



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning/  
Institutt for samfunnsvitenskap

## **Regionreformer i Norge og Finland**

Hvilken betydning har aktuelle regionreformer for landenes integreringspolitikk?

Lars Erik Lillefloth

Masteroppgave i Master of public administration – MPA STV-3909 mai 2022



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	1
1.1	Regional organisering – hvorfor se nærmere på Norge og Finland? .....	1
1.2	Tema for oppgaven.....	2
1.3	Forskningsspørsmål - problemstilling .....	3
1.3.1	Bidrar regionreformene til bedre tjenester? .....	3
1.3.2	Hvilket handlingsrom har det vært for endring underveis? .....	3
1.3.3	Var reformene nødvendige?.....	4
2	Teori.....	4
2.1	Endringsstrategier.....	4
2.2	Strategi E og strategi O.....	5
2.3	Nærmere om strategi E.....	5
2.4	Teorier om kommune- og regionreformer .....	10
2.5	Hva er en regionreform?.....	12
3	Metode .....	15
3.1	Begrunnelse for metodevalg .....	16
3.2	Min tilknytning til temaet .....	16
3.3	Casestudie .....	17
3.4	Forskningsdesign.....	19
3.5	Kvalitet i data .....	20
3.5.1	Reliabilitet.....	20
3.5.2	Validitet .....	20
4	Resultater.....	21
4.1	Nærmere om datainnhenting.....	21
4.2	Intervjuer.....	22
4.3	Geografiske reformer i Norge .....	25
4.4	Geografiske reformer i Finland.....	27

4.5	Integreringspolitikkenes særpreget	30
5	Analyse	36
5.1	Bidrar regionreformene til bedre tjenester?	36
5.2	Hvorfor bidrar reformene til bedre tjenester, eventuelt hvorfor ikke?	37
5.2.1	Forvaltningens rolle	37
5.3	Hvilket handlingsrom har det vært for endring underveis?	38
5.4	Hva kunne vært gjort annerledes i reformene og hvordan?	39
5.5	Var reformene nødvendige?	39
6	Konklusjon	40
6.1	Svar på problemstillingene	40
6.2	Videre forskning	41
7	Litteraturliste	44

## Figurliste

Figur 1 - Endring som en avgrenset prosess

Figur 2 - Strategi E - hovedfokus på formelle elementer

Figur 3 - Reformen av lokale/regionale enheter

Figur 4 - Plan for gjennomføring av den finske sosial- og helsevårdsreform



# Forord

Tiden går så fryktelig fort når man har mye å gjøre og trives med det man holder på med. Å se studere en veldiskutert regionreform i Norge, som nåværende statsminister Jonas Gahr Støre har kalt et «makkverk», samt spennende finske reforminitiativer, har derfor vært morsomt å sette seg nærmere inn i under studietiden.

Takk til min veileder, professor i statsvitenskap Hans-Kristian Hernes, for mange gode innspill til oppgaven. Takk også til fagkoordinator for integrering i Viken fylkeskommune, Ellen Bruun Torvik og leder ved integreringsavdelingen ved NTM-sentralen i Østerbotten, Emine Ehrström for å ha hjulpet meg med å forstå noen regionale perspektiver i Norge og Finland. Jeg vil også rette en takk til departementsrådgiver Anna Bruun ved Arbets- og næringsministeriet i Finland for verdifulle innspill knyttet til de to finske regionreformene oppgaven omhandler.

Tusen takk til familien min for å ha gitt meg tid til å jobbe med faget de siste tre årene. Det har blitt en del sene ettermiddager og kvelder.

Takk for støtte og gode samtaler med mine medstudenter. Studier er ikke det samme uten gode studievenner.

Beisfjord, mai 2022

Lars Erik Lillefloth

# 1 Innledning

I februar 2022 invaderte Russland Ukraina. Dette har medført en flyktningstrøm til Europa som kontinentet ikke har sett maken til siden andre verdenskrig. Heller ikke det som ble omtalt som flyktningkrisen i 2015, var i nærheten av den utfordringen som nå utspiller seg også i våre nordiske velferdsstater.

En plutselig økning i innvandring vil kunne sette mange stater på en prøve. Selv om vi anser at vi lever i en fredelig del av verden og har forutsetninger for å kunne takle dette godt, vil slike endringer også ha innvirkning på våre komplekse samfunn, som velferdsstaten er et typetilfelle av.

Det ferske eksempelet med krig og påfølgende migrasjon, er et typisk eksempel på ytre påvirkning eller endring. Ytre, så vel som indre endringer kan, og i mange tilfeller vil, bidra til et større eller mindre reformbehov som et resultat av en regjering eller et regimes politikk på ett eller flere områder.

Både før koronapandemien inntraff i Europa i mars 2020 og Ukrainakrigen eskalerte i 2022, har de nordiske land opplevd mange reforminitiativer. Mange av disse initiativene oppstår i landene det her er snakk om, men det finnes også flere eksempler på reformer hvor ideene er hentet fra land utenfor Norden. Import av ideer til nordiske land skjer imidlertid gjerne fra et annet nordisk land eller land i Nord-Europa, noe som kanskje ikke er helt unaturlig med tanke på at man i stor grad deler felles historie og verdigrunnlag.

## 1.1 Regional organisering – hvorfor se nærmere på Norge og Finland?

Hvordan regioner er administrert og organisert har vært gjenstand for reformer langt tilbake i verdenshistorien, og har sammenheng med blant annet politisk og teknologisk utvikling. I nyere tid har stort sett alle nordiske land også opplevd ulike regionreforminitiativer, med blandede resultater.

Denne oppgaven vil se nærmere på hvordan Norge og Finland har håndtert og håndterer nyere initiativer til regionreform. Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i en antagelse om at det innen forskningslitteraturen er mer vanlig å sammenligne Norge med de skandinaviske land. Bare av den grunn kan det være interessant å sammenligne Norge med Finland. I tillegg mener jeg det er flere naturlige sammenligningspunkter mellom naboene som deler grense

langt nord, som for eksempel geografi og demografi. Landene er relativt sammenlignbare når det gjelder geografisk utstrekning og landmasse, samt i befolkningsstørrelse og befolkningstetthet. Dette er relevante forhold å vurdere i mange offentlige reformsammenhenger. I tillegg er det en rekke andre forhold som gjør at det kan være interessant og relevant å sammenligne nettopp disse to nordiske landene, som for eksempel en mer utpreget debatt om by og bygd enn den man for eksempel finner i Danmark.

Det finnes imidlertid også en del ulikheter som det er grunn til å bemerke ved en sammenlignende studie av disse to nordiske landene. For eksempel har Vilde Hernes i en skandinavisk kontekst påpekt at departementsstruktur kan ha noe å si for hvilken vekt landene legger på integreringspolitikken, og i hvor stor grad denne ses i sammenheng med immigrasjonspolitikken (Hernes: 2020).

Begge land har nylig hatt regjeringer som har tatt initiativ til regionreformer, og hatt store ambisjoner for dette. I reformene har det vært mål om å flytte makt ut til regionene fra sentrale myndigheter på flere samfunnsområder, og bedre tjenester skal ytes til innbyggerne.

Norge har gjennomført en regionreform initiert av forrige regjering styrt av Erna Solberg. Dagens finske regjering, ledet av den sosialdemokratiske statsministeren Sanna Marin, har imidlertid initiert to regionreformer for de neste årene.

## **1.2 Tema for oppgaven**

Denne oppgaven vil se nærmere på hva som har vært begrunnelsen for behovet med regionreform i begge land, hvilke aktører som er aktuelle i reformene, hva man ønsker å reformere og hva man ønsker at skal være effekten av reformene. Oppgaven vil bli avgrenset til å se nærmere på samfunnsområdet integrering og hvordan integreringspolitikken er tenkt gjennomført i disse reforminitiativene.

I Norge vil det være naturlig å ta utgangspunkt i regionreformen som ble satt i verk fra 1. januar 2020. Jeg vil gjennom oppgaven argumentere for at dette ikke er en reform som er gjennomført fullt og helt, men som i stor grad pågår. Når det gjelder Finland, vil jeg se nærmere på de to pågående initiativene Social- og helsevårdsreformen og reformen av arbeids- og næringstjenestene. Sistnevnte reform skal gjennomføres i 2024, mens førstnevnte gjennomføres i 2023.



For å belyse flere sider av disse regionreformene vil oppgaven bringe inn perspektiver fra forskningslitteratur, i tillegg til data fra personer som har hatt eller har en rolle i reformarbeidet. Dette vil bli belyst gjennom intervjuer med de aktuelle. Først vil jeg imidlertid definere nærmere en problemstilling, med underliggende spørsmål.

### **1.3 Forskningsspørsmål - problemstilling**

Jacobsen peker på at en problemstilling skal være spennende, enkel og fruktbar (Jacobsen (2018:77)). Spennende fordi undersøkelsen bør ha et element av overraskelse og enkel fordi forskningsprosjektet ikke bør ha større ambisjoner enn å avdekke deler av virkeligheten. Han viser videre til at kravet om problemstillingens fruktbarhet kan deles i to ved at det må være mulig å undersøke problemstillingen empirisk og den bør ha som ideal å tilføre ny kunnskap.

I denne oppgaven har jeg derfor valgt følgende overordnede forskningsspørsmål eller problemstilling:

*Hvordan gjennomføres de norske og finske regionreformene på integreringsområdet – og hvilken betydning har dette for begge lands integreringspolitikk?*

Det vil være behov for å avgrense problemstillingen ytterligere ved bruk av analytiske spørsmål, som jeg vil forsøke å besvare gjennom databehandlingen og den påfølgende analysen. Følgende analytiske spørsmål er aktuelle.

#### **1.3.1 Bidrar regionreformene til bedre tjenester?**

Alle reformene denne oppgaven ser nærmere på, har som formål å bidra til bedre kvalitet i offentlige tjenester. Spørsmålet er derfor essensielt, og jeg vil forsøke å få dette belyst på en best mulig måte innenfor de rammene oppgaven gir.

##### **1.3.1.1 Hvorfor bidrar reformen til bedre tjenester, eventuelt hvorfor ikke?**

Det vil være nødvendig å forsøke å gå nærmere inn på hva det er som bidrar til en eventuell forbedring, eventuelt hva som gjør at man ikke når dette viktige formålet.

##### **1.3.2 Hvilket handlingsrom har det vært for endring underveis?**

Endringsprosesser som reformer avdekker ofte forhold underveis i prosessen hvor man ser behov for endring eller justering av kurs. Jeg vil forsøke å se om det har vært handlingsrom for dette, finne eksempler på valg som er gjort og eventuelt valg man burde tatt for å nå de mål man har satt seg.

### **1.3.2.1 Hva kunne vært gjort annerledes i reformene og hvordan?**

Det sier seg selv at det i endringsprosesser er ulike måter å gjennomføre disse på. Jeg ønsker å vurdere nærmere noen av de alternativer man kan se for seg knyttet til reformene denne oppgaven tar opp, og hvordan dette eventuelt kunne vært gjennomført.

### **1.3.3 Var reformene nødvendige?**

Spørsmålet om reformene var nødvendige vil kunne ha ulike svar alt etter hvem man spør. Jeg ønsker å stille spørsmålet om nødvendighet med bakgrunn i det som fremkommer i denne oppgaven, og se om man kan gi noen svar på om formålene med reformene nås eller er i ferd med å nås.

## **2 Teori**

I dette kapittelet vil jeg presentere relevante teorier og gi begrepsavklaringer. Teorikapittelet tar utgangspunkt i hva som kan sies å være spesielt med reformer som endringsprosess.

Jeg vil særlig gå inn på spesifikke endringsstrategier som jeg mener godt kan belyse de valg som er foretatt når det gjelder reformene denne oppgaven omhandler. Videre vil jeg se nærmere på teori knyttet til såkalte geografiske reformer og si noe om hva regionreform er.

### **2.1 Endringsstrategier**

Jacobsen har påpekt at norsk offentlig sektor befinner seg i en konstant endringsprosess. Han viser til at kommunereformen, som fant sted samtidig med regionreformen, er den “største fusjonsbølgen som Norge noen gang har opplevd på så kort tid” (Jacobsen:2018 s. 14).

Ved endringer, kanskje særlig ved komplekse endringer i offentlig sektor, finnes det ulike tilnærminger til hvordan disse kan gjennomføres. Jacobsen har valgt å kalle dette endringsstrategier og måter å lede endringsprosesser på (Jacobsen 2018:146). En definisjon på slike endringsstrategier utviklet av Laine og Kuoppakangas (2015) er også gitt i Jacobsens bok. Her defineres en slik endringsstrategi som

*(...) en unik kombinasjon av virkemidler tatt i bruk for å oppnå en ønsket endring i en gitt kontekst kjennetegnet av spesielle trekk og utfordringer.*

Definisjonen passer godt på de regionreformene som ses nærmere på i denne oppgaven.

## 2.2 Strategi E og strategi O

Jacobsen argumenterer videre for at en planlagt endring ikke består kun av en enkelt strategi eller lederstil, men heller av mange forskjellige. For å forenkle fremstillingen viser han til at man kan dele dette inn i to hovedstrategier som han har kalt strategi E og strategi O, som står for henholdsvis Economy og Organization.

Strategiene er tidligere beskrevet av Beer & Nohria i 2003 slik (Jacobsen 2018: 147):

*Strategi E har til formål å skape økt økonomisk verdi, ofte uttrykt i form av avkastning for eierne. Strategiens fokus er på formelle strukturer og systemer. Den er drevet fram av toppledelsen med betydelig hjelp fra eksterne konsulenter og med bruk av finansielle incentiver. Endringen er planlagt og programmatisk.*

*Strategi O har som formål å utvikle organisasjonens menneskelige ressurser slik at de blir i stand til å iverksette strategi og lære fra de erfaringer man har fra endringstiltak. Strategiens fokus er utvikling av kultur for å skape stort engasjement. Virkemidlene som benyttes, er utstrakt grad av deltakelse, og man baserer seg i mye mindre grad på konsulenter og finansielle incentiver. Endring er noe som skjer sakte, og den er mindre planlagt og programmatisk.*

Begge disse strategiene kan beskrive deler av reformene som denne oppgaven handler om. Likevel velger jeg her å omtale strategi E videre, da jeg mener denne strategien best beskriver de reformene og endringsprosessen denne oppgaven omhandler.

## 2.3 Nærmere om strategi E

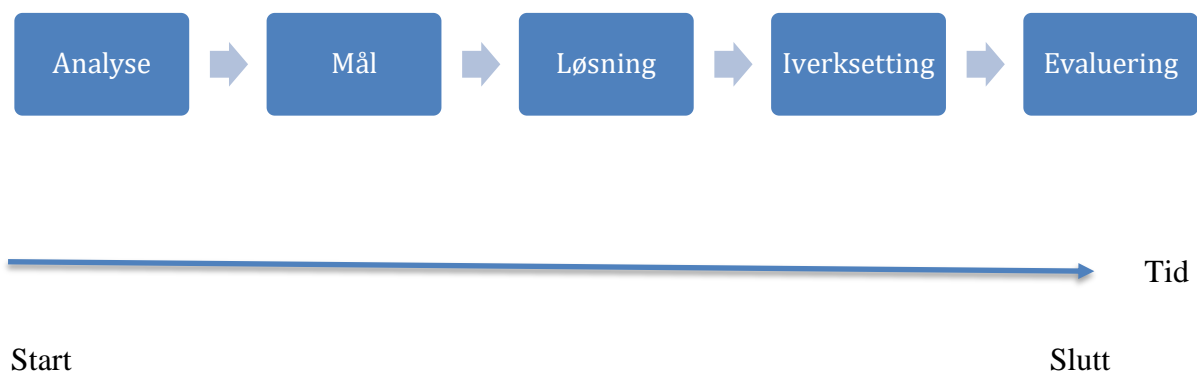
Regionreformene som er beskrevet her er alle planlagte endringer med fokus på offentlige strukturer og systemer, geografisk regioninndeling og oppgavefordeling. Reformene er initiert fra politisk toppledelse i alle tilfellene og har vært utformet i et samarbeid med eksterne konsulenter i form av eksperter på ulike fagområder. Incentivene for reformene har vært å bidra til mer effektive tjenester og bedre bruk av offentlige midler. Begreper som «mer robuste» fylker og regioner, har for eksempel vært benyttet i den norske diskusjonen.

En grunnleggende tanke bak strategi E er at en idé hos en liten gruppe mennesker, som regel den formelle toppledelsen, har vurdert at det foreligger et behov for endring (Jacobsen 2018:147). I tilfeller med reformer, er av og til dette kommet frem i politiske programmer som partiene benytter i valgkamp i forkant av valg. Både i Finland og Norge har ulike

regjeringer i et bredt politisk spekter sett behov for reformer også når det gjelder lokal organisering. Regionalt har det imidlertid vært større forskjeller, blant annet fordi organiseringen i utgangspunktet er ulik og der kommunene i Norge har en større tjenestevifte enn i Finland, hvor mer har vært lagt på regionalt nivå, men uten tilsvarende politisk styring.

Strategi E bygger på en tanke om at toppledelsen vil utarbeide løsninger for å møte disse problemene eller utfordringene som organisasjonen står ovenfor, og når løsningene er utarbeidet, vil de bli implementert i organisasjonen.

Jacobsen viser til at nettopp fordi endringen er drevet frem av toppledelsen, ligner dette på det som er benevnt som en kommandørmodell for endring (Jacobsen 2018:147), et begrep som første gang ble omtalt av Bourgeois & Brodwin i 1984. Endring i lys av implementeringsstrategier ses i mye av litteraturen som en grunnleggende rasjonell prosess der det settes mål, og man vurderer alternative løsninger før man gjør et valg av beste løsning og iverksetter denne. Dette er resultat av en planlagt prosess før endringen iverksettes og har en definert start og slutt. I figuren nedenfor er dette illustrert som en avgrenset prosess.



Figur 1 Endring som en avgrenset prosess med startpunkt og sluttunkt

Målet for denne type strategier er knyttet til hvilke resultater man kan måle av endringen (Jacobsen 2018:148). Jacobsen bruker kommunereformen som et eksempel på en endring hvor toppledere, politikerne, kan vise til synlige endringer i formelle strukturer og prosedyrer, selv om det ofte er vanskelig å kvantifisere resultater i offentlig sektor. Et viktig poeng i det Jacobsen viser, er at jo enklere og mer entydig målet er, og jo mer objektivt det kan måles om man nærmer seg målet eller ikke, «*desto bedre vil man unngå målforskryvninger i selve endringsprosessen*» (Jacobsen 2018: 150).

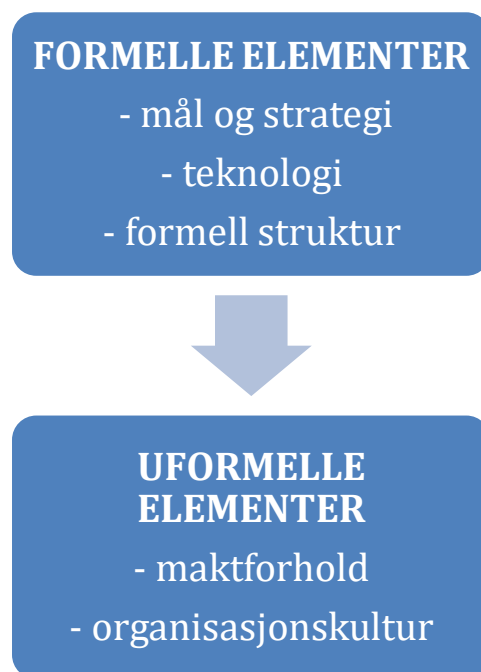
I teorien om strategi E spiller toppledelsen en stor rolle. Bakgrunnen for dette er blant annet informasjonstilgangen som en person i en formell topplederposisjon vil få. Videre sitter slike personer med et helhetlig perspektiv som kan være vanskelig å tilegne seg i andre posisjoner. Jacobsen viser til at omfattende forskning peker på at spesialiseringen som skjer på lavere nivå i en organisasjon ofte fører til en innsnevring i synsfeltet (Jacobsen 2018: 151).

Toppledelsen i en organisasjon er også de personer som har den formelle makten til å tvinge gjennom endringer hvis de møter motstand. Jacobsen viser til at posisjonen som toppleder «*gir lederen betydelig formell makt, først og fremst kontroll over ulike materielle belønninger som kan benyttes for å overvinne motstand mot endring*» (Jacobsen 2018: 151). Denne formelle makten kan bidra til at man har mulighet for å isolere grupper som yter sterk motstand mot endringen, og belønne mennesker og grupper som bidrar til at man når målet samtidig som man har best mulighet til å instruere andre til å gjøre noe (Nadler i Jacobsen 2018:151). Den formelle makten kan brukes til å sette mål og bestemme hvilke indikatorer som skal være sentrale når man skal vurdere om man når målet eller ikke. Toppledelsen vil ofte også være den eneste gruppen i en organisasjon som har myndighet til å inngå større kompromisser som følge av forhandlinger. Organisatoriske endringer, som en reform vil kunne kategoriseres som, vil også være vanskelig å delegere ansvar for.

I tillegg til de ovennevnte momentene, påpeker Jacobsen at toppledere som regel har betydelig symbolsk makt i kraft av sin posisjon. Derfor vil det toppledere gjør bli tillagt stor symbolsk betydning (Jacobsen 2018:152). Dette gir dem stor mulighet til å påvirke gjennom det Jacobsen, med henvisning til Pfeffer (1992), kaller symbolsk atferd. I dette ligger at ved å vise hvilke endringer man ønsker, gjennom hva man sier, hvordan det sies, og hva man gjør (eksempelets makt), kan få store konsekvenser for hvordan omverdenen oppfatter behovet for endring.

Strategi E skiller seg som nevnt fra strategi O ved at formelle elementer vektlegges i større grad enn uformelle elementer. Selv om de i noen grad går inn i hverandre, vil strategi E i hovedsak legge vekt på organisasjonens formelle elementer som de mest sentrale virkemidlene for å oppnå bedre resultater i en endringsprosess. Jacobsen peker på at det er en tendens til å begynne med endring i formelle strukturer før de mer uformelle elementene, og at det kan være flere grunner til dette (Jacobsen 2018:153).

Innledningsvis viser han til at det er de formelle elementene ledelsen kan kontrollere. For eksempel kan strukturer endres ved at man vedtar å slå sammen eller dele opp enheter og delegere og sentralisere beslutningsmyndighet. Han viser også til at det er godt etablerte empiriske funn som viser at det er en sammenheng mellom formelle strukturer og strategier og atferd. Strukturer og mål fungerer som normative standarder og angir hvilken atferd en organisasjon ønsker, og dermed hvilken type atferd man kan belønne og straffe. Jacobsen viser at fokus på endring av formelle elementer dermed ikke betyr at man ser bort fra mer uformelle forhold, men at man starter med de formelle elementene i visshet om at endringer i dem over tid vil skape endringer i maktforhold og kultur (Jacobsen 2018:154). Sammenhengen mellom de formelle og de uformelle elementene kan dermed fremstilles som følger:



Figur 2 Strategi E – hovedfokus på organisasjonens formelle elementer

Jacobsen hevder også at man ikke bør undervurdere den symbolske effekten av å endre organisasjoners formelle elementer, med henvisning til at endring av dette kan vitne om en organisasjon med handlekraft og som gjør noe med problemene (Jacobsen 2018:155).

Strategi E tillegger også formell planlegging av endringen stor vekt. Man blir enig om visjoner og mål slik at man vet hvor man skal, og etter dette definerer man tiltak som man tror vil medvirke til å oppnå målet. Etter dette igjen iverksettes tiltakene og det foretas en kontinuerlig måling av hvorvidt man når milepæler underveis i prosessen.

I en slik modell står begrepet strategisk analyse sentralt. Dette innebærer at mål og tiltak utvikles som følge av en grundig analyse av selve organisasjonen, både dens omgivelser og interne forhold (von Krogh & Roos i Jacobsen 2018:155). Etter denne strategien skaffer man seg en oversikt før mål settes, over de muligheter og begrensinger strategien gir. En ofte benyttet teknikk i denne sammenheng er såkalt SWOT-analyse som fokuserer på fire forhold:

- S: Styrker internt – støtte til endringer, menneskelige og økonomiske ressurser, tid til rådighet og flere andre forhold
- W: Svakheter internt – motstand mot endringen, liten aksept for at endringen er nødvendig og mangel på tid og ressurser
- O: Muligheter eksternt – støtte fra interessenter, støtte fra arbeidstakerorganisasjoner og at media behandler endringen som legitim
- T: Trusler eksternt – regelverk som vanskeliggjør endring, motstand fra eksterne interessenter, usikkerhet om hvordan konkurrenter vil utnytte svakheter i endringsprosessen

Analysen vil utgjøre grunnlaget for en detaljert plan for endring hvor endringsprosessen deles inn i klart definerte faser, der hver enkelt fase avsluttes med en milepæl og hvor ansvar er fordelt på de ulike tidspunkter. Milepæler er sentralt i strategi E fordi de representerer målepunkter underveis i prosessen, og det er gjennom milepælene at styring blir mulig.

For å lykkes med endringsprosesser er det viktig å få sentrale aktører til å akseptere og opparbeide interesse og engasjement for endringen. Innenfor strategi E står derfor bruk av finansielle belønninger sentralt, men da primært som en individuell drivkraft for å skape endring. Tanken er at et løfte om fremtidig belønning vil «*kanalisere atferd i retning av tiltak og aktiviteter som faktisk belønnes*» (Kuvaas og Lawler i Jacobsen 2018: 157).

I mange endringsprosesser benyttes ofte konsulenter, og i strategi E inntar disse ofte en ekspertrolle eller en «*doktor-pasient-rolle*» (Jacobsen 2018: 158). Det kan være flere fordeler ved bruk av eksterne konsulenter. For det første har disse ofte et mer uhildet og fritt syn på organisasjonen enn de som har vært en del av den over tid. For det andre er eksterne konsulenter eksperter på organisasjon og ledelse og kan da ofte være bedre i stand til å vurdere situasjonen og finne riktige løsninger på problemene. For det tredje er det ofte lettere for eksterne konsulenter å innta et helhetsperspektiv på organisasjonen.

Et eksempel på slik ekstern konsulentbruk, kjenner vi fra den norske kommunereformen som trådte i kraft samtidig med regionreformen som denne oppgaven omhandler. I kommunereformen ble konsulentselskaper i mange sammenhenger brukt for å nettopp gi et uhildet og fritt, helhetlig syn basert på ekspertkunnskap om organisasjon og offentlig styring.

Strategiene jeg har gjennomgått ovenfor, kan benyttes på endringsprosesser mer generelt, men også reformer. I det følgende vil jeg omtale forskningslitteratur som har vurdert geografiske reformer mer spesifikt.

## **2.4 Teorier om kommune- og regionreformer**

Organisering av samfunnet i håndterbare størrelser, både når det gjelder innbyggertall, geografi og andre viktige parametere, finnes det mange eksempler på gjennom historien og i mange vestlige land. Kjærgaard mfl. 2020 peker på at det er flere årsaker til hvorfor og på hvilke tidspunkter kommune- og regionreformer gjennomføres, og at det overordnet sett kan inndeles i funksjonelle, strukturelle, institusjonelle og aktørbaserte forklaringer. Dette vil jeg gå nærmere gjennom i det følgende.

Etter en funksjonell teori fokuseres perspektivet på slike reformer som en konsekvens av velferdssamfunnets utvikling (Brans 1992a, Dente og Kjellberg 1988). Her blir reformer forklart med utgangspunkt i hvordan vestlige lands velferdssystemer er utbygd og har ført til et behov for større og mer profesjonaliserte lokale og regionale enheter (Brans 1992s, Kjellberg 1988).

Et lignende, og relatert perspektiv, forsøker å forklare reduksjoner i antallet lokale og regionale enheter som en følge av desentralisering i de vestlige samfunn. En økt takt i desentralisering fra midten av forrige århundre har økt behovet for mer profesjonelle byråkratier på lokalt og regionalt nivå. Dette igjen har ført til større enheter og derfor sammenslåinger eller omstrukturering, for eksempel i form av flere interkommunale organer, på det lokale og regionale nivået (Brans 1992a). I følge Sharpe (1988), som Kjærgaard mfl. viser til, skyldes forskjeller i antallet og omfanget av kommunereformer på tvers av land, at det lokale nivået løser velferdsstatens oppgaver i forskjellig omfang i ulike land. I land hvor en mindre andel av tjenestenivået ligger på det lokale nivået, har det vært mindre press for å skape større enheter, noe som har ført til færre geografiske reformer enn i land hvor det lokale nivået løser eller har løst en større del av velferdssamfunnets oppgaver (Sharpe 1988).



De strukturelle teoriretninger viser til en økt urbanisering og endrede bosettingsmønstre som en vesentlig forklaring på kommune- og regionreformer (Sharpe 1988:100). Den urbaniseringen som skjedde i vestlige land, særlig i 1960-70 årene, medførte at byene fikk større byområder som gjerne ble kalt drabantbyer. Eksempler på dette fra de to land som er nevnt i denne oppgaven, kan være bydelene Stovner og Pasila, i henholdsvis Oslo og Helsinki.

I institusjonell teori fokuserer man på relasjonen mellom det lokale og det nasjonale nivået (Brans 1992a). Ifølge dette perspektivet finnes det to overordnede typer av intergovernmentale relasjoner: et fusjonert system (integret) og et dualt system (autonomt) (Bennett 1989, Kjellberg 1988). I det fusjonerte systemet løses mange av samfunnets oppgaver i fellesskap mellom det sentrale og de lokale nivåene, mens det duale systemet er karakterisert med en mer funksjonell oppdeling mellom det sentrale og det lokale/regionale nivået (Kjellberg 1988, Brans 1992b).

De nevnte forklaringene har fokus på strukturelle eller institusjonelle faktorer for gjennomføringen av kommune- og regionreformer. Det finnes imidlertid også andre teorier som har fokus på andre forhold. Et av disse er teorien om aktørforklaringer.

I denne teorien fokuseres det på at ønsker og opptreden hos nasjonale beslutningstakere, politiske partier, interessegrupper med flere, påvirker kommunal og regional struktur. Denne teorien kan ifølge Kjærgaard mfl. være vanskelig å etterprøve, blant annet fordi det krever at man kjenner eller har mulighet til å avdekke aktørens motiver og intensjoner, i en ofte lukket beslutningsprosess.

Kjærgaard m.fl. argumenterer for at det er nødvendig å koble institusjonelle forklaringer med aktørers forklaringer, med aktørers atferd for å forstå stabilitet og forandring i kommunale og regionale strukturer (Kjærgaard m.fl. 2020:7). Dette blir også påpekt i andre studier som Weaver (1986) og Baldersheim og Rose (2010b). Sistnevnte gir uttrykk for at hvordan reformer oppstår og resultatet av dem må fokusere på hvordan aktører agerer i og utnytter de institusjonelle rammer de er i.

Et eksempel på hvordan samspillet mellom institusjonelle rammer og aktørers atferd påvirker hvordan reformer oppstår og gjennomføres, er beskrevet av Scharpf som 'the joint-decision trap' (Scharpf 1988). Beslutningstaking i systemer hvor det lokale nivået kan blokkere for

lovgivning, betegnes som 'joint-decision making' og er kjent fra en rekke land (Klausen, Askim & Christensen 2019).

'Joint-decision making' handler om hvordan politisk nivå, spesifikt regjeringsnivå, tas med i utarbeidelsen av offentlig politikk. I noen, ofte føderale systemer, har det eller de regionale eller lokale regjeringsnivåer vetorett i forhold til deler av den offentlige politikken som vedtas på nasjonalt nivå. Dette gjelder for eksempel i USA, hvor statene via deres representasjon i senatet kan motsette seg deler av den lovgivningen som representantenes hus eller presidenten ønsker å gjennomføre. Dessuten har statene i en rekke tilfeller rett til å lage sin egne lovgivning når det gjelder for eksempel skolevesenet. Tyskland er et annet eksempel på en føderal stat med 'joint-decision making', og hvor gjennomføring av reformer av lokale enheter vil være et område som krever delstatenes medvirkning.

I motsetning til føderale systemer gir sentralstyrte stater ofte de nasjonale beslutningstakerne mulighet for å treffe beslutninger uten et formelt krav om å involvere de lokale og regionale nivåene. I statsvitenskapelig teori viser man ofte til Frankrike som en typisk sentralstyrt stat. Norge og Finland er også slike sentralstyrte stater, hvor regjeringen har utstrakt myndighet til å vedta lovgivning med stor betydning for de lokale og regionale nivåer uten krav om involvering fra disse. I disse landene er det derfor også formelt mulig å vedta og gjennomføre regionreformer, som endrer på den regionale strukturen, uten at fylkeskommunene eller regionene har formell mulighet for å blokkere dette.

Blom-Hansen (1999) har senere nyansert Scharpfs tese med å påpeke at også systemer hvor de lokale nivåene ikke har formell vetorett til å blokkere nasjonal lovgivning som for eksempel en kommune- eller regionreform, kan ha vanskelig for å skape store forandringer i den offentlige politikken. For det andre argumenterer Blom-Hansen for at de institusjonelle rammene ikke alltid blokkerer for utviklingen av offentlig politikk, men at de derimot kan utnyttes strategisk av sentrale aktører i beslutningsprosessen.

## **2.5 Hva er en regionreform?**

Det kan være grunnlag for å se nærmere på hva som menes med en regionreform.

Reformer i offentlig sektor omhandler i mange tilfeller endringer i den institusjonelle strukturen. Noen av endringene skjer uten at de er planlagt eller besluttet, mens de fleste av disse er intensjonelle; altså at de er planlagt og besluttet som resultat av en prosess hvor de ulike sider ved en slik endring er vurdert. I denne oppgaven forstår vi regionreform som en

intensjonell endring, delvis av de territorielle grensene til fylkene/regionene i de to land, samt regionenes/fylkenes oppgaver og finansiering.

Dente og Kjellberg (1988: 11) som vist i Kjærgaard mfl. (2020) har utviklet en typologi over reformer av lokale/regionale enheter, som vises i figur 3. Kommune- og regionreformer inneholder elementer fra en eller flere av kategoriene i kolonne 1 (Endringer i intergovernmentale relasjoner).

Mål			
<b>Innhold</b>	Organisatoriske forandringer	Endringer i intergovernmentale relasjoner	Endringer i interne, lokale forhold
		(1) Strukturelle reformer	(4) Organisatoriske reformer
	Endringer i beslutnings-takingsprosesser	(2) Funksjonelle og prosessuelle reformer	(5) Reformers av beslutningsprosesser
		(3) Intergovernmentale fiskale reformer	(6) Lokale økonomiske reformer
	Finansielle forandringer		

Figur 3 – Reformers av lokale/regionale enheter

Typologien deler inn reformers av lokale enheter i to dimensjoner: målet for reformen og innholdet i reformen. Mål handler om hvorvidt reformen retter seg mot endringer av forholdet mellom de intergovernmentale nivåer i et land (1,2 og 3), eller om en reform retter seg mot forandringer internt i den lokale enhet (4,5 og 6). Innhold handler om hvorvidt reformen innebærer organisatoriske endringer (1 og 4), endring i beslutningsprosesser (2 og 5) eller endring i økonomiske forhold (3 og 6). Kategoriseringen er analytisk, og i praksis vil mange reformers inneholde elementer fra flere reformtyper. Dette gjelder også reformene i Norge og Finland, som inneholder elementer fra flere av disse typene. I det følgende vil typene innenfor 1, 2 og 3 beskrives nærmere, med bakgrunn i at oppgaven omhandler reformers med fokus på intergovernmentale reformers.

Kategorien Strukturelle reformer (1) omfatter for det første geografiske reformer, som endrer på antallet og grensene for allerede eksisterende lokale enheter. For det andre omfatter kategorien reformer som legger til eller avskaffer forvaltningsnivåer. Endelig omfatter kategorien endringer i det interkommunale samarbeidet, uansett om endringene skyldes egentlig regulering, økonomiske insentiver eller frivillige samarbeid på de lokale enhetenes initiativ (Dente & Kjellberg 1988: 11). Både de norske og finske reformene som omtales i denne oppgaven, omhandler endringer av de regionale grensene og inneholder dermed elementer som faller i kategorien av strukturelle reformer, i typologien. Reformene har blant annet hatt som mål å bidra til færre regioner/fylker, og på den måten endre eksisterende territorielle grenser.

Norge er ikke ukjent med reformer på ulike samfunnsområder og det er heller ikke et ukjent fenomen i Finland. I begge land skaper reformer som innebærer en forskyvning av maktforhold mellom sentrum og periferi, debatt. Johnsen peker på at den nordiske modellen legger vekt på gradvise endringer, partssamarbeid mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverforeninger og staten og at man har en styringskultur for pragmatisme (Johnsen:2014). Han viser til at dette har ført til at mange av omstillingene og reformene har vært mindre radikale enn det man forbinder med omstillinger i det han kaller den nye offentlige styringen, og som har vært preget av kostnadskutt, konkurranseutsetting og privatisering. Likevel har man i for eksempel norsk, offentlig sektor stadig sett en tendens til mer rammebudsjettering, desentralisering, mål- og resultatstyring og brukerorientering fra midten av 1980-tallet. Johnsen mener dette betyr at man i norsk offentlig sektor har hatt mye erfaring med strategisk styring og omstilling de siste tiårene, og at det gjør det «*interessant å studere strategi i offentlig sektor i dag*» og hvor strategisk styring skal sikre eller forbedre virkningene av offentlig forvaltning og tjenesteyting (Johnsen: 271-274).

Siv Sandberg argumenterer i artikkelen Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? (Sandberg:42 i Baldersheim & Rose: 2010) at en grunnleggende uenighet i det finske samfunnet, har medført at finske politikere har unngått temaet om reformer som involverer endring av makt og grenser mellom regioner og kommuner - og mellom sentrale myndigheter og de regionale og lokale myndighetene. Alternativt har man ofte kommet fram til et kompromiss hvor alle parter har vært delvis fornøyde eller delvis misfornøyde.

Dette kan synes kjent i en norsk kontekst, og det er nesten uunngåelig å ikke trekke fram Stein Rokkans forskning, hvor tematikk vedrørende motstand mot sentral autoritet har vært

sentral (Rokkan: 1987 s. 111). I essaysamlingen Stat, nasjon, klasse viser Rokkan blant annet til at valglovene i Norge har hatt avgjørende betydning for regionenes relative makt. Det er sannsynlig at valglovene også har hatt og fortsatt har en innvirkning på reforminitiativer som involverer region- og lokalnivå.

Jeg har nå gått gjennom det teoretiske grunnlaget for oppgaven, og vil i det følgende komme inn på metoden som ligger til grunn for denne.

### 3 Metode

Metoden beskriver den strategi man trenger for å finne ut av hvordan man går frem for å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. Man forsøker å «avdekke» virkeligheten slik den er (Jacobsen 2015:15-16).

I denne oppgaven vil delen som omhandler metode ta utgangspunkt i reformene som skal studeres nærmere. Rammene for dette vil være ovennevnte problemstilling og forskningsspørsmål.

Ut fra det som er beskrevet om det teoretiske perspektivet ovenfor, anser jeg problemstillingen som egnet for en komparativ casestudie. Det er imidlertid begrenset hva vi vet om problemstillingen som skal undersøkes, og dette tyder på at en kvantitativ studie ikke er egnet. En kvalitativ tilnærming vil gi rom for fleksibilitet som gjør at selve opplegget kan endres i løpet av undersøkelsesprosessen. En kvalitativ metode vil imidlertid kunne være ressurskrevende. Dette begrunner imidlertid også hvorfor den valgte kvalitative metoden er intensiv. Dette vil jeg redegjøre nærmere for nedenfor.

Flere metoder kan være aktuelle for innsamling av kvalitative, åpne data (Jacobsen 2018:145). Dette kan være

1. Det individuelle, åpne intervjuet
2. Fokusgruppeintervjuet
3. Observasjon
4. Dokumentundersøkelse

Metoden for datainnsamling vil påvirke dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet. Jeg har som et utgangspunkt valgt ut to metoder for datainnsamling i dette tilfellet for å undersøke

problemstillingen nærmere. Det ene er det individuelle, åpne intervjuet. Bakgrunnen for dette valget er at det er få enheter som skal undersøkes. Reformene involverte regionalt nivå, og jeg har lagt opp til intervju med regionale aktører i hvert sitt land som har vært sentrale i gjennomføring av reformene. Videre vil det være interessant hvordan det enkelte individ ser på dette fra sitt ståsted. Min ambisjon har vært å intervju få, men sentrale aktører, som har hatt en innvirkning på hvordan reformene er forsøkt gjennomført eller skal gjennomføres i sin region/fylke. Da vil det også være interessant å få vite nærmere hvordan den enkelte fortolker og legger mening i reformene og de grep som er, eller har vært forsøkt, gjennomført.

Videre vil jeg legge vekt på dokumentundersøkelser som metode for datainnsamling i tillegg. Intervjuene vil sannsynligvis ikke gi det tilfanget av data som er nødvendig, selv om dette kan omtales som primærdata (Jacobsen 2018:170). Da er det nødvendig med ytterligere informasjon i form av sekundærdata, som dokumentundersøkelser kan gi. Det kan også være at det er vanskelig å få all informasjon gjennom intervju, samt at jeg ønsker å få vite nærmere hva som faktisk er gjort med et mer objektivt blikk enn hva respondenten i et intervju vil kunne gi.

Jeg har allerede nevnt noe om utvalg av personer til individuelle intervjuer. Jeg har beskrevet dem som sentrale, regionale aktører med beslutningsmyndighet på intergeringsfeltet. Dette innsnevrer kretsen av mulige intervjuobjekter ganske mye, men det vil være behov for ytterligere utvelgelse. Jacobsen har i sin bok fra 2018 beskrevet ulike steg i utvalgsprosessen for dette (Jacobsen 2018:179). Det vil være viktig å innledningsvis skaffe en oversikt over disse aktørene og definere tiden man har til rådighet. Videre må man spesifisere inkluderings- og ekskluderingskriterier for utvelgelsen. Siste steg vil være å velge kriterier for utvelgelse av respondenter. Flere mulige kriterier kan da benyttes, eller en kombinasjon av disse kriteriene.

### **3.1 Begrunnelse for metodevalg**

Nedenfor vil jeg gå gjennom nærmere om min tilknytning til temaet for oppgaven, samt begrunne hvorfor jeg har valgt å gå frem slik jeg har gjort og si mer om forskningsdesignet jeg har lagt til grunn. Ved valg av forskningsdesign er det viktig å undersøke hvilken metode eller design som på best mulig måte besvarer problemstillingen.

### **3.2 Min tilknytning til temaet**

Min interesse for regionreformtematikken har bakgrunn i en generell statsvitenskapelig og politisk interesse for statsstyring og organisering av offentlige organisasjoner, blant annet

hvordan man best utnytter statsfinansene og øker kvaliteten på det offentliges tjenester. Med mange års erfaring fra det norske statsapparatet, både på regionalt og nasjonalt statlig nivå, i tillegg til hospiteringserfaring fra det finske Arbets- og næringsministeriet, fant jeg det naturlig og interessant å studere nyere og pågående regionreformer i disse landene, med særlig vekt på integreringspolitikken og hvordan den gjennomføres i forbindelse med regionreformene.

Fagområdet kjenner jeg inngående etter å ha jobbet i det norske Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og integreringsavdelingen i Arbets- og næringsministeriet i Helsinki. Begge steder har jeg også vært involvert i revidering og utarbeidelse av landenes integreringslovverk.

De siste tre årene har jeg imidlertid jobbet i kommunal og fylkeskommunal sektor og kan, slik jeg ser det, ha et annet og kanskje mer helhetlig perspektiv på gjennomføringen av disse reformene enn om jeg fortsatt hadde jobbet i direktoratet.

### **3.3 Casestudie**

Denne oppgaven gjennomføres som en casestudie. Casestudier er intensive, kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter (Andersen 2013: 14). Kjennetegnet ved casestudier er at ett eller flere tilfeller blir studert inngående. Det kvalitative i casestudier ligger både i den generelle forskningstilnærmingen og i ulike former for datainnsamling og analyse. Andersen påpeker at forskningsdesign, utvelging av undersøkelsesenheter, tolkning og analyse er basert på analytiske resonnementer og ulik tilleggs kunnskap om empiri og teori, snarere enn statistiske prosedyrer.

Andersen viser til at det er noe uenighet i teorien om hva casestudier faktisk er, men han peker på hovedpunkter utarbeidet av Yin (1981a, 1989, 2009), som har hatt stor innflytelse på forskningen, for å beskrive dette nærmere (Andersen 2013:24).

Yin definerer casestudier som en empirisk undersøkelse (1) *‘investigating a contemporary phenomenon (2) within it’s real-life context; (3) when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and (4) in which multiple sources of evidence are used’* (Yin 1989:23).

Det første punktet i Yin's definisjon gjelder samtidighet, der case avgrenses overfor historiske studier. Andersen understreker at en slik avgrensning av casestudier likevel vil være for snever ut fra både metodologiske og praktiske hensyn (Andersen 2013: 24).

Det andre punktet understreker at studiet av et fenomen må knyttes til den videre konteksten. Andersen argumenterer for at et slikt kriterium er en avgrensning overfor to andre hovedmuligheter, der det ene er variabelbasert analyse og det andre er det klassiske eksperimentet.

Det tredje punktet sier også at casestudier dreier seg om fenomener som ikke kan skilles fra konteksten. Andersen viser til at all beskrivelse og forklaring i praksis må foreta en avgrensning av hvilke sider ved konteksten som er relevant og bærende for analysen (Andersen 2013:25). Gode forkunnskaper gjør det mulig å trekke grensen mellom fenomen og kontekst.

Det fjerde punktet hos Yin gjelder bruk av mange datakilder. Dette er et punkt det er stor enighet om i teorien. Casestudier baserer seg på bruk av mange og ulike datakilder og validitet i tolkninger og forklaringer er en av casestudienes sterke sider, ifølge Andersen.

Yin (1989) peker også på at casestudier er best egnet og *'preferred strategies when 'how' or 'why' questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is a contemporary phenomenon within some real-life context.'* Andersen understreker at definisjonen utvikles gjennom kontrasten til kvantitative utvalgsstudier, der spørsmålene vanligvis er hvor ofte eller hvor mange (Andersen 2013:25). Styrken ved casestudier ligger i forståelse og forklaring av prosesser.

Andersen peker imidlertid på at Yins definisjon kun er en grov avgrensning av case som undersøkelsesenheter, og at grenser må trekkes overfor sosialt rom, tidsperiode og tilhørighet til en klasse av fenomener. Case og deres avgrensning er likevel ikke gitt, og Andersen argumenterer med at det avgjørende er hva noe kan ses som et interessant eksempel på eller et case av, noe som innebærer at det samme settet av observasjoner kan tolkes på ulike måter (Andersen 2013:26) Slike tolkningsrammer kan vokse frem gjennom forståelsen av det case som studeres, bygge på eksisterende begreper eller teorier eller en kombinasjon.

Regionreformer i Norge og Finland vil i denne oppgaven bli behandlet som hver sine caser og jeg vil søke å forstå og forklare regionreformprosessene ut fra det som er beskrevet her.



### 3.4 Forskningsdesign

Casestudier kan dreie seg om studie av ett enkeltcase eller et komparativt studie av flere caser. Denne oppgaven omhandler en komparativ studie av regionreformer i Norge og Finland, og det er tre hovedtyper av forskningsdesign man kan velge mellom for å studere disse fenomenene, henholdsvis ateoretiske, fortolkende og begreps-/teoriutviklende design (Andersen 2013: 62). Dette er begreper som er i tråd med det som er utviklet av Lijphart (1971) og Eckstein (1975).

Ateoretiske casestudier er motivert av interesse knyttet til spesielle saker, hendelser, sosiale grupper eller miljøer – og de søker elementer til framstilling og forklaring i det caset som studeres.

I fortolkende studier benyttes eksisterende teori for å avgrense, tolke og forklare et case. Slike studier blir derfor anvendt vitenskap hvor begreper og teoretiske sammenhenger brukes for å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale.

Målet med en begreps- og teoriutviklende design er i motsetning til det fortolkende designet, å utvikle teori gjennom utvikling av nye begreper, modifisering av eksisterende begreper eller falsifisering knyttet til begreper (Andersen 2013:75).

Komparative studier, kan som ved studier av enkeltcase, variere mellom de nevnte forskningsdesignene. Andersen understreker at det kan være flere fordeler ved sammenlignende casestudier, for eksempel at sammenligninger gjør det mulig å etablere en referanseramme for å karakterisere og måle fenomener som ikke har noen gitt målestokk. Hoveddimensjoner og målbarhet etableres gjennom relativisering av de enkelte casene som studeres (Andersen 2013: 92).

Det skilles mellom to hovedtyper av sammenlikninger. Den ene benytter sammenlikning for å øke forståelsen av en hovedcase, mens den andre bruker sammenlikninger for å identifisere variabler som kan forklare forskjeller mellom caser.

Denne oppgaven vil primært ta utgangspunkt i et fortolkende design av det komparative studiet.

## **3.5 Kvalitet i data**

Hva som kjennetegner en god casestudie, reiser spørsmål om oppgavens validitet og reliabilitet. Hva som ligger i disse begrepene vil derfor gjennomgå nedenfor.

### **3.5.1 Reliabilitet**

Reliabilitet etableres gjennom overbevisende dokumentasjon av fremgangsmåter, datagenerering og analyse (Andersen 2013:14). Det handler om hvor pålitelige dataene er og knytter seg opp mot nøyaktigheten i undersøkelsens data, hvilke data som benyttes, innsamlingsmåten og hvordan dataene bearbeides.

### **3.5.2 Validitet**

Validitet handler om dataenes relevans (gyldighet).

Indre validitet handler om kvalitet og troverdighet og framheves ofte som casestudiers styrke (Andersen 2013:14). Fortrolighet med mange ulike typer data gir detaljert innsikt om de enkelte tilfellene.

Ytre, eller ekstern, validitet er et spørsmål om hvor representative slike funn er for en større populasjon (Gerring 2007:43 i Andersen 2013:14). Andersen peker på at i forhold til empirisk representativitet stiller casestudier som sådan svakere, siden de kun går i dybden på noen få enheter. Empirisk representativitet er ikke det samme som teoretisk representativitet, hvor sistnevnte må bygge på overbevisende argumentasjon om hvordan empiriske hovedsammenhenger og prosesser kan ses som representative for typologier, begreper og forklaringsmekanismer. Strategisk posisjonering eller caseutvelgelse gjør det derfor mulig å slutte fra empirisk variasjon til teoretisk univers, påpeker Andersen.

Et sentralt spørsmål her er hvor relevant eller godt dataene representerer fenomenet som er studert. Det handler med andre ord om undersøkelsen er egnet eller ikke for å undersøke det man skal undersøke, som i dette tilfellet er flere initiativer til regionreform som er tatt i Norge og Finland.

Norge og Finland er to nordiske, relativt små, demokratiske samfunn. Funnene mine vil med tanke på egenskapene til landene ikke kunne overføres til alle land. Det kan derimot til en viss grad vise tendenser til hvordan reforminitiativer tas og gjennomføres i land med mye av de samme egenskapene.

Nå har vi sett på det metodiske grunnlaget for oppgaven. I det følgende vil jeg gå nærmere inn på resultatene fra datainnhenting.

## 4 Resultater

Denne oppgaven baserer datagrunnlaget på teori knyttet til endringer og reformer. I tillegg har jeg sett det som formålstjenlig å forsøke å innhente data via informanter. Slik Andersen påpeker, kan utgangspunktet være ulike casesdesign, men uansett vil forskeren forankre samtalen i egne forskningsspørsmål og mer eller mindre avklarte analytiske forutsetninger (Andersen 2013: 120). I en teoretisk, fortolkende case vil forskeren legge større vekt på tilleggskunnskaper og teori i etableringen av den analytiske konteksten for studien, slik som i dette tilfellet.

### 4.1 Nærmere om datainnhenting

Nøkkelinformanter vil kunne være personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i spørsmål forskeren ønsker å få belyst. Som Andersen beskriver, oppsøkes disse fordi de er «*ressurssterke innenfor sitt domene*» (Andersen 2013:120). De har tilgang til informasjon og kontakter og behersker feltet de opererer i, men de er ikke nødvendigvis eliteaktører.

Jeg har på bakgrunn av dette valgt ut informanter, som ut fra mine vurderinger, vil kunne være gode representanter for å kunne belyse oppgavens tema. Gjennom sin innsikt og erfaring vil de kunne bidra på en konstruktiv måte opp mot oppgavens problemstilling.

Valg av informanter må gjøres med hensyn til flere ting, blant annet tid og antall. Det kan argumenteres for at det er få informanter i dette tilfellet, men jeg mener de har belyst problemstillingene godt innenfor den tidsrammen som har vært, samt at en stor del av oppgaven bygger på annet datamateriale i tillegg.

Jeg har også vurdert det som hensiktsmessig at dette er personer jeg kjenner til en viss grad fra før, selv om jeg ikke har hatt en nær arbeidsrelasjon med dem. Etter min vurdering har jeg sett det som positivt at vi allerede er kjent og har et tillitsforhold, som har kunnet berede grunnen for at intervjuene raskt, åpent og tillitsfullt har kunnet finne sted og gi et godt empirisk bidrag til oppgaven.

Jeg kontaktet informantene først pr. e-post og presenterte en kortfattet informasjon om oppgaven og dens problemstilling. På grunnlag av vanskeligheter med å finne aktuelle tidspunkt og tidspress, ble spørsmål sendt over til informantene og besvart pr. e-post. Det har kun vært små avklaringer i etterkant.

I Norge har jeg henvendt meg til fagkoordinator for integrering i Viken fylkeskommune, Ellen Bruun Torvik. Bruun Torvik har lang erfaring på feltet og har tidligere jobbet i ulike deler av IMDi, blant annet ved regionkontoret på Gjøvik.

I Finland valgte jeg å henvende meg til leder for integreringsavdelingen ved en av Finlands NTM-sentraler i Østerbotten (Vaasa), Emine Ehrström. NTM-sentraler ligger på regionalt nivå og er forlengede armer av den finske statsadministrasjonen. De ligner derfor i noen grad på den norske statsforvalteren, men i motsetning til sistnevnte som har en tilsyns- og kontrollfunksjon som en stor del av sitt oppdrag, er NTM-sentralene regionale utviklings- og gjennomføringsaktører tilsvarende den norske fylkeskommunemodellen. En annen viktig forskjell er imidlertid også at de ikke er folkestyrte organer som fylkeskommunene. Ehrström besvarte sine spørsmål vekselvis på engelsk og svensk. Spørsmålene er tilpasset finsk virkelighet, men ble formet for å kunne sammenligne med den norske regionreformen.

## 4.2 Intervjuer

På spørsmål om hvordan informantene vurdere resultatet fra regionreformarbeidet så langt, pekte Bruun Torvik på at det er mangler i samarbeidet mellom instansene hvor virkemidlene ligger; det vil si mellom NAV, kommune og fylkeskommune. Hun ga uttrykk for at om ikke disse tre organene samhandler blir alternativet svært mye dårligere, og det tar tid. Videre ga hun uttrykk for at

*«En styrking av oppgavene fra statens side hadde vært å foretrekke, samt noen lovendringer og kulturendringer hos [ulike offentlige aktører] som hver for seg har nok med seg selv og å svare ut egen måloppnåelse.»*

Hun viser til at man må samordne målkrav hos de ulike aktørene for samme problem. Slik er det ikke i dag, hevder hun. Det bidrar til fragmentering og svak måloppnåelse hos alle aktørene.

I Finland peker Ehrström på at det har vært et stort behov for sosial- og helsevårdsreformen som skal tre i kraft fra 2023. Reformen vil imidlertid få *«ulike effekter og resultater avhengig*

*av hvordan tjenester ytes i regionen eller kommunen før reformen». Hun pekte på at integreringstjenester i Finland har blitt tilbudt «av lokale statlige sosialtjenester og at sosial- og helsevårdsreformen ikke tar høyde for behovet for integrering. I fremtiden bør derfor ansvaret for integrering ikke ligge under de statlige sosialtjenestene, men være et kommunalt ansvar. En kommune i et område kan tilby integreringstjenester for et større område, eller kommunene kan avtale interkommunalt samarbeid,» etter hennes mening.*

Reformer kan gjennomføres på ulike vis og det var derfor naturlig å stille spørsmål til informantene om de mener hele eller deler av reformen, når den uansett var vedtatt gjennomført, kunne vært utført annerledes.

Ehrström pekte i så måte på at det i Finland har vært snakk om at ansvaret for sosial- og helsetjenester bør tilbys på regionalt nivå, på grunn av kostnader. Hun uttrykte at

*«Dette vil også bidra til mer likestilte tjenester for brukerne. Jeg er litt bekymret for at vi gjennomfører en reform som innebærer at vi flytter sosial- og helsetjenester fra lokalt til regionalt nivå, samtidig som vi reformerer sysselsettingstjenester ved å flytte disse fra regionalt til lokalt nivå. Sysselsettingstjenestene (TE-kontorer) ligger på regionalt nivå i dag, men skal i løpet av 2024 bli overført til det lokale nivået. Så hvis man ser på det store bildet er jeg usikker på om reformen av sysselsettingstjenestene er berettiget.»*

Hun ser derfor de finske pågående regionreformene i sammenheng, og konkluderer med at de ikke er godt nok utredet og planlagt.

Bruun Torvik ga uttrykk for at det i det norske tilfellet burde vært en større grad av tydeliggjøring når det gjelder grensesnittet mellom Statsforvalteren og fylkeskommunens rolle på samordning, koordinering, råd og veiledning regionalt. Her viste Bruun Torvik til integreringsloven § 4. Dette lovverket ble revidert samtidig med innføringen av regionreformen, og beskriver fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Hun ga klart uttrykk for at fylkeskommunen må definere sin egen rolle, *«men her kunne vi fått litt drahjelp [fra lovgiver].»*

Hun viste videre til at en stor del av tilskuddsporteføljen til direktoratet ikke fulgte med over til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen, og at det medfører at *«pengene og makta ligger i IMDi. IMDi går rett til kommunen i vår region og driver utviklingsarbeid.»* Hun understreket at fylkeskommunen har ansvar for plan for kvalifisering til innvandrere og

at NAV «*jobber også med sitt*», men at denne uklare rollefordelingen bidrar til at systemet er «*enda mer fragmentert enn før*» og at det bidrar til å «*undergrave regionreformen.*» Som et eksempel på dette viser Bruun Torvik til at tildelingsbrevet til IMDi fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2022 ikke nevner samarbeidet med fylkeskommunene «*med ett ord*», mens tildelingsbrevet til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse fra Kunnskapsdepartementet inneholder mye om dette samarbeidet. Bruun Torvik mener det er en «*påfallende forskjell*». Det kan være verdt å merke seg at disse to direktoratene inntil i fjor høst begge lå under sistnevnte departement.

I tillegg viste hun til at IMDi som direktorat har vokst i antall ansatte, selv om regionreformen la føringer for det motsatte. Bruun Torvik uttrykte at hun «*tenker [ ] at det er på bekostning av fylkeskommunenes integreringsarbeid.*» Hun mener at potensialet for varige endringer ligger i fylkeskommunen «*da vi også har samarbeid med næringslivet som er essensielt for rask integrering*».

Også Ehrström viser til viktigheten av rask integrering for å lykkes med oppdraget. Hun uttalte

*«Jeg skulle ønske at vi enten hadde lagt alt ansvar til det regionale nivået eller det lokale nivået. En av delene. Jeg mener den beste måten ville vært om begge disse ansvarsområdene lå på samme myndighetsnivå. Derfor er jeg ikke sikker på om disse reformene løser problemene og får oss «opp av grøfta». Når det gjelder sysselsettingstjenestene har det vært mange diskusjoner om arbeidsmarkedstiltakene. Arbeidssøkerne er en svært mangfoldig gruppe med ulike behov. Arbeidsmarkedssenteret i Østerbotten (ELY-senteret) har den laveste arbeidsledigheten i Finland. Kan man møte arbeidslediges behov best på lokalt nivå? Kan man for eksempel i større grad tilby tjenester overfor grupper enn individer. Er dette kostnadseffektivt?»*

*På den andre siden ser jeg det som positivt at integreringsdelen av sysselsettingstjenestene overføres til det lokale nivået. Kommunen har i større grad mulighet for å innta et helhetlig perspektiv for å fremme integrering. Frem til nå har jo dette vært et ansvar for to ulike myndighetsorganer, så jeg håper kommunene kan bli organisert på et annet vis slik at en kommunalt ansatt representant kan ivareta enkeltpersonene som har behov for integrering på et mer helhetlig vis.»*

Bruun Torvik viste også til et annet integreringsområde enn kvalifisering og bosetting for å illustrere utfordringene med regionreformen og maktforskyvningen mellom stat og fylke. Det gjelder ordningen med minoritetsrådgivere på de videregående skolene i landet. Denne gruppen jobber med unge personer som er utsatt for negativ sosial kontroll og fare for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Bruun Torvik er tydelig på at arbeidsgiveransvaret for denne gruppen åpenbart burde vært overført til fylkeskommunene, som ellers har ansvar for arbeidstakere i de videregående skolene. Hun sa videre at *«[d]et skjer ikke – og samarbeidet med IMDi er så å si umulig – lite skjer og ingen svarer på henvendelser – kanskje etter flere måneder. Det er jo ikke så rart når det ikke står i tildelingsbrevet [ ] – det var slik også før Ukraina.»*

Bruun Torvik gir generelt uttrykk av at det er stort behov for samordning av tildelingsbrev mellom departementene, men at dette også gjaldt før regionreformen. Reformen hadde imidlertid sterke føringer om viktigheten av slik samordning. Videre mener hun det er behov for overføring av flere oppgaver fra stat til fylke.

Ehrström uttrykte at hun *«håper at tjenestene som tilbys kan bli organisert på en slik måte at for eksempel både arbeidssøkere og personer som står utenfor arbeidsmarkedet skal få tilbud om de samme integreringstjenestene»*. For å eksemplifisere dette, viste hun til samfunnsorienteringen som tilbys innvandrere. Hun mente dette vil føre til en mer kostnadseffektiv tjeneste. Hun kom også inn på det juridiske rammeverket og viste til at *«[f]or tiden har Finland to ulike retninger for å fremme integreringen innenfor det gjeldende juridiske rammeverket – en for arbeidssøkende og en annen for de som står utenfor arbeidsmarkedet. En revidert integreringslov er i ferd med å vedtas og vil kunne gjøre noe med dette. Jeg ønsker at den statlige finansieringen for de lokale og regionale integreringsformålene blir øremerket.»*

En slik debatt om øremerking av midler på statsbudsjettet kjenner vi også fra Norge og fra flere ulike samfunnsområder.

### **4.3 Geografiske reformer i Norge**

Kommune- og regionreform er et gjentakende diskusjonstema i norsk politikk. Før andre verdenskrig, mer presist i 1930, var for eksempel antallet kommuner i Norge 747, et tall som etter 1967, da den såkalte formannskapsloven ble innført, ble redusert til 454 (Kjærgaard mfl.

2020:5). Etter dette har det kun vært en svak nedgang i antallet norske kommuner frem mot 2015, da tallet var nede i 428. Antallet fylker har i samme periode ligget stabilt på rundt 19.

Sandkjær Hanssen mfl. (2008) viser til at reformdiskusjon har vært et tema over tid og at det også var det på begynnelsen av 2000-tallet under den Ap-styrte regjeringen ledet av Jens Stoltenberg.

Flere regjeringer har siden 2000 vurdert både organisering av kommuner og regioner/fylker. Solberg-regjeringen startet i 2013, når regjeringen hadde flertall i Stortinget, arbeidet med både en kommunereform og en regionreform. Førstnevnte resulterte i en reduksjon av kommuner med virkning fra 01.01.20 fra 428 til 356, mens antallet fylker ble redusert til 11 med virkning fra samme tidspunkt. En storstilt reversering av regionreformen ble imidlertid vedtatt av Stortinget våren 2022.

Startskuddet for den norske kommunereformen ble gitt i forbindelse med at Solberg-regjeringen tiltrådte i oktober 2013. Behovet for kommunereform hadde også vært vurdert under tidligere regjeringer. Ideene Solberg-regjeringen tok inn i sin regjeringsplattform, bar likevel veldig preg av å være inspirert fra Danmark, hvor formålet med og behovet for en slik reform ble begrunnet med at større og mer robuste kommuner ville sikre tjenestetilbudet til innbyggerne på en bedre måte.

På bakgrunn av dette ble det nedsatt et ekspertutvalg, ledet av Terje Hagen, som hadde i mandat å finne «*kriterier for god kommunestruktur*».

Med regionreformen ble en del statlige oppgaver på integreringsområdet overført til den regionale aktøren, som i norsk sammenheng er fylkeskommunen. Dette gjaldt flere, til dels ganske ulike fagområder, som kvalifisering av innvandrere, arbeid mot negativ sosial kontroll og arbeid med frivillighet med innvandrergupper som målgruppe.

Arbeidet med kvalifisering av innvandrere som fylkeskommunene gjennomfører innebærer planmessig arbeid for å sikre at regionale arbeidskraftbehov møtes. For eksempel kan dette gjelde karriereveiledning. Fylkeskommunene oppgir imidlertid at det er en utfordring at integreringsarbeidet og opplæringen innenfor dette området gis etter opplæringsloven og ikke etter intensjonene som er nedfelt i integreringsloven. Østlandssamarbeidet, som er et politisk samarbeid mellom Oslo kommune og fylkeskommunene Viken, Innlandet og Vestfold og



Telemark, har gitt uttrykk for at dette må medføre en endring i revidert opplæringslov for å kunne gjennomføres (Østlandssamarbeidet 2021).

#### **4.4 Geografiske reformer i Finland**

Finland har, i likhet med Norge, opplevd en reduksjon i antallet kommuner i forrige århundre, fra 520 i 1968 til 301 i 2015 (Kjærgaard mfl. 2020:5). Likt Norge har det også vært gjentatte forsøk på å reformere kommunestrukturen med et mål om enda færre kommuner, og hvor det i reforminitiativet har vært lagt stor vekt på frivillighet fra lokalnivået.

Kjærgaard mfl. (2020) peker på at det har vært to store initiativer siden årtusenskiftet, hvor man i perioden 2005 til 2013 reduserte antallet kommuner med hele 27 %. I 2011 startet man så en prosess for å redusere ytterligere med et endelig mål om mellom 70-100 kommuner i hele Finland. Initiativet ble imidlertid stanset i 2015. Kun en kommunesammenslåing har skjedd i etterkant med virkning fra 01.01.20, slik at antallet finske kommuner nå er redusert til 294.

Finland har ikke et folkevalgt regionalt nivå tilsvarende fylkeskommunene i Norge. En konsekvens av dette er at det interkommunale samarbeidet er omfattende og i mange tilfeller også lovpliktig (Kjærgaard mfl. 2020:15).

I Finland ble et reforminitiativ til en kommune- og servicereform fremlagt av regjeringen i mars 2005 som en del av en ramme for de statlige finansene for årene 2006 – 2009.

Bakgrunnen var en analyse av de demografiske endringene i Finland, hvor andelen eldre vokste raskt, og denne demografiske forskyvningen var ventet å skape økonomiske og tjenestemessige utfordringer for mange kommuner. Regjeringen foreslo derfor en reform som hadde som intensjon å skape et større befolkningsunderlag for den kommunale tjenesteytelsen.

Initiativet til reform kom midt i en regjeringsperiode og var delvis inspirert av Danmarks vedtak om en strukturreform sommeren 2004. Fra starten betonet regjeringen frivillighet og ulike handlingsalternativer. Kommunesammenslåinger eller økt samarbeid var hovedalternativene. Reformen ble forberedt av en prosjektgruppe bestående av regjeringspartienes politiske statssekretærer. I årene 2008-2013 ble det gjennomført i alt 48 frivillige kommunesammenslåinger. Etter finske forhold var reduksjonen i antallet kommuner relativt stor, men frivilligheten og mangelen på styringsmekanismer førte til at sluttresultatet bar preg av å være fragmentert. Regjeringen som tiltrådte i 2011 lanserte derfor en ny reform

som hadde som formål å få en mer ensartet kommunestruktur gjennom ytterligere kommunesammenslåinger, som staten skulle styre mer håndfast enn under den første reformen. Den andre reformen mislyktes politisk og førte ikke til noen konkrete resultater.

To nye reformer har vært under planlegging i Finland de siste årene, henholdsvis sosial- og helsetjenestereformen og reformen av arbeids- og næringstjenestene. Disse må ses i sammenheng, da de inneholder mye av de samme begrunnelsene og har like formål om å yte bedre offentlige tjenester.

I sosial- og helsetjenestereformen er formålet å reformere *«hela den offentliga social- och halsovården»*, jf. reformens nettside. Reformen skal etter planen tre i kraft 1. januar 2023. Reformen er ment å flytte tjenester fra lokalnivået til regionnivået og begrunnes med at samfunnet har endret seg og at innbyggere ikke får like tjenester avhengig av hvor man bor i Finland.

For en ytterligere begrunnelse har regjeringen uttrykt at innbyggerne skal få *«högkvalitativa social- och halsovårdstjänster på lika villkor och att skillnaderna i välfärd och hälsa ska minska»*. Man viser til at man har tenkt å benytte de beste og mest effektive nye fagmodeller og sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft og forbedre sikkerheten for innbyggerne. Det vises videre til at man skal sikre støtte og tjenester som den enkelte trenger til rett tid, at tjenester ytes raskt, at nærtjenestene blir mer mangfoldige, man vil sikre medvirkning, sikre rett til bruk av morsmål og tolk, nærtjenester som vurderer arbeids- og funksjonsevne, barnefamiliestøtte og økt bruk av netjtjenester.

Ved gjennomføring av reformer er lovgivning sentralt. I denne finske reformen er også mange lover tilpasset og godkjent i den finske Riksdagen. Sentralt for integreringsområdet i regionreformen er integrasjonsloven som gjennomgikk en stor revisjon i 2018, i tillegg til Lag om välfärdsområden, Lag om ordnande av social- och hälsovård og Lag om indelningen i välfärdsområden och landskap. Denne reformen er et godt eksempel på hvor omfattende en slik reform vil være når det gjelder endringer også i lovgivningen.

Gjennomføringen av reformen følger en egen plan, hvor formålet fra statlig hold har vært å understøtte regionale aktørers arbeid med den praktiske gjennomføringen, tidsplan, lovforpliktelser og muligheter for økonomisk støtte, se figur 4 Plan for regional gjennomføring.

## Färdplan för regionalt genomförande



Figur 4 Plan for regional gjennomføring av den finske sosial- og helsevårdsreformen

Det fremgår av denne oversikten, som sist ble oppdatert 23.02.22, at integreringsområdet er et av flere områder som skal omorganiseres, jf. Organisering av tjensterna pkt. G. Går man nærmere inn på hvordan dette er tenkt gjennomført i Färdplanen, trer det en klar prosjektbasert tilnærming frem, hvor følgende punkter kan nevnes for integreringsområdet:

- Tjenester for samfunnsgrupper med integreringsbehov
  - Herunder, identifisering av grupper som har behov for samordnede tjenester og definering av blant annet regionale særtrekk
- Nettverksforvaltning og samarbeidsmodeller
  - Herunder, kartlegging av samarbeid med regionale aktører og definisjon av samarbeidsmodeller, samt rolleavklaring
- Samarbeid i YTA-området
  - Herunder, fastsetting av innhold i samarbeidet og regionenes rolle i samarbeidet

Parallellt med Social- og helsevårdsreformen, som i seg selv er en stor og omfattende reform, forbereder Finland en reform av arbeids- og næringstjenestene som skal tre i kraft fra 2024. Det er ikke satt en endelig dato for gjennomføringen.

Denne reformen har som formål å overføre arbeids- og næringstjenester til det lokale nivået, altså kommunene. Bakgrunnen for dette igjen ligger i regjeringens sysselsettingsmål og ønske om styrking av kommunens ansvar for sysselsettingstjenestene.

#### **4.5 Integreringspolitikkenes særpreg**

Man kan spørre seg om ulike politikkområder har særpreg. Særpreg kan synes klart og tydelig for eksempel på utenriks- og forsvarspolitikken, hvor andre interesser, aktører og mekanismer enn de rent innenrikspolitiske spiller en stor rolle.

Integreringspolitikken er et relativt nytt begrep i både Norge og Finland. Det har et helhetspreg som omfavner mange andre politikkområder og derfor kan være vanskelig å kategorisere. Et talende eksempel på dette, kan være departementstilknytningen til IMDi etter opprettelsen i 2006. Direktoratet har ligget under hele åtte departementer på veien til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, hvor det nå ligger.

I arbeidet med reformer og integreringspolitikkenes plass i forvaltningen, kan det argumenteres for at begrepsbruk er viktig. Dette gjelder helt fra hvordan føringer gis for arbeidet. Kjærgaard mfl. 2020 s. 35 viser til at sammensettingen, og særlig mandatet for de reformforberedende utvalgene, har vært forskjellig mellom landene. Der Norge særlig har vektlagt utvalgets legitimitet i stedet for kontroll med utvalget, har det motsatte vært tilfelle i Finland. Dette viser seg blant annet ved at Hagen-utvalget besto av uavhengige eksperter, mens man i Finland i de seneste reformene har hatt utvalg som har vært tett knyttet opp til den finske regjeringen. I tillegg ble de finske kommunene, og Finlands svar på KS, Kommunförbundet, særlig involvert. KS som i Norge representerer både kommuner og fylkeskommuner, er i Finland for øvrig delt i to, ved at også Landskapsförbundet representerer regionene. Også de ble involvert i arbeidet.

Proba (2019:3) viser til at integrering handler om *«hva som skjer når mennesker med ulike bakgrunner, oppvekstvilkår og referanserammer skal utgjøre - og fungere sammen i – et felles samfunn.»* Det er nødvendig at dette fungerer godt, særlig i våre nordiske velferdsstater hvor velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse, og som Proba argumenterer for er samfunnets sosiale bærekraft avhengig av at vi over tid har en befolkning *«uten for sterk polarisering mellom grupper.»*

Begrepet integrering har i forskjellige sammenhenger blitt gitt ulikt meningsinnhold. De siste tiårene har begrepet imidlertid blitt stadig mer aktualisert, noe som i stor grad har

sammenheng med økt innvandring til både Norge og Finland. For eksempel har innvandringsandelen i landene økt og ligger pr. 2022 på hhv. 18,9 % for Norge og 8,5 % for Finland, jfr. Statistisk sentralbyrå og Statistics Finland. Som Proba (2019:9) viser til, finnes det ikke en enhetlig og helhetlig definisjon på hva integrering er, selv om dette i lang tid har vært diskutert både politisk, i fagmiljøer og i samfunnsdebatten. Det er heller ikke et avklart begrep internasjonalt hos for eksempel EU, OECD og FN. Heller ikke hos SSB eller Statistics Finland har man noen uttalt definisjon og det vanligste er derfor å benytte deltakelse på ulike samfunnsarenaer som definisjon for å sammenlikne innvandrere og deres etterkommere med befolkningen ellers uten at man tar stilling til hva integreringsbegrepet som sådan innebærer. I den såkalte Brochmann 2-rapporten, la utvalget ledet av Grete Brochmann, til grunn at det er store faglige uenigheter om begrepet, og at det i praksis er blitt *«en samlebetegnelse på kompliserte prosesser mellom individ, gruppe og samfunn, der det eksisterer en sentral spenning mellom retten til å være lik – og retten til å være forskjellig»* (Brochmann 2017).

I Norge kom det etter hvert forslag om en regionreform. Meldingen til Stortinget fra regjeringen Solberg, inneholdt imidlertid ikke like store forslag til endringer som Hagen-utvalget opprinnelig hadde foreslått. Blant annet ble et forslag om å endre forskningssystemet ikke vedtatt, der utvalget hadde foreslått å opprette elleve regionale næringsrettede forskningsråd som erstatning for ett nasjonalt forskningsråd. Universitetene og Norges forskningsråd sto samlet i motstanden mot utvalgets forslag, og dette ble til slutt ikke vedtatt. Begrunnelsen fra blant annet de tre største universitetene var at det ikke ville fremme kvalitet, det ville fragmentere det norske forskningssystemet og det ville være en ineffektiv bruk av offentlige midler (Khrono 2018).

I KS' egen podcast, Der livet leves, uttalte Terje Hagen 29.05.20, at han i forbindelse med resultatet av regionreformen mente *«politikkerne har latt seg overkjøre av den statlige forvaltningen»*. Han utdypet dette med at det var Stortinget som selv hadde bedt regjeringen oppnevne ekspertutvalget han ledet og som ga klare føringer på hvilke oppgaver som skulle vurderes. Et av utvalgets viktigste foreslåtte grep var å overføre ansvar fra statlige direktorater til det folkevalgte regionale nivået. Han uttalte også i podcasten at *«dette var Stortingets reform. Vi hadde møter både med regjeringspartiene og opposisjonspartiene i Stortinget og fikk klart inntrykk av at det var bred politisk enighet om hovedtrekkene i vårt forslag.»*

På integreringsområdet foreslo Hagen-utvalget å overføre en del av oppgavene som var lagt til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) over til fylkeskommunene. Resterende

oppgaver ble foreslått overført til departementet slik at direktoratet som en følge av dette skulle legges ned. Økonomisk ville dette innebære at ca. 300 mill NOK i driftsmidler ville bli overført til fylkeskommunene, mens ansvarlig departement ville fått ansvar for forvaltning av over 16 mrd NOK pr. saldert budsjett for 2018 (Meld.St. 2018).

Høringsinstansene var delt i synet på utvalgets forslag, og det fremkommer av nevnte stortingsmelding at samtlige syv fylkeskommuner som uttalte seg, var positive til omfanget av overføringen som ble foreslått og at direktoratet skulle bli lagt ned. Blant kommunene og daværende fylkesmenn, altså statens representanter i fylkene, var det mer delte syn.

Begrunnelsen for et mer positivt syn på oppgaveoverføringen viste blant annet til nærheten mellom fylkeskommuner og kommunene, og til at erfaringsutveksling ville bli lettere dersom flere av oppgavene ble overført fra staten til det regionale nivået. Likevel var det noe delte syn på om man bare burde konsentrere oppgaveoverføringen om bosettingsarbeidet, eller om man heller burde overføre kvalifiseringsarbeidet knyttet til introduksjonsordningen, eventuelt i stedet for.

En nasjonal samordning av både bosettings- og kvalifiseringsarbeidet ble i stort sett på som positivt og nødvendig av de høringsinstanser som var negativ til oppgaveoverføringen, eller ikke ønsket at denne skulle være veldig omfattende. En slik nødvendig samordning hadde også blitt pekt på i studien til Sandkjær Hanssen mfl. (2008), hvor det ble understreket at fragmenteringen i regional stat både når det gjaldt samarbeid mellom ulike departementer og andre aktører samt ulike administrasjonskulturer, særlig regionalt, var viktige begrunnelser for samordningsbehovet.

Det var også enkelte høringsinstanser som mente beslutningsgrunnlaget ikke var tilstrekkelig og at det «*manglet større utredninger av forslagene*» (Meld. St 2018: pkt. 8.2.2).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som vurderte høringsinnspillene og la frem forslaget for Stortinget, vurderte at det var grunnlag for en overføring av oppgaver, men ikke i det omfanget utvalget hadde foreslått. Departementet understreket at fylkeskommunenes ansvar på integreringsområdet særlig kunne styrkes ved å understøtte områder fylkeskommunene allerede hadde et ansvar for, da særlig innenfor kompetansepolitikken. Det ble argumentert med at den regionale aktøren ville kunne bidra til at flyktninger og innvandrere i større grad kunne kvalifiseres til å møte regionale behov for arbeidskraft og på

den måten sørge for en «*bedre og mer bærekraftig integreringspolitikk*» (Meld. St. 2018: pkt. 8.2.3).

Departementet argumenterte videre i stortingsmeldingen for at flere oppgaver bør vurderes overført til det regionale nivået fremover. Man foreslo imidlertid ikke å legge ned fagdirektoratet på området, selv om forslaget i praksis forberedte grunnen for en kraftig intern omorganisering av direktoratet ved at IMDis regionkontorer mistet mye av sin oppgaveportefølje, mens nasjonale oppgaver de hadde utført fortsatt skulle ligge på direktoratsnivå. I stortingsmeldingen skriver departementet videre at «*den nasjonale bosettingspolitikken er helt avgjørende i et beredskapsperspektiv*» og benytter dette som begrunnelse for at IMDi «*derfor [må] beholde et nasjonalt ansvar for bosetting*». Ordningen med et bosettingsutvalg med representanter fra stat og kommune ble derfor beholdt med bakgrunn i dette. Videre begrunnelse var knyttet til at store svingninger i asylankomster krever samarbeid med innvandringsmyndighetene.

Våren 2022 har krigen i Ukraina medført en stor økning i asylankomster til Norge (udi.no). I flere måneder etter at krigen startet i februar dette året, har bosettingen til norske kommuner gått tregt. Flere kommuner, blant annet Bodø kommune, har uttalt at dette delvis kan ha sammenheng med regionreformen og oppgaveomfordelingen i kjølvannet av dette, herunder nedleggelse av IMDis regionkontorer. KS uttalte til NRK i mai 2022 at «*kommunene har vært klare lenge*» som svar på integreringsstatsrådets påstand om at kommunene ikke bosetter, og dette etterlater derfor et inntrykk av ulik forståelse av situasjon mellom stat og kommune (NRK 13.05.22).

Solbergregjeringens syn som fremkom i stortingsmeldingen om regionreformen, møtte naturlig nok ikke stor motstand på Stortinget hvor de hadde flertall, og ble derfor i stor grad vedtatt slik det fremkommer av meldingen.

Proba Samfunnsanalyse har vist til at endringene regionreformen medførte, har definert fylkeskommunens rolle i anmodningsprosessen i bosettingspolitikken. Dette er en rolle som består i å anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket (Proba 2021). Proba peker i sin evaluering på at fylkeskommunens rolle er fastsatt i lov, men ikke forankret i samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger, og at det kan skape en utfordring i en struktur hvor stat og kommune gjennom KS har vært representert. KS

representerer også fylkeskommunene, men Proba mener det ikke er vanskelig å se for seg at det her kan være ulike interesser avhengig av hvilken aktør man representerer.

Proba viser videre til at det i deres evaluering fremkommer at IMDi i stor grad har tatt fylkeskommunenes anbefalinger til følge, men at fylkeskommunene likevel har uttrykt misnøye med samarbeidet med IMDi som statlig aktør når det kommer til planlegging og prosess. Fylkeskommunene har uttrykt at såkalte anmodningskriterier og forslag til fordeling mellom kommunene kommer sent og ikke gir tid nok til politisk behandling. Fylkeskommunene har også pekt på utfordringer knyttet til informasjonsdeling.

I IMDIs eget høringsinnspill til Hagen-utvalgets forslag, datert 07.05.2018, ga direktoratet klart uttrykk for at man er imot nedleggelse av direktoratet og det å flytte store oppgaver over til fylkeskommuner og ansvarlig departement. Man begrunner dette med at utvalgets anbefalinger ikke er i *«tråd med utviklingen på integreringsfeltet»* i tillegg til at det ikke vil fremme likebehandling av personer og kommuner og ikke gir myndighetene nødvendig *«gjennomslagskraft for å møte de integreringsutfordringene vi står ovenfor»*. IMDi var også i høringsinnspillet klar på at utvalgets forslag ville bryte med sentrale prinsipper ved dagens myndighetsmodell, herunder blant annet *«prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner er sidestilte forvaltningsenheter»*. I tillegg mente man at anbefalingene heller ikke var i tråd med føringene om forenkling og effektivisering av offentlig sektor, *«der særlig våre digitaliserte forvaltningsoppgaver gjør det vanskelig å støtte utvalgets anbefaling om å legge ned direktoratet»*.

IMDi, som en statlig aktør på integreringsfeltet, ga i sitt høringsinnspill tydelig uttrykk for at mange av integreringsoppgavene trenger statlig styring innenfor et nasjonalt rammeverk. Direktoratet viste til at hovedoppgaven i norsk integreringspolitikk allerede styres av lokalpolitisk skjønnsutøvelse ved at det er kommunene som selv vedtar om, og hvor mange, flyktninger kommunen vil ta imot, i tillegg til at integreringstilskuddet kommunen mottar ikke er øremerket.

Etter direktoratets mening tilsa det *«handlingsrommet som allerede foreligger på kommunalt nivå [ ] at det ikke er hensiktsmessig med enda et forvaltningsnivå som skal drive politisk skjønnsutøvelse i integreringspolitikken.»* Man mente det var behov for et statlig direktorat som ivaretar et *«nasjonalt helhetsgrep om politikken»* og for å *«lykkes med integreringspolitiske målsetninger og et nødvendig integreringsløft»*. Videre heter det i



høringsuttalelsen fra direktoratet at det å delegere oppgavene til 11 fylkeskommuner *«øker risikoen for større forskjeller i hvordan politikken iverksettes mellom regionene og dermed større regionale forskjeller i tjenester og resultater for brukerne»*.

Regionreformen medførte som nevnt ikke at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ble nedlagt. Imidlertid gjennomførte direktoratet en omfattende intern omorganisering som medførte endring til en såkalt divisjonsstruktur, hvor regionkontorene ble nedlagt. Denne prosessen har vært administrativt initiert og gjennomført og har derfor ikke vært påvirket av politiske føringer.

Interne brev og notater fra IMDi høsten 2019, viser et interessant bilde når det gjelder blant annet forståelsen av regionreformen og hva den innebærer for direktoratet, men gir også et innblikk i hvordan direktoratet definerer sin rolle og ansvar som fagdirektorat på feltet. Et eksempel på dette finner vi i det interne anbefalingsnotatet som ble skrevet i etterkant av at regionreformen var vedtatt og direktoratet hadde avklart at man skulle omorganisere ved å legge ned regionkontorene, og kun ha avdelinger i Oslo og Narvik.

Det fremgår blant annet i dette notatet som en hovedgrunn at årsaken til nedleggelse av regionkontorene følger av *«overføringen av oppgaver med tilhørende ressurser»* flyttes til fylkeskommunene fra 2020, og at det derfor vil *«være få medarbeidere ved de tidligere regionkontorene»* (anbefalingsnotat s. 3). Det heter videre at formålet med de interne endringene er *«både å effektivisere arbeidet i IMDi ved å samle ansatte på færre kontor og å bidra til regjeringens distriktspolitikk»*. I direktoratets brev om beslutning vedrørende oppgaveflytting til Narvik, benyttes en noe annerledes formulering, hvor det pekes på det samme formålet, men at det som en konsekvens av dette medfører at *«årsverkene som ligger under regionkontorene utenfor Oslo og som beholdes på statlig nivå under IMDi, flyttes til Narvik og ikke til Oslo»* (beslutningsbrev 02.12.19 s. 1).

På dette tidspunktet er regionreformen vedtatt og oppgaveoverføring fra stat til fylker er avklart. IMDis beslutning om oppgaveoverføring internt gjelder derfor kun de gjenværende statlige oppgavene. Om dette skriver direktoratet i brevet av 02.12.19 at *«[H]vilke oppgaver som legges til Narvik er innenfor arbeidsgivers styringsrett.»*

I det følgende vil jeg vurdere nærmere de data jeg har funnet gjennom intervju og teorigjennomgang.

## 5 Analyse

I dette kapittelet vil jeg drøfte funnene fra den kvalitative undersøkelsen med bakgrunn i teori om endringsprosesser og reformer. Gjennom dette vil jeg forsøke å belyse problemstillingen

*Hvordan gjennomføres de norske og finske regionreformene på integreringsområdet – og hvilken betydning har dette for begge lands integreringspolitikk?*

Jeg har tatt utgangspunktet i de forsknings- og analytiske spørsmål som er beskrevet tidligere i oppgaven, og vil drøfte dette opp mot den teorien som er gjennomgått og resultatene fra mine undersøkelser.

### 5.1 Bidrar regionreformene til bedre tjenester?

Svarene som er gitt ved innhenting av data til denne oppgaven, kan tyde på at når det gjelder integreringsfeltet er resultatoppnåelsen så langt ikke i mål for det norske tilfellet.

Regionreformens formål om å bidra til mer effektive og målrettede tjenester har ikke slått til. Probas gjennomgang viser at fylkeskommunens rolle er definert nærmere når det gjelder anmodningsprosessen i bosetting av flyktninger, men selv om rollen er definert i lov, mangler forankringen i samarbeidsavtalen mellom kommuner og stat, og lovbestemmelsen blir nærmest uten betydning. Proba skriver at «*det kan skape en utfordring i en struktur hvor stat og kommune ha vært representert*». Proba antyder at det kan være ulike interesser i dette mellom de ulike aktørene. Den ulike innfallsvinkelen i høringsrundene i forkant av at reformen ble vedtatt, gir et vitnesbyrd om at Proba kan ha rett i dette.

Dette tyder også på at planleggingen ikke har vært god, som Jacobsen peker på at må være en premiss for god gjennomføring (Jacobsen 2018).

I de finske tilfellene er det for tidlig å si om reformene vil bidra til bedre tjenester. Men Ehrströms bekymring om fragmentering også i Finland, kan være verdt å være oppmerksom på dersom man ser hen til det norske eksempelet. Bruun Torvik er tydelig på at en fragmentering har skjedd i Norge, selv om dette ikke var intensjonen med reformen. Hennes observasjoner, og det som fremkommer i intervju med henne, ga gjenklang i Probas evaluering om blant annet manglende informasjonsdeling, som igjen går ut over tjenestekvaliteten.

## 5.2 Hvorfor bidrar reformene til bedre tjenester, eventuelt hvorfor ikke?

Den fragmentering av oppgaver og mellom aktører som synes å ha oppstått i Norge, og som de finske regionreformene står i fare for å gjenta, kan også ha noe med hvor klart og tydelig mål med reformen har vært formulert og fulgt. Som Jacobsen påpekte vil det være slik at jo enklere og mer entydig målet er, jo mer objektivt kan det måles om man nærmer seg målet eller ikke, desto bedre vil man unngå målforskyvninger i selve endringsprosessen (Jacobsen 2018:150).

### 5.2.1 Forvaltningens rolle

Ulike statlige organer ga i høringsrunden til regionreformen i Norge, tydeligere beskjed enn på lenge hva man mente om lovforslaget som ble fremmet. Selv om IMDi i høringsuttalelsen vedrørende regionreformen understreket at de er et fagdirektorat som skal bistå med fakta, sikre «best practice», dele norske erfaringer, sikre systematiske evalueringer av tiltak og gi innspill til politikkutvikling, synes direktoratet likevel i høringen å gå ganske langt i å legge til grunn en forståelse av å styre integreringspolitikken med uttale om å ivareta et «*nasjonalt helhetsgrep om politikken*» og i tillegg gå forholdsvis hardt ut mot det regionale nivået ved å hevde at det vil øke forskjeller i hvordan politikken iverksettes mellom regionene. Det er ikke utenkelig at det siste vil skje over tid, men med det relativt store handlingsrommet som finnes innenfor integreringsområdet, er det heller ikke noen gitt fasit på hva som fungerer best i de ulike regionene. For eksempel er nærings- og befolkningsstruktur sterkt varierende. Det samme gjelder arbeidsmarked og arbeidskraftbehov.

Har så direktoratets historikk og plass i forvaltningen betydning? Direktoratet ble bygget på tuftene av integrerings- og mangfoldsavdelingen i UDI, og ble skilt ut fra dette direktoratet. Det har derfor tidligere vært et faglig miljø i et annet og stort, norsk direktorat. Det er verdt å merke seg at statsråden som tok initiativet til opprettelsen av direktoratet i 2005, var senere statsminister Erna Solberg. Det medførte for øvrig en del kontrovers da hennes egen statssekretær ble utnevnt til den første direktøren i IMDi og fikk ansvaret for å opprette og utvikle direktoratet i retning av et eget selvstendig fagorgan med ansvar for å gjennomføre integreringspolitikken.

Integreringsavdelingen i departementet har tradisjonelt vært et lite miljø, og har ikke hatt slik faglig tyngde som direktoratet etter hvert har opparbeidet seg. Det har derfor tilsynelatende vært lagt stor vekt på uttalelser fra direktoratet i tiden etter opprettelsen og det har klart å

forskyve makt nedover fra departementet. En flakkende departementstilværelse kan ha bidratt til dette.

Ved opprettelsen av direktoratet kan ting tyde på at den politiske innflytelsen til IMDi ble styrket, og at dette har vært ulikt gjennomført av skiftende direktoratsledelser som har hatt ulik fokus. For eksempel ble arbeidet med endring av oppgaver internt i direktoratet, og som i resultat innebar en sentralisering, påbegynt av direktør Libe Rieber-Mohn før regionreformen ble vedtatt. Forgjengeren til Rieber-Mohn, Geir Barvik, hadde i perioden 2011-2017 en motsatt tilnærming til slik oppgaveoverføring, hvor regionkontorene ble gitt en nøkkelrolle i samarbeidet med de regionale og lokale aktørene.

Slik bruk av den formelle makten, som Jacobsen også omtaler, kan brukes til å sette mål og bestemme hvilke indikatorer som skal være sentrale når man skal vurdere om man når målet eller ikke. Det kan derfor argumenteres for at en del premisser for utviklingen av norsk integreringspolitikk på sett og vis var lagt allerede før høringsrunden om regionreformen ble lagt på bordet. Fordeling av oppgaver i tråd med føringer om distribusjon av statlige arbeidsplasser kom imidlertid aldri opp til politisk diskusjon, blant annet fordi styringsretten var benyttet innenfor byråkratiet og oppgaver i stor grad også vargeografisk fordelt.

I den finske konteksten ville kanskje ikke dette blitt like aktuelt siden man mangler det regionale, folkevalgte nivået som kunne ha uttrykt en mening om dette. Staten, og byråkratiet, blir således en enda sterkere aktør hvor små kommuner ikke tillegges nok vekt til å kunne skyve på makt mellom forvaltningsnivåer.

### **5.3 Hvilket handlingsrom har det vært for endring underveis?**

Reformer kan endres og justeres underveis, men som Jacobsen påpeker spiller toppledelsen en stor rolle i endringsprosesser, etter teorien om strategi E som er lagt til grunn her.

I de finske reformene har man derfor fortsatt noe tid til å justere ved bruk av den formelle makten som regjeringen og dens statsråder besitter. Dette kan gjøres ved for eksempel å benytte materielle belønninger for å overvinne motstand mot eventuelle endringer som måtte oppstå (Jacobsen 2018:151). Typisk kan dette være økonomiske incentiver for finske kommuner.

Men, når den organisatoriske endringen er satt i gang, som her, fanger bordet til en viss grad. Som Jacobsen påpeker vil det da kunne være vanskelig å delegere ansvaret for endringen.

Dette vil kanskje i særlig grad gjelde slike store endringer som de reformene det her er snakk om. Valgresultatet i Norge høsten 2021 kan være et eksempel på at velgerne straffet den norske regjeringen for blant annet slett håndverk knyttet til regionreformen, selv om også mye annet spilte inn. Valgutfordrerne benyttet likevel valget til å vise motstand mot blant annet reformen, og det var vanskelig for regjeringen å skylde på noen andre, eller vise til at oppgaven var delegert.

## **5.4 Hva kunne vært gjort annerledes i reformene og hvordan?**

Det er påfallende i det norske tilfellet at ikke mer av Hagen-utvalgets forslag til oppgaveoverføring ble gjennomført. Slik Jacobsen viser til, bidrar slike konsulenter som utvalget i realiteten var, til et uhildet og fritt syn på behovet for reform. Dette var også eksperter på organisasjon og ledelse som bidro med et helhetsperspektiv på behovet for endring (Jacobsen 2018).

Et større omfang av oppgaver fra stat til fylke, ville imidlertid sannsynligvis kunne bidratt til en større legitimitet for reformen. Det ville også vist en større handlekraft og bidratt til symboleffekten som Jacobsen omtaler som et viktig element (Jacobsen 2018:155).

For det finske tilfellet er det påfallende at mye synes å være styrt av departementene og interdepartementale arbeidsgrupper, slik tradisjonen ofte har vært i Finland. Det kan også synes som at man «gaper litt for høyt» både med å forsøke å gjennomføre to store, finske offentlige reformer på en gang, men også at man involverer store fagområder som helsevesenet i dette. Risikoen er stor for at det blir en målforskyvning som nevnt ovenfor, hvor mål ikke nås. I tillegg er det en risiko for fragmentering, slik Ehrström er inne på.

## **5.5 Var reformene nødvendige?**

Det er fortsatt uklart om de finske reformene er nødvendige, men det er pekt på en rekke forhold som gjør at endringer må vurderes i implementeringen av finsk integreringspolitikk. Det vil være et godt tidspunkt for slik endring når man uansett skal gjennomføre lovrevisjoner som beskrevet.

Når det gjelder den norske regionreformen, er denne beskrevet av den sittende regjeringen som dårlig gjennomført av den forrige regjeringen. Selv om Ap tidligere har ytret ønske om behov for reformer på området, har de nå bidratt aktivt til å reversere store deler av regionreformen. De har samtidig uttrykt at de ser behov for å forbedre denne, uten at det er konkretisert nærmere hva dette skal innebære.

## 6 Konklusjon

Jeg vil nedenfor kortfattet vurdere om jeg har fått svar på de spørsmål jeg har stilt, men også si noe om hva jeg mener bør være veien videre.

### 6.1 Svar på problemstillingene

Den overordnede problemstillingen denne oppgaven har stilt er hvordan regionreformene i Norge og Finland har blitt og blir gjennomført på integreringsområdet, og hvilken betydning dette har for landenes integreringspolitikk.

Svaret på dette har mange fasetter og jeg mener min undersøkelse har vist at regionreformen i Norge ikke har nådd sitt formål slik det var formulert av regjeringen Solberg. Det er også fare for at regionreformene i Finland ikke vil nå sine formål. Begrunnelsene for at ingen av reformene ser ut til å nå sine mål er forbausende like, og kan summeres i et par punkter.

- For få oppgaver overføres til riktig nivå
- Reformene bidrar ikke til tilstrekkelig tydeliggjøring av roller og ansvar
- Reformene bidrar til en systemfragmentering slik at reformformål ikke nås

Regionreformen i Norge og de finske reformene kan likevel til en viss grad repareres og justeres, men det må etter mitt syn relativt kraftige endringer eller justeringer til, som innebærer litt ulik fremgangsmåte i de to landene.

I Norge vil det være grunnlag for en større oppgaveoverføring fra stat til fylke, dersom man mener alvor med reformen og dens formål. Dette er blitt satt i spill når fem fylker kommer til å gjenoppstå som følge av regjeringsskiftet høsten 2021. Parallelt med en eventuell oppgaveoverføring bør det skje en videreføring av kommunereformen, som innebærer at flere kommuner sammenslås og kommunene kan bli mer jevnbyrdige med fylkene og utjevne en maktbalanse mellom disse, men også mellom kommunal/fylkeskommunal sektor og staten.

I Finland vil det etter mitt syn være nødvendig med en tydeligere ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. De mange ulike reformene som har vært i Finland over tid, vitner om et samfunn som leter etter en god måte å organisere samfunnet på, og hvor man har forsøkt å endre mye på samme tid. Integreringsområdet, med behovet for samordning og helhetsperspektiv, stikker seg ut som et område som lider mye på grunn av dette. Slik sett synes Sandberg å ha rett i at finske reformer er noe finske politikere

egentlig forsøker å unngå, og at det derfor ofte fører til kompromisser. Dette igjen fører ofte til ikke-varige løsninger.

## **6.2 Videre forskning**

Gjennomgangen av hvordan den norske regionreformen har vært gjennomført, med særlig henblikk på integreringsfeltet, kan gi verdifull kunnskap til finske myndigheter når det gjelder hvordan regionreformene der skal gjennomføres fremover.

Etter mitt syn har også norske myndigheter noe å lære av det som fremkommer i denne studien, for eksempel med tanke på nyhetsaker våren 2022 om treghet i bosettingen av ukrainske flyktninger i norske kommuner. Ting kan tyde på at formelle strukturer som ble etablert som følge av regionreformen, kan ha bidratt til en mer ineffektiv organisering av forvaltningen, selv om et av de viktigste formålene med regionreformen var det motsatte.

Gjennomføringen av de finske reformene bør også kunne gi verdifulle innspill til justeringer i Norge og de andre nordiske landene. Som Ehrström påpeker, kan det være gode grunner for å samle ansvar og myndighet knyttet til integreringstiltak på ett nivå, enten dette er det lokale eller det regionale nivået.

Som strategi E viser til er det en forventning i denne teorien at maktforhold og kultur påvirkes over tid. Det vil være interessant å studere om dette vil være utfallet når både den norske og de finske regionreformene har fått virke over tid.







## 7 Litteraturliste

Kjærgaard, M., Houlberg, K., Blom-Hansen, J., Irene Vabo., & Sandberg, s. (2020). De nordiske kommunalreformer; nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland. VIVE – Viden til velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020100883488>

Reformen av arbeids- og næringstjensterna <https://tem.fi/sv/reformen-av-arbets-och-naringstjensterna-2024>

Social- och hälsovårdsreformen <https://soteuudistus.fi/sv/vad-ar-ett-valfardsomrade>

Nullpunktsmåling av regionreformen

Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå

Meld. St. 6 (2018-2019) - Oppgaver til nye regioner

Stand, Torodd (2007) Ledelse, organisasjon og kultur

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2019) Hvordan organisasjoner fungerer

Johnsen, Åge (red) (2014) En strategisk offentlig sektor

Andersen, Svein S. (2013) Casestudier – Forskningsstrategi, generalisering og forklaring

Askim, Jostein; Blom-Hansen, Jens; Houlberg, Kurt & Serritzlew, Søren (2019). How Government Agencies React to Termination Threats. Journal of Public administration research and theory. 30 (2), s. 324-338

Jacobsen, Dag Ingvar (2018). Organisasjonsendringer og endringsledelse

Intervju med Emine Ehrstrøm, Head of Integration and Youth Services, ELY-Centre Ostrobothnia

Intervju med Ellen Randi Bruun Torvik, fagkoordinator integrering, Viken fylkeskommune

Proba samfunnsanalyse (2019). Hvordan måle integrering? Forslag til helhetlig indikatorsett for måling av integrering i Norge. Rapport 2019-3 Proba Samfunnsanalyse [Hvordan måle integrering? | IMDi](#)

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.

Østlandssamarbeidet – Hva er fylkeskommunens integreringsrolle (2021) [Hva er fylkeskommunens integreringsrolle? - Østlandssamarbeidet \(ostsam.no\)](#)

Proba samfunnsanalyse Rapport 2021 – 15 Evaluering av samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. En formalisert samarbeidsstruktur mellom stat og kommune på mottaks- og bosettingsfeltet

Khrono 2018 – Motstand mot regionale forskningsråd [Motstand mot 11 regionale forskningsråd \(khrono.no\)](#)

KS' Podcast Der livet leves 29.05.22 - [Politikerne har latt seg overkjøre av den statlige forvaltningen - KS](#)

Artikkel i nrk.no 06.05.22 – Har «tatt over» ansvaret for flyktninger

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2018) – Svar på høring – Regionreformen: Desentralisering av oppgave fra staten til fylkeskommunene

Dente, Bruno & Kjellberg, Francesco (mfl.) (1988) The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies

Sandkjær Hanssen, Gro; Hansen, Tore & Stigen, Inger Marie (2008) Det fragmenterte regionale styringssystemet – Konsekvenser for samordning i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 24 s. 198-223

Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence E. (2010) Territorial choice – The Politics of Boundaries and Borders

Rokkan, Stein (1987) Stat, nasjon, klasse - Essays i politisk sosiologi

Hernes, Vilde (2020) Policy preferences and ministerial structures: Immigrant integration governance in Western Europe 1997-2017 Governance An international Journal of Policy, Administration and Institutions

Hernes, Vilde (2021) The case for increased centralization in integration governance: the neglected perspective. Comparative Migration Studies

NRK-artikkel 13.05.22: [Seng i Seljord søker flyktning – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)

IMDI-brev 02.12.19 Beslutning om oppgaver til IMDIs nye kontor i Narvik

IMDi-notat 27.11.19 Anbefaling fra arbeidsgruppen Hvilke oppgaver bør legges til nytt kontor i Narvik?

Brev til Samhandlingsmøte fra Direktøren 27.11.19 Drøfting av oppgaver til Narvik

