

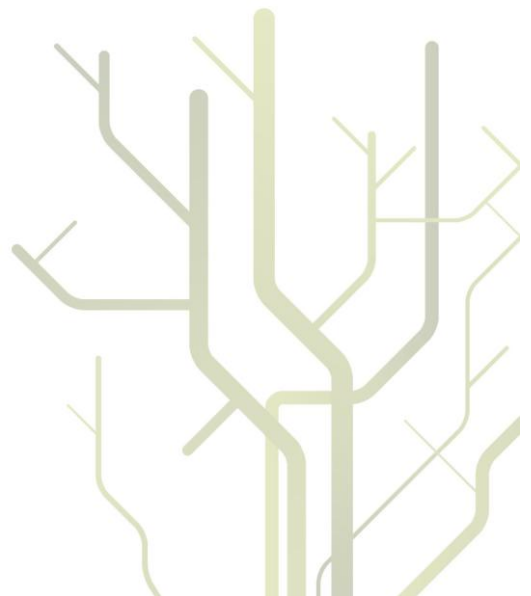
## Hva nå, fylkeskommune?

En translasjonsteoretisk analyse av regionreformen



**Åge Vebostad**

Avhandling levert for graden  
Philosophiae Doctor  
Juni 2013





# Forord

Jeg ble ansatt på Høgskulen i Sogn og Fjordane høsten 2004. Høsten 2005 ble jeg tatt opp på doktorgradsprogram ved Universitetet i Tromsø. Arbeidet med avhandlingen har vært krevende. Jeg har ved flere anledninger tatt noen avstikkere, og uten god veiledning hadde jeg kanskje fremdeles vært ute av kurs. I tillegg til å korrigere og gi gode råd har veilederne også motivert meg. Tusen takk til Kjell Arne Røvik og Oddbjørn Bukve!

Kolleger og ledelse fortjener også en takk; kolleger for gode samtaler og oppmuntring i prosessen, og ledelsen for praktisk tilrettelegging og støtte. En særlig takk går til deg, Sverre, som leste avhandlingen - sakte - med pirkete blikk og en aktiv rødpenn.

Mens jeg har arbeidet med avhandlingen, har det skjedd mange viktige hendelser i livet mitt. I 2008 kjøpte jeg og Synnøve hus. Året etter giftet vi oss og fikk vår første sønn, Jacob. Så fikk vi Bernhard i 2010 og Sjur i mai 2013. Tre herlige gutter som setter arbeidet med avhandlingen i perspektiv!

Dessverre døde pappa for tidlig våren 2010. Han har siden vært med meg i minnet, hver dag.

Å skrive en doktoravhandling i en så hektisk familiehverdag er krevende. Uten deg, Synnøve, hadde det aldri latt seg gjøre. Jeg beundrer deg for din tålmodighet og forståelse. Du har vært den aller viktigste bidragsyteren. Tusen takk!

Åge Vebostad.

Sogndal, 27. juni 2013.



# Innhold

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Forord.....              | iii |
| Figurer og tabeller..... | xi  |

## DEL I

### Introduksjon, teori og metodisk tilnærming.

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapittel 1 Tema, teoretisk overbygning og problemstillinger .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1.1 Formål og ambisjoner .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1.2 Praktisk-politisk innramming – Det politiske mellomnivået som uavklart prosjekt.....</b>  | <b>6</b>  |
| 1.2.1 Reform som avklarende prosjekt?.....   | 7         |
| <b>1.3 Teoretisk innramming – En institusjonell overbygning og en translasjonsteoretisk døråpner .....</b>                               | <b>8</b>  |
| 1.3.1 Den institusjonelle overbygningen .....  | 8         |
| 1.3.2 Den nyinstitusjonelle "vendingen" .....  | 9         |
| 1.3.3 Det skandinaviske fokuset .....  | 11        |
| 1.3.4 Oversettelse som teoretisk basis.....  | 11        |
| <b>1.4 Overordnede problemstillinger .....</b>   | <b>13</b> |
| 1.4.1 Første problemstilling .....   | 13        |
| 1.4.2 Andre problemstilling .....  | 13        |
| <b>1.5 Gangen videre i avhandlingen.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>Kapittel 2 Om å ta organisatoriske ideer i bruk – håndtering av ideer som teoretisk perspektiv på forandring av fylkesnivået.....</b> | <b>19</b> |
| <b>2.1 Translasjon som teoretisk grep for å forstå adopsjonsprosesser .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>2.2 Om ideer .....</b>  | <b>27</b> |
| 2.2.1 Regionideen som masteridé .....  | 27        |
| 2.2.2 Ideer på ulike nivå – fra globale institusjoner til lokale komponenter .....   | 30        |
| <b>2.3 Problemforståelse: Ulike grunner for å la seg begeistre av og adoptere en idé.....</b>  | <b>32</b> |
| 2.3.1 Ekte organisasjonsinterne problemer .....  | 33        |
| 2.3.2 Eksterne problembeskrivelser .....   | 34        |
| 2.3.3 Adopsjon som identitetsforvaltning .....   | 35        |
| <b>2.4 Kontekstualisering – om å forme oversettelsesprosessen .....</b>  | <b>36</b> |
| 2.4.1 Reformen som oversettelsesfaktor .....   | 38        |
| <b>2.5 Presentasjon og omforming av ideer – redigeringsmekanismer.....</b>   | <b>41</b> |
| 2.5.1 Å gjøre ideer relevante i en lokal kontekst.....   | 41        |

|   |  |    |
|---|--|----|
| <b>2.6</b>  | <b>Oversettelse som identitetsutvikling</b> .....  | 45 |
| 2.6.1   | Perspektiver på identitet – fra medfødte egenskaper til sosial konstruksjon .....  | 45 |
| 2.6.2   | Organisatoriske perspektiver på identitet .....  | 46 |
| 2.6.3   | Oversettelse som identitetsutforming .....   | 48 |
| 2.6.4   | Reform som faktor for identitetsforvaltning.....   | 50 |
| <b>2.7</b>  | <b>Ulike oversettelser. Ulike interesser</b> .....   | 51 |
| 2.7.1   | Forholdet til omgivelsene.....   | 51 |
| 2.7.2   | Interne forhold på mellomnivået .....  | 52 |
| 2.7.3   | Oversettelse som interessehåndtering .....   | 53 |
| <b>2.8</b>  | <b>En oppsummerende forskningsmodell med tentative forventninger til funn</b> .....  | 54 |
| <br><b>Kapittel 3 Forskningsopplegg og metode</b> ..... |  | 57 |
| <b>3.1</b>  | <b>Forskningsdesign: Translasjoner som prosess- og casestudie</b> .....  | 57 |
| <b>3.2</b>  | <b>Transformasjoner og translasjoner – prosesser og delprosesser med handlende aktører i fokus</b> .....                             | 58 |
| 3.2.1   | Aktører .....  | 60 |
| <b>3.3</b>  | <b>Prosessanalyse som overordnet inntak til å studere case</b> .....   | 61 |
| 3.3.1   | Denne avhandlingen som casestudie.....   | 62 |
| <b>3.4</b>  | <b>Tradisjoner er til for å brytes: En pragmatisk sammenlignende tilnærming</b> .....  | 63 |
| <b>3.5</b>  | <b>Teori som designelement: om å overskride kløften mellom hyperstrukturerte sammenligninger og intensive casebeskrivelser</b> ..... | 65 |
| <b>3.6</b>  | <b>Konkrete metodiske valg og fremgangsmåter</b> .....   | 69 |
| 3.6.1   | Når 6 ulike fylkeskommuner skal sammenlignes. Utvalgsproblematikk og komparasjonsfordeler .....                                      | 69 |
| 3.6.2   | Inklusjonskriterier og sammensetning av informanter .....  | 70 |
| 3.6.3   | Intervjusituasjonen – forskeren som trådsamler blant svært taleføre informanter .....  | 71 |
| 3.6.4   | Om å skape orden i intervjumaterialet – det enkle er ofte det beste .....  | 72 |
| 3.6.5   | Dokumenter sin rolle i denne avhandlingen .....  | 73 |
| 3.6.6   | Betydningen av kontekst – hermeneutikk i praksis .....   | 74 |
| 3.6.7   | Temasentrering som hovedstrategi. ....   | 75 |
| <b>3.7</b>  | <b>Etikk og overførbarhet</b> .....  | 76 |
| 3.7.1   | Generalisering og overførbarhet.....   | 77 |

## DEL II Empiri

|  |    |
|--|----|
| <b>Kapittel 4 Regionsaken 1992 – 2005</b> .....                                | 83 |
| <b>4.1 Regionsaken i en historisk og global kontekst</b> .....                 | 83 |
| 4.1.1 En skisse av fortiden. Fra Amt til Fylkeskommune.....                    | 83 |
| 4.1.2 Veien mot et "selvstyrt" mellomnivå - fra fjernstyre til selvstyre ..... | 84 |
| 4.1.3 Dagens fylkeskommune .....   | 85 |
| 4.1.4 Struktur og form .....   | 86 |

|                   |   |     |
|-------------------|---|-----|
| <b>4.2</b>        | <b>Regionsaken i en internasjonal kontekst. Regionenes Europa</b> .....   | 87  |
| 4.2.1             | Fire veier inn i regionenes Europa.....   | 87  |
| 4.2.2             | Praktisk-politiske implikasjoner av den globaliserte regionaliseringen.....   | 89  |
| <b>4.3</b>        | <b>Opptakten til regionreformen</b> .....   | 90  |
| 4.3.1             | 1992. Spiren til regiondebatten sås .....   | 91  |
| 4.3.2             | 1996-1998. Kommunesektoren tar grep.....  | 94  |
| 4.3.3             | 2000. Grenser, oppgaver og ansvar ses i sammenheng .....  | 99  |
| 4.3.4             | 2000-2004. Regjeringen anlegger et bredt fokus, mens effektene av regionalpolitikken utredes .....  | 102 |
| 4.3.5             | 2004. Distriktskommisjonen konkretiserer regionideen .....  | 105 |
| 4.3.6             | 2004-2006. Kommunenes Sentralforbund lanserer en skisse til regioninndeling og fylkesordførerne lanserer premisser for regionreformen ..... | 107 |
| 4.3.7             | Partienes holdninger og synspunkter på det folkevalgte mellomnivået .....   | 111 |
| 4.3.8             | Oppsummering av kapitlet.....   | 115 |
| <b>Kapittel 5</b> | <b>Formelle rammer – organisering av regionreformen</b> .....   | 117 |
| <b>5.1</b>        | <b>Ny regjering – Haga tar grep</b> .....   | 117 |
| 5.1.1             | Reformplanen: ”Regionale fortrinn – regional framtid. St.meld.nr.12 (2006-2007)” .  | 119 |
| <b>5.2</b>        | <b>Behandling av stortingsmeldingen i kommunalkomiteen</b> .....  | 122 |
| <b>5.3</b>        | <b>Første høringsrunde – foreløping svar om inndeling fra fylkeskommunene</b> ...   | 123 |
| <b>5.4</b>        | <b>Oppgavebrevet – regjeringens forslag til oppgaver</b> .....  | 125 |
| <b>5.5</b>        | <b>Andre høringsrunde – endelig hørings svar</b> .....  | 125 |
| 5.5.1             | Kommunenes sentralforbund – en premissleverandør for fylkeskommunene? .....   | 126 |
| 5.5.2             | Fylkeskommunenes svar på høringsnotatet. Fem ”overløpere”.....  | 126 |
| 5.5.3             | Kommunene. Vi trenger et folkevalgt mellomnivå .....  | 128 |
| 5.5.4             | Fylkesmennene – en garantist for gjennomføring av nasjonal politikk og sikring av innbyggernes rettigheter.....                             | 128 |
| 5.5.5             | Helsedirektoratet: Ikke bygg ned fylkesmannsembetet.....  | 131 |
| 5.5.6             | Vegdirektoratet – det nye mellomnivået kan eie veier, men vi bør eie kompetansen .....  | 132 |
| 5.5.7             | Fagforeningen (LO) – på kollisjonskurs med regjeringen.....   | 133 |
| 5.5.8             | Næringslivet (NHO sentralt)- svake ambisjoner forsterker skepsisen.....   | 133 |
| 5.5.9             | Nytt lovinnhold med iverksetting 1. januar 2010.....  | 134 |
| <b>5.6</b>        | <b>Oppsummering</b> .....   | 134 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Kapittel 6 Rapport fra fylkeskommunene</b> .....                             | 137 |
| <b>6.1 Presentasjon av fylkeskommunene</b> .....                                | 137 |
| 6.1.1 Hordaland fylkeskommune – med byen i vest.....                            | 138 |
| 6.1.2 Sør-Trøndelag fylkeskommune – med Norges teknologihovedstad .....         | 139 |
| 6.1.3 Møre og Romsdal Fylkeskommune – skipsindustri og møbelproduksjon .....    | 141 |
| 6.1.4 Finnmark fylkeskommune – to folk og rikelig med plass .....               | 142 |
| 6.1.5 Nord-Trøndelag fylkeskommune – parlamentarisme og bredt engasjement ..... | 144 |
| 6.1.6 Sogn og Fjordane fylkeskommune – en bratt senterpartibastion .....        | 146 |
| 6.1.7 Oppsummerende fakta og betraktninger .....                                | 148 |
| 6.1.8 Tre fortellinger om regionalisering .....                                 | 149 |
| 6.1.9 Samtalene og en tidspunktsrefleksjon.....                                 | 150 |
| <b>6.2 Regionalistene - drømmen om landsdelsregioner</b> .....                  | 151 |
| 6.2.1 Rollebeskrivelse. Først og fremst en forvaltningsaktør .....              | 151 |
| 6.2.2 Diagnose. Vingeklippet og dødsdømt.....                                   | 153 |
| 6.2.3 Løsningen – Ideen om landsdelsregioner .....                              | 155 |
| 6.2.4 Transformasjonsprosessen .....  | 159 |
| 6.2.5 Oppsummerende likheter/ulikheter mellom regionalistene .....              | 162 |
| <b>6.3 Tradisjonalistene: like grenser – flere oppgaver</b> .....               | 162 |
| 6.3.1 Rollebeskrivelse. Tjenesteyter og lokalsamfunnsutvikler .....             | 162 |
| 6.3.2 Regionalisering og samarbeidsprosesser .....                              | 165 |
| 6.3.3 Diagnose. Vi er viktige, men skulle gjerne hatt flere oppgaver .....      | 168 |
| 6.3.4 God legitimitet i omgivelsene.....  | 169 |
| 6.3.5 Løsningen – to alternative modeller .....                                 | 171 |
| 6.3.6 Samme struktur som i dag, men med en ”vri” .....                          | 171 |
| 6.3.7 Transformasjonsprosessen .....  | 172 |
| 6.3.8 Oppsummerende likheter/ulikheter mellom tradisjonalistene.....            | 176 |
| <b>6.4 Nølerne – verken i angrep eller i forsvar</b> .....                      | 177 |
| 6.4.1 Rollebeskrivelse. Viktige identitetsmarkører og samfunnsutviklere .....   | 178 |
| 6.4.2 Samarbeidsprosesser og regionaliseringsarbeid .....                       | 179 |
| 6.4.3 Diagnose: Blandet drops .....   | 180 |
| 6.4.4 Løsningsforslagene – ingen omforent løsning .....                         | 182 |
| 6.4.5 Transformasjonsprosessen .....  | 183 |
| 6.4.6 Oppsummerende likheter/ulikheter mellom nølerne.....                      | 186 |

## DEL III Analyse og konklusjoner

|   |     |
|---|-----|
| <b>Kapittel 7 Materialiseringen av regionideen</b> .....                        | 191 |
| <b>7.1 Regionalister, tradisjonister, nølere – underliggende mønstre?</b> ..... | 192 |
| 7.1.1 Kategoriene og underliggende mønstre .....                                | 192 |
| <b>7.2 Grunnet for fasinasjonen av regionideen</b> .....                        | 193 |
| 7.2.1 Ekte organisasjonsinterne problemer .....                                 | 193 |
| 7.2.2 Problemoppfatninger fra andre.....  | 195 |



|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| <b>7.3</b>  | <b>Hovedlinjer i materialet</b> .....   | 196 |
| 7.3.1       | Felles syn på den nære historien – vi har blitt dårlig behandlet .....                      | 196 |
| 7.3.2       | Dyrking av utviklerrollen - utviklingsidentiteten.....                                      | 197 |
| 7.3.3       | Flere oppgaver takk! .....  | 197 |
| 7.3.4       | Demokratisering – vi vil ha mer makt og myndighet.....                                      | 198 |
| 7.3.5       | Rikspolitikerne bryr seg ikke og innbyggerne vet ikke hva vi gjør .....                     | 198 |
| 7.3.6       | Felles syn på reformprosessen – toppstyrt uthaling og uthuling .....                        | 199 |
| 7.3.7       | Felles syn på de viktigste aktørene i prosessen.....  | 200 |
| <b>7.4</b>  | <b>Forskjeller i materialet</b> .....   | 201 |
| 7.4.1       | Ulike fremtidsvisjoner - storskalaorientering versus småskalaorientering.....               | 201 |
| 7.4.2       | Ulik sentrum-periferi-tenkning.....   | 202 |
| 7.4.3       | Forskjeller i ideologi? .....   | 203 |
| 7.4.4       | Ulikt syn på fylkeskommunens egen betydning i fylket .....                                  | 204 |
| 7.4.5       | Forskjellig syn på fylkeskommunens legitimitet.....   | 205 |
| 7.4.6       | Ulikt syn på fylket som identitetszone.....   | 205 |
| <b>7.5</b>  | <b>Imiterende versus modifierende tolkninger av regionbegrepet</b> .....                    | 206 |
| 7.5.1       | Behov for rekategorisering?.....  | 206 |
| <b>7.6</b>  | <b>Regionideen som masteridé?</b> .....   | 207 |
| <b>7.7</b>  | <b>Ideer i omløp – alternative måter å organisere det folkevalgte mellomnivået på</b> ..... | 210 |
| 7.7.1       | Fylkeskommunen ”revised” – forsterket fylkeskommune .....                                   | 211 |
| 7.7.2       | Hovedkonkurrenten – ideen om store regioner .....   | 214 |
| 7.7.3       | Oppsummerende om forsterket fylkeskommune versus store regioner.....                        | 216 |
| 7.7.4       | Alternative ideer – hybrider, fylkeskommune og tonivå-modellen.....                         | 217 |
| <b>7.8</b>  | <b>Reform som identitetsforvaltning</b> .....   | 220 |
| 7.8.1       | Identitetskrise som reformutløsende grunnlag .....  | 220 |
| 7.8.2       | En fylkeskommune i nød? .....   | 220 |
| 7.8.3       | Mulighet for å bli satt i fokus .....   | 221 |
| 7.8.4       | Det duale problem. Mulighet for rolleavklaring? .....                                       | 222 |
| 7.8.5       | Mulighet for å få revurdert og markert sin posisjon i forvaltningskjeden .....              | 223 |
| 7.8.6       | Mulighet for å skape et ”nytt” bilde av seg selv (omdømme).....                             | 224 |
| <b>7.9</b>  | <b>Ideforvaltningsprosessen – fra ekstase til avvisning</b> .....                           | 225 |
| 7.9.1       | Opptaktsfasen – ideen om store regioner trykker på .....                                    | 225 |
| 7.9.2       | Adopsjonsfasen. Uhemmet ekstase (før Stortingsmelding nr. 12).....                          | 227 |
| 7.9.3       | Høringsfasen. Frontene skjerpes! .....  | 230 |
| 7.9.4       | Sluttfasen. Vedtak om forsterkede fylkeskommuner .....                                      | 234 |
| <b>7.10</b> | <b>Modererende faktorer – ulike interesser og kamper</b> .....                              | 234 |
| 7.10.1      | Konfliktlinjer på ulike nivå .....  | 235 |
| 7.10.2      | Frivillighet som modererende faktor .....   | 238 |
| 7.10.3      | Den labre interessen som modererende faktor .....   | 241 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Kapittel 8 Konklusjoner og bidrag</b> .....   | 243 |
| <b>8.1 Ideen om nye store regioner – mellom globale institusjoner og organisatoriske oppskrifter</b> ..... | 243 |
| 8.1.1 Masterideens institusjonelle drivere .....   | 244 |
| <b>8.2 Svar på første problemstilling</b> .....  | 245 |
| <b>8.3 Transformasjonsprosessen. Alles kamp mot alle</b> .....   | 247 |
| <b>8.4 Svar på problemstilling nummer 2</b> .....  | 247 |
| 8.4.1 Avklarte problemoppfatninger.....  | 248 |
| 8.4.2 Uenighet om løsningene.....  | 251 |
| 8.4.3 Transformasjonen var viktig som identitetsforvaltningsprosess .....                                  | 252 |
| 8.4.4 Et splittet mellomnivå hindret en radikalt ny regionidentitet .....                                  | 254 |
| 8.4.5 Interessekamp – andre aktører bidro til å pulverisere transformasjonen .....                         | 255 |
| 8.4.6 Fylkesfisering – ikke regionalisering .....  | 256 |
| <b>8.5 Teoretisk refleksjon: sammenhenger og bidrag</b> .....  | 257 |
| 8.5.1 Synliggjøring av sammenhengen mellom oversettelser, interesser og identitetsutforming .....          | 257 |
| 8.5.2 Empirisk test av pragmatisk institusjonalisme som bidrag .....                                       | 259 |
| <b>8.6 Videre forskning – forslag til ansatser</b> .....   | 260 |
| <b>8.7 Oppsummerende konklusjon</b> .....  | 260 |
| <b>Referanser</b> .....  | 263 |
| <b>Appendiks, intervjuguide.</b> .....   | 273 |

## Figurer

|                 |   |     |
|-----------------|---|-----|
| <b>Figur 1</b>  | Ulike ideer på ulike nivå .....   | 31  |
| <b>Figur 2</b>  | Sammenhengen mellom hva som karakteriserer viruse og hvordan organisasjonen håndterer ideer. Etter Røvik (2011) ..... | 40  |
| <b>Figur 3</b>  | Forskningsmodell: adopsjonsprosessens elementer .....   | 54  |
| <b>Figur 4</b>  | Opptakten til regionreformen .....  | 91  |
| <b>Figur 5</b>  | Hovedprinsipper for fylkesinndelingen .....   | 93  |
| <b>Figur 6</b>  | Tilleggsprinsipper for fylkesinndelingen .....  | 93  |
| <b>Figur 7</b>  | Oversikt over reformprosessen .....   | 117 |
| <b>Figur 8</b>  | Forskningsmodellen .....  | 191 |
| <b>Figur 9:</b> | Forholdet mellom masterideer, oppskrifter og institusjoner .....  | 208 |

## Tabeller

|                  |   |     |
|------------------|---|-----|
| <b>Tabell 1</b>  | Kategoriene og antatte oversettelsesmoduser .....                                       | 68  |
| <b>Tabell 2</b>  | Grovoversikt over oppgaver som regjeringen foreslo å overføre til nye regioner i 2006.. | 120 |
| <b>Tabell 3</b>  | Fylkeskommunens ønsker om fremtidig struktur i juni 2007 .....                          | 124 |
| <b>Tabell 4</b>  | Oppgaver til fylkeskommunen og holdning fra Helsedirektoratet .....                     | 132 |
| <b>Tabell 5</b>  | Folketallsutviklingen i Hordaland 2000-2012 .....                                       | 138 |
| <b>Tabell 6</b>  | Medlemmer etter parti i Hordaland 1999-2011 .....                                       | 139 |
| <b>Tabell 7</b>  | Folketallsutviklingen i Sør-Trøndelag 2000-2012 .....                                   | 140 |
| <b>Tabell 8</b>  | Folketallsutviklingen i Møre og Romsdal 2000-2012 .....                                 | 141 |
| <b>Tabell 9</b>  | Medlemmer etter parti i Møre og Romsdal 1999-2011 .....                                 | 142 |
| <b>Tabell 10</b> | Folketallsutviklingen i Finnmark 2000-2012 .....  | 143 |
| <b>Tabell 11</b> | Medlemmer etter parti i Finnmark 1999-2011 .....  | 144 |
| <b>Tabell 12</b> | Folketallsutviklingen i Nord-Trøndelag 2000-2012 .....                                  | 144 |
| <b>Tabell 13</b> | Medlemmer etter parti i Nord-Trøndelag 1999-2012 .....                                  | 145 |
| <b>Tabell 14</b> | Folketallsutviklingen i Sogn og Fjordane 2000-2012 .....                                | 146 |
| <b>Tabell 15</b> | Medlemmer etter parti i Sogn og Fjordane 1999-2011 .....                                | 147 |
| <b>Tabell 16</b> | Oppsummerende fylkesfakta .....   | 148 |
| <b>Tabell 17</b> | Kjennetegn ved oppfatninger hos informantene avhengig av modelltilknytning .....        | 217 |



# **DEL I**

***Introduksjon,  
teori og metodisk tilnærming.***



# Kapittel 1 Tema, teoretisk overbygning og problemstillinger

Temaet for avhandlingen er endring av det folkevalgte mellomnivået i det norske styringssystemet, altså fylkeskommunene. Fylkeskommunen som institusjon har vært presset fra flere hold og, etter årtusenskiftet har endringspresset vært særlig stort. De siste årene har forskningsbidragene knyttet til dette temaet vært tallrike både nasjonalt (Arbo 2005; Baldersheim 1998; Baldersheim & Christensen 2007; Bukve 2005; Flo 2004; Knudsen, 2005; Mydske 2006; Selle & Fimreite 2007; Selstad 2003; Torgersen 2007; Øgård 1998) og internasjonalt (Bukve, Halkier & de Souza 2008; Christoffersen & Klaudi Klausen 2009; Hörnström 2010; Keating 1997, 2004, 2008; Munk Christiansen & Klitgaard 2008). Felles for de fleste av disse bidragene er at de diskuterer *forutsetninger* for hvordan mellomnivået blir organisert, eller hvordan mellomnivået bør organiseres som *konsekvenser* av samfunnsendringer. Den generelle utfordringen kretser rundt spørsmålet: Hvordan kan vi organisere mellomnivået på en mest mulig funksjonell måte slik at det fremstår som effektivt og legitimt? Dette spørsmålet søker en organisatorisk løsning. For mange er løsningen å reorganiseres dagens fylkeskommuner til *nye regioner*. I motsetning til disse mer normative perspektivene vil jeg i denne avhandlingen gå mer konkret inn på *hvordan* fylkeskommunene har håndtert endringsinitiativet av mellomnivået. Mer spesifikt ønsker jeg å studere hvordan fylkesnivået har håndtert *ideen* om nye *regioner*.

*Nye regioner* fremstår, særlig fra midten av 1990-tallet, som en forholdsvis konsistent politisk-organisatorisk idé som står i kontrast til den tradisjonelle organiseringen av det folkevalgte mellomnivået. Denne ideen har utfordret den etablerte strukturen og motivert til flere reformforsøk, deriblant oppgavedelingsreformen (NOU, 2000:22) og forvaltningsreformen (St.meld.nr.12., 2006-2007). Og det er nettopp materialiseringen av ideen om nye regioner som er det teoretiske og empiriske grunnlaget for denne avhandlingen.

Teoretisk kan denne innfallsvinkelen knyttes til en samfunnsvitenskapelig tradisjon som fokuserer på oversettelse av ideer (Latour 1986) og mer spesifikt på hvorfor og hvordan slike ideer gjør seg gjeldende i det organisatoriske feltet (Røvik 1998; Sevón & Czarniawska 1996). Det er dette sporet som følges i avhandlingen der jeg ønsker å bidra med kunnskap om hvorfor man adopterer nye ideer og hvordan disse adopsjonsprosessene foregår. En slik adopsjonsprosess kan brytes ned i empiriske og teoretiske underpunkter. Det første punktet

handler om å la seg begeistre av nye ideer, mens det andre dreier seg om tolkningen av ideene og det tredje punktet knytter seg til hvilke redigeringsmekanismer som gjør seg gjeldende i tolkningsprosessen. For å studere dette gjennomfører jeg en casestudie der jeg intervjuer politiske og administrative ledere for å få deres tolkninger av endringsbildet på mellomnivået med fokus på hvordan de forholder seg til ideen om nye regioner og hva de har gjort eller ikke gjort for å ta denne ideen i bruk, dvs. hvordan de har handlet for å omdanne ideen om nye regioner som abstrakt størrelse til praksis.

## 1.1 Formål og ambisjoner

Det overordnede formålet med avhandlingen er å bidra til kunnskap og forståelse omkring en gitt endringsprosess av det folkevalgte mellomnivået i den norske styringsstrukturen, fylkeskommunenivået. Dette formålet kan brytes ned i to ulike ambisjoner der den ene er mer teoretisk begrunnet, mens den andre er av en mer praktisk-politisk karakter.

Den første ambisjonen dreier seg om å bidra til å bringe klarhet i det som ofte fortøner seg som et paradoks; nemlig hvorfor endringer av organisasjoner svært ofte resulterer i noe ganske annet enn det som var målet med, eller drivkraften bak endringen. En slik drivkraft kan være ønsket om å realisere en ”konkret” idé. For å belyse og diskutere dette problemområdet søker jeg hjelp i en teoretisk tradisjon der man tar i bruk begrepet oversettelse eller translasjon for å analysere endringsforløpet (Callon 1986b; Latour 1986; Røvik 1998, 2007; Sevón & Czarniawska, 1996). Oversettelsesprosessen er en tolkningsprosess og den er slik sett en konstruksjonsprosess. Det er mange ulike tolkninger og interesser i sving. Tolkningene er dessuten forbundet med institusjonelle omgivelser og de er slik sett ikke frie (Selznick 1984). Kontekst forstått som både materielle og immaterielle faktorer påvirker derfor oversettelsene (Latour 1986). Å utvikle en teoretisk sammenheng for å forstå resultatet av endringsprosessen blir viktig. For å få til dette har jeg en ”arbeidshypotese” om at en slik sammenheng kan utvikles via translasjonsteori, og denne vil jeg gjerne prøve gjennom det analysearbeidet som presenteres senere i avhandlingen.

Den andre ambisjonen er av en mer praktisk-politisk karakter og er empirisk utforskende. Her er håpet at man som forsker kan bringe klarhet i en del elementer knyttet til forandringsprosessen slik at beslutningstakere kan ta praktisk lærdom av dette. Fylkeskommunenivået har ved flere anledninger blitt underlagt reformer som både har tilført



og tappet dem for oppgaver (Flo 2000). At organisatoriske endringsprosesser generelt, og reformprosesser spesielt, munner ut i noe helt annet enn det som fremgår av den opprinnelige og formelle målsettingen er et kjent fenomen (Brunsson 2006; March & Olsen 1976). Slike prosesser er gjerne preget av usikkerhet, ambivalens, ulike interesser og mange aktører. Dette har også preget reformeringen av fylkeskommunenivået. Med den andre ambisjonen vil jeg gripe fatt i denne utfordringen og forsøke å kartlegge *hvem* det er som har påvirket prosessen, og med *hvilken kraft* de har gjort det. Hvem er aktører, og hva er deres bidrag i endringen av mellomnivået?

Disse to ambisjonene gir spire til to teoretiske fokusområder. Den første ambisjonen peker i retning av identitet; mitt utgangspunkt er at å oversette en organisatorisk idé er å konstruere organisatorisk identitet. Den første ambisjonen knytter seg altså til hvordan fylkesaktørene bruker transformasjonsprosessen for å utvikle en ønsket identitet. Denne ambisjonen har vokst frem gjennom en erkjennelse av at transformasjoner generelt, og reformer spesielt, ikke nødvendigvis er så formålsrasjonelle i teknisk-økonomisk forstand som man kan få inntrykk av. Reforme og endringer kan fremkalle positive bilder om fremtiden og reformer kan slik sett være like mye en anledning til å forvalte identitet som å fremskaffe teknisk-økonomiske resultater (Brunsson 2006; Røvik 1998).

Den andre ambisjonen peker i retning av at slike prosesser *ikke er friksjonsfrie*. Andre aktører blander seg inn og påvirker transformasjonen. De forstyrrer fylkesaktørene i prosessen med å utvikle identitet. En oppgave blir derfor å forsøke å zoome inn de andre aktørene som gjør seg gjeldene i prosessen, og med hvilken styrke de hevder sine bidrag. Makt blir dermed et sentralt teoretisk perspektiv for å utforske den andre ambisjonen.

Disse to ambisjonene står trygt hver for seg – som to ulike fokusområder både i empirisk og teoretisk forstand. Implisitt vokser det likevel frem en tredje ambisjon i dette arbeidet og det er å utvikle/avdekke en sammenheng mellom maktspeillet i transformasjonsprosessen og identitetsutviklingen. Ambisjonen er helt konkret å vise hvordan makt konstituerer identitet i praktisk-politisk forstand når organisasjoner blir reformaktører. Å avdekke en slik sammenheng er empirisk interessant for å forstå hvordan organisatorisk identitet utformes. Men sammenhengen er også teoretisk interessant fordi sammenhengen mellom makt og organisatorisk identitet er forholdsvis lite belyst i litteraturen.

## 1.2 Praktisk-politisk innramming – Det politiske mellomnivået som uavklart prosjekt

Fylkeskommunen har på mange måter vært en kasteball mellom ulike prioriteringer fra sentralt politisk hold. I tillegg fortøner fylkeskommunen seg som en slagmark hvor de som vil beholde den og de som vil kvitte seg med den utkjemper en krig med varierende intensitet. De borgerlige partiene på Stortinget (Høyre og Frp) vil kvitte seg med fylkeskommunen, mens de andre partiene vil beholde den. Ap og Venstre er nok ganske delte i dette spørsmålet. Det er m.a.o. god grunn til å hevde at fylkeskommunen er en politisk omstridt institusjon.

Fylkeskommunen har de siste 50 årene hatt en uklar identitet der historien like mye er preget av diskontinuitet som kontinuitet. Debatten om hva fylkeskommunen skal være, har naturlig nok alltid pågått, men den har hatt noen topper. En slik topp var midt på 70-tallet da fylkeskommunen ble reformert. For første gang ble det holdt direkte valg til fylkestinget og fylkeskommunen ble en mer autonom aktør ved at de sterke linjer til fylkesmenn og kommuner ble myket opp, og de fikk anledning til selv å skrive ut skatt (Flo 2004). Flere oppgaver ble flyttet fra fylkesmannsembetet over til fylkeskommunene og ”gjør vi opp status med utgangspunkt i 1975, var det liten tvil om at fylkeskommunen stod att som ein sigerherre, medan fylkesmannen låg igjen på slagmarka, tilsynelatande med banesår” (Flo 2004: 188).

Men ganske snart reiste fylkesmennene seg og det kunne etter årtusenskiftet tegnes et omvendt bilde av situasjonen i 1975; Fylkesmannsembetet var ganske umiddelbart styrket<sup>1</sup>, mens fylkeskommunenivået etter sykehusreformen i 2001 var vesentlig svekket. En ny topp i den regionale debatten om fylkeskommunens struktur ble utløst i etterkant av statliggjøringen av den bedriftsrettede næringspolitikken på 1980- og 1990-tallet (Bukve 1998b) og i forkant av sykehusreformen som førte til at fylkeskommunene mistet herredømmet over sykehusene i 2002 (Ot.prp.nr.66, 2000-2001). I etterkant av denne reformen har det vært et behov for å styrke fylkeskommunenivået for å legitimere dens eksistensgrunnlag. Fylkeskommunen har som kjent slitt med lav valgdeltaking og liten legitimitet (Baldersheim & Torsteinsen, 2002). Og da stortingsflertallet vedtok å opprettholde fylkeskommunenivået, meldte spørsmålet seg: Hva skal vi fylle fylkeskommunene med nå? Etter tapet av sykehusene stod fylkeskommunene igjen med noen forvaltningsoppgaver der videregående skole er den

---

<sup>1</sup> I 1976 var det ca. 233 ansatte i fylkesmannsembetet, mens det var nesten 2400 ansatte våren 2003. Altså en tidobbling (Flo, 2004).

suverent største. Men denne oppgaven er relativt selvgående fordi den er gjennomregulert. De andre oppgavene er ikke nok til å legitimere fylkeskommunens eksistens. Løsningen på denne utfordringen ble utformet og konkretisert av Wilhelmsen-utvalget (NOU 2000:22).

Kortversjonen av løsningen består i at fylkeskommunen hadde et uforløst potensial som *utviklingsaktør* som burde realiseres. For å få dette til på en effektiv måte burde mellomnivået restruktureres i færre enheter, dvs. få og store regioner. Denne ideen fikk fotfeste og ble siden forfulgt av både rikspolitikere og fylkespolitikere og endte til slutt i en reform, forvaltningsreformen (på folkemunne kalt regionsreformen), som er sentral i denne avhandlingens empiriske ramme. I motsetning til i 1975 har nok denne reformprosessen vært mer uklar. Noe av årsaken ligger nok i at mandatet for reformen i høy grad har vært uklar, ulike aktører har spilt ut sine interesser og her har i tillegg vært ulike tolkninger blant aktører på samme nivå med tilnærmet like interesser. Ideen om store regioner har m.a.o. ledet til interessante, spenningsfylte og komplekse translasjonsprosesser, og dette har preget utfallet av reformprosessen. Det er i dette spillet av ulike tolkninger, tolkere og tolkningsregler denne avhandlingen har sin praktisk-politiske begrunnelse. Sett i et overordnet translasjonsteoretisk perspektiv: hva skjer når masterideer (som ideen om nye regioner) møter nasjonale, regionale og lokale translører? Hvem har innflytelse når mellomnivået skal endres og hva preger slike endringer? Hvorfor samsvarte ikke resultatet med intensjonene? Her er mange spørsmål som jeg videre vil berøre i større og mindre grad, og som det statsvitenskapelig sett er viktig å bringe klarhet i. Mest av alt fordi fylkeskommunen fremdeles fremstår som et uavklart prosjekt, og det kan være nyttig å vite noe om hvorfor det er slik.

### **1.2.1 Reform som avklarende prosjekt?**

En sentral trigger til reform har man dersom avstanden er stor mellom hva man er og hva man ønsker å være (Brunsson 2006). Reform er slik sett et spørsmål om organisatorisk identitet. Som det fremgår av forrige avsnitt, kan fylkeskommunen knapt sies å representere en stabil og varig identitet. Noe av grunnlaget for dette kan tilskrives omskiftelige og uforutsigbare omgivelser. Men som vi skal se senere i analysen, er ikke fylkeskommunen uten ansvar selv. Hovedlinjen i utviklingen av fylkesnivået de siste 20 årene er at fylkeskommunen har fått *andre oppgaver* og de har blitt tillagt en *ny rolle* som utviklingsaktør. Samtidig sliter fylkeskommunene med *lav legitimitet* hos andre aktører (Baldersheim & Torsteinsen 2002). Disse tre punktene har vært viktige ”triggere” for å reformere det folkevalgte mellomnivået. Man hadde en ambisjon om å rydde i - og øke oppgaveporteføljen på en slik måte - at nye

regioner i større grad skulle bli i stand til å fylle sin rolle som utviklingsaktør. Forventningen var at dette i sin tur ville bidra til å øke legitimiteten til de nye regionene. I lys av dette ga regionreformen anledning til å velge en ny organisasjonsmodell og slik sett avklare sin fremtidige identitet.

### **1.3 Teoretisk innramming – En institusjonell overbygning og en translasjonsteoretisk døråpner**

Det politiske mellomnivået i Norge har de seneste årene blitt utsatt for et massivt trykk fra omgivelsene. Dette trykket kan sammenfattes i forventninger om at fylkeskommunene skal drive med de rette tingene på riktig måte. Det dreier det seg om å skreddersy oppgaveporteføljen til det formatet fylkeskommunen har eller bør ha, og dessuten at de løser disse oppgavene på en mest mulig effektiv måte. Videre i dette avsnittet vil jeg antyde hvordan institusjonell teori kan bidra til en forståelse for hvordan institusjonaliserte krav virker på det folkevalgte mellomnivået. Deretter vil jeg vise hvordan translasjonsteorien kan bidra mer spesifikt til å forstå hvordan mellomnivået, altså mottakssiden, håndterer disse kravene i transformasjonsprosessen.

#### **1.3.1 Den institusjonelle overbygningen**

Omgivelsene kan stille krav til organisasjoner på to forskjellige måter i følge Selznick (1957): på den ene siden *teknisk-økonomiske* krav og på den andre siden *sosiokulturelle* krav. Omgivelser som stiller teknisk-økonomiske krav, belønner organisasjonen dersom de på en effektiv måte forsyner omgivelsene med varer og tjenester. Tanken om å slå sammen fylkeskommuner for å håndtere utfordringer knyttet til regional vekst og konkurranse kan tjene som eksempel på mulige løsninger på slike institusjonaliserte effektivitetskrav. Dersom omgivelsene domineres av sosiokulturelle krav, belønnes organisasjonen når organisasjonens atferd harmonerer med omgivelsenes normer, verdier og regler. I dette perspektivet belønnes fylkeskommunen dersom den leverer tjenester og oppfører seg på en måte som samsvarer med forventninger og normer i omgivelsene. Belønningen kan være at fylkeskommunen da tilskrives legitimitet og anerkjennelse fra omgivelsene. Hovedtesen er at både teknisk-økonomiske faktorer og sosiokulturelle faktorer i de fleste tilfeller virker i en form for samspill og samtidighet. Å inkludere den sosiale dimensjonen i studier av organisatorisk

praksis kan sies å være bidraget til den klassiske institusjonalismen representert ved Selznick (1957). I dette perspektivet må fylkeskommunen opptre effektivt, men også på en måte som harmonerer med verdigrunnlaget i omgivelsene for å opprettholde legitimitet.

Men Selznick (1957) var likevel av den oppfatning at den sosiale dimensjonen ved organisasjoner til en viss grad var styrbar. Dette betyr at kultur, verdier og normer kan la seg påvirke, og at de slik sett er elementer å ta innover seg i arbeidet med å realisere organisatoriske mål. I dette perspektivet blir ledelse en relevant og viktig oppgave, men også en kompleks affære som stiller sosiokulturelle kompetansekrav til lederen. Hovedpoenget er at organisasjoner er å betrakte som rasjonelle instrumenter, og i den grad de ikke er det, må lederen sørge for at de blir det. For å få dette til må man også være i stand til å forstå og påvirke det sosiokulturelle grunnlaget som ligger til grunn for det organisatoriske hverdagslivet.

### **1.3.2 Den nyinstitusjonelle ”vendingen”**

Nyinstitutionell teori er ikke en konsistent teori, men mer som et sett av ideer som står i kontrast til, eller utfyller, mer rasjonelt orienterte innfallsvinkler. Nyinstitutionalisme som teoretisk konsept åpner slik sett for ulike teoretiske innfallsvinkler. March og Olsen (1984) kan sies å ta Selznick's bidrag et steg videre ved at de retter empirisk fokus mot politisk-offentlige institusjoner. Men andre nyinstitutionalister står for en mer markant videreutvikling av det klassisk-institusjonelle paradigmet. Disse kan sies å ha vært spesielt opptatt av hvordan kulturelle og kognitive faktorer påvirker organisasjoners virkemåte og identitet, og omvendt hvordan man kan anvende kognitive og normative faktorer for å forandre organisasjoners virkemåte og identitet. Meyer og Rowan viser for eksempel hvordan institusjonaliserte myter i omgivelsene påvirker formelle organisasjonsstrukturer til tross for at man ikke har beviser for at disse løsningene er effektive (1977). Og adopsjon av slike organisatoriske løsninger blir dessuten gjerne markert gjennom ulike typer seremonier (ibid.). Meyer og Rowan viser m.a.o. hvordan organisasjonsutforming kan være påvirket av andre mekanismer enn det som man tradisjonelt tenker på som beslutningskriterier for rasjonelle aktører. Powell og DiMaggio sier det slik: ”The new institutionalism in organization theory and sociology comprises a rejection of rational-actor models, and interest in institutions as independent variables, a turn toward cognitive and cultural explanations, and an interest in properties of supraindividual units of analysis that cannot be reduced to aggregations or direct consequences of individuals' attributes or motives” (1991: 8).

Scott forsøker, slik jeg leser han, på bakgrunn av b.la. bidragene overfor, å utvikle en helhetlig teori om hvordan institusjonelle faktorer virker på organisatoriske handlinger. Han utvikler tre pillarer (regulative, normative og kultur-kognitive) som alle er med på å forme organisasjoner. Regulative faktorer legger bindinger gjennom f. eks. regler og lover, normative faktorer henviser til de forventninger (og slik sett begrensninger) som normer og verdier i og rundt organisasjonen genererer og kognitive faktorer til hvordan delte oppfatninger konstituerer og utvikler kulturer (Scott 2001).

Røvik (2007) skiller mellom tre ulike tradisjoner; den amerikanske nyinstitusjonalismen, organisasjonsmotetradisjonen og skandinavisk nyinstitusjonalisme. De amerikanske nyinstitusjonalistene har tradisjonelt sett vært opptatt av spredningen av myter og ideer og hvordan disse har påvirket et landskap av organisasjoner (Meyer & Rowan 1977) for eksempel i retning av organisatorisk isomorfi (P. J. DiMaggio & Powell 1983). På samme måte har organisasjonsmoteskolen vært opptatt av spredning av ideer og oppskrifter, men med et mer avgrenset fokus på faktorer som kan forklare organisasjoners store forbruk –og overforbruk av organisatoriske ideer og oppskrifter som har tidsavgrenset appell. Til forskjell fra den amerikanske skolen er her altså ikke bare et ønske om å oppfattes som en moderne aktør, men mer spesifikt som en *moteriktig* aktør. Det dreier seg ikke bare om å ”flyte med”, men å ta et aktivt valg for å fremstå som tidsriktig og lekker. Slik har denne retningen også bidratt til et fokus på organisatorisk identitet. Organisasjonene gjør tidsriktige valg fordi de har ekspressive behov. Dette betyr at det må etableres et marked av ulike oppskrifter eller moter som man kan velge i og som over tid kan avløses av nye (og bedre) moter (Abrahamson 1991). Til likhet med den amerikanske nyinstitusjonalismen ligger fokuset på hvordan ideer produseres, formes og spres ut i det organisatoriske landskapet, og i mindre grad på organisasjonen som mottakere og fortolkere av ideer. Bevegelsen fra amerikansk nyinstitusjonalisme til moteinstitusjonalismen er blitt omtalt som en dreining i verdigrunnlaget fra ”rational normative expectations” til ”progressive normative expectations” (Abrahamson 1991: 710). Moteskolen har altså et mer eksplisitt fokus på den høye omløpshastigheten på metoder og teknikker (løsninger) i det organisatoriske feltet, mens man tradisjonelt har vurdert slike metoder og teknikker for å ha en mer varig karakter.

### 1.3.3 Det skandinaviske fokuset

Czarniawska og Sevón hevder at det finnes en skandinavisk variant av det institusjonelle perspektivet og argumenterer for at en slik tradisjon har etablert seg på 90-tallet (Sevón & Czarniawska 1996). Det skandinaviske fokuset skiller seg fra den nyinstitusjonelle tilnærmingen ved at man er mer opptatt av reformer av offentlige organisasjoner og at reform i seg selv ser ut til å manifestere seg som norm på samme måte som stabilitet har vært en organisatorisk norm å strebe etter (ibid.). Den skandinaviske tradisjonen kan deles i to ulike teoretiske retninger ifølge Røvik (2007: 38-39). Den ene retningen er det Røvik kaller for ”modernisert klassisk institusjonalisme” med bl.a. March og Olsen som viktige eksponenter (Brunsson & Olsen 1990; March & Olsen 1984, 1989). Bidragene knyttet til denne moderne varianten av klassisk institusjonalisme har særlig vært opptatt av betingelser for at man skal lykkes med å implementere reformer i offentlige organisasjoner. I tillegg har de til en viss grad vært opptatt av hvilke ideer som er grunnlaget for disse reformene. Den andre retningen innenfor skandinavisk nyinstitusjonalisme kaller Røvik (2007) for den ”translasjonsteoretiske tilnærmingen”. Innenfor denne tilnærmingen er man mer opptatt av hvordan mottakssiden håndterer ideer som de eksponeres for. Den teoretiske inspirasjonen har sitt utspring hos Callon og Latour (1986b; 1986). I hovedtrekk er disse opptatt av hvordan en idé forandrer seg i møtet med konkrete aktører. Denne teoretiske innfallsvinkelen er blitt anvendt av flere skandinaviske forskere innenfor organisasjonsfeltet (Czarniawska & Joerges 1996; Forssell & Jansson 2000; Røvik 1998; Sevón & Czarniawska 1996) og kan slik sett omtales som en egen distinkt teoretisk retning. Oversettelsesprosessen står i sentrum, og disse varierer avhengig av hvem som er oversettende aktører. Slik blir både aktører og tolkninger underlagt teoretisk refleksjon i denne varianten av den skandinaviske tradisjonen. Empirisk understøttes dette ved et mer målrettet fokus på mottakssiden når man skal studere konsekvenser av organisatoriske ideer, og aktørers tolkninger av disse ideene. Denne studien kan innordnes denne sistnevnte teoretiske varianten av den skandinaviske nyinstitusjonalismen. I neste avsnitt tegner jeg en grov skisse av denne varianten før den blir konkretisert og utdypet i neste kapittel.

### 1.3.4 Oversettelse som teoretisk basis<sup>2</sup>

Et teoretisk grep innenfor skandinavisk nyinstitusjonalisme er å anvende oversettelsesbegrepet som teoretisk linse for studier av ”idéhåndtering”. Et slikt teoretisk

---

<sup>2</sup> Oversettelsesperspektivet blir grundigere behandlet i neste kapittel. Her er det meningen å introdusere det.

perspektiv setter oss i stand til å forstå hvilke oversettelser eller tolkninger som har dominert handlingsforløpet mot et gitt resultat. Intuitivt knytter man gjerne oversettelsesbegrepet til tekster, men i organisatorisk forstand utvides gjerne bruksområdet til oversettelsesbegrepet. Man oversetter også andre immaterielle uttrykk som ideer, konsepter og trosforestillinger og man oversetter konkrete fysiske ting som f. eks teknologi, bilder og organisasjonskart (Callon 1986b; Røvik 2007). Interessante spørsmål vokser frem: Hvorfor har det vært så ulike tolkninger av regionbegrepet i forbindelse med regionreformen i Norge? Hvilke aktører har dominert oversettelsesprosessen og hvilke regler har gjort seg gjeldende i oversettelsesprosessene? Hvordan har disse faktorene påvirket endringsprosessen i sin helhet? Dette er viktige spørsmål som oversettelsesperspektivet kan gi gode rammer for å forstå, og som er vesentlige for å forstå transformasjonsprosessen av mellomnivået i Norge, og hvorfor utfallet ble som det ble. Oversettelsene foregår i kjedelignende prosesser der ulike aktører bryner ulike oversettelser mot hverandre (Latour 1986).

Oversettelsesperspektivet setter mottakerne i fokus, og disse er i høyeste grad aktive aktører. Der spredningsteorier i større grad betrakter mottakere passive, som noen som tar i mot oppskrifter og moter, betraktes mottakerne i et skandinavisk translasjonsteoretisk perspektiv som aktive forvaltere og oversettere av slike ideer. ”Aktive” mottakere er i det hele tatt en forutsetning for et translasjonsteoretisk fokus. Fylkesaktørene, som er den viktigste kilden til kunnskap i denne avhandlingen, er m.a.o. aktive fortolkere av både den organisatoriske ideen de virker under (tradisjonell fylkeskommune) og den alternative ideen (nye regioner) de blir eksponert for. Og i dette skjæringspunktet ligger en underliggende arbeidshypotese som er viktig for dette arbeidet; at disse tolkningene er med på å prege endringsprosessen. Hvilke faktorer som har bidratt til å bremse prosessen, evt. gi den fart, og hvilke faktorer som har bidratt til å gi den retning blir sentralt i denne studien. Slike faktorer mener jeg kan belyses ved å undersøke hvordan ideen om store regioner har blitt forvaltet og fortolket av relevante aktører, særlig på mottakssiden, i transformasjonen av mellomnivået.



## 1.4 Overordnede problemstillinger

I kontekstualiseringen av tema og gjennom utledningen av den teoretiske overbygningen vokser det frem ulike spennende spørsmål med ulike fokus. Resonnementet så langt tilsier at jeg er interessert hvordan ideer oversettes, og spesielt hvordan mottakssiden (fylkesaktører) har forholdt seg til og oversatt regionideen. Denne interessen kan konkretiseres gjennom to ulike problemstillinger som hhv. fokuserer på innholdet av ideen, hva aktørene legger i ideen og hvordan de forsøker å ta den i bruk.

### 1.4.1 Første problemstilling

Det første jeg vil gjøre er å redegjøre for *hva som kjennetegner regionideene som sirkulerte på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet*. Hvilke særtrekk har disse ideene og på hvilken måte skiller ideene om nye regioner seg fra den tradisjonelle oppfatningen om en fylkeskommune? Jeg vil ha et særlig fokus på de ideer som dominerer diskursen i forbindelse med regionreformen.

Spørsmålet om hva som karakteriserer regionideene, er viktig å avklare i analysen for å skaffe seg nødvendig bakgrunnskunnskap og for å ”ramme inn” de mer konkrete forskningsspørsmålene som utledes under andre problemstilling. Kilder til det som kan gi svaret på hva som karakteriserer ideer om nye regioner vil jeg hente fra regionallitteraturen, fra offentlige dokumenter og utredninger og fra intervjuene. Formålet med dette spørsmålet er å bli bedre kjent med rådende regionideer forut for, og rundt årtusenskiftet, og på den måten trekke opp kontrasten til dagens organisatoriske ordning.

### 1.4.2 Andre problemstilling

Det andre hovedspørsmålet dreier seg om *hvordan ideen om nye store regioner blir tatt ned og forsøkt materialisert*. Det jeg ønsker å studere, er hvordan ulike aktører oppfatter ideen(e) om nye regioner og hvordan de forholder seg til disse ideene som et grunnlag for å endre mellomnivået. Fylkeskommuneaktørene vil ha et særskilt fokus og jeg forventer for det første at de har egne tolkninger og meninger om regionideen som kan avdekkes, og for det andre at de i materialiseringsfasen ønsker å omforme eller tilpasse ideen(e) lokalt, slik at den harmonerer med egne interesser og ønsker. Men fylkesaktørenes oversettelser vil nødvendigvis måtte brynes mot andre aktørers tolkninger. Disse må derfor også identifiseres

og gis et ansikt i analysen. Med bakgrunn i dette resonnementet kan det overordnede forskningsspørsmålet spesifiseres i noen tydeligere operative forskningsspørsmål:

- Hvem er oversetterne i transformasjonsprosessen av det folkevalgte mellomnivået?
- Hvordan forholder og agerer ulike aktørgrupper seg i forhold til ulike ideer om regionalisering i transformasjonsprosessen?
- Hvordan bli regionideen oversatt? Med andre ord; finnes det noen mønstre i oversettelsene og kan disse tilbakeføres til noen bestemte oversettelsesregler?

Med det første punktet i problemformuleringen ønsker jeg å avdekke hvem det er som er viktige aktører i oversettelsesprosessen når mellomnivået skal reformeres. Hvem er det som melder seg på i kampen om det ”nye” folkevalgte mellomnivået? Dette spørsmålet er viktig å belyse både for å forstå prosessen og utfallet. For å forstå prosessen er det viktig å vite noe om hvem som deltar i den – og til hvilken tid. Noen aktører deltar i tidlig fase for så å trekke seg ut, mens andre gjør seg gjeldene på senere tidspunkt.

Regionideen kan betraktes som en masterversjon (Røvik 2007) eller som en prototype (Sahlin-Andersson 1996) på det som anslagsvis skulle bli nye regioner i Norge. Denne masterversjonen er forbundet med suksess fordi sterke distributører av ideen (forskere, sterke institusjoner, mektige personer) har presentert den som en løsning på et fundamentalt problem. Men ideen er også en trussel for dem som ikke er adressater for den, men som likevel blir rammet. I dette konkrete tilfellet tenkes det særlig på fylkesmannsembetet som vil miste oppgaver om ideen blir materialisert i tilnærmet opprinnelig form. I tillegg er her andre aktører som har interesse i oversettelsesprosessen som for eksempel direktorater, kommuner, departementer, statsråder osv. Disse spenningene ønsker jeg å fange opp med operasjonaliseringen av det andre forskningsspørsmålet. Det sentrale er at når ”protoideen”, den rene regionideen, blir tatt ned og forsøkt materialisert lokalt, så vil ideen sannsynligvis tillegges nye egenskaper og meninger etter hvert som ideen blir oversatt av ulike aktører (Sahlin-Andersson 1996). Hvem som er aktører er et empirisk og praktisk spørsmål som jeg kommer tilbake til i analysedelen.

Når aktørene er identifisert, kan man forsøke å avdekke hvordan de ulike aktørgruppene agerer. Denne forskningsstrategien samsvarer med translasjonsteorien, der kjernebudskapet består i at man må ha et tydelig fokus på aktørene for å kunne identifisere deres ulike interesser (Callon 1986a, 1986b; Latour 1986; Law 1986).

Det tredje underpunktet i denne problemstillingen dreier seg om hvorvidt man kan avdekke noen redigeringsmekanismer og spore noen mønstre i oversettelsene. For det første; hvordan blir ideen om nye store regioner koblet til den lokale konteksten, altså det politiske mellomnivået i Norge? Dette dreier seg om å *innskripe* ideer til nye kontekster (Røvik 2007). Et annet spørsmål er i hvilken grad ideen om store regioner i det hele tatt blir redigert, og i så fall med hvilket utslag? I hvilken grad blir ideen omformet – blir den kopiert, modifisert eller radikaliseret (Røvik 2007)?

## 1.5 Gangen videre i avhandlingen

Avhandlingen har tre deler der de tre første kapitlene er en innledende del, mens kapittel 4, 5 og 6 er en ”funn/fakta”-del og hvor kapittel 7 og 8 utgjør en avsluttende del med drøfting og konklusjoner.

I kapittel 1 har jeg redegjort for tema og problemstillinger. I tillegg har jeg antydnet noen ambisjoner for studien og gitt ett riss av det teoretiske fundamentet som analysen hviler på. Den teoretiske overbygningen kan sies å være forankret i skandinavisk nyinstitusjonalisme. Ambisjonen med kapitlet er å gi prosjektet retning.

Kapittel 2 er teorikapitlet. Her etableres den mer operative teorien som kommer til anvendelse i analysen. Sentralt i dette kapitlet er å meisle ut en translasjonsteori som bidrar konstruktivt og forhåpentligvis litt kreativt til min analyse. Mitt translasjonsteoretiske perspektiv er en miks av ulike bidrag. Særlig viktige inspirasjoner har vært bidragene til Latour (1986), Callon (1986), Røvik (1998, 2007) og Sevón & Czarniawska (1996). Translasjoner kan forstås på mange måter, bl.a. som identitetsforvaltning. Men identitetskonstruksjoner påvirkes av andre aktører. Slik ble det til at dette kapitlet har en teoretisk kilde med to teoretiske utspring; translasjonsteori som blir koblet til teorier om identitet og teorier om makt.

I kapittel 3 redegjør jeg for metodevalg, casevalg og tenkningen rundt vitenskapsteoretisk posisjonering. Studien har to viktige kilder til data. Den ene kilden er ledere i seks strategisk valgte case (fylkeskommuner). I disse fylkeskommunene gjennomførte jeg intervjuer med politisk og administrativ ledelse. Den andre viktige datakilden er dokumenter, særlig offentlige dokumenter. De viktigste dokumentkildene er av typen offentlige utredninger og meldinger i tillegg til høringsnotater fra sentrale aktører i studien. Dette gjør studien til en kvalitativ studie. Studien blir posisjonert som en prosess-studie, men den er ikke av

longitudinell karakter. Jeg gjør et innsnitt fra siden og plasserer hendelser inn i en sammenheng der tid er en helt sentral faktor.

Kapitel 4 er det første empirikapitelet. Kapitlet har en innledende del der jeg fokuserer på fylkeskommunens historiske utvikling. Så går jeg over til å sette regionsaken inn i en internasjonal kontekst. Med dette som bakgrunn rettes blikket mot dokumentstudier og det jeg har kalt opptaktsfasen i transformasjonsprosessen. Helt konkret starter jeg med Christiansen- uvalget i 1992. Deretter går jeg igjennom de mest vesentlige utredningene frem til 2004.

Kapitel 5 handler om den formelle organiseringen av reformprosessen. Jeg starter jeg med stortingsvalget i 2005. Deretter gir jeg en kortfattet beskrivelse av stortingsmeldingen som regjeringen la frem (St.meld.nr.12., 2006-2007) og stortingets behandling av denne.

Fylkeskommunene ble invitert til å gi foreløpige uttalelser om organisering av fylkesnivået og jeg går igjennom disse uttalelsene. Videre sendte regjeringen ut det endelige forslaget til oppgaver og høringssvarene på dette forslaget utgjør hoveddelen av dette kapitlet.

I kapitel 6 tar jeg for meg fylkeskommunene og metoden skifter fra dokumentstudier til intervjuer. Her er målet å få tak i fylkesaktørens oppfatninger om de ulike regionideene med hovedvekt på ideen om store regioner – og deres syn på transformasjonsprosessen.

Intervjuene foregår i 6 ulike fylkeskommuner der disse 6 fylkeskommunene utgjør 6 ulike case. I første delen av kapitlet presenterer jeg fakta om fylkeskommunene. Deretter presenterer jeg informasjon som jeg har fått gjennom intervjuene. Kapitlet har en ”parvis” struktur der regionalistene sine synspunkter blir presentert først etterfulgt av tradisjonalistene og nølerne sine oppfatninger. Avslutningsvis oppsummerer jeg noen hovedtrekk.

Med kapitel 7 starter analysen. I første del av kapitelet systematiserer jeg funnene og sammenligner disse. Noen likheter og ulikheter trer frem blant aktørene og ved å sammenligne kategoriene forsøker jeg å avdekke de viktigste forskjellene i materialet. Senere i kapitelet setter jeg funnene i sammenheng med teorien som er presentert i kapitel 2. Jeg tar for meg informantenes oversettelser av de ulike regionideene før jeg diskuterer endringen i et identitetsperspektiv. Til slutt drøfter jeg hvordan maktforhold påvirker identitetsforvaltningen på mellomnivået.

I kapitel 8 er strukturen slik at jeg i første del tar jeg for meg selve ideen om store regioner med referanse til den første problemstillingen. I neste del konkluderer jeg om selve transformasjonsprosessen med referanse til den andre problemstillingen. Til slutt antyder jeg

hva som er denne avhandlingens teoretiske bidrag før jeg avrunder med å trekke opp noen mulige forskningsveier videre.



## Kapittel 2 Om å ta organisatoriske ideer i bruk – håndtering av ideer som teoretisk perspektiv på forandring av fylkesnivået

Her presenteres forestillingen om store regioner som en organisatorisk idé. Ideer kan betraktes som ”mental images of an object, a state or a relationship, whose existence is known in the act of communication. When an act of communication becomes repetitive (and supported by physical images), an idea is in the process of objectification ” (Czarniawska-Joerges & Joerges 1990). Idéer kan også omtales som myter (Meyer & Rowan 1977), som oppskrifter og standarder (Røvi, 1998), eller mer generelt som forestillinger. En del forskere bruker begrepet ”masteridé” om tanker som minner om regionstanken (Czarniawska & Joerges, 1996; Danielsen 2011; Pettersen 2011; Røvik 1998). Det synes jeg personlig er et godt begrep.

For at ideer skal trekke til seg oppmerksomhet, og enda viktigere, hvis de skal materialiseres, må ideen hefte ved noen egenskaper som oppfattes som attraktive hos mottakerne. I motsatt fall vil ideen bli avvist. Og organisasjoner er som maurslukere; som maurslukeren sluker mange maur og spytter de fleste ut igjen gjør organisasjoner det samme (Czarniawska-Joerges & Joerges 1990). Mange ideer farer bare innom organisasjonen og forsvinner videre som et prosjektil uten å bli forsøkt materialisert. Slik er det ikke med ideen(e) om store sterke regioner. Tvert i mot har mange aktører blitt pirret av den. Noen har tatt den til seg, andre har spyttet den ut, mens atter andre, som f. eks Møre og Romsdal fylkeskommune, avviser den i utgangspunktet. I dette ligger det altså en *spenning* som kretser rundt *ulike oppfatninger* og interesser hos de ulike aktørene.

Flere metaforer har blitt brukt for å illustrere organisatoriske ideers store gjennomslagskraft og utbredelse. En metafor som er vanlig er, *reise* (Sevón & Czarniawska, 2005), en annen er *mote* (Abrahamson 1996; Røvik 1998) og en tredje er *virus* (Røvik 2011b). Felles for disse metaforene er at de uttrykker en forventning om at organisasjonsideer ikke er en fast størrelse med en fast lokalitet. Tvert imot; en organisasjonsidé er noe immaterielt som forholdsvis raskt kan komme, og forholdsvis raskt forsvinne, akkurat som moter og virus.

Det er et eget ”marked” for produksjon og omsetning av ideer i det organisatoriske feltet. Ideer kan ha ulikt formål og de kan adresseres til ulike nivåer i organisasjoner eller til ulike bransjer. Oppbudet av ideer er enormt og det er fristende å hevde at organisasjoner

bombarderes av ulike ideer og oppskrifter som noen aktører har interesse av at blir tatt i bruk. Denne massive eksponeringen stiller store krav til mottakssiden – til organisasjonene. Disse må for det første sortere ut hvilke ideer som er relevante og hvilke som ikke er det. Deretter må man bestemme seg for om ideene er et helstøpt ferdigprodukt, eller om de må bearbeides og tilpasses organisasjonen. Til slutt må de implementeres på en eller annen måte i organisasjonen.

Det er i denne materialiseringsfasen, altså når en idé blir forsøkt tatt ned i organisasjonen, at mitt fokus rettes. Å studere hvordan ideer oversettes når de tas inn i organisasjoner er vanlig, men da gjerne som singelcasestudier og som mer rendyrkede translasjonsstudier der koblinger til andre teoretiske begreper blir mer implisitte. I denne studien vil jeg forsøke å gjøre disse koblingene mer eksplisitte. Jeg legger til grunn at transformasjonen kan forstås i et identitetsforvaltningsperspektiv, noe som er vanlig i mer eller mindre grad (Brunsson 2006; Brunsson & Olsen 1990; Busch, Wisbech, Visby, Johnsen & Vanebo 2011; Corley et al. 2006; Czarniawska 2008; Forssell & Jansson 2000; Gioia, Schultz & Corley 2000; Mydske 2006). Det som er mindre vanlig, er å tydeliggjøre det faktum at organisatorisk identitet ikke er noe man uten videre velger. Andre aktørers oversettelser har avgjørende og ganske direkte *påvirkningskraft på identitetsutformingen*. Dette momentet ligger implisitt til grunn for Latour (1986) sin oversettelsesteori og det antydes mer eksplisitt i Røvik sin oversettelsesteori (Røvik 2007).

Jeg skal videre i dette kapitlet meisle ut det teoretiske grunnlaget for analyse av konkrete regionideer og mer spesifikt om hva som karakteriserer oversettelsesprosessen og materialiseringen av disse ideene.

## **2.1 Translasjon som teoretisk grep for å forstå adopsjonsprosesser**

Når organisasjoner eksponeres for nye ideer, må disse ideene fortolkes og gis mening i i den organisatoriske konteksten de eksponeres for. Slike sosiale prosesser er klassiske studieobjekter i sosiologisk handlingsteori og hovedtesen er at ulike aktører fører til ulike tolkninger som igjen gir ulike resultater. Denne vekselvirkningsprosessen der ulike situasjoner utsettes for ulike aktører med ulike tolkninger har gitt opphav til begrepet sosialkonstruktivisme (Berger & Luckmann 1967) eller bare konstruktivisme dersom man tar



det for gitt at det er sosiale aktører som står for tolkningene (Sevón & Czarniawska 1996). *Translasjon*, eller på norsk gjerne kalt *oversettelse* (Røvik 2007) er et begrep som henger tett sammen med tolkningsbegrepet. Den største forskjellen ligger i utspringet; translasjon stammer fra lingvistikken, mens fortolkningsbegrepet har urklang i samfunnsvitenskapen. Men også innenfor lingvistikken er tolkningsbegrepet sentralt hos forskerne. ”Tolkningslære” har nærmest blitt et eget sidefelt til translasjonsfaget med egne tidsskrifter, readere osv. I en slik reader kan vi lese at ”interpreting as an activity that goes on in courts, police stations, social welfare offices, conferences, coach tours, factory floors, journalism assignments, airports, is arguably the most widespread form of translation activity in the world today and has been for tens of thousands of years” (Cronin 2002: 387). Oversettelse er m.a.o. noe som ikke kan frikoples fra tolkninger forstått omtrent som i Berger og Luckmann forstår konstruktivisme (1967), og er noe som foregår overalt til enhver tid. Utfordringen i et klassisk lingvistisk perspektiv er å lage en definisjon som er rommelig nok til å romme relevante aktiviteter samtidig som det avgrenser translasjonsbegrepet fra andre begreper. Jenny Williams sitt forslag er å definere translasjon som:

- Intralingual translation or rewording is an interpretation of verbal signs by means of other signs of the same language.
- Interlingual translation or *translation proper* is an interpretation of verbal signs by means of some other language.
- Intersemiotic translation or transmutation is an interpretation of verbal signs by means of signs of non-verbal systems (Williams 2013: 8).

Som vi ser, dreier oversettelse seg om både verbale og ikke-verbale uttrykk. Det er altså ikke noe i veien for at man skal kunne oversette organisatoriske ideer, enten de blir formidlet skriftlig eller muntlig. Definisjonen har dessuten ingen avgrensninger i tid og rom og et sentralt moment ved den er å se ”translation not as an isolated or secondary phenomenon but one which is connected in a myriad of ways to every aspect of language and culture” (Williams, 2013: 13). Poenget er at oversettelsene kan virke forholdsvis uavhengig av tid og rom, men at de må oversettes fra og til kulturelle kontekster er meget sentralt når oversetterne er aktører i formelle organisasjoner. Analogt må organisatoriske ideer oversettes fra og til ulike kulturelle praksiser, noe som innebærer at ideene må tilpasses ulike institusjonelle betingelser (Scott 2001).

En klassisk lingvistisk oversettelse kan organiseres på omtrent samme måte som en hvilken som helst annen studie; man kan fokusere på oversettelsen som et *produkt* eller som en *prosess*. Man kan dessuten velge å fokusere på *oversetteren* (Williams 2013). Med produkttilnærmingen er det oversettelsen i seg selv det fokuseres på – altså resultatet. Dersom dette var hovedfokus for min studie, ville jeg analysert grundig odelstingsproposisjon nr.10 (2008-2009) som følger opp stortingsmelding nr. 12 og som gir det nødvendige lovgrunnlaget for iverksettingen av reformen. Jeg ville dessuten undersøkt Stortingsproposisjon nr. 68 (2008-2009), som er det økonomiske grunnlaget for reformen. Et sentralt spørsmål ville vært: Hvordan ble det endelige og ferdig oversatte materialet sammenholdt med primærkilden, i mitt tilfelle ideen om store regioner? Dette er ikke mitt hovedfokus. Hovedfokuset er rettet inn mot de handlinger som har skjedd forut for produktet – altså selve *translasjonsprosessen*. Lingvistiske oversettelser er påvirket av behov, forventninger og normer til en ny lesergruppe (Williams, 2013: 65). Oversettelse er m.a.o. en prosess preget av det man i organisasjonsteorien vil kalle institusjonelle forhold (Scott 2001). Dette fokuset på translasjon som prosess er typisk for bl.a. Latour og Callon som snakker om *oversettelseskjeder* (Callon 1986a, 1986b; Latour 1986). Med translatøren i fokus tenker man gjerne på frihetsgrader og oversettelsesstrategier som translatøren har. Skal han være synlig eller usynlig? Det tradisjonelle idealet i den lingvistiske translasjonsteorien var at translatøren skulle være usynlig. Men etter hvert som translasjonsteorien har blitt påvirket av andre skoleretninger, har rollen til translatøren blitt mer aktiv og synlig. ”Postmodern theories have demonstrated the unstable nature of meaning and emphasized the importance of agency....” (Williams 2013: 118). Dette fokuset er tett koblet til prosessfokuset siden en prosess ikke er aktørløs. I en organisatorisk sammenheng er fokuset på den synlige eller usynlige oversetter belyst blant annet hos Sahlin-Andersson og Røvik som snakker om ulike redigeringsregler og redigeringsmodus (Røvik 2007; Sahlin-Andersson 1996).

De to siste tilnærmingene ligner på min tilnærming; jeg fokuserer på materialiseringsprosessen, altså hva som karakteriserer prosessen når en idé tas ned og oversettes i en organisasjon. For å få et grep om dette studerer jeg *oversettelsesprosessene* og for å forstå disse prosessene, har jeg også et øye til *translatørene*.

Det som appellerer til meg med translasjonsbegrepet er at man har et objekt eller en tilstand som eksplisitt må bearbeides (oversettelse). Hva resultatet blir avhenger av oversettelsesprosessen og hvem det er som oversetter. Translasjonsbegrepet er slik sett aktivt

og offensivt med en tydelig forventning om at det fenomenet man forholder seg til kan omformes.

I studier av oversettelse av organisatoriske ideer er aktørenes fortolkning av ideen sentral og det teoretiske grunnlaget for denne typen studier er bl.a. å finne hos Bruno Latour (1986) og Michael Callon (1986b). Et grunnleggende poeng hos Latour er at vi bør bevege oss fra studier av hvordan fenomener spres til hvordan de fortolkes og bearbeides (from diffusion to translation). Et slikt standpunkt former også vårt syn på prosess; den er ikke friksjonsfri og strømlinjeformet. Aktørene som er med i prosessen er alle en del av en kjede som ved sine bidrag er med på å forme resultatet. Aktører er ikke passive mottakere av budskap eller statiske brikker i et forutbestemt spill. Tvert imot; aktørene er aktive! Slik blir oversettelsesprosesser til en ”funnel of interests” der ulike interesser eller problemer blir kastet i en ”trakt” for å oversettes og finne sin foreløpige løsning, omtrent som når et vitenskapelig artikkelutkast diskuteres på en konferanse (Callon 1986a; Law 1986). Aktive aktører med ulike interesser har konsekvenser ifølge Latour (1986). For det første blir et sosialt fenomen stadig omformet. Det er ingen naturlig treghet i slike prosesser. Dersom prosessen mangler translatører, stopper den kort og godt opp. Ideen om store regioner trenger translatører for at den skal la seg bevege eller endre. For det andre er kraften i sosiale prosesser avhengig av den energien som tilføres prosessen – ikke ensidig av den initierende kraften. Dette innebærer at endringspotensialet i regionsaken i første rekke er avhengig av den energien som tilføres saken mens den pågår, ikke av selve beslutningen om å iverksette en reform. Det tredje momentet er i følge Latour det viktigste; i en ”diffusjonskjede” er aktørene passive og sender objektet videre i kjeden. En translasjonskjede består derimot av ”actors, not of patients – and since the token is in everyone’s hands in turn, everyone shapes it according to their different projects. This is why the model is called the model of translation” (Latour, 1986 s. 268). Symboler, beslutninger og handlinger endrer seg når de vandrer fra aktør til aktør og blir til slutt et helt spesielt fenomen eller case. Med dette som utgangspunkt er det derfor grunn til å anta at regionsaken i Norge har utviklet seg på sin spesielle måte, og slik sett blitt et mellomnivå med genuine og egne løsninger. Men bare en empirisk undersøkelse kan gi innsikt i særtrekkene til endringsprosessen av mellomnivået.

Å avgrense oversettelsespraksiser i tid og rom er vanskelig. De fleste som leser om regionsaken i media oversetter den; men disse oversettelsene ligger utenfor denne analysens ramme. Det jeg har forsøkt å gjøre, er å ta utgangspunkt i en gitt prosess med et særlig fokus på tiden før og etter at regjeringen la frem sitt reformforslag 8. desember 2006. Denne

perioden kan kalles for et "translation centre" (Rip, Callon & Law 1986: xvii). Et "translation centre er "locations at which strategies are evolved, attempts are made to control diverse elements that make up the actor-network (q.v), and calculations about the return from different strategies are made. Locations which area are able to turn themselves into spokesmen for other entities and, in some sense, profit from this asymmetry" (ibid. s. xvii). I denne studien kan translasjonssenteret sies å knytte seg til det konkrete arbeidet med å reformere det folkevalgte mellomnivået, og helt eksplisitt og konkret i tilknytning til arbeidet med "reformplanen" (St.meld.nr.12., 2006-2007). Det var i denne perioden det var størst aktivitet med innspill til reformen og med etterfølgende tilbakemeldinger på reformforslaget. Et annet poeng er at selve høringsprosessen til stortingsmeldingen kan betraktes som det Callon og Law kaller "obligatory points of passage"(Callon 1986a; Law 1986). Høringsrunden er noe sentrale og aktive aktører må igjennom og ved å gjøre det hevder aktørene sine interesser og synliggjør sin identitet. Derfor var disse høringsnotatene viktige for meg og for å identifisere aktørenes interesser og fremtidsambisjoner

Til tross for at Latour sikter høyere og etablerer en alternativ assosiasjons-sosiologi (Latour 2005), har både Latour og Callon (1986) sine bidrag om translasjon blitt brukt i studier av organisatoriske ideers møte med formelle organisasjoner, se f. eks (Danielsen 2011; Nilsen 2007; Rottenberg 1996; Røvik 1998, 2007; Sevón & Czarniawska 1996; Tomson 2008; Whittle, Suhomlinova & Mueller, 2010). Et interessant aspekt ved innfallsvinkelen er at den problematiserer forestillingen om "planlagt endring" gitt at her er flere aktører med ulike interesser i spill (Callon 1986a; Røvik 2007; Sevón & Czarniawska 1996). Ulike virkelighetsoppfatninger, interesser og fortolkninger vil brynes mot hverandre og resultatet kan fort bli noe annet enn det som var planlagt. Callon gir et godt eksempel på dette når han viser hvordan (makt)forholdet mellom Renault og Electricité de France i forbindelse med utvikling av en elektrisk bil er preget av bølger og dynamikk fordi deres status i forhold til hverandre, dvs. oversettelse av hverandre, varierer i utviklingsforløpet (Callon 1986a).

Så hva vil det si å oversette rent konkret? Dette er det bare empirien som kan gi svar på, men man kan antyde at en translasjonsprosess går igjennom fire trinn (Callon 1986b): For det første må translatoene *gjøre seg gjeldende* i det nettverket som skal bidra til å oversette det konkrete fenomenet. Dette innebærer at de aktørene som studeres bør bidra i translasjonsprosessen. I dette ligger det også en oppfordring om å identifisere aktører. For det andre må aktørene ha en *intensjon*. De bør ha en "plan" eller strategi for hvilke interesser de skal alliere seg med og hvordan de skal få dette til; "how the allies are locked into place"

(Callon 1986b: 204). I translasjonsnettverket vil det alltid være slik at en aktør påvirkes av andre aktører. En overveid strategi for hvordan man kan stille seg selv i en gunstig posisjon, dvs. få andre med på laget, vil være strategisk lurt. I praksis dreier dette seg om å danne konsensus for hva som er grunnlaget for translasjonen blant flere aktører. Det tredje elementet i en translasjonsprosess er det man kan kalle for ”rollekonfigurering” (”enrolment” i Callon 1986). Dette dreier seg om å definere roller og hvordan man koordinerer dem i translasjonsprosessen. Det er snakk om å avdekke mønsteret for hvordan roller er, relasjonen mellom roller, og om rollene er definerte av aktører som vedkjenner seg rollene i translasjonsprosessen. Det er ikke hvordan pre-definerte roller fungerer. Siden translasjon er en prosess, er det nærliggende å tro at ulike aktører vil opptre på en slik måte at de får bekreftet egen identitet på en måte de har interesse av. Translasjon kan ses på som en forhandlingsprosess mellom ulike roller der identiteter blir testet og utprøvd. Det fjerde elementet i translasjonsprosessen dreier seg om å avdekke *representativitet* (Callon 1986b); hvem er allierte? Hvem snakker for hvem – og er talsmennene representative på vegne av aktørene de snakker for?

Som vi ser, kan alle disse punktene føres tilbake til det første elementet som handler om problemet som skal oversettes. Hvem som bidrar i oversettelsesprosessen, hvordan de ulike rollene er konfigurert, hvem som er allierte kan gi indikasjoner på graden av konsensus rundt den opprinnelige problembeskrivelsen og senere de mulige løsningene som translasjonsprosessen akkumulerer. Det å oversette dreier om å finne lokale løsninger på ulike problemstillinger, noe som forutsetter et minste felles multiplum av prosessuell konsensus (Eriksen 1999; Habermas 1984). Man bør i minste fall være enige om at man har et problem og at problemet trenger en løsning. Innenfor denne vide rammen kan oversettelsesprosesser gi utløp for både kreativitet, interessenmotsetninger og andre sosiale handlinger som setter prosessen i bevegelse og tilfører den energi. Dette er på en måte hovedbudskapet til Callon som hevder at ”to translate is to displace” (Callon 1986b: 223).

Et spørsmål dukker opp når man fordyper seg i translasjonsteori er om det er forskjeller på den ”franske skolen” og forskere som faller inn under kategorien skandinavisk nyinstitusjonalisme? Jeg vil hevde at det er en forskjell ikke minst fordi et kjennetegn ved den franske skolen er at translasjonsbegrepet er en del av et større teoriprojekt, nemlig prosjektet med å utvikle en aktør-nettverksteori. I dette arbeidet er Callons studier av hhv. muslingbestanden og utvikling av den elektriske bilen sentralt (Callon 1986a, 1986b), Bruno Latour sin utvikling av assosiasjonssosiologien (Latour 1986, 2005) og John Law som viser

hvordan en vitenskapelig tekst aktiviserer en translasjonskjede eller et nettverk av problemoppfatninger (Law 1986). Det helt sentrale og grunnleggende elementet i Aktør-nettverkteorien (ANT) er at både mennesker og ikke-mennesker er aktører. Muslingene og brenselcellene er aktører i Callon sine studier av og ordene er aktører i Law sin studie av en vitenskapelig tekst. Disse ikke- menneskelige aktørene konstituerer nettverk på samme måte som mennesker gjør det. Skandinaviske forskere som bruker oversettelsesbegrepet, men tar i større grad tar høyde for institusjonelle betingelser (mindre relevant i ANT) i tillegg til at man kan ha et ønske om selv å opptre normativt (ANT- er en utpreget deskriptiv tradisjon). Dette betyr at forhold utenfor nettverket (institusjonelle betingelser) gjerne blir tillagt større vekt i den skandinaviske tradisjonen (Scott 2001; Selznick 1957), samtidig som forskeren kan ha et ønske om å være normativ. Et eksempel på det siste er når Røvik snakker om gode og dårlige oversettelser (Røvik 2007: 319-337). Til slutt kan det nevnes at ANT utfordrer pragmatiske og praktiske problemstillinger: Hvor starter og hvor slutter et nettverk? Hvilke grenser skal man sette? hvilke aktører skal inkluderes og hvilke skal ikke inkluderes? Og dernest: Hvor ligger forskningsinteressen – i det sosiale eller også i det ”ikke-sosiale”? Den skandinaviske skolen har et utpreget fokus på *sosiale oversettelser* og de har derfor tradisjonelt studert oversettelse i single mikromiljøer. Disse avgrensingene innebærer at den skandinaviske retningen, slik jeg vurderer det, gjerne har en mer praktisk-pragmatisk tilnærming enn den som ligger til grunn for tenkningen til Latour, Callon og Law (1986).

Det som fortolkes kan sies å bli oversatt dersom oversetteren tar stilling til ideen som skal behandles, slik jeg ser det. I dette ligger også at oversettelsesprosessen er en konstruksjonsprosess hvor aktørene kan tolke det som skal oversettes på ulike måter; de kan ha ulike hensikter med oversettelsene og de kan ha ulike behov (her skiller jeg meg fra den franske skolen fordi jeg forutsetter at aktøren er et tolkende vesen, m.a.o. et menneske). Noen oversettelser kan bestå av lette modifiseringer, mens andre innebærer radikale endringer av det som forut for oversettingen kunne sies å være den originale ideen (Røvik 2007). Man kan med andre ord snakke om ulike måter å håndtere ideer på. Dette kan sannsynligvis, i hvert fall til en hvis grad, spores tilbake til grunnlaget for å adoptere ideer. Disse to momentene, grunnlaget for adoptering og måten adopsjonsprosessen foregår på, kan sies å være den røde tråden videre i dette kapitlet. Men først skal jeg beskrive det abstrakte fenomenet som vi i utgangspunktet forholder oss til, nemlig ideer og deretter hvordan den mer konkrete regionideen kan klassifiseres.

## 2.2 Om ideer

Konsepsjonen om ideer i organisasjonslitteraturen er uklar på den måten at begrepet er lite presisert og bredt anlagt. Men grovt sett kan en idé sies å være ”communicated images, intersubjective creations, and therefore a ”property” of a community rather than a single person” (Czarniawska & Joerges, 1996: 33). I denne teksten blir idébegrepet flittig brukt, og det blir gjerne brukt om ulike representasjoner i ulike kontekster på ulike nivå. For eksempel kan jeg snakke om regionideen som en slags overordnet ide med tilhørende underkategorier av andre ideer (for eksempel ideer om struktur, ledelse, ideologi, styring osv). I forlengelsen av dette kan jeg snakke om aktører som er betatt av regionideen, men som i oversettelsesprosessen i ulik grad kan komme til å endre den. Dette kan skje ved at man for eksempel forholder seg til ideene på nivået under på en bestemt måte ved at noen av disse avvises, noen godtas og andre endres. For å skape ”orden” er det gjort forsøk på å klassifisere ideer på ulike nivå. Schmidt kategoriserer ideer på følgende måte: som ”policies, programs eller philosophies” (Schmidt 2008: 304). Disse 3 nivåene svarer til ulike oversettelsesnivåer der oversettelsene kan foregå på mikro, meso eller makronivå (Nilsen 2007). Andre igjen indekserer ideer som lokale prosjekter, masterideer og globale ideer (Pettersen 2011). Min ambisjon med dette er å etablere forståelse for at man analytisk kan skille mellom ideer på ulike nivå og helt konkret vise hvordan regionideen(e) plasserer seg *mellom* store ideer på et globalt nivå, og mer konkrete ideer på organisatorisk nivå som ofte har form av oppskrifter.

### 2.2.1 Regionideen som masteridé

Det har de siste tiårene innenfor forvaltningen vært et særlig fokus på modernisering og effektivisering. Ideene om modernisering og effektivisering kan ses på som eksempler på store *globale ideer* som har et bredt nedslagsfelt uavhengig av sektorer og fysiske grenser i den vestlige delen av verden. Den normative kraften i disse ideene er enorm. Det kan illustreres ved å teste motsatsene; hvem vil vel være gammeldags og ineffektiv? Når gjennomslagskraften til globale ideer er så gjennomgripende, altså institusjonaliserte, så kan man også omtale disse som institusjoner. Men globale ideer må konkretiseres og støttes opp av andre ideer for å bli feltspesifikke og relevante. Det er her begrepet om *masterideer* kommer inn. ”Masterideer er uttrykk for overordnede og moderne ideer om trekk ved samfunns- og mer spesifikt organisasjonslivet. Dette er ideer som har en viss status innen et felt eller et område” (Pettersen 2011). Det er verdt å merke seg at Pettersen kobler masterideer til feltbegrepet og hevder at disse ideene ”må ha en viss status”. Til dette kan det innvendes at

denne oppfatningen ikke fanger opp et sentralt element ved masterideer, nemlig at slike ideer ofte er utbredt i *rom* og ofte også i *tid*; ” an idea cannot catch on unless it already exists for some time in many people’s minds, as a part of a master-idea in a translocal space/time (Czarniawska & Joerges, 1996a: 36). Røvik (2007: 144) viser f. eks hvordan byråkratiet som organisasjonsform blir presset av ideer om fleksibilisering og kontraksjon (flate strukturer). Ideen om flat struktur er svært utbredt i tid og rom og har hatt store organisatoriske konsekvenser i delen av verden f. eks i form av reorganisering til tonivåstrukturer i kommunesektoren (i stedet for tre), prosjektgrupper (i mange sektorer) og nettverksorganisering osv. Anders Forssell har vist hvordan sparebankene på 90-tallet adopterte mer rendyrkede forretningslogikker, og sammen med David Jansson hvordan offentlige byråkratier gjorde det samme ca. 10 år etter (Forssell 1989; Forssell & Jansson 2000). Effektivitet og desentralisering kan sies å være to institusjonaliserte organisatoriske idealer i den vestlige verden fordi disse oppfattes som rasjonelle (Hwang, Drori, & Meyer 2006). Masterideen om store regioner bygger opp under disse idealene siden ideen om store regioner dreier seg om desentralisering av oppgaver fra nasjonalstaten på den ene siden, og om å effektivt utløse regionale fortrinn på den andre siden. Men siden masterideer er noe som befinner seg i mellom institusjonaliserte idealer på den ene siden og mer moteriktige oppskrifter (konkrete organisasjonsoppskrifter) på den andre siden, bør masterideen også kunne kobles til noen slike mer spesifikke organisasjonsløsninger (Czarniawska & Joerges, 1996: 36). Partnerskap og nettverk er eksempler på to slike spesifikke organisasjonsløsninger. Regionale fortrinn utløses ikke i byråkratiske organisasjoner alene, men i partnerskap eller nettverk med andre aktører. Masterideer støtter slik sett opp om, og er i det hele tatt en forutsetning for, andre mer konkrete og avgrensede ideers reise inn i et spesifikt felt. Mottakersiden kan ikke forholde seg aktivt til ideer om disse ikke kan relateres til masterideer som gir dem en viss grad av mening. Ådne Danielsen (2011) viser f. eks hvordan den *endogent betingende samfunnsutviklingen* og *kompetansens betydning* fungerer som to masterideer på fremveksten av studiesentre der den første masterideen særlig virker på studiesentrenes form, mens den andre masterideen først og fremst samvirker med studiesentrenes innhold. I denne konteksten kan regionideen som masteridé forstås som en betingelse for eller som en initierende kraft for mer praktiske organisatoriske organisasjonsformer, tenkemåter og praksis som f. eks nettverk, partnerskapsløsninger, prosjektgrupper osv.



For at masterideer skal ha global gjennomslagskraft bør de være vitenskapliggjorte. Drori og Meyer (2006: 67) sier det slik; ”in the age of globalization, where science serves as the axis of rational modernity, cultural rationalization of this sort, rather than state formation at the global level, has taken a dominant place in world affairs. Scientization reflects this (post)modern form of authority “. Vitenskapliggjøring av en idé er en måte å gjøre ideen rasjonell på og slik sett tilføre ideen legitimitet. Dette innebærer at det den initierende kraften til en masteridé er avhengig av, hvorvidt ideen blir oppfattet som legitim, dvs. hvorvidt den blir oppfattet som vitenskapelig og rasjonell. Ideen om store regioner er stor vitenskapelig forankring både innenfor økonomisk tenkning og i mer rendyrkede regionalforskningsmiljøer.

Begrepet om masterideer er lite belyst i litteraturen, og slik sett er også forholdet mellom masterideer og organisatoriske ideer forholdsvis lite belyst. Czarniawska og Jorges (1996) legger vekt på masterideer som større ideer, ideer på et overordnet nivå som bidrar til å gi organisatoriske ideer et løft når de reiser inn i mottaksfeltet. Masterideene fungerer som mentale forestillinger som vekker gode assosiasjoner. Derfor er det viktig at mer konkrete organisatoriske ideer kan hektes på masterideene (Czarniawska & Joerges, 1996). *Samsvar* kan dermed gjøres til et sentralt begrep; det må være samsvar mellom masterideene og organisatoriske ideer dersom de organisatoriske ideene skal være appetittvekkende for mottakerne.

Men distinksjonen mellom masterideer og andre ideer er analytisk sett utfordrende. En måte å løse det på er å veve masterideer og mer konkrete ideer, for eksempel organisatoriske ideer, tett sammen slik at skillet blir preget av overlapp, slik jeg mener det er gjort hos Czarniawska og Jorges (1996) og Hilde Pettersen (2011). Pettersen kobler også masterideer eksplisitt til feltbegrepet. Dette kan være et nyttig perspektiv fordi masterideen gjennom en feltmessig tilordning blir overordnet og målrettet på samme tid. Den gir rom for ulike og kreative oversettelser på den ene siden, men er forholdsvis feltspesifikk og har slik sett en klar ”retning” på den andre siden. Ådne Danielsen utvikler resonnementet videre og påpeker et meget viktig poeng – at masterideer virker initierende på underliggende ideer (2011: 192). Slik sett fungerer masterideer som et grunnlag for oversettelsesprosesser – som en næringskilde til de organisatoriske og mer praksisnære ideer som skal materialiseres.

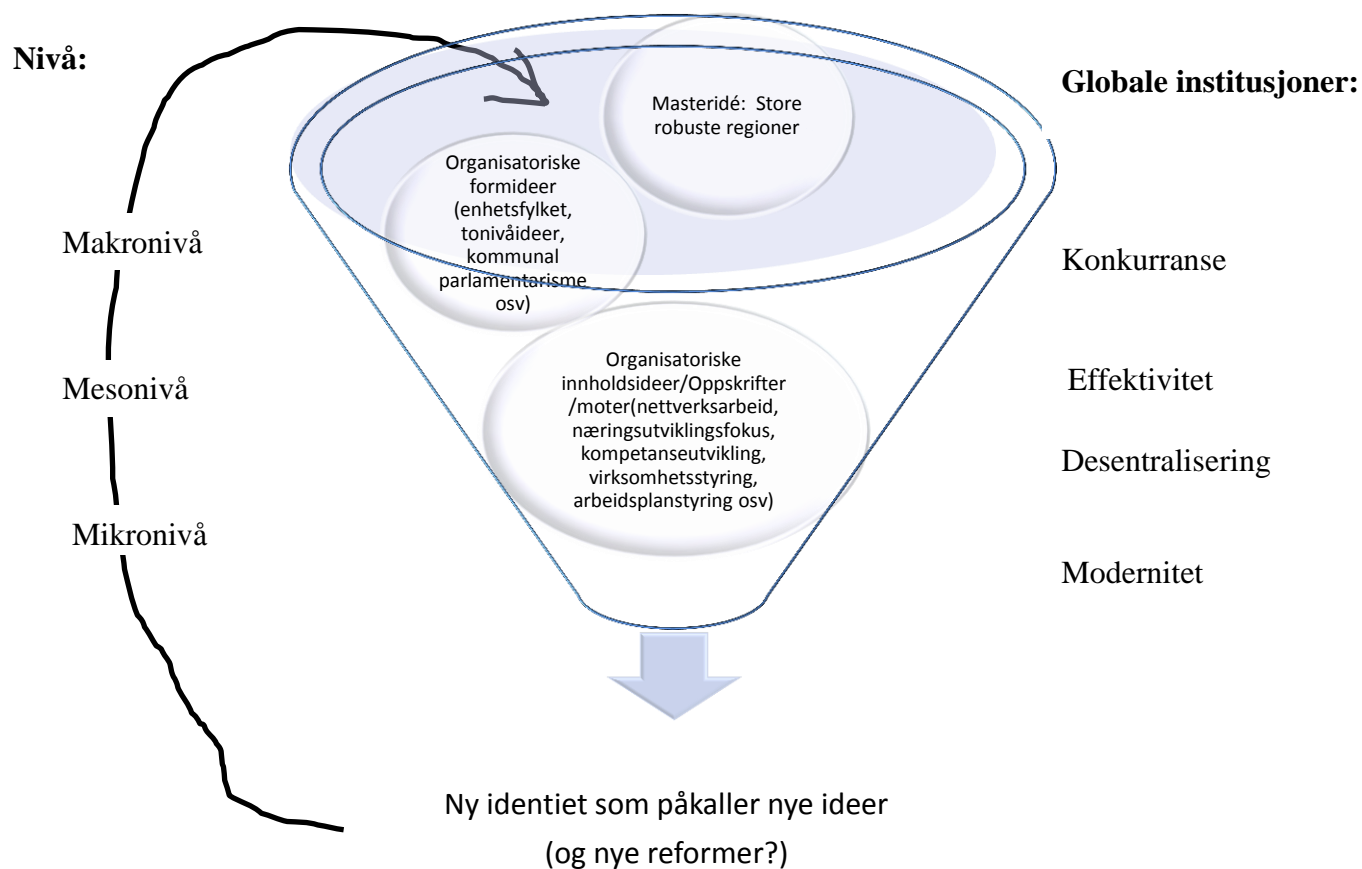
Som vi ser er begrepet masteridé noe diffust og mange forskere baler med dette. Jeg vil ta utgangspunkt i Czarniawska og Jorges (1996) og betrakter en masteridé som en idé som plasserer seg *mellom* en overordnet institusjonell oppfatning og en mer konkret organisatorisk

idé, ofte pakket inn som en oppskrift. Jeg tar også utgangspunkt i at en masteridé er *initierende* – den stimulerer til organisatoriske endringer og slik sett blir forsøkt materialisert (Danielsen 2011). For at masterideen skal være initierende kan det tilføres et ytterligere kriterium; nemlig at den må assosieres med egenskaper som virker *tiltrekkende* på de aktører som skal materialisere ideen. I motsatt fall vil ikke aktørene gjøre forsøk på å materialisere den. Positive assosiasjoner utløses blant annet ved at materideene er ”vitenskapeliggjorte” (Drori & Meyer 2006). Vitenskapeliggjøringen av ideene får ideene til å fremstå som rasjonelle og logiske, noe som bidrar til å gi ideene legitimitet og kraft. Masterideen om store regioner plasserer seg mellom institusjoner som effektivitet og desentralisering på den ene siden og konkrete organisatoriske ideer som nettverk, partnerskap og team på den andre siden. Masterideen om store regioner er tiltrekkende fordi den kan f. eks bidra til å revitalisere det politiske mellomnivået mot mer attraktive identiteter i en tid der fylkeskommunene var på vikende front.

### **2.2.2 Ideer på ulike nivå – fra globale institusjoner til lokale komponenter**

Elin Nilsen (2007) hevder at oversettelser foregår på tre nivåer; på *mikro*, *meso* og på et *globalt* nivå. Jeg tar utgangspunkt i denne tredelingen når jeg skal relatere de ulike nivåene til mitt felt. Masterideer er for meg ideer som forbinder konkrete organisatoriske ideer med globale institusjoner (Czarniawska & Joerges 1996). Tenkningen kan illustreres som i traktmodellen under:

Figur 1: Ulike ideer på ulike nivå



Til høyre i modellen finner vi globale institusjoner. Dette er ideer som har materialisert seg på tvers av nasjonsgrenser og som har manifestert seg som den riktige måten å tenke på. Disse institusjonene er m.a.o. robuste og trege – det tar lang tid å endre dem. I sentrum av modellen er det en trakt. Øverst i trakten finner vi masterideer. Dette er ideer som står i forbindelse med, eller er avledet av, globale institusjonaliserte ideer til høyre i figuren. Masterideer er typisk sett en overordnet idé med vide rammer for oversettelse. Hvordan man oversetter masterideen på makronivået, vil typisk nedfelle seg i strukturer og styringsideer på mesonivået. Hvordan organisasjonsformen og styringsformen blir, gir føringer for organisatoriske oppskrifter og løsninger på mikronivå der frihetsgradene for oversettelse kan variere. Hvem som oversetter og, ikke minst, hvilke oversettingsregler som kommer til anvendelse, blir viktig i denne studien. Blir masterideen kopiert inn eller blir den radikalt forandret? Og i så fall; hvem er det som kopierer masterideen og hvem er det som forandrer

den – og i hvilken grad? I translasjonsteorien er derfor aktørene viktig (Callon 1986b; Latour 1986; Røvik 2007). Det sentrale med modellen er at globale ideer setter i gang prosesser som har konsekvenser for organisasjoner. Materideen om store regioner dukket ikke opp av intet. Den var forankret i noen institusjonelle strømninger på det overordnede planet og ideen fikk konsekvenser for det folkevalgte mellomnivået på det lokale planet. Forholdet mellom det lokale og det globale er preget av dynamikk og bevegelse.

Skillet mellom ideer på ulike nivå er et analytisk skille. I praksis vil ideer på ulike nivå mikses med hverandre og i det daglige snakket vil ledere og prosjektmakere i organisasjoner snakke om ideer på ulike nivå i ett og samme åndedrag. Et sentralt poeng med modellen over er at ideer på ulike nivå i ulike konfigurasjoner får konsekvenser: Når trakten fylles med ideer på ulike nivå som blandes sammen skapes det nye behov, og ”nye produkter” kommer ut av tuten i form av ”nye organisasjoner”. Disse endringene skaper igjen nye problemer som krever nye løsninger, altså påkaller nye ideer og slik sett nye endringer (Brunsson 2006). Denne mekanismen forklarer tilbakeføringspilen i modellen.

## **2.3 Problemforståelse: Ulike grunner for å la seg begeistre av og adoptere en idé**

Fylkeskommunen har siden før årtusenskiftet blitt eksponert for en organisatorisk idé som altså kan omtales som *nye regioner*. Det er ingen tvil om at denne ideen har hatt gjennomslagskraft. Den er hyllet av mange forskere, fylkeskommunale ledere på politisk og regionalt nivå, og sist, men ikke minst; den har ledet til en reform<sup>3</sup>. Når man skal studere hva som skjer med en idé og hvordan den behandles i fylkeskommunene, må man først identifisere ideen og gi den en beskrivelse. Her ligger fokuset for det første forskningsspørsmålet mitt. Før man analyserer oversettelsen av ideen, bør en vite noe om hva det er som skal oversettes. Slik innsikt kan vi finne ved å studere begrunnelsene for at ideen skal adopteres. Det opereres med tre hovedgrunner til at man ønsker å adoptere en organisatorisk idé (Røvik 1998). Den ene begrunnelsen har sitt opphav internt i *organisasjonen*. Man erkjenner at man har et organisatorisk problem og at man må ta noen grep. Det å være fylkeskommune i sin nåværende form er ikke en optimal løsning. Den andre grunnen til at man ønsker å adoptere har sitt *utspring i omgivelsene* der omgivelsene

---

<sup>3</sup> Forvaltningsreformen. Noen kaller den også regionreformen.

problematiserer fylkeskommunen i sin nåværende form. En tredje grunn til at man ønsker å adoptere kan være at man ønsker å *markere en organisatorisk identitet* som er mer tiltrekkende enn den som pr. i dag gjør seg gjeldende. Jeg skal kort gå gjennom disse ulike motivene for å adoptere organisatoriske ideer og forsøksvis sette dem i kontakt med feltet.

### **2.3.1 Ekte organisasjonsinterne problemer**

Adoptering av nye ideer kan foregå ved at man erkjenner at organisasjonen ikke er best mulig tilpasset de problemstillingene den er satt til å løse. Man inntar en rasjonell kalkulerende holdning der man erkjenner at organisasjonen har et problem hvorpå organisasjonen søker etter løsninger. Røvik hevder at det kan tenkes tre tilstander som kan motivere til å søke etter nye oppskrifter som kan bidra til å løse problemet:

- ”Man kan ha gjort seg erfaringer som viser at løsninger som for tiden anvendes i organisasjonen ikke virker slik som forutsatt og/eller ønsket.
- Man kan ha fått kunnskap om at nye oppskrifter er tilgjengelige, og at dette er løsninger man har grunn til å tro vil virke bedre enn de man anvender i organisasjonen.
- Det kan ha inntrådt grunnleggende endringer i betingelsene for virksomheten som kaller på helt nye løsninger, f.eks dramatisk markedssvikt, teknologiske innovasjoner, omfattende endringer i politiske rammevilkår osv” (Røvik 1998: 120).

Disse tilstandene slår gjerne inn som begrunnelser for hvorfor man har valgt å adoptere en idé (oppskrift). Den rasjonelle logikken som ligger til grunn for de overnevnte punktene, med en tydelig kausal retning som starter med en problemoppfatning og som løses ved en ”nøye utvalgt” adopsjon, har appell og stor legitimerende effekt fordi problem-løsningsforholdet er mekanisk og oppklarende.

Diskusjonen knyttet til fylkesnivået i Norge tyder på at transformasjonen er drevet av ekte organisasjonsinterne problemer. Starter vi med det siste punktet, er det liten tvil om at svært mange fylkesaktører og beslutningstakere utenfor fylkeskommunen mener at fylkeskommunen ikke har vært godt nok tilpasset de endrede rammebetingelsene som fylkeskommunen må forholde seg til. Den største endringen i disse rammebetingelsene er dreiningen i oppgaveporteføljen og derav i rolleoppfatningen, fra å være en forvaltningsaktør til å bli en utviklingsaktør. Det fremgår av både intervjumaterialet og i dokumenter at mange aktører ikke var fornøyd med hvordan fylkeskommunen i sin daværende form løste sine

oppgaver. Løsningen på dette problemet har for mange vært å omdanne fylkeskommunene til nye regioner.

### 2.3.2 Eksterne problembeskrivelser

En annen måte å forstå grunnlaget for adoptering på er at omgivelsene eksponerer organisasjonen for problembeskrivelser (Røvik 1998). Med denne innfallsvinkelen som analysegrunnlag svitsjer man også perspektiv, fra et verktøyperspektiv til et symbolsk perspektiv. Som jeg skrev i forrige kapittel, er det sentrale bidraget til institusjonell teori en forståelse av at institusjonaliserte omgivelser eksponerer organisasjonen både for problembeskrivelser og løsningsforslag. Et sentralt poeng i dette perspektivet er at problembeskrivelsene rammer mange organisasjoner på en gang. De fremstår som *tidstypiske* og kan lede bl.a. til *isomorfi* (P. J. DiMaggio & Powell, 1983; Røvik, 1998).

Problembeskrivelsene har en tendens til å pakkes inn på en spesiell måte karakterisert ved tre distinkte kjennetegn (Røvik 1998). For det første blir problembeskrivelsene presentert som universalmiddel. De passer på alle organisasjoner i sitt felt og alternative løsninger er et nedtonet tema. For det andre er problembeskrivelsene ”standardiserte”. Problemene uttrykkes på en slik måte at alle organisasjoner i sitt felt kan regne med å bli rammet av dem, men beskrivelsene er likevel generelle nok til at hele feltet av organisasjoner har god anledning til å føle seg truffet. Ideen om nye regioner og det denne innebærer, har blitt tatt i bruk over store deler av Europa. Et særtrekk ved diskusjonen om store regioner er at problembeskrivelsene er forholdsvis like; ”Vi må erstatte dagens system med en bedre tilpasset struktur slik at mellomnivåene kan ivareta sin utviklingsrolle og konkurrere med andre regioner”. I tillegg er det et trekk ved det man kan kalle en demokratiseringslinje der mer makt og myndighet skal flyttes fra stat og ned til mellomnivået. Disse argumentene er universelle og har motivert til omorganisering av det folkevalgte mellomnivået i en rekke land. Det tredje kjennetegnet ved tidstypiske problembeskrivelser er at de er alvorlige og at de gjerne truer organisasjonenes eksistens. Slik er det også med transformasjonen på mellomnivået. Regionsforskere, reformatorer og mange fylkesaktører var enige om at mellomnivået burde endres. I motsatt fall kom mellomnivået til å miste sin legitimitet for så å bli avvirket ved neste korsvei dersom stortingsflertallet representerte en slik vilje. Og dessuten; legitimiteten til fylkeskommunen blant stortingsmedlemmer ser ut til å være lav.

### 2.3.3 Adopsjon som identitetsforvaltning

En tredje motivasjon for å adoptere ideer og konsepter er at det settes spørsmålsteget ved den organisatoriske identiteten. En analyse av adopsjonsprosesser som identitetsforvaltning holder fast ved det symbolske perspektivet, fordi ideer og oppskrifter som blir fremholdt som ”riktige” har en tendens til å fungere som identitetsmarkører for organisasjonene. I dette ligger det at ideer og oppskrifter blir tillagt egenskaper som det er viktig å assosieres med. Det er f. eks vanskelig å fremstå som moderne og effektive om man ikke tar nye ideer og oppskrifter i bruk. Omvendt kan man bli oppfattet som bakstreversk og gammelmodig om man avstår fra å adoptere nye ideer og oppskrifter.

Hovedpoenget i dette resonnementet er at man blir ”spesielt motivert til å adoptere når og som følge av at organisasjonens identitet utfordres og oppleves som problematisk” (Røvik 1998:132) Adoptering forstått som identitetsforvaltning retter et særskilt fokus mot identitet som tema, men kan utmerket godt kjedes inn i de andre to tilnærmingene.

Identitetsproblematikk kan oppstå både gjennom interne rasjonelle tilnærminger eller gjennom eksterne problembeskrivelser.

Gjennom de siste årene har det blitt viktigere og viktigere å fremstå på spesielle måter. Den ekspressive dimensjonen ved det å være en formell organisasjon ser ut til å bare bli viktigere og viktigere. En analytisk og teoretisk tydeliggjøring og spissing av adopsjon som identitetsforvaltning kan derfor være en fruktbar innfallsvinkel. Det er liten tvil om at oversettelse av nye ideer er en aktiv tolkende og skapende prosess hvor man både kan ha konkrete rasjonelle mål, men hvor man også kan ha mål i mer symbolsk retning. Tanken er at endringer kan ha symbolske konsekvenser som skaper merverdi. Med merverdi tenker jeg både på teknisk-økonomisk merverdi, men ikke minst er sosiokulturell merverdi viktig, også for fylkeskommunenivået. En slik sosiokulturell merverdi kan knyttes til hvilke assosiasjoner en organisatorisk identitet gir både internt og i omgivelsene og hvordan denne kan forbedres. Eller sagt med andre ord: Hvordan man kan gjøre den organisatoriske identiteten mer attraktiv?

Mange organisasjoner sammenligner seg med andre organisasjoner, og da med organisasjoner ”which fit their hopes and expectations for the future” (Sahlin-Andersson 1996:71). Man sammenligner seg altså med de organisasjoner som representerer noe som man selv ønsker å representere. I denne situasjonen oppstår det et gap mellom den faktiske identiteten og den ønskede identiteten. Man konstruerer et problem lokalt der man gjennom å sammenligne seg med andre oppfatter seg selv å være i en identitetskrise. Slike kriser fører gjerne til imitasjon

(P. J. DiMaggio & Powell 1983; Sahlin-Andersson 1996), men om – og i hvilken grad, gjenstår å teste empirisk.

Det er likevel plausibelt å utlede en antakelse om at regionidentiteten kan virke mer attraktiv enn fylkeskommuneidentiteten. Som tidligere nevnt har fylkeskommunen mistet en del oppgaver og de har bare begrenset legitimitet i omgivelsene. En nyoverhaling av den organisatoriske identiteten kan være et effektivt mottrekk for å få mellomnivået til å skinne igjen. Den nye rollen som utviklingsaktør og de nye oppgavene knyttet til regional utvikling gir gode vilkår for å markere et identitetsskifte eller en identitetsutvikling i retning av det ”moderne” konseptet regioner. I denne analysen ligger det en sentral antakelse til grunn om at endringsløpet på mellomnivået er et ledd i en identitetsutviklingsprosess der fylkeskommunen ønsker å bli oppfattet som mer attraktive, markante og viktige størrelser i det norske styringsverket. Adopsjonsprosesser gir en slik mulighet gjennom å nærme seg en regionidentitet, men oversettelsesprosessene er ikke strømlinjeformede og man er derfor ukjent med hva som blir utfallet av adopsjonsprosessen og slik sett også den organisatoriske identiteten. Forestillingen om at adopsjon kan ses på som organisatorisk identitetsforvaltning krever en grundigere diskusjon og avklaring av identitetsbegrepet (se side 41).

## **2.4 Kontekstualisering – om å forme oversettelsesprosessen**

Når ideer skal tas i bruk, blir ideene utsatt for ulike tolkninger av ulike aktører på ulike arenaer. Denne bearbeidingsprosessen av ideer som foregår på en eller flere arenaer med flere aktører kan med et felles uttrykk kalles for kontekstualisering (Røvik 2007). Som jeg sa tidligere er noe av det spennende tilfanget med oversettelsesperspektivet at det utfordrer forestillingen om planlagt endring. Dette til tross; svært ofte blir endringsprosesser planlagt og det blir gjerne forutsatt at slike prosesser går etter planen. En slik prosess er gjerne karakterisert ved at *ledelsen bestemmer og tar beslutningene*. Hvem som er sentrale oversettere, gjenspeiles i den formelle beslutningsstrukturen. En slik struktur ”danner en oversettelseskjede som løper vertikalt” (Røvik 2007: 294). I endringsprosessen av fylkeskommunenivået innebærer dette en forventning om at sentrale myndigheter, særlig ved regjeringen, vil være sentrale aktører i oversettelseskjeden, sammen med ledere på fylkesnivå og videre ned til sektorsjefer osv. En slik hierarkisk og stramt styrt reform er ofte trukket opp



som et ideal fordi den er rasjonell og effektiv. Et godt eksempel på en lignende reform som den norske forvaltningsreformen, er den danske strukturreformen, og denne ble implementert etter et slikt rasjonelt opplegg. Et annet kjennetegn ved en slik rasjonell oversettelsesprosess er at man foretar en *problembetinget søking etter løsninger*. En lederoppgave er til enhver tid å ha oversikt over lokale problemer og å fremskaffe løsninger på disse problemene. Å materialisere nye ideer eller oppskrifter må derfor forstås som løsninger på lokale problemer. Et tredje moment i en slik rasjonell prosess er at den er preget av *begrenset frihet til oversettelse*. Siden prosessen er toppstyrt, er det sterke føringer for hvem som blir inkludert i oversettelsesprosessene og hvilke frihetsgrader de enkelte translatører har. Det antas at toppledelsen har oversikt og klare oppfatninger om hva som skal oversettes og hvem som skal bidra i prosessen. Lokale tilpasninger er mulig, men toppledelsen setter rammene. Et fjerde poeng, ifølge Røvik (2007), er at slike toppstyrte prosesser er karakterisert ved det han kaller *stimulus-respons-basert sekvensialitet*. Med det menes at oversettelse på et nivå betinger at det har funnet sted oversettelse på nivået over i forkant. Når et oversatt bidrag sendes ned i organisasjonen utløser dette bidraget aktivitet og nye oversettelser og tilpasninger. Og endelig er en slik rasjonell oversettelsesprosess karakterisert ved at ideer eller oppskrifter går gjennom en prosess preget av *konkretisering*. Ideer og oppskrifter kan ha et temmelig abstrakt innhold når de møter toppledelsen. Men etter hvert som ideene materialiseres nedover i hierarkiet, blir de mer og mer konkrete.

Prosessforløpet som jeg har tegnet et bilde av over, er forankret i rasjonalistiske oppfatninger av hvordan endringsprosesser skjer, eller burde ha skjedd. Det er imidlertid liten grunn til å tro at endringsforløp generelt, og translasjonsprosesser spesielt, vil foregå på en slik strømlinjeformet og friksjonsfri måte. Et sentralt poeng er at en fullkomment strømlinjeformet adopsjon av en idé så og si forutsetter at man kopierer ideen og evt. de underliggende oppskriftene som følger med den. Slik sett er man avskåret fra lokal tilpasning og det er bare i de færreste tilfeller ønskelig, og bryter dessuten med denne avhandlingens forutsetning om *institusjonell tilpasning og innblanding*. Slik institusjonell innblanding kan f.eks. være at translatører på ulike nivå blir påvirket andre steder enn i egen organisasjon, f.eks. på ulike kurs, seminarer og andre møteplasser. Et annet poeng er at tolkningen og oversettelsene i samme organisasjon ofte ikke er sammenfallende. For det tredje er det nok bare sjeldent slik at oversettelseskjeden representerer en ubrutt oversettelseslinje fra toppen og ned. Oversettelsene kan like gjerne sirkulere eller gå fram og tilbake i oversetteshierarkiet. For det fjerde kan man sette spørsmålsteget ved forutsetningen om stimulus-respons-basert

sekvensialitet. Det vil si at en oversettelse genererer en annen fordi oversettelsen overbringes mellom aktører. I følge Røvik (2009) er det empirisk vanskelig å belegge denne forutsetningen og særlig det faktum at oversettelser overbringes. Folk har en tendens til å oppgi at deres oversettelser er deres egne, ganske uavhengig av andre. Disse funnene har fått Røvik til å utvikle en alternativ metafor kalt soppmodellen der metaforen for det første er ment å fange opp at mange oversettelser kan skje samtidig og ganske uavhengige av hverandre, og for det andre tegner den et mer aktivt bilde av oversetterne. De er ikke bare slappe aktører som reager på andre oversettelser.

Sett i lys av dette, er det, antar jeg, at oversettelsesprosesser kan ta mange ulike former. De kan være mer eller mindre styrte, noen aktører kan være mer aktive enn andre og reglene for hvordan oversettelsene skal foregå kan variere avhengig av hvilke organisasjoner man studerer, også mellom ulike enheter. Legger man den rasjonelle oversettelsesmodellen til grunn kan man få følelse av at translatørene er passive mottakere av ideer, pakker, moter, virus eller hvilke metaforer man velger å bruke. Slik er det ikke. Et sentralt poeng hos Latour var å ”vise frem oversetterne og tegne et bilde av aktive aktører (Latour 1986b). Vi har sett at Røvik (2007) setter spørsmålsteget ved den hierarkiske oversettelseskjeden og Sahlin-Andersson fremholder at translasjonsprosesser blir redigerte av ulike translatører og at det under ulike kontekster utvikles ulike redigeringsregler (Sahlin-Andersson 1996). Dette er tema for de neste avsnittene

### **2.4.1 Reformen som oversettelsesfaktor**

Adoptering og oversettelse av reformideer er viktig innenfor skandinavisk nysintitusjonalisme. En innfallsvinkel er hvordan reformer konstruerer organisasjoner (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000; March & Olsen 1983), en annen er hva som typisk karakteriserer reformer (Brunsson 2006; Brunsson Winberg, & Forssell, 1989). En tredje innfallsvinkel er å rette fokus på hvordan ideer kan slå ned i eller gi næring til reformer (Brunsson et al. 1989; Forssell & Jansson 2000).

Hovedoppdraget i denne analysen er å analysere hva som skjer med konseptet ”nye regioner” når det skal materialiseres på regionalt nivå. Forestillingen om nye regioner var i tidlig fase en forestilling om ”store regioner” og ambisjonen om å endre den klassiske fylkesstrukturen til en større og mer robust regionsstruktur så ut til å modne i enkelte kretser på alle politiske og administrative nivå. Ambisjonen om endring av mellomnivået utløste så en reform, forvaltningsreformen (også kalt regionsreformen). Reformen var basert på frivillighet i den

forstand at fylkesnivået kunne velge mellom i første rekke to ulike organisatoriske opsjoner, den forsterkede fylkeskommunen eller store regioner. Reformutkastet (St.meld.nr.12.) bar preg av at det er skrevet i en ”norsk kontekst”. Med det mener jeg at ”forfatterne” har reproduisert enkelte ideer, men modifisert andre for å gjøre dem relevante til norske forhold. Allerede på dette tidspunktet, da reformutkastet forelå var altså translasjonsprosessene godt i gang.

Reformer har noen egenskaper ved seg som gjør at de er lette å starte opp. Ifølge Brunsson (2006) kan disse egenskapene sammenfattes på følgende måte:

- *Enkelhet*. Ideene som danner grunnlaget for reformene er ofte enklere og mer renskårede enn opplevelsen av dagens organisatoriske praksis.
- Reformene er *normative*. De er forsøk på å bringe orden inn i en kaotisk hverdag heller enn å redegjøre for den.
- Reformen er ofte *ensidige*. De fokuserer på et konsistent sett av verdier og tolkninger i kontrast til hverdagspraksis som ofte dreier seg om å håndtere motstridende verdier og oppfatninger.
- De er *fremtidsorienterte*. Reformen er en forestilling om utforming, overbevisning og implementering – heller enn handling. Man kan ikke forvente kjappe resultater av en reform. I stedet appellerer reformen til etterfølgende resultater – ofte langt inn i fremtiden.

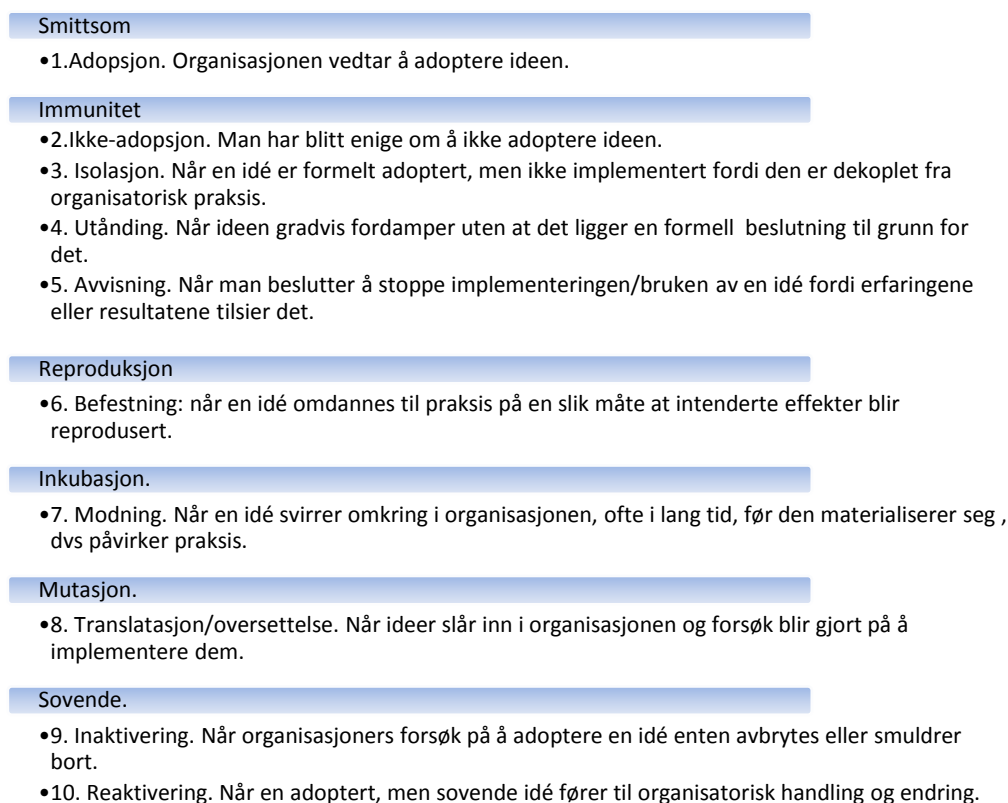
Reformer kan, slik jeg ser det, ikke uten videre frikoples fra ideene som ligger til grunn for reformen. Det er derfor grunn til å tro at ideen om store regioner kan hefte ved de samme egenskapene som typisk hefter ved reformer.

Når Røvik diskuterer ulike måter å forholde seg til ideer på skjer dette bl.a. i lys av en virusmetafor (Røvik 2007, 2011). Resonnementet er i grove trekk som følger:

Organisasjonsideer spres på omtrent samme måte som virus, og organisasjoner kan reagere ulikt på ulike typer virus omtrent som levende organismer gjør det. I denne avhandlingen underlegges ikke analysen et slikt metaforisk grep, men det antas at kategoriene til Røvik kan ha overføringsverdi når jeg senere i teksten skal beskrive hvordan ideen om nye regioner har blitt mottatt av ulike aktører med særlig fokus på fylkesaktørene. Et sentralt poeng hos Røvik er altså å identifisere hvordan aktørene reagerer på ideer, og slik sett går vi samme ærend. Han mener å kunne spore 10 ulike praktiske måter å forholde seg til ulike ideer på avhengig av hvordan viruset opptrer. Styrken med ”virusteorien” er at den gjør oss i stand til å identifisere en rekke ulike adopsjonsprosesser knyttet til hvordan ideer håndteres lokalt, hvordan ulike adopsjonsprosesser er forbundet med hverandre og hvilke resultater de ulike

prosesstypene gir (Røvik 2011: 647). Påstanden er altså at aktørene som blir studert i denne avhandlingen sannsynligvis vil reagere på en eller flere måter som sammenfaller med virusteorien. Sammenhengene kan angis som følger:

**Figur 2:** Sammenhengen mellom hva som karakteriserer virus og hvordan organisasjonen håndterer ideer. Etter Røvik (2011)



Sett i lys av et slikt klassifikasjonsskjema som over, kan man utvikle forventninger om ”funn” som bør testes og begrunnes empirisk. Kjenner man feltet eller prosessen som skal studeres godt, kan man velge et konkret teoretisk perspektiv for å studere hvordan man håndterer ideer. Denne avhandlingen representerer et slikt tilfelle der en konkret idé om nye regioner slo inn over det folkevalgte fylkesnivået og siden ble forsøkt implementert. Prosessen med å implementere, eller omdanne ideen til praksis blir som tidligere nevnt analysert i et translasjonsperspektiv (punkt 8 i skjemaet). Men modellen til Røvik kan også brukes til å rydde enda litt mer for her er ulike kombinasjonsmuligheter. Det er grunn til å tro at ideen om nye regioner har vært ”smittsom”. Den har blitt adoptert i mange land og den har blitt forsøkt adoptert i enda flere. Det kan allerede nå utledes en antakelse om at regionideen for det første har blitt adoptert, og for det andre at den har blitt oversatt for å få sin lokale tilpasning. Men,

som vi skal se i analysedelen, kan det også se ut som at oversettelsesprosessen har vært så mangesidig og problematisk at den opprinnelige ideen, om å etablere store regioner, smuldret bort. Isolasjon og/eller avvisning av ideen er også elementer i modellen som bør diskuteres. Poenget er så langt å vise at modellen kan bidra til å sette ord på, og klassifisere ulike typer prosesser knyttet til det å håndtere en idé, uavhengig av om man betrakter ideen som et virus eller ikke.

## **2.5 Presentasjon og omforming av ideer – redigeringsmekanismer**

Når ideene skal kontekstualiseres, må de igjennom en redigeringsprosess. Denne prosessen kan i følge Røvik analytisk deles i to der ideene for det første blir underlagt generelle *innskrivingsregler*, og for det andre mer spesifikke *omformingsregler* (Røvik 2007). Disse to prosessene er vekselvirkende til tross for sin analytiske distinksjon.

### **2.5.1 Å gjøre ideer relevante i en lokal kontekst**

Ideer er ofte noe som kommer utenfra og har gjerne en form for global opprinnelse eller forankring (Czarniawska & Joerges 1990; Forssell & Jansson 2000). Når disse ideene reiser inn i nye organisasjoner eller i nye felt, er de ”uten referanser til den nye konteksten” (Røvik 2007: 301). De må ”skrives inn” i det nye feltet eller organisasjonen. Dette innebærer at ideen(e) må igjennom en fortolkningsprosess som gjør dem relevante for en lokal kontekst. Innskrivingsprosessen er kjennetegnet ved at ideene blir tolket inn i ”den lokale kontekstens rom og tid”, m.a.o. ord tidsfeste dem og gjøre dem betydningsfulle (ibid.: 301). Et eksempel på en slik idé kan være ideen om *regionenes Europa*. Denne ideen er blitt ”lokal” ved f.eks. å legge større vekt på funksjonell inndeling også i kraft av geografiske begrensninger eller hindringer. Norge er som kjent et land med mange fjell og fjorder og disse representerer både fysiske og identitetsmessige barrierer. I tillegg til at ideen må gjøres innholdsmessig relevant i en lokal kontekst, må den også tidsmarkeres. Dette betyr at ideen må utstyres med en samtid, en fremtid og kanskje også en fortid. Ideene blir selvfølgelig koblet på sin samtid, men den blir gjerne også sentral i fremtidsbildet som organisasjonen tegner av seg selv. Dette bildet ser bedre ut enn dagens bilde. Det er heller ikke uvanlig at man forsøker å gi en fersk og nyadoptert idé en lokal historie (Ibid.: 303). Dette får man helt klart inntrykk av når man

snakker med enkelte fylkesordførere: I 2007 karakteriserte flere av fylkesordførerne sine fylker som regioner som om det var den naturligste sak i verden. Regioner var altså ikke noe som bare hadde kommet og i enda større grad skulle bli. Regioner er også noe som har eksistert.

Det andre elementet i redigeringsprosessen omhandler i større grad den konkrete omformingen av ideene og under hvilke premisser disse omformingsmekanismene virker. Hva skjer med innholdet i ideene når de reiser inn i organisasjonen? Mitt utgangspunkt er at organisasjonsmedlemmer og beslutningstakere ikke er passive mottakere av ideer. Tvert imot, de er aktive oversettere og det vil i mange tilfeller si aktive omformere. I hvilken grad en idé blir endret og tilpasset når den reiser inn i en organisasjon, avhenger av hvor aktive translatørene er og av hvilke frihetsgrader disse har. Omformingen av ideer kan ta ulike vendinger som kan klassifiseres i tre ulike kategorier; et reproduserende, et modifierende og et radikalt modus (Røvik 2007: 305-318). Den feltspesifikke koblingen til dette prosjektet er åpenbar; hva skjedde med ideen om nye regioner når den ble eksponert for fylkesaktørene under reformprosessen? I hvilken grad ble ideen om nye regioner inklusiv underideer omformet? En forståelse for, og en analyse av disse spørsmålene, vil sannsynligvis bidra til å forstå utfallet av endringsprosessen av det folkevalgte mellomnivået.

### ***Reproduserende modus: Når regionideen kopieres***

En idé kan bli forsøkt tatt inn i organisasjonen uten videre bearbeiding. Hvorvidt en idé lar seg kopiere inn i en organisasjon, avhenger av egenskapene til ideen, og av forholdet mellom konteksten som ideen kommer fra og den konteksten som ideen ”lander” i, f. eks et spesifikt felt eller en organisasjon. Ideer er enklere å kopiere dersom kontekstene fremstår som like (Røvik 2007). Videre antas at jo mindre kompleks ideen er og jo mer spesifisert den er, jo bedre egnet er den for kopiering. Dette innebærer at jo mer eksplisitt den er, jo enklere er den å kopiere. Ytterkanten her er prosedyrer og forskrifter og lignende som gir tydelige føringer for hvordan man skal handle. Dessuten er det rimelig å anta at jo tettere ideen er koblet til maskinelle og fysiske innretninger, jo vanskeligere er den å omforme – og omvendt; desto bedre egnet å kopiere. Men det er forholdsvis sjelden at masterideer er tett forbundet med maskinell og fysiske installasjoner. Snarere er det slik at masterideer er frikoplet fra slike begrensninger i kraft av å være overordnede, generelle og ofte ganske abstrakte i sin utforming.

Regionideen har blant annet sitt utspring i en global og tverreuropeisk tanke om regionenes Europa. Tanken er som kjent at store regioner skal konkurrere med hverandre på den ene siden, og avlaste staten og sikre autonomi gjennom selvstyre på den andre siden. Store

nasjoner med store funksjonelle og produktive regioner med nærhet og tette koblinger til markeder ser ut til å være gode vilkår for dette tankegodset. Derfor har det vært en viss omorganisering av mellomnivået i enkelte europeiske land i retning av mer markedsmessig orientering og politisk autonomi. Slike vilkår er ikke uten videre overførbare til Norge. Her har vi små fylkeskommuner der en vesentlig del av oppgaveporteføljen er knyttet til forvaltningsoppgaver, og kanskje slik sett også en forvaltningsidentitet? Avgangskonteksten for store regioner er ikke lik ankomstkonteksten når ideen skal reise fra sentrale deler av Europa til vesle Norge. Det er derfor grunn til å anta at ideen om store regioner ikke uten videre vil la seg kopiere inn i den norske forvaltningsstrukturen. Det var en klar intensjon om nye regioner i kraft av reformprosessen, men det viste seg at ideen om nye regioner, forstått som store regioner, skulle møte stor motstand på alle nivåer. Denne lot seg ikke kopiere inn i vår styringsstruktur.

### ***Modifiserende modus: Om å pynte på regionideen***

Når ideer tas ned eller lander på nye steder hvor vilkårene for idéhåndtering er annerledes enn de var på opphavsstedet, er det rimelig å anta at ideen(e) må tilpasses de nye forholdene. Den må modifiseres (Røvik 2007). Å modifisere vil i praksis si at man kan legge til eller trekke fra noen komponenter til den opprinnelige ideen. Slik blir oversettelse en mer aktiv og kreativ prosess. Oversetterne blir mer sentrale aktører fordi tolkningsrommet blir større. Ulike meninger om hvilke komponenter som evt. skal legges til eller trekkes fra en idé legger også forholdene til rette for friksjon og spenninger i oversettelsesprosessen. Likevel ligger det til grunn for det modifiserende modus at man ikke glemmer originalen. Det er snakk om endringer, men ingen radikale endringer.

Det kan være flere gode grunner til å modifisere en idé. Et moment kan være at en idé ikke er direkte overførbare fra en kontekst til en annen og at den av den grunn må tilpasses. En annen grunn kan være å finne i ideen selv; at den i hovedsak er tiltrekkende, men likevel bør sminkes for å skinne lokalt. En tredje grunn for å modifisere en idé kan være av mer rasjonell art hvor en omformer ideen for å gjøre det mer praktisk å ta den i bruk i etterkant, dvs. tilrettelegge for de påfølgende endringsprosessene.

Det er grunn til å tro at regionideen har blitt modifisert blant ulike aktører på ulikt nivå i styringskjeden. Denne antakelsen er rimelig fordi det er i seg selv naturlig å forvente at aktører med ulike interesser ønsker å prege transformasjonsprosessen. Videre er det naturlig å tenke seg Norge som et land med et annet utgangspunkt enn mange andre land i Europa; vi er

i utkanten av Europa, vi er et langstrakt og grisgrendt land og fylkeskommunene har en lang og sterk tradisjonen som forvaltningsaktører og velferdsdistributører. Landingsforholdene for regionideen er m.a.o. ganske annerledes enn forholdene var under take-off, i bl.a. Paris hvor OECD holder til.

### ***Radikale modus: frie tøylar som ramme for oversettelse***

Redigeringsreglene knyttet til reproduksjon eller modifisering av ideer sørger for en skånsom behandling av den originale ideen. I det radikale moduset er det derimot snakk om omvandling av den opprinnelige ideen. Der den lokale varianten av en idé tidligere ble kopiert eller modifisert, er det nå slik at ”lokale varianten som utvikles, snarere enn å være en representasjon av en bestemt ekstern idé fremstår som en lokal innovasjon” (Røvik 2007: 315). Det kan være flere grunner til at en idé blir totalt forvandlet. En grunn kan være at translatørene har et bevisst forhold til sin egen organisatoriske utvikling og har tatt et strategisk valg om å ikke etterligne andre aktører. For å utvikle en egen distinkt organisatorisk identitet tar de seg store frihetsgrader i oversettelsesprosessene. En annen grunn kan ligge i ideen selv; jo mer innvevd den er i den lokale praksisen den er hentet ut fra, jo vanskeligere er den å adoptere i uforandret tilstand til en ny og annerledes kontekst. Da øker sannsynligheten for en omvandling for å tilpasse den til de nye vilkårene. Også ideens utforming har betydning; omforbarheten øker jo mer generell og abstrakt ideen er. En tredje og viktig faktor som kan knyttes til omformbarhet ligger i selve implementeringsprosessen. Jo mer låst prosessen er knyttet til den originale ideen, jo mindre omvandlet kan vi forvente oss at ideen blir. Og omvendt, jo lengre prosessen er, og jo mer åpen den er, jo bedre ligger forholdene til rette for omvandling av ideen.

Regionsideen, som masteridé betraktet, er en abstrakt og generell idé. Likevel kan den diskuteres og analyseres, først og fremst fordi det finnes et mylder av underideer som støtter opp under den og bidrar til dens konsistens. Sagt på en annen måte; regionideen i seg selv er generell, men den blir presisert gjennom mer avgrensede og operasjonelle ideer på nivået under. Når regionideen diskuteres, skjer dette ofte med referanser til ideene på nivået under som konkret kan handle om bestemte ideologier, strukturerer, identiteter, roller, styring, satsingsområder osv. Regionideen har altså sine forbindelser som gjør den håndterbar.

I transformasjonsprosessen av mellomnivået i Norge kan man kanskje si at regionideen i noen tilfeller har blitt radikalt omvandlet, altså gitt den et nytt innhold. I diskursen rundt nye regioner hører vi av og til at aktørene roper ”ja, vi vil bli regioner”, men i neste åndedrag



understrekes det at man ikke, vil endre struktur, ikke vil bort fra forvaltningsrollen og ikke har noen konkurranseambisjoner med andre regioner. Slik ser vi at regionideen, i enkelte tolkninger, blir lokalt tilpasset. Noen vil kanskje mene uthullet. Hvorvidt dette fenomenet er en radikal omvandling eller ikke blir det grundigere redegjort for senere i analysedelen, men allerede nå kan det hevdes at det er mulig å forstå slike tolkninger som en radikal endring av regionideen. Ideen har fått en vesensforskjellig representasjon i den nye konteksten sammenholdt med den opprinnelige konteksten.

## **2.6 Oversettelse som identitetsutvikling**

Endringsprosesser mot nye organisasjonsformer innebærer å bygge et nytt institusjonelt selvbylde. Det betyr at man går inn i konstruksjonsprosesser der formålet bl.a. er å ”definere” organisasjonen og dens medlemmer. Slike prosesser kan innebære en form for tilrettelegging for, eller bruk av, intern kontroll og orden på den ene siden. På den andre siden innebærer slike prosesser at man på nytt vurderer grensepostene til omgivelsene. Endringen av mellomnivået dreier seg med andre ord om å utforme identitet.

Jeg skal i det følgende gå inn på noen sentrale teorier om organisasjonsidentitet og se hvilke perspektiver de kan gi på transformasjonsprosessen mot et nytt mellomnivå. Men før jeg gjør det, er det nødvendig å gå inn på noen grunnleggende sider ved teorier om identitet. Teorier om organisasjonsidentitet har sitt idégrunnlag fra teorier om personlig identitet og denne koblingen fra metodologisk individualisme til metodologisk kollektivism er utfordrende, men viktig å ha med seg. Derfor vil jeg kort gå veien om et avsnitt der jeg gjør rede for tre ulike perspektiver på (personlig) identitet for i neste avsnitt å utvikle koblingen til organisatorisk identitet.

### **2.6.1 Perspektiver på identitet – fra medfødte egenskaper til sosial konstruksjon**

Det finnes, slik jeg ser det, i hovedsak tre grunnleggende perspektiver på identitet. For det første kan identitetsutvikling handle om å *se seg selv*. Dette er identitetsutvikling uavhengig av de andre, og er slik vi finner den hos Hegel (Locke 1975; Scruton 1994). I dette perspektivet ble identitet sett på som en forholdsvis stabil størrelse siden identitet ikke var påvirket av andre. Det er denne forestillingen om identitetsdanning som går i oppløsning med

Nietzsche der de andre blir relevante (1989). Med Nietzsche åpnes det for at identiteten kan være ustabil og *fragmentert*.

For det andre kan identitetsutvikling handle om å *se seg selv gjennom andre*. Dette er ideer som dukker opp med den symbolske interaksjonismen og Chicago-skolen. Hovedvinklingen er at selvet formes relasjonelt gjennom samkvem med de andre (Mead 1934). De andre fungerer som et sosialt speil (Cooley 1902) og blir aktive aktører i identitetsutviklingen.

Det tredje perspektivet på identitetsutvikling er det som handler om å *se seg selv som man vil at de andre skal se seg*. Dette åpner for et strategisk/taktisk perspektiv på identitet. Man forsøker aktivt å delta i konstruksjonen av sitt eget speilbilde. Dette er ideen om identitet som teater eller spill, slik vi først finner den formulert hos Goffmann (1959). I motsetning til andre identitetsteoretikere er Goffman tydelig på at selvet ikke er noe man eier. Vi blir tildelt et *selv* av andre, men vi kan strategisk velge roller som frembringer identitetsoppfatninger hos andre. Fokuset på identitet har utviklet seg fra å være noe stabilt og personlig lukket, til å innlemme andre personer som sentrale aktører. Med Chicagoskolen ble de andre aktive deltakere i konstruksjonen av identitet.

## **2.6.2 Organisatoriske perspektiver på identitet**

I litteraturen om organisasjonsidentitet har Stuart Albert og David A. Whetten sin artikkel fra 1985, "Organizational Identity", fått status som det første forsøket på å formulere en teori om organisasjonsidentitet. I følge de to må et tilfredsstillende begrep om organisasjonsidentitet tilfredsstillende tre kriterier. Det må si noe om organisasjonens sentrale karakter, eller hva som er organisasjonens essens. Videre må den si noe om hva som skiller en organisasjon fra andre organisasjoner. Den må altså inneholde et element av klassifisering. Og den må vise til noe som er stabilt over tid. Identitet må inneholde en temporal kontinuitet. Med deres egne ord kan identitetsspørsmålene formuleres slik: Hvem er vi? Hva slags bransje er vi i? Hva ønsker vi å være? Albert og Whetten ser at organisasjoners identitet kan være vanskelig å definere ut fra et enkelt karaktertrekk. Organisasjoners kompleksitet kan gjenspeiles i deres selvforståelse. Det gir derfor mening å snakke om enkle, duale og multiple identiteter i en organisasjon. Når organisasjoner formulerer sin identitet, er det mer en politisk-strategisk handling enn et forsøk på entydig klassifisering. Derfor er ofte slike identitetsformuleringer vage. Albert og Whetten diskuterer som eksempel hvordan den samme organisasjonen kan definere sin identitet både normativt og ut fra nytte. Et kirkesamfunn vil typiske definere sin identitet normativt. Men når kirkesamfunnet får mange tilhengere og blir en organisasjon som

driver en rekke aktiviteter i et lokalsamfunn, vil en nytteidentitet også trenge seg på. Et universitet er også en organisasjon som både vil ha sterke normative identitetstrekk – hevde kunnskapens autonomi – og nytte trekk – utdanne studenter for arbeidsmarkedet. Albert og Whetten tar til orde for metaforanalyse som metode for å avdekke organisasjoners identitet, eventuelt identitetens indre motsigelser og konflikter.

Som det fremgår, er det organisasjonens selvforståelse som utgjør dette sentrale forsøket på å utvikle en teori om organisasjonsidentitet. Linjene kan trekkes direkte tilbake til de første bidragene om personlig identitet hvor man for det første har en identitet, og hvor denne i hovedsak påvirkes av andre. De andre påvirker, men er ikke en faktor som man aktivt forholder seg til for å utvikle egen identitet. Man er ”selvsentrert” på den måten at man først og fremst forsøker å spore sin egen identitet.

Det motsatte utgangspunktet finner vi i forskjellige teorier som legger vekt på tilbudssiden ved identitetsdannelse, med andre ord omgivelsenes eller de andres betydning for utviklingen av organisasjonsidentitet. Dette gjelder særlig, som vi så i det første kapitlet, for nyinstitusjonell teori. I nyinstitusjonell teori blir det lagt vekt på at organisasjoner må utvikle konformitet i forhold til dominerende verdier i det organisasjonsfeltet organisasjonen utgjør en del av (DiMaggio & Powell 1983). Dette fører til at det utvikles en strukturell isomorfi innen organisasjonsfeltet, men også likeartede identiteter grunnet delte normer og verdier. En nyere, interessant analyse av hvordan slike mekanismer skaper distinkte markedssegmenter, finner vi i Zuckerman og Kims (2003) analyse av suksess i filmindustrien. De fant at en film ble en større kassasuksess når den var anmeldt av ledende kritikere som var spesialiserte på å vurdere såkalte storfiler, og disse hadde sertifisert den som passende. Men det samme stempelen var et handikap for filmen når den skulle vurderes for det ”kunstneriske” markedet. Klassifisering og kategorisering er altså viktige mekanismer i utviklingen av organisasjonsidentitet. Identitet blir skapt gjennom at en blir *tilskrevet* en viss kategori eller gruppe og selv godtar dette bildet av egen organisasjon. ”Riktig” kategorisering er en forutsetning for anerkjennelse og dermed suksess.

Det tredje klassiske perspektivet på identitet hvor man spiller ulike roller alt etter hvilken scene en står på (Goffman 1969), introduserer en strategisk dimensjon ved identitetsutvikling. Organisasjonsteoretisk kan dette perspektivet svare til den gryende forståelsen og interessen for fragmenterte og multiple identiteter på den ene siden, og organisasjoners evne og muligheter for å iscenesette seg selv eller kommunisere ut en mer attraktiv identitet enn den

selvopplevde identiteten (Waeraas 2010; Weick 2009). Dette er hva image handler om. Å skape et image dreier seg om å presentere de viktigste eller de mest tiltrekkende egenskapene ved en organisasjon for omgivelsene, omtrent slik kelneren gjør det når han inntar spisesalen i Goffman sitt eksempel (ibid. 1969). Akkurat som kelneren ”overdriver” kelnerens egenskaper når han inntar spisesalen, ”overdriver” gjerne organisasjonene visse organisatoriske egenskaper som de ønsker å kommunisere ut. På samme måte kan de ”underdrive” eller gjemme andre egenskaper som de ikke ønsker å kommunisere ut i omgivelsene. Disse egenskapene kan sies å ha funksjoner som symbolske markører som bidrar til å gi organisasjonen et distinkt preg (Kvåle & Wæraas 2006).

Å presentere et fabrikkert bilde av seg selv har blitt viktigere de seneste årene fordi omgivelsene har endret seg i retning av mer kompleksitet (Alvesson 1990). De moderne omgivelsene er for det første preget av at kulturer er mer fragmenterte nå enn tidligere. Dessuten foregår kulturoverføringen på flere arenaer nå enn før. For det andre har det skjedd en transformasjon fra industrisamfunn til service- og informasjonssamfunn. Dette fører til større usikkerhet fordi man før var vant til å forholde seg til fysiske produkter der man spontant kunne vurdere produktets kvalitet og funksjon. Det er annerledes med servicetjenester. De er mer komplekse å forholde seg til og fører slik sett til usikkerhet. Og jo større usikkerhet det er knyttet til en tjeneste eller handling, jo større er behovet for å projisere en forenkling av produktet. Særlig gjelder dette i sektorer der organisasjoner produserer mange ulike tjenester og av den grunn ”sliter med” duale eller multiple organisasjonsidentiteter. Det tredje momentet er fremveksten av ulike massemedium. Å presentere et image av en organisasjon gir bare mening om man har et ”publikum”. Slik sett har fremveksten av massemedia blitt en forutsetning for det økte fokuset på image fordi det er massemedia som distribuerer imaget ut i omgivelsene.

### **2.6.3 Oversettelse som identitetsutforming**

Disse tre perspektivene er analytiske distinksjoner. I praksis henger perspektivene i større eller mindre grad sammen og bør ses i sammenheng. Å endre det politiske mellomnivået er selve poenget med forvaltningsreformen (regionreformen). Denne endringen, og mer presist: oversettelsene av ideene som sirkulerer i tilknytning til endringen, kan tolkes i et identitetsperspektiv der alle overnevnte dimensjoner ved identitet settes i spill.

Det er liten tvil om at fylkeskommunen har et identitetsproblem. Den selvopplevde identiteten er utfordrende å forholde seg til fordi den er dual. På den ene siden er fylkeskommunen en

forvaltningsaktør, og på den andre siden en utviklingsaktør og må spille rollene sine deretter. En slik dual identitet innebærer både fordeler og ulemper. På plusskontoen kan man anføre at fylkeskommunen har flere ben å stå på. På minuskontoen kan det tenkes at det oppstår rolleforvirring. Som jeg senere skal komme grundigere inn på, kan det tyde på at begge disse momentene gjør seg gjeldende. Det kan se ut som at det er trygt å ha en forvaltningsrolle på den ene siden, men det er liten tvil om at de fleste ønsker å se seg selv som en utviklingsaktør. Hvordan aktørene håndterer denne spenningen er i siste instans et empirisk spørsmål der oversettelsene til aktørene må identifiseres og tolkes.

Men grunnlaget for oversettelse dreier seg ikke bare om å pleie et selvbylde. Relasjonene til de andre må også håndteres. Den organisatoriske identiteten må ha aksept i omgivelsene for å fremstå som legitim (Klaudi Klausen 2004; Scott 2001). I behovet for legitimitet i omgivelsene ligger selve grunnlaget for transformasjonen av mellomnivået. Fra ulike hold i omgivelsene fikk fylkeskommunene stadige tilbakemeldinger om at de var for lite effektive, om at de var for lite utviklingsorienterte, om at det var uklart hva de gjorde, hvilke mandat de hadde, om at de utgjorde et unødvendig byråkratisk ledd, om at de var inkompetente osv. Hvordan skal man som institusjon forholde seg til disse problembeskrivelsene? En mulighet er å ta i bruk nye oppskrifter eller ideer som fremstår som løsninger på disse problembeskrivelsene. I sum er dette motivet for regionreformen. Hvorvidt man kopierer, modifierer eller radikaliserer ideene når de først er satt i spill, er et empirisk spørsmål. Uavhengig av oversettelsesmodus vil de bidra til identitetsutvikling i varierende grad. Å ta til seg masterideen, regionideen, kan tolkes som et forsøk på å skifte skall – nærmest som å innta en ny ”superidentitet” som et tilsvarende på flere av problembeskrivelsene. Regionideen i seg selv ser ut til å vekke positive assosiasjoner. I praksis vil dette kanskje gi assosiasjoner bort fra et styrt forvaltningsregime til et mer autonomt utviklingsregime? Det spennende er likevel å se hva dette konkret innebærer. Det vil si å undersøke hvordan fylkesaktørene forholder seg til komponentene i regionideen, mer konkret ideer om strukturer, om ideologier, om oppgaver, om sitt forhold til andre aktører osv. Her kan man tenke seg noen sammenhenger som må avdekkes: Er den nye regionidentiteten en genuin identitet på den måten at den både er selvopplevd, at den kan knyttes til sentrale, distinkte og varige kjennetegn ved organisasjonen (Albert & Whetten 1985)? Og deler omgivelsene denne oppfatningen? Eller er den nye regionidentiteten først og fremst et skall, et image der en forsøker å plante et vakkert avtrykk av seg selv i omgivelsene (Alvesson 1990)? Disse spørsmålene kan kanskje finne sin

avklaring gjennom å avdekke aktørenes oversettelser? Det er uansett liten grunn til å tro at disse prosessene vil være friksjonsfrie, som er tema for neste avsnitt.

#### **2.6.4 Reform som faktor for identitetsforvaltning**

En viktig problemkilde kan sies å bestå i gapet mellom måten organisasjonen blir presentert på og slik den faktisk fungerer. Slik blir identitet en relevant problemstilling. Konsistens og noenlunde samsvar mellom selvoppfatning og andres oppfatning av organisasjonen er viktig for å utvikle en sunn identitet (Albert & Whetten 1985; Erikson 1992; Kvåle 2005). I tillegg bør det være et noenlunde samsvar mellom faktisk identitet og ønsket identitet for å være tilfredse. I motsatt fall vil man forsøke å endre seg. Attraktive identiteter er til en viss grad institusjonaliserte på den måten at disse identitetene har egenskaper som universelt virker forlokkende; det dreier seg om å være effektive, tydelige, åpne, moderne, tilpasningsdyktige, signalisere kontroll og orden, men også demokratiske osv. Slike egenskaper er viktige for å stå seg i konkurransen med andre og produsere overskudd eller legitimitet. I motsatt fall blir økt konkurranse, lav profitt og liten legitimitet først og fremst et *problem*. Og for svært mange organisasjoner er det nettopp slik det er. De sliter med å hevde seg i konkurranse og skape overskudd, eller for offentlige organisasjoner; de sliter med å gjøre det de skal godt nok og blir på den måten tilskrevet egenskaper som går utover legitimiteten. Men det finnes løsninger og reformene representerer slike løsninger. Fylkeskommunene er intet unntak og er vevd inn i en rekke problemer. De mangler legitimitet (Baldersheim & Torsteinsen 2002), de har en ufunksjonell inndeling (Selstad 2003; Selstad 2004), de har et uforløst innovasjons- og utviklingspotensiale (Arbo 2005) og har gjennom de siste årene mistet makt og myndighet (Østerud, Selle & Engelstad 1998-2003, 2003). Disse endringene har fått noen til å erklære fylkeskommunen for død (Knudsen, 2005). På den annen side har fylkeskommunene fått tilført noen nye oppgaver der de særlig skal stimulere til utvikling og vekstskapende tiltak. Noen har tolket disse endrede rammevilkårene mer i retning av en utfordrende regimeendring (Amdam & Bukve 2004) heller enn et likskue. Hovedpoenget er at her er mer enn nok problemer å ta av for å reformere det norske mellomnivået, og løsningene kunne ligge i regionreformen. Reformen kan være en mulighet til å matche kravene fra omgivelsene – altså skape samsvar og en mer robust identitet.

## 2.7 Ulike oversettelser. Ulike interesser

Det var ikke meningen at makt og interesser skulle være et særskilt oversettelsesteoretisk tema i denne avhandlingen. Det var mer slik at det ”tvang seg på” i mitt møte med informanter og dokumenter. Dessuten avdekket etter hvert analysen at andre eksterne aktører hadde større innflytelse over prosessutfallet enn det jeg i begynnelsen antok. Men at reformideene ganske friksjonsløst skulle godtas på fylkesnivået, var nok en smule naivt.

Reformideer brynes mot etablert praksis og vil ofte støte på såkalte inkompatibilitetsargumenter (Røvik 2007). Disse kan grupperes i to underkategorier; tekniske inkompatibilitetsargumenter og argumenter som handler om verdier (ibid.: 336). Det tekniske argumentet handler gjerne om at ideen som skal overføres ikke passer. Den er for enkel og for lite tilpasset det komplekse og særegne praksisfeltet den skal overføres til. Den verdimeslige vinklingen fokuserer på at ideen som blir forsøkt overført, støter an mot internaliserte verdier og normer i praksisfeltet der organisasjonene ser på seg selv som viktige forvaltere av disse. Disse to inkompatibilitetsstilnærmingene kan ses på som en akse der motforestillinger i varierende grad kan hvile på verdimeslige eller tekniske begrunnelser. Jeg skal nå peke på noen konkrete faktorer i forbindelse med transformasjonsforsøket av det politiske mellomnivået som har avdekket ulike interesser og satt makt i spill. Dette spillet foregår på to ulike arenaer: innad på fylkeskommunenivået og mellom fylkeskommunenivået og andre aktører.

### 2.7.1 Forholdet til omgivelsene

Ressursavhengighetsperspektivet til Pfeffer og Salancik (2003) er et eksempel på at makt virker på organisasjoner. Poenget her er at organisasjoner er innvevd i nettverk av andre institusjoner, organisasjoner og interesser. Organisatoriske valg og disposisjoner kan derfor ikke foretas fritt. Man er prisgitt andre og man må forholde seg strategisk til omgivelsene. Denne gjensidige avhengigheten er så og si en forutsetning for at makt skal utspille seg i et åpent system ifølge Pfeffer (1981). Dersom fylkeskommunene ikke var avhengige av andre, ville det ikke være behov for reform. Mine informanter ville nok neppe omtalt seg selv som marginaliserte om andre sentrale aktører med påvirkningskraft ikke var relevante i denne transformasjonsprosessen. For det er ikke alltid slik at man bare er avhengig av omgivelsene. Organisasjoner og organisatoriske prosesser blir i større og mindre grad kontrollert av omgivelsene. Perspektivet om ressursavhengighet møter nyinstitusjonell teori på dette området. ”Various ”top-down” processes – constitutive activities, diffusion, socialization,

imposition, authorization, inducement, imprinting – allow higher-level structures to shape, both to constrain and empower, the structure and actions of lower-level actors” (Scott 2001: 196). Det som kanskje skiller de to perspektivene fra hverandre, er at institusjonell teori i større grad legger vekt på at det samtidig foregår ”kontraprosesser” fra innsiden av organisasjonen for å forme konteksten. Det grunnleggende poenget er at konteksten er avgjørende og at andre også har innflytelse i relevante situasjoner. Siden andre har noe de skulle ha sagt, blir det viktig for ulike interessenter å bygge allianser og koalisjoner. I slike samarbeidsrelasjoner er det to typer beslutninger som må fattes. Det ene er hvem som skal være med i koalisjonen og det andre er hvordan potensielle gevinster eller tap skal fordeles (March & Heath 1994). Men det er også slik at man ikke nødvendigvis har kontroll eller oversikt over alle deltakerne. Noen operer i ”det skjulte”, andre går inn og ut av prosessen, mens atter andre er stabile deltakere. Aktørene, deres preferanser og hensikter kan det være svært så vanskelig å holde styr på. Derfor kan resultatet av slike prosesser bære preg av en viss form av tilfeldighet (March & Olsen 1976). Det er altså grunn til å tro at eksterne aktører vil gjøre sine oversettelser i transformasjonsprosessen av mellomnivået og forsøke å overbevise sentrale beslutningstakere om at disse er de mest fornuftige. Disse oversettelsene har vi liten kunnskap om i forkant. Utfallet kan man derfor ikke uten videre forutsi.

### **2.7.2 Interne forhold på mellomnivået**

I tillegg til forutsetningen om gjensidig avhengighet utvikler Pfeffer to andre kriterier for at maktsituasjoner oppstår (1981: 68-69). Det ene er at organisasjoner ofte har heterogene mål, altså mål som er inkonsistente i forhold til hverandre. Dersom vi tenker oss fylkeskommunene i min undersøkelse, kan dette eksemplifiseres ved at noen fylkeskommuner har som mål å forbli som de er, mens andre har som mål å bli nye store regioner. Disse målsettingene peker bokstavelig talt i hver sin retning, og det sier seg selv at det under slike betingelser blir vanskelig å sammen utgjøre et enhetlig og slagkraftig element i transformasjonsprosessen. Mer trolig er det at disse motstridende målene ligger der latente eller åpne, og venter på å utfolde seg i konflikt. For å motvirke bruken av makt og tvang er derfor det å utarbeide konsistente mål et fornuftig trekk. Dette bør følges opp med et strategisk lederskap. For at fylkeskommunene skal komme godt ut av reformprosessen er det rimelig å anta at det er en fordel at mange følger samme spor mot felles mål. Dette stiller store krav til strategisk lederskap som kan vise vei mot dette målet. Transformasjonsledelse eller endringsledelse er blitt et eget felt, men jeg tror man kan analytisk gripe lederskapet an på to måter. Det ene er å



ta utgangspunkt i organisasjonen og se på hva som skal til for å skaffe seg "followers" og lede disse gjennom endring på en kvalifisert måte (Northouse 2007; Yukl 2005). Den andre er å ta utgangspunkt i konteksten og omgivelsene for å velge en måte å lede på. Avhengig av konteksten må man vurdere om det er hensiktsmessig å være dialogorientert eller mer bestemt og kompromissløs i sin væremåte, dvs. om man velger å brukes "soft power" eller "hard power" som basis for sine beslutninger (Nye 2008).

To forholdsvis like prosesser kan tjene som eksempel på valg av ulike strategier. Den såkalte strukturreformen i Danmark som førte til færre kommuner og etablering av Sunnhedsregioner, ble meget stramt styrt. Prosessen var preget av "hard power" og lite diskusjoner.

Transformasjonsprosessen var over på et par år (fra vedtak i folketinget til implementering). I Norge tok transformasjonsprosessen minst 3 ganger så lang tid. Den var preget av mye diskusjon og tilsynelatende høy grad av medvirkning. Utsettelse og reformuleringer av ambisjoner preget reformprosessen. Maktkilden var "soft power" i motsetning til det danske eksemplet. Endringene ble heller ikke like store som i Danmark.

Det fremgår at både eksterne og interne forhold stiller særskilte krav til translasjonskompetanse for "ledende translatører" og at de kan velge ulike strategier for å nå målene.

### **2.7.3 Oversettelse som interessehåndtering**

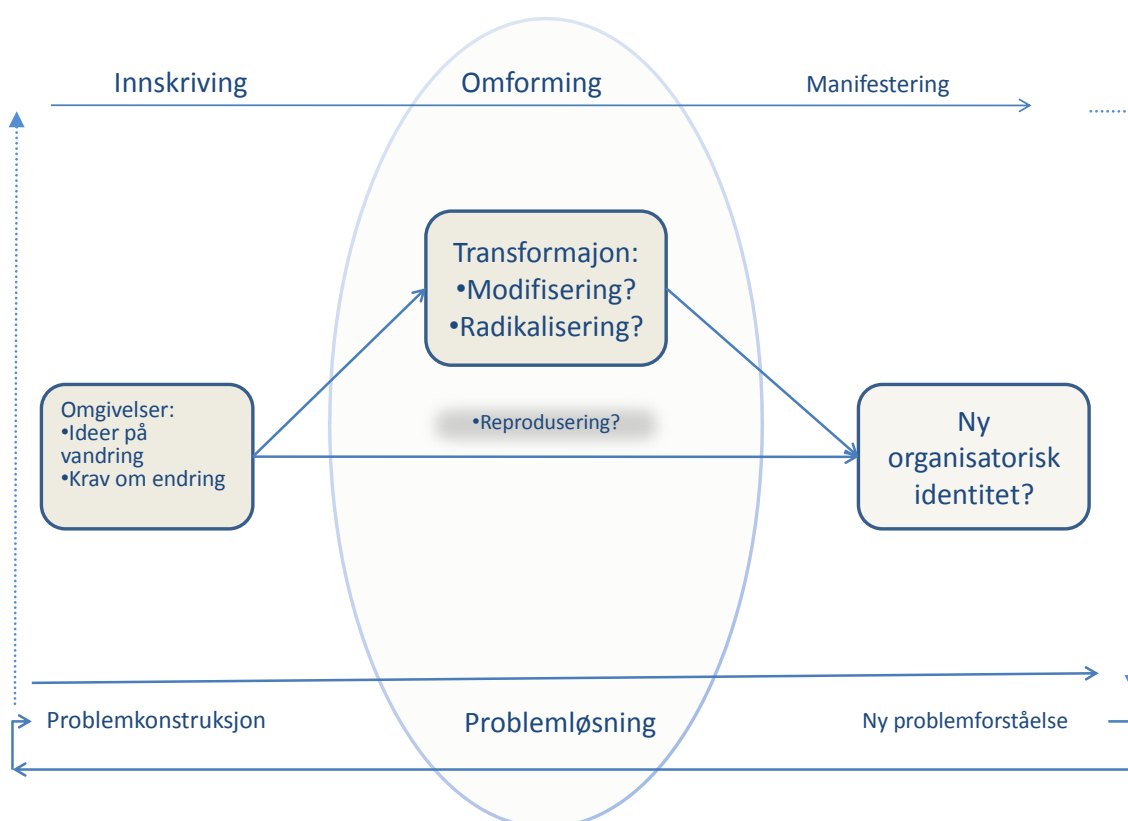
Det å håndtere både interne og eksterne interesser driver oversettelsesprosessene i ulike retninger og påkaller den sterke translatøren som både er kyndig og myndig. Kyndighet referer til kunnskap om praksisfeltet hvor ideene skal tas i bruk (Røvik 2007). Translatøren trenger også myndighet. I kraft av sin kyndighet og andre personlige egenskaper bør mellomnivået ha noen representanter som kan påvirke transformasjonsprosessen av mellomnivået. Dette stiller krav til translatøren; han eller hun må ha en sterk vilje til å delta i og utforme transformasjonsprosessen, han må være i stand til å identifisere både motstand og støtte, han må være i stand til å danne allianser og han må være i stand til å stå opp for sine meninger selv om disse fører til motstand. En, eller aller helst flere, slike ledende translatører tror jeg er en forutsetning for å forme transformasjonsprosessen i ønsket retning, sett fra fylkesaktørenes side. I hvilken grad hadde transformasjonsprosessen av endringsnivået slike translatører? Dette spørsmålet tror jeg analysen vil avdekke.

## 2.8 En oppsummerende forskningsmodell med tentative forventninger til funn

De to første kapitlene er forsøkt oppsummert i forskningsmodellen under.

Forskningsmodellen er en visualisering av det teoretiske fokus som anlegges i denne avhandlingen. Den indikerer noen teoretiske sammenhenger; og siden man har noe kunnskap om feltet kan man ved hjelp av modellen generere noen forventninger om hva man kan regne med å finne – evt. hva man kan regne med å ikke finne.

**Figur 3:** Forskningsmodell: adopsjonsprosessens elementer



Sentrum av modellen er sirklet inn. Denne sirkelen indikerer at det er i dette feltet jeg har mitt hovedfokus: Det er her regionideen(e) utformes og endres og det er her den nye identiteten til fylkeskommunene utvikles. Modellen kan sies å ha 3 horisontale akser der den øverste er inspirert av Røvik sine kontekstualiseringsregler (Røvik 2007), der den sentrale akse dreier seg om idéhåndtering (Røvik 1998 kap.6) og der den nederste akse dreier seg om endringsforløpet og problemforståelse (Brunsson 2006; March & Olsen 1976). De tre aksene er vertikalt koblet sammen. Det innebærer at man kan lese modellen i tre trinn, fra venstre mot høyre.

Trinn 1: Man erkjenner at man har et *problem*. Fylkeskommunen har mistet mange oppgaver og er dårlig tilpasset den funksjonen den skal fylle og særlig er dens evne til å utfylle rollen som utviklingsaktør dårlig utviklet. Fylkeskommunene er av den grunn massivt utsatt for kritikk og mangler legitimitet i omgivelsene. Fylkeskommunen er i en identitetskrise på søken etter alternativer som kan bidra til å utvikle en mer attraktiv identitet. Dette utløser krav om endring. Samtidig er det ideer i sirkulasjon som vekker gode assosiasjoner og som man forventer kan bidra til å løse problemer og styrke fylkeskommunen. En slik idé er ideen om store regioner. Men når ideer reiser inn i organisasjoner, må de først ”innskrives” (Røvik 2007: 301-305). Innskrivingsfasen dreier seg om å erkjenne problemer, identifisere tilgjengelige ideer og gjøre ideene lokalt relevante. Dette kan gjøres på mange måter f.eks. ved å knytte ideene til den lokale historien, den lokale situasjonen og konkrete episoder. I dette tilfellet er regionideen koblet til løsninger på lokale problemoppfatninger som tapping av oppgaver, liten legitimitet i omgivelsene og et for stort statlig byråkrati. I tillegg til at ideene gjøres lokalt relevante, må ideene innskrives ved at de tidsmarkeres. Tidsmarkeringen har i dette tilfellet foregått på den måten at vi *i fortiden* har hatt et lokalt problem med et folkevalgt mellomnivå som har vært dårlig tilpasset de oppgaver den skal løse, særlig utviklingsoppgavene. For å løse dette problemet var ambisjonen å adoptere ideen (nåtid) om store regioner i håp om en *bedre fremtid* fra 01.01.2010. I dette tilfelle fikk også adopsjonsprosessen et navn i form av en reform, nemlig ”regionreformen” i dagligtalen og forvaltningsreformen i korrekt form.

Trinn 2: Arbeidet med regionreformen var basert på bredt samarbeid og frivillighet. Frivillighetsaspektet kan forstås på to måter: For det første var deltakelse i reformarbeidet en frivillig sak for fylkesaktørene. For det andre skulle nye valg om struktur være basert på frivillighet. Uansett, det sentrale i denne sammenheng, er at å arbeide med reformen dreier seg om å finne løsninger på problemer. Regionideen kan være en slik overordnet løsning. Men løsningene kan ta ulike former; ideen kan bli kopiert, den kan bli modifisert eller den kan bli totalt forvandlet (radikalisert). I den grad den ikke har blitt 100 % kopiert, kan vi anslå at det ideen har blitt omformet i større eller mindre grad. Etter hvert som regionideen omformes og reformen skrider frem, er det rimelig å anta at nye problemer dukker opp (Brunsson 2006; March & Olsen 1976). Slik kan translasjoner bidra til at løsningene blir noe annet enn det man i utgangspunktet hadde tenkt seg. Et forhold som jeg antar i stor grad vil påvirke oversettelsene, og slik sett i hvilken grad regionideen blir modifisert, radikalisert eller kopiert, er aktørene og deres makt. Et annet moment som jeg tror vil påvirke translasjonsprosessene i

stor grad, er hvorvidt det folkevalgte mellomnivået opptrer koordinert med en ekte vilje. Siden fylkeskommunene er sentrale oversettere, og siden de er mange, og siden de er målgruppen for transformasjonsprosessen, vil jeg tro at mye avhenger av dem selv. Dette innebærer at det bør være et genuint og omforent ønske fra fylkesnivået selv om å transformeres. Dersom ikke kan reformen fort bli en svak reform. Denne delen av prosessen er i modellen sirklet inn og kan sies å utgjøre et slags ”translations centre” i transformasjonsprosessen (Callon 1986a).

Trinn 3: Omformingen fører til at den opprinnelige ideen(e) blir forandret og man vil slik sett ende opp med en annerledes utgave av den opprinnelige ideen. Denne ideen vil i slike prosesser som jeg her studerer, manifestere seg typisk sett gjennom et vedtak og etterfølgende ”praktisering” av ideen. Slik blir det til at man har fått en ny identitet, som f. eks forsterket fylkeskommune, stor region eller noe annet. Når en idé først er vedtatt og implementert, så blir den gjerne utprøvd og kanskje justert i tråd med ambisjonen før den etter hvert ”fryser”. Aksent øverst i modellen er m.a.o. ikke helt ulik Lewins modell for forandring i organisasjoner der forandingsfasene består av opptining, endring og ny tilfrysing (Lewin & Cartwright 1951). Samtidig vil den nye identiteten generere nye problemer. Samfunnet forandrer seg hele tiden og man vil fort finne ut at den ”nye” identiteten igjen må tilpasses omgivelsene. Derfor vil man konstruere nye problemer, men heldigvis finnes løsningene der ute – i det omfattende tilbudet av nye ideer. Det forklarer de stiplede linjene i modellen – at disse prosessene som her studeres er kontinuerlige. Det er også derfor reformer avler nye reformer (Brunsson 2006).

Overordnet sett er modellen ment å illustrere noen forventede faser og koblinger mellom *ideer, translasjoner og identitetsutforming* som jeg ønsker å forfølge videre i studien og som jeg tidligere i avhandlingen har utviklet det teoretiske grunnlaget for. Modellen er en analytisk oversikt over hvilke mønstre man kan tenke seg i prosessen med å materialisere regionideen. Samtidig angir den et hovedfokus for min studie – i tiden der translasjonsprosessene er på sitt mest intense. Det vil si i tiden der aktørene skulle spille inn sine oversettelser forut for reformplanen (St.meld.nr.12., 2006-2007) og i tiden etter at reformplanen ble publisert der aktørene skulle oversette og ta stilling til alternative ideer.

## Kapittel 3 Forskningsopplegg og metode

Dette kapitlet er tredelt. I første del gjør jeg rede for hvordan studien er utformet i tillegg til at jeg presiserer hva det er som studeres. I andre del forsøker jeg å redegjøre for grunnlaget for datatilfange

t og hvilke måter og teknikker jeg har tatt i bruk for å produsere data. I siste del forflyttes fokuset til analysen hvor jeg kort prøver å beskrive hvordan jeg har gått frem for å systematisere og presentere funnene.

### 3.1 Forskningsdesign: Translasjoner som prosess- og casestudie

I samfunnsvitenskapene er det blitt vanlig å definere sine egne forskningsopplegg som case-studier og man kan nærmest få et inntrykk av at casestudier representerer en distinkt oppfatning om hvordan et forskningsopplegg skal utformes. Men litteraturen omtaler i stor grad case-studieopplegg mer som en ramme enn et presist instrument (Andersen 1997; George & Bennett 2005; Maaløe 2002, 2004; Ragin 1999; Ragin & Becker 1992; Stake 2005; Yin 2003). Noe av grunnen til at casestudier finnes i så mange ulike varianter, er at casestudier i seg selv ikke er et spørsmål om metode, men et spørsmål om hva man studerer. Stake (2005) er tydelig på denne distinksjonen som han formulerer slik: “Case study is not a methodological choice but a choice of what is to be studied.... We could study it analytically or holistically, entirely by repeated measures or hermeneutically, organically or culturally, and by mixed methods – but we concentrate, at least for the time being, on the case” (Stake 2005: 443). Case er “mediet” eller kasuset som gir tilgang til fenomenet som studeres. Og dette kan være både systemer, personer eller prosesser av ulike slag. Med dette som utgangspunkt gir det mening å snakke om ulike typer casestudier og slik sett betydelige variasjoner i forskningsdesign.

Å avklare sitt eget forskningsprosjekt er derimot en mer konkret øvelse som også har metodiske implikasjoner, og slik sett er design og metode to begreper som står i forbindelse med hverandre. Hvilken forskningsinteresse man har, og mer presist hvordan man formulerer sine forskningsspørsmål, påvirker både forskningsopplegget i sin helhet og de metodevalg som naturlig følger av problemformuleringene. Denne prosessen er omfattende, og ofte

vekselvirkende, i.e. hermeneutisk, og blir av C.H. Ragin bl.a. kalt for ”casing” (1992). Et case er m.a.o. noe som skapes i en dialektikk mellom forskeren og forskningsfeltet. Men det betyr ikke at caset er rammeløst. Det er forskerens jobb å presisere caset og gjøre det mest mulig håndgripelig og konkret slik at forskningen tilfredsstillende krav til både *gyldighet* og *etterprøvbarehet*. For å få dette til må man ha en tydelig forskningsstrategi og dette er hva casestudier handler om; ”not either a data collection tactic or merely a design feature alone, but a comprehensive research strategy” (Yin 2003:14). Hvordan man innretter studien er altså sentralt for hvilken informasjon man får tilgang til, for hvordan man produserer data, for hvordan man presenterer informasjon og funn og endelig for hvordan studien kan etterprøves. Jeg skal nå i de neste tre avsnittene si noe mer konkret om hvilken type studie dette er, hvem som er aktører og hva som er casene. Disse tre faktorene er grunnleggende designelementer som rammer inn studien. De mer konkrete metodevalgene kommer jeg tilbake til.

### **3.2 Transformasjoner og translasjoner – prosesser og delprosesser med handlende aktører i fokus**

Denne studien har blant annet som ambisjon å bidra til forståelse rundt transformasjonsprosessen og grunnene for prosessens utfall. Mer presist er jeg særlig interessert i å avdekke hvordan noen aktører har oversatt en masteridé om nye regioner og hvilke faktorer som har påvirket oversettelesprosessene. Slik handler studien altså både om prosesser og delprosesser og ved å skaffe seg innsikt i disse, kan studien forhåpentligvis bidra til å utvikle ny kunnskap og nye handlingsbetingelser for analyse og gjennomføring av lignende reformer eller endringer fremtiden. Handlingsbegrepet er slik sett et viktig underliggende begrep for å forstå ulike forløp, utfall av forløp og hvordan prosesser evt. kan gjennomføres på andre måter ved senere anledninger.

For å få tak i relevante representasjoner (handlinger, oppfatninger) hos de studerte aktørene kan en prosessanalyse være en god forskningsstrategi (Brox 1995). En prosess er i denne sammenhengen å betrakte som ” a sequence of individual and collective events, actions, and activities unfolding over time in context” (Pettigrew 1997: 338). En prosess er slik sett en lenke av *hendelser* som står i forbindelse med hverandre, med omgivelser og omstendigheter. Disse hendelsene kan være kjedet i hverandre eller de kan oppfattes som sekvensielle hendelser. Det er viktig å skaffe seg kunnskap om relevante hendelser for å forstå prosesser.

Hendelser kan naturlig nok ofte knyttes til handlende aktører. Det andre viktige steget i prosessanalysen er derfor å skaffe seg oversikt over relevante aktører i prosessen og deres handlinger (Brox 1995). Oppgavene som dreier seg om å skaffe seg *oversikt over relevante hendelser og handlende aktører og plassere disse i tid* er dermed sentralt i en prosessanalyse (se kap. 4).

En prosess er ikke noe som er, men noe som skapes av handlende aktører slik jeg ser det; "it occurs rather than merely exists" (Pettigrew 1997: 338). Prosesser kan analytisk sett ses på to ulike måter; enten som eksogent orienterte eller som endogent orienterte (Hernes & Weik 2007). Den eksogene orienteringen tillegger omgivelsene en vesentlig initierende kraft. Den endogene orienteringen er smalere der fokuset i stor grad utelukker eksogene faktorer (ibid.: 253). Denne studien har et tydelig eksogent preg der skillet mellom selve transformasjonsprosessen og institusjonelle faktorer "utenfor" prosessen blir utydelig eller smelter sammen. Uansett perspektiv er prosesser kjennetegnet av handlinger og bevegelser og er slik sett *dynamiske*. Å fange opp og gi et bilde av denne dynamikken er sentralt for de fleste som gjør en prosessanalyse (Pettigrew 1997). Viktig i denne sammenhengen er å ha et blikk både for aktører og institusjoner. Aktører og handlinger driver prosesser fremover, men både aktørene og deres handlinger er påvirket av regulative, kognitive og kulturelle faktorer (Scott, 2001). Handlingene er "embedded in contexts which limit their information, insight and influence" (Pettigrew 1997: 338). Dette betyr ikke at aktørene er "underlagt" kontekster som om de var passive tilskuere til egen virkelighet. Tvert imot; i dette konkrete avhandlingsprosjektet blir de behandlet som aktive oversettere av ideer. Forholdet mellom aktører og kontekst er dualistisk. Konteksten både former aktører og formes av aktører. Denne dualismen ligger tett opp til Røviks typologi om kontekstualisering og dekontekstualisering hvor kontekstualisering viser til hvordan aktører bearbeider ideer utenfra, mens dekontekstualisering viser til hvordan lokale aktører forsøker å omdanne lokale praksiser til ideer for å eksportere dem til andre aktører utenfor (Røvik: 2007). Denne oppgavens innfallsvinkel er knyttet an mot kontekstualisering der poenget er at dette perspektivet både forutsetter kontekst og aktør for å gi mening.

Prosessanalyser bør knyttes til resultatet av prosessen som studeres om dette er mulig (Pettigrew 1997). Slik sett er prosessanalyse en typisk holistisk øvelse der utfallet av den studerte prosessen ikke kan forstås eller forklares ut fra noen isolerte komponenter eller faktorer alene. Denne tankegangen korresponderer fint med den institusjonelle tilnærmingen som nettopp dreier seg om å se handlinger og handlingsbetingelser i sammenheng; "the

irreducible purpose of a processual analysis remains to account for and explain the what, why and how of the links between context, processes and outcomes ” (Pettigrew 1997: 340).

En prosessanalyse med presise forklaringskategorier er praktisk anvendelig fordi den bringer innsikt i det faktiske forløpet, men også fordi den kan brukes til å utvikle handlingsmuligheter som kan ha overføringsverdi til andre lignende fenomener i fremtiden. Men hva er presise forklaringskategorier? Jeg leser Brox (1995) på den måten at det å utvikle gode forklaringskategorier i stor grad dreier seg om forskerens evne til å utvikle det jeg vil kalle ”arbeidshypoteser”<sup>4</sup>. I praksis dreier dette seg om å formulere noen teoretisk funderte spørsmål /og eller forventninger som man søker svar på for å drive forskningsprosessen fremover, og for å skape orden i den. Et eksempel på slike arbeidende hypoteser med bakgrunn i translasjonsteorien kan være at transformasjonen av det politiske mellomnivået vil endre karakter når sentrale aktører melder seg inn i prosessen. Dessuten er det naturlig å undre seg over i hvilken grad og på hvilken måte sentrale aktører bidrar til å påvirke transformasjonsprosessen osv. Dette er eksempler på spørsmål som jeg stiller meg i denne analysen og som bidrar til en økt forståelse av transformasjonsprosessen og som bidrar med forklaringer på hvorfor transformasjonsprosessen ble som den ble.

### **3.2.1 Aktører**

Sentralt i en prosessanalyse er i følge Brox (1995) at handlinger ikke er aktørløse. Aktører er hva han kaller ”handlende enheter”. Dette innebærer ikke at man nedprioriterer institusjoners virkning og påvirkning av handlinger. Det er mer å forstå som at handlinger, institusjoner og aktører står i et dialektisk forhold til hverandre og slik sett forutsetter hverandre og påvirker hverandre. Men aktører bør gis et ansikt av flere praktiske grunner. En grunn er at aktører, både som individuelle og kollektive størrelser, etter min mening er svært viktige for å forstå sentrale utviklingsforløp i transformasjonsprosessen av mellomnivået.

Transformasjonsprosessen er i seg selv utenkelig uten aktører som tilfører den energi; ”if you want the token to move on you have to find fresh sources of energy all the time; you can never rest on what you did before, no more than rugby players can rest for the whole game after the first player has given the ball its first kick” (Latour 1986: 268). I hvilken grad aktører har påvirket prosessen(e) og på hvilken måte er selvfølgelig interessant i dette prosjektet.

---

<sup>4</sup> Brox kaller det hypoteser. Men jeg tolker likevel ikke Brox på den måten at han argumenterer for rigide hypotesetestende forskningsopplegg.



Et aktørnært perspektiv innebærer at man identifiserer adressater. Dette har noen praktiske fordeler: Man kan adressere eller spore konkrete egenskaper, ferdigheter, oppfatninger, handlinger og handlingsbetingelser til konkrete aktører/adressater. Helt konkret kan man tenke seg eksemplet *makt*. Det er en utbredt oppfatning at makt forutsetter handlende aktører dersom den skal la seg identifisere (Bachrach & Baratz 1970; Dahl 1957; Lukes 2005)<sup>5</sup>. Et sentralt spørsmål er som sagt om aktørene har påvirket transformasjonsprosessen og på hvilken måte de har gjort det. I denne avhandlingen kan man si at jeg forholder meg til aktører på to ulike nivå: på det ene nivået kobler jeg aktører til handlinger som generelt kan sies å ha påvirket transformasjonsprosessen av det folkevalgte mellomnivået. Dette kan være et utvalg som har laget en viktig utredning, et parti som har tatt standpunkt eller et direktorat som har skrevet en høringsuttale. På det neste nivået forholder jeg meg mer intensivt til strategisk utvalgte aktører gjennom intervju samtaler. Med disse aktørene i fokus skapes det en aktiv relasjon mellom meg og informantene der man har muligheter for å få en helt annen dybdeinnsikt og slik sett øke presisjonsnivået i analysen.

### **3.3 Prosessanalyse som overordnet inntak til å studere case**

Prosessanalyse dreier seg i siste instans om å se hendelser i sammenheng. Prosessanalyse er derfor et vanlig analytisk perspektiv i kvalitative studier av samfunnsfenomener. Men det kan tenkes at vi ønsker et dypdykk i enkelte fenomener eller delprosesser sett gjennom utvalgte aktørers linser. For min del er disse delprosessene begrepsatt som translasjonsprosesser der utvalgte mottakere av en gitt masteridé står i empirisk fokus. Da gir det mening å snakke om case og casestudier. Generelt kan det hevdes at "the aim in a processual analyst is not to produce a case history but a casestudy" (Pettigrew 1997: 339). Pettigrew hevder at en casestudie er et mer ambisiøst analytisk prosjekt enn å fremføre en prosesshistorie som har en mer rendyrket deskriptiv natur. I en casestudie er man typisk ute etter å finne eller *utvikle mønstre*. Deretter er man interessert i å si noe om disse mønstrene (form, karakter, utbredelse) for så evt, som i mitt komparative opplegg, sammenligne disse mønstrene mellom ulike case. Dessuten er man ute etter å oppdage eller spesifisere mekanismer som frembringer likheter

---

<sup>5</sup> Dette perspektivet (det behavioristiske) har blitt utsatt for kritikk fordi det unnlater å problematisere strukturell makt. Se f.eks. (C. Hayward & Lukes, 2008; C. R. Hayward, 1998)

eller ulikheter i mønstre. Detaljeringsgraden er mao forholdsvis høy og krever stor innsikt i det empiriske materialet. Derfor må man gjøre noen empiriske avgrensinger og en måte å gjøre det på er gjennom å etablere case.

### 3.3.1 Denne avhandlingen som casestudie

Det finnes ingen universal oppfatning av hva casestudie er (Andersen 1997) og litteraturen er heller preget av ulike inntak til å forstå casestudier. Flybjerg (2011) har en god innfallsvinkel der han peker på fire faktorer som han mener er sentrale elementer i en casestudie; *presisering av forskningsenheten/systemet, intensiteten i studiet, fokus på utviklingstrekk og kontekstavhengighet*. For det første fokuserer man altså på en *bestemt enhet* eller avgrenset system. Å tilkjenne og spesifisere den enheten/kasuset man studerer er et karaktertrekk ved casestudier. Denne prosessen er ikke endelig avklart ettersom man lærer caset bedre å kjenne gjennom studiene. Å forholde seg til et case er altså en dynamisk prosess der nye aspekter ved caset åpenbarer seg etter hvert som man lærer det å kjenne. Det er denne dynamiske prosessen Ragin omtaler som *casing* (1992). For det andre er casestudier kjennetegnet av at de er *intensive*. Dette innebærer at man som forsker går i dybden og har en ambisjon om å hente ut mye informasjon og kunnskap av det caset man studerer. Man ønsker en forholdsvis detaljert oversikt slik at man kan gi ”rike” beskrivelser av det fenomenet man undersøker. For det tredje forsøker casestudier ofte å fange inn *utviklingstrekk* forstått på den måten at case ofte utvikler og/eller endrer seg over tid. Et case er ikke statisk, det produserer og blir eksponert for ulike hendelser og handlinger som er knyttet til hverandre i rom og tid – og som til enhver tid konstituerer det caset man undersøker. Et eksempel kan være hvordan noen fylkeskommuner har endret synspunkter på regionssaken i transformasjonsperioden i saken som jeg studerer. Til slutt er det et særtrekk ved casestudier at de er *kontekstavhengige*. Kanskje det er andre utenfor fylkeskommune som har bidratt til at de har endret synspunkt? Dette betyr at man studerer ikke et case som en lukket enhet, men som noe som står i relasjon til noe annet; situasjoner, aktører og hendelser. De to siste punktene er tett forbundet med hverandre og angir dessuten den *tette koblingen* mellom casestudier og prosessorientering.

Dersom min studie er en casestudie, bør disse generelle kjennetegnene ved en casestudie ”treffe” min egen studie (til tross for at jeg på pragmatisk vis til en viss grad utfordrer kravet om intensitet ved å etablere en komparativ studie). *Jeg definerer min studie som en prosessanalyse med 6 ulike case: Hordaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-*

*Trøndelag fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune*. Dette er formelle offentlig-politiske organisasjoner. Det formelle elementet her innebærer at casene er forholdsvis enkle å beskrive; de har mange formelle og offentlige egenskaper som f.eks. navn, grenser, mål oppgaver osv (se kap. 5). Disse fylkeskommune (casene) er denne studiens fokus når jeg skal forsøke å forstå hva som skjer når organisasjoner eksponeres for ideer som de skal oversette. Dersom vi forøker å koble problemstillingene til prosessperspektivene og casene kan tenkningen og sammenhengene beskrives på følgende måte: Problemstillingene knytter an til både hva som kjennetegner håndteringen av regionsideen på et mer overordnet nivå og på fylkeskommunenivået. Denne studien forholder seg altså til prosesser på minst to nivåer; på et overordnet nivå der kildegrunlaget består av dokumenter, uttalelser og partiprogrammer, intervju i media, presseuttalelser osv, og på et regionalt nivå der kildene i hovedsak består av intervjumateriale. For å få grep om prosessen på det regionale nivået har jeg valgt ut 6 case som i dette tilfellet er 6 ulike fylkeskommuner. I sum gir disse et godt bilde på de regionale prosessene. Men gjennom intervjuene har jeg også fått et innblikk i lokale delprosesser, altså i de prosessene som har foregått internt i fylkeskommunene. Slik kan man få tak i beveggrunlaget for lokal handling, altså noe av årsakene til at oversettelsene har blitt som de har blitt. Hovedpoenget her er likevel å vise at denne studien dreier seg om prosesser som analytisk sett befinner seg på ulike nivå, men som i praksis i stor grad er vevd i hverandre – og som innfrir Flyvbjerg sine krav til casestudier.

### **3.4 Tradisjoner er til for å brytes: En pragmatisk sammenlignende tilnærming**

Så langt kan man si at dette er en prosessbasert sammenlignende casestudie der jeg har forsøkt å få tak i prosessens innhold ”ex post” ved å intervju lokale oversettere som jeg antok hadde kunnskap om hva som faktisk skjedde. Jeg har m.a.o. som observerende forsker ikke vært fysisk til stede i feltet over tid. Denne strategien bryter på et par punkter med et mer klassisk-typisk opplegg for å gjennomføre translasjonsstudier. For det første er ofte skandinaviske translasjonsstudier basert på singelcasestudier (Røvik 2007: 40). Det er det unike ved oversettelsesprosessene som tradisjonelt har fengst translasjonsforskeren; det typiske er at man gjennom translasjonsstudier får en inngående kunnskap om mikroprosesser (se. f.eks Nilsen 2007; Tomson 2008). Når en idé treffer sine mottakere, er det ikke måte på hvor mange ulike retninger oversettelsene kan ta og i prinsippet er ikke den ene oversettelsen lik

den andre, bortsett fra at de begge er oversettelser. Alt påvirker i prinsippet oversettelsene, også rekvisittene vi omgir oss med om vi tar ANT på ordet (Callon, 1986b; Latour, 1986). Det er sannsynligvis med bakgrunn i denne erkjennelsen mange forskere har gjort singelcasestudier for å skaffe seg unik kunnskap om mikroprosesser i organisasjoner. For å få dybdeinnsikt og mikrokunnskap har en vanlig forskningsstrategi vært å gjennomføre longitudinelle studier av mikroprosesser i single case. Typisk kan være at man har gjennomført intervjuer på ulike tidspunkt i forløpet (eks. Tomson 2008) og gjerne i kombinasjon med at man også har hatt observatørstatus eller på andre måter har vært mer deltagende aktør i feltet gjennom å ha tilgang til møter og seminarer o. l (eks. Nilsen 2007). Disse forskningsstrategiene er mer ressurskrevende enn tradisjonelle tverrsnittsstudier.

Men jakten på det unike kan gå utover innsiktens generaliserbarhet, og dette omtaler Røvik som en *hvit flekk* i translasjonsforskningen (2007: 39-40). Jeg studerer en transformasjonsprosess og i denne transformasjonen er regionsreformen helt sentral. Som forsker er jeg interessert i å skaffe meg kunnskap om innsikter som kan generaliseres over andre transformasjonsprosesser og reformprosesser. Konkret kan dette dreie seg om å sette seg i stand til å antyde svar på spørsmål som; i hvilken grad preger oversettelser gjennomføringen av reformer? Hvilke oversettelsesmønstre trer frem under store transformasjoner? Hva kjennetegner oversettelsesprosesser som bidrar positivt til store transformasjoner osv?

En måte å sprengte det smale fokuset på er gjennom å etablere et komparativt forskningsopplegg med flere case. Dette er en viktig begrunnelse for mitt komparative design; for å sjekke ut om det er noen mønstre i oversettelsene hos de ulike aktørene. I hvilken grad er oversettelsene preget av likhet eller ulikhet hos oversettende aktører? Hvorfor er oversettelsene like eller ulike? Er det slik at alle tradisjonister oversetter på samme måte og er det slik at alle regionalister oversetter på samme måte? Er det slik at like oversettelser fører til like utfall, eller er det vanskelig å spore et slikt mønster? I dette forskningsdesignet er det m.a.o. mønstre og karakteristika forstått som likhetstrekk og ulikhetstrekk som bl.a. er i hovedfokus. Ulikhetstrekk kan positivt forstås som mangfold, og mangfoldet kan bare fanges opp om man sammenligner flere oversettende aktører.

Men dette opplegget har også omkostninger. Den viktigste er at breddeinnsikten fortrenger dybdeinnsikten og at man kan gå glipp av unik kunnskap. Denne dybdeinnsikten oppnås først og fremst gjennom at forskeren er mer intensivt er tilstede i det studerte feltet langs

tidsdimensjon ved å gjennomføre enten tidsseriestudier eller longitudinelle studier. Når jeg anlegger et mer pragmatisk perspektiv har det flere begrunnelser hvorav jeg har vært inne på noen allerede: for det første kan man ved å øke bredden på bekostning av dybden styrke funnenes overførbarhet. For det andre betrakter jeg mine informanter som særdeles kunnskapsrike om prosessen som studeres. De hadde alle på intervju tidspunktet ledende posisjoner i sine fylker og hadde svært god tilgang på informasjon. For det tredje er det et poeng i seg selv å teste om en slik sammenlignende pragmatisk tilnærming kan bidra til å forklare store transformasjoner i samfunnet, evt. fraværet av dem.

### **3.5 Teori som designelement: om å overskride kløften mellom hyperstrukturerte sammenligninger og intensive casebeskrivelser**

Et tradisjonelt-instrumentelt komparativt forskningsopplegg baserer seg gjerne på en strukturert sammenligning av ulike case. Man sammenligner ulike case ganske strengt med bakgrunn i hvordan casene ”scorer” på ulike variabler. Med et slikt opplegg blir sammenligningen ryddig og enkel, fordi casene blir tilordnet en ”verdi” i forhold til hvordan de scorer på ulike variabler eller plasserer seg langs ulike dimensjoner. Men med et slik velstrukturert opplegg risikerer man også å gå glipp av unik og interessant informasjon. Intensive enkeltcase-undersøkelser har den fordelen at man tar høyde for å fange opp casespesifikk unik informasjon. Ulempen er derimot at man ikke har muligheter for å sammenligne lik informasjonen mot andre case. Det blir derfor mer utfordrende å generalisere over funn og det blir selvfølgelig umulig å si noe eksakt om likheter og variasjoner mellom case. Spørsmålet er om man kan bygge bro over kløften mellom disse to tilnærmingene slik at man oppnår fordeler fra begge sider. For å overskride dette problemet foreslår George og Bennett (2005) det de kaller et *typologisk-teoretisk* opplegg. Ambisjonsnivåene kan variere i et typologisk-teoretisk opplegg og antyder også spennvidden i teoretisk informerte forskningsopplegg. En strategi kan være å anvende teoretiske typologier for å designe casestudien og velge ulike case. En annen, og mer ambisiøs strategi, kan være å utvikle ny teori. En tredje kan være å teste ut eller evt. videreutvikle eksisterende teori. Min begrunnelse for å ta i bruk typologier har i hovedsak vært knyttet til design og til et håp om å utvikle eksisterende teori. Kategorier er noe som utformes av eller videreutvikles av forskeren basert

på observasjoner han gjør. Men å ta kategorier i bruk er en utfordring, og en tydelig konseptualisering av kategoriene er derfor avgjørende. Roy Suddaby (2010: 347) hevder at en klargjøring av kategoriene bør inneholde fire grunnelementer:

- For det første bør man sørge for å *definere/presisere* kategoriene på en slik måte at de blir distinkte – underforstått lette å skille fra hverandre (se forrige avsnitt, slutten av dette avsnittet og beskrivelsen av de ulike fylkeskommunene i kap. 5). Kortversjonen er at jeg har forventninger om at regionalistene vil være *positive* til å materialisere regionideen i sin opprinnelige form. Tradisjonelistene forventer jeg derimot vil ta et standpunkt som innebærer å *avvise* ideen om nye store regioner. Når det gjelder nølerne, så forventer jeg at de er verken for eller imot på en tydelig måte; de er *avventende*.
- For det andre bør man redegjøre for ”scope conditions” (Suddaby 2010). Dette innebærer å sette kategoriene inn i en kontekst. En måte å gjøre det på er ved å koble kategoriene til dimensjoner som rom, tid og verdier (Suddaby 2010: 349). Dette har jeg gjort implisitt flere steder i avhandlingen, men helt eksplisitt i kapittel 4. For det første har kategoriene gyldighet innenfor det folkevalgte mellomnivået i Norge og for det andre innenfor en gitt tidsramme, som strekker seg fra omtrent 1992 til 2010 med et særlig fokus på reformperioden. Dette innebærer at det ikke er sikkert at disse kategoriene er like hensiktsmessige om man skal studere andre transformasjoner i samme eller andre sektorer til andre tidspunkter. Å knytte kategoriene opp til verdier er mer komplekst siden disse spørsmålene er av mer subjektiv karakter, men jeg har i avhandlingen lagt vekt på at transformasjonen kan forstås i et bilde preget av det Røvik (2007) kaller for ”radikal økonomisme” og i forlengelsen av det: nye styringstrender preget av økonomisk liberalisme og New Public Management (Busch, Klaudi Klausen, & Vanebo 2011). Dette representerer en dreining der markedet som institusjonelt system har fått relativt større plass. Men *markedet* som institusjonelt system kan brynes mot andre institusjonelle tenkesett som f.eks. *forvaltningsorientering* (Forssell & Jansson 2000; Thornton Ocasio, & Lounsbury 2012). Arbeidshypotesen min har vært at *regionalistene* i større grad finner sin institusjonelle *forankring i en markedslogikk*, mens tradisjonelistene i større grad knytter sin institusjonelle *forankring opp mot en forvaltningslogikk*. Nølerne forventes å ha et mer uavklart og *ambivalent* forhold til disse to logikkene.
- For det tredje bør man gjøre rede for kategoriernes ”forbindelser” til andre kategorier eller teorier (Suddaby 2010). To av mine kategorier er inspirert av bidrag der Oddbjørn Bukve i en artikkel undrer seg over om aktørene på mellomnivået kan samles bak en reform (Bukve

2005). I denne artikkelen utmeisler han bl.a. kategoriene ”*konkurranseregionalistar*” og ”*motstandsregionalistar*” for å synliggjøre motsetninger. Bukve i sin tur er inspirert av kategorier fra et bidrag av Michael Keating (1997). I Bukve (2005) sitt bidrag ønsker konkurranseregionalistene seg nye store regioner i konkurranse med andre regioner i verden. Motstandsregionalistene, derimot, vil forsvare gjeldende ordninger og motsette seg endring. De forventes m.a.o. å ha *ulike innstillinger til en regionreform*. Dette er en antakelse som jeg mente var naturlig og som jeg ønsket å teste empirisk. Derfor tok jeg fatt i Bukve sine kategorier, men jeg modifiserte dem, rent begrepsmessig, til å bli ”regionalister” og ”tradisjonister”. Det er en måte å myke opp dikotomien på og dessuten gjøre den til ”min egen”. Den siste kategorien er empirisk begrunnet; jeg merket ganske snart i prosessen at det var mange fylkesaktører som var usikre på hvilke ideer de skulle hekte seg på i transformasjonsprosessen. Disse har jeg forsøkt å fange opp ved å konstruere en ny kategori – nølerne. På den måten vil jeg argumentere for at jeg også har bidratt til å utvikle Bukve (2005) sin typologi.

- Endelig bør vi stille krav om koherens. Som Suddaby selv sier er koherens vanskelig å forklare, men han gjør et forsøk; ”Coherence, thus, is a somewhat intuitive assessment of whether the various attributes of a phenomenon are adequately contained within a construct – that is, do these attributes hang together in a logical and empirically convincing way? Is the construct plausible, given one’s experience in similar contexts (Weick 1989)? Are the relationships described or implied by the construct plausible? Does the construct make sense?”(Suddaby 2010: 352). Hvorvidt kategoriene er koherente dreier seg altså om hvorvidt begrunnelsen i de andre tre punktene er adekvate eller ikke, og om disse elementene henger (logisk) sammen. Spørsmålet om koherens dreier seg altså om hvor presise kategoriene er, om dynamikken mellom kategoriene, om kontekstualiseringen til kategoriene, om kategoriernes teoretiske forbindelser, og ikke minst, om hvorvidt de egner seg til praktisk-empirisk bruk og analyse.

Jeg har også noen teoretisk utledede forventninger om hvordan disse ulike casene vil forholde seg til ideen om nye store regioner basert på en modell om redigeringsmekanismer (Røvik, 2007, 2011b) presentert i Kap 2.4 og 2.6. I grove trekk forventer jeg at tradisjonistene vil avvise masterideen. Den representerer ikke noe som tradisjonisten ønsker. Men en tenkbar alternativ strategi for tradisjonistene er å radikaliserer ideen slik at den kan fremstå som ”spiselig”. Regionalistene, derimot, forventer jeg vil adoptere ideen på en av to følgende måter; enten ved kopiering eller ved modifisering. Regionalistene forventes i utgangspunktet

å være positive til masterideen. Nølerne kan ende opp med å oversette ideen på alle slags måter for å styrke den beslutningen de til slutt lander på. I et prosessperspektiv er nølerne på mange måter spesielt interessante fordi nølerne kan gjøre sine valg basert på kunnskap om hva andre de facto har valgt. På den måten kan de operere som ”late adopters” og ganske omkostningsfritt spille ut en politisk korrekt holdning, men samtidig omkostningsfritt velge en motstridende løsning som f.eks. ”selvfølgelig er vi for store regioner, men siden alle andre vil være fylkeskommuner – så kan like godt vi gå for den løsningen også”. En slik tenkt sekvens illustrerer også fordelene med prosessanalyse der *hendelsene folder seg ut i tid*. Derfor er det min ambisjon å være nøye på tidfestingen av hendelser i empiri og diskusjonsdelen i avhandlingen. Sammenfattet ser jeg for meg at oversettelsesprosessene av regionideen kan ha disse utviklingsforløpene i hver enkelt kategori:

**Tabell 1:** Kategoriene og antatte oversettelsesmoduser

|                          | <b>Kopiering</b> | <b>Modifisering</b> | <b>Radikalisering</b> | <b>Avvisning</b> |
|--------------------------|------------------|---------------------|-----------------------|------------------|
| <b>Regionalistene</b>    | x                | x                   |                       |                  |
| <b>Tradisjonalistene</b> |                  |                     | (x)                   | x                |
| <b>Nølerne</b>           |                  | x                   | x                     | (x)              |

Disse teoretisk utledede antakelsene ligger, slik jeg vurderer det, tett opp til Brox (1995) sitt begrep om hypoteser. Hvorvidt disse antakelsene finner støtte i materialet, avdekkes i analysen. Det første hovedpoenget her er å illustrere hvordan teoretisk førforståelse kan begrunne utvelgning av case på den ene siden, og noen antakelser om hvordan personene i disse casene vil handle på den andre siden. Ved hjelp av teori og teoretiske kategorier/variabler/dimensjoner kan man til en viss grad opprettholde en orden og struktur som kjennetegner den strukturerte sammenligningen. Men denne utvalgsstrategien åpner også opp for å studere relativt få case fordi man har noen teoretisk utledede ideer om hva man kan finne innenfor et strategisk valgt utvalg med forholdsvis få case. Det leder oss over til det andre poenget: Få og nøye utvalgte case gir mulighet for mer intensive studier og dybdeinnsikt i casene.



## **3.6 Konkrete metodiske valg og fremgangsmåter**

Dette avsnittet handler om datakilder, analysestrategi og rapportering. Empirien som ligger til grunn for analysen i denne avhandlingen har i all hovedsak sitt utspring i to datakilder: den ene er dokumenter og den andre er intervjuer. Dokumentstudiene er viktige for å skaffe seg kunnskap om overordnede prosesser, mens intervjuene er viktige for å skaffe seg kunnskap om regionale prosesser og for å skaffe seg innsikt i det ”regionale synet” på overordnede prosesser. Systematiseringen av dataene skjedde ved hjelp av en forholdsvis enkel sorteringsteknikk og rapporteringen i avhandlingen er i hovedsak organisert rundt ulike tema. Temasentreringen gjenspeiles delvis i intervjuguiden. Særlig viktig i utarbeidelsen av intervjuguiden har det vært å åpne opp for respondentens syn på transformasjonsprosessen på ulike nivå; interne prosesser, regionale prosesser og mer nasjonale prosesser.

Intervjuene ble foretatt i perioden september til oktober 2007. På dette tidspunktet var transformasjonen inne i en meget interessant og intensiv periode. Stortingsmeldingen om nye regioner (St.meld.nr.12., 2006-2007) var presentert og fylkeskommunene var fremdeles på tå hev. Før intervjuene, våren samme år, hadde fylkeskommunene sendt sine tilbakemeldinger på stortingsmeldingen og disse hadde jeg lest grundig i forkant av intervjuene. Under intervjuperioden var situasjonen avventende fordi regjeringen over nyttår (i 2008) skulle sende ut det såkalte oppgavebrevet som skulle være et forslag til hvilke oppgaver fylkeskommunene kunne få, avhengig av hvilken geografisk struktur man valgte. Denne tiden var en intens periode i transformasjonen av det folkevalgte mellomnivået preget av spenning og spill.

### **3.6.1 Når 6 ulike fylkeskommuner skal sammenlignes.**

#### **Utvalgsproblematikk og komparasjonsfordeler**

Mine seks fylkeskommuner representerer hva man i litteraturen omtaler som et strategisk utvalg, og mer presist som kvoteutvalg, siden jeg har valgt to case innenfor hver kategori (Grønmo, 2004 s.99-100). Jeg viste i forrige avsnitt hvordan jeg med utgangspunkt i teori utviklet tre ulike kategorier av case: regionalistene, tradisjonelistene og nølerne. Disse tre kategoriene var ment å sikre den nødvendige bredden i materialet. Med bredde tenker jeg konkret på at ulikheten i case fanger opp variasjonen i ulike måter å forholde seg til masterideen om nye regioner på. Heri ligger en umiddelbar styrke ved sammenligning av ulike case: at likheter og ulikheter åpenbarer seg for forskeren. Jeg forventet at ulike personer

i de ulike casene ville oversette masterideen på forskjellig vis, men jeg visste ikke hvorfor og hvordan. For å finne ut om, og hvorfor, man oversetter en idé på ulik eller lik måte, tvinger en sammenligning seg frem.

Denne studien er teoretisk informert på den måten at jeg har noen teoretisk utledede forventinger til at de ulike casene vil forholde seg til, og redigere, ideen om nye regioner på ulik måte. En sammenligning av de ulike kategoriene med ulike case er derfor en målrettet måte å sette teorien i spill på. Med det mener jeg at de teoretiske modellene i sin fulle bredde i større grad lar seg ”prøve” med en komparativ forskningsstrategi basert på en kategorisering av ulike case der hensikten også er å sikre en bredde i datamaterialet. I dette ligger den teoretiske begrunnelsen for valg av en sammenlignende casestudie.

### **3.6.2 Inklusjonskriterier og sammensetning av informanter**

Proessen med å transformere det folkevalgte mellomnivået var en svært politisk og symboltung prosess. Og dette gjaldt kanskje i særlig grad for aktørene på fylkesnivået som i stor grad måtte prege prosessen fra sidelinjen. Dette innebar at fylkesaktørene i en slik prosess måtte stille med den tyngste ammunisjonen de hadde for å klare å bevege prosessen i den ene eller andre retningen. Dessuten var det slik at transformasjonsprosessen er en identitetsskapende prosess. Den ville avklare det folkevalgte mellomnivåets form og funksjon inn i fremtiden. For fylkeskommunene var transformeringen viktig fordi den kunne endre fylkeskommunens status. Med dette som bakteppe ønsket jeg meg informanter som:

- Hadde overblikk og god kunnskap om transformasjonsprosessen
- Som i kraft av sin rolle hadde bidratt til, eller muligheter til, å prege prosessen
- Som i kraft av sin rolle var en myndig representant for sitt fylke

Videre er det slik at fylkeskommunene er politisk styrte organisasjoner der administrasjonen er et analyse- og iverksettingsapparat. Det var derfor interessant innenfor hvert case å snakke med både representanter fra det politiske nivået og fra det administrative nivået. Gitt disse betingelsene, valgte jeg å intervju fylkesordførere, fylkesvaraordførere og den administrative lederen i hvert casefylke. Unntaket er Sør-Trøndelag hvor daværende fylkesvaraordfører flyttet før valgperioden var over like før jeg startet intervjuingen. Det ble i alt 17 intervjuer.

### 3.6.3 Intervjusituasjonen – forskeren som trådsamler blant svært taleføre informanter

For å få ”tak i” oversettelsesprosessene hos de enkelte har jeg snakket forholdsvis lenge med 3 ulike personer i hver fylkeskommune<sup>6</sup>. I snitt tok samtale 1,5 time og alt er transkribert (av meg selv) og gjennomlest flere ganger. Informantenes tolkninger og forståelse har det vært viktig å få tak i – altså hvordan de tenker om gitte situasjoner. Slik sett har denne studien også et intensivt element. Det fremkommer av intervjuene at tolkningene og standpunktene til informantene har vært ”bevegelige”. Disse bevegelsene bidrar til å gi historien om transformasjonen av mellomnivået dynamikk og kompleksitet. Hvordan fylkeskommunene, selvsagt med et særlig blikk for mine seks casefylker, har opptrådt i ulike faser av transformasjonsprosessen er forsøkt belyst. Bevegelsene, eller utviklingstrekkene, henger sammen med det siste kjennetegnet ved en casestudie, nemlig at fylkeskommunens tolkninger og handlinger ikke skjer i et vakuum. De er kontekstavhengige eller endogent betingede prosesser (Hernes & Weik 2007). Det finnes andre faktorer utenfor som påvirker de ulike aktørene sine oppfatninger.

Å intervju top-politikere og administrerende ledere er spesielt, og jeg vil si på mange måter en takknemlig oppgave. Dette er folk som er vant til å prate og til å ta stilling! De fleste samtale forløp naturlig og i større grad som en målrettet samtale enn et intervju. Det var ingen situasjoner der det ble ubehagelig stille. Jeg forsøkte å passe på at vi kom innom de mest sentrale punktene i intervjuguiden, samtidig som informantene hadde forholdsvis fritt spillerom. De aller fleste samtale varte i omtrent 1,5 time. Noen litt mer, få litt mindre.

Som hjelpemiddel tok jeg samtale opp med en digital diktafon og samtale ble transkribert ved hjelp av et program som heter HyperTranscribe. Alle samtale har blitt ordrett transkribert og er transkribert av meg selv. Til tross for de tekniske uttrykkene og de digitale hjelpemidlene, er det viktig å minne seg på om at det i siste instans er snakk om utskrifter av ytterst levende, til tider livlige samtale (Kvale 1997).

Min opplevelse var at intervjuguiden fungerte godt. Med det så mener jeg at intervju spørsmålene fungerte godt både tematisk og dynamisk. Den tematiske dimensjonen sier noe om hvordan spørsmålene korresponderer med forskningstemaet og slik sett produserer kunnskap, mens den dynamiske situasjonen bidrar til å skape en god og dynamisk

---

<sup>6</sup> Bare to i Sør-Trøndelag

intervjusituasjon (Kvale 1997). Jeg brukte intervjuguiden fleksibelt og den fungerte i realiteten som en grovrisset huskeliste for hvilke tema samtalen bør berøre. De ulike samtalene har noe ulike vinklinger i forhold til intervjuguiden avhengig av informantens kunnskap og interesse, og litt avhengig av min egen oppfatning av metningspunkter og andre løpende vurderinger.

Samtalene bar i stor grad preg av åpenhet. I dette legger jeg at jeg forsøkte å gi informantene mest mulig spillerom innenfor rammen av intervjuguiden. For meg er disse informantene svært kompetente og de må tas på alvor ved å gis spillerom. Svært mange av informantene presenterer analyser og resonnementer som betinger tid til løpende refleksjon. I den grad jeg lurte på noe, stilte jeg oppfølgingsspørsmål. Typisk var da at informanten presiserte eller utvidet resonnementet sitt. Slik blir også jeg som forsker med på informantens konstruksjon av det temaet som diskuteres. Gjennom mine fortløpende tolkninger og oppfølginger retolker informanten temaet som diskuteres. Slik foregår ikke intervjuet bare innenfor en hermeneutisk sirkel (Kvale 1997), men er i stor grad preget av en dobbel hermeneutikk der forskeren også er aktiv.

### **3.6.4 Om å skape orden i intervjumaterialet – det enkle er ofte det beste**

Den operative delen av analysen starter med analyse av intervjumaterialet. Formålet er å skape orden og oversikt og dette gjøres ved å sortere materialet på en eller annen måte. Jeg har forsøkt forskjellige teknikker: Jeg tok et kurs i et dataprogram som heter HyperResearch og instituttet kjøpte noen lisenser. Jeg gikk offensivt til verks og startet med kodingen. Etter hvert ble tallet på kategorier, og særlig på koder, overveldende. Nye forsøk med stadige modereringer i tallet på koder og forsøk på å ordne kodene inn i matriser inspirert av Nadin og Cassell hjalp ikke (Nadin & Cassell 2004). Sammenhengene i teksten forsvant og teksten bar i høyeste grad preg av å være en herjet transkripsjon, ikke en levende samtale. Den nye strategien var å bruke en gammeldags, men effektiv kodestrategi, nemlig fargekoder (Sivesind 1996). Med denne strategien fikk jeg noe bedre oversikt, men fremdeles følte jeg at jeg mistet oversikt gjennom oppstykking. Dialogen med teksten forsvant (Kvale 1997: 117). Det jeg endte opp med var å lese tekstene på nytt, mange ganger, og bruke en variant av meningsfortetting og meningskategorisering som strategi for å skape orden. Konkret foregikk det på den måten at jeg leste teksten flere ganger og reformulerte eller ”klippet og limet” utsagn fra teksten og underordnet meningsfortettingene eller ”sitatene” en kategori eller et

tema, f. eks fra intervjuguiden. For meg var dette en måte å skape håndterbar orden i materialet på.

### **3.6.5 Dokumenter sin rolle i denne avhandlingen**

Dokumenter har en sentral plass i denne studien. Dokumenter kan være av konfidensiell eller offentlig art. Både konfidensielle og offentlige kilder kan være enten institusjonelle eller personlige (Dahl 1967). Dokumenter som ligger til grunn for denne analysen er av typen offentlig institusjonelle kilder. Dokumentene er i grove trekk av to typer; enten offentlige arbeider av typen utredninger, meldinger eller proposisjoner som har et ganske tydelig utspring fra sentralapparatet (Storting, regjering), eller høringsnotater og vedtak som typisk har et mer lokalt og aktørnært opphav og som ofte er en respons på sentrale dokumenter. Slik sett er dokumentene i høy grad et levende materiale, en skriftlig dialog mellom handlende aktører (Prior 2003).

Hvordan har jeg funnet kildene eller dokumentene? Denne prosessen kaller Kristian Erslev for ”finnekunst” (i Kjeldstadli 1997). I mitt tilfelle der dokumentene mer er å regne som sekundærkilder og hvor det meste er tilgjengelig via internett, er ikke arbeidet med å spore opp dokumentene særlig preget av finnekunst. Likefullt tok jeg utgangspunkt i et praktisk tips fra Kjeldstadli; å begynne med det siste mer omfattende dokumentet eller utredningen i saken. De offentlige saksbehandlerne som har skrevet disse dokumentene, gir ofte samvittighetsfulle oppsummeringer av tidligere saksgang” (Kjeldstadli 1997). Jeg startet med stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid. Og ganske riktig; tidlig i meldingen gjøres det rede for andre relevante dokumenter, gjerne også hva som var mandatet og om det er offentlige utredninger det er snakk om. Slik starter en snøballeffekt. Referanselisten i slike offentlige kilder er også gode spor å forfølge. Når det gjelder høringsuttalelsene til de ulike fylkeskommunene så var det veldig enkelt: Kommunal og regionaldepartementet opprettet en egen hjemmeside om forvaltningsreformen som de ”fortløpende” oppdaterte med relevant informasjon ettersom reformprosessen skred frem<sup>7</sup>. Her har de også lagt ut høringsuttalelsene. I tillegg hentet jeg noen høringsuttalelser fra fylkeskommunenes hjemmesider når jeg lå i forkant av hjemmesiden til departementene. De partipolitiske programmene har jeg stort sett

---

<sup>7</sup> (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/fornyning-i-kommunene/forvaltningsreformen.html?id=540079>)

hentet fra NSD (Polysys – data om politiske system) eller fra partienes hjemmesider dersom partiprogrammene har vært tilgjengelige der<sup>8</sup>.

Et mål innen dokumentanalysen bør være å følge dokumentene når de er i bruk fordi folk gjør noe med dokumentene (Prior 2003). De er ikke et dødt materiale. Jeg har allerede gjort rede for at dokumentene står i forbindelse med hverandre ved at de er en del av en eksplisitt kommunikasjon (høringsnotater) og ved at de bygger på hverandre, også i et perspektiv av akkumulasjon der en offentlig utredning kan dra fordel av den forutgående utredningen.

### **3.6.6 Betydningen av kontekst – hermeneutikk i praksis**

Formålet med gjennomgangen av de offentlige utredningene i neste kapitel er bl.a. å beskrive og konkretisere den praktisk-politiske konteksten som translasjonsprosessene foregår i.

Empiriske handlinger og uttrykk må ofte ses i lys av kontekstuelle faktorer for å gi mening. I neste kapitel viser jeg hvordan man allerede begynte å snakke om større regionale enheter i 1992. Forestillingen om et behov for å endre regionnivået ble fra da av mer og mer raffinert og konkret etter hvert som flere aktører grep fatt i forestillingen om at fylkeskommunenivået var mistilpasset og burde endres mot nye regioner. Derfor kom ikke regionreformen bardust på aktørene. Den var heller en naturlig selvgrodd konsekvens av forutgående handlinger.

Kontekst blir slik sett viktig av flere grunner:

- Kontekstkunnskap er viktig for å kunne forstå informantenes utsagn på en adekvat måte og for å kunne sette utsagnene inn i en sammenheng.
- Kontekstualisering er også et spørsmål om etikk. Utsagns intensjoner er ofte kontekstbetingede. Å frigjøre utsagn fra sin kontekst er en strategisk bruk av datamateriale som kan lede til misforståelser og feiltolkninger.
- Forskeren er selv en kontekstbetinget part i dialogen med informanten og i produksjonen av data.

Med disse punktene plasserer jeg meg selv i en hermeneutisk tradisjon der jeg forholder meg til handlende og tolkende informanter. Disse punktene er også viktige i translasjonsteorien som i prinsippet hevder at oversettelsesprosesser blir preget av svært mange andre faktorer (ting, miljø, aktører etc.), og actor-networkteorien handler i stor grad om å identifisere kontekstuelle faktorer som preger oversettelsene (Callon 1986b; Latour 1986; Steen 2010). I dette ligger også en erkjennelse av at informantene er tolkere av sin egen samtid og at deres

---

<sup>8</sup> <http://www.nsd.uib.no/polysys/>

tolkninger er kontekstavhengige. Forskerens oppgave er å tolke informantenes utsagn og disse må forstås i lys av sin kontekst og historie. Slik blir kontekst viktig i forskerens dobbeltdialog med samfunnet: både som tolkningskomponent i dialogen med informanten og for å se seg selv og sine egne tolkninger i lys av den kontekstuelle rammen forskningen foregår i. Dette kan omtales som en form for dobbel refleksivitet, eller dobbel hermeneutikk i Giddens terminologi (Giddens 2001).

### **3.6.7 Temasentrering som hovedstrategi.**

Thagaard (2003) skiller mellom to hovedtyper av analytiske tilnæringer, hhv. en *personsentrert* tilnærming og en *temabasert* tilnærming. Den personsentrerte tilnærmingen er kjennetegnet ved at vi har personer eller samhandlingssituasjoner i tankene (Ibid.). Med et fokus på personer, grupper av personer eller samhandlingssituasjoner er det intervjupersonen som er i fokus på den måten at man ordner og analyserer teksten etter de temaene som dukker opp. En slik tilnærming krever åpenhet fra forskeren på den måten at vi ønsker at informanten skal representere noe genuint og unikt. Jeg var åpen for en moderat variant av denne tilnærmingen fordi jeg også ønsket å identifisere forskjeller i tenkning og holdninger hos de ulike fylkeskommunene. Da må jeg være åpen for personer som representerer caset kommer med interessante utsagn, og som jeg som forsker ikke nødvendigvis hadde tenkt på som relevant i forkant. Interessante temaer kan m.a.o. lanseres av informanten eller i et samspill mellom informant og forsker. Man vet ikke hva samtalen eksakt vil handle om i semistrukturerte opplegg, og dette gir rom for overraskelser og uventede utviklingsforløp.

En analytisk tilnærming, basert på temasentrering, innebærer i praksis at man går inn i forskningsforløpet med tydeligere teoretiske forventninger. Disse teoretiske forventningene kan kategoriseres eller formuleres som tema, og dette kan man gjøre allerede når man utarbeider intervjuguiden. Disposisjonen i intervjuguiden min var i stor grad preget av en teoretisk forforståelse. Etter hvert som man behandler kildene (i mitt tilfelle i intervjuene) vil man ordne disse ved ”at man sammenligner informasjon fra alle informantene om hvert tema” (Thagaard 2003: 153). Dette ble gjort på den måten at jeg satte inn overskrifter (ofte fra intervjuguiden) inn i transkripsjonene der hvor overskriftene passet.

Men temasentreringen blir også løftet opp på et annet nivå ved å ta teorien i bruk. Analytisk er dette gjort ved å forsøke å sette teorikapitlet i spill med empirimaterialet. Det har jeg gjort ved å ta i bruk teoretiske kategorier for f.eks. å skille mellom ulike typer translasjonsprosesser i fylkene (kopiering, moderering eller radikaliserings), eller for å avdekke hvilke typer

problemoppfatning aktørene har (eksternt pådyttet, interne reelle problemer, eller som identitetsproblem). Temaene i analysen er altså utviklet både med grunnlag i empirien og med grunnlag i teorien.

De endelige fortolkningene er basert på en kombinasjon av disse to analytiske tilnærmingene, men med en hovedvekt på temasentrering. For å få tak i det særegne ved casene har jeg jobbet i retning av å være personsentrert forstått som casespesifikk. Hva er det som kjennetegner og er genuint ved det særegne caset? Men jeg har også sammenlignet de ulike casene langs ulike tematiske og teoretiske dimensjoner for å kunne avdekke mønstre og sammenhenger. En slik kombinasjon har sine sterke sider: temasentreringen sikrer en viss grad av orden og oversikt. Personsentreringen sikrer et helhetlig perspektiv, dvs. at utsagn ikke blir tatt ut av sin sammenheng (Thagaard 2003:164-165). Denne måten å arbeide på svarer godt til George og Bennett sin oppfordring om å integrere komparative analyser med det de kaller ”within-Case Analysis” (George & Bennet 2005). Noe av dette arbeidet har foregått rent praktisk ved å sette informasjon inn i matriser. Noe har foregått ved at jeg har laget egne temasentrerte notater. Og noe har foregått ved å skrive det fortløpende inn i avhandlingen.

### **3.7 Etikk og overførbarhet**

Et vanskelig spørsmål i dette arbeidet har knyttet seg til anonymitet. For det første er dette personer som er vant med å ”stå i ilden”. Dette er autoriteter i det offentlige rom og de har posisjoner der det er forventet at de skal ta stilling til ulike saker og spørsmål. Derfor var det i utgangspunkt ikke meningen å anonymisere informantene fordi jeg tenkte kort og godt at de ikke hadde behov for en slik ”beskyttelse”. På den annen siden fikk jeg ved et par-tre anledninger spørsmål fra informanter om hvorvidt utsagn kunne adresseres til tilbake til informanten. Mitt svar var da som følger: I utgangspunktet hadde jeg tenkt på en adressert fremstilling, men hvis jeg tilkjenner deg vil du få beskjed. Det vil ikke lekke ut sensitiv informasjon som kan adresseres tilbake til deg uten at du har godtatt det. Disse spørsmålene om anonymitet kom gjerne i forbindelse med saker der informantene snakket om ting som de mente burde frem i lyset, men som de ikke uten videre ønsket kunne spores tilbake til dem. Dette tatt i betraktning, valgte jeg å legge meg på en linje med anonymisering.

Den temasentrerte orienteringen stiller oss overfor andre etiske spørsmål. Det viktigste er kanskje dette; hvordan og i hvilken grad blir informantene representert i ulike tema? De ulike



temaene og kategoriene er mine egne på den måten at det er jeg som har løftet dem ut av sin opprinnelige teoretiske eller empiriske sammenheng og inn i denne konkrete analytiske sammenhengen. To utfordringer melder seg; er det tilstrekkelig match mellom temaene og informantens utsagn og meninger? I hvilken grad går tematiseringen av informantens utsagn utover helheten i det han har fortalt? I forlengelsen av disse spørsmålene har jeg gjort mitt beste for å sikre informantens integritet ved å ikke bruke utsagn taktisk for å tilpasse dem mine perspektiver. Derneft vil jeg si at informantene, på en implisitt måte har bidratt til temautvikling i denne avhandlingen, f.eks. med sitt fokus på makt.

### **3.7.1 Generalisering og overførbarhet**

Gode generaliseringer er kjennetegnet ved at:

- Generaliseringene sammenfatter et komplekst materiale på en oversiktlig måte.
- Generaliseringene er forenlige med eksisterende kunnskap på området.
- Generaliseringene må være mulige å teste med utspring i casematerialet og dette innebærer at teori og empiri må være tett sammenkoblet (Andersen 1997: 135-136).

Noe av formålet med en temasentrert fremstilling er å bidra til oversiktlig og temasentrering er i seg selv generalisering. Når det gjelder det andre punktet, mener jeg å ha dekning for at mine funn korresponderer godt med den teorien som ligger til grunn for tolkningene. Den samsvarer også godt med mer allmenne organisasjonsteoretiske innsikter som f.eks. at styring, lederskap og forankring er viktige faktorer i transformasjonsprosesser (Beer & Nohria 2000; Christoffersen & Klauði Klausen 2009; Kotter 1995; Mintzberg 1994; Munk Christiansen & Klitgaard 2008; Røvi, 2007; Yukl 2005). Et teoretisk bidrag i denne avhandlingen knytter seg til maktanvendelse som konstituerende faktor i identitetsdannelsen. På dette feltet mener jeg å tydeliggjort en underkommunisert faktor i organisasjonsteorien, og med det håper jeg å ha bidratt til teoriutvikling. Hva angår det siste punktet om krav til generaliseringer så har jeg etter beste evne forsøkt å koble teori og empiri sammen på en tett, men oversiktlig måte. Med tett så mener jeg at det har vært et mål for meg å vise hvordan teorien påvirker mine tolkninger og hvordan empirien hhv. passer med eller utfordrer de teoriene som blir tatt i bruk. Dette har jeg forsøkt å vise ved å være nøye i fremstillingen av mønstre og sammenhenger.

Under det overordnede translasjonsteoretiske perspektivet settes i hovedsak to teorier i spill i denne avhandlingen. Det er identitetsteori og maktteori. Tar vi makt som eksempel, så er dette

et teoretisk valg like mye gjort i samspill med respondentene som av meg selv. De var veldig opptatt av makt. Da gikk det opp for meg at makt utøvd av andre, er noe som konstituerer identitet. Dette er ikke noe nytt ettersom det er et sentralt tema hos Hegel. Hegel kaller denne identitetskapende prosessen for "the life-and-death struggle with the other" (Scruton 1994: 205). Hegels herre-knekt-analyse illustrer denne dialektiske identitetskapende relasjonen på en god måte: For at det sårbare forholdet mellom herre og knekt skal bestå må knekten anerkjenne herren som herre for at forholdet ikke skal bli fysisk, dvs. voldelig. Anerkjennelse fra knekten er en forutsetning for å gi herren legitimitet. Men herren må også anerkjenne knekten som knekt for å hindre likeverdighet. Slik ser vi hvordan maktstrukturer og relasjoner kan bidra til å utvikle identiteter som i sin tur reproducerer eller produserer maktstrukturer (ibid.). Hva som videre er interessant, er dette faktum: En slik linje har bare begrenset overføringsverdi om man foretar et dypdykk i et singelcase fordi man da ikke er i stand til å identifisere dette som *ulike eller felles oppfatninger over flere case*. Og sist, men ikke minst, Latour (1986) var selv meget opptatt av hvordan makt påvirker oversettelsesprosessene og hvordan oversettelsesprosessene konstituerte makt. Et særlig viktig poeng er hvordan en "idé" kan mektiggjøres om den får godt ankerfeste ved at det etableres et nettverk rundt den. "No matter how much power one appears to accumulate, it is always necessary to obtain it from the others who are doing the action – this is what I called the shift from diffusion to translation" (Latour 1986: 276). Slik settes en idé i spill der makt er sentralt fordi ideen er avhengig av at andre aktører i oversettelseskjeden slutter seg til den, og på den måte mektiggjør den. Ideen om store regioner er blitt rullet ut over det politiske mellomnivået, og et forskningsopplegg som viser noe om graden av likhet eller ulikhet i oversettelsene sier noe om styrkeforholdene i nettverket som den blir eksponert for – altså "The Power of Association"<sup>9</sup> (Latour 1986).

Avslutningsvis vil jeg understreke at en svært viktig begrunnelse for det komparative designet i denne avhandlingen nettopp dreier seg om å fremskaffe overførbar kunnskap. Som jeg var inne på i punkt 3.4 er translasjonsstudier typisk preget av det man kan kalle for metodologisk partikularisme. Man kan få inntrykk av at det interessante og det relevante ved oversettelsesprosessene er det unike, fordi ingen oversettelsesprosesser er like. Jeg utfordrer denne metodologiske forestillingen ved å gå i bredden og ved å sammenligne oversettelsesprosesser. Jeg er i det hele tatt like mye ute etter det som er felles i oversettelsesprosesser som det som er unikt. Dersom man kan finne noen slike fellestrekk

---

<sup>9</sup> Tittelen på artikkelen til Latour (1986)

eller mønstre, styrker dette overførbarheten av funnene og kunnskapsutviklingen i kjølvannet av disse, slik jeg ser det.



**DEL II**

***Empiri***



## **Kapittel 4 Regionsaken 1992 – 2005**

I dette kapitlet gjør jeg rede for viktige elementer ved konteksten til regionsreformen. I første del av kapitlet tar jeg for meg noen sentrale utviklingstrekk som har preget fylkeskommunens historie. Fylkeskommunens selvstendighet og autonomi er et resultat av en historisk tautrekking med andre aktører. I den andre delen av kapitlet setter jeg regionsaken i et internasjonalt perspektiv. Den norske regionaliseringsdebatten er i stor grad preget av internasjonalisering og særlig den europeiske regiondebatten. I denne delen går jeg inn på hva det er som kjennetegner forestillingen om regionenes Europa og hva det er som kjennetegner regionideen i en europeisk kontekst. Slik får vi et blikk for hvordan regionideen som masteridé sirkulerer på et mer overordnet plan før den blir forsøkt materialisert i Norge. I siste del av kapitlet går jeg igjennom noen sentrale nasjonale utredninger. Utredningene produserer også ideer og understreker behov for omstrukturering av det politisk valgte mellomnivået. Slik blir utredningene en viktig del av premissgrunnlaget for transformasjonen av det politisk folkevalgte mellomnivået, og for regionideens historie og utvikling i Norge.

### **4.1 Regionsaken i en historisk og global kontekst**

Regionsaken og den nasjonale debatten om mellomnivået slik den defineres i dette kapitlet, er ikke kontekstløs. Tvert om kan den sies å være avledet av flere forhold, deriblant det folkevalgte mellomnivåets egen historie og den overnasjonale regiondebatten. Videre under dette punktet vil jeg belyse disse to kontekstuelle sidene ved regionsaken. Jeg starter med den historiske utviklingen av det folkevalgte mellomnivået før jeg avrunder med å sette regionsaken inn i en internasjonal sammenheng.

#### **4.1.1 En skisse av fortiden. Fra Amt til Fylkeskommune**

På 1660-tallet, da enevoldsstaten mellom Danmark og Norge ble innført, ble Norge delt inn i 12 amt, men dette tallet økte til omkring 20 i 1866 (Flo 2003). Amtene er forløperen til dagens fylkesstruktur. Lederen for amtene var amtmannen og amtens mandat var å være bindeledd mellom staten og distriktene. Amtskommunen ble etablert i 1837 som en del av lokalstyret og ifølge Flo (Flo 2003) var ambisjonene lave. Amtskommunen var mest av alt et rådgivende organ og amtstinget møttes bare til ”rådslagning” noen dager i løpet av sommeren. Amtstinget bestod av representanter fra landkommunene. Men utover på 1800-tallet fremstod

amtskommunene som en viktigere og viktigere aktør. Allerede i 1860 var kjerneoppgaver som skole, helse og samferdsel på plass, altså den samme kjernen av oppgaver som dagens fylkeskommuner hadde helt til helsereformen trådte i kraft 1. januar 2002. I 1882 fikk dessuten Amtet anledning til å skrive ut skatt, det som i dag er kjent som fylkesskatt. Ifølge Flo (2003) utviklet Amtet seg til å bli et komplekst og ”hybrid styringsnivå” fordi det var delt i en selvstyrt og en statlig styrt del. Dessuten hadde amtskommunen statlige funksjoner. I tillegg var den politisk styrt ved representasjon fra primærkommunene. Amtkomunen utviklet seg til å bli en møteplass for makta både ”nedenfra og ovenfra” med oppgaver og funksjoner som bidro til at den ble vurdert som ”sjølvstendig, statleg reiskap, felleskommune og overkommune!”(Flo 2003)<sup>10</sup>.

#### **4.1.2 Veien mot et ”selvstyrt” mellomnivå - fra fjernstyre til selvstyre**

Ambisjonene om endring i retning av autonomi kom etter 2. verdenskrig. I 1953 la kommunaldepartementet fram planer om å gjøre fylkeskommunen til en selvstendig politisk aktør i den norske styringsstrukturen, noe som innebar et klart brudd med den klassiske oppfatningen av fylkeskommunen som en sekundærkommune (Kjellberg et al., 1979: 25). Dette forslaget ble avvist. Men i følge Kjellberg ble ikke ideen om et ”nytt organisasjonsmønster” oppgitt. Kommunegrensene ble revidert i 1962 og det førte til at byene ble innlemmet i fylkeskommunen. Tiden mellom 2.verdenskrig og 1960-tallet må forstås i et gjenreisings- og moderniseringsperspektiv (Bukve 1998). I 1969 ble lokalforvaltningskomitéen nedsatt og i 1972 fremla den sin innstilling som foreslo direkte valg til fylkestinget. Det første fylkestingsvalget fant sted i 1975 og fylkestinget fungerte fra 1.1.1976. Det var liten debatt om reformen (Kjellberg et al., 1979: 27). En viktig grunn til selvstendigjøringen av fylkeskommunen på 60 og 70-tallet var at en slik utvikling stemte godt overens med det som da var tidens mantra: desentralisering og omfordeling (Bukve 1998a; Selstad 2003).

I den nye kommuneloven av juni 1975 ble det i tillegg vedtatt at fylkeskommunen skulle ha sin egen administrasjon som skulle ledes av en fylkesrådmann. Dette var en endring som i stor grad innskrenket rollen til fylkesmannen, særlig overfor de fylkeskommunale politikerne (Kjellberg et al., 1979: 27). Dessuten ble det ved et lovvedtak av juni 1976, med virkning fra året etter, innført direkte fylkesskatt. I 1977 hadde dermed fylkeskommunen blitt et ”selvstendig” politisk styrt organ med en egen administrasjon med et nytt

---

<sup>10</sup> For eksakt henvisning: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/Rapport65/index-Det.html>



finansieringsgrunnlag. Virkningene av denne reformen har mange karakterisert som overgangen fra sekundærkommune til overkommune (Ibid.: 27). Det populariserte uttrykket om fylkeskommunen som overkommune har nok særlig blitt brukt av aktører med fjerne relasjoner til fylkeskommunen, av aktører som står i et konkurranseforhold til fylkeskommunen eller av aktører som ønsker mellomnivået avvirket. Høringsmaterialet i forbindelse med regionreformen viser at fylkeskommunens viktigste partner, nemlig primærkommunene, stort sett avspeiler positive holdninger til fylkeskommunen.

### **4.1.3 Dagens fylkeskommune**

Utover på 1980-tallet skjedde det endringer som har bidratt til å konstituere en fylkeskommuneidentitet i retning av det å være en utviklingsaktør. I 1986 endret man finansieringsgrunnlaget til fylkeskommunen ved at man gikk bort i fra sektortilskudd og over til såkalte rammetilskudd (Selstad 2003). Dette ga fylkeskommunene større mulighet til selv å disponere sine midler, men førte også til at fylkeskommunene ble mer sårbare og eksponert for kritikk. Behovene knyttet til kjernesektorer som helse og utdanning var i stadig vekst. Andre aktører, og særlig politiske aktører knyttet til riksnivået, kunne nå kritisere fylkeskommunen for dårlige prioriteringer og manglende effektivitet. En slik kritikk preget bl.a. debatten i forkant av den store helsereformen der staten overtok sykehusene i 2002.

Til tross for at mange så for seg et sterkt folkevalgt mellomnivå på bekostning av bl.a. fylkesmannsembetet, ble ikke fylkeskommunen vesentlig styrket gjennom 1980 – og 90-tallet. Tvert imot reiste det seg en fraksjon av fylkesmenn som tok opp kampen mot overføringen av fylkesmannens oppgaver til fylkeskommunen (Selstad 2003). Resultatet ble en revitalisering av fylkesmannsembetet gjennom 80-tallet. Blant annet overtok fylkesmannen ”grønn sektor” (miljø – og ressursforvaltning), opprettet fylkesveikontor, utdanningskontor, fylkeslegekontor osv. Ved utgangen av 80-tallet var m.a.o. fylkesmannsembetet igjen styrket (Selstad 2003).

Så nå når fylkesmannsembetet igjen var styrket var det to sterke aktører med ulike interesser som regjerte mellomnivået og dette har blitt omtalt som 90-tallets ”regionale røre ” (Selstad 2003: 74). Hva som var statlig og hva som var fylkeskommunalt kunne være uklart. Likeså kunne grensegangene mellom oppgaver knyttet til tilsyn på den ene siden, og veiledning på den andre siden, være ganske uklare. I det hele tatt var det på et mer overordnet nivå uklart om hvem som skulle samordne hva. Utover på 90-tallet fikk fylkesmennene også ansvar for landbruk, mens fylkeskommunene mistet sitt forvaltningsansvar for de såkalte bygdeutviklingsmidlene som ble overtatt av det nyetablerte Statens Nærings- og

Distriktsutviklingsfond (SND) (Selstad 2003). Endelig er det verdt å nevne at fylkeskommunen ble utsatt for mer detaljstyring utover på 90-tallet og mot årtusenskiftet gjennom nye styringsmekanismer som rettighetsbaserte tjenester, innsatsstyrt finansiering, standardiseringer, detaljerte forventningsbrev osv. som naturlig nok kunne oppleves som en tilstramming av den fylkeskommunale handlefriheten.

På denne siden av tusenårsskiftet er det et hovedtrekk at fylkeskommunen har mistet sin største forvaltningsoppgave gjennom at staten overtok ansvaret for sykehusene som fra og med 2002 ble organisert som statlige helseforetak. Men et annet hovedtrekk er også at fylkeskommunen kan sies å ha styrket sin næringspolitiske rolle (Baldersheim 1998: 13).

#### **4.1.4 Struktur og form**

Fylkeskommunene har alltid det samme navnet som fylket. Fylket er et territorielt avgrenset område og fylkeskommunen er et forvaltningsorgan som i hovedsak virker innenfor dette territoriet. Det er 19 fylkeskommuner i dag. I grove trekk er fylkeskommunen organisert på samme måte som primærkommunene. Begge disse nivåene skal innfri kommunelovens bestemmelser om organisering og det betyr i sin enkleste form at kommunene kan velge mellom det som ofte blir kalt *formannskapsmodellen* eller en *parlamentarisk modell*. Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Hedmark fylkeskommune hadde i 2004 en parlamentarisk struktur der fylkestinget velger et fylkesråd (Hovik & Stigen 2004). Hovedpoenget med den parlamentariske styringsformen er at fylkesrådet tar over ledelsen av administrasjonen (Bukve 1997:107). Innføring av parlamentarisme skiller disse fire kommunene i politisk organisering fra de andre fylkeskommunene som er organisert etter den tradisjonelle formannskapsmodellen. I tillegg gjennomfører Møre og Romsdal fylkeskommune et forsøk som såkalt enhetsfylke. Det vil si at fylkeskommunen i forsøksperioden overtar flere av arbeidsoppgavene til fylkesmannen. Til slutt bør det nevnes at hovedstadskommunen Oslo er "sitt eget fylke" med en parlamentarisk styreform.

Om vi ser bort i fra skillet mellom parlamentarisme versus formannskapsmodell i politisk organisering, er det flere likheter enn ulikheter i organisering av de ulike fylkeskommunene. Fylkeskommunen har sin tyngste oppgaveportefølje innenfor de tradisjonelle sektorene *utdanning, kultur, helse, samferdsel* i tillegg til en fremvoksende "sektor" som kan kalles *regional utvikling*. Et utviklingstrekk er at regional utvikling, i minst like stor grad som de andre sektorene, fremstår som en identitetsbærende sektor for fylkeskommunen.

I den norske offentlige styringskjeden plasserer fylkeskommunenivået seg mellom primærkommunenivået og det sentrale statlige styringsapparatet. Fylkeskommunen er ikke en overkommune. Fylkeskommunen har likevel samordningsoppgaver i fylket f.eks. gjennom regional planlegging. I tillegg kan fylkeskommunen klage på kommunale vedtak. Det har tradisjonelt vært slik at de to andre nivåene i styringskjeden har hatt større oppmerksomhet rundt sine funksjoner enn det fylkeskommunen opplever.

## **4.2 Regionsaken i en internasjonal kontekst. Regionenes Europa**

Debatten om det folkevalgte norske mellomnivået har ikke foregått i et nasjonalt tomrom. Den kan knyttes til en overnasjonal debatt og etter manges oppfatning til en ide om ”regionenes Europa”. Tesen om ”regionenes Europa” innebærer i sin enkleste form en forestilling om at regionene er i ferd med, og til dels har blitt, viktige aktører i den store europeiske integrasjonsprosessen (Baldersheim 1998; Loughlin & Keating 1997). Baldersheim snakker om fire konkrete varianter eller grunner for at forestillingen om regionenes Europa har blitt såpass sterk (Baldersheim 1998).

### **4.2.1 Fire veier inn i regionenes Europa**

Den ene dreier seg om større regional autonomi og egenart fordi regionene har utviklet et sterkt genuint politisk regime som tar regionale grep Denne modellen kaller Baldersheim for mosaikkmodellen fordi den fører til en mosaikk av ulike typer regioner. Denne formen for regioner har fått og utviklet sin autonomi gjennom en form for selvgrodd kontinuitet i det regionale beslutningssystemet.

Den andre varianten omtaler Baldersheim som ”historias tilbakekomst” (1998: 247) og fokuser på gjenvunnet råderett etter diktatoriske og fjernstyrte epoker. Når det diktatoriske regimet går i oppløsning vil regioner med sterke identiteter igjen gjøre krav på myndighet og oppgaver. Og siden slike situasjoner blir håndtert av overgangsregimer, som ofte er svake, er de ”nye regionene” godt posisjonert. Utviklinga i Spania etter Franco og i det tidligere Sovjetunionen etter Gorbatsjov støtter denne tesen ifølge Baldersheim. Men han setter også den europeiske integrasjonen inn i en slik kontekst der han hevder at det ”blir mogleg for regionar med sjølvstende-aspirasjonar å tenkje tanken om å stå på egne bein under den

handelspolitiske og tryggingpolitiske paraplyen som EU utgjør” (1998: 247). Denne situasjonen kan man vaskelig se for seg i Norge fordi fylkeskommunen ikke er i stand til å utvikle en slik sterk selvstendig regional identitet.

Ideen om superregioner er en tredje (og ofte brukt) variant som bidrar til å gi forestillingen om regionenes Europa styrke. Superregioner kan være samarbeidskonstellasjoner eller strategiske allianser dannet for å fremme vekst og utvikling (Morata 1997). Eller det kan være store geografiske regioner som f.eks. Bayern eller Catalonia. Grunnlaget for tenkningen om superregioner som sentrale aktører er at staten sine virkemidler for å opprettholde vekst i regionene er utilstrekkelige. For å skape arbeidsplasser og utvikling må man derfor tenke alternativt i retning av strategiske allianser. Det er vanskelig å definere slike ”allianseregioner”, men man kan tenke seg nordsjøkommisjonen, barentssekretariatet og nordkalottsamrådet som lignende prosjekter som enkelte norske fylkeskommuner tar del i.

Ideen om multi-level-governance kan også bidra til å konstituere forestillingen om regionenes Europa (Baldersheim 1998). Begrunnelsen for dette er at det tradisjonelt sett er nasjonalstatene som har forhandlet seg i mellom med EU som arena. Denne praksisen har blitt endret fordi EU, med den institusjonelle oppbyggingen som har skjedd de siste årene, i seg selv har blitt en mer distinkt aktør på vegne av, og noen ganger overordnet, medlemsnasjonene. Slik kan EU effektivt ivareta europeiske interesser. I tråd med denne utviklingen har regionale aktører begynt å samhandle direkte med EU, evt. med nasjonen som ”medium”. Enda flere nivåer kan knyttes til disse beslutningsprosessene, for eksempel EU’S regionalkomité, underkomiteer, utvalg, programforvaltere og regionenes egne formelle organisasjoner eller avdelinger i Brussel osv. (Keating 1997). I så fall er det snakk om tilfeller av det som populært kalles multi-level-governance (flernivåstyring). For regionene gir denne internasjonale varianten av flernivåstyring aksess til et større marked og til et mer muskulært beslutningssystem. Man får kort og godt bedre muligheter enn det relasjonen til nasjonalstaten kan gi. Konsekvensene av denne globale flernivåstyringen ser vi allerede f.eks. gjennom EU-finansierte eller del-finansierte forsknings- og utviklingsprosjekter der man må forholde seg til ett eller flere byråkratier på samme tid.

Alle fylkeskommunene i Norge er med i ulike internasjonale samarbeidsprosjekter og de fleste har eller er deleiere i et internasjonalt kontor i Brussel. Fylkeskommunene har med andre ord interesser utenfor egen region og nasjon. I et langsiktig perspektiv kan disse satsingene på internasjonale relasjoner ”plasserast inn i eit djupare politisk utviklingsprosjekt

i tilknytning til den europeiske integrasjonen” der denne integrasjonen er et svar på ”internasjonalisering av kapital og marknader” (Baldersheim, 1998: 250).

I utredningene som det vises til senere i dette kapitlet, er særlig punktene om å utvikle selvstendige folkestyrte regioner (punkt 1) som skal konkurrere internasjonalt (punkt 3) under komplekse styringsbetingelser på flere nivå (punkt 4) trukket frem som trender i tiden, og som begrunnelser for å transformere det norske mellomnivået. I regionmeldingen (St.meld.nr.12., 2006-2007), som er en plan for regionreformen, blir disse punktene behandlet både som direkte og indirekte begrunnelser for et reformbehov.

Kjernen i forestillingen om regionenes Europa er dermed todelt: På den ene siden har det vokst frem store sterke regioner og allianser som er kraftfulle i seg selv og som gjør en forskjell i en global virkelighet (eks Katalonia, Bayern) og på den andre siden har regionene fått en ”breiare plass i initieringa av regionalpolitiske program” på den måten at ansvaret er flyttet fra ”statlege styresmakter til regionale og lokale partnerskap av ulike slag” (Bukve, 1998: 135).

#### **4.2.2 Praktisk-politiske implikasjoner av den globaliserte regionaliseringen**

I en praktisk-politisk kontekst er globalisering en viktig faktor for å begrunne endring. I ”Stortingsmelding nr. 25 (2004-2005) – Om regionalpolitikken” som daværende statsråd Erna Solberg i Bondevik II-regjeringen var ansvarlig for, er globalisering som forutsetning for regionaliseringsprosesser gjort til hovedtema. Hovedtesen er at globaliseringen stiller regionene overfor nye utfordringer. En viktig utfordring, eller snarere mulighet, er å skape aksess til et åpent internasjonalt marked. En annen utfordring er overnasjonale reguleringer og beslutningssystemer. I tillegg til dette kommer økt mobilitet og utvikling av ny teknologi som forutsetninger for samfunnsutviklingen. Disse punktene utgjør en viktig del av rammevilkårene for regionaliseringen og slik blir regionene vevd inn i globale beslutningsstrukturer og markeder. Momentene trekker i retning av at nasjonalstaten ikke nødvendigvis er en like relevant aktør lenger. Et uttalt regionalpolitisk mål for alle regjeringer de siste tiårene har derfor vært å bidra til å skape gode rammevilkår for fylker og regioner som må innrette seg denne nye samfunnsutviklingen. I kjølvannet av denne utviklingen har det utviklet seg en sterk forestilling som er reformdrivende: nye rammevilkår stiller nye krav til det norske folkevalgte mellomnivået.

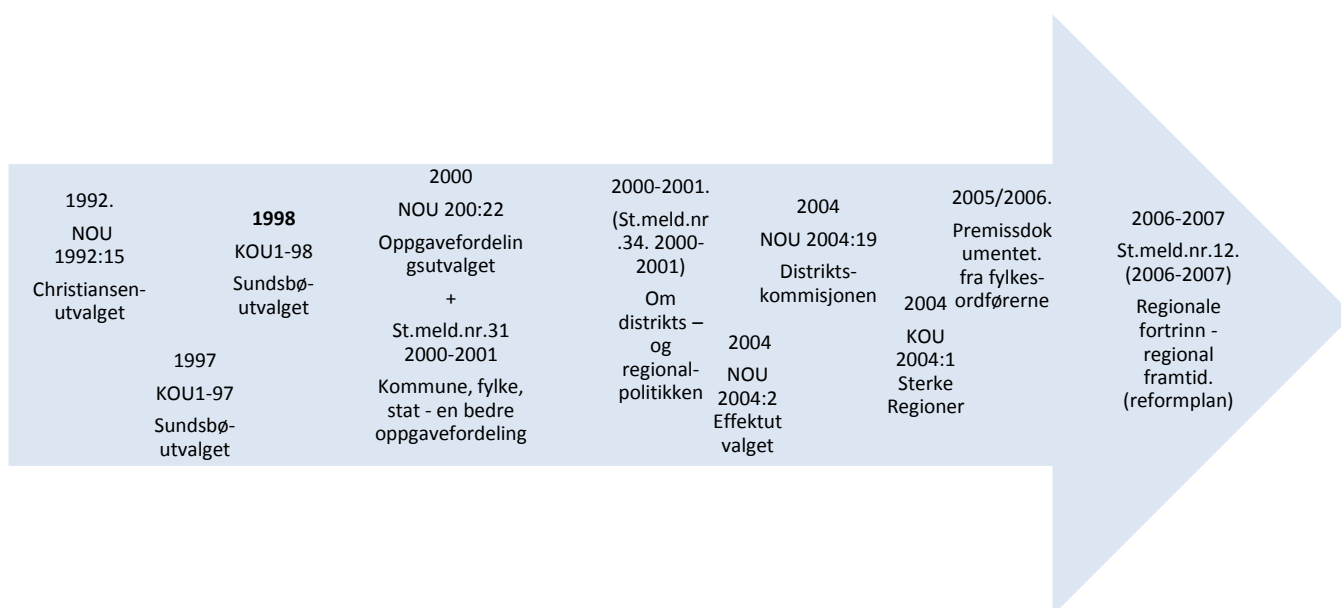
For å håndtere de nye samfunnsutfordringene ble det meislet ut noen satsingsområder i samme stortingsmelding. Viktigst for dette formålet, altså for å håndtere den nye globale situasjonen, var å satse på desentralisering, en differensiert politikk, innovasjon og nyskaping og omstilling (St.meld.nr.25, 2004-2005 kap.2). Ideen her er i korthet at fylkene eller regionene må være i forkant; de må spille på egne særegenheter og fortrinn for å hevde seg i en internasjonal kontekst. Sentrale myndigheters oppgave er å legge forholdene til rette for en slik positiv utvikling i regionene. Det ble i meldingen foreslått tiltak som særlig gikk på infrastruktur, lokalisering av statlige virksomheter, satsing på høyere utdanning og FoU og innovasjon og omstilling. I tråd med denne tenkningen har det utviklet seg en annen sterk forestilling som har preget debatten om regionalisering i en internasjonal kontekst: For å hevde seg i det globale markedet må regionene utvikles på en slik måte at det skapes vekst og sysselsetting med basis i regionenes egne særegenheter; altså utvikle konkurransefortrinn.

Med det som er sagt over kan man si at regionaliseringen, også i en internasjonal kontekst, foregår ovenfra og ned på den måten at overnasjonale organer (f.eks. EU's-regionutvalg, EFTA og EØS-avtalen m.v.) legger premisser for regionalisering ved å regulere og tildele. På den andre siden foregår regionaliseringen også nedenfra og opp på den måten at man deltar i frivillige samarbeid og forsøker å utvikle regionale fortrinn og identiteter som virker attraktive i en ”konkuranseeksponert” global virkelighet.

### **4.3 Opptakten til regionreformen**

I dette punktet ønsker jeg å gjøre rede for viktige bidrag til regionreformen og som det fremgår av tidslinjen under, så dreier det seg om perioden 1992-2006. Det legges særlig vekt på bidrag i form av utredninger som behandler temaet. Disse utredningene dokumenterer en utviklingslinje der forestillingen om regioner har blitt mer og mer sentral. Denne utviklingslinjen er preget av både den historiske –og den internasjonale konteksten i de foregående avsnittene. Opptakten, slik den i dette kapitlet er forklart via dokumentstudier, kan illustreres i følgende figur:

**Figur 4: Opptakten til regionreformen**



Figuren er ment å gi en kortfattet visuell oversikt over viktige hendelser i transformasjonsprosessen og den videre disposisjonen av kapitlet følger figurens tidskronologi.

### 4.3.1 1992. Spiren til regiondebatten sås

I april 1989 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt et utvalg som skulle evaluere kommune- og fylkesinndelingen. I tillegg skulle utvalget presentere prinsipielle retningslinjer for en fremtidig kommune- og fylkesinndeling. I mai 1992 la utvalget (Christiansenutvalget) frem sin utredning (NOU, 1992:15). I denne sammenhengen er dette utvalget relevant fordi det kan sies å representere en start på 90 – tallets debatt om det folkevalgte mellomnivået. Denne utredningen er sentral fordi den understreket at det var et reformbehov mht. både kommune - og fylkesinndelingen. Gjennom sin analyse fant utvalget følgende svakheter ved fylkesgrensene som understreket behovet for reform:

- Flere fylker har et for lavt folketall til å gi grunnlag for kostnadseffektiv offentlig forvaltning.
- Ikke alle fylker er geografisk funksjonelle for fylkeskommunal og statlig virksomhet på fylkesnivå.
- Fylkesinndelingen medfører en rekke uhensiktsmessige avgrensinger som berører mindre områder og enkeltkommuner (NOU, 1992:15 s.306)

I tillegg er dette utvalget interessant med et blikk for aktørene. Det var den andre regjeringen til Gro Harlem Brundtland som oppnevnte utvalget. Tradisjonelt vil nok mange hevde at

Arbeiderpartiet er det partiet som er mest villige til å gjennomføre strukturreformer. Dersom denne påstanden er riktig, er det interessant at det var Arbeiderpartiet som oppnevnte utvalget, at utvalget ble ledet av en arbeiderpartimann (Ragnar Christiansen) og at konklusjonene trakk i retning av strukturendring.

I tillegg, og i denne sammenhengen hvor regionideen er viktig, fokuserer også utvalget på den internasjonale dimensjonen. De sier blant annet at dersom man ser inndelingsproblematikken i lys av internasjonale forhold så kan *”for det første økende internasjonalisering sette større krav til en kvalitetsutbygd administrasjon i kommunene og i fylkeskommunene. For det andre vil internasjonaliseringen sannsynligvis øke sårbarheten for forvaltningsenheter som har et ensidig og svakt utbygd næringsliv. Dette kan gjøre det viktigere å skape forvaltningsenheter med så bredt og solid næringsgrunnlag som mulig. Regionenes økte betydning i internasjonal økonomisk utvikling og som enheter for offentlig næringspolitikk og forvaltning, kan ha som konsekvens at våre nåværende fylker bør omdannes til større og mer slagkraftige offentlige forvaltningsenheter”* (NOU, 1992:15 s.38).

Dette sitatet lanserer et svært viktig poeng i det som senere skulle bli en mer intensiv og konkret regiondebatt, nemlig at det antas at det er en sammenheng mellom størrelsen på fylkene og fylkenes evne til å hevde seg i et konkurranse-eksponert internasjonalt marked. I kjølvannet av denne tenkningen laseres begreper som *”slagkraftige”* og *”robuste”* regioner i utredningen. Det er verdt å merke seg at disse begrepene blir gjengangere i senere utredninger (og for den saks skyld i mer forskningsbaserte utredninger/analyser). Selv om den internasjonale dimensjonen var godt belyst i utvalgets rapport, var ikke konsepsjonen om *”regionenes Europa”* eksplisitt formulert i denne utredningen.

Christiansenutvalget skulle imidlertid også ifølge mandatet meisle ut noen prinsipielle retningslinjer for den nye fylkesinndelingen. Utvalget kom frem til følgende prinsipielle retningslinjer:



**Figur5:** Hovedprinsipper for fylkesinndelingen

1. "Geografisk bør fylkene avgrenses slik at de utgjør områder som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk hører sammen, som vil være rasjonelle å betjene felles sammen med fylkeskommunale tjenester og som vil være gode enheter for overordnet samfunnsplanlegging.
2. Fylkene bør så vidt som mulig ha minst 200 000 innbyggere.
3. Fylkenes utstrekning bør ikke være større enn at fylkets innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til fylkessenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud på fylkesnivå.

**Figur6:** Tilleggsprinsipper for fylkesinndelingen

4. Når fylkesgrensene går gjennom større befolkningskonsentrasjoner som omfatter vesentlige andeler av de berørte fylkenes befolkning, bør fylkene normalt slutes sammen.
5. Uhensiktsmessige avgrensinger som berører enkeltkommuners fylkestilhørighet, bør løses på en slik måte at kommunens egne ønsker tillegges stor vekt.
6. Fylkesinndelingen bør primært ta hensyn til fylkeskommunens virksomhet. Samtidig bør fylkesinndelingen gi grunnlag for en effektiv og samordnet statsforvaltning på fylkesnivået.

Som vi ser foreslår i realiteten Christiansen-utvalget en mer funksjonell inndeling av fylkesgrensene enn det som da var (og nå er) realiteten (punkt 1, 2, 4, 5). På den annen side skal innbyggerne ha "akseptabel tilgjengelighet til fylkessenteret" (punkt 3). Et annet prinsipp for en ny inndeling er effektivitet (punkt 6). Utvalget skriver i utredningen at små fylker, og særlig den statlige fylkesadministrasjonen, har store administrative smådriftsulemper.

Utvalgets problembeskrivelser kan sammenfattes på en slik måte at fylkesgrensene ikke var funksjonelt tilpasset samtiden, men i særdeleshet mistilpasset fremtiden. Større mobilitet, befolkningsvekst og økt internasjonalisering stiller nye krav til grenser. Det samme gjør kravet til effektivisering og rasjonalisering. Å reformere i betydningen av å gå opp grensegangene på nytt er det sentrale løsningsforslaget.

Idé som lanseres: ideen om *større og mer funksjonelle enheter* for å løse problemer med:

- Økt mobilitet
- For å løse lokale uhensiktsmessige avgrensinger
- For å bli mer effektive
- For å bli mer slagkraftige og robuste i en mer internasjonalt rettet fremtid.

Ideene påkalte et behov for reform. Diskusjonen av Christiansen-utvalget sin innstilling har Bukve (2002) omtalt som den siste store strukturdebatten. I sin analyse av den inndelingsdebatten som da pågikk, viser Bukve hvordan de politiske partiene utviklet 3 ulike kategorier av argumenter. Sentrumpartiene la vekt på lokaldemokrati i beslutningsprosessene, arbeiderpartiet la vekt på effektivitet i distribusjonen av velferd, mens høyresiden la vekt på "public choice-inspirert" tankegodt om brukerstyring og

tilpasningseffektivitet. Debatten var preget av at arbeiderpartiet ønsket å gjennomføre en statlig styrt inndelingsreform, men de fikk ikke stortingsflertallet med seg. Dermed endte man med et såkalt "frivillighetsvedtak" som har lagt føringer på senere debatter om strukturendringer. Og med dette vedtaket spør Bukve seg om "stortingspolitikarane ikkje har skrive frå seg ansvaret meir enn godt er ved å vedta at ingen kommunar skal slåast saman mot den lokale folkeviljen" (Bukve 2002: 282). Det er verdt å merke seg at dette frivillighetsprinsippet også lå til grunn for regionreformen som skulle komme.

### 4.3.2 1996-1998. Kommunesektoren tar grep

I august 1996 oppnevnte styret i Kommunenes Sentralforbund (KS) et utvalg der mandatet til utvalget i korthet gikk ut på å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og hvilke regler som bør gjelde for samspeillet mellom staten og kommunesektoren (KOU-1, 1998). Utvalgets leder var Dagfinn Sundsbø. Dette er den første praktisk-politiske utredningen som helt eksplisitt tar stilling til spørsmålet om forvaltningsstruktur og oppgaveportefølje på de ulike nivåene. Og det er verdt å understreke at dette initiativet kommer fra en aktør som senere skal bli meget sentral i transformasjonsprosessen, Kommunenes Sentralforbund. Det fremgår av brevet til styret i Kommunenes Sentralforbund at "utvalgets sluttrapport er enstemmig, med unntak av to medlemmer som har en annen oppfatning angående fylkesnivået"<sup>11</sup>. Hvem disse to var fremgår ikke av rapporten; men i utvalget var det to representanter fra partiet Høyre. Høyre har som kjent et prinsippstandpunkt om at de ønsker to folkevalgte nivåer; staten og primærkommunene. Jeg tok derfor kontakt med Roald Stigum Olsen (Høyre), som satt i utvalget og spurte om det var nåværende stortingsrepresentant Sylvi Graham (Høyre) og han selv som ikke kunne støtte utvalgets konklusjoner. Dette bekreftet han i telefonsamtale den 20.06.2013. Vi ser altså konturene av et politisk skille mellom høyre og venstresiden i denne saken. Den første delutredningen ble lagt frem i juni 1997 og i denne utredningen tar utvalget stilling til hvorvidt det er formålsteneelig med to eller tre forvaltningsnivåer i Norge. Sundsbøutvalget definerer et forvaltningsnivå som "*forvaltning innenfor et avgrenset geografisk og saklig område og som styres av et direkte folkevalgt organ*" (KOU-1, 1997 s.9). Etter denne definisjonen har vi tre forvaltningsnivåer i Norge (staten, fylkeskommunene og kommunene) og spørsmålet til utvalget blir derfor helt konkret: "*trenger vi direkte folkevalgt styring og innflytelse på fylkesnivået?*" (ibid.: 9).

---

<sup>11</sup> Kopi av brevet i innledningen av KOU-1 1997.

Utvalget konkluderer med at man trenger et folkevalgt organ på mellomnivået for å utforme og iverksette offentlige oppgaver som krever politisk skjønn. Andre løsninger vil være ”*i strid med våre demokratiske tradisjoner og med utviklingen av norsk folkestyre*”(KOU-1, 1997: 16). Men utvalget uttrykker også meget klart at fylkesnivået er ”overmodent for reform” (KOU-1, 1997: 16). I erkjennelsen av at fylkesnivået ikke bare er modent for, men *overmodent* for reform må det ligge en del problemoppfatninger. Her er en kortfattet oppsummering av utvalgets problemoppfatninger:

- Fylkeskommunen har et ”alvorlig problem med sin demokratiske forankring” (ibid. 44)
- fylkeskommunen lider under et paradoks som består i at de har et legitimitetsproblem på den ene siden, og fornøyde brukere på den andre siden. De som har benyttet seg av fylkeskommunale tjenester er mer positive til fylkeskommunen enn de som ikke har det.
- Kunnskapen om de politiske institusjonene på mellomnivået er dårlig.
- Massemedia har flere steder en ganske passiv innstilling til fylkeskommunen og i den grad fylkeskommunene blir omtalt, blir fylkeskommunen gjerne beskrevet som en institusjon på vikende front og denne utviklingen kobles gjerne til tjenestene.
- Utvalget mener profesjonenes holdninger gir grunn til ettertanke fordi profesjonene, i motsetning til uvalget, ser bort i fra folkestyre som en sentral verdi i sine vurderinger av fylkeskommunen. For profesjonene er fylkeskommunen, i følge utvalget, et rent iverksettingsapparat for staten.
- Regjeringen og departementene tillegger ikke verdien folkestyre særlig betydning. Ifølge utvalget betrakter regjeringen og departementene folkestyre som ”et hendig middel for lokal tilpasning av tjenesteytingen (ibid.:56). Derfor blir relasjonen mellom staten og kommunenivået betraktet som en styringsrelasjon. Spørsmålet for disse aktørene er derfor hvordan man på den ene siden kan sikre styringen av fylkeskommunen samtidig som man ivaretar lokal handlefrihet slik at tjenestene kan tilpasses lokale forhold.

En vesentlig del av utvalgets mandat er å gi svar på hvordan disse problemene kan løses. Det fremstår som nokså klart at utvalget sine problembeskrivelser er alvorlige; de tegner bilde av et folkevalgt mellomnivå som savner legitimitet i de institusjonelle omgivelsene. For å løse disse problemene lanserer utvalget følgende løsninger:

- Utvalget foreslår at det stilles midler til disposisjon for de fylkeskommuner som ønsker å prøve ut alternative organisasjons- og styringsmodeller.
- Utvalget skisserer også andre eller tilgrensede områder som kan være aktuelle for forsøk og reformer:
  - ”Oppgavefordelingen
  - Indirekte representasjon til fylkestinget
  - Direkte valg av fylkesordfører
  - Ulike former for brukermedvirkning og brukerstyring
  - Konkurransetsetting, bruk av anbud etc.
  - Sammenslåing av fylkeskommuner
  - Regionale samarbeidsløsninger
  - Parlamentarisme” (ibid.: 102)
- At det ryddes opp i oppgave- og ansvarsfordelingen på regionalt nivå. Utvalget mener at den regionale stat skal konsentrere seg om ”sivilrettslige oppgaver og legalitetskontroll”. Tre sektorer preget av det de kaller ”teigblandinger” nevnes: utdanningssektoren, miljø og planlegging og landbruk og næringsutvikling. Den regionale stat bør konsentrere seg om kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til disse sektorene. Resten bør underlegges regionalt folkestyre.
- For å understreke forrige punkt foreslår utvalget å omgjøre fylkesmannstittelen til ”statsombud” og de antyder også at tallet på fylkesmenn ikke trenger å følge tallet på fylker.

Hovedrapporten (KOU-1, 1998), som ble lagt frem 15. april 1998, er sammenfallende med delutredningen med den hovedforskjellen at den er mer detaljrik, helhetlig og mer konkret på enkelte felter. En svært viktig konkretisering er forestillingen om det nye fylket og hva denne konstruksjonen bør bestå i. En annen viktig konkretisering dreier seg om hvordan de ulike forvaltningsnivåene bør forholde seg til hverandre. Utvalget har i den anledning formulert noen spilleregler. Jeg vil starte med å gjengi utvalgets forestilling om hva det nye fylket bør være, altså hva som bør være hovedresultatene av en kommende reform (KOU-1, 1998: 183-185):

- Administrasjonene i fylkeskommunen og i fylkesmannsembetet slås sammen (enhetlig ledelse). Fylkesmannen blir leder.
- Flere statlige tjenester som statens utdanningsdirektør, vegkontorene i fylkene, fylkesarbeidskontorene, deler av fylkeslegens virksomhet og deler av fiskerisjefens ansvarsområde burde integreres i den nye enhetlige fylkesadministrasjonen.
- Avdelingsstrukturen i den sammenslåtte administrasjonen burde forenkles (sammenslåing av avdelinger)
- Fylkesadministrasjonen underlegges politisk styring gjennom fylkestinget. Den statlige styringen på fylkesnivået ivaretas også av fylkesmannen som disponerer det nye fylkes ressurser omtrent slik det ble gjort for 1976.
- Nasjonale styringsbehov skal ivaretas gjennom lover, forskrifter og bestemmelser. Men staten bør prøve å styre gjennom regionale og lokale folkevalgte organer (jfr. forslag til nye spilleregler mellom forvaltningsnivåene).
- Den nye og samlende betegnelsen blir fylke. Fylkesrådmannens stilling faller bort. Fylkesmannen skal fortsatt utnevnes i regjering, men først etter at fylkestinget har gitt uttalelse. Parlamentarisme kan fremdeles innføres etter godkjenning i regjeringen.
- Statens tilsyn med fylkene skjer hovedsaklig gjennom fylkesmannens posisjon i styringsordningen, men også gjennom andre statlige organer (tilsyn, direktorater, departementer osv).
- Statens tilsyn med kommunene må dempes, men slike tilsyn kan uansett skje gjennom fylkesmannen.
- Statens overprøving av fylkesnivået av skjønnsavgjørelser i kommunene og av klagesaker over enkeltvedtak bør avvikles til fordel for en forvaltningsdomstol som opprettes i hvert fylke.
- Typiske sivilrettslige oppgaver (utvalget bruker familierett som eksempel) skal kunne delegeres til fylkesmannen og ikke underlegges fylkestingets kompetanse. Det bør også vurderes om slike spørsmål kan underlegges forvaltningsdomstolen.

Et interessant trekk ved denne utredningen er at utvalget utformer regler for hvordan samspillet mellom forvaltningsnivåene skal være, herunder hvilke regler som må endres i forbindelse med den kommende reformen. Hovedtanken er at reglene må endres for å endre en praksis i tenking og handling fra sentralstyring til samarbeid og partnerskap (KOU-1, 1998: 185). De spillereglene som utvalget foreslår, bør innlemmes i kommuneloven og reglene er av to ulike typer; regler som *engangsinngrep* og regler som *regulerer*

*samhandlingen* mellom forvaltningsnivåene. Utvalget sine forslag til spilleregler er som følger:

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <b>Regler for engangsinngrep:</b>    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Grunnlovfesting av kommunalt selvstyre</li><li>• Innføring av en viss grad av fritt skatteøre</li><li>• Fylkesmannens ”godkjenning av kommunale budsjett, lån og garantier” avskaffes</li><li>• Innsigelsesinstituttet avskaffes som administrativt styringsredskap</li></ul>   |
| <b>Regler for løpende samarbeid:</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Kommuner kan bare påføres oppgaver gjennom lov</li><li>• Det må være samsvar mellom oppgaver og grenser</li><li>• Rammene for den kommunale økonomien avtales mellom staten og kommunesektoren</li><li>• Statlig tilsyn skal hovedsakelig være lovlighetskontroll</li><li>• Statlig prøving av en kommunal beslutning skjer innen kun ett myndighetsorgan</li></ul> |

Idé som lanseres: I praksis lanserer utvalget i sine to rapporter en idé om *mer autonome folkevalgte enheter* der viktige kriterier er:

- Det nye mellomnivået skal benevnes fylke
- Det skal overføres oppgaver fra sentral og regional stat til det nye fylket
- Oppgaver som skal undras fylkestingets behandling er særlig av sivilrettslig/tilsynsmessig/kontrollmessig art.
- Statens innvirkning på kommunesektoren skal stort sett foregå gjennom formelle regler (lover, forskrifter etc.)

*Grunnlaget for å realisere ideen er knyttet til sviktende legitimitet og oppslutning for fylkeskommunene og et sammensurium av oppgaver mellom folkevalgte og statlige organer på mellomnivået.*

Med dette som bakteppe er fylkesnivået ”overmodent for reform” ifølge utvalget. Men reformene bør gjennomføres som forsøk og behovet for reformer må vurderes nedenfra og opp. Det er verdt å merke seg at utvalget ikke tar stilling til geografisk struktur på de nye fylkene. Det er forholdene mellom forvaltningsorganene (særlig fylkesmannen og fylkeskommunen) som er tema.

### **4.3.3 2000. Grenser, oppgaver og ansvar ses i sammenheng**

En svært viktig utredning er Wilhelmsen-utvalget (Oppgavefordelingsutvalget) sin innstilling (NOU, 2000:22). Det var administrasjonskomiteen under regjeringen Jagland som ”bestilte” dette arbeidet under budsjettarbeidet i 1997 (budsjett.innst. S.nr.2 1997-1998). I mellomtiden fikk vi regjeringsskifte der den første Bondevik-regjeringen overtok regjeringspostene 17. oktober 1997 og utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 5.juni 1998. Lederen av utvalget var administrerende direktør i Husbanken, Lars Wilhelmsen. Flere av mine informanter henviser nettopp til denne som starten på omformingen og ”reformeringsen” av mellomnivået. Wilhelmsen-utvalget skulle gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av ansvars, oppgave – og funksjonsfordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene som vi har i dag. Denne utredningen er viktig fordi den har et omfattende mandat der den både skulle se på oppgaver og struktur, og om fordelingen av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene er riktig dimensjonert. Det siste spørsmålet om dimensjonering kom etter en ekstrabestilling fra daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen som utvidet mandatet til også å ”vurdere antallet forvaltningsnivåer og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Det ble videre bedt om at utredningen skulle inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen” (NOU, 2000:22, oversendelsesbrevet). Utvalget har slik sett et langt mer omfattende mandat enn det som var tilfellet for Christiansen-utvalget som i hovedsak skulle fokusere på de kommunale grensene. Mandatet ble tatt alvorlig av utvalget der dette gjenspeiles i utvalgets mange konkrete konklusjoner. Et viktig spørsmål som utvalget skulle besvare var: Hvor mange enheter skal det folkevalgte mellomnivået ha? Utvalget skisserte følgende 4 modeller å velge i (NOU 2000:22 kap.11):

1. Landsdelsmodellen som har 5-7 enheter. En betydelig overføring av oppgaver og direkte valg til det politiske styringsorganet. Staten har i denne modellen kontroll over

det som da var arbeidsmarkedsetaten, høyere utdanning og forskning, større ansvar for kultur og miljø og blir med større sannsynlighet eiere av spesialisthelsetjenesten.

2. Utviklingsmodellen, som har 10-15 enheter. En betydelig overføring av oppgaver, men ikke like massiv som landsdelsmodellen. Direkte valg til det politiske styringsorganet.
3. Samarbeidsmodellen, som har 10-15 enheter. Denne modellen innebærer en indirekte valgordning der man søker å rendyrke det folkevalgte mellomnivået som utviklingsaktør.
4. Tonivåmodellen, som innebærer å fjerne det folkevalgte mellomnivået og spre restene på det statlige nivået og kommunenivået.

Utvalgets flertall (13 av 15) gikk for utviklingsmodellen og foreslo å dele inn landet i 10-15 regionale folkevalgte enheter i motsetning til dagens 19 fylkeskommuner. Begrunnelsen for en slik reduksjon var todelt. For det første var ikke den eksisterende fylkesinndelingen funksjonell med hensyn til en satsing på den regionale utviklerrollen, og for det andre kunne man hente ut effektiviseringsgevinster med hensyn til tjenesteproduksjon og administrasjon ved å slå sammen enheter (NOU, 2000:22 s.31). I utvalgets mindretall ønsket Helga Berit Fjell 10 regioner og Kirsten Huser Leschbrandt ønsket å fjerne det politiske mellomnivået. Utvalget foreslår også en ganske omfattende generell overføring av oppgaver fra sentral stat og regional stat til de folkevalgte regionene. Formålet er å rendyrke ulike roller mellom det statlige og folkevalgte mellomnivået. Utvalget mente at tilsyns- og kontrollfunksjonen til regional stat burde rendyrkes, mens andre oppgaver burde overføres til det folkevalgte mellomnivået.

Når utvalget foreslo å dele det folkevalgte mellomnivået i 10-15 utviklingsorienterte enheter må dette også forstås i lys av et annet, og svært viktig poeng; nemlig den meget eksplisitte forestillingen om et sterkt EU som premissleverandør, eller *europEIFisering* som man kaller det i utredningen. Først med dette utvalget blir Europa og EU en sentral dimensjon i debatten om det fremtidige mellomnivået. Kortversjonen av utvalgets tolkning er som følger: EU blir en stadig sterkere premissleverandør for utviklingen i Europa og de spiser seg inn på det som tidligere har vært nasjonalstatens beslutningsarena. Samtidig har EU etablert ordninger som styrker regionaliseringen i Europa gjennom etablering av strukturfond og mer politisk-organisatoriske ordninger som gir regionene aksess til beslutningsarenaer og markeder gjennom f.eks. det som i utredningene kalles for fellesskapsinitiativene. Med denne utredningen snakker man ikke løst om internasjonalisering som et premiss for den hjemlige



regionale utviklingen, men eksplisitt om Europeifisering og det som skjer i Europa som inspirasjon og ”premiss” for hvordan man kan organisere mellomnivået i Norge. *Denne utredningen er den første offentlige utredningen i mitt materiale som eksplisitt henviser til ideen om ”regionenes Europa” (NOU, 2000:22 kap.6).* Det kan forstås i lys av den faglige debatten som vokste frem på midten av 90-tallet, og som lå i forkant av den politiske debatten. I denne debatten var ideen om regionenes Europa sentral (Baldersheim 1998; Veggeland 1996, 2000).

Idé som lanseres: Ideen om større ”utviklingsregioner”<sup>12</sup> for å håndtere en stor oppgaveoverføring fra stat til kommune og for å settes i stand til å realisere regionale utviklingsmuligheter.

Utredningen over (NOU 2000:22) munnet ut i stortingsmeldingen ”Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling” (St.meld.nr.31, 2000-2001). Den 17. mars 2000 tok Jens Stoltenberg sin første regjering over regjeringsansvaret. Det innebar at Stoltenbergs regjering kunne legge premisser for stortingsmeldingen, men ikke for den offentlige utredningen som lå til grunn for den. I stortingsmeldingen heter det at *regional utvikling* bør være underlagt folkevalgt styring. Derfor er det viktig å fremme ”regionale helhetsløsninger ved at ulike sektorer underlegges ett organ”. Dette bør vi også gjøre i erkjennelse av at fylkeskommunen, ifølge meldingen, ikke har lyktes godt nok som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling. Stortingsmeldingen tar opp tråden fra oppgavefordelingsutvalget sin utredning og proklamerer at det folkevalgte mellomnivået må:

- Beholdes
- Bli en flinkere utviklingsaktør
- Styrkes for å få handlingsrom til å bli en viktig utviklingsaktør.

Men i denne meldingen sies det også, bare et år etter at oppgavefordelingsutvalget kom til motsatt konklusjon, at ansvaret for sykehusene og spesialisthelsetjenestene overføres til staten. Man kan derfor lese denne meldingen på en slik måte at den viktigste oppgaven ble flyttet bort fra fylkeskommunen. Som et ”plaster på såret” skulle det folkevalgte mellomnivået få et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver og meldingen har en konklusjon som etter hvert blir en gjenganger i ulike varianter i ulike sammenhenger: Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør bør styrkes og for å få dette til bør man se på

---

<sup>12</sup> Utviklingsregioner brukes her som begrep for å samsvare med utvalgets valg av modell; den såkalte utviklingsmodellen.

fylkesinndelingen og danne større enheter, men den prosessen skal være frivillig. Stoltenbergs første regjering hadde allerede satt sin signatur på regionalpolitikken der "dealen" var at sykehusene overtas av staten, mens trenivåmodellen opprettholdes.

Idé som lanseres: En (sterkt) modifisert og utgave av Whilhelmsen-utvalget sin ide. Ansvar for spesialisthelsetjenesten er ute, endringene skal baseres på frivillighet og formuleringene er vagere.

#### **4.3.4 2000-2004. Regjeringen anlegger et bredt fokus, mens effektene av regionalpolitikken utredes**

I april 2001 kom en ny stortingsmelding ut, "Om distrikts – og regionalpolitikken" (St.meld.nr.34., 2000-2001). Dette er en såkalt prinsippmelding som kommer ut hvert fjerde år. Året før stortingsmeldingen ble lagt frem, var det som sagt regjeringsskifte der den første Stoltenbergregjeringen avløste Bondevikregjeringen den 17. mars 2000. Denne meldingen skulle gjøre rede for mål og strategier for distrikts- og regionalpolitikken for kommende 4-årsperiode. Slik sett favner meldingen breiere enn tidligere meldinger fordi den i tillegg til sitt regionalpolitiske fokus, også anlegger et distriktpolitisk fokus. Men som det står i meldingen; "den må ses i sammenheng med .....oppgavefordelingen og organiseringen av det regionale nivået" (*Om distriks- og regionalpolitikken.*, St.meld.nr.34 2000-2001: 7). Gjennomgangen så langt viser at ulike utredninger trekker i retning av en reform for å styrke det folkevalgte mellomnivået. Hvilke standpunkter inntar Stoltenbergregjeringen med denne stortingsmeldingen?

Problemfokuset i meldingen er igjen knyttet til fylkeskommunen som utviklingsaktør. Men i denne meldingen, som er mer rettet mot distriktpolitisk tenking, fremgår det at regjeringens ambisjon er å opprettholde levekårene i distriktene og at noe av resepten er å utløse muligheter for regional næringsutvikling. Slik blir det folkevalgte mellomnivået et instrument for å realisere nasjonalpolitisk distriktpolitikk. En slik satsing vil dessuten avlaste byområdene. I denne stortingsmeldingen snakker man dessuten eksplisitt om *partnerskap* og *dialog* som organisatoriske virkemidler. Partnerskap og dialog som tema forsterkes i senere utredninger og viser at teoretiske mantra innenfor governance-litteraturen også gjør seg gjeldende i praktisk politikkutforming.

Oppsummert uttrykker stortingsmeldingen ”et skifte i både organisering, fokus og tiltak:

- Fra enkeltsteder til regioner
- Fra enkelttiltak til samlet behov
- Fra enkeltbedrifter til bedrifters utviklingsmiljøer
- Fra eneansvar til samordnet innsats
- Fra sentralt regelverk til større regional frihet.” (*Om distriks- og regionalpolitikken.*, St.meld.nr.34 2000-2001 s. 13)

For å få dette til legger regjeringen i meldingen opp til ”å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør” (*Om distriks- og regionalpolitikken.*, St.meld.nr.34 2000-2001 s.83). Meldingen er ikke veldig tydelig på hva en slik styrking av utviklerrollen i praksis innebærer ut over at fylkeskommunen skal få mer ansvar innefor en del politikkområder. Det mest konkrete er at meldingen legger opp til at det meste av ansvaret for de tilretteleggende midlene for regional næringsutvikling skal ligge hos fylkeskommunen. Problemforståelsen dreier seg i stor grad om at ulike regionale politikkområder og konkrete problemstillinger ikke ses i sammenheng. Helhetstenkningen er for svak. Løsningsforslagene var ikke veldig konkrete og kan best oppsummeres ved at regjeringen for det første forberedte Stortinget på et skifte fra en form for fragmentert regionalpolitisk tenkning til mer helhetlig tenkning, og for det andre at fylkeskommunens utviklingsfunksjon burde styrkes.

Idé som lanseres: Å gjøre distriks- og regionalpolitikken mer helhetlig og offensiv bl.a. ved å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør.

Men denne ideen hadde ikke allmennpolitisk gyldighet og de politiske skillelinjene begynner å bli meget tydelige. Høyre og Frp foreslo i kommunalkomiteens behandling av stortingsmeldingen å ”iverksette en reform for avvikling av fylkeskommunen”<sup>13</sup>. I den mer fylkeskommunevennlige enden foreslo SP, KrF og SV bl.a. å integrere vegkontorene med fylkenes samferdselsetat slik at man kunne få en felles samferdsels- og vegetat i tillegg til at fylkene skulle få ansvaret for investeringer og vedlikehold av riksvegene.

Flertallsinnstillingen i komiteen ble en mellomløsning der Ap, Sp, KrF og SV som sagt konkluderte med at fylkeskommunen må styrkes som utviklingsaktør, og at forholdene må legges til rette for frivillig sammenslåing av fylkeskommuner. I Stortingets behandling av saken ble det vedtatt å videreføre en ordning med frikommuneforsøk og at fremtidig

---

<sup>13</sup> Innst. S. nr. 307 (2000-2001)

organisering av vegvesenet skulle presenteres for stortinget som egen sak. Ellers ble meldingen tatt til etterretning.

Spørsmålet var hvordan man konkret skulle styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør? Og særlig relevant blir dette spørsmålet dersom vi ruller det inn i en politisk kontekst som består av et regjeringsskifte der Bondeviks andre samarbeidsregjering inntar makten høsten 2001 med høyreleder Erna Solberg som kommunal- og regionalminister. Den nye samarbeidsregjeringen besto av to regionpartier (Sp og KrF) og et tonivåparti (H).

To utredninger skulle gi noe av svaret på hvordan fylkeskommunen kunne bli styrke som utviklingsaktør: Effektutvalgets arbeid (NOU 2004:2 ”Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål”) og Distriktskommisjonens arbeid (NOU 2004:19 ”Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk”) <sup>14</sup>. Den første utredningsgruppen, det såkalte effektutvalget med Halgeir Aalbu som leder, la frem sin rapport i januar 2004 og skulle svare på følgende problem: Hvilke effekter har statens omfordelingspolitikk på den regionale og distriktpolitiske utviklingen? Svaret var at en ”større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk med fordel kan ivaretas av et regionalt nivå. Dette forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større enn nå” (NOU, 2004:2 s.17). Hovedargumentet for dette synspunktet er at ”samordning på regionalt nivå både vil kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse – dvs. gjøre den brede statlige regionalpolitikken bredere gjennom bedre samordning regionalt” (NOU, 2004:2 s.220). I tråd med utvalgets mandat kan man altså si at effektene av den samlede regionalpolitikken ville være størst dersom fylkeskommunene ble omdannet til regioner og overtok flere oppgaver fra staten.

Idé som lanseres: Ideen om store regioner. Disse skal overta en del ansvar og oppgaver fra staten, sørge for å gjøre regionalpolitikken bredere, gi regionaløkonomisk vekst, verdiskapning og bærekraft.

Med denne utredningen begynner virkelig forestillingen om *nye store regioner* å ta form i Norge. Store regioner er løsningen på datidens problemer som dreier seg om å skape regional vekst og om å desentralisere oppgaver og myndighet fra nasjonalt nivå og ned til et folkevalgt mellomnivå.

---

<sup>14</sup> Omtalt i neste avsnitt: 4.3.5

### 4.3.5 2004. Distriktskommisjonen konkretiserer regionideen

Høsten samme år kunne Johan Petter Barlindhaug overrekke distriktskommisjonens rapport (NOU, 2004: 19) til Kommunal og regionalminister Erna Solberg. Solberg var minister i Bondevik II regjeringen som tiltrådte 19.oktober 2001 og satt frem til valget høsten 2005.

Kommisjonen konstaterer at det er sprik mellom målsettinger og virkelighet.

Problemforståelsen er, som i effektutvalget, konsentrert rundt oppfatninger om at verdiskapningspotensialet i distriktene ikke utløses og at distrikts- og regionalpolitikken ikke bygger på et såkalt helhetlig perspektiv. Kommisjonen setter også regiontenkningen inn i en internasjonal kontekst og konstaterer at de regionene som vil overleve er de regionene som er attraktive, dvs. de regioner som lykkes med å skape innovative nærings og kunnskapsmiljøer. Regionens konkurranseeksponering settes i fokus. I tillegg antydes det at den konkurransen som før har vært mellom nasjoner, i fremtiden vil foregå mellom regioner. Siden mennesker og institusjoner stadig blir mer mobile, er ikke nødvendigvis lokaliseringsbetingelsene som folk søker først og fremst nasjonsspesifikke, men regionsspesifikke (NOU, 2004: 19 s.85). Konkurranseregiontenkningen kan grovt sett sies å ha to utspring; enten som et grunnlag for å bygge opp regioner forstått som å gjøre regionene politisk og økonomisk kraftfulle eller som et naturlig ledd i en økonomisk-rasjonell tenkning der regionene er en økonomisk konkurranseutsatt aktør som andre aktører i et marked (Fulop 1997). Distriktskommisjonen plasserte seg i den første kategorien der de nye regionene etter kommisjonens syn skulle bli sterke aktører i et marked av regioner, og dette skulle regionene få til først og fremst gjennom stor grad av politisk autonomi, myndighet og handlingskraft. Løsningsforslagene til flertallet gjenspeiler dette og kommisjonen er konkrete og punktvis i sitt forslag til løsning (NOU, 2004: 19 s.112-114):

- Desentralisering av betydelig mer makt fra staten til et folkevalgt mellomnivå. Det er interessant å merke seg at kommisjonen sier at konklusjonene i tidligere utredninger ”konvergerer mot en styringsform som innebærer betydelig desentralisering av makt. Tidligere anbefalinger er imidlertid ikke fulgt opp, og det er nå behov for gjennomføringskraft ” (NOU, 2004: 19s.113).
- Fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll.
- Det folkevalgte regionale nivået bør i særlig grad overta myndighet fra staten som er av stor regional betydning.
- Det regionale nivået bør ha hovedansvaret for infrastruktur og samferdsel uten stamvegene.

- Det regionale nivået bør ha hovedansvaret for videregående skole, men også disponere midler som gjør at regionene kan motivere høyere utdanningsinstitusjoner til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier.
- Det regionale nivået bør få ”langt større innflytelse” over Forskningsrådets strategier og satsinger. I tillegg bør de ha bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene.
- Utvidet ansvar overfor næringsutvikling (bestilleransvar overfor SIVA, bygdeutvikling, råderett over kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift (den delen som ikke kan tilbakeføres til enkeltbedrifter) og a-etats kvalifiseringsmidler).
- Utvidet ansvar innenfor kultur og idrett.
- Ansvar for utforming av helhetlig arealpolitikk
- Ansvar for forebyggende folkehelse og dialog med helseforetakene om strategiske veivalg.
- Overføring av myndighet og oppgaver innenfor miljø, fiskeri, ressursforvaltning, landbruk og a-etat.
- Ansvar for internasjonal relasjonsbygging for å bli konkurransedyktige på det internasjonale markedet.

Punktene over dreier seg om, slik jeg leser kommisjonsutredningen, overføring av oppgaver og ansvar /myndighet. I samme punktmeny i utredningen er det noen momenter som jeg mener dreier seg utelukkende om organisering og ikke om overføring av oppgaver. Jeg skiller derfor disse for ordens skyld ut:

- Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner, som avgrenses ut ifra oppgaver og funksjonalitet.
- Forholdet mellom statlige myndigheter og det regionale nivået bør bygge på:
  - Helhetlige og fokuserte plandokumenter som også skal danne grunnlag for den statlige planleggingen.
  - Styringssignaler fra staten som ivaretar nasjonale hensyn.
  - Dialog og forhandling mellom stat og det regionale nivået.
- I de nye regionene bør det legges opp til en hensiktsmessig spredning av regionale funksjoner.

Leserinstrykket av distriktskommisjonens arbeid er at denne ender opp med mer konkrete og omfattende forslag til endring av det regionale folkevalgte nivået enn mange tidligere utredninger. Noe av grunnen til dette kan være at kommisjonen selv hevder at

endringsbehovet til det folkevalgte mellomnivået har blitt nok utredet. Kanskje kommisjonen har tenkt som følger: Det er ingen grunn til å utrede videre bare man gir besluttende myndigheter konkrete nok tilbakemeldinger? Utredningen skal uansett vise seg å bli en viktig referanse i reformsammenhengen.

Idé som lanseres: store folkevalgte regioner med en myndighet og oppgaver som på den ene siden avløser nasjonalstaten og som på den andre siden skal hevde seg i nasjonal -og internasjonal konkurranse.

Det begynner nå å tegne seg et bilde eller en utviklingslinje. Tidlig etter årtusenskiftet var det *utviklingen* av regionene som sto i fokus før man etter hvert snakket om *regional vekst* og hvor distriktskommisjonen endelig trakk inn *konkurranseelementet* som en viktig faktor i regionsaken.

Men hvordan kunne man rent praktisk-politisk arbeide videre med å styrke det politiske mellomnivået når mellomnivåets egen minister ville avvike det? Det svaret kjenner jeg ikke, men det er naturlig å tenke i retning av forhandlinger og kompromisser. Disse to utredningene og ideen som lanseres med tilhørende konklusjoner, må ha vært en tung bølge for Høyre. Det er derfor rimelig å tro at initiativet til effektutvalget og distriktskommisjonens sitt arbeid har vært tuftet på interne regjeringsforhandlinger der Høyre måtte forholde seg til prosesser de egentlig ikke ønsket. For det var nettopp med distriktskommisjonen sin utredning at regionideen for alvor ble konkretisert.

Man kan også hevde at regionsaken som dilemma for den borgelige regjeringen gjenspeilte seg i praksis. Kommunal og regionaldepartementet med Erna Solberg (Høyre) som sjef av slo en søknad fra Vestlandsrådet (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) om å få utvidet saksfelt og BTV-fylkene (Buskerud, Telemark og Vestfold) fikk ikke lov til å bli en stor region som en prøveordning etter den nye forsøksloven.

#### **4.3.6 2004-2006. Kommunenes Sentralforbund lanserer en skisse til regioninndeling og fylkesordførerne lanserer premisser for regionreformen**

Som jeg har beskrevet tidligere i kapitlet, meldte kommunesektoren seg for alvor på i debatten om de nye regionene i 1997-1998 (KOU-1, 1998). KS ønsket et stort og sterkt politisk mellomnivå og nå var det flere utredninger som pekte i samme retning. I tillegg begynte

støtten fra det folkevalgte mellomnivået også å bli sterk og mer uttalt. En reform var i emning. KS måtte på banen for å skape et diskusjonsgrunnlag, men også for å påvirke prosessen og resultatet.

I september 2004 Presenterte KS ved Halvdan Skard en kommunal offentlig utredning (KOU 2004:1 Sterke Regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge). Denne rapporten er utarbeidet av professor Tor Selstad, en av de mest markante regionstilhengerne i fagmiljøet i Norge. I rapporten blir det foreslått å dele Norge inn i 7 regioner. Begrunnelsene for denne inndelingen knytter seg i hovedsak til tre faktorer: størrelse, funksjonalitet og identitet. Størrelsen knyttes direkte an til regionenes kapasitet der hovedtanken er at regionene må bli større for å kunne ta på seg et sett av bredere oppgaver. Prinsippet om funksjonelle regioner må gjelde. En funksjonell region er preget av et bysenter med omland der bysenteret er et ”sterkt senter” med landsdelsfunksjoner og der regiongrensene favner om funksjonelle grenser på lavere nivå (bygrenser, abs-grenser og lignende) i stedet for å skjære igjennom disse grensene. Den siste faktoren dreier seg om identitet og er viktig i erkjennelsen av at regionene ikke bare er administrative enheter, men enheter som skal styres og forankres politisk. En regionreform ”må bygge på det folk opplever som regioner (ibid.: 7). Og i rapporten vises det til at landsdeler er regiondannelser som ”blir akseptert både utad og innad”, selv om ingen helt eksakt kan trekke opp landsdelsgrensene<sup>15</sup>. Å markere disse grensene er en viktig oppgave med regionreformen.

I rapporten gis det også et overordnet riss for hvordan beslutningsprosessen bør utformes knyttet til vanskelige inndelingsspørsmål (KOU 2004:1 s. 10). Tallet på regioner må vedtas sentralt. Funksjonsfordelingen mellom sentre i regionene bør kunne vedtas regionalt. Kommunene som befinner seg i de regionale randsonene, bør kunne velge hvor deres tilknytning skal være.

Idé som lanseres: Ideen som store landsdelsregioner (7 stykker) med en omfattende oppgaveportefølje.

I august 2005 bestemte fylkesordførerne seg for å etablere en arbeidsgruppe som skulle komme med konkrete innspill i forbindelse med arbeidet med regjeringens prinsippmelding om fremtiden regioner. Fylkesordførerkollegiet sluttet seg til arbeidsgruppens anbefalinger i januar 2006. I kapittel fem i premissdokumentet beskriver kollegiet hvilke oppgaver de nye

---

<sup>15</sup> Dette utsagnet står i interessant kontrast til det Røviks begrep om fylkesfisering (2011).



regionene bør ha ansvar for. Dette kapitlet er meget omfattende og konkret og lar seg derfor ikke gjengi her. Essensen i kapitlet er imidlertid at oppgaveroverføringen til det nye folkevalgte mellomnivået bør være *massiv*. Kollegiet mener at de nye regionene må ha en betydelig oppgaveoverføring for å kunne ta et helhetsansvar. For det er det regionale helhetsgrepet ”som vil gjøre de nye folkestyrte regionene til en kraftfull regional tjenesteprodusent og utviklingsaktør med nødvendig støtte i befolkning og næringsliv” (Fylkesordførerkollegiet, 2006: 17). For å få et slikt helhetsgrep ønsker fylkesordførerkollegiet at de nye regionene skal få mer ansvar innenfor følgende oppgaver (eksempler):

- Næringsutvikling og innovasjon: gjennom overføring av kompetanse og virkemidler for næringsutvikling som er lagt til staten, f.eks. virkemidlene for landbruks- og bygdeutvikling som forvaltes av fylkesmannen. Kompetansemidler rettet mot bedrifter og arbeidssøkende som tidligere ble forvaltet av Aetat. Dessuten virkemidler som forvaltes av departementene. Innovasjon Norges distriktskontorer overføres til de nye regionene og samme etats utenlandskontorer skal styres fra regionene. Økt innflytelse over SIVA og NFR sine programprioriteringer.
- Landbruk, fjell – og bygdeutvikling: Hovedansvaret for det regionale landbruksområdet. Dette betyr at en omfattende porteføljeoverflytting fra fylkesmannen. Viktig politikktutforming skal fremdeles foregå sentralt.
- Fiskeri, havbruk: Få ansvar for å forvalte og behandle opprettskonsesjoner og større ansvar for forvaltning av fiskeriene.
- Samferdsel: Ansvar for riksveier og overtaking av de regionale vegkontorene. Bestilleransvar for jernbanetjenester og regionale flyruter. Vurdere overføring av flyplasser og overføre ansvaret for offentlig infrastrukturutvikling innenfor IKT til regionene.
- Utdanning: Overta veiledningsoppgavene fra fylkesmannen. Få en sterkere innflytelse over høgskole- og universitetssektoren. De ønsker dessuten å forvalte noen forskningsprogrammer fra NFR og overta ansvaret for grunnbevilgningene til regionale forskningsinstitusjoner.
- Kulturområdet: Fylkesordførerne ber om full overføring av ansvar knyttet til forvaltning av statlige tilskudd som går til regionale og lokale kulturtilbud, ansvar for tilskudd til bygg og lokaler og for spillemidler.
- Utvikling, miljøvern og naturressursforvaltning: Overføre fylkesmannens ansvar for miljøvern over til regionene.

- Helse: Mer demokratisk forankring av spesialisthelsetjenesten og et særlig ansvar for å samordne folkehelsearbeidet og at de funksjoner som fylkesmannen har knyttet til disse oppgavene overføres til regionene.
- Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid: Det må opprettes en samarbeidsplattform i EFTA med Regionkomiteen som modell.
- Regional planlegging: Må ha det politiske hovedansvaret for planleggingen i regionene.

Denne oversikten er et sammendrag og en forenkling av de oppgavene fylkesordførerne foreslår overført. Jeg har heller ikke tatt med de oppgavene som fylkeskommunen allerede på daværende tidspunkt hadde ansvaret for. Men som vi ser, kan vi omtale forslaget fra fylkesordførerne som å være forholdsvis massivt. Det er snakk om en vesentlig overføring i oppgaveportefølje. I tillegg ligger det i rapporten en del forslag til videre utredning som jeg ikke her har tatt med. Men dette premissdokumentet dreier seg ikke bare om oppgavefordelingen. Den dreier seg også om hva som i kapitel 6 kalles for ”rollefordeling og samspill mellom forvaltningsnivåene”. Det viktige budskapet her er at regionreformen ikke må ha som konsekvens at primærkommunene blir overstyrt. Primærkommunene er regionenes viktigste allierte. Finnmarkseiendom fredes også. Det store inngrepet skal skje hos fylkesmannen der ”veilednings, tilsyns og klageoppgaver etter særlovgivningen vanskelig kan bli igjen hos den regionale staten fordi fagmiljøer ikke bør stykkes opp” (Fylkesordførerkollegiet 2006: 68). Når det gjelder forslaget til ny inndeling sier kollegiet følgende: ” *En samlet vurdering av hensynet til oppgaveløsningen, til regionenes fremtidige styrke, geografisk utstrekning og balansen mellom regionene, er alle hensyn som tilsier en reform med langt færre regioner enn i dag. Hensynet til identitet og tilhørighet, og muligheten til å samle kommunesektoren bak forslaget, kan trekke i retning av et mer moderat forslag. Kollegiets samlede vurdering er at KS Landstyrevedtak av 3.3.2005 er et balansert og realistisk forslag ut ifra de hensyn som må tas* ” (ibid.: 112-113). Oppgaveoverføringen må altså ses i sammenheng med en endring i inndelingen. Men det er interessant å merke seg at det i uttalelsen også gjøres rede for faktorer som kan medføre et mer moderat forslag.

Idé som lanseres: Større regioner med omfattende oppgaveportefølje (uten å tallfeste). En større rendyrking av roller der de nye regionene blir helhetsorienterte utviklingsaktører og der fylkesmannen skal konsentrere seg om tilsyn/kontroll.

### 4.3.7 Partienes holdninger og synspunkter på det folkevalgte mellomnivået

Det fremgår av dokumentgjennomgangen at det dro seg til mot en reform. Men en slik reform måtte uansett ha støtte i flertallet på Stortinget om den skulle bli iverksatt. Et spørsmål som melder seg er derfor hva de ulike partiene tenkte rundt det folkevalgte mellomnivået forut for det som ble en reformprosess. Jeg starter med regjeringspartiene sine programmer. Deretter ser jeg på på Soria-Moriaerklæringen som man kan forvente har utspring i regjeringspartiene sine programmer. Til slutt tar jeg for meg de andre partiene sine programmer for perioden 2005-2009.

#### *Arbeiderpartiet.*

Arbeiderpartiet sitt program "Ny solidaritet" sier ikke så veldig mye om det folkevalgte mellomnivået. Men programmet har et eget punkt om "levende lokaldemokrati- livskraftige regioner". Her står det: *"Vi vil styrke demokratiet både lokalt og regionalt. Den regionale utviklingspolitikken er også i framtida så viktig for befolkningens liv og virke at myndigheten må forankres i et organ som er direkte valgt av folket. De nye regionene skal overta og ivareta et helhetlig regionalt ansvar på områder som samferdsel, nærings-, kyst- og bygdeutvikling, kultur, regionale landbruks- og miljøoppgaver, videregående opplæring, innovasjon og internasjonalisering. Arbeiderpartiet mener at mange av dagens fylkeskommuner er for små for disse oppgavene, og vi trenger derfor større regioner. Inndeling i regioner må ta hensyn til avstander og identitet, og skje i en prosess der både kommunene og dagens fylkeskommuner deltar. Det er et mål å iverksette reformen så raskt som mulig".* Det er verdt å merke seg at Arbeiderpartiet i partiprogrammet gir uttrykk for at de nye regionene skal få ansvar for flere oppgaver innen de fleste sektorer, og at mange fylkeskommuner er for små til å løse disse oppgavene (til tross for at oppgavene ikke var konkretiserte). Så er det et poeng til: Mange hevder at partiprogrammet bærer preg av hva som skjedde på landsmøtet i 2001. Da hadde man besluttet å overføre sykehusene fra fylkeskommunene til staten. Mange arbeiderpartimedlemmer var misfornøyde med det vedtaket. Når man skulle lage et program for 2005-2009 måtte ledelsen holde tungen rett i munnen; man "sto i gjeld" til tilhengerne av et sterkt mellomnivå. På den annen side hadde ledelse heller ingen ambisjoner om å styrke det politiske mellomnivået i nevneverdig grad.

### ***Senterpartiet***

Senterpartiets prinsipp- og partiprogram 2005-2009 starter slik: ”*Vi vil bygge Norge nedefra*” (s.5). I Partiets verdigrunnlag kan vi lese at partiet er ”*imot økonomisk liberalisme og frikopling av markedskreftene fra politisk styring*” (s. 5) og at de arbeider for ”*desentralisering av eiendomsrett, makt bosetting og kapital*” (s.5). Med dette har Senterpartiet plassert seg politisk som et distrikts(vennlig) parti. Spørsmålet er om de også med et slikt utgangspunkt distanserte seg fra ideen om store regioner? Det omfattende programmet har også et eget punkt om folkestyre – og det kommer tidlig; som punkt nummer 3 av i alt 17 punkter. Partiet var tydelige på at det folkevalgte regionale nivået måtte styrkes og de er også forholdsvis konkrete på hvordan dette kunne gjøres. Hovedpunktene oppsummert er at fylkesmannens funksjoner innenfor landbruk, miljø og arealdisponering burde overføres til regionene. Videre skulle fylkesmannsambetet avvikles og erstattes med statlige kontorer for tilsyn og legalitetskontroll. Ansvar for regional planlegging og prioritering av fylkes- og riksveier skulle overtas av det regionale nivået og regionene skulle få større ansvar innen kultur og utdanningsfeltet. Dessuten mente partiet at de nye regionene burde få ansvar for spesialisthelsetjenesten innen somatikk og psykiatri i tillegg til andrelinjetjenesten innen barnevern og rusomsorg (s.12-13).

Verdt å merke seg er at Senterpartiet også har et eget punkt om inndeling av det fremtidige mellomnivået og prosess. Oppgavene må komme før, eller senest samtidig, med vedtak om inndeling. Inndeling kan bare skje etter grundig debatt i fylkene.

### ***Sosialistisk venstreparti (SV)***

I Arbeidsprogrammet til sosialistisk venstreparti står det: ”SV mener det trengs et forvaltningsnivå under folkevalgt styring mellom stat og kommune. Dette forutsetter at arbeidsoppgaver, myndighet og ressurser overføres til dette regionale forvaltningsnivået, slik at det kan bli en viktig del av den demokratiske styringen av samfunnet vårt” (s.10). Videre skriver de at ”fylkeskommunene selv bør avgjøre om de vil bestå som egne enheter, eller om de skal slå seg sammen med andre fylkeskommuner” (s.10). SV er uten tvil det partiet som omtaler fylkeskommunenivået i minst grad i sitt 58 sider lange ”Arbeidsprogram”. Begrepet ”fylke” får 3 treff i dokumentet, begrepet ”fylkeskommune” får 1 treff. Begrepet ”regioner” får noen flere treff siden man i arbeidsprogrammet snakker om regioner på ulike nivå.

### ***Soria Moria-erklæringen***

Soria Moria-erklæringen undertegnet av Jens Stoltenberg, Kristin Halvorsen, og Åslaug Haga i 2005, er et dokument som var Stoltenberg II regjeringens samarbeidsfundament. Soria Moria-erklæringen er således å forstå som et kompromiss mellom de tre regjeringspartiene (Ap, SV og Sp) og deres partiprogrammer. Her redegjøres det for hva regjeringen mener og hva den skal utrette. På side 31 i erklæringen er det et avsnitt under overskriften ”nytt regionalnivå”. Her står det at ”regionnivået skal være den sentrale aktør for regional utvikling (Soria Moria-erklæringen 2005: 31). Videre står det at før reformen settes i gang må det avklares hvilke oppgaver det nye nivået skal ha og hvordan man skal omorganisere fylkesmannsembetet. Frivillighet er også her et stikkord og dermed har Sp satt et viktig avtrykk på erklæringen. Regjeringen vil sette i gang med et slikt utredningsarbeid og er det vi i dag kjenner som stortingsmelding nr. 12 og høringsnotatet om oppgaver. Interessant er det at man i neste vending skriver at ”noen av dagens fylkeskommuner er for små for disse oppgavene, og vi trenger derfor større regioner” (Soria Moria-erklæringen: 31).

### ***Kristelig Folkeparti***

KrF skrev i sitt parti- og prinsipp-program (2005-2009) at fylkeskommunene er under utvikling til å bli utviklingsaktører der vi nå sto overfor en ”utvikling av nye handlekraftige regioner”. Det fremtidige nivået bør ha færre regioner enn dagens fylkeskommuner fordi det ville legge forholdene til rette for at flere oppgaver kunne løses regionalt. KrF peker på at overføring av makt fra Stortinget til regionene er en forutsetning for at reformen skal bli vellykket.

### ***Venstre***

Venstre hevder i sitt partiprogram fra 2005 at slik fylkeskommunen fremsto, så hadde den ingen fremtid (Partiprogrammet 2005-2005). Der fylkeskommunen sto for 23 % av den offentlige tjenesteytingen i 1987, sto de i 2003 bare for 8 % av de offentlige oppgavene. Venstre foreslo at alternativer som regionkommuner (interkommunale regioner) og landsdelsregioner (sammenslåing av fylkeskommuner) måtte utredes nærmere som alternativer til fylkeskommunestrukturen. Venstres mål er ”å sikre desentralisering av makt framfor dagens statsovertakelse og sentralisering av makt” (s.15). Etter en evaluering av alternativene skulle venstre ta stilling til modell.

### **Høyre**

Høyre skriver i sitt partiprogram at to folkevalgte nivåer er nok og at disse skal bestå av stat og kommuner. Et *tonivå-system* vil styrke tjenestetilbudet og lokaldemokratiet. Høyre vil derfor avvikle det folkevalgte mellomnivået.

### **Fremskrittspartiet (Frp)**

Frp slutter seg til Høyre og er tilhenger av to folkevalgte forvaltningsnivåer. Frp hadde et eget formulert punkt, som det eneste partiet, om fylkeskommunen i partiprogrammet. Her heter det at den "nye" fylkeskommunen har ingen legitimitet, verken i folket eller hos nasjonale myndigheter. Fylkeskommunen har vært og er et unødvendig og fordyrende ledd i den offentlige forvaltning. Fylkeskommunens oppgaver kan med en annen organisering løses mer effektivt, og med et bedre resultat for brukerne". Frp ville også, i følge programmet, redusere antall fylkesmannsembeter til 5-6 i løpet av stortingsperioden.

### **Oppsummerende om partiene**

Den politiske handlingsviljen er lettest å få øye på i KrF sitt partiprogram fordi partiet er svært tydelige på at de ønsker å reformere det folkevalgte mellomnivået mot store regioner der betydelige oppgaver og makt skulle delegeres. Når det gjelder regjeringspartiene står det i Soria Moria-erklæringen at man skulle få et "nytt og styrket regionalnivå, men ikke noe om hva dette nivået innebærer. I forlengelsen av dette skulle regjeringen starte med et utredningsarbeid der de skulle utrede hvilke oppgaver som skulle delegeres. Men dersom vi ser på de tre ulike partiprogrammene til regjeringsprogrammene, så skiller de seg likevel på noen veselige områder: Arbeiderpartiet ser nok endringen av det politiske mellomnivået i sammenheng med en endring av strukturen på primærkommunenivå. De sier rett ut at de mener det er for mange kommuner i Norge. Det er i en slik helhetlig strukturkontekst at en reduksjon av antall fylker til fordel for store regioner er mest relevant. Senterpartiet har en motsatt innfallsvinkel – de *verner* om småkommunene. En evt. sammenslåing på det folkevalgte mellomnivået *må* være frivillig. SV legger også frivillighetstanken til grunn, men arbeidsprogrammet har i sin helhet et meget *begrenset fokus* på det politiske mellomnivået. *Soria-Moria-erklæringen må derfor forstås som et kompromiss.*

Venstre, er i likhet av regjeringspartiene, tilhengere av tre folkevalgte nivåer, men også de var på dette tidspunktet uklare på hvilken modell de ønsket. Høyre og Frp ønsker å avvikle det folkevalgte mellomnivået.

### 4.3.8 Oppsummering av kapitlet

Christiansen-utvalget meldte allerede i 1992 om et behov for å transformere mellomnivået i retning av færre enheter. Utover på 1990-tallet og særlig mot årtusenskiftet blir ideen om større regioner videreutviklet, men først og fremst i en tradisjonell forvaltningskontekst. Men rundt årtusenskiftet ser regionideen ut til å bli ”modernisert” ved at den rulles inn i en ”ny” forståelse. Særlig viktig er den meget grundige utredningen som oppgavefordelingsutvalget gjorde, som understreket det politiske mellomnivåets rolle som *utviklingsaktør*. For å realisere denne rollen burde man lage *utviklingsregioner* (NOU, 2000:22). Her blir det argumentert for større folkevalgte regionale enheter med flere oppgaver og mer makt. Fylkesmennene skal konsentrere seg om kontroll og tilsyn. Denne holdningen blir understreket av KS og fylkesordførerne gjennom deres utredninger. Etter hvert ble forestillingen om behovet for regional vekst uttrykt – særlig gjennom effektutvalget sitt arbeid (NOU, 2004:2). For å skape vekst burde oppgaver desentraliseres fra staten, regionalpolitikken måtte gjøre bredere og den burde utøves i større regioner. Distriktskommisjonen sluttet seg til forestillingen om store autonome regioner med en omfattende oppgaveportefølje. Vekst i distriktskommisjonens perspektiv var ikke bare viktig i seg selv. Vekst var viktig for å overleve i en global *konkurranse* (NOU, 2004: 19). Kommisjonens holdning var også at regionsaken var nok utredet; nå hang en kommende reform på politisk mot og handlingsvilje, ikke på kunnskapsgrunnlaget. I utredningshistorikken kan vi altså skimte en ”ideutviklingslinje” som tar utgangspunkt i en tradisjonell forvaltningspolitisk oppfatning der fylkeskommunene oppfattes som marginaliserte i forvaltningskjeden via en utviklingstenkning der regionenes rolle som utviklingsaktør vektlegges til endelig å romme en global konkurransefaktor der regionene plasseres i en konkurransekontekst med andre regioner.

I den grad noen partier på dette tidspunktet ønsket å delegerer mange oppgaver og mye makt til et nytt mellomnivå med store regioner, så var det Kristelig Folkeparti. Men, som sagt, også regjeringspartiene ønsket tilsynelatende et nytt og styrket mellomnivå. Med opphav i disse politiske styringsdokumentene skulle man tro at en regionreform var godt formalpolitisk forankret. Men i skyggen av tekstene, særlig i partiprogrammene til regjeringspartiene, kunne man spore varierende entusiasme for et styrket politisk mellomnivå.

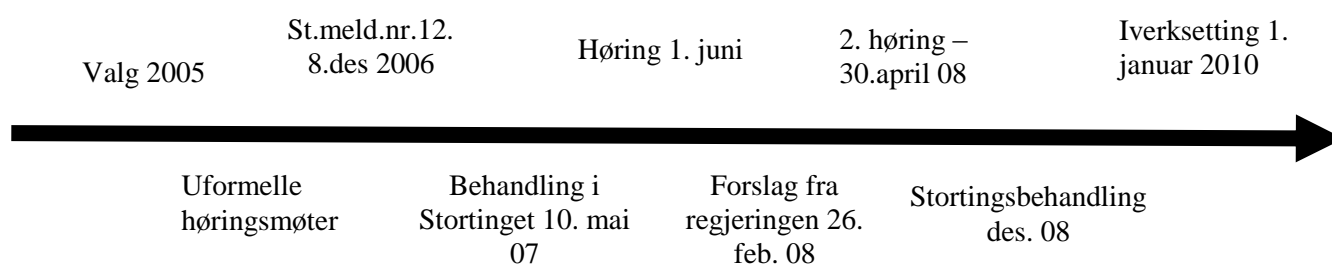




## Kapittel 5 Formelle rammer – organisering av regionreformen

I forrige kapittel gjorde jeg rede for noen bidrag til ”opptakten” til regionreformen ved å gå igjennom noen sentrale utredninger og rapporter der transformasjonen av mellomnivået er tema. De siste viktige utredningene i denne gjennomgangen, henholdsvis premissdokumentet fra fylkesordførerne og distriktskommisjonen sin utredning signaliserer at en reform var nært forestående. Og dette reformarbeidet startet med valget i 2005, slik jeg avgrenser det i denne avhandlingen. Jeg skal nå gjengi viktige faser/hendelser i reformperioden. Som i forrige kapittel har jeg laget en tidsakse som gir en visuell oversikt over det forløpet i transformasjonen av fylkeskommunen som jeg nå skal gå igjennom. Vi er nå inne i reformprosessen.

*Figur 5: Oversikt over reformprosessen*



Figuren fungerer også som en disposisjon for kapitlet og jeg starter med valget i 2005 før jeg tar for meg stortingsmelding nr. 12 og responsen på denne både fra Stortinget og fylkeskommuner. Deretter går jeg igjennom regjeringens endelige forslag til oppgaveoverføring og fylkeskommunens reaksjon på denne før jeg sier litt om den endelige avslutningen av det som i denne avhandlingen representerer transformasjonsprosessens slutt – iverksettelse av reformen i januar 2010.

### 5.1 Ny regjering – Haga tar grep

Som vi har sett i kapittel 4, var fylkeskommunene nå under press. Fra 1992 til 2005 trakk nesten alle offentlige utredninger og stortingsmeldinger i samme retning – noe måtte gjøres.

Denne prosessen var på en måte akkumulere og etter hvert kunne vi se hvordan masterideen om store regioner også ble forankret i disse dokumentene. Også partiprogrammene til Ap, Sp, og KrF trakk i retning av en reform og det samme gjorde selvfølgelig Soria Moria-erklæringen. Men vi kunne også ane en viss forskjell i oppmerksomheten rundt det folkevalgte mellomnivået i de samme programmene der f.eks. SV viet temaet lite oppmerksomhet og Sp viet temaet mye oppmerksomhet. Oppsummert ga både de offentlige dokumentene og partiprogrammene uttrykk for et klart behov for at fylkeskommunene måtte endres for å bli mer effektive og for å styrke sin legitimitet i omgivelsene.

Den 17. oktober 2005 fikk vi regjeringsskifte med Åslaug Haga som ny kommunal- og regionalminister. Haga tok raskt grep og ivret etter å styrke det folkevalgte mellomnivået. Den 10. januar 2006 sendte hun ut en pressemelding om at regjeringen arbeidet med en stortingsmelding om en forvaltningsreform som skulle *”avklare ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene”*<sup>16</sup>. Stortingsmeldingen skulle legges frem høsten samme år. Pressemeldingen ble utdypet i en kronikk som ble sendt til Dagbladet den 3. februar hvor hun bl.a. fortalte at oppgavene skulle avklares før inndelingen, og at hun allerede var i gang med å invitere til høringsmøter med kommunene og Sametinget. Det var viktig å få informasjon fra kommunene fordi de i betydelig grad samhandler med fylkeskommunene. Avslutningsvis kunne hun melde at *”nå var tiden inne for å ”sette en sluttstrek for debatten om fylkeskommunen” og den ”rødgrønne flertallsregjeringen gir et godt utgangspunkt for å få til en god reform”*.

Det var svært viktig for regjeringen gjennom hele reformprosessen å understreke frivillighet i inndelingsspørsmålet og bred deltakelse i selve reformprosessen. Den brede deltakelsen ble bl.a. sikret gjennom at regjeringen etablerte såkalte møteplasser og arrangerte møter med relevante aktører. Det var ikke bare kommunene og Sametinget som var målgruppe for disse møtene lenger. I disse møtene deltok både kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, Sametinget og KS. I februar til mars 2006 arrangerte regjeringen 9 regionale høringsmøter.

---

<sup>16</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2006/stortingsmelding-om-forvaltningsreform-h.html?id=103941>

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

Høsten kom og da det nærmet seg vinteren, la Åslaug Haga frem stortingsmeldingen den 8. desember 2006. Stortingsmeldingen ”Regionale fortrinn – regional framtid” hadde flere viktige funksjoner:

- Den signaliserte regjeringens (uttalte) ambisjoner.
- Den var en plan for gjennomføring av reformen.
- Den skisserte hvilke oppgaver regjeringen kunne tenke seg å overføre med en forsterket fylkesmodell.
- Den skisserte tre ulike modeller (i realiteten to) som høringspartene kunne ta stilling til.
- Den sa noe om oppgavekonsekvensene av modellvalgene.

I meldingen slås det fast at utgangspunktet for reformen er at *”regionene skal være de sentrale aktørene for regional utvikling”* (St.meld.nr.12., 2006-2007: 6) og at *”fylkeskommunene i ulik grad har lyktes som sentral drivkraft og tilrettelegger for regionalt utviklingsarbeid”*(ibid.: 6). I tillegg har fylkeskommunen blitt *”tappet for oppgaver samtidig som den folkelige oppslutningen om nivået er blitt svekket”* (ibid.: 7). Disse store og grunnleggende erkjennelsene er det som skapte behovet for en reform.

Målet med reformen var:

- Å styrke folkestyret og demokratiet gjennom desentralisering av makt og myndighet til regionalt nivå.
- Å skape en mer samordnet og effektiv forvaltning ved at ulike sektorer skulle kunne ses i sammenheng på regionalt nivå.
- Verdiskapning og sysselsetting ved å realisere lokale og regionale fortrinn.
- En effektiv ivaretagelse av nasjonale mål.

For å innfri målene foreslo regjeringen å overføre følgende oppgaver til de nye regionene (St.meld.nr.12., 2006-2007: 7-8 og 39-57):

**Tabell 2:** Grovoversikt over oppgaver som regjeringen foreslo å overføre til nye regioner i 2006

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Samferdsel</b>             | Mesteparten av riksvegene flyttes til regionene   |
| <b>Næringsutvikling</b>       | En del av eierskapet av Innovasjon Norge overføres til regionene, men staten skal ha aksjemajoriteten. Opprettelse av regionale innovasjonsselskaper som skal ha ansvar for mesteparten av Sivas innovasjonsvirksomhet.   |
| <b>Miljøvern</b>              | De fleste av fylkesmannens oppgaver som ikke er knyttet til tilsyn, klagebehandling, kontroll, innsigelse og veiledning knyttet til disse aktivitetene, overføres til fylkeskommunene.  |
| <b>Landbruk og matområdet</b> | De fleste av fylkesmannens oppgaver overflyttes med unntak av oppgaver som har med klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltning, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte andre saker med vedtaksmyndighet.  |
| <b>Marin sektor</b>           | Ansvar for tildeling av oppdrettskonsesjoner overføres. Det overføres også andre mindre oppgaver knyttet til skolekvoter, lokale fiskereguleringer, kystsel og tang og tareproblematikk. Verdt å merke seg er at regionene skal overta forvaltningen av kongekrabbe som er et viktig poeng for noen regioner, særlig nord i landet.   |
| <b>Kultur</b>                 | Regionene får ansvaret for å forvalte spillemidlene som brukes til kulturbygg. I tillegg får regionene ansvar for å utnevne styreleder og noen styremedlemmer til diverse institusjoner. De får også ansvar for å planlegge turneene til skolekonsertene.   |
| <b>Forskning og utdanning</b> | Overtar noen oppgaver fra fylkesmannen knyttet til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid. Det etableres regionale forskingsfond og regionene får ansvaret for grunnbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene. |
| <b>Regional planlegging</b>   | Et viktig moment med forvaltningsreformen er å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel ved at regionene pålegges å utforme en planstrategi som skal godkjennes av Kongen. Regionene får myndighet til å vedta bestemmelser som båndlegger arealbruken for en periode.  |

Disse oppgavene ble foreslått overført uavhengig av regional inndeling. Men man åpnet også opp for en mer omfattende overføring av oppgaver dersom fylkeskommunene valgte en modell med store regioner. Jeg skal nå gi en kort beskrivelse av modellene som man kunne velge i.

### ***Tre ulike modeller for det folkevalgte mellomnivået***

Den ”minst ambisiøse modellen” var *forsterket fylkeskommune*. Denne modellen gikk ut på å beholde fylkesgrensene slik som de forelå i 2006 (og i dag) og med en overføring av oppgaver tilsvarende det som står i tabellen over. I meldingen står det om modellen at: ” *Ved at dagens inndeling i stor grad opprettholdes, videreføres også identiteten og tilhørigheten som innbyggerne har til fylket til de nye regionene. Næringsliv og frivillige organisasjoner som i stor grad har bygget opp en struktur rundt fylkesinndelingen, vil ikke måtte endre organisering og innretning vesentlig*”. Det gis inntrykk av at en endringsprosess mot forsterkede fylker vil kunne gjennomføres forholdsvis smertefritt. Andre aktørgrupper som velgere, næringsliv og frivillige organisasjoner vil merke lite til endringen. Man sørger dessuten for kontinuitet i fylkesidentitet ved denne løsningen.

Den modellen som i meldingen fremstår som minst relevant, er *mellommodellen*. I mellommodellen vil man flytte på grenser og kanskje slå sammen noen fylker, men den endelige strukturen må finne sin løsning gjennom ønsker, tilpasninger og forhandlinger. Det er svært lite entusiasme å spore for denne modellen i stortingsmeldingen. Grunnen til det er at en prosess med en mellommodell som mål vil være svært krevende – kanskje umulig å gjennomføre. På side 85 i meldingen står det bl.a.: ” *Prosessene for å etablere en inndeling i en mellommodell vil være krevende. Det skal skapes nye enheter i hele landet, på et nivå midt mellom dagens fylker og landsdeler. Prosessene vil kunne bli utfordrende, fordi nærheten til dagens fylkesnivå blir stor, samtidig som man skal skape nye og større enheter. Ved at inndelingen endres i de fleste regionene, endres også forutsetningen for innbyggernes identitet og tilknytning til det regionale nivået. I mange deler av landet vil det være en utfordring å bygge opp en identitet som på mange måter må skapes på ny, på et nivå mellom næridentitet (kommuner og lokalsamfunn) og landsdelsidentitet eller nasjonal identitet. Næringsliv og frivillige organisasjoner som i stor grad har bygget opp en struktur rundt fylkesinndelingen, vil måtte endre organisering og innretning i forhold til ny inndeling*” (St.meld.nr.12., 2006-2007 s.85). Jeg tolker teksten slik at regjeringen så denne modellen som et uønsket og nærmest umulig prosjekt. Modellen ble heller ikke en del av regiondebatten som fant sted etter at meldingen ble lagt frem.

Den tredje modellen er *regionmodellen*. I denne modellen ville man ifølge meldingen få tilført den samme kjernen av oppgaver som i modellen forsterket fylkeskommune, men med muligheter for å få ekstra oppgaver. Spesielt kunne regjeringen friste med en ytterligere overføring av oppgaver innenfor samferdsel om denne modellen ble valgt. I praksis betyr dette større råderett over vegvesenet, muligheter for ytterligere omklassifiseringer av veg og en mer omfattende bestillerrolle av øvrig samferdsel. Konsekvensene som det legges mest vekt på i meldingen, er at: *”Endringen innebærer et skifte i identiteten og tilhørigheten som innbyggerne har til dagens fylker. Fylkesidentiteten vil gradvis forskyves til fordel for en landsdelsidentitet. Det kan i utgangspunktet være grunn til å forvente at dagens fylkesidentitet i en regionmodell i noen grad vil forvitre, men at tilknytningen til kommunenivå og regionnivå minst vil forbli på dagens nivå. En slik forvitring vil imidlertid motvirkes ved at fylkene opprettholdes som valgdistrikter, jf. senere omtale. Næringsliv og frivillige organisasjoner som i stor grad har bygget opp en struktur rundt fylkesinndelingen, vil måtte vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å endre sin organisering og innretning vesentlig, avhengig av om deres nedslagsfelt omfatter hele eller bare deler av en ny region”*. To momenter vektlegges altså i tillegg til forslaget om forsterket fylkeskommune. Det første momentet dreier seg om en *endring i identitet* – fra fylkesidentitet til landsdelsidentitet. Det andre dreier seg om strukturtilpasninger i samfunnet, at en endring fra tradisjonelle fylker til landsdelsregioner kan innebære at næringsliv og organisasjoner også må restrukturere seg. Slik høringsinstansene tolket meldingen, kunne transformasjonsprosessen få to utfall: forsterket fylkeskommune eller store landsdelsregioner. Det var disse to modellene som ble vurdert som reelle alternative løsninger i de høringsnotatene som kom senere i april 2008.

## **5.2 Behandling av stortingsmeldingen i kommunalkomiteen**

Reformplanen ble, som sagt lagt frem i desember 2006 som en stortingsmelding (St.meld.nr.12., 2006-2007). Denne ble diskutert i kommunal- og forvaltningskomiteen den 17. april (Innst. S. nr. 166 (2006-2007) og behandlet i Stortinget den 10.mai. Komiteens flertall fattet vedtak uten forslag til endringer og sluttet seg med dette til stortingsmeldingen. Selv om flertallet stemte for meldingen uten endringer, var ikke prosessen i forkant uten dramatik. Dramaturgien nådde sitt høydepunkt da daværende saksordfører Bjørg Tørresdal

fra KrF trakk seg fra vervet i protest. Grunnen til at hun trakk seg, slik det fremgår av stortingsdebatten, var at hun ønsket å utsette fristen for komiteens innstilling til Stortinget fordi hun mente at nødvendige politiske avklaringsprosesser hadde gått for tregt, og implisitt at disse prosessene trakk i modererende retning – altså i motsatt retning av et vesentlig styrket mellomnivå med store regioner. Regjeringspartiene i kommunal- og forvaltningskomiteen avviste dette behovet; og komiteens leder, Tore Hagebakken fra AP, tok over vervet som saksordfører. I media gikk det rykter om at Jens Stoltenberg la press på sine regjeringsmedlemmer for at saken ikke skulle utsettes. Han ønsket ikke en opprivende debatt på det kommende AP-landsmøtet i april 2007. Dermed ble meldingen behandlet den 17. april, to dager før landsmøtet i AP. Talen<sup>17</sup> som statsminister Jens Stoltenberg holdt til landsmøtet, inneholdt ikke et ord om regionsaken og saken var heller ikke satt opp på sakskartet. Men, som det fremgår i neste kapitel, så ble saken likevel tatt opp på landsmøtet. Tore O. Sandvik (AP) som var fylkesordfører i Sør-Trøndelag varslet på forhånd et *regionopprør* på landsmøtet<sup>18</sup> og fylkesordføreren i Buskerud, Tor Ottar Karlsen (AP), mente at Jens Stoltenberg forsøkte å kneble debatten ved at kommunal- og forvaltningskomiteen skulle behandle saken bare to dager før landsmøtet i Arbeiderpartiet. Tore O. Sandvik tok saken opp på landsmøtet selv om det neppe kan hevdes at det ble noe opprør av det.

### **5.3 Første høringsrunde – foreløpig svar om inndeling fra fylkeskommunene**

Det neste steget i endringsprosessen dreide seg om å få tilbakemelding på inndelingsspørsmålet fra fylkeskommunene. Her er det i praksis prosessuell overlapp: Regjeringen sendte ut et brev den 9. januar 2007 der de ba fylkeskommunen ta *foreløpig* stilling til inndelingsspørsmålet. Dette brevet ble altså sendt ut før stortingsmeldingen var behandlet i Stortinget. Begrunnelsen var stram tidsplan. Høringsbrevet baserer seg på innholdet i stortingsmeldingen (St.meld.nr.12., 2006-2007). I brevet går det frem at fylkeskommunene inviteres til å fatte vedtak om forslag til inndeling *i to omganger* – et foreløpig vedtak innen 30. juni 2007 (omtales her), og et endelig vedtak innen 1. desember 2007 som ble utsatt til 30. april 2008 (omtales i 5.6). Jeg skal nå gi en oversikt over de

<sup>17</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler\\_og\\_artikler/statsministeren/statsminister\\_jens\\_stoltenberg/2007-4/det-norske-arbeiderpartis-61-ordinare-la.html?id=463749](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2007-4/det-norske-arbeiderpartis-61-ordinare-la.html?id=463749)

<sup>18</sup> <http://www.rogalandsavis.no/nyheter/innenriks/politikk/article2721089.ece>

foreløpige vedtakene om inndeling. For å tydeliggjøre skillene har jeg som sagt laget tre kategorier og jeg vil nå plassere fylkene i kategoriene med basis i de første høringsutalelsene. De som ønsker seg store regioner, er regionalister og de som ønsker dagens struktur er tradisjonister. To av fylkeskommunene har jeg karakterisert som nølere. Grunnen til det er at disse åpner for å bli regionalister, men da krever de langt flere oppgaver enn det som stortingsmelding.nr.12 la opp til. Under følger resultatet av høringen i tabellform:

*Tabell 3: Fylkeskommunens ønsker om fremtidig struktur i juni 2007*

| <b>Fylkeskommune</b>    | <b>Regionalist</b>                             | <b>Tradisjonist</b>   | <b>Nøler</b> |
|-------------------------|--|---|--------------|
| <b>Nord-Trøndelag</b>   |  | Forsterket fylke, men er konkret på hvilke oppgaver som vil gjøre dem til regionalister     |              |
| <b>Nordland</b>         |  | Nordland som region   |              |
| <b>Troms</b>            | Region   |   |              |
| <b>Finnmark</b>         |  | Finnmark som region   |              |
| <b>Sør-Trøndelag</b>    | Region   |   |              |
| <b>Møre og Romsdal</b>  |  | Enhetsfylke   |              |
| <b>Sogn og Fjordane</b> |  | Forsterket fylkeskommune. En vesentlig økning kan før til at landsdelsmodellen blir vurdert |              |
| <b>Hordaland</b>        | Vestlandsregion                                |   |              |
| <b>Rogaland</b>         |  | Rogaland som region   |              |
| <b>Vest-Agder</b>       | Agder som region                               |   |              |
| <b>Øst-Agder</b>        | Agder som region (evt. + Telemark og Vestfold) |   |              |
| <b>Telemark</b>         | Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV)           |   |              |
| <b>Vestfold</b>         |  | Vestfold som egen region  |              |
| <b>Buskerud</b>         | Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV)           |   |              |
| <b>Hedmark</b>          | Innlandet                                      |   |              |
| <b>Oppland</b>          | Innlandet                                      |   |              |
| <b>Oslo</b>             |  | Dagens grenser  |              |
| <b>Akershus</b>         | Akershus og Oslo (+ evt. Østfold)              |   |              |
| <b>Østfold</b>          | Oslo, Akershus og Vestfold.                    |   |              |
| <b>Sum</b>              | 11   | 6   | 2            |



Som vi ser, var det i juni 2007 *11 regionalister*. I tillegg hadde Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane døra på gløtt for store regioner, men mange vil kanskje hevde under forutsetning av urealistiske krav til oppgave-overføring. Det som er verdt å merke seg, er at Rogaland fylkeskommune og Vestfold fylkeskommune stemte for forsterket fylkesmodell i sine fylkesting. Disse to fylkene hadde gode erfaringer med regionsamarbeid i hhv. Vestlandsrådet og BTV-samarbeidet.

## **5.4 Oppgavebrevet – regjeringens forslag til oppgaver**

Den 26. februar 2008 sendte Kommunal og regionaldepartement et høringsbrev og et høringsnotat til høringsinstansene (fylkeskommuner, fylkesmenn, kommuner, departementer, lag, organisasjoner etc.). I høringsbrevet bes høringsinstansene om å gi tilbakemelding innen den 30. april 2008. Høringsnotatet er regjeringens konkrete forslag til oppgaveoverføring. Dette notatet er på 140 sider. I praksis er regjeringens forslag til oppgaveoverføring en konkretisering av de oppgavene som ble foreslått i stortingsmeldingen. Det lå få eller ingen nye oppgaver av vesentlig betydning inne i høringsnotatet.

## **5.5 Andre høringsrunde – endelig hørings svar**

I den andre høringsrunden skulle fylkeskommunene ta endelig stilling til struktur og oppgaver. Samtidig ble andre aktører også invitert til å uttale seg. Jeg vil først gå igjennom høringene fra KS fordi KS sitt høringsnotat ble førende for uttalelsene fra fylkeskommunene. Deretter går jeg igjennom fylkeskommunene sine høringer, før jeg tar for meg de statlige etatene sine høringer, og avslutter med interesseorganisasjonene. Det er verdt å merke seg at fylkeskommunene i første runde la ned et betydelig arbeid i høringsdokumentene hvor oppgaver og struktur selvfølgelig ble sett i sammenheng. Hovedtrekket i høringsnotatene fra fylkeskommunene i andre høringsrunde er derfor at de enten har ”kopiert” høringsuttalelsene fra første runde, eller at de viser til den. Dette er naturlig, og for så vidt et bevis på, at høringsnotatet ikke bar bud om nye store oppgaver.

### **5.5.1 Kommunenes sentralforbund – en premissleverandør for fylkeskommunene?**

KS sendte den 11.03.2008 et kommentarnotat til fylkeskommunene der de kommenterer sine synspunkter på regjeringen sitt høringsnotat. Siden KS er en interesseorganisasjon for fylkeskommunene, er naturlig nok fylkeskommunenes høringsvedtak i stor grad preget av KS sitt høringsvedtak. KS sitt vedtak er et hørings svar på 2,5 sider i 17 punkter. KS understreker for det første at de er meget skuffet over regjeringens forslag til overføring av oppgaver. Videre påpeker de at høringsnotatet ikke samsvarer med de ambisjoner som regjeringen ga uttrykk for i st.meld.nr.12. Høringsnotatet bærer preg av en sektorvis tilnærming uten helhetlig grep. KS er positive til de oppgavene som blir foreslått overført, inklusiv omklassifiseringen av riksveger til regionveger, men understreker behovet for vedlikeholdskompensasjon. I tillegg mener KS at flere oppgaver innenfor landbruk og miljø må overføres til fylkeskommunen, at de burde fått større råderett over oppgaver innenfor olje- og energifeltet og innenfor felt som dreier seg om fornybar energi. KS bemerker at med forslaget til oppgaveoverføring vil kompetansen på det regionale nivået bli dårlig utnyttet, og man står også i fare for kompetansestrid mellom aktørene på dette nivået. Løsningen er å overføre personell fra fylkesmannen til fylkeskommunen i tråd med de oppgaver som skal overføres. Ellers er KS positive til opprettelsen av regionale forskingsfond. De foreslår flere konkrete budsjettposter og oppgaver som bør overføres til fylkeskommunen (punkt 10, 11 og 12). I forbindelse med struktur uttrykte KS skuffelse over at kommunal- og regionalministeren avviste muligheten for større regioner før høringsfristen var ute. Dessuten forutsatte KS at regjeringen fortsetter sitt arbeid med å utvikle større regioner og at man bør åpne for å utvikle enhetsfylkeforsøket.

### **5.5.2 Fylkeskommunenes svar på høringsnotatet. Fem ”overløpere”**

Av hørings svarene fremgår det at det er fem ”overløpere” blant fylkeskommune. Dette er fylkeskommuner som i første høringsrunde var regionalister, men som nå i andre høringsrunde fremstår som tradisjonallister.

De fem fylkeskommunene er:

- Østfold
- Buskerud
- Telemark
- Hedmark
- Oppland

Disse fem fylkeskommunene ønsket primært seg en regionmodell, men ga regjeringen samtidig beskjed om i form av det foreløpige vedtaket, at stortingsmeldingen ikke var ambisiøs nok mht. til oppgaveoverføringen. Høringsnotatet innebar ingen vesentlige forandringer i oppgaveoverføringen og disse fem fylkeskommunene kunne derfor ikke forsvare et strukturskifte mot en regionmodell. Høringsnotatet ledet derfor til et ”defensivt” skifte i standpunkt for disse fylkeskommunene. *Før andre høringsrunde var det 11 regionalister, 6 tradisjonister og 2 nølere. Etter den andre høringen hadde resultatet snudd seg. Nå var det 6 regionalister, 11 tradisjonister og 2 nølere.*

Overløperne var alle med i formelle velfungerende interkommunale samarbeidsordninger som på sikt hadde en ambisjon om å bli til regioner. Samarbeidsordningene var det 4-årige regionsforsøket som ble kalt BTV- samarbeidet (Buskerud, Telemark, Vestfold) og Oppland og Hedmarks sitt samarbeid som da ble kalt Region Innlandet (nå Arena innlandet). BTV-samarbeidet er avviklet, mens samarbeidet mellom Hedmark og Oppland fremdeles eksisterer. I høringene fra disse fylkeskommunene går det frem at man ønsker seg en oppgaveoverføring som legitimerer en sammenslåing av fylkeskommunene innenfor disse to samarbeidskonseptene, men med henvisning til høringsnotatet fant ikke fylkeskommunene støtte for å legitimere et standpunkt som innebær å slå seg sammen.

Begge Agderfylkene ønsket å slå seg sammen og hadde fra før en samarbeidsordning. Vestlandfylkene hadde fra før en samarbeidsordning med Vestlandsrådet og i Vestlandsrådet ble det vedtatt å jobbe for en region på Vestlandet. Høringsmaterialet viser at denne ambisjonen ble realpolitisk pulverisert. Det var bare Hordaland som ønsket seg en region bestående av vestlandfylkene.

I Midt-Norge er det bare Sør-Trøndelag som ønsker seg en regionmodell til tross for etablert samarbeidspraksis i Trøndelagsrådet, og i Nord er det bare Troms som ønsker seg regionmodell tross samarbeidspraksis i Landsdelsutvalget.

Det overordnede leserinntrykket er at fylkeskommunene var misfornøyde med oppgaveoverføringen og at de derfor vegret seg for regionmodellen. Et annet leserinntrykk er at få fylkeskommuner har posisjonert seg og fremstår som samsnakkert med konkrete felles ambisjoner. Unntakene er parene Vest-Agder/Øst-Agder og Oppland/Hedmark.

### **5.5.3 Kommunene. Vi trenger et folkevalgt mellomnivå**

Det var 258 kommuner som svarte på høringsnotatet. Det betyr at 173 kommuner ikke har svart på høringsnotatet fra regjeringen. Siden dette uansett er et gedigent materiale vil jeg her bare redegjøre for noen overordnede punkter<sup>19</sup>. Kommunesektoren er generelt positive til fylkeskommunene. Av 258 innkomne høringer er 236 kommuner positive til fortsatt å ha et politisk styrt mellomnivå. Av disse 236 mener 156 kommuner at man bør innføre en regionmodell, mens 80 kommuner mener man bør gå for en forsterket fylkesmodell. 10 kommuner mener en tonivåmodell er det riktige, mens 12 kommuner ikke har tatt stilling.

Et interessant spørsmål er hvorvidt kommunevedtakene i de enkelte fylkene korresponderer med fylkestingsvedtakene? Sammenfallet er forholdsvis stort og jeg skal her derfor bare gjøre kort rede for de klareste divergensene. 10 av 17 høringer fra Nord-Trøndelag ønsker en regionmodell i motsetning til fylkestingsvedtaket. I Vestfold ønsker alle 14 ”høringskommuner” en regionmodell til tross for fylkestingets vedtak om forsterket fylkesmodell. Det er samme tendens i Telemark, men ikke i like overveldende grad. I Oppland ønsker ingen av høringskommunene en regionmodell til tross for at dette var fylkeskommunens vedtak i juni 2007.

Et mønster i høringsmaterialet reflekterer en tosidighet: på den ene siden bør man opprettholde et folkevalgt mellomnivå og desentralisere statlige oppgaver. På den andre siden er det viktig at dette mellomnivået ikke utvikler seg til en overkommune. Dette synspunktet er det dessuten mange av fylkeskommunene som understreker i sine høringer.

### **5.5.4 Fylkesmennene – en garantist for gjennomføring av nasjonal politikk og sikring av innbyggernes rettigheter**

En svært viktig høringsinstans og aktør er fylkesmennene. Det er flere grunner til dette; men som jeg har vist tidligere i kapitlet, har det opp gjennom årene vært en stadig kniving mellom det folkevalgte regionale nivået og det statlige regionale nivået om fordelingen av oppgaver og ansvar. Høringsuttalelsen fra fylkesmennene er utarbeidet av Fylkesmennenes arbeidsutvalg og underskrevet av arbeidsutvalgets leder, Sigbjørn Johnsen – nåværende finansminister. Høringsuttalelsen til fylkesmennene er på litt over 10 sider. Den har en generell del og en del som er kommentarer til de ulike hovedområdene i oppgavenotatet fra

---

<sup>19</sup> I hovedsak basert på regjeringens tellinger og gjengivelse i høringsnotatet.

departementet. Den første og generelle delen gjør rede for den norske styringsmodellen, utfordringer med reformen, forholdet mellom fylkesmannen og kommunene og den sier noe om fylkesmannens plass i det de kaller styringslinjen. I den andre delen kommenterer de oppgavenotatets forslag vedrørende folkehelse, miljø, landbruk og utdanning.

Noe av det mest sentrale ved den norske styringsmodellen dreier seg om *rettigheter*. Det er staten som garanterer for rettigheter; enten gjennom selv å utføre oppgaver eller ved å delegere oppgaver til kommunene. Staten fører tilsyn og kontroll. Det overordnede poenget er at nasjonal politikk gjennomføres av staten, enten gjennom egne organer eller gjennom delegering til fylkeskommuner eller primærkommuner. Staten må, for å sikre rettighetene, legge bånd på det kommunale selvstyret ”*når det gjelder innhold og tilgjengelighet på slike tjenester*”. I høringsnotatet heter det at kommunene ”*på mange måter blir en statlig tjenesteproducent av lov og rettighetsfestede oppgaver*” (s.2). Ifølge fylkesmennene fører dette til en arbeidsdeling som det er stor enighet om, og enda viktigere for dette formålet; en arbeidsdeling som ”*legger klare begrensninger på hva som kan legges ut til endelig avgjørelse på det lokale nivået*” (s.2). Grunnen er at en ytterligere delegering av oppgaver innenfor sentrale velferdsområder vil kreve at man gir avkall på likhetsprinsippet.

Når fremtidens styringsmodell skal utformes, trekker arbeidsutvalget frem to viktige faktorer: Den første er *internasjonalisering* og den andre er *demografisk endring*. Globaliseringen har åpnet politikkområdene og nasjonalstatens grenser på den ene siden, men på den andre siden fører globalisering til et økt behov for sterkere nasjonal styring. Den demografiske endringen kalles i høringsvaret for den ”*demografiske revolusjon*” og den revolusjonen vil i stor grad utfordre finansieringen av velferden.

Debatten rundt regionreformen burde i større grad vært sett i sammenheng med disse utfordringene. I stedet har debatten i for stor grad dreid seg om hvordan oppgavene skal fordeles mellom regional stat og det folkevalgte mellomnivået. Diskusjonen burde dessuten vært utvidet til i større grad å innlemme primærkommunene og deres evne til å sørge for en ”*grunnleggende trygghet*”.

Arbeidsutvalget er ikke overrasket over at valgdeltakelsen er større ved stortingsvalg enn ved fylkestingsvalg, for Stortingets ”*vedtak berører jo folk direkte*” (s.3). Dette gjør det gjennom å fastsette rammer for alle andre styringsorganer. Arbeidsutvalget peker på at den viktigste ”*nærhetsoppgaven*” til fylkeskommunene forsvant med sykehusene. Den beste måten å styrke legitimiteten til fylkeskommunen vil, etter arbeidsutvalgets vurdering, være å legge oppgaver

til fylkeskommunen der de får full og endelig beslutningsmyndighet. Men etter arbeidsutvalgets syn vil en klargjøring av slik beslutningsmyndighet ” i betydelig grad redusere muligheten for å overføre rene statlige forvaltningsoppgaver til fylkeskommunen. Det samme vil være tilfelle med oppgaver knyttet til formidling av og gjennomføring av nasjonal politikk, samt kontroll, tilsyn og veiledning i forbindelse med dette” (s.3).

I høringssvaret fremgår det at fylkesmannen og kommunene har ”*samme målsetting for sitt arbeid*” (s.3) fordi Stortinget har gitt fylkesmannen og kommunene det samme oppdraget; å sikre innbyggerne best mulige tjenester. De omtaler sin egen funksjon som ”*et i særklasse viktig nøkkelpunkt*” for kommunene med den begrunnelse at de er et viktig samlingspunkt for ulike statlige organer. Arbeidsutvalget legger vekt på at det er viktig at staten fremtrer mest mulig enhetlig. Dersom ulike myndigheter og nivåer skal jobbe med samme type oppgaver, vil det føre til uklarhet. Dette er begrunnelsen for at rådgivnings- og veiledningsoppgaver bør være nært knyttet til fylkesmannens kontroll- og tilsynsoppgaver.

Fylkesmannen er, ifølge dem selv, ”*ikke bare statens fremste representant i fylkene, men også kommunenes fremste representant i staten*”. Dette fordi fylkesmannen er en samordner av nasjonal politikk overfor kommunenivået på den ene siden, og fordi de formidler saker som er viktige for kommunene til staten. I høringssvaret understreker arbeidsutvalget at denne direkte linjen mellom staten og kommunen ikke må svekkes. Det vil være fare for dette om forvaltnings – og formidlingsoppgaver blir lagt til et regionalt folkevalgt organ. Dette vil kunne føre til politiske konflikter mellom nivåer fordi dialogen mellom stat og kommune vil svekkes.

I høringssvaret understrekes det at fylkesmannen ikke er et udemokratisk innslag i styringslinjen fordi fylkesmannen er underlagt demokratisk kontroll fra departement, Regjering og Storting. Fylkesmannens oppdrag blir gitt gjennom tildelingsbrev i tillegg til at fylkesmannen har styringsmøter med departementene. Det blir dessuten avholdt 4 fylkesmannsmøter i året hvor det er deltakelse fra politisk ledelse i ulike departement. I tillegg heter det i brevet at fylkesmennene ”*har bred og lang erfaring fra samfunnsarbeid og politikk, noe som gjør at fylkesmennene har god kunnskap om skrevne og uskrevne regler for politisk og samfunnsmessig arbeid*” (s.4). Dette er en fordel i forbindelse med den sensibilitet som er påkrevd i utøvelsen av statlig styring balansert, mot lokaldemokratiske hensyn.

Debatten har etter utvalget sin mening ført til et konstruert bilde av et konkurranseforhold mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Debatten burde i større grad kretset rundt

forfatningsmessige saker av mer prinsipiell karakter. Det som kalles den norske modellen, burde vært underlagt debatten.

Når det gjelder oppgaveområdene, er fylkesmennene konsekvent negative til at det skal overføres oppgaver fra dem til folkevalgte organer. Også det som fylkeskommuneaktører kaller for ”filleoppgaver”. Et svært viktig argument i skrevet for ikke å flytte deler av oppgaveporteføljen er oppbygging av dobbelkompetanse. Videre kan mange oppgaver knyttes til forestillingen om det å ”ivareta nasjonal politikk”, slik som f.eks. i tilfellet om høstbare viltarter hvor utvalget kobler dette til ivaretagelse av biologisk mangfold. Et tredje argument for å beholde oppgavene består i en ryddig arbeidsdeling. Et fjerde gjennomgående argument er kompetanse. En utflagging av oppgaver vil bety at små og sårbare miljøer hos fylkesmannen vil få store utfordringer. Det er dessuten bygd opp en del støttesystemer (IKT-satsing) i tilknytning til enkelte tjenesteområder som vil gå tapt. Et femte argument går på at *”statlig forvaltning er best skikket og i best stand til å formidle, gi råd og veilede om statlige/nasjonale oppgaver”* (s.9).

Til slutt er det interessant å merke seg at noen oppgaver bør være statlige fordi noen vurderinger må bygge på ”så vel faglig skjønn som faglig og vitenskapelig dokumentert vitenskap” (s.8). Dessuten er en del veiledningsoppgaver tett koblet til en forutsetning om at man har myndighet og kompetanse i lovtolkning – noe som fortsatt skal være hos fylkesmannen.

I sine avsluttende kommentarer er fylkesmennene generelt kritiske til forsøk med enhetsfylke, og særlig til det utvidede forsøket i Møre og Romsdal.

### **5.5.5 Helsedirektoratet: Ikke bygg ned fylkesmannsembetet**

Helsedirektoratet er, i likhet med fylkesmannen svært opptatt av å sikre gjennomføring av nasjonal politikk. Dette er et premiss for direktoratet sitt hørings svar. Et delbudskap er at *”det er nødvendig med en prinsipiell diskusjon om oppgavefordeling på regionalt nivå som også tar utgangspunkt i statens behov for et statlig organ for iverksetting av nasjonal politikk på kommunenivå. Statens politikk på områder hvor kommunene er store tjenesteprodusenter, som helse og utdanning, kan ikke iverksettes overfor kommunene gjennom fylkeskommunen”*.

Direktoratet påpeker at den foreslåtte dreiningen av fylkesmannen til et kontroll- og tilsynsorgan ikke vil omfatte helseområdet direkte, men fordi direktoratet mener at reformen også bør ha som mål å sikre effektiv iverksetting av statlig politikk på både regionalt og lokalt

nivå. At fylkeskommunen i større grad skal bli et implementeringsorgan anses som problematisk. Det som er sagt ovenfor begrunner følgende budskap fra direktoratet: *”Fylkesmannens oppgaver, kapasitet og kompetanse bør opprettholdes og på sikt styrkes. Dersom utviklingsoppgaver og ressurser trekkes ut av embedene, forvitrer fagmiljøet i embedene. Det kan ikke flyttes ressurser på folkehelseområdet fra fylkesmannen til fylkeskommunen, slik høringsutredningen foreslår”.*

Direktoratet mener at fylkesmannen er den naturlige samarbeidspartneren for kommunene når nasjonal politikk skal iverksettes. Dessuten representerer fylkesmannen, på noen områder, helsedirektoratet i fylket. En slik ordning vil de gjerne fortsette med.

Høringsnotatet fra regjeringen foreslår tre hovedoppgaver for folkehelsearbeidet som fylkeskommunene skal ha ansvar for. Disse står til venstre i tabellen. Til høyre er direktoratets vurdering av tiltakene:

*Tabell 4: Oppgaver til fylkeskommunen og holdning fra Helsedirektoratet*

|   |   |
|---|---|
| Overvåkning av helse og helseforhold mv.                              | Positiv, men bemerker at fylkeskommunens ”følge-med ansvar” ikke må fortrenge fylkesmannens ”følge-med-funksjon”. |
| Pådriver og iverksetter   | Negativ (særlig til iverksetting)   |
| Folkehelse som naturlig integrert i et plan – og utviklingsperspektiv | positiv   |

### **5.5.6 Vegdirektoratet – det nye mellomnivået kan eie veier, men vi bør eie kompetansen**

Statens vegvesen (ved vegdirektoratet) er ikke like prinsipielle som helsedirektoratet og kommenterer kun kapitler som har direkte konsekvenser for dem selv. Rent generelt er vegvesenet bekymret for å miste folk og dermed kompetanse. Vegvesenet er allerede i en presset situasjon og bruken av konsulenter er derfor høy. Vegvesenet er ikke negative til omklassifiseringen av riksveger til region- eller fylkesveger. Vegvesenet presiserer at skillet som gjøres i høringsnotatet mellom *”ansvar for oppgaven på den ene side og ansvar for å utføre oppgaven på den andre siden”* er fornuftig. Dette skillet har man jo allerede i dag mellom fylkeskommune og vegvesenet i forbindelse med utvikling av fylkesveger. Når det gjelder vegplanlegging og kollektivtransport er Statens vegvesen organisert på en slik måte at de er *”tilpasset det statlige ansvaret som etaten har for å bistå kommuner og fylkeskommuner*



*i deres planleggingsvirksomhet etter plan –og bygningsloven og for å følge opp andre oppgaver som staten har ansvaret for”. Vegvesenet er organisert i 5 regioner og ”i praksis vil det være umulig å splitte opp de små fagmiljøene de har på 19 fylkeskommuner uten at både staten og fylkeskommunene vil tape på det.”*

Det sentrale i høringen er altså at overføringen og omklassifiseringen av riksveger er greit, men overføring av personell vil være lite rasjonelt fordi det vil splitte opp allerede sårbare kompetansemiljøer.

### **5.5.7 Fagforeningen (LO) – på kollisjonskurs med regjeringen**

LO tar i sitt høringsvar utgangspunkt i problemstillinger knyttet til ”nærhet, hensiktsmessighet og styrket lokaldemokrati”. LO ville gjerne ”oppruste” de nye regionale nivåene og skriver at ”*de beklager derfor regjeringens standpunkt om å skrinlegge sine høye ambisjoner fra Soria Moria-erklæringen*”. Videre konstaterer LO at de ”*foreslåtte oppgaveendringene ikke er i nærheten av de ambisjonene regjeringen hadde i Soria Moria-erklæringen*”. Derfor mener LO at det er viktig at regjeringen fortsetter arbeidet med å overføre flere oppgaver til det folkevalgte mellomnivået. Dette er nødvendig for å sikre fylkeskommunen legitimitet i fremtiden. LO mener at Fylkesmannsembetet burde vært omorganisert til et rent tilsyns- kontroll og klageorgan for å for å hindre dobbeltadministrasjon.

### **5.5.8 Næringslivet (NHO sentralt)- svake ambisjoner forsterker skepsisen**

NHO kritiserte allerede i høringen til St.meld.nr.12 at sentrale beslutninger ikke ble fattet. Dette er et synspunkt som også gjelder deres tilsvarende på høringsnotatet til regjeringen. NHO mener at en regionreform bør være tilstrekkelig robust til å møte utfordringer et stykke inn i fremtiden. Regjeringens opplegg for reform er preget av for lite helhetstenkning og et for lavt ambisjonsnivå. Regjeringen burde arbeidet med en mer prinsipiell analyse der hele forvaltningssystemet ses under ett og hvor en tar opp ”*langsiktige prinsipper for både antall regionnivåer og oppgavefordelingen dem i mellom i de kommende tiår*”. Inntil et slikt arbeid foreligger mener NHO at reformen bør ”settes på vent”.

Høringsnotatet er preget av at ”diffuse erklæringer om at lokaldemokrati later til å veie tyngre enn hensynet til mest mulig effektiv drift og dermed best mulig offentlige tjenester for befolkningen og virksomhetene”. NHO var i utgangspunktet skeptisk til å overføre oppgaver

til folkevalgt mellomnivå og denne skepsisen er forsterket etter at regjeringen ikke legger opp til å erstatte fylkeskommunene med færre regioner.

### **5.5.9 Nytt lovinnhold med iverksetting 1. januar 2010**

Etter den endelige høringsrunden ble flertallet i Kommunal- og regionalkomiteen enige om hvordan reformen teknisk sett skulle gjennomføres med sin fremleggelse av odelstingsproposisjonen den 24. oktober 2008. Proposisjonen (Ot.prp.nr.10, 2008-2009) ble behandlet i Stortinget desember samme år og loven om gjennomføring ble sanksjonert 9. januar 2009. I praksis er denne lovproposisjonen en lovmessig avklaring av myndighets – og ansvarsområdene. Fylkeskommunens nye oppgaver fikk med proposisjonen dekning i lov. En rekke lovtekster måtte endres siden fylkeskommunen fikk nye oppgaver innenfor flere sektorer som er regulert av mange ulike lover. Nå var det klart for en forsterket fylkeskommune med virkning fra 1. januar 2010. Siden har benevnelsen vært fylkeskommune.

## **5.6 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg gitt en oversikt over viktige hendelser og ”milepæler” i reformprosessen. Reformprosessen ble på mange måter innledet med et valg i 2005 der Åslaug Haga ble Kommunal- og regionalminister. Åslaug Haga tok raskt grep og satte umiddelbart i gang med å forberede reformen. Hun ba fylkeskommunene om å komme med et foreløpig innspill til inndeling i juni 2007. Disse innspillene fikk hun etter at stortingsmeldingen var lagt frem og samtidig med at Kommunal- og regionalkomiteen behandlet meldingen. *11 fylkeskommuner ønsket seg nye store regioner*, men alle fylkeskommunene understreket at stortingsmeldingen var for lite ambisiøs m.h.t. oppgaveoverføring. Flere mente at forslaget i meldingen ikke ga praktisk grunnlag for en radikal strukturendring i retning av større regioner. Da det konkrete forslaget fra regjeringen kom i februar 2008 (høringsnotatet) endret fem fylkeskommuner standpunkt – fra å være regionalister til å bli tradisjonister. Det var nå 11 tradisjonister og 6 regionalister. Forslaget fra regjeringen var for lite ambisiøst til å rettferdiggjøre en endring mot store regioner.

Etter Åslaug Haga sine grep i 2005 og 2006 var forventningene i det folkevalgte mellomnivået store, men stemningen snur når de får konkrete forslag på bordet i 2008. De

statlige etatene var konsekvent i mot reformen. Hvordan påvirket det reformprosessen?

Partiene sto heller ikke samlet bak reformen og man kan undre seg over i hvilken grad det har påvirket prosessen? Disse spørsmålene ligger utenfor mitt hovedfokus som dreier seg om å se prosessen gjennom fylkesaktørens linser. Det skal jeg si noe om i neste kapitel.

Loven om gjennomføring av reformen ble godkjent i statsråd (sanksjonert) den 9. januar 2009 med iverksetting fra den 1. januar 2010.



## Kapittel 6 Rapport fra fylkeskommunene

I dette kapitlet er det fylkesaktørene som står i fokus. Som det fremgikk av kapittel 3, har jeg gjort intervjuer i 6 fylkeskommuner. Kapitlet kan sies å være organisert i to deler: En ”faktadel” og en større intervjudel. Begge delene er organisert i en bestemt rekkefølge der regionalistene presenteres før tradisjonalistene og nølerne til slutt.

I første del presenterer jeg de seks ulike fylkeskommunene. Denne delen inneholder en del fakta om de ulike fylkene/fylkeskommunene og er viktig fordi karakteristika ved fylkene kan bidra til å forstå og forklare de ulike fylkenes standpunkter i regionsaken.

I neste del kommer informantene til ordet og det overordnede poenget er å få tak i fylkesaktørens syn på regionsaken. I tillegg til den tredelte strukturen (regionalister, tradisjonister, nølere) er denne delen bygd opp rundt ulike tema som sammenfaller med strukturen i intervjuguiden.<sup>20</sup>

### 6.1 Presentasjon av fylkeskommunene

I dette punktet vil jeg presentere noen fakta og utviklingstrekk fra fylkeskommunene som jeg har besøkt i forbindelse med intervjuene. Å skaffe seg et oversiktsbilde over konteksten er viktig for å forstå og tolke intervjuene siden oppfatningene til informantene sannsynligvis er påvirket av- og innvevd i, samfunns- og utviklingstrekk som kjennetegner fylket. Har f.eks. befolkningsutviklingen noe å si for om man er regionalist eller tradisjonist? Har store byer noe så si for hvilket standpunkt man tar? Eller, er det noen sammenheng mellom politisk sammensetning i fylkestingene og hvordan ideen om store regioner blir håndtert? Suddaby hevder at ”organizational constructs tend to be highly sensitive to and contingent on contextual conditions” (Suddaby 2010) og Pettigrew sier at ”the irreducible purpose of a processual analysis remains to account for and explain the what, why and how of the links between context, processes and outcomes (Pettigrew 1997: 340). Det å forstå ytringer og utfall av saker i lys av sin kontekst er noe av poenget med prosessanalyser ifølge Pettigrew og ifølge Suddaby er kategoriene kontekststahengige i seg selv. De tre kategoriene regionalister, tradisjonister og nølere kan være relevante for denne studien, men irrelevante for andre studier fordi kategoriene da nødvendigvis ikke vil ”treffe” faglige, praktiske og politiske

---

<sup>20</sup> Se også punkt 6.1.8

omstendigheter som bidrar til at kategoriene virker oppklarende. Å gjøre rede for konteksten er derfor en viktig del av metodedesignet (Yin 2003: 40). Min idé er at personene som representerer kategoriene også er preget av den konteksten de befinner seg i, altså de institusjonelle betingelsene (Scott 2001; Selznick 1957).

### 6.1.1 Hordaland fylkeskommune – med byen i vest

I 1919 ble Bergenhus amt omdøpt til Hordaland fylkeskommune. Det er 33 kommuner i Hordaland fylke fordelt på 15 450 km<sup>2</sup>. Hordaland fylke grenser til Sogn og Fjordane fylke i Nord, til Rogaland i Sør og Buskerud og Telemark i øst. Nesten 10 % av landets innbyggere bor i dette fylket (496 000 innbyggere) og som det fremgår av tabellen under, så har Hordaland fylke hatt en kraftig befolkningsvekst etter årtusenskiftet.

*Tabell 5: Folketallsutviklingen i Hordaland 2000-2012*

|  | Hordaland |        |        |
|--|-----------|--------|--------|
|  | 2000K4    | 2006K4 | 2012K4 |
| <b>Folketallet ved inngangen til kvartalet</b> | 437652    | 455599 | 496509 |

Fylkets minste kommune er Modalen med 351 innbyggere, mens den største kommunen er Bergen med 252 000 innbyggere, noe som gjør sistnevnte til den nest største kommunen og byen i Norge. Hordaland fylke har en positiv demografisk utvikling med både nettotilflytting og fødselsoverskudd. Men som i mange andre fylker er det demografiske forskjeller innad i fylket mellom indre og ytre strøk der de ”interne utkantene” har en dårligere utvikling enn mer sentrale strøk av fylket. Hordaland har et variert næringsliv med fisk, gårdsdrift og tekstil som klassiske næringsveier. I dag er kraftproduksjon og olje og gassvirksomhet svært viktig. Hordaland står for 15 % av landets eksport, der olje og gass sammen med fisk utgjør de viktigste eksportproduktene.

Som det fremgår av tabellen under har det siden valget i 2003 vært 57 representanter i fylkestinget der Det Norske Arbeiderparti og Fremskrittspartiet hadde 14 representanter hver i 2007, mens Høyre hadde 11 representanter.

*Tabell 6: Medlemmer etter parti i Hordaland 1999-2011*

|                           | Medlemmer |      |      |      |
|---------------------------|-----------|------|------|------|
|                           | 1999      | 2003 | 2007 | 2011 |
| Det norske Arbeiderparti  | 18        | 13   | 14   | 16   |
| Fremskrittspartiet        | 11        | 13   | 14   | 8    |
| Høyre                     | 13        | 11   | 11   | 17   |
| Kristelig Folkeparti      | 9         | 5    | 5    | 5    |
| Senterpartiet             | 5         | 4    | 4    | 3    |
| Sosialistisk Venstreparti | 5         | 6    | 4    | 2    |
| Venstre                   | 3         | 2    | 3    | 4    |
| Pensjonistpartiet         | 1         | 1    | 0    | 0    |
| Rød Valgallianse          | 2         | 2    | 2    | 0    |
| Rødt                      | 0         | 0    | 0    | 1    |
| Miljøpartiet De Grønne    | 0         | 0    | 0    | 1    |
|                           | 67        | 57   | 57   | 57   |

Hordaland fylkeskommune er organisert etter formannskapsmodellen. I 2007, da jeg besøkte fylkeskommunen, så var det KrF som hadde ordførerposten og Høyre som hadde varaordførerposten. Torill Selsvold Nyborg ble gjenvalgt som ordfører for perioden 2007-2011 etter forslag fra Terje Søviknes på vegne av Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti. Og nettopp disse tre partiene fremstår som en sterk borgelig ”blokk” i Hordaland gjennom de siste fire valgene.

Det er 4370 ansatte i fylkeskommunen og i 2007 var budsjettet på ca. 3700 millioner kroner. 3500 av de ansatte jobber i videregående skole og ca.60 prosent av budsjettet går til videregående skole.

### **6.1.2 Sør-Trøndelag fylkeskommune – med Norges teknologihovedstad**

Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde i siste kvartal 2012 301 000 innbyggere fordelt på 18 855 km<sup>2</sup>. Fylket har hatt en stabil jevn befolkningsvekst i etterkrigsperioden. Sør-Trøndelag grenser til Nord-Trøndelag i nord, Møre og Romsdal i sør-vest, Oppland og Hedmark i sør og Jämtlands län i øst. Det finnes to byer i fylket; Trondheim og Brekstad. Sistnevnte er administrasjonssenter i Ørland kommune. Trondheim er administrasjonssenteret

for Sør-Trøndelag fylkeskommune og er Norges tredje største by med sine 169 000 innbyggere. Sør-Trøndelag fylkeskommune har ca. 2600 ansatte.

Sør-Trøndelag fylke er som sagt et fylke i sterk befolkningsvekst og har siden årtusenskiftet fått nesten 40 000 nye innbyggere.

*Tabell 7: Folketallsutviklingen i Sør-Trøndelag 2000-2012*

|  | Sør- Trøndelag |        |        |
|--|----------------|--------|--------|
|  | 2000K4         | 2006K4 | 2012K4 |
| <b>Folketallet ved inngangen til kvartalet</b> | 264565         | 277987 | 301805 |

I tillegg til å være administrasjonssenter for fylkeskommunen er det verdt å nevne at Trondheim er en typisk universitetsby med et stort kompetansemiljø innenfor særlig teknologiutvikling. De største næringene i fylket er knyttet til handel, foredling og distribusjon av mat og kolonialvarer.

Sør-Trøndelag fylkeskommune er organisert etter formannskapsmodellen. I 2007 var det Tore O. Sandvik som var fylkesordfører i Sør-Trøndelag. De politiske konstellasjonene i fylkestinget gjennom de siste fire valgene fremgår av tabellen under:

*Tabell 8: Medlemmer etter parti i Sør-Trøndelag 1999-2011*

|                           | Medlemmer |      |      |      |
|---------------------------|-----------|------|------|------|
|                           | 1999      | 2003 | 2007 | 2011 |
| Det norske Arbeiderparti  | 17        | 12   | 16   | 16   |
| Fremskrittspartiet        | 4         | 4    | 6    | 3    |
| Høyre                     | 12        | 6    | 5    | 9    |
| Kristelig Folkeparti      | 4         | 2    | 2    | 1    |
| Senterpartiet             | 6         | 4    | 3    | 3    |
| Sosialistisk Venstreparti | 5         | 6    | 3    | 2    |
| Venstre                   | 2         | 1    | 1    | 2    |
| Pensjonistpartiet         | 1         | 1    | 0    | 0    |
| Rød Valgallianse          | 2         | 1    | 1    | 0    |
| Rødt                      | 0         | 0    | 0    | 1    |
|                           | 53        | 37   | 37   | 37   |



Fylkestinget i Sør-Trøndelag preges av en stabil og sterk oppslutning om Arbeiderpartiet. Et annet særtrekk er spredningen. Selv om Høyre er det soleklart nest største partiet, må man kunne si at spredningen av ulike mandater fordelt på mange ulike partier er det som karakteriserer fylkestinget i Sør-Trøndelag.

### 6.1.3 Møre og Romsdal Fylkeskommune – skipsindustri og møbelproduksjon

I overkant av 250 000 innbyggere fordelt på 15450 kvm holder til i 36 forskjellige kommuner i Møre og Romsdal fylke. Fylket har hatt en jevn moderat befolkningsvekst de siste tiårene og i utgangen av 2012 var det nesten 260 000 innbyggere i fylket.

*Tabell 8: Folketallsutviklingen i Møre og Romsdal 2000-2012*

|  | Møre og Romsdal |        |        |
|--|-----------------|--------|--------|
|  | 2000K4          | 2006K4 | 2012K4 |
| <b>Folketallet ved inngangen til kvartalet</b> | 243842          | 245457 | 258956 |

Møre og Romsdal rommer de tre gamle fogderiene Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre. Fylket har 3 mellomstore byer (Ålesund, Molde og Kristiansund) der Ålesund er klart størst med over 42 000 innbyggere. Molde har ca. 24 500 innbyggere, mens Kristiansund har ca. 23 000 innbyggere. Møre og Romsdal grenser til Sør-Trøndelag i nord og Sogn og Fjordane i sør. Møre og Romsdal har, til forskjell fra f.eks. Finnmark, en rik industritradisjon. Både på Sunnmøre og på Nordmøre har man lange tradisjoner innenfor skipsbygging og diverse produksjon av ”skipsteknikk” i ulike varianter. På Sunnmøre er det dessuten en stolt tradisjon innenfor møbelproduksjon. Industritradisjonen er en viktig del av fylket sin identitet. I tillegg til skipsbygging og møbelindustri er fiskeindustrien viktig for mange samfunn langs Mørrekysten.

Organisatorisk skiller Møre og Romsdal fylkeskommune seg fra andre fylkeskommuner ved at de er organisert som enhetsfylke (som forsøk). Dette innebærer at en del av fylkesmannens administrative oppgaver er integrert med fylkeskommunen sine oppgaver. To styringslinjer integreres (Stigen & Hansen 2007), der fylkeskommunen i Møre og Romsdal har overtatt en del av fylkesmannen sine administrative oppgaver og det er fylkesdirektøren som nå sitter med det overordnende ansvaret for enhetsfylket sitt administrative myndighetsområde og oppgaveportefølje. Hvordan er så det politiske styringsgrunnlaget i Møre og Romsdal?

**Tabell 9:** Medlemmer etter parti i Møre og Romsdal 1999-2011

|                           | Medlemmer |      |      |      |
|---------------------------|-----------|------|------|------|
|                           | 1999      | 2003 | 2007 | 2011 |
| Det norske Arbeiderparti  | 12        | 9    | 12   | 12   |
| Fremskrittspartiet        | 7         | 10   | 10   | 8    |
| Høyre                     | 10        | 8    | 7    | 11   |
| Kristelig Folkeparti      | 9         | 5    | 5    | 4    |
| Senterpartiet             | 7         | 5    | 5    | 4    |
| Sosialistisk Venstreparti | 3         | 4    | 2    | 1    |
| Venstre                   | 3         | 3    | 3    | 4    |
| Pensjonistpartiet         | 1         | 0    | 0    | 0    |
| Andre lister              | 5         | 3    | 3    | 3    |
|                           | 57        | 47   | 47   | 47   |

Fylkestinget i Møre og Romsdal har tre ”sterke” partier der Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre kniver om å være størst. I 2007, da jeg intervjuet var Jon Aasen fylkesordfører. Dette vervet måtte han overlate til Olav Bratland fra Høyre senere på året da det var valg. Jokeren i spillet om ordførerpostene i 2003 og 2007 har imidlertid vært Svein Atle Roseth (KrF). Han var varaordfører i begge periodene, og det var med hans støtte at Jon Aasen vant valget i 2003, men det var også ved hans støtte at Olav Bratland fikk overta posten høsten 2007. Trøsten for Jon Aasen får være at han igjen ble fylkesordfører ved fylkestingsvalget i 2011.

#### **6.1.4 Finnmark fylkeskommune – to folk og rikelig med plass**

Finnmark ble eget amt i 1866 og administrasjonen ble midlertidig lagt til Hammerfest. I 1888 ble det bestemt at administrasjonsstedet skulle være Vadsø, og dette er fylkeskommunen sitt administrasjonssted også i dag. I 1919 ble amtstinget avløst av et fylkesting og det ble bestemt at det nye fylket skulle hete Finnmark. Amtmennene ble fra dette av fylkesmenn. En av de første viktige ideologiske sakene som fylkestinget arbeidet med, var betegnelsen på det urfolket som vi i dag omtaler som samer. I 1932 vedtok fylkestinget at man skulle bruke begrepet *same* i stedet for *lapp*.

Finnmark fylkeskommune består av 19 kommuner. Fylket har ca. 74 000 innbyggere fordelt på snaut 49 000 kvm. Det betyr at Finnmark fylkeskommune har 1,5 % av befolkningen og et areal som tilsvarer ca. 15 % av Norges fastlandsareal. Finnmark sliter med en

befolkningsnedgang. I løpet av de siste 30 årene har folketallet blitt redusert med over 6000 innbyggere. Men, i følge den statistikken jeg har hentet fra SSB, så ser tendensen til nedgang i folketallet til å ha flatet ut de siste årene.

*Tabell 10: Folketallsutviklingen i Finnmark 2000-2012*

|  | Finnmark/Finnmárku |        |        |
|--|--------------------|--------|--------|
|  | 2000K4             | 2006K4 | 2012K4 |
| <b>Folketallet ved inngangen til kvartalet</b> | 74148              | 72726  | 74509  |

Som det fremgår av tabellen har fylket faktisk flere innbyggere ved utgangen av 2012 enn de hadde ved utgangen av år 2000. Å gå inn på årsakene til denne utflatingen ligger utenfor mandatet av denne avhandlingen, men i intervjuene pekes det på to forhold. Det ene er snehvitutbyggingen i Hammerfest. Det andre er ”tilstrømmingen” fra Russland.

Finnmark ”deles” gjerne inn i østfylket og vestfylket i dagligtalen og det er vestfylket som må sies å være i den mest positive utviklingen for tiden. Særlig viktig i denne sammenhengen er Snehvit-utbyggingen og ”klondykestemningen” i Hammerfest. Hammerfest, Kirkenes, Alta og administrasjonssenteret Vadsø er de viktigste regionale sentraene i fylket der de tre første er i størst vekst. Fylket har ingen store byer. Finnmark fylkeskommune er organisert etter formannskapsmodellen.

Finnmark er et spesielt fylke av flere grunner, men særlig to kjennetegn peker seg ut. Det ene er geografi og det andre er urbefolkning. Finnmark fylke er vårt nordligste fylke, det er vårt største fylke og det er det fylket som er tynnest befolket. Dette innebærer at Finnmark fylke har spesielle geografiske og demografiske utfordringer å stri med. Store avstander og fraflytting er konteksten for å drive samfunnsutvikling i Finnmark. I tillegg har Finnmark et urfolk, samene. Samene har spesielle rettigheter og interesser i ulike saker og de har dessuten sine egne beslutningsarenaer som f.eks. Sametinget som fylkeskommunen må forholde seg til. Et tredje og meget sentralt moment er det mine informanter kaller for utenrikspolitikk. Finnmark skiller seg fra de andre fylkene ved at de er geografisk plassert i det strategiske nordområdet. Dette betyr at det er spesielle nasjonale interesser knyttet til dette området. Men enda viktigere for innbyggerne og beslutningstakerne er nærheten til Russland. Dette har hatt stor innflytelse på både kulturliv og handel.

Finnmark har tradisjonelt sett vært et ”arbeiderpartifylke”, noe tabellen under også viser.

*Tabell 11: Medlemmer etter parti i Finnmark 1999-2011*

|                           | Medlemmer |      |      |      |
|---------------------------|-----------|------|------|------|
|                           | 1999      | 2003 | 2007 | 2011 |
| Det norske Arbeiderparti  | 11        | 14   | 15   | 15   |
| Fremskrittspartiet        | 4         | 4    | 6    | 4    |
| Høyre                     | 8         | 5    | 4    | 7    |
| Kristelig Folkeparti      | 2         | 1    | 1    | 1    |
| Senterpartiet             | 2         | 2    | 2    | 1    |
| Sosialistisk Venstreparti | 4         | 5    | 4    | 2    |
| Venstre                   | 1         | 1    | 1    | 2    |
| Andre lister              | 3         | 3    | 2    | 3    |
|                           | 35        | 35   | 35   | 35   |

På intervju tidspunktet var det også Arbeiderpartiet som hadde ordføreren, Runar Sjøstad. Han har siden hatt denne posten. Et kjennetegn ved den politiske sammensetningen i Finnmark er to blokker der man har en tydelig høyreside og en stor venstreside. En naturlig konsekvens av denne høyre-venstre-polariseringen blir et svakt sentrum.

### 6.1.5 Nord-Trøndelag fylkeskommune – parlamentarisme og bredt engasjement

Nord-Trøndelag fylkeskommune utgjør den nordlige delen av Trøndelag og grenser til Nordland i nord og Sør-Trøndelag i sør. Her er det snaut 135 000 innbyggere fordelt på ca. 22 400 km<sup>2</sup>. Som det fremgår av tabellen, har fylket en svak befolkningsvekst etter årtusenskiftet.

*Tabell 12: Folketallsutviklingen i Nord-Trøndelag 2000-2012*

|   | Nord-Trøndelag |        |        |
|---|----------------|--------|--------|
|   | 2001K4         | 2006K4 | 2012K4 |
| <b>Folketal ved inngangen til kvartalet</b> | 127390         | 128853 | 134114 |

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har hovedsete i Steinkjer. Fylket deles gjerne inn i distriktene Innherred, Fosen, Stjørdalen og Namdalen. Det er 6 byer i fylket, men ingen

storbyer. Stjørdal og Steinkjer er omtrent like store med litt over 20 000 innbyggere. Mer kuriøst er det at fylket har Norges minste by; Kolvereid med ca. 1500 innbyggere.

Som i alle andre fylkeskommuner blir viktige beslutninger fattet i fylkestinget, men Nord-Trøndelag fylkeskommune er organisert etter et annet prinsipp enn de andre fylkeskommunene i denne undersøkelsen. I Nord-Trøndelag innførte de i 2003 parlamentarisme, noe som i korthet betyr at man velger et fylkesråd som er utøvende myndighet. Fylkesrådet (som kan sammenlignes med regjering) utpekes av fylkestinget. På den måten oppheves på den ene siden skillet mellom politikk og administrasjon. På den andre siden blir det politiske handlingsrommet og ansvarsområdet større. Fylkesordføreren får i en parlamentarisk modell en mer symbolsk rolle enn i formannskapsmodellen. Fylkesordføreren sin rolle som møteleder blir i større grad rendyrket, mens hans operative funksjon blir nedtonet.

Når det gjelder Nord-Trøndelag, så er dette fylket sammen med Sogn og Fjordane, kjent for å være senterpartibastioner. På intervjutidspunktet var ordførerposten besatt av Senterpartiet, mens fylkesrådslederen kom fra Arbeiderpartiet. Og nettopp disse partiene er de to store partiene i fylkestinget gjennom de siste 10-12 årene.

*Tabell 13: Medlemmer etter parti i Nord-Trøndelag 1999-2012*

|                           | Medlemmer |      |      |      |
|---------------------------|-----------|------|------|------|
|                           | 1999      | 2003 | 2007 | 2011 |
| Det norske Arbeiderparti  | 18        | 12   | 13   | 15   |
| Fremskrittspartiet        | 3         | 3    | 5    | 3    |
| Høyre                     | 4         | 3    | 3    | 5    |
| Kristelig Folkeparti      | 3         | 2    | 2    | 1    |
| Senterpartiet             | 10        | 8    | 7    | 7    |
| Sosialistisk Venstreparti | 5         | 5    | 3    | 2    |
| Venstre                   | 2         | 2    | 2    | 2    |
|                           | 45        | 35   | 35   | 35   |

Det kan være interessant å merke seg at i Nord-Trøndelag hadde man i 2003 og 2007 et flertall i fylkestinget som burde gjenspeile regjeringens politikk og oppfatninger om regionsaken. Men som den videre analysen vil avdekke, var Senterpartiet i Nord-Trøndelag på kollisjonskurs med kommunal og regionalminister Åslaug Haga fra samme parti.

## 6.1.6 Sogn og Fjordane fylkeskommune – en bratt senterpartibastion

I 1919 ble Nordre Bergenhus Amt gjort om til Sogn og Fjordane fylke. Sogn og Fjordane fylke omfatter 26 kommuner fordelt på 18 623 km<sup>2</sup>. Det er ca. 108 000 innbyggere i fylket, noe som gjør det til det nest minste fylket målt i antall innbyggere.

*Tabell 14: Folketallsutviklingen i Sogn og Fjordane 2000-2012*

|  | Sogn og Fjordane |        |        |
|--|------------------|--------|--------|
|  | 2000K4           | 2006K4 | 2012K4 |
| <b>Folketallet ved inngangen til kvartalet</b> | 107599           | 106233 | 108624 |

Som vi ser, har folketallet vært stabilt rundt nåværende nivå de siste årene. I Sogn og Fjordane er det vanlig å dele fylket i tre distrikter; Nordfjord, Sunnfjord og Sogn.

Administrasjonen til fylkeskommunen ligger på Hermansverk i Leikanger kommune. Det er ingen store byer i Sogn og Fjordane. Den største byen er Førde med ca. 12000 innbyggere. Sogn og Fjordane er preget av dramatisk natur med store avstander og mange barrierer i form av fjell og fjorder. I dette fylket er det derfor svært mange tunnel- og fergeforbindelser og samferdsel er alltid et sentralt tema.

I Sogn og Fjordane har man historisk hatt en variert næringsstruktur. Verdt å nevne er metallverkene i Høyanger og Årdal, verfts- og offshoreindustrien i Sunnfjord og fiskeindustrien i Nordfjord. Men alle disse næringene er i dag i omstilling, og mange steder med ensidige og sårbare næringsstrukturer er i dag hardt rammet av nedskjæringer og omstillinger. I fylket er dessuten turisme en viktig næringsvei med sin spektakulære natur og verdensarvområdet i Nærøyfjorden.

Fylkeskommunen er organisert etter formannskapsmodellen. Partifordelingen i fylkestinget har de siste årene vært som følger:

*Tabell 15: Medlemmer etter parti i Sogn og Fjordane 1999-2011*

|                           | Medlemmer |      |      |      |
|---------------------------|-----------|------|------|------|
|                           | 1999      | 2003 | 2007 | 2011 |
| Det norske Arbeiderparti  | 10        | 10   | 11   | 11   |
| Fremskrittspartiet        | 2         | 3    | 4    | 3    |
| Høyre                     | 6         | 4    | 5    | 7    |
| Kristelig Folkeparti      | 5         | 3    | 3    | 3    |
| Senterpartiet             | 10        | 12   | 11   | 10   |
| Sosialistisk Venstreparti | 2         | 3    | 2    | 2    |
| Venstre                   | 4         | 4    | 3    | 3    |
|                           | 39        | 39   | 39   | 39   |

Som det fremgår av tabellen, er Sogn og Fjordane den andre senterpartibastionen på mellomnivået. Det var Senterpartiet som hadde ordførervervet i reformperioden, altså etter valgene i 2003 og 2007. Arbeiderpartiet er omtrent jamstort med Senterpartiet og i forbindelse med fylkestingsvalget i 2011 fikk Arbeiderpartiet ordførervervet. Det var på mange måter disse to partiene som preget debatten om nye regioner i fylket også. Arbeiderpartiet i Sogn og Fjordane var nemlig sterke regionstilhengere, mens Senterpartiet inntok en mer diffus holdning til spørsmålet om nye store regioner.

## 6.1.7 Oppsummerende fakta og betraktninger

Presentasjonen av fylkeskommunene kan fort bli litt overveldende. Jeg har derfor sammenstilt en del fylkesfakta i tabellen nedenfor:

*Tabell 16: Oppsummerende fylkesfakta*

| Fylkeskommune    | Innbyggere           | Areal  | Ant. kommuner | Styreform          | Største parti | Ansatte | For stor region? |
|------------------|----------------------|--------|---------------|--------------------|---------------|---------|------------------|
| Hordaland        | 486832 <sup>21</sup> | 15450  | 33            | Formannskapsmodell | Høyre         | 4374    | Ja               |
| Sør-Trøndelag    | 295385               | 18831  | 25            | Formannskapsmodell | AP            | 2700    | Ja               |
| Møre og Romsdal  | 255431               | 15450  | 36            | Formannskapsmodell | AP            | 2400    | Nei              |
| Finnmark         | 73571                | 48649  | 19            | Formannskapsmodell | AP            | 1000    | Nei              |
| Nord-Trøndelag   | 133390               | 22414  | 23            | Parlamentarisme    | AP            | 1700    | Nøler            |
| Sogn og Fjordane | 108044               | 18620  | 26            | Formannskapsmodell | AP            | 1300    | Nøler            |
|                  | 1352653              | 139422 | 162           |                    |               | 13474   |                  |

En hovedhensikt med tabellen er å synliggjøre dimensjonene og vise at fylkeskommunene er store og viktige aktører i den norske forvaltningskjeden og i det norske velferdssystemet<sup>22</sup>. I casefylkene bor det over 1,3 millioner mennesker og fylkeskommunene har til sammen godt over 13 000 ansatte. Et annet poeng er å anskueliggjøre forskjellene; vi kan se at Finnmark fylke er det suverent største fylket, over tre ganger så stort som f.eks. Hordaland. Men det bor over seks ganger så mange mennesker i Hordaland som i Finnmark. Disse dimensjonene er viktig bakgrunnskunnskap for å forstå fylkeskommunens rolle i eget fylke.

Andre demografiske faktorer som trer frem er at Hordaland og Sør-Trøndelag fylker er store byfylker med sterk befolkningsvekst. Også Møre og Romsdal har en fin befolkningsvekst selv om den ikke er like stor som i Sør-Trøndelag og Hordaland. Finnmark, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag har en stabil befolkningsmengde med ørliten vekst. Det er verdt å merke seg at de tre fylkene med lavest befolkningsvekst også er de tre minste fylkene målt i antall innbyggere.

<sup>21</sup> Pr.1.juli 2011. kilde: Wikipedia

<sup>22</sup> Til tross for at det i utvalget er en overvekt av små fylkeskommuner målt i antall innbyggere.



Politisk er det også noen forskjeller selv om mønstrene her ikke er like klare. Arbeiderpartiet er mye sterkere i Sør-Trøndelag enn i Hordaland. I Hordaland har man derimot en sterkere borgelig blokk ved at Høyre og Frp sammen med KrF er store. Til tross for ulikheten i den politiske sammensetningen fremstår begge fylkene som klare regionalister. Nølerne, altså Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane, har tradisjonelt blitt omtalt som senterpartibastioner - noe oversikten bekrefter. Et viktig spørsmål videre blir å drøfte om det kan være en sammenheng mellom et sterkt Senterparti i disse fylkene og deres status som nølere. Finnmark er et Arbeiderpartifylke. Selv om Finnmark har et ganske likt politisk styringsgrunnlag som f. eks. Sør-Trøndelag, så ble konklusjonene i regionsaken ulike. Det må finnes andre forklaringer på hvorfor utfallene ble så forskjellige. I Møre og Romsdal har man to forholdsvis like blokker som står mot hverandre; den borgerlige mot Arbeiderpartiet der KrF spiller en nøkkelrolle.

### **6.1.8 Tre fortellinger om regionalisering**

Over ga jeg et hint om ulike problembeskrivelser for hhv. Hordaland fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune med bakgrunn i ulike demografiske og geografiske forhold.

Videre i de neste avsnittene skal jeg forsøke å redegjøre for ulike historier med bakgrunn i ulike problemoppfatninger og løsningsforslag i fylkene. Målet er å gi et ”sammendrag” av det jeg oppfatter som sentralt i tekstmaterialet knyttet til temaene i intervjuguiden. Jeg vil organisere kapitlet videre med utgangspunkt i kategoriseringene av fylkene: *regionalistene*, *tradisjonelistene* og *nølerne*. Hvilke ideer disse fylkene har om regionalisering og deres meninger om transformasjonsprosessen, utgjør rammen for dette kapitlet. De tre ulike fortellingene følger stort sett samme oppsett der jeg fokuserer på *rollebeskrivelse*, *samarbeidsprosesser* og *regionaliseringsarbeid*, *problemoppfatninger/diagnose*, *løsningsforslag* og *betraktninger om transformasjonen* og særlig med vekt på reformprosessen. Det er på en måte deres beskrivelse av seg selv, deres analyse av den situasjonen fylkeskommunen befinner seg i, deres meninger om endringsprosessen og deres forestillinger om fremtiden jeg er ute etter å få tak i, m.a.o. informantenes oversettelser: ”The translator expresses their desires, their secret thoughts, theory interests, their mechanisms of operation. This is the most general way of expressing it, for what is true for human entities, whether they be collective or individual, is also true for other elements that constitute an actor-world” (Callon1986: 25) . Det er som sagt to fylkeskommuner i hver kategori. Når jeg nå fra punkt 6.3 presenterer det jeg oppfatter som det mest vesentlige fra samtalene mine i

fylkeskommunene, har jeg flere steder fokus på ett og ett fylke. Det vil si at jeg i kategorien ”regionalister” kan presentere stoff fra Hordaland før jeg presenterer stoff fra Sør-Trøndelag. Det er ikke fordi oppfatningene nødvendigvis følger fylkesgrensene. Det er for å holde oversikt. Også derfor avslutter jeg hvert avsnitt med en kort oppsummerende sammenligning innenfor kategorien. Dette gjør jeg for å få frem eventuelle nyanser og motsetninger og likheter innad i fylkene og mellom fylker i samme kategori. En mer omfattende sammenligning på tvers av kategoriene innleder neste kapittel. Før jeg redegjør for de ulike oppfatningene i fylkeskommunene, bør utsagnene plasseres i tid. Det betyr at et utsagn må forstås i lys av det tidsaspektet det ble framført i – og slik sett plasseres inn i transformasjonsprosessen av mellomnivået.

### **6.1.9 Samtalene og en tidspunksrefleksjon**

Alle samtalene ble foretatt på slutten av 2007. Det betyr at intervjuene ble foretatt ganske kort tid etter fylkestingsvalget den 10. september. De første intervjuene ble foretatt den 13. september og de siste intervjuene fant sted i Trondheim medio oktober. På denne tiden skulle fylkeskommunene allerede ha tatt stilling til inndelingen, men det endelige spørsmålet om inndeling ble som sagt utsatt slik at man skulle få anledning til å vurdere det i sammenheng med oppgaveporteføljen. Det såkalte ”oppgavebrevet” ble sendt ut 26. februar 2008 med høringsfrist 30. april samme år. Det var altså i tiden før oppgavebrevet ble sendt ut at jeg foretok mine intervjuer. Fra før hadde fylkeskommunene gitt en foreløpig uttalelse om inndeling. Akkurat som tidsaspektet preger prosesser preger de også intervjuene. Det er for eksempel rimelig god grunn til å hevde at informantene på dette tidspunktet hadde god oversikt over regionsaken. De hadde deltatt i prosessen på ulike måter, f.eks. gjennom møter, gjennom å bidra til å lage premissdokumentet for oppgaver og inndeling og gjennom offentlig debatt. Dessuten hadde de forut for intervjuene fått reformplanen (St.meld.nr.12., 2006-2007) til behandling, behandlet den politisk på fylkesnivået og skrevet høringsuttalelser til den. Jeg vil hevde at informantene var meget kompetente og godt opplyste om regionsaken da jeg intervjuet dem.

To-tre måneder etter intervjuene sto den endelige høringsrunden for tur. Intervjuene kan derfor sies å ha blitt gjort i slutfasen – altså i fasen hvor fylkesaktørene skulle avgi sitt endelige standpunkt. De skulle altså mobilisere for det siste oppgjøret. Og begge disse momentene mente jeg å kunne fornemme: På den ene siden at informantene hadde stor innsikt i regionsaken – og på den andre siden en form for argumenterende, entusiastisk og avklart

oppfatning om regionsaken. Jeg skal videre i kapitlet prøve å tilkjenne hva disse oppfatningene besto i.

## 6.2 Regionalistene - drømmen om landsdelsregioner

De fleste av dem jeg intervjuet i Hordaland og Sør-Trøndelag fylkeskommune, slutter seg til ideen om store regioner (minus en tonivåtilhenger). Regionalistene er i denne avhandlingen å betrakte som en kategori personer som slutter seg til masterideen om store regioner. I denne studien er det to fylkesting som har vedtatt at de ønsker å bli store regioner. Derfor er disse fylkeskommunene omtalt som regionalister. Hva er det som kjennetegner oppfatningene til ledelsen i regionalistfylkene i forbindelse med den transformasjonsprosessen de var inne i? Hvilke tanker har de om endringsprosessen, om seg selv og om fremtiden?

### 6.2.1 Rollebeskrivelse. Først og fremst en forvaltningsaktør

I de to største fylkene svarte alle informantene at det er skole og samferdsel som er de viktigste oppgavene med et særlig trykk på skole. Etter hvert i samtalen kom de inn på andre oppgaver også, men det var skole og samferdsel som pekte seg ut som de to viktigste sektorene slik omstendighetene var i 2007. Hvor viktig en oppgave er, gjenspeiler seg i budsjettet og i folks erfaringer med oppgaven. Det er videregående skole som binder opp mest penger og det er denne oppgaven innbyggerne adresserer til fylkeskommunen. Derfor svarer mange av informantene at skole er den viktigste oppgaven. Når det er sagt, så snakker flere av informantene om et *økt fokus* på oppgaver knyttet til *regional utvikling* og en fylkesordfører forteller at de siste fire årene har de *”arbeidet mye tettere mot kunnskapsmiljøene, altså universitetet og høyskolen spesielt og næringslivet for å få til partnerskapene for regional utvikling”*. Fylkesrådmannen understøtter dette ved å fortelle at fylkeskommunen har gått inn i utviklingsrollen med *”mye større glød enn det både jeg og mange andre hadde forventet”*.

I Hordaland er det en informant som har en noe mer kritisk innfallsvinkel til betraktningen av transformasjonen av mellomnivået som en bevegelse fra forvaltning til utvikling. Han påpeker at begrepet ”utviklingsaktør” for han er et problematisk og ”hult” begrep som det er vanskelig å fylle med innhold. Han forteller videre at mye av det fylkeskommunene skal drive med i fremtiden vil være *”konsentrert rundt det som vi har direkte forvaltningsansvar*

*for, mens veldig mye av praten vil være konsentrert rundt det som vi ikke har direkte forvaltningsansvar for”.*

I Sør-Trøndelag trekker oppfatningene i samme retning, men her er man kanskje enda tydeligere når jeg spør om hva som er fylkeskommunens viktigste oppgaver og funksjoner. En person svarer: *”Videregående skole. Punktum!”*. I forbindelse med dette konsise utsagnet sier han videre at i tillegg til å drive på med videregående skole så er det *”artig å drive på med regional utvikling, og det gjør at man kanskje overvurderer sin egen betydning fordi det er en del pressgrupper som blir opptatt av oss i et samspill, men de er utrolig marginale”*.

### ***Samarbeidsprosesser og regionaliseringsarbeid***

I Hordaland utkrystalliserer det seg to ulike tolkninger av hvorvidt fylkeskommunen er en aktiv aktør i ulike regionale prosesser på ulike nivå, og hvorvidt disse prosessene er betydningsfulle. Den ene tolkningen er nær og entusiastisk, mens den andre er mer kritisk distansert. Den nære og entusiastiske tolkningen forteller historien om en svært aktiv fylkeskommune som tar initiativ overfor næringsliv, organisasjoner og lokale og regionale lag. Her fortelles det også om en fylkeskommune med internasjonalt engasjement og ambisjoner og med en aktiv medieprofil. Dette engasjementet er et skritt på veien for å realisere ideen om regionenes Europa. Den stadige nasjonale sentraliseringen er en trussel og det å etablere store regioner er et mottiltak. Som et mottrekk til sentraliseringen dannet fylkeskommunene Vestlandsrådet. Målet var at medlemsfylkene på sikt skulle etablere en stor vestlandsregion. Følgende sitat kan illustrere problemforståelsen: *”Vi så at sykehusene ble tatt, og vi tenkte – hva blir det neste, hva blir det neste og hva blir det neste?”* Når det gjelder konkrete organisatoriske ordninger i forhold til regionaliseringsprosesser, så har Hordaland fylkeskommune opprettet en egen enhet som kalles ”kommunesamarbeid”. I tillegg har man etablert politiske treffpunkter der Hordalandskonferansen kanskje er den mest kjente. Man har også såkalte Rup-møter<sup>23</sup> hvor man møter de statlige aktørene regelmessig.

Den mer kritisk-distanserte varianten av denne historien tegner et bilde av en fylkeskommune som bistår kommuner i lokale prosjekter og i samhandlingen mellom det lokale og det statlige nivået. Når det gjelder arbeidet med å jobbe frem en større region, så snakkes det her om en mindre målrettet prosess med strategiske aktører involvert. Ambisjonen om å jobbe mot en stor Vestlandsregion var basert på skinnenighet der de andre aktørene sine ambisjoner (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Rogaland) trekkes i tvil. Skinnenigheten besto i følgende;

---

<sup>23</sup> RUP = regionalt utviklingsprogram

*”man var enige om en idé, men man hadde langt fra sortert ut hva som skulle skje videre i prosessen”.* Når ideen skulle konkretiseres, oppsto uenighetene.

I Sør-Trøndelag fremstår fylkeskommunen som en svært aktiv aktør når det gjelder regionaliseringsarbeid. Det gode samarbeidet med næringslivet, forskningsinstitusjonene og universitetet vektlegges. I forbindelse med å realisere ideen om en større region har man involvert mange aktører, alt fra LO og NHO via banker til kommunene. Sør-Trøndelag deltar med stor iver i et forum som kalles Trøndelagsrådet. Trøndelagsrådet består av Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Trondheim kommune. Her diskuteres ulike saker av felles betydning i tillegg til at de laget felles regionplan og felles samhandlingsplan som er vedtatt i begge fylkestingene.

## **6.2.2 Diagnose. Vingeclippet og dødsdømt**

I dette avsnittet er jeg ute etter å avdekke hvilke problemoppfatninger informantene har. Hva er deres forståelse av nåsituasjonen og hvordan betegner de den? I hvilken grad har fylkeskommunen nok oppgaver og i hvilken grad er oppgaveporteføljen tilpasset de forventinger som fylkeskommunen skal innfri? Mange tegner et bilde av en fylkeskommune som skal innfri andre og nye behov. Hva består disse behovene i og hvilke utfordringer har fylkeskommunen i fremtiden sett gjennom fylkesaktørens linser?

### ***Få muligheter til helhetlige grep og liten utviklingskraft***

En informant forteller at fylkeskommunen i dag er *”vingeklippet på en del områder”* og at mye av ressursene forsvinner inn til Oslo. Hun gir videre uttrykk for at fylkeskommunen må få større autonomi, flere oppgaver og større muligheter til å utvikle eget fylke. Gjennom intervjuet trekker informanten ofte opp en *sentrum-periferidimensjon* som begrunnelse for fylkeskommunens problemer. Informanten savner muligheten til å ta et *”samla grep på de overordnede politiske områdene”*.

En annen person fra samme fylke sier at fokuset på rollen som *regionalpolitisk aktør* kom for fullt da Erna Solberg var kommunal- og regionalminister og mange mente, i følge denne informanten, at *”det var et element i det å vanne ut fylkeskommunen”*. Men det gikk ikke slik fordi fylkeskommunen tok tak i utviklerrollen med en *”mye større glød enn det både jeg og mange hadde forventet”*. I forlengelsen av dette bygger denne personen videre opp et resonnement som kretser rundt det han betrakter som den største utfordringen for fylkeskommunen:

*”Hvis man skal klare å overleve i et dynamisk samfunn, der ikke alt er fast lenger, så er man avhengig av å være interessant og lekker på et vis – for vi er konkurranseutsatt. Jeg mener at vi på sett og vis må akseptere å være konkurranseutsatt for til syvende og sist er det samfunnet rundt oss vi er til for og hvis samfunnet ikke oppfatter at vi har en fornuftig rolle å spille så blir vi utspilt”.*

Et moment som dukker opp i en samtale i Sør-Trøndelag, er at mellomnivået *ikke har styringsmuligheter*. De ulike sektorene blir styrt av andre aktører. En person sier det på denne måten:

*De som styrer veg-politikken er ”byråkrater som i realiteten ikke har instruksjoner fra noen, annet enn en rammestyring fra Stortinget der Stortinget tror de styrer. Forskningspolitikken styres av forskningsbyråkratene og landbruks- og miljøpolitikken styres av landbruksbyråkrater”.*

Det er de sentrale byråkratene som har kontroll over de virkemidlene som fylkeskommunen trenger kontroll over for at fylkeskommunen skal bli en slagkraftig utviklingsaktør ifølge denne personen. Denne *mangelen på utviklingskraft* fører til at ingen *”forholder seg til fylkeskommunen som en maktfaktor”*, slik han ser det. Derfor er han klar på at de viktigste oppgavene fremdeles er knyttet til videregående skole og til en viss grad tannhelse. Slik informanten så det i slutten av 2007, så var fylkeskommunen *”dødsdømt i den rollen den har i dag fordi man ikke har tilstrekkelig nok opinionsforankring til å holde seg med et slikt demokratisk nivå”*.

### ***Liten legitimitet i omgivelsene***

Det er få informanter i kategorien regionalister som har noen illusjon om at fylkeskommunen har høy status eller i det hele tatt er en kjent aktør i omgivelsene. Gjennomgangstonen er at velgerne ikke kjenner til dem, og at de andre aktørene har *”et blandet forhold”* til fylkeskommunen. Typiske utsagn om innbyggernes forhold til fylkeskommunen er *at ”jeg tror ikke borgere flest har et forhold til fylkeskommunen”* eller *at ”folk flest har et relativt nøytralt forhold til fylkeskommunen”*. De fleste informantene i denne kategorien trekker også opp et skille mellom dem selv som byfylker og fylker uten store byer. De gir uttrykk for at fylkeskommunene relativt sett er viktigere for folk jo lenger ut i periferien<sup>24</sup> man kommer.

---

<sup>24</sup> Periferi blir i denne konteksten forstått som *”jo lenger bort fra en større by”*. Både Sør-Trøndelag og Hordaland har store byer hhv. Trondheim og Bergen.

Kommunenes forhold til fylkeskommunen beskrives i avmålte vendinger. Informantene har ingen illusjoner om at de utgjør den store forskjellen for primærkommunene. Men det ser ut til å være en interessant forskjell mellom Hordaland og Sør-Trøndelag når det gjelder fylkeskommunens forhold til sine største bykommuner. I Hordaland gir de uttrykk for en viss grad av friksjon mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune, mens i Sør-Trøndelag gir de uttrykk for et forholdsvis godt samspill mellom Trondheim kommune og fylkeskommunen, særlig i forhold til arbeidet med det som kan kalles regionalisering, altså arbeidet knyttet til å utvikle regionen.

Når det gjelder næringslivets syn på fylkeskommunen, er informantene fremdeles avmålte, men noe mer offensiv i sin beskrivelse. Flere av dem jeg snakket med, blir konkrete og forteller om ulike prosjekter, programmer og samarbeidstiltak de deltar i; både som initiativtaker, koordinator og som ”vanlig deltaker”. Det fremgår også at næringslivet spesielt, men også lag og organisasjoner generelt, har blitt mer sentrale aktører for fylkeskommunen å samhandle med i sin iver etter å realisere utviklingsrollen. Som en intervjuperson uttrykker det; ”i fremtiden må vi søke legitimitet hos kommunene, institusjonene, NHO, LO, idrettskretsen og alle som jobber for å utvikle et bedre samfunn – ikke hos individene. De er opptatt av hvilke velferdstjenester de får, ikke hvem som utfører disse tjenestene”<sup>25</sup>.

En annen viktig aktør i fylkeskommunens institusjonelle omgivelser er rikspolitikerne. Bildet som tegnes av forholdet mellom rikspolitikerne og deres syn på fylkeskommunen er ikke spesielt preget av harmoni og anerkjennelse. Fylkeskommuneaktørene forteller en historie om rikspolitikere som enten ønsker å skvise fylkeskommunen eller som er uinteresserte og likegyldige til fylkeskommunenivået. Dette er kjernen i det bildet som tegnes av rikspolitikerens syn på fylkeskommunenivået.

### **6.2.3 Løsningen – Ideen om landsdelsregioner**

I denne kategorien verserer det i hovedsak to forholdsvis tydelige ideer om hvordan det folkevalgte regionnivået bør utformes i fremtiden. Den ideen med sterkest oppslutning er *ideen om store regioner*. Den alternative ideen (som ikke er en regionidé) er å utvikle det folkevalgte mellomnivået. Det er den første ideen som står sterkest, og det er denne ideen som korresponderer med fylkestingsflertallet i Sør-Trøndelag og i Hordaland. Men hva er det

---

<sup>25</sup> Dette sitatet er noe omskrevet/sammenfattet av meg.

informantene legger i denne ideen? Hvilke komponenter kan den sies å ha slik som det blir gitt uttrykk for i intervjuene?

### ***Størrelse teller...***

Som det fremgår av foregående avsnitt er kjernen i problemoppfatningen knyttet til en mismatch mellom funksjon og form der det folkevalgte mellomnivået ikke er i stand til å løse sine utviklingsoppgaver på en god og helhetlig måte med dagens fylkesstruktur. Løsningen ligger i å endre struktur mot større landsdelsregioner. Den mest generelle forklaringen på hvorfor man bør endre struktur i retning av store regioner, dreier seg om å bli i stand til å tenke og handle helhetlig. Videre oppfattes ikke fylkesgrenseinndelingen som funksjonell. De territoriale grensene samsvarer ikke med andre naturlige former for samkvem; de korresponderer ikke med arbeids-bolig- og servicemarkedene og dessuten er fylkene for små til å motvirke sentralisering av nasjonalstaten på den ene siden, og gjøre seg gjeldene på den internasjonale arenaen på den andre siden.

### ***Regionenes Europa***

Ideen om landsdelsregioner ser ut til å ha en klar link til det som har blitt omtalt som ”regionenes Europa”<sup>26</sup>. Men hva består denne Europaorienteringen i sett gjennom informantenes linser? En person fra Hordaland sier det på denne måten;

*”Det som inspirerer oss her er at næringslivet er veldig internasjonalt og det gjør jo at vi i vår tanke er internasjonale; vi samarbeider med nordsjøkommisjonen, jeg er med i styret i assembly of European regions og ser hvordan regionene fungerer ute og hvilke myndighet de har og hvordan de jobber. Jeg tenker på Lisboa-traktaten som har inspirert oss i forhold til hva EU sier om hvordan det regionale nivået skal være”.*

Forestillingen om at Europa består av store og velfungerende regioner er sterk hos denne informanten; og denne forestillingen, sammen med et ekspanderende og internasjonalt orientert næringsliv, har inspirert han til å arbeide for en modell som harmonerer med forestillingen om regionenes Europa. Men hvordan er det ute i Europa – hvilke prosesser er det som gjør seg gjeldende der og ikke her? Slik er analysen til en informant fra Sør-Trøndelag;

*”Alternativet til å la byene konkurrere med hverandre er å bygge større regioner med slagkraft og virkemidler. Det er en grunn til at regionene vokser internasjonalt. Det er fordi innovasjonssystemene og universitetene er drivkreftene i den økonomiske utviklingen. Man kan velge å være med eller man*

---

<sup>26</sup> Se kap. 4.1.2 for omtale av ”regionenes Europa



*kan velge å la være. Men verken Bergen, Stavanger, Oslo, Trondheim, Tromsø eller for den saks skyld Kristiansand med en nytt universitet, kommer til å sitte å toe sine hender. Taperne i dette er spesielt Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag fordi det er fraflyttingsområder som ikke har universiteter i sin nærhet. Og de stiller seg da på sidelinjen med å la vær å være en del av den strategiske partnerskapen og dermed mister de også innflytelse på den politikken som kan balansere utviklingen i en slik region”.*

Som det fremgår av sitatene, er det i hovedsak utenforliggende faktorer som begrunner behovet for større regioner basert på forestillinger om regionenes Europa. En viktig faktor er det som oppfattes som sentralisering av politisk makt og myndighet og dermed at det utvikles et behov nedenfra for desentralisering. En annen faktor er konkurransekraft.

### ***Konkurransetenkning og utvikling av regionale fortrinn***

Regionenes Europa er ideen om regioner som konkurrerer med hverandre i en markedskontekst. Regionene må slik sett være dyktige til å produsere varer, tjenester og kompetanse som etterspørres både lokalt og globalt. Og for å utvikle regionale fortrinn må man altså endre de strukturelle vilkårene for dette utviklingsarbeidet ved å lage større regioner. En slik utviklingstenkning er nødvendig, ikke bare for å kunne selge varer og tjenester på et marked med internasjonal konkurranse, men også for å få folk til å bo og arbeide i regionene, og særlig i omlandet til regionene.

Tenkningen om at man befinner seg i konkurranse med andre regioner og aktører er en sentral begrunnelse for ideen om store regioner. Det man kan bli litt nysgjerrig på, er hvordan man jobber for å hevde seg i denne konkurransen? En person fra Sør-Trøndelag sa det på denne måten:

*”Vi har ikke utnyttet internasjonaliseringspotensialet i regionen. Vi har ikke sett at vi er i konkurranse med Københavnregionen, med Londonregionen eller med Stavangerregionen. Så for et par år siden ble det laget et notat som omhandler dette temaet og så gjorde ordføreren det til en valgkampsak at han vil lage et selskap for innflagging av virksomheter til Trøndelag. Så blir det en sak i fylkesutvalget hvor rådmannen bes om å jobbe videre med saken og sette av noen penger til det. Så inviterer vi rådmannen i Trondheim, fylkesrådmannen i Nord-Trøndelag, sparebanken, rektor på NTNU og Sintef – og hører om dette er en god idé. Så setter vi ned en arbeidsgruppe som jobber på oppdrag fra bidragsyterne som da kanskje har lagt inn 100 000 hver for å få opp et prosjekt. Etterpå reiser vi til København og så tar vi med oss ”Københavnledelsen” tilbake hit hvor vi har et møte på Britannia med representanter fra hele næringslivet. Og nå begynner det å danne seg en viten om at dette ikke var noen dårlig sak. Så bruker vi nesten ett år på å bygge et selskap og får samlet inn 5 millioner i året i tre år der vi skal se på om vi kan bli dyktigere til å internasjonalisere næringslivet, men også bringe kunnskap ut om regionen der Norge er tilstede. Det kan være en måte å jobbe på....”*

Dette sitatet er interessant fordi det illustrer på en god måte hvordan ideen om konkurrerende regioner i et internasjonalt perspektiv har lokale praktiske konsekvenser, både på politisk nivå og i konkrete arbeidsprosesser. Det lages arbeidsgrupper der mange aktører er involvert, man reiser til utlandet og inviterer deretter til besøk, man formaliserer samarbeidet og lager et aksjeselskap som skal bruke 15 millioner kroner på dette arbeidet i 3 år. Forestillingen om seg selv som internasjonal aktør har altså praktisk-organisatoriske konsekvenser og det blir brukt tid og ressurser på å utvikle seg selv som en internasjonal aktør.

### ***Desentralisering av makt og myndighet***

En annen grunn til at informantene ønsker å etablere store regioner, er for å motvirke det som oppleves som en *tiltakende sentralisering*, der staten stadig tar et stadig strammere grep og hvor det politiske handlingsrommet på mellomnivået blir skviset. Tanken er at en restrukturering mot store landsdelsregioner vil bidra til å bremse sentraliseringstendensen. Store regioner gir bare mening dersom det følger med makt og myndighet og slik sett regional autonomi. Et hovedbudskap er at når makten er sentralisert og beslutningene fattes sentralt, så er det vanskelig for regionalistene å utvikle regionen i et helhetsperspektiv. Et spørsmål som melder seg er; hva er det som sentraliseres og hvem det er som sitter med makten? Dette resonnementet fra en informant er dekkende for hvordan sentrifugalkraften virker ifølge regionalistene:

*”Vi vet at stortingsfolkene som vi sender inn til Oslo ikke klarer å ha oversikt over alt. Jeg kjenner ei veldig godt som sitter i helsekomiteen på Stortinget, og hun sier at ”vi kan ikke styre dette med sykehusene lenger. Vi kan ikke gå i detaljer. Vi har ikke kunnskap til det”. Ja, men hvem er det som styrer da? Joda, det er direktoratet som styrer. Og sånn vil det bli på felt etter felt for det er så komplisert at disse stakkarene som sitter på Stortinget umulig kan greie å ha kontroll på det. Så derfor tror jeg løsningen må være at vi får en større og mer selvstendig regional rolle enn vi har i dag. Og det betyr mer myndighet og penger – rett og slett!”*

Verdt å merke seg er at informanten forklarer hvordan sentraliseringsmekanismen fungerer; politikerne fatter beslutninger som innebærer sentralisering av tjenester og institusjoner for å få kontroll – i dette tilfellet en beslutning om å sentralisere sykehusene. Men siden sentrale politikere ikke ”kan gå i detaljer” eller ”ikke har kunnskap”, må ansvaret delegeres bort til direktoratene. At makten ender opp hos direktoratene og andre sentrale myndigheter blir særlig fremhevet nettopp blant regionalistene. En regiontilhenger fra et annet fylke sier det slik når jeg spør om forvaltningsreformen også er en demokratireform: *”Det er en*

*demokratireform for det dreier seg om å flytte makt bort fra ikke-folkevalgte organer (byråkratene) til folkevalgte organer. Det er jo det det dreier seg om”.*

Sitatet over fremhever forvaltningsreformen som en demokratireform. Reformen kan gi grunnlag for desentralisering av makt og myndighet på den måten at beslutningsmuligheter flyttes ut til regionene og at makt flyttes fra byråkratiet og over til folkevalgt kontroll. Forestillingen om at man står overfor en sentraliseringstendens med tilhørende byråkratisering er m.a.o. sterk blant regionalistene.

#### **6.2.4 Transformasjonsprosessen**

Jeg har til nå sett på hvilke problemoppfatninger regionalistene har og hvilke løsninger de ser for seg. Transformasjonsprosessen med vekt på selve reformforløpet kan ses på som et forløp langs en tidslinje der problemoppfatningene og løsningene blir eksponert for andre interesser og aktører. Hvordan dette forløpet er håndtert og hvordan informantene ser på de andre aktørene i dette forløpet, er sentralt for å danne seg et bilde av transformasjonen.

##### ***Om prosessen***

Som jeg tidligere har vist, er det fylkesnivået selv som på sett og vis har tatt initiativet til en reformering av det folkevalgte mellomnivået gjennom sitt vedtak på fylkesordførermøtet i 2004. Når det gjelder styringen av selve reformprosessen, er det en utbredt oppfatning at den har blitt styrt av det sentrale nivået med regjeringen i spissen. Det generelle bildet er at man som fylkeskommunal aktør bare har hatt begrenset innflytelse over reformprosessen. Noe som kjennetegner reformprosessen ifølge flere informanter, er at den tar en *paradoksal retning*. Den har et utgangspunkt og skal strekke seg etter noen ambisjoner. Men et stykke ute i reformforløpet skjer det noe som virker ”bremsende” på selve prosessen. En intervjuperson gir følgende analyse av forløpet:

*”Det her er jo en av de underligste reformer som er gjennomført. Her har det altså i alle demokratiske forsamlinger og i Stortingets flertall der 4 partiprogram, om du tar med KrF, blitt vedtatt at det skal være større og sterkere regioner med definerte oppgaver. Det er veldig detaljert beskrevet. Alle kommuner har uttalt seg og ca. 90 % av kommunene ønsker seg større og sterkere regioner i tråd med det som er sagt fra høringene til fylkesordførerne. I de samme partiene har det vært nye landsmøter som har presisert ambisjonen med unntak av SV som bare gjentok det de sa før. Altså har alle demokratiske organer uttalt seg om saken, og er krystallklare. Men de som er uenige, er fylkesmennene som ikke er valgt, det er vegsjefen, det er direktoratene, fagfolkene hos fylkesmannen*

*og det er høgskolestyrene. Hva tenker man da? Jo i et demokrati lytter man på dem som er ansatt og ikke på dem som er valgt. Det er klart betenkelig”.*

Denne personen gir uttrykk for at reformprosessen var godt forankret i demokratisk valgte organer på alle nivå. Det ”underlige” er at prosessen, til tross for sin gode politiske forankring, bremser opp. På dette tidspunktet var kandidaten overbevist om at reformen ikke ville gi resultater i tråd med grunnlaget for reformen.

De fleste personene blant regionalistene understreker at reformprosessen er godt forankret og at den slik sett burde hatt gode vilkår. Det typiske bildet som tegnes er at fylkesnivået har definert et behov og tatt initiativet til en reform som har møtt motstand ute i prosessforløpet. Og motstanden har en adresse. Det er embetsmennene som har kludret til reformprosessen gjennom å stille spørsmål og eksponere reformen for konkurrerende problemoppfatninger og ideer. Det tegnes et bilde av to fløyer som står i et interessemotsetningsforhold til hverandre der det folkevalgte mellomnivået har tatt initiativ til reform og der embetsnivået forsøker å ”opløse” reformen.

Med dette som utgangspunkt er det naturlig å undre seg over hvem som styrer reformprosessen? Den generelle holdningen er at det er Kommunal -og regionalministeren som styrer reformprosessen. Men dette betyr ikke at prosessen oppfattes som godt styrt. Regionalistene er gjennomgående kritiske til hvordan prosessen ble håndtert:

*”Jeg skulle ønske at Magnhild Meltveit Kleppa styrte den. Jeg har vært forbannet på Sp. Og det er egentlig fordi jeg mener Åslaug er enig med meg. Og de kunne utnyttet den makta innad i regjeringen. Jeg skulle ønske at Magnhild Meltveit Kleppa tok den makta og at hun styrte resten av reformen. Hun er en tøff politiker. Ender vi opp med en forsterket fylkeskommune ender vi opp med ingenting. Det blir et gedigent mageplask. Du kan ikke begynne å kalle Sogn og Fjordane for en egen region selv om de får noen oppgaver som ingen får øye på – hvis du ikke sitter i fylkeskommunen da.”*

Intervjupersonen tegner et bilde av en prosess som er forholdsvis svakt styrt, og noe av grunnen til det er at Senterpartiet (Sp) ikke brukte det handlingsrommet de hadde i regjeringen. Åslaug Haga, som var den ministeren som satte i gang reformen blir forstått som en styringssvak regionalist, mens Magnhild M. Kleppa er mer uklar i sitt ståsted i regionsaken, men til gjengjeld en sterk leder. Men ingen av dem har ”tatt fighten” i følge denne informant.

### ***Egen rolle?***

Alle personene som er intervjuet blant regionalistene, med unntak av en, oppfatter seg selv som talsmenn for regionsaken og for ideen om landsdelsregioner. Fylkespolitikkerne har vært tydelige i media, skrevet avisinnlegg og organisert møter og konferanser med kommuner, lag og organisasjoner. På politisk nivå har man også arbeidet målrettet inn mot egne partier. Noen politikere oppfatter seg selv som å ”stå på barrikadene” forstått som å fronte en regionsak med begrenset appell i omgivelsene. Disse personene har vært svært synlige i offentligheten og ser seg selv som markante skikkelser i håndteringen av regionsaken, særlig i det arbeidet som har foregått innenfor eget fylke. På administrativt nivå ble det ikke opplyst om arbeid og tiltak i forbindelse med reform. I Hordaland fylkeskommune har de som sagt etablert en enhet som kalles *kommunesamarbeid*. I Sør-Trøndelag fylkeskommune jobber man tett sammen med andre aktører som kan bidra inn i den regionale utviklingen. Dette er arbeid av mer varig karakter knyttet til det kontinuerlige utviklingsarbeidet som går sin gang uavhengig av reformen.

### ***Andre aktører?***

Blant informantene i regionalistkategorien blir Ap og SV nevnt for sin unnfalighet. *Senterpartiet* får refs for at de ikke har backet opp reformen i tilstrekkelig grad;

*”Det er ikke Senterpartiet sin skyld, men Senterpartiet har ikke brukt den makta de har innad til å slå seg vrang i saken. Hadde de slått seg vrang i saken, så hadde de hatt støtte nok i AP og i SV til å kjøre over en del sentrale politikere”.*

De ”sentrale politikere” informanten sikter til er særlig ledelsen i AP. Arbeiderpartiet, og særlig partiledelsen har vært bremsende på reformen på den måten at de har vært likegyldige til den. Arbeiderpartiet styrer slik sett denne saken langs en annen kurs på sentralt nivå sammenlignet med det som er holdningen på fylkesnivå i partiet.

En annen aktør som blir omtalt er ”den indre aktøren”. Den indre aktøren er sentrale myndigheter, direktorater og fylkesmenn – altså statlige organer. Disse blir beskrevet som aktører som har motstridende interesser med fylkeskommunene. Men de har en helt annen aksess og forbindelse til beslutningstakerne og slik sett store påvirkningsmuligheter. Disse påvirkningsmulighetene har de, ifølge enkelte informanter, brukt til å bremse reformprosessen, gjøre den kronglete og komplisert med den konsekvensen at reformen ble mer og mer modifisert utover i forløpet.

## 6.2.5 Oppsummerende likheter/ulikheter mellom regionalistene

Både Hordaland og Sør-Trøndelag har sammenlignbare utgangspunkt. Det er folkerike fylker som har en stor universitetsby som kjerne og en rekke andre regionale sentrumsfunksjoner. Både Hordaland og Sør-Trøndelag har gitt uttrykk for at det er forvaltningsoppgavene som er de viktigste, og da særlig videregående skole. Men de ser på seg selv som utviklingsaktører med for lite handlingsrom og et uforløst potensial. Det viktige er å se ting i sammenheng for å utvikle regionen. Både Hordaland og Sør-Trøndelag har erfaringer med formelt samarbeid med nabofylker gjennom Vestlandsrådet og Trøndelagsrådet. Informantene ser seg selv som regionalister (med unntak av en) som har arbeidet aktivt for store regioner. Fylkesordførerne i begge fylkene har vært særdeles aktive i regiondebatten<sup>27</sup> og brukt de fleste offentlige kanaler til å spre budskapet sitt. Fra fylkesnivået har reformprosessen stort sett vært en politisk sak. Det administrative apparat har vært tilretteleggere og medspillere i pressen, men kun hatt en tilbaketrasket rolle. Reformprosessen har vært preget av treghet, motstand og nedjusteringer. Skylden for dette kan tilskrives svak politisk ledelse fra departementet og for stor påvirkningskraft fra embetsverket. Dette blir særlig understreket i Sør-Trøndelag.

## 6.3 Tradisjonelistene: like grenser – flere oppgaver

Finnmark fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune er kategorisert som tradisjonelister i denne undersøkelsen fordi fylkestingene i disse fylkene konsekvent har vært avvisende til ideen om store regioner. I disse fylkeskommunene har man vært opptatt av å beholde dagens fylkesstruktur og er derfor motstandere av alternative ideer som innebærer større regionstrukturer. Hvilke oppfatninger har den politiske og administrative ledelsen i disse fylkene?

### 6.3.1 Rollebeskrivelse. Tjenesteyter og lokalsamfunnsutvikler

Nesten alle personene i denne kategorien svarte spontant videregående skole og samferdsel når jeg spurte dem om hva som er fylkeskommunens viktigste rolle. Samtidig understreket de fleste at fylkeskommunen har mange ulike roller og at den regionale utviklerrollen blir mer og

---

<sup>27</sup> Person A får 43200 treff dersom man googler opp navnet hans + forvaltningsreform. Person B får 1720 treff. Person B har dobbelt så mange treff som de andre fylkesordførerne i undersøkelsen som typisk får mellom 500 og 800 treff.

mer sentral. I Finnmark, som på mange måter er det ”mest spesielle fylket” i denne undersøkelsen, er rollerepertoaret noe utvidet. Dette skyldes i første rekke ”sosiodemografiske” forhold og det nære naboskapet til Russland.

Finnmark skiller seg fra andre fylker ved at en stor del av befolkningen er samer. Dette stiller særskilte krav til fylkeskommunen både som forvaltningsaktør og som utviklingsaktør. Den samiske befolkningen har et eget styringsorgan, Sametinget, som fylkeskommunen må forholde seg til; de har en egen kultur (språk og identitet) og de har egne næringsveier (reindrift). Samene har en del rettigheter som også fylkeskommunen må forholde seg til. Verdt å nevne er finnmarksloven og dens bestemmelser. Finnmarksloven gir samer og andre finnmarkinger rettigheter til bruk av land og vann i Finnmark og loven reguler ca. 95% av arealet i fylket. Finnmarkseiendommen er et foretak og eget rettssubjekt som skal håndheve loven. Finnmark fylkeskommune og Sametinget velger 3 representanter hver til Finnmarkseiendom sitt styre. En annen lov som fylkeskommunen må forholde seg til, er språkloven som skal sikre samenes språkrettigheter. I praksis betyr dette at Finnmark har to likestilte språk, noe som oppfattes som en utfordring i fylkeskommunen. At Finnmark er et fylke med ”to folk” er formelt befestet, men i praksis har Finnmark en tredje folkegruppe også som er stor, nemlig russere. Det er ikke snakk om særlig mye arbeidsinnvandring, men forholdsvis mange kvinner som søker lykken på andre siden av grensen, som får barn og slår rot. Dette gir noen utfordringer i skolemiljøet og i lokalmiljøet og i forbindelse med innreise – og utreiseproblematikk<sup>28</sup>.

De viktigste oppgavene i Finnmark knytter seg til samferdsel og utdanning. I tillegg, og det er spesielt for dette fylket, blir også helse nevnt som en viktig oppgave. Finnmark har en særordning innenfor spesialisthelsetjenesten der de har såkalte sykestuer. Dette er et desentralisert helsetilbud for de som har mindre kompliserte sykdommer/skader. Årsaken til dette tilbudet er de store avstandene i Finnmark og slik sett til nærmeste sykehus. Når det gjelder samferdsel er den store utfordringen knyttet til å binde folk sammen.

Fylkeskommunen subsidierer hver eneste båtbillett med 1200 kroner i følge en informant. Når det gjelder skole, er utfordringen å sikre et desentralisert tilbud. Likevel er Finnmark fylke det fylket med størst andel av elever som bor hjemmefra og de har også den største andelen brudd i skoleløpet. Men utviklingsoppgavene blir viktigere og viktigere og det er disse oppgavene

---

<sup>28</sup> I Øst-Finnmark vil mange også insistere på at det finnes et fjerde folk, nemlig kvenene (etterkommere av finske innvandrere på 1800-tallet).

som utløser debatt fordi disse oppgavene ikke er bundet opp av øremerking. Når man snakker om utviklingsoppgaver i Finnmark, snakker man gjerne om det i kontekst av å bistå små kommuner i små prosjekter. Men Finnmark er i endring. Hammerfest er i klondykestemning og store olje- og gassprosjekter utvikles i fylket. Fisk har alltid vært en viktig næringsvei i Finnmark; nå er også kongekrabben viktig. Fylkeskommunen ønsker å være en tilrettelegger og pådriver for videre offshoreutvikling og de ønsker å styre forvaltningen av kongekrabber. På samme måte er det påvist enorme forekomster av mineraler, for eksempel malm og gull. Internasjonale aktører klør i fingrene etter å få utvikle mineralfeltene. Også her ser fylkeskommunen for seg at de bør være en aktør. Det er m.a.o. flere ”næringsarenaer” i vekst (og i potensiell vekst) der fylkeskommunen ønsker å være en sentral aktør. Slik sett ligger det et uforløst potensial som utviklingsaktør innenfor sektorer som kan føre til vekst og utvikling. Når jeg ber informantene reflektere rundt distinksjonen utviklingsaktør-forvaltningsaktør, forteller en av dem at *”ut i fra økonomi og samfunnsmandat er forvaltningsoppgavene det viktigste. Men i utviklingsoppgavene ligger friheten. Det er der man driver mye av politikken og det er der man får fram mye av forskjellene”*.

Dette utsagnet må forstås i lys av den konteksten utsagnet ble uttalt i; konkret samferdselspolitikk er noe som diskuteres hvert fjerde år i forbindelse med anbudsrunder. Videregående skoler er forholdsvis lovregulerte og tannhelsetjenesten går sin gang<sup>29</sup>. Det som utløser lokal debatt, er pågående utviklingssaker der fylkeskommunen selv styrer.

Når det gjelder synet på hvilken rolle fylkeskommunen spiller som aktør i fylket generelt, så er man i Finnmark klar på at fylkeskommunen her er relativt sett *mer viktig* enn i fylker med en tettere befolkning og større byer. Fylkeskommunen som aktør er viktigere der hvor ”egenkapitalbankene” er små. Mange andre steder i landet driver kapitalistiske investorer utviklingen videre, mens i mindre folkerike distrikter kan fylkeskommunen forsøke å kompensere for mangelen på investeringsmiljøer. I 2007 fordelte f.eks. Finnmark fylkeskommune 116 millioner kroner til utviklingstiltak der halvparten ble formidlet gjennom Innovasjon Norge og det resterende gjennom fylkeskommunale tildelinger.

I Møre og Romsdal fikk jeg et artig svar da jeg spurte hva som var fylkeskommunens viktigste oppgaver og funksjoner.

---

<sup>29</sup> Men det bør vel understrekes at både videregående skole og tannhelse også kan vekke debatt – særlig om tilbudet blir vurdert lagt ned eller i forbindelse med lokalisering av slike tilbud.



*”Det er litt sånn svadaktig, men det står gjerne i de offentlige dokumentene at fylkeskommunens nye rolle er at man skal være regional utviklingsaktør....Så hvis man tenker hva er det, så er det nok tre ting som kommer frem. Det er at man skal drive videregående skole. Du har ansvar for kollektiv, samferdsel og vei. Og du har kultur og næringsutvikling. Det er liksom stikkordene under”.*

Jeg spør videre: hva vil det si å være utviklingsaktør?

*”Det vil si å få til prosesser sammen med dem du egentlig skal samhandle med. Du må se fylkeskommunen i en sammenheng. Du har oppdrag på vegne av staten. Og du kan ikke drive et opplegg i Møre og Romsdal uten å vite hva staten ønsker. Samtidig har du de partene du skal drive sammen med. Med kommunene, med regional stat, med interesseorganisasjoner som LO og NHO, fiskeriforvaltningen, frivillige organisasjoner etc. Det å være utviklingsaktør vil være å få til ting, sette i gang prosesser, få igjennom ting, være med å finansiere ting sammen med de som bor og virker her i regionen eller i fylket”.*

Sitatene er ment å illustrere at det å være en utviklingsaktør er den viktigste rollen i Møre og Romsdal. Men som vi ser er denne rollen ganske omfattende slik den defineres i Møre og Romsdal. Den innebærer så og si å aktivisere alle sektorene og relevante aktører til å bidra positivt inn i samfunnsbyggende prosesser. Skillet mellom det å være en forvalter /tilbyder av klassiske fylkeskommunale tjenester og det å være en utviklingsaktør oppheves.

Utviklingsrollen fortøner seg som forholdsvis diffus.

Alle personene i Møre og Romsdal fremhever utviklingsrollen, og hvor viktig denne er. Toppnivå i fylkeskommunen prioriterer dette arbeidet og samhandlingen med andre aktører; og det å få disse til å virke i positivt sammen fremstilles som den viktigste oppgaven for å utvikle fylket.

### **6.3.2 Regionalisering og samarbeidsprosesser**

Finnmark fylkeskommune har 196 km felles grense til Russland og har tette samarbeidsrelasjoner østover der det ligger store markeder med 2 millioner mennesker i Murmansk fylke og 400 000 innbyggere i Murmansk by, som er den nærmeste storbyen til fylket. Disse betingelsene tatt i betraktning er det ikke rart at Finnmark fylkeskommune satser på samarbeid østover. Finnmark har formaliserte samarbeidsordninger med Murmansk fylke og med Arkhangelsk fylke. Dette samarbeidet dreier seg i stor grad om kulturutveksling (f.eks. idrett og musikk). Når det gjelder det mer utvidede samarbeidet med Nord-Vestrussland, er Barentssekretariatet en viktig ressurs. Dette er en organisasjon som er eid av de tre nordligste fylkeskommunene (Nordland, Troms og Finnmark) og som skal arbeide med

å utvikle grenseoverskridende samarbeidsprosjekter mellom nordmenn og russere. I tillegg var fylkeskommunen medlem av landsdelsutvalget som var et samarbeidsutvalg der de tre nordligste fylkeskommunene var medlemmer i tillegg til Nord-Trøndelag fylkeskommune. Her diskuterte man de store linjene med nordområdepolitikk. Nordområdespørsmålene er viktige for Finnmark, men det ble også diskutert en del ting som hadde mindre relevans. For Finnmark fylkeskommune var nok landsdelsutvalget en blandet erfaring, men det ble oppfattet som viktig. I tillegg åpnet de tre nordligste fylkene et felles Brusselkontor, men dette samarbeidet trakk Finnmark fylkeskommune seg fra. Fylkeskommunen mente de brukte mye penger og ressurser på dette uten å få så mye igjen for det. I tillegg til dette forholder fylkeskommunen, som tidligere nevnt, seg aktivt til Sametinget som en samarbeidspart.

Når det gjelder mer konkrete prosesser knyttet til det å bli en større region, så har ikke Finnmark fylkeskommune deltatt i slike. Troms fylkeskommune kunne tenke seg en større landsdelsregion i Nord-Norge, men Finnmark fylkeskommune har avvist dette initiativet. Avstander (langt til Tromsø eller Bodø) og representativitet (vil få 16% av mandatene i et regionting) blir brukt som argumenter for ikke å bli med i en nordlandsregion. Man er redd for å bli et distrikt i egen region. Tvert i mot er man i Finnmark mer opptatt av å posisjonere seg som et eget fylke heller enn å smelte sammen med Nordland og Troms. Finnmark tilhører Nord-Norge, men i mine samtaler med informantene virker ikke nordlandsidentiteten å være særlig sterk sammenholdt med finnmarksidentiteten. Men da må vi også ta høyde for at de fleste fylkesidentitetene, i hvert fall i mindre fylker, nok er sterkere enn landsdelsidentiteter. Kanskje man kan snakke om et identitetshierarki?

*”Jeg tror at når 60-70 prosent sier nei til en storregion, så er det fordi de identifiserer seg som finnmarking. Begrepet nordlending, et jævla interessant begrep – altså jeg har aldri kalt meg selv for nordlending. Man har det fra Hålogaland teater og en del andre, så prater man om nordlendingen. Man lager sånne revyer om den fordømte nordlending og sånne ting. Et konstruert begrep”.*

Oppsummerende for Finnmarks del kan man si at det er tette koblinger over til Russland og viktige regionale samarbeid mellom ”nordfylkene” i det som omtales som ”nordområdespørsmål”. Men samarbeid som trekker i retning av å realisere en idé om sammenslåing avvises. Avstander, representativitet og en fylkesidentitet blir brukt som argumenter.

I Møre og Romsdal har man et pragmatisk forhold til regionaliserings- og samarbeidsprosesser. Når jeg spør hvordan de har jobbet med regionalt samarbeid tidligere, svarer en intervjuperson på denne måten:

*”Vi er som sagt klisteret mellom Midt-Norge og Vest-Norge. Og vi har vært litt sånn sjøgaktige. Vi handler i begge butikkene fordi det har vært helt nødvendig for befolkningen sine interesser og behov. Vi er medlem av Vestlandsrådet. Samtidig er vi medlem av midtnorsk samarbeid, som egentlig ikke fungerer ... .. vi er av tradisjon utadrettet. Så vi samarbeider i hytt og pine rett og slett fordi mange vil være venner med oss og ser på oss som et framtidig omland de kan legge under seg, ikke sant”.*

Som det fremgår av sitatet, samarbeider Møre og Romsdal fylkeskommunene med de andre fylkeskommunene når det er hensiktsmessig eller nødvendig. Den pragmatiske holdningen til samarbeid er gjennomgående i alle intervjusamtalene. Dersom det er nødvendig å samarbeide med Sør-Trøndelag fylkeskommunene for å utvikle samferdselen– så gjør man det. Ikke fordi man har lyst til å samarbeide, men fordi man ”må” det. Og nettopp et vegprosjekt blir brukt som eksempel på to ting: for det første på hvor vanskelig det er å samarbeide, og for det andre som et eksempel på hvordan prioriteringene faktisk hadde blitt dersom Møre og Romsdal (i hvert fall Møre) hadde blitt slått sammen med Sør-Trøndelag. Samarbeidet dreide seg om å utvikle/utbedre et vegstykke på fylkesgrensen mellom Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Etter hvert fikk Møre og Romsdal inntrykk av at veien ble utbedret lenger og lenger inn i Sør-Trøndelag fylke for de avsatte midlene. Dette provoserte Møre og Romsdalingerne og mine informanter bruker dette som et eksempel på hvordan tenkningen faktisk hadde vært dersom Møre og Romsdal hadde blitt innlemmet i en større midtnorsk region. Innslusingsveiene til Trondheim hadde blitt prioritert.

Denne holdningen til regionaliserings- og samarbeidsprosesser blir styrket av en annen intervjuperson. I et spørsmål konstaterte jeg at ”dere er aktivt med i Vestlandsrådet”. Da ble jeg korrigeret:

*”Nei, det er ikke rett. Eller, jeg vil nyansere ordet du bruker – aktivt. Vi er med. ....Vi er med og har fulle rettigheter og like mange representanter som de andre fylkene har. Og sekretariatet går på omgang. Men det er to vesentlige forskjeller. Mens Hordaland, og i en periode Rogaland, var pådriver for å få en region på Vestlandet, så var ikke vi med når det gjaldt utredningen om en vestlandsregion. Der var ikke Møre og Romsdal deltaker. Og vi var ikke deltaker i samferdselsprosjektet som har med økte fullmakter til Vestlandet å gjøre, pga at vi tilhører en annen veregion. Vi er med nordover. Og når vi nå har sekretariatet så er vi ikke aktivt med. Vi er med. Og vi er med som en litt passiv deltaker. ....Så det ordet aktivt må vi tone litt ned”.*

I Møre og Romsdal ser de på seg selv som utadvendte, men samtidig samarbeider de stort sett på områder hvor de har klare interesser i definerte saker. Fylkeskommunen er ingen pådriver for å institusjonalisere samarbeidsordninger. Heller tvert imot. Jeg fikk inntrykk av at de brukte sekretariatsrollen til å dempe aktivitetsnivået i Vestlandsrådet, særlig i forhold til spørsmål som dreide seg om å realisere intensjoner om en stor vestlandsregion (synspunktet finner støtte senere i dette kapitlet når bl.a. Sogn og Fjordane omtales). Når jeg lurte på hva nabofylkene mente om Møre og Romsdal fylkeskommune fikk jeg til svar: ”*Hordaland mener nok at vi er noen bakstreverske tullinger som ikke forstår den store fantastiske opplevelsen av å komme under Bergen*”.

### **6.3.3 Diagnose. Vi er viktige, men skulle gjerne hatt flere oppgaver**

Både i Finnmark og i Møre og Romsdal er troen på dagens strukturer forholdsvis god. Det de ønsker seg er mer autonomi gjennom å få flere oppgaver og disse skal først og fremst tas fra fylkesmannen. Derfor er det kanskje ikke så rart at det er i Møre og Romsdal de i minst grad etterlyser flere oppgaver ut over det de allerede har. Grunnen til dette er todelt: For det første deltar Møre og Romsdal fylkeskommune i et såkalt enhetsfylkeforsøk. Det innebærer at fylkeskommunen har overtatt de fleste av oppgavene til fylkesmannen og underlagt disse politisk styring. Oppgaver som er unntatt overføring er knyttet til tilsyns- og kontrollvirksomhet. Møre og Romsdal fylkeskommune er svært fornøyd med denne ordningen og argumenterer for at det skal videreføres. Den andre grunnen til at Møre og Romsdal ikke er så fiksert på nye tildelinger av oppgaver; dreier seg om realisme. Det er kort og godt liten tro på at staten vil overføre nye store oppgaver, og andre fylkeskommuner som tror de skal få mange og store oppgaver betegnes som lite realistiske.

Problemforståelsen i Møre og Romsdal knytter seg i større grad til mangel på autonomi. Sentralmakten karrer til seg oppgaver og sørger for å fjernstyre fylkeskommunene (og kommunene) i for stor grad. Får man en oppgave, følger det også med en instruks om hvordan den skal løses. Et annet problemfelt er at fylkeskommunen blir tilskrevet negative oppfatninger i befolkningen fordi folk ikke kjenner forskjellen på statlig og fylkeskommunal forvaltning. Når fylkesmannen hindrer bygging av naust, er det fylkeskommunen som får skylda. Et tredje poeng som er interessant er at rikspolitikere ”tar tiden” til fylkespolitikere. I forbindelse med valgkamper er det rikspolitikere som får oppmerksomhet i media på alle nivå og rikspolitikere utaler seg om detaljerte saksforhold og om enkeltsaker. Dette virker innskrenkende på den lokale debatten. Dessuten mener informantene også i Møre og Romsdal

at fylkeskommunen burde hatt flere oppgaver. De etterlyser særlig oppgaver slik at de kan fylle utviklerrollen på en mer helhetlig måte. De ønsker seg f.eks. større innflytelse over høyskolesystemet, men kanskje særlig forskningsfond slik at man kan se utdanning, forskning og arbeidsmarkedsbehov i en sammenheng når man skal styre ressursbruken. Her er ingen sterke forestillinger om at det nye regionalnivået skal overta brorparten av hele sektorer (som f.eks. vegsektoren) eller store pakker av oppgaver.

I Finnmark, som i Møre og Romsdal, får man et inntrykk av at det ikke står så ille til sammenholdt med f.eks. regionalistene sine oppfatninger. De mener riktignok at fylkeskommunen har for få oppgaver og at staten har for mange regionale oppgaver. I Finnmark er problemoppfatningene i stor grad knyttet til demografiske forhold og da særlig forholdet mellom folketetthet og avstand. Et eksempel kan være at fylkeskommunen har 8 filialer av videregående skoler i fylket, men som en informant sier: *”Til tross for den strukturen ser vi at vi har norgesrekord i antall borteboende elever og dessverre også norgesrekord i frafall”*.

Et hovedinntrykk fra Finnmark er altså at mange av de problemoppfatningene som bringes opp, er knyttet til dypere sosiokulturelle forhold. Et annet er at fylkesmannen har for mange oppgaver og for mye myndighet. Disse burde vært overført til fylkeskommunen.

### **6.3.4 God legitimitet i omgivelsene**

Når det gjelder andre aktørers syn på fylkeskommunen, er oppfatningene ganske sammenfallende i Møre og Romsdal og i Finnmark. Gjennomgående er det slik at det i begge fylker snakkes om en fylkeskommune som er viktig for fylket og for de fleste aktørgrupper i fylket. Et unntak er forholdet mellom fylkeskommunen og innbyggerne. I Møre og Romsdal sier de rett ut at innbyggerne ikke har et bevisst forhold til fylkeskommunen *”for de vet ikke hva fylkeskommunen driver på med”*. Denne forståelsen deles i Finnmark der samme poeng forklares med at fylkeskommunen har *”få førstelinjetjenester”*<sup>30</sup>. Dette bidrar til at man blir en bakgrunnsaktør som ikke nødvendigvis eksponeres for mannen i gata. Et eksempel kan være samferdsel; fylkeskommunen betaler for tjenesten, men det er rederiet som kjører båtene som knytter forbindelse til innbyggerne. Et annet problem er at der hvor fylkeskommunen har førstelinjetjeneste, er eierskapet dårlig kjent. Dette gjelder til en viss grad videregående skole,

---

<sup>30</sup> Her snakkes det i relative termer. Det er god grunn til å tro at fylkeskommunene i Finnmark og i Møre og Romsdal er godt kjent for folk – relativt sett sammenlignet med f.eks. Akershus fylke.

men i særlig grad for tannhelsetjenesten. Det er ifølge de personene jeg har snakket med få brukere av tannhelsetjenesten som vet at denne tjenesten drives av fylkeskommunen. Paradokset for fylkeskommunene er at brukerne av tjenestene er svært godt fornøyd med kvaliteten på tjenestene i følge intervjupersonene.

I Både Møre og Romsdal og i Finnmark snakkes det varmt om kommunene.

Fylkeskommunen har tette og gode koblinger til kommunenivået og særlig de små kommunene antas å ha stor nytte av fylkeskommunen. Selv små prosjekter kan utgjøre et skikkelig løft i små kommuner. I tillegg til at fylkeskommunene er viktige som tilskuddsorgan fremheves det, særlig i Finnmark, at fylkeskommunen også spiller en sentral rolle som kompetanseaktør. Med det mener jeg at fylkeskommunen sitter på kompetanse som de små kommunene ikke har. Fylkeskommunene bistår disse kommunene med sin kompetanse i aktuelle saker. Forholdet til kommunene er jevnt over nært og godt, men dette avhenger også noe av hvilke utfordringer de enkelte kommuner har. Store kommuner i vekst som f. eks Ålesund og Molde i Møre og Romsdal eller Hammerfest og Alta i Finnmark har andre behov enn de minste kommunene. Fylkeskommunens bistand og nytte inn i disse kommunene blir relativt sett mindre. Dette betyr at fylkeskommunen blir vurdert som mest betydningsfull av de minste kommunene slik informantene ser det.

Når det gjelder næringslivet, så er følelsen noe mer blandet. For det første mottar næringslivet i stor grad bedriftsrettet støtte gjennom Innovasjon Norge. Det er ikke sikkert at næringslivet oppfatter dette som fylkeskommunale midler. For det andre kan fylkeskommunen bli et ”offer” for sentrale direktiver, bestemmelser og lover. Et eksempel kan være dersom fylkeskommunen bremser et tiltak med hjemmel i kulturminneloven. Dette er faktorer som begrenser tilskrevet støtte til fylkeskommunen fra næringslivet. Men mange i næringslivet opplever også fylkeskommunens konkrete støtte gjennom tilskudd og bistand. Særlig i små samfunn er dette viktig. Et annet og svært viktig poeng, er at fylkeskommunen prøver å påvirke andre aktører, i første rekke statlige myndigheter, for å skape så gode rammevilkår som mulig for det regionale næringslivet. I Finnmark ble det f.eks. jobbet hardt med blant annet å få kontroll over deler av fiskeriforvaltningen, mens man i Møre og Romsdal sørget for å mate sentralpolitikere med informasjon rundt de utfordringene næringslivet har i deres fylke.

Når det gjelder fylkeskommunens anseelse blant sentralpolitikere, er det lite informasjon som peker i den ene eller andre retningen i Finnmark. I Møre og Romsdal blir det hevdet at politikere (og for så vidt også embetsverk) har den oppfatning at ”fylkeskommunen er noe

tvilsomme greier”. Tre konkrete grunner til denne holdningen blir oppgitt: lite kunnskap om fylkeskommunen, makt og ”*historisk gnål*” over manglende ressurser fra fylkeskommunens side.

### 6.3.5 Løsningen – to alternative modeller

To alternative løsningsforslag trer frem i materialet, der det ene er av mer symbolsk karakter og der det andre er av mer realpolitisk karakter. Den symbolske endringen dreier seg i stor grad om at intervjupersonene omtaler fylket sitt som regioner og snakker for så vidt varmt om det å være en region – bare det ikke betinger en sammenslåing. Man hekter seg altså på de positive assosiasjonene som forestillingen om regioner gir. Den mer realpolitiske løsningen dreier seg om å få flere oppgaver og spise seg inn på fylkesmannens domene.

### 6.3.6 Samme struktur som i dag, men med en ”vri”

Det er ingen i kategorien *tradisjonister* som ønsker å slå seg sammen med andre fylkeskommuner. Strukturen bør ligge fast. Rent overordnet kan det virke som at Møre og Romsdal kategorisk avviser ideen om store regioner som en ”naiv sak” som ikke er tilpasset det norske styringssystemet, mens man i Finnmark betoner det fylkesgenuine og at dette ikke sammenfaller med ideer om større regioner.

#### **Løsning1: enhetsfylke**

Geografisk ligger Møre og Romsdal omtrent midt i landet og grenser til tre andre fylker. Finnmark ligger på enden – helt i Nord. Dette merkes i snakket om strukturer fordi Møre og Romsdal kan slukes fra alle kanter, mens Finnmark merker ”trusselen” sørfra. I Møre og Romsdal mener man at dersom regionreformen hadde gått slik som regionalistene ville, så ville:

*”Trondheim og Bergen ha delt Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal seg i mellom omtrent sånn som imperialistene delte Afrika i sin tid. Altså hadde de blitt enige om at grensa burde gå i Romsdalsfjorden der man nord for Romsdalsfjorden var Midt-Norge og sør for Romsdalsfjorden var Vest-Norge”.*

For Møre og Romsdal er ideen om store regioner selve trusselen. I Møre og Romsdal ønsker de at dagens forsøk med enhetsfylke skal bli en permanent ordning, og at den gjerne må utvides til hele mellomnivået. Forsøket med enhetsfylke var begrunnet i en slags frykt for fremtidige sammenslåinger slik at målet med enhetsfylkeforsøket var å demme opp for fremtidige fusjonerings, eller for å si det med deres egne ord; ”*unngå å bli regionalisert bort*”.

Det viktige er å overta ansvaret for de oppgavene fylkesmannen har som ikke dreier seg om tilsyn eller kontroll og å beholde fylkesgrensene. I tillegg ønsket man seg noen flere oppgaver overført fra andre statlige etater slik at man kan drive et helhetlig utviklingsarbeid.

### ***Løsning 2: fylkesregion***

I Finnmark mente man at det å bli *en region* kunne være en god løsning for fylkeskommunen. Finnmark fylkeskommune søkte om å få være en ”prøveregion” før forvaltningsreformen ble satt i gang. Denne søknaden ble avslått nettopp fordi det var en reform på trappene. Hvorfor man snakker om å gå fra fylkeskommune til å bli region er uklart. Denne nye regionen skulle fylles med flere oppgaver enn det man hadde forut for endringen. Det viktigste her var å overta oppgavene som fylkesmannen hadde med unntak av de oppgavene som dreier seg om tilsyn og kontroll. Tekningen rundt oppgaver er som følger: Det fremgår av intervjuene at fylkeskommunen som ”ny region” ønsker særlig å overta oppgaver innenfor fiskeriforvaltning, miljøforvaltning og samferdsel. Fiskeriforvaltningen er viktig og det snakkes særlig mye om at en stor del av fisken fiskes utenfor Finnmark, mens verdiskapningen foregår andre steder. Kongekrabben har blitt en viktig ressurs som de selv ønsker å forvalte. I tillegg ønsker man seg en større rolle i det man kan kalle utvinningsspørsmål; dette som dreier seg om utvinning av mineraler, olje og gass. For å utløse potensialet i disse sektorene bør den nye regionen få ansvaret for samferdsel, som er et sektorområde ”som kommer til å bli steike viktig i tiden som kommer”.

## **6.3.7 Transformasjonsprosessen**

Synet på transformasjonsprosessen er noe ulik i Møre og Romsdal og i Finnmark. I Møre og Romsdal stilles det spørsmål ved hele prosessen og nødvendigheten av den. Man kan hevde at Møre og Romsdal har vært forholdsvis negative til den konkrete forvaltningsreformen, mens Finnmark har inntatt en mer positiv holdning.

### ***Om prosessen***

I Møre og Romsdal fremheves to poenger. Det ene er at prosessen kom skjevt ut fordi regionalistene konstruerte et motsetningsforhold mellom sentralmakten og den folkevalgte fylkesmakten.:

*”Med Hordaland og Sør-Trøndelag i spissen gikk de høyt på banen i regionreformoppspillet og sa at vi måtte benytte sjansen til å ta vekk en del fylker og få større slagkraftige regioner som motvekt mot Oslodominansen – som de kalte det. Det er jo fullstendig upedagogisk av dem å gjøre det slik, for hvis dette var målsettingen burde de*



*aldri ha ertet på seg sentralmakta i Oslo. De burde funnet andre ord så hadde kanskje stortingsmeldingen sett annerledes ut. Men de provoserte jo både det faglige, og akademiske miljøet i Norge med å fremstille regionreformen som en motvekt mot et departement, direktorat og mot alle partiorganisasjoner i Oslo.”*

Vurderingen fra Møre og Romsdal var at regionalistene, ved å etablere et motsetningsforhold mellom det politiske mellomnivået og riksnivået, gikk på en strategisk blemme. Å ”erte” på seg sentralmakten var prosessødeleggende for regionalistene. Det andre poenget er at transformasjonsprosessen i stor grad er en prosess som ”andre er involvert i”. Og betraktet fra sidelinjen er ikke Møre og Romsdalingene særlig imponert over reformprosessen.

*”Regionreformen er et gjesp. Den vil knapt bli nevnt i historiebøkene fordi resultatene ikke står i stil med oppspillet. Det var helt andre forventninger i Bergen, Trondheim, Drammen osv. Men det kommer ei endring i lokalforvaltninga og slaget kommer til å stå på kommuneplanet. Folk flest er ikke opptatt av hvordan fylkeskartet ser ut”.*

Det kan se ut som om endringsprosessen, sett gjennom Møre og Romsdal sine briller, har flatet ut. Den frembringer ikke resultater i tråd med intensjonene. Noe av grunnen tilskrives den ”aggressive tonen” hos regionalistene, mens en annen grunn er at fylkeskartet ikke bryr folk. I tillegg sies det at reformprosesser, der sammenslåing er målet, ikke kan baseres på frivillighet.

Der man i Møre og Romsdal har et forholdsvis konsekvent kritisk blikk på reformeringen av mellomnivået, har man i Finnmark et mer ”kritisk-balansert” blikk på reformprosessen. I Finnmark er de som sagt ”for reformen, men samtidig for at Finnmark skal være egen region”. I Finnmark mener de at prosessen burde hatt en tydeligere struktur der oppgavene ble delt ut først, så fikk man se på strukturen i etterkant. Dersom reformen hadde ført med seg svært mange og tunge oppgaver med tilhørende ansvar og myndighet, kunne man ha diskutert strukturen i etterkant.

Men i Finnmark blåser de ikke av reformen. De mener den er realitetsbærende på den måten at den faktisk kommer til å medføre en økt oppgavemengde som kvalifiserer til bruk av betegnelsen reform. En informant forteller at; ”det er ikke noe revolusjonerende i dette, men jeg synes likevel det kan kalles en reform”. Denne personen fremhever også et annet poeng ved reformen; nemlig det at fylkesmannen representerer staten og at en oppgaveoverføring fra fylkesmannen til fylkeskommunen vil komme innbyggerne til gode ved at makta overføres fra et ”udemokratisk byråkratisk organ” til et valgbart organ.

Når det gjelder selve gjennomføringen av prosessen, fremkommer det et særdeles interessant poeng fra Finnmark; ”den var så demokratisk at den var utmattende”. Fra Finnmark blir det opplyst om at diskusjonen i Ap har vært så intens, og takhøyden så stor, at den har virket handlingslammende. Informanten sammenligner den interne partimessige debatten om nye regioner med debatten om EU-medlemskap. Innad i den tverrpolitiske regjeringen har det vært uenigheter som ikke har tålt nødvendige avklaringer ifølge denne informanten. Han forteller at:

*”Man har ikke turt å ta de interne kampene som denne saken krevde. Den politiske belastningen på samarbeidet hadde blitt for stor. Så tror jeg samtidig at sterke krefter egentlig ikke ønsker noen soleklar gjennomføring av det her fordi man er såpass uenig. Det tror jeg faktisk”.*

Senere i samtalen fremkommer det at disse ”sterke kreftene” befant seg i AP. En av dem som var lite interessert i en avklaring av mellomnivået, var statsminister Jens Stoltenberg. Begrunnelsen som ble gitt, er at statsministeren nok heller var tilhenger av en tonivåløsning.

I Finnmark oppfatter de at reformprosessen har blitt styrt fra sentralt hold, selv om det er vanskelig å navngi ”styreren” eller tilkjenne hvilke instanser og personer som konkret styrte eller har hatt innflytelse over den. Det ”var de som dro den i gang, har hatt hånd om den hele tiden, og det er de som skal falle ned på noe til slutt. Vi er jo blitt nesten som en høringsinstans”. Men det betyr ikke at den ikke har vært viktig. Reformprosessen har vært viktig i kraft av seg selv, som en anledning til å debattere mellomnivået. Reformen har gitt en mulighet til å diskutere egen rolle på en skikkelig måte. Avslutningsvis spurte jeg om man i det hele tatt kan gjennomføre en slik reform basert på frivillighet? Svaret fra Finnmark er at det kan man sannsynligvis ikke.

### ***Egen rolle i prosessen***

I Møre og Romsdal var de ganske fornøyde med stortingsmeldingen og den bestemte de seg for å ”ikke kjøre polemikk på”. Sammenlignet med andre fylkeskommuner ser de på seg selv som propper i transformasjonsprosessen. De arbeider aktivt imot en endringsprosess som har til hensikt å materialisere ideer om større regioner. Dette fremgår tydelig av intervjumaterialet:

*... ”du sa at vi arbeider litt imot landsdelstankegangen. Og det må nesten tones litt opp. Vi jobber veldig mye mot den landsdelstankegangen. Og det går for det første på det du sa om flytting av beslutningsmyndighet og ressurser, men det går også på at vi ikke tror på at staten kommer til å overføre en eneste oppgave når det kommer til stykket”.*

Måten Møre og Romsdal har jobbet imot landsdelstankegangen på har vært gjennom å gjøre sitt eget fylke så bra som mulig og slik sett få befolkningen med seg. I tillegg har de kjørt prosesser mot sentrale myndigheter, hvor de har fått brukbar forståelse i partiene og i regjeringssystemet. Arbeidet har foregått på den måten at de har hatt møter med partier og myndigheter der de har redegjort for sitt syn og markedsført enhetsfylket som modell. I tillegg har de frontet sine synspunkter på konferanser og de har skrevet artikler i aviser.

I Finnmark har de har tatt oppgaven seriøst og lagt ned forholdsvis mye ressurser i å være en deltager i regiondebatten. De har kommet med innspill til sentrale aktører hele veien (Storting, regjering og partier) og de føler at de har blitt hørt på mange punkter. Den interne diskusjonen i fylkeskommunene har vært stor både i administrative og politiske fora, men saken er veldig politisk slik at det har ikke vært behov for de store faglige utredningene. Som i Møre og Romsdal har inngangen til saken vært knyttet til spørsmålet om hvilke løsninger som gagnar Finnmark best – ikke hvilke løsninger som gagnar det folkevalgte mellomnivået. En person sier at *”vi har nesten vært litt egoistiske”*. Fylkespolitikerne har også vært svært aktive i egen region i forhold til denne saken. De har laget konferanser og reist rundt til skoler for å informere og satt saken på kartet.

### ***Andre aktørers rolle?***

I Møre og Romsdal fremhever de KS sin rolle i reformprosessen. De var sentrale startere av reformen. Ellers er det slik at andre aktører ikke blir viet stor plass i samtalen. Når jeg f. eks lurer på om fylkesmennene har vært sentrale, svarer en person at *”Fylkesmennene har betydelig mindre innflytelse enn det man tror”*. Dette utsagnet er interessant fordi det kolliderer så markant med den gjengse oppfatningen i utvalget mitt. Det var KS, staten og fylkeskommunene som var de sentrale aktørene sett fra Møre og Romsdal.

Det samme synspunktet kommer frem i Finnmark. Den sentrale aktøren, foruten staten og dem selv, er KS. En interessant hypotese fra en person i Finnmark var at KS hadde et akutt behov:

*”...for å gjøre noe lurt. Så fant man ut at man skulle lage store regioner. Punktum. Man tok tak i geografibiten og så fikk man Tor Selstad og gudene vet hvem til å utrede dette. Man kjørte et voldsomt løp på regionenes størrelse og sa at; det er klart at vi er for små til å få disse oppgavene. Derfor lager vi store regioner og da kan dere i Oslo overføre oppgavene. Da vet dere at dere overfører oppgavene til noen som er i stand til å ta seg av dem. Så satset man alt på det kortet. Altså; man gjorde faktisk et vedtak i styret i KS før man hadde hatt noen særlig behandling av dette her i 2000 – ja, jeg huser ikke årstallet”*

Vi ser at også her tillegges KS en viktig rolle som initiativtaker og pådriver. Men det gjøres også en ”minianalyse” av KS som konkluderer med at de måtte gjøre noe lurt.

Regionreformen skulle være det lure trekket.

### **6.3.8 Oppsummerende likheter/ulikheter mellom tradisjonalistene**

I begge fylkene var holdningene til regjeringens forslag til løsning (St.meld.nr.12., 2006-2007) som forventet og man var forholdsvis fornøyd med meldingen til tross for at fylkeskommunene selvsagt kunne ønsket seg flere oppgaver. I begge fylkene ønsket man å beholde fylkesstrukturen og begge fylkene avviste en sammenslåing med andre fylker. I Finnmark åpnet de hypotetisk sett for en ny diskusjon om grenser dersom overføringen av oppgaver skulle vise seg å bli mye større enn antatt, men dette spørsmålet hadde mer en hypotetisk form enn en realistisk form.

Både i Møre og Romsdal og i Finnmark ser de på seg selv som viktige aktører og relativt sett som viktigere i eget fylke enn mange andre fylkeskommuner. Forvaltnings- og tjenestesiden står sterkt, og kanskje spesielt i Finnmark hvor de har store utfordringer med å sikre et desentralisert tilbud i det som er Norges suverent største fylke (målt i areal). Men utviklingssiden er også viktig. I Møre og Romsdal snakker man svært mye om samarbeid med kommuner, men også med næringslivet. Møre og Romsdal har et klusterbasert næringsliv med f.eks. maritime klynger på kysten og møbelindustriklynger lenger inn i landet. Kontakten med og bistand mot disse miljøene er viktig for fylkeskommunen. I Finnmark er det særlig småkommunene som har behov som fører til samarbeid med fylkeskommunen. Felles for både Møre og Romsdal fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune er at kommunene er svært viktige samarbeidspartnere og viktige aktører for å tilskrive fylkeskommunene legitimitet. Også innbyggerne antas å være tilfredse med fylkeskommunen og den rollen fylkeskommunen spiller i samfunnsutviklingen.

Både Møre og Romsdal og Finnmark har deltatt i institusjonaliserte samarbeidsordninger i bl.a. Vestlandsrådet, Midtnorsk samarbeid, Landsdelsutvalget og Barentssekretariatet. Møre og Romsdal har et utpreget pragmatisk forhold til samarbeid og samarbeider der hvor de må, eller der hvor de kan oppnå noe. Finnmark har deltatt i Landsdelsutvalget med blandede følelser. Det viktigste samarbeidsforumet i slutten av 2007 var deltakelsen i Barentssekretariatet. Finnmark sin lange grense til Russland, sin nærhet til Murmansk og den lange avstanden til Oslo bidrar til å sette Finnmark i en særstilling. Det regionale samarbeidsfokuset blir for det første svært internasjonalt og for det andre svært politisk.

Fylkeskommunen ønsker å være en politisk aktør i nordområdene som også har egne politikkområder (f. eks fiskeripolitikk). I tillegg er Finnmark et fylke med to folk og samene har sitt eget parlament som har stor innflytelse over samfunnsutviklingen i Finnmark.

Problemoppfatningene i Møre og Romsdal og i Finnmark er ikke så dramatiske som hos regionalistene. Fylkeskommunene er viktige i eget fylke og de har en forholdsvis god legitimitet i omgivelsene. Det store problemet er den regionale staten, ved fylkesmannen, som har oppgaver som grenser opp til fylkeskommunens oppgaver, og som derfor bør overføres til fylkeskommunen.

Løsningene på problemoppfatningene består i å få flere oppgaver uten å endre fylkesgrensene for begge fylkene. I Møre og Romsdal er enhetsfylket det konkrete løsningsforslaget. I Finnmark er "Finnmark som egen region" den konkrete løsningen.

Selve reformprosessen er tuftet på naivitet fra regionalistene og gjennomføringen av den minner om et stort gjesp sett gjennom Møre og Romsdal sine linser. Å tro at staten vil gi fra seg mange og store oppgaver er som å tro på julenissen. I Finnmark var innstillingen til reformprosessen mer positiv. Den ville føre med seg nye oppgaver og den satte regionnivået under debatt. I Begge fylkene var oppfatningen den at reformprosessen var sentralstyrt med få andre viktige aktører inne i bildet. Unntaket var KS , som disse fylkene ikke delte ståsted med. I Begge fylker har de arrangert og deltatt på konferanser, drevet med lobbying og skrevet artikler. I Møre og Romsdal ansatte de en rådgiver som har arbeidet mye med reformen, mens i Finnmark hadde de skrivegrupper som jobbet med reformspørsmålene.

## **6.4 Nølerne – verken i angrep eller i forsvar**

Sogn og Fjordane fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune er kategorisert som nølere. Bakgrunnen for denne kategoriseringen er å finne i høringsuttalelsene fra disse fylkeskommunene der standpunktene er mindre klare enn hos regionalistene og tradisjonelistene. Nølerne er en interessant kategori fordi deres uklare holdning kan tolkes i flere ulike retninger. Blant nølerne er det også større politisk uenighet internt i fylkene om valg av modeller. Særlig gjelder dette Sogn og Fjordane som er gangse delt i sitt syn på om man skal gå for en forsterket fylkesmodell eller en stor regionmodell. Begge nølerfylkene er fylker uten store byer og de er kjente for å være Senterpartibastioner. Sosiodemografisk er det på mange måter sammenlignbare fylker, men organisatorisk skiller de seg ved at Sogn og

Fjordane styrer etter formannskapsmodellen, mens Nord-Trøndelag har innført parlamentarisme.

#### **6.4.1 Rollebeskrivelse. Viktige identitetsmarkører og samfunnsutviklere**

I Nord-Trøndelag har fylkeskommunen veldig stor betydning:

*”... fylkestinget her er den arenaen hvor vi liksom trekker opp retningslinjene og mange ordførere sier til meg at hvis vi hadde lagt ned fylkeskommunen, så er det første de hadde gjort å få gjenopprettet den som en kommunal affære. For her er det behov for fylkeskommunen. På samferdsel og ikke minst på næring. Så hvis du begynner å se på – altså tunge aktører i Nord-Trøndelag, så er stort sett fylkeskommunen med i en eller annen sammenheng. Det var fylkeskommunen som tok initiativ til Norsk skog i 1964, det er kanskje blitt litt feil, men det var det. Det er fylkeskommunen her som eier og driver hele energisektoren. Eget buss-selskap. Hvis du har en næringsutviklingssak så er fylkeskommunen inne i bildet. Og det er et ukomplisert forhold mellom fylkeskommunen og primærkommunene som er helt annerledes enn mange andre plasser ...”*

Det er tydelig at fylkeskommunen fremstår som en mektig og sentral samfunnsaktør i dette bildet. For denne informanten er det fylkeskommunens gjennomgripende rolle som samfunnsutvikler som understrekes og han nevner fylkeskommunen som identitetsmarkør sammen med Trønderavisa, den sterke kooperasjonen i fylket og Stiklestad. Alle informanter ser regionale utviklingsoppgaver som noe som blir viktigere og viktigere med tiden. En person sier det slik;

*”det å ha en fylkeskommune som på en måte er en drivkraft og som kan samordne for kommunene og initiere fellesprosjekt – det er den rollen som er den viktigste. Den rollen kan på en måte ingen andre ha”.*

Et interessant trekk ved Nord-Trøndelag er at ungdommen blir viet plass i samtalene. De omtaler sin egen satsing mot ungdommen som viktig og seriøs. Ungdommen har sitt eget fylkesting. De har sin egen ungdomskonferanse der fylkesordfører tar imot oppdrag på slutten av konferansen og hvor disse skal gjennomføres i løpet av en avtalt periode. Det blir sagt at *”fylkeskommunen har en kjempeutfordring med å skape identitet blant folk”* og følgelig at dette er en viktig oppgave for fylkeskommunen. Dette forklarer også ungdomssatsingen.

I Sogn og Fjordane mener to av informantene at både utviklings- og tjenesteoppgaver er viktige, men med trykk på utviklingsoppgavene. Den tredje informanten mener at utviklingsoppgavene er det viktigste. Som han selv sier det:

*”Å være ledende regional utviklingsaktør er merkelappen på vår rolle etter hvert. Det er å stimulere til samarbeid mellom næringsliv, organisasjoner og resten av offentlig sektor for å utvikle fylket. Tjenesteproduksjonen er tonet veldig ned etter hvert. Vi har videregående skole som er en stor sak som sviver og går av seg selv. Vi har tannlege, men ellers er det utviklingsoppgaver som er det viktigste”.*

Det sentrale budskapet fra Sogn og Fjordane er at utviklingsrollen til fylkeskommunen blir tydeligere og tydeligere, og at den skal bli enda mer markant etter hvert.

#### **6.4.2 Samarbeidsprosesser og regionaliseringsarbeid**

Som vi husker fra ”rapporten” fra Sør-Trøndelag, så arrangerer Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag et felles fylkestingsmøte i året (5.2.2). En analyse av Trøndelagsrådet sett fra Nord-Trøndelag går på at man får en aksess til beslutningstakere i Trondheimsområdet, noe som er viktig. Næringslivet i Nord-Trøndelag har tette forbindelser med private og offentlige aktører i Trondheim og Trøndelagsrådet kan på den måten fungere som et medium og talerør inn mot disse beslutningstakerne.

I tillegg til Trøndelagsrådet var Nord-Trøndelag også medlem av Landsdelsutvalget der man typisk samarbeidet fra sak til sak avhengig av relevansen i dem. Nord-Trøndelag fylkeskommune har også siden 1970-tallet vært medlem av noe som kalles for ”midtnordisk komité”. Dette forumet har blitt mindre viktig etter hvert og særlig etter at interregprogrammene<sup>31</sup> ble etablert. Mye av samarbeidet er nå flyttet ”inn i interregprogrammer” slik at midtnordisk komité nå stort sett fungerer som en møteplass for diskusjon og meningsutveksling.

Sogn og Fjordane har vært med i Vestlandsrådet siden starten. Vestlandsrådet har fungert godt og de har fått til en del ting innenfor enkelte sektorer. Utviklingsprogrammene knyttet til havbruk og satsing på samferdsel trekkes frem. Det var dessuten Vestlandsrådet som utredet mulighetene for en vestlandsregion som konkluderte med at man burde prøve å etablere en slik stor region. Man trodde her at man hadde et omforent utkast, men den politiske behandlingen skulle vise noe annet.

---

<sup>31</sup> For mer informasjon om interreg-programmene kan man se på følgende nettside:

<http://www.interreg.no/IREG/Web.nsf/ABOUT>

*”Dessuten fikk man midt i dette arbeidet et regjeringsskifte og det stoppet opp når det kom til sluttbehandling i rådet<sup>32</sup>. Det var en rar politisk prosess i sluttfasen fordi Møre og Romsdal ikke ville være med på å utrede, men så lot de tre andre fylkeskommunene Møre og Romsdal være med på å behandle sluttdokumentet, og de ble tungen på vektskålen som gjorde at dette ikke ble noe av. Så det var et ganske spesielt møte”.*

Utredningsarbeidet som til da var et omforent produkt, ble mer eller mindre verdiløst da det skulle realitetsbehandles.

Når det gjelder regionaliseringsarbeid og samarbeidsprosesser, har det stort sett foregått gjennom Vestlandsrådet. Det er få andre samarbeidskanaler som blir løftet frem fra Sogn og Fjordane.

### **6.4.3 Diagnose: Blandet drops**

Alle informantene i denne kategorien mener at det folkevalgte mellomnivået bør få flere oppgaver med følgende unntak: En informant mener at man ikke trenger flere tjenesteoppgaver – kun utviklingsoppgaver. Dette er en av de ”radikale” regionalistene i Sogn og Fjordane.

I Nord-Trøndelag ønsker man seg selvfølgelig flere oppgaver, men samtidig er forventningene til oppgaveoverføringer preget av måtehold. De er tross alt ganske tilfredse, men de må som de andre selvfølgelig presisere at de har for få oppgaver.

I Sogn og Fjordane er de mer kritiske til situasjonen for egen fylkeskommune spesielt og for det folkevalgte mellomnivået generelt. Her føler de seg parate, og berettiget til, å overta flere store oppgaver fra staten. Men de er ikke samstemte i sine beskrivelser og i sin diagnostisering. En person legger vekt på at fylkeskommunen er forholdsvis ”marginalisert” gjennom å ha få oppgaver uten at han tegner et voldsomt dystert bilde av situasjonen. Han er mer relativ i sin analyse. En annen informant (regionalist) tegner et dystre bilde av situasjonen: ”Hvis den regjeringen vi har nå ikke velger å bruke tvang, så er vi på en måte i en litt sånn ”*råtne på rot situasjon*”.

Denne informanten mente på daværende tidspunkt, at dersom fylkeskommunene ikke ble tilstrekkelig endret i retning av store robuste regioner, så ville det blitt lett for en borgerlig regjering å legge ned hele det folkevalgte mellomnivået. Den tredje personen i Sogn og

---

<sup>32</sup> I rådet satt fylkesordførerne



Fjordane (også regionalist) påpeker at fylkeskommunestrukturen er mistilpasset de mulighetene som ligger i landsdelen. På Vestlandet er det utrolige muligheter som best kan la seg utløse med en mer helhetlig landsdelstenkning. Fylkeskommunen vil ikke nødvendigvis råtne, men nåværende struktur er ikke egnet for å utløse det utviklingspotensialet som ligger i regionen og som krever en mer helhetlig tenkning og samordning.

### ***Legitimitet – et nært og godt forhold til kommuner og borgere***

I likhet med tradisjonelistene snakkes det varmt om forholdet til kommunene, og det å pleie dette forholdet blir regnet som en av de viktigste oppgavene i begge fylkeskommunene. Fylkeslederne ser det som særdeles viktig å pleie relasjonene til kommunene og støtte dem i de saker hvor det lar seg gjøre. Som en person sier;

*”Jeg tror mange hadde blitt overrasket over hvor mange ting i kommunene vi er medspiller i. Med en gang vi kommer over på samferdselssaker eller nærings saker, så er vi på banen, enten som medfinansør eller som påvirkningsfaktor osv”.*

Fylkeskommunens aktive rolle i slike og andre saker trekkes frem i begge fylker. Det blir dessuten sagt at fylkeskommunene er avhengige av et tett og nært forhold til kommunene fordi kommunene er viktige i opprettholdelsen av mellomnivået. Kommunene kan gi dem anerkjennelse på den ene siden, eller opptre som konkurrenter på den andre siden. I begge fylkene er hovedoppfatningen at kommunene tilskriver fylkeskommunene legitimitet.

Når det gjelder rikspolitikere, så er holdningen at disse ikke har mye til overs for fylkesaktørene. Informantene tror de blir oppfattet som brysomme og som representanter for et til dels unødvendig nivå. Virkelighetsbildet til fylkespolitikere og til rikspolitikere er divergerende og dette understrekes, interessant nok, særlig av arbeiderparti-informantene.

Hva angår innbyggerne har informantene ingen formening om at de er betydningsfulle eller viktige. Informantene tror innbyggerne har et ganske likegyldig forhold til fylkeskommunene, men i begge fylker hevdes det at innbyggerne relativt sett anerkjenner fylkeskommunen som en viktig aktør sammenlignet med andre fylker. Et argument for dette er den desentraliserte strukturen i fylkene. Dette fremheves særlig i Sogn og Fjordane hvor f.eks. kulturetaten ligger et annet sted enn fylkeshuset<sup>33</sup>. En annen årsak til at legitimiteten blant innbyggerne relativt sett er god, er at fylkesidentiteten er sterk. Man har fylkesavdelinger i NRK, man har fylkesaviser, man har fylkeseide elektrisitetsverk og buss-selskaper osv. Man har sterke

---

<sup>33</sup> Fylkeshuset ligger på Hermansverk i Leikanger, mens kulturetaten er lokalisert til Førde.

institusjoner som fylkeskommunen ofte har eierinteresser i, og som fungerer sammen med fylkeskommunen eller på vegne av fylkeskommunen, som identitetsmarkører.

Skal man trekke frem et skille, så er det at man i Nord-Trøndelag fremhever at man blir tilskrevet legitimitet fra ungdommen. Dette skyldes det spesifikke ungdomsarbeidet og den målrettede satsingen på ungdom i fylkeskommunen.

#### **6.4.4 Løsningsforslagene – ingen omforent løsning**

I Nord-Trøndelag er løsningsforslagene fra intervjupersonene noe sprikende. To av informantene mener at den riktige løsningen nok ville vært en større region for ”å kunne håndtere de oppgavene som vil komme”. Men begge innser at denne løsningen forblir en skisse, og ikke en realitet. Den ene av disse to antyder da at enhetsfylket er en mulig modell, altså en modell som i hovedsak går ut på å overta fylkesmannens oppgaver foruten kontroll- og tilsynsoppgaver, og samle disse oppgavene under en felles ledelse. Den tredje informanten i Nord-Trøndelag er den informanten som skiller seg mest ut i hele utvalget når det gjelder sitt løsningsforslag; han mener fylkeskommuneordningen er en moderne ordning og at denne derfor må beholdes. Makten har forsvunnet til overnasjonale institusjoner, til direktorater og til private aktører. I tillegg har man den siste tiden hatt en fusjonsmote. Disse trekkene vil avløses av mottrekk og det er i denne konteksten fylkeskommunen er en moderne og riktig konstruksjon.

I Sogn og Fjordane er det også to informanter som mener at en stor region er løsningen på den problemoppfatningen de har og den dreier seg i første rekke om å styrke seg som utviklingsaktør. Begge disse informantene, og i særdeleshet den ene, har svært konkrete visjoner for Vestlandet. For å realisere disse grenseoverskridende visjonene trenger man nye store regioner som tvinger regionspolitikere til å tenke helhetlig. Derfor er det så viktig at regionreformen blir en reform som utløser så mye oppgaver og makt at regionmodellen blir den eneste fornuftige. Men, informantene erkjenner at reformen nok har tatt en annen retning. Den tredje personen i Sogn og Fjordane ønsker seg mer makt og oppgaver, men en løsning som innebærer nye store regioner sitter langt inne. I så fall må det overføres så mye oppgaver at fylkeskommunene ikke er i stand til å løse dem. En forutsetning for den løsningen som velges, er at den blir lik over hele landet. Denne informanten satt i fylkesordførernes arbeidsutvalg, altså de som skrev premissdokumentet fra fylkesordførerkollegiet.

Når det gjelder løsningsforslagene til informantene blant nølerne, er det viktig å presisere at disse ikke harmonerer med fylkestingsvedtakene. Vedtakene i fylkestingene konkluderte med forsterket fylkesmodell, mens 4 av 6 informanter i denne intervjuundersøkelsen ønsker seg store regioner. Men av de 4 var det bare to som kan kalles for radikale regionsforkjempere. Disse ønsket å kopiere masterideen om store regioner. Oppgavene skal i første rekke tas fra direktoratene og fylkesmannen.

#### **6.4.5 Transformasjonsprosessen**

Den generelle holdningen er at man er skuffet over reformprosessen. Den ser ut til å ha mistet sin kraft. Men i disse fylkene kommer det også opp informasjon som kan bidra til å forklare hvorfor. En informant snakker om den *usynlige makta*. Vi får også innblikk i at det foregår parallelle spill frontstage og backstage i partiene for å bruke Goffman sine begreper (Goffman, 1969). Særlig gjelder dette i Senterpartiet, men også i Ap.

##### ***Om prosessen***

I Nord-Trøndelag forteller en person følgende om framdriften i reformprosessen:

*”Den er skuffende for den er gjennomsyret av den usynlige makta. Det er jo ikke logisk at de lander på et sånt standpunkt når vi vet at disse tre regjeringspartiene har tre veldig tydelige landsstyrevedtak. Så kommer de opp med noe annet. Vi har problemer med å skjønne hvor de har den beskjeden fra”.*

Hva som kom til å bli regjeringens forslag til oppgaver, hadde de fleste personene jeg har snakket med en ganske klar formening om. Forslaget lå tross alt i stortingsmeldingen (St.meld.nr.12., 2006-2007). Følelsen var på denne tiden, i oktober 2007, at reformprosessen halte ut og at resultatene uteble. Noe av grunnen var at den *usynlige makta jobbet i bakgrunnen*: *”Jeg føler at den usynlige makta vinner på tidsbruken. Tiden jobber for noen andre enn de som er på den demokratiske arenaen. Det er jeg overrasket over”.*

Denne karakteristikken av prosessen kjenner vi godt igjen fra regionalistene fra Sør-Trøndelag og Hordaland, fordi den usynlige makta først og fremst er definert som direktorater og embetsmenn ifølge informanten over. Informanten beklager denne utviklingen, at byråkratene har større innflytelse over det folkevalgte mellomnivået enn det fylkeskommunene selv har. Når jeg spør om hvem som styrer prosessen, får jeg til svar at:

*”Det er først og fremst kommunalministeren som styrer prosessen, men hun har en tøff oppgave med å klare å underbygge sitt arbeid i de andre departementene. For her er det departementer som samler optimalt med argumenter for å slippe å gi fra seg oppgaver”.*

Kommunalministeren, som er føreren i denne prosessen blir altså utsatt for et krysspress fra den usynlige makta. Men hun blir også utsatt for et internt press ifølge en annen informant. Hun blir presset i eget parti. Daværende samferdselsminister og nåværende kommunal og regionalminister og leder i SP, Liv Signe Navarsete, måtte gi tapt på landsmøtet i en sak som handlet om å få flyttet funksjoner fra vegvesenet og over til regionalt nivå. Navarsete som samferdselsminister vegret seg for denne overflyttingen. I tillegg hadde man i Senterpartiet en komité som skulle jobbe med regionreformen der medlemmene var Åslaug Haga, Anne Enger, Dagfinn Sundsbø og Erik Bartnes. To hovedfronter oppstod; regionsforkjemperne med Haga og Sundsbø på den ene siden, og tradisjonalistene Enger og Bartnes på den andre siden. Verdt å merke seg er at Anne Enger også var fylkesmann på den tiden og at man i fylkesmannskollegiet med daværende kollegieleder og nåværende finansminister Sigbjørn Johnsen i spissen, hadde inntatt en enstemmig holdning til forvaltningsreformen der de gjorde det helt klart at fylkesmannsembetet bør bestå i sin nåværende form. Anne Enger har som kjent en voldsom posisjon i Sp som tidligere leder av partiet og som ”Nei til EU-dronning”<sup>34</sup>. Også partinestoren Erik Bartnes var for å beholde fylkeskommunestrukturen som den var. På dette møtet var det ikke mulig å bli enige om et standpunkt. Og kobler vi dette til Navarsete sitt synspunkt på landsstyremøtet, åpenbarer historien om et splittet Senterparti seg. Det var stor uenighet i partiet i synet på nye regioner. Åslaug Haga opplevde altså massiv motstand også i eget parti. Anne Enger, Liv Signe Navarsete og Erik Bartnes er en kraftfull trio.

I Sogn og Fjordane trekkes mange av de samme synspunktene frem. Prosessen har ebbet ut og det er sentrale myndigheter som får skylden for det. Men det blir også antydnet at man har skyld i kursendringen selv. I Sogn og Fjordane blir det påstått at sentrale senterpartifolk arbeidet imot ideen om større region (mer om dette i neste avsnitt) og at mange politikere led av beslutningsvegring. Direktoratene ble for sterke hevder en person, mens de to andre hevder at fylkene ble for tannløse. En påstand var at det kun var tvang som kan redde reformen når den først var i ferd med å ebbe ut.

---

<sup>34</sup> Anne Enger Lahnstein ledet an i motstanden mot EU-medlemskap. Denne kampen vant hun da 52,2 % av velgerne stemte nei til EU den 28. november 1994.

### ***Egen rolle***

I Nord-Trøndelag forteller alle sammen at de har jobbet mye med dette og særlig i partiet<sup>35</sup>. To av informantene har jobbet aktivt for en stor region i eget parti, mens en person har jobbet aktivt imot i eget parti. I tillegg har to av dem vært aktive i diskusjonen på fylkestinget. Ellers har fylkesrådslederen, som resten av landets fylkesordførere, deltatt i fylkesordførerkollegiet og på høringsmøter med departementet der synspunktene til fylkeskommunen har blitt fremmet.

I Sogn og Fjordane forteller de at de har brukt mye tid på dette. Den ene personen satt i arbeidsgruppa som var ansvarlige for utarbeidelsen av premissdokumentet som ble ført i pennen av KS, men formelt på oppdrag fra fylkesordførerkollegiet. I tillegg har fylkeskommunen forsøkt å involvere lag og organisasjoner i debatten, alt fra idretten via arbeidstakerorganisasjoner til høgskolen. Fra politisk toppledelse har det blitt holdt en del foredrag om reformen og det har vært en del møtevirksomhet. Men saken ble aldri godt avklart i Sogn og Fjordane i følge to av informantene. Det blir sagt at den personen som satt i arbeidsutvalget fra Sogn og Fjordane har bidratt sterkt til å moderere formuleringer som kan tale til fordel for store sterke regioner i premissdokumentet. Gruppelederen i Sp var i følge denne informanten også en viktig årsak til at den såkalte vestlandsutredningen ikke overlevde den politiske behandlingen. Senterpartiet hadde inngått en *”vanhellig allianse med andre partier i den forstand at de subsidiært har fått med seg Venstre, Høyre og KrF på standpunkter de opprinnelig ikke har”*. Det viktige her, ifølge denne informanten, er derfor å ha en distinksjon klart for seg: *Sp i Sogn og Fjordane er for sterk region, men ikke for stor region.*

### ***Andre aktører***

Jeg har allerede vært inne på hvilke andre aktører som har vært sentrale sett med Nordtrønderske briller under avsnittet om reformprosessen. Fra Nord-Trøndelag ble den usynlige makta med direktorat og embetsverk fremhevet. Motstanden i form av likegyldighet fra toppledelsen i Ap og motstanden internt i Sp ble nevnt. I tillegg ble KS fremhevet som den aktøren utenfor sentralmakten som drev reformprosessen videre med mål om å etablere et sterkere folkevalgt mellomnivå.

KS får den samme tilbakemeldingen fra Sogn og Fjordane og er den viktigste aktøren, sammen med departementet for å drive prosessen fremover. I Sogn og Fjordane snakker man

---

<sup>35</sup> Alle informantene i Nord-Trøndelag er politikere siden denne fylkeskommunen har en parlamentarisk styreform der fylkesråden også har en operativ posisjon.

f.eks. lite om byråkrater og embetsmenn som påvirker reformen i gal retning. Møre og Romsdal får imidlertid unngjelde. En person sier følgende:

*”Da vi hadde lederskapet i Vestlandsrådet, var vi midt i høringsprosessen og var utrolig aktive. Neste møte skulle vært i Florø. Da var det Møre og Romsdal som hadde ansvaret. De avlyste hele møtet. De hadde ikke saker sa de. Det er jo helt utrolig!”*

Som vi husker stemmer dette godt overens med opplysningene vi fikk fra Møre og Romsdal og de la heller ikke skjul på at de brukte sin rolle som vertskap for Vestlandsrådet til å trenere prosessen om å skape en sammenslutning på Vestlandet. De sa selv at arbeidet mot å danne store regioner måtte ”tones opp”.

#### **6.4.6 Oppsummerende likheter/ulikheter mellom nølerne**

Både i Nord-Trøndelag og i Sogn og Fjordane mener de at utviklingsoppgavene er de viktigste og at disse blir viktigere og viktigere. I begge fylkene fremheves den sterke fylkesidentiteten og at fylkeskommunene er nær mange aktører siden den både er aktiv og har et bredt virkeområde. Begge fylkeskommunene er eiere av viktige fylkesinstitusjoner innenfor f.eks. energi og samferdsel som bidrar til å styrke fylkeskommunen som en identitetsmarkør i fylket.

I Nord-Trøndelag har det regionale samarbeidet i størst grad knyttet seg til Trøndelagsrådet og Landsdelsutvalget. Midtnordisk komité var også en forholdsvis viktig arena, men den har mistet mye av sin kraft med innføringen av interreg-programmene. I Nord-Trøndelag oppfattes samarbeidet i Trøndelagsrådet som viktig, men det er også en arena der forskjellene mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag blir synlige.

I Sogn og Fjordane er arbeidet med regionalisering og samarbeidsprosesser med andre fylker først og fremst knyttet til medlemskapet i Vestlandsrådet. Erfaringen fra dette samarbeidet er positive, med unntak av den konkrete prosessen som dreide seg om å ”samle Vestlandet til ett rike”. Denne prosessen avdekket ulike former for spill og etter manges mening skitne triks.

Problemoppfatningene er noe sprikende i begge fylkeskommunene. En fraksjon mener at fylkeskommunene er for små til å håndtere de problemene som vil komme. Denne fraksjonen kan kategoriseres som moderate regionalister og/eller moderate varianter av regionalistene. Den andre fraksjonen er motstandere av å bli stor region, men mener fylkeskommunen har for få oppgaver og for lite makt.

Siden problemoppfatningene varierer, varierer også løsningsforslagene. Regionalistene i nølerekategorien ønsker seg store regioner. Tradisjonalistene i nølerekategorien ønsker en stor overføring av makt og myndighet, men vil beholde dagens struktur, med mindre oppgaveoverføringen ikke blir veldig stor.

Transformasjonsprosessen blir i begge fylker i hovedsak kritisert. Den har en demokratisk forankring, men har bremsset opp. Grunnen til oppbremsingen er den ”usynlige makta”. Byråkrater og embetsmenn har bidratt i transformasjonen til deres egen fordel og i disfavør av fylkeskommunene. Andre bremsende faktorer er uenighet i partiene. Også Senterpartiet opplevde betydelig friksjon på toppnivå i partiet. Transformasjonsprosessen har i hovedsak blitt ledet fra departementet, men også KS tillegges en stor rolle. Blant regionlistene får KS mye honnør i begge fylker.





## **DEL III**

### ***Analyse og konklusjoner***

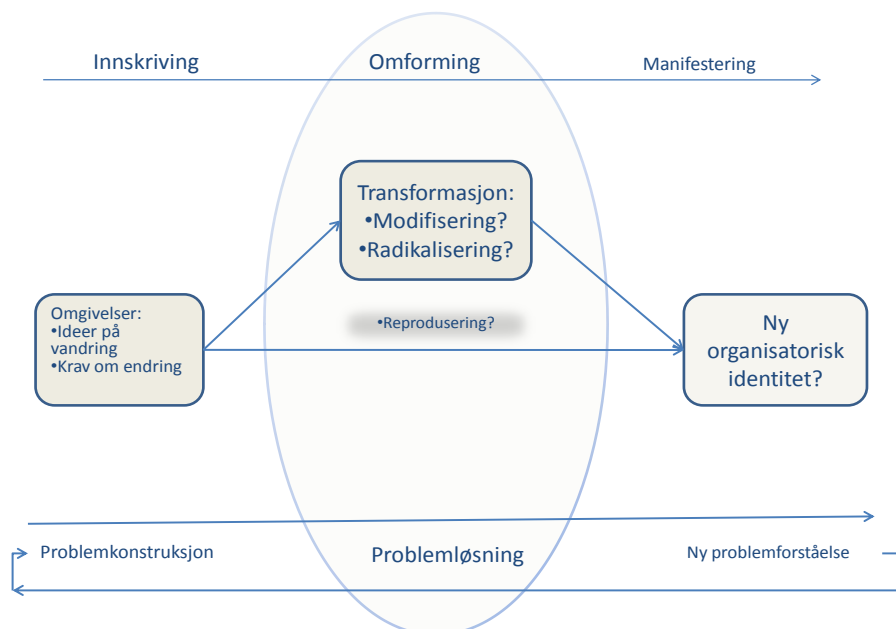


## Kapittel 7 Materialiseringen av regionideen

I den innledende delen av dette kapitlet vil jeg utlede noen hovedlinjer og noen hovedforskjeller basert på det foregående kapitlet. Grunnen til at den mer rendyrkede sammenligningen innleder dette kapitlet, er for å tydeliggjøre et skifte i forskningsprosessen. Hovedlinjer og hovedforskjeller er noe som utvikles av forskeren, det er ikke noe ”som bare ligger der”. Man er over i en skapende analytisk prosess og dette bør markeres slik at materialet blir lettere å diskutere og etterprøve i etterkant (Yin 2003). Kategoriene som skal brukes for å tydeliggjøre mønstrene i materialet er også skapt (Ragin 1992) og det å skape kategorier er på mange måter en kritisk aktivitet som stiller særlige krav til presisering, kontekstualisering, redegjørelse for forbindelser til andre kategorier og til kategoriens koherens (Suddaby 2010). Grunnlaget for kategoriene og utledningen av dem er grundig omtalt i punkt 3.5. I dette kapitlet vil jeg derimot anvende kategoriene som analytisk ”verktøy” for å finne forskjeller og likheter og identifisere mønstre i datamaterialet.

Strukturen på kapitlet er sammenfallende med forskningsmodellen:

**Figur 6:** Forskningsmodellen



I første del belyser jeg likheter og forskjeller i problemoppfatningene mellom regionalistene, tradisjonisten og nølerne. Disse problemoppfatningene er også knyttet til tilgangen på

alternative løsninger/ideer (punkt 7.3-7.4). Vi befinner oss på venstre side av modellen. Deretter går jeg over til å diskutere løsningsoppfatningene innad i kategoriene, altså hvilke regionideer som dominerer innad i de ulike kategoriene hva det er som kjennetegner disse ideene (6.6). Og i siste del diskuterer jeg hvordan transformasjonen kan forstås i et identitetsperspektiv. Her understrekes det at fylkeskommunene ikke ”kan velge sin identitet”, men blir påvirket av andre sterke krefter og aktører. Vi er nå på høyre side av tabellen.

## **7.1 Regionalister, tradisjonister, nølere – underliggende mønstre?**

Et spørsmål som så langt har vært lite diskutert er hvorvidt det finnes noen underliggende mønstre når det gjelder selve distribusjonen av tradisjonister, regionalister og nølere? Jeg har som sagt tatt utgangspunkt i høringsmaterialet for å plassere fylkeskommunene i kategoriene, men det kan se ut som at det finnes noen andre mønstre også. Jeg skal kort antyde noen slike.

### **7.1.1 Kategoriene og underliggende mønstre**

Et mønster ser ut til å være at store fylkeskommuner målt i antall innbyggere og med store byer er mer positive til ideen om store regioner, med unntak av Oslo som har vært ganske konsekvente hele veien og som dessuten er i en særstilling. En årsak kan være at fylker med store byer ser seg selv som en motor og ”sentrifuge” i store regioner og at de slik sett har mye å tjene på en stor regionkonstruksjon. Regionalistene i denne undersøkelsen har Bergen og Trondheim som byer i eget fylke.

Når det gjelder nølerne og tradisjonistene, så er det på en måte de motsatte kjennetegnene som kommer til uttrykk. Dette er fylker med få innbyggere og små til veldig små ”bysentra” i fylkene. I Nord-Trøndelag, Finnmark og Sogn og Fjordane har man f.eks. ingen byer med over 25 000 innbyggere. Og nettopp avstander og frykt for å bli en periferi i en evt. storregion blir brukt som argument for deres skepsis til en alternativ modell som omfatter sammenslåing av fylker.

Så kan man diskutere om det er noen politiske mønstre som kan ligge til grunn for om man havner i en bestemt kategori? Det finnes ikke noe entydig mønster, men det er fristende å peke på at de fylkeskommunene som har vært nølere fra starten av, nemlig Sogn og Fjordane

og Nord-Trøndelag, er senterpartibastioner. I denne undersøkelsen er det liten tvil om at fylkespolitikere til Senterpartiet har jobbet ”mer stille” imot sin egen kommunal- og regionalminister sammenlignet med den mer åpne ”konfrontasjonen” som fylkespolitikere til Arbeiderpartiet har tatt med sin partiledelse.

## 7.2 Grunlaget for fasinasjonen av regionideen

Som jeg skisserte i teorikapitlet (kap. 2), kan reformer skyldes eksterne problembeskrivelser, ekte interne problembeskrivelser eller et ønske om å forvalte identitet (Røvik, 1998). Men reformer kan også betraktes som en slags vedvarende institusjonalisert praksis i seg selv der reformer avler nye reformer (Brunsson, 2006). Man har altså en situasjon der interne og eksterne problembeskrivelser og/eller behov for å forvalte identitet blir viktige drivere for reform - i tillegg til at foregående reformer i seg selv fungerer som drivere. Disse momentene vil være utgangspunktet for den videre diskusjonen, men hvor jeg etter hvert legger et ekstra trykk på transformasjonsprosessen som identitetsutvikling. Noe av grunnen til et ønsket fokus på identitetsforvaltningen er at jeg mener at interne og eksterne problemoppfatninger er tett vevd inn i interne og eksterne oppfatninger og analyser om organisatorisk identitet.

### 7.2.1 Ekte organisasjonsinterne problemer

Som det fremgikk av kap. 2, er det særlig tre organisasjonsinterne problemoppfatninger som kan motivere til å forsøke å adoptere og materialisere organisatoriske oppskrifter og ideer (Røvik 1998) og jeg skal nå kort sette disse i forbindelse med regionideen.

Uavhengig av om personene jeg har snakket med er tradisjonister, regionalister eller nølere – så deler de noen felles problemoppfatninger som bør finne sin løsning. Følgende felles problemdefinisjoner tre frem i materialet:

- Uklare grenseganger.

*”folk flest ser ikke forskjellen på fylkesmannen og fylkeskommune. Til og med mange lokalpolitikere - det er til og med ordførere som ikke vet forskjellen på disse”*

En felles problemoppfatning dreier seg om *uklare grenseganger* mellom andre aktører og fylkeskommunen som aktør. Med uklare grenseganger siktes det her til det informantene

oppfatter som en lite logisk og uoversiktlig oppgavedeling. En ytring som uttrykker en typisk holdning blant informantene kan f.eks. være denne:

*”du sitter da med et byråkrati for veg, ett for næring, og forsyne meg så sitter det en fylkesmann med 500 millioner i regionen, til å stimulere næringsutvikling og landbruket separat - det er klart at det blir for mange aktører!”*

Uklarheten gjelder først og fremst relasjonen mellom fylkeskommunen versus direktorater og fylkesmenn. For alle informantene jeg har snakket med, var det helt sentralt at grensegangene mellom fylkeskommunen og fylkesmannen burde trekkes opp på nytt. Problemet med uklare grenseganger er at det av og til er uklart hvem som egentlig er rette instans til å utføre en oppgave. Dette gjelder særlig for aktører utenfor de instansene det her snakkes om, f.eks. innbyggere og næringslivsaktører. Men det kan også gjelde for aktørene selv. Uklare grenseganger betyr også at aktørenes gjerninger blir *tilslørte*. Det fremgår klart av mitt materiale at de fleste informantene mener at deres tjenester i bare begrenset grad blir adressert tilbake til dem selv. Mottakerne vet altså ikke hvem de får tjeneste av. En fragmentert oppgavelinje som er splittet mellom mange aktører (direktorater, fylkesmenn og fylkeskommuner) gjør det vanskelig for fylkeskommunen å løse oppgaven i en helhetlig kontekst. I siste instans innebar dette at det folkevalgte mellomnivået ikke var satt i stand til å være en så effektiv samfunnsaktør som de kunne ønske.

Hvordan kan problemdefinisjonen – det at innbyggere ikke ser forskjell på fylkeskommune og fylkesmann – koples til spørsmålet om nye regioner? Spørsmålet kan i større grad koples til et følt endringsbehov generelt. Noe av løsningen på problemdefinisjonen er å rendyrke rollen som utviklingsaktør og gjøre dette med større kraft. For å få dette til mente mange at man burde adoptere regionideen.

- Udemokratisk fordeling av ansvar og oppgaver mellom nivåene og aktørene.

*”I dagens kommunikasjonsverden så er det jo helt uinteressant å ha en statlig administrasjon i fylket for å påse at statens politikk blir gjennomført til punkt å prikke i regionen. Det er jo bare tull!”*

Utsagnet over peker på en sentral oppfatning som deles av mange informanter; at de føler at byråkrater tar beslutninger, også på et forholdsvis detaljert nivå, som i mange tilfeller også er skjønnsbaserte. Skjønn som beslutningsform bør av prinsipielle grunner i størst mulig grad overlates til en politisk styrt institusjon der nærhetsprinsippet legges til grunn. En annen problemstilling henger sammen med forrige punkt og dreier seg om at statlige aktører i for stor grad ”blander seg inn ” i spørsmål og på arenaer som fylkeskommunen mener at de burde

holde seg unna. Skjønnsmidlene til fylkesmannen blir trukket frem som eksempel av en informant som mener at forvaltningen av skjønnsmidlene egentlig er ”basert på politisk skjønn”. Et annet eksempel som blir trukket frem av mange, er fylkesmannens iver etter å komme med innsigelser i mindre saker som er politisk bestemt på lavere nivå. Dette er en praksis som rett og slett oppfattes som udemokratisk i fylkeskommune til tross for at disse konfliktrelasjonene som regel oppstår mellom primærkommunene og fylkesmannen. Et problem for fylkeskommunene i slike situasjoner er at de ofte får skylden for de vedtak som fattes hos fylkesmannen – til tross for at fylkeskommunen ifølge mine informanter stort sett allierer seg med kommunene i disse tvistene. Problemene som fylkesmannen lager, adresseres m.a.o. til fylkeskommunen.

- Konfigureringsproblemer

Uklare grenseganger og statlig innblanding har altså en rekke praktisk-politiske konsekvenser av problematisk art for fylkeskommunen. Implisitt i materialet vokser det også frem en annen problemerkjenning; på den ene siden blir man i skvisen av de andre aktørene noe mistilpasset. På den andre siden er man ikke ferdig utviklet som utviklingsaktør. Dette er en ny rolle som er i emning. Det betyr at man ikke har rollen og funksjonen ”helt under huden” enda. Grunnen til at jeg kan påstå at dette er en problemerkjenning, er ikke fordi at informantene nødvendigvis sier det rett ut. Det er en utledning av deres fremtidsvisjoner – deres snakk om hva de skal prioritere og gjøre i fremtiden. Typiske uttalelser er for eksempel: ”Vår viktigste rolle er å være utviklingsaktør og den blir viktigere og viktigere”, ”det viktigste blir å være en god medspiller”, ”det viktigste i fremtiden blir å spille på lag med kommunene”. Bak disse uttalelsene ligger det en formening om at utviklingsrollen er viktig, og blir bare viktigere og viktigere. Men fylkeskommunen hadde på det tidspunktet bare i varierende grad begynt å fylle den.

## 7.2.2 Problemoppfatninger fra andre

Problemoppfatningen fra ”de andre” har jeg redegjort for i kapitel 4. Jeg skal kort oppsummere de viktigste punktene:

- Problemet med den stadige sentraliseringen (svaret er store regioner). En problemoppfatning hos de andre knytter seg til sentralisering forstått som at staten tar et stadig strammere grep og ekspanderer inn i andres domene. Særlig har fylkeskommuner og primærkommuner opplevd en stadig sterkere form for sentralstyring. Denne

problemoppfatningen er spesielt fremhevet i offentlige utredninger og i faglitteraturen (Baldersheim, Pettersen, & Rose 2011; Bukve 2012; Flo 2003).

- Problemet med ineffektivitet og ha liten utviklingskraft (svaret er store regioner og mer rendyrkede roller).
- Problemet med å hevde seg i den internasjonale konkurransen (svaret er store regioner og en nytenkning i retning av økonomisme).

Det interessante her er å stille seg følgende spørsmål: I hvilken grad har informantene adoptert problemoppfatningene fra omgivelsene? Svaret er at det varierer avhengig av om man er *regionalist*, *tradisjonalist* eller *nøler*. Regionalistene har adoptert alle tre problemoppfatningene. Fokuset i snakket må sies å kretse rundt alle dimensjonene *sentralisering*, utviklingskraft og *internasjonalisering*. Tanken til regionalistene var at nye store regioner kunne demme opp for den pågående sentraliseringen og dessuten øke regionenes utviklingskraft og muligheter til å hevde seg i internasjonal konkurranse med andre regioner. Når det gjelder tradisjonalistene og nølerne, så adopterte ikke de den problemforståelsen som omhandler det internasjonale konkurranseperspektivet. De var i større grad enige om at staten og deres direktorater og fylkesmenn hadde for mange oppgaver og makt og de erkjente også at fylkeskommunene ikke var flinke nok til å realisere sin utviklingsrolle. Men for tradisjonalistene og nølerne var svarene på disse problemer å delegere oppgaver fra staten til det folkevalgte mellomnivået uten radikale endringer.

## 7.3 Hovedlinjer i materialet

Med hovedlinjer tenker jeg her på preferanser eller synspunkter som aktørene i undersøkelsen deler. Til tross for at undersøkelsen består av tre ulike kategorier hvor jeg forventer å finne forskjeller, trer det også frem noen synspunkter i materialet som informantene er ”enige” om. Disse skal jeg redegjøre for nå.

### 7.3.1 Felles syn på den nære historien – vi har blitt dårlig behandlet

En viktig hovedlinje er at stort sett alle informantene har lik historieforståelse. Den historien som fortelles, er historien om fylkeskommunen som et *offer*. Ved flere tilfeller etter 1975 har fylkeskommunen blitt stykkevis amputert. Ved siste anledning var ikke staten nådig og tok sykehusene. Med dette mistet fylkeskommunene den viktigste offentlige tjenesten, men også



den viktigste ”snakkisen”. Ingen sektor var da, som nå, mer underlagt offentlig debatt enn spesialisthelsetjenesten. Etter dette skiftet har fylkeskommunen hatt trøbbel med å posisjonere seg som aktør. Som det fremgår av kapittel 4 og kapittel 5 har kompensasjonen kommet i stor grad av et utvidet ansvar for den ”regionale utviklingen”.

### **7.3.2 Dyrking av utviklerrollen - utviklingsidentiteten**

Som vi så i kapittel 4, viste utredningene et større og større fokus på fylkeskommunen som utviklingsaktør. Dette fokuset videreføres i reformmeldingen (St.meld.nr.12., 2006-2007), men hvor det også gjøres klart at fylkeskommunen til nå ikke har lykkes fullt ut i sin utviklerrolle og at noe av grunnlaget for reformen er å styrke de nye regionene som utviklingsaktør.

Fokuset på utviklerrollen er meget sterk blant mine informanter og de forteller at utviklingsoppgaver blir viktigere og viktigere. Noe av begrunnelsen for at utviklingsrollen blir ansett for å være viktig, er det fylkesaktørene oppfatter som den ”historiske tappingen” av andre tjenesteoppgaver.

Utviklerrollen er imidlertid diffus. Det er vanskelig å peke på når man er i et ”utviklingsmodus” eller i et ”klassisk tjenestemodus”. For informantene er ikke dette skillet så viktig å sette ord på heller. Det som er viktig for informantene er at fylkeskommunene som aktør i større grad blir satt i stand til å fylle sin utviklerrolle som i korthet vil si å ”*skape positive prosesser og kunne se ulike trekk og prosesser i sammenheng*” – for å bruke deres eget språk.

### **7.3.3 Flere oppgaver takk!**

Et annet fellestrekk i materialet er den delte oppfatningen om at det folkevalgte mellomnivået har behov for flere oppgaver. Disse oppgavene skal i første rekke overføres fra to instanser; direktoratene og fylkesmennene. Grunnen til at fylkeskommunene ønsker seg disse oppgavene er for å bli satt i stand til å fylle utviklingsrollen på en bedre og mer effektiv måte for fremtiden. Slik det er nå har ulike instanser, som f. eks direktorater, fylkesmenn og fylkeskommuner, ansvar for utviklingsoppgaver innenfor samme sektorer og segment. Også oppgaver som ikke dreier seg om tilsyn og kontroll. Denne differensieringen mener informantene er uheldig fordi man har ingen instanser som kan løse oppgaver og prioritere mellom disse i et helhetlig perspektiv. Prosjektet med å drive regional samfunnsutvikling er

derfor preget av fragmentering og ulike interesser. Ved å samle utviklingsoppgavene under folkevalgt ledelse på mellomnivået kan man drive samfunnsutvikling på en mer helhetlig måte. Man slipper dobbelstyring og dobbeltadministrasjon og prioriteringene blir forankret i demokratiske prosesser på et lavere nivå.

### **7.3.4 Demokratisering – vi vil ha mer makt og myndighet**

Det siste punktet i forrige avsnitt dreier seg om et uttrykt behov for å flytte makt fra statlige byråkratier og ut til det folkevalgte regionnivået. De fleste informantene gir uttrykk for *lite handlingsrom*. Handlingsrommet innskrenkes i hovedsak på to måter; for det første gjennom at andre ”ikke-demokratiske organer” har råderett over virkeområder som fylkeskommunene har interesser i. Den andre måten handlingsrommet innskrenkes på, er via detaljstyringen fra sentrale myndigheter, herunder lover, pålegg og direktiver om hvordan oppgaver skal løses. Disse sentralstyringsmekanismene er utformet først og fremst for å sikre gjennomføring av ulike oppgaver, og for at det gjøres på en slik måte at tjenestene og tjenestekvaliteten oppleves som forholdsvis lik i hele landet. I dette perspektivet er fylkeskommunen en effektueringskommune på vegne av staten (Fimreite, Flo, & Tranvik 2002).

### **7.3.5 Rikspolitikerne bryr seg ikke og innbyggerne vet ikke hva vi gjør**

Det fremgår av undersøkelsen at intervjupersonene, både de administrative og de politiske, tror rikspolitikerne har forholdsvis lave tanker om fylkespolitikerne generelt, og det folkevalgte mellomnivået spesielt. Et interessant trekk i undersøkelsen er at informantene som har tilhørighet i Ap, mener at partiet sentralt har et forholdsvis likegyldig forhold til det folkevalgte mellomnivået. Begreper som blir brukt når informantene skal beskrive hva rikspolitikerne mener om fylkeskommunen er f.eks. ”*som ingenting*”, ”*laveste score*”, ”*tvilsomme greier*”, ”*brysomme*” og ”*unødvendige*”.

Det er forholdsvis stor enighet blant intervjupersonene om at de også har et problem i sitt forhold til innbyggerne. Men her er en viktig distinksjon mellom rikspolitikerne og innbyggerne; rikspolitikerne anerkjenner ikke fylkeskommunen for det konkrete bidraget fylkeskommunen yter samfunnet. Slik blir det til at intervjupersonene mener at rikspolitikerne har et noe nedsettende syn på fylkeskommunen. For fylkesaktørene er dette et legitimitetsproblem siden de ikke får anerkjennelse for sine konkrete bidrag fra rikspolitikerne (Honneth 2003). Forholdet mellom fylkeskommunen og innbyggerne er også slik at det generer lite legitimitet fordi innbyggerne ikke vet når de mottar tjenester fra fylkeskommunen

og da tilskriver de heller ikke fylkeskommunen legitimitet. Fylkeskommunen er i sin natur en utpreget 2.linjetjeneste og fylkeskommunens mest kjente oppgaver knyttet til sykehusdriften, er flyttet over til staten. De fleste intervjupersonene tar selvkritikk for en svak og usynlig relasjon mellom fylkeskommunen og innbyggerne, og flere snakker om at dette er en prioritert oppgave i tiden som kommer. Fylkeskommunen taper legitimitet fordi rikspolitikerne tar et aktivt negativt standpunkt til dem på den ene siden (Honneth 2003), og taper legitimitet fordi innbyggerne ikke har et forhold til dem på den andre siden (Klaudi Klausen 1996).

### **7.3.6 Felles syn på reformprosessen – toppstyrt uthaling og uthuling**

Informantene deler i hovedtrekk syn på selve gjennomføringen av reformprosessen. De oppfatter for det første at den er styrt fra toppen og særlig gjennom de to kommunal- og regionalministrene fra tiden; Åslaug Haga (Sp) og etterfølgeren Magnhild Meltveit Kleppa (Sp). De fleste påpeker at begge disse har hatt en vanskelig jobb fordi det har vært så mye motstand rundt dem. Særlig gjelder dette Åslaug Haga som var arkitekt og pådriver bak reformprosessen. Kleppa kom inn som minister i sluttfasen av reformprosessen.

Et annet felles syn på reformprosessen dreier seg om at den etter hvert ble *uthulet*.

Reformprosessen ble satt i gang av entusiastiske startere, i første rekke Åslaug Haga, KS og noen fylkesordførere. Men etter hvert som prosessen skred frem, gikk luften ut av ballongen; begrepet om forsterket fylkeskommune ble lansert på en pressekonferanse i forkant av stortingsmeldingen. Selve stortingsmeldingen skuffet, oppgavebrevet skuffet og diskusjonene mellom departementet og fylkeskommunene var preget av to ulike tilnærminger. Der fylkesaktørene forsøkte å bygge opp forventninger og et press mot en massiv oppgaveoverføring fra staten til det folkevalgte mellomnivået, forsøkte departementet å moderere forventningene om en stor oppgaveoverføring. Dette ble ganske klart på et møte i KS der statssekretær Dag Erik Sandbakken og fylkesordførerne deltok. Som ”observatør” ble det åpenbart for meg at det var forskjell i tolkningene på høringsmaterialet som fylkeskommunene hadde avgitt i forbindelse med stortingsmeldingen (St.meld.nr.12., 2006-2007). Sandbakken fokuserte på at det ikke var konsensus mellom fylkeskommunene mens de fylkesaktørene som tok ordet, fokuserte på at nå burde staten delegere oppgaver og at fylkesaktørene var klare til å påta seg disse. Etter dette møtet den 7. november 2007 forsvant noe av trykket i prosessen. Det ble nok endelig klart for fylkesaktørene at ambisjonene til regjeringen hadde avtatt, og at de kanskje også hadde en annen agenda enn å lage nye store regioner.

### 7.3.7 Felles syn på de viktigste aktørene i prosessen

En annen hovedlinje i materialet er at fylkesaktørene er ganske samstemte i sitt syn på andre viktige aktører i transformasjonsprosessen. Informantene i undersøkelsen (uavhengig av partitilknytning) gir inntrykk av at Arbeiderpartiet har bidratt til sakens utfall gjennom å ha et ”likegyldig” forhold til det folkevalgte mellomnivået. Likegyldighet, eller det å forholde seg i ro, kan som kjent være en meget god strategi for å få sine interesser igjennom (Bachrach & Baratz 1970). Dessuten er mange topper i Ap tilhengere av en tonivåløsning. Statsminister Jens Stoltenberg blir konsekvent omtalt som en person med liten entusiasme i saken. Det blir antydnet av flere at Åslaug Haga har hatt en tung prosess innad i regjeringen med å mobilisere for regionsaken.

Departementene og direktoratene får gjennomgå av informantene. De omtales implisitt som grådige aktører med egne interesser som virker utenfor en ”demokratisk orden”. Først og fremst fordi de er store, ugjennomtrengelige og lite transparente. Direktoratene sveller og har i kraft av sin størrelse og funksjon betydelig makt i følge kildene. Direktoratene har gjennom sine tette forbindelser foret reformlederne med informasjon og argumenter som trekker i deres egen favør – uten at disse nødvendigvis er underlagt innsyn og debatt. Målet til departementene er å verne om oppgavene sine og beholde den makten de har.

En annen aktør som får gjennomgå, er fylkesmennene. Fylkesmannsembetet er et udemokratisk organ som i stadig større utstrekning utfører oppgaver som ikke dreier seg om kontroll og tilsyn. Det er for informantene en svært betenkelig utvikling at fylkesmennene stadig utvider sin portefølje innenfor veilednings- og utviklingsoppgaver. De mener at fylkesmannen roter i deres bed – eller i hvert fall det som burde vært deres bed. Dessuten er den uklare grensegangen mellom fylkesmannens oppgaver og fylkeskommunens oppgaver ineffektiv. Den fører til dobbeltarbeid.

Ekspansjonen av oppgaver i direktorater og i fylkesmannsembetet oppfattes som grunnleggende udemokratisk og er et uttrykk for regjeringens hang til sentralstyring og behov for kontroll, og slik sett også en mistillit til det folkevalgte mellomnivået. Den er et resultat av tette forbindelser og lite effektiv.

## 7.4 Forskjeller i materialet

Kategoriseringen er basert på en forventning om det vil være mulig å avdekke mønstre og forskjeller som ligger i materialet. Min antakelse var at det langs flere dimensjoner ville være ulike oppfatninger mellom regionalistene og tradisjonelistene. Dikotomien regionalister-tradisjonalister er tross alt basert på et motsetningsforhold. Når det gjaldt nølerne var det i starten av forskningsprosjektet ganske uklart for meg hvordan disse ville plassere seg langs akse regionalisme-tradisjonalisme. Jeg skal nå gi et sammendrag av de ulikhetene som peker seg ut mellom kategoriene.

### 7.4.1 Ulike fremtidsvisjoner - storskalaorientering versus småskalaorientering

Det er en slående forskjell i materialet der regionalistene ser seg selv som en aktør i en global og konkurranse- eksponert kontekst, mens tradisjonelistene og nølerne gjør det i bare svært liten grad. Hos tradisjonelistene er det i Møre og Romsdal svært viktig å støtte opp under industrien i fylket, og som vi vet er store deler av den ekstremt internasjonalt rettet.

Forskjellen er at fylkeskommunen ser seg selv som en aktør som skal tilrettelegge for industrien på hjemmebane – i fylket. I Finnmark, som egentlig på mange måter er det ”mest internasjonale fylket”, ser de på seg selv som en internasjonal aktør i en politikk-kontekst, heller enn i en konkurransekontekst. Forholdet til Russland er viktig, også i en markedssammenheng, men konkurranseelementet er så å si fraværende i samtalene.

Når det gjelder regionalistene, er ambisjonene større. Her er det i større grad snakk om å underlegge seg markedstenkning der målet på den ene siden er å hevde seg i globale markeder ute, og på den annen side trekke til seg ressurser fra en global arena i kraft av sin attraktivitet.

Vi husker hvordan regionalistene i Hordaland ser seg selv som en viktig olje og gassaktør i verden, og hvordan regionalistene i Sør-Trøndelag vurderer sitt teknologimiljø som et konkurransefortrinn i en global kontekst der regioner konkurrerer med hverandre.

Oppsummerende kan man si at fremtidsvisjonene til regionalistene er større på den måten at de vil gjøre seg gjeldende utenfor Norge – de vil markere seg i en global kontekst der forutsetningen er å utvikle regionale fortrinn for å gjøre seg gjeldende. *Europa er regionalistenes arena.* Men vi finner også betydelige ambisjoner i Finnmark om å være en maktfaktor i nordområdene. Markedstenkningen er også viktig i Finnmark, men fremfor alt ønsker de anledninger til å påvirke politiske prosesser som går på tvers av landegrenser.

Blant tradisjonalistene og nølerne er *hovedpoenget å gjøre det best mulig i eget fylke*. Å være en støtte for kommuner og lokalt næringsliv er det viktigste sammen med å tilby gode offentlige tjenester til innbyggerne. Kommunene og næringslivet er ofte små aktører som trenger hjelp til å utvikle seg eller for å overleve. Små bidrag kan gjøre store forskjeller for disse. Dette er hovedfokuset. Det betyr ikke at tradisjonalistene og nølerne er ambisjonsløse. I Finnmark fylkeskommune har de som nevnt betydelige politiske ambisjoner som strekker seg ut over fylkes- og nasjonsgrensene og de er svært aktive i forhold til det å være med på å utvikle store industriprosjekter innenfor olje og gass og mineralutvinning. Likevel er praten i stor grad sentrert rundt det lokale – småkommunene, innbyggerne og næringslivet.

#### **7.4.2 Ulik sentrum-periferi-tenkning**

Tenkningen rundt sentrum-periferidimensjonen skiller seg på to måter mellom regionalistene på den ene siden og tradisjonalistene og til dels nølerne på den andre siden. Regionalistene opererer med en *global* sentrum-periferidimensjon. Det er verden som er arena og særlig Europa. I dette perspektivet befinner regionalisten seg i utkanten. Sentrum er ikke i Norge, men i andre deler av verden hvor markedene er større. Norge er i seg selv en periferi. Den globale romlige dimensjonen er en forutsetning for, og et argument for, den modellen regionalistene ønsker seg for fremtiden. Den globale sentrum-periferi dimensjonen er bare i svært begrenset grad tema i intervjuene med tradisjonalistene og nølerne, med unntak av en informant i Sogn og Fjordane.

Når det gjelder den *regionale* sentrum-periferidimensjonen, er rollene snudd på hodet. Denne dimensjonen får relativt sett mer oppmerksomhet av tradisjonalistene og nølerne enn blant regionalistene. Det i seg selv er interessant. Men den er nok belyst i begge leirer til at det vokser frem en viktig forskjell i tolkningen av denne dimensjonen mellom kategoriene: for regionalistene er store regioner en forutsetning for å integrere ”omland” og mer perifere strøk av regionen. Det er i de perifere strøkene av regionen mye av verdiskapningen foregår, og det å kunne planlegge å tilrettelegge for denne verdiskapningen i en større regional kontekst kan bare skje på tvers av det som er dagens fylkesgrenser. Regional distriktpolitikk og næringspolitikk går hand i hand.

I kontrast til dette synet uttrykker tradisjonalistene og Nord-Trøndelag blant nølerne, en frykt for å bli en periferi i periferien. I Finnmark og i Møre og Romsdal er denne frykten markant, og større enn hos nølerne. Verken i Finnmark eller Møre og Romsdal uttrykkes det en voldsom sterk begeistring for naturlige potensielle regionsentrum, Tromsø for Finnmark og

Bergen/Trondheim for Møre og Romsdal. I Møre og Romsdal frykter de å bli ”regionalisert bort”, mens i Finnmark er avstandene så store at storparten av fylket uansett ville befinne seg langt unna beslutningsentrum. I Møre og Romsdal er tonen ”aggressiv mot Sør-Trøndelag og Hordaland, mens den er noe mer nedtonet når Finnmark omtaler Troms og Tromsø by. I Møre og Romsdal snakker de om *imperialisme*. I Finnmark snakker de om å *underlegge* seg. Det er knyttet betydelig ”angst” til det å bli en periferi i periferien for tradisjonalistene.

Den samme frykten finner man hos nølerne, men i en mer moderat form. I Nord-Trøndelag var det en viss frykt for at aktivitetene skulle polarisere seg rundt Trondheim. Men den kulturelle distansen og ikke minst fylkeskommunenes viktige rolle i eget fylket var viktigere argumenter. I Sogn og Fjordane derimot er byen Bergen, og forholdet til Bergen er nært og godt. Det kom få signaler om at man var redd for å bli en utkant dersom en vestlandsregion skulle bli et faktum, også hos tradisjonalisten i utvalget.

### **7.4.3 Forskjeller i ideologi?**

Med grunnlag i de to foregående punktene kan man hevde at regionalistene på den ene siden og tradisjonalistene sammen med mange nølere på den andre siden, representerer hver sin ideologi som tidvis står i et motsetningsforhold til hverandre. Regionalistene snakker i liten grad om regional tjenesteproduksjon, men i større grad om vekst, utvikling og ekspansjon. De skal tilrettelegge for og støtte næringer og virksomheter slik at regionen utvikler regionale fordeler i konkurranse med næringer fra andre regioner. I den grad de snakker om seg selv som en offentlig tjenesteyter, handler det ofte om samferdsel og også da i en kontekst av hvordan næringslivet kan sikres god infrastruktur. Blant regionalistene er markedslogikken viktig.

For tradisjonalistene og Nord-Trøndelag snakkes det om fylkeskommunen i mer klassiske vendinger. Det er viktig å tilby innbyggerne gode tradisjonelle tjenester. I Finnmark snakkes det mye om skole, helse og samferdsel, og at alle innbyggere bør sikres et godt og likeverdig tilbud. Dette er en politisk prioritering det er enighet om. Den desentraliserte tjenestestrukturen i Finnmark vil gå i oppløsning, blir det hevdet, om man blir fusjonert med de to andre fylkene i nord. I Møre og Romsdal snakker man mye om hvordan de fylkeskommunale tjenestene må korrespondere med og tilpasses behovene i fylket. I Nord-Trøndelag er man opptatt av hvordan ungdommen kan inkluderes i styringen og sitt forhold til andre institusjoner i fylket. Det nære forholdet til kommunene snakkes det mye om i alle fylkeskommunene blant tradisjonalistene og nølerne.

Det utkrystalliserer seg to ulike tenkemåter, henholdsvis basert på en forvaltningslogikk og en forretningslogikk (Forssell & Jansson 2000). Tradisjonalistene er fremdeles opptatt av tjenesteoppgavene, men har et stadig økende fokus på det som kan kalles utviklingsoppgaver – altså oppgaver og virkemidler knyttet til det å skape positive prosesser og dynamikker mellom ulike aktører i fylket. Men det er verdt å merke seg at det er snakk om utvikling innen *rammen av fylket*. Tradisjonalistene og Nord-Trøndelag kan fremdeles sies å ha et sterkt innslag av forvaltningstenkning. Regionalistene har et stort fokus på grenseløs konkurranse der de selv er deltakere. Innslaget av tenkingen er i større grad preget av en forretningslogikk som sprenger fylket som ramme.

Sogn og Fjordane er mer i en mellomposisjon. Her snakkes det om både internasjonale muligheter og viktigheten av å være en tydelig forvaltningsaktør. Slik sett er Sogn og Fjordane en viktig påminnelse om at det er glidende overganger mellom kategoriene mine. Tilfeller av glidende overganger ville blitt enda tydeligere om utvalget ikke var strategisk valgt og om f.eks. Rogaland- og Nordland fylkeskommune var med i undersøkelsen.

#### **7.4.4 Ulikt syn på fylkeskommunens egen betydning i fylket**

Regionalistene erkjenner at egen fylkeskommune betyr mindre i eget fylke enn det tradisjonalistene og nølerne gjør. Og regionalistene bruker nettopp Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark som eksempler der fylkeskommuneinstitusjonen er viktigere enn i egne fylker. De kan relativt sett bidra med mer, og de har en større utviklingspott til fordeling blir det fortalt. Dessuten tilhører regionalistene byfylker der byene samler store aktører. Dette bidrar til at fylkeskommunen blir mindre synlig. Et eksempel kan være at Hordaland fylkeskommune har ca. 4370 ansatte, mens Bergen kommunene i juni 2010 hadde ca. 13400 årsverk<sup>36</sup>. De fleste store næringsaktørene er også etablert i byen. Under slike forutsetninger blir fylkeskommunen som aktør relativt sett mindre betydningsfull fordi den for det første har konkurrenter i kommuner (Bergen og Trondheim) som er i stand til å overta fylkeskommunens tjenesteoppgaver. For det andre er det store kapitalmiljøer i slike sentra som er i stand til å sette i gang egne utviklingsprosesser.

Blant tradisjonalistene og nølerne er synet på egen betydning i fylket et helt annet. Her fremstår fylkeskommunene som selve motoren. Fylkeskommunen deltar på de fleste arenaer.

---

<sup>36</sup> I følge egne nettsider: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/styreform?artSectionId=6127&articleId=63577>



Som vi kunne lese i forrige kapitel; så fort en sak dreier seg om samferdsel eller næring i Sogn og Fjordane, så var fylkeskommunen på banen. Slik er det også i de andre tradisjonalist- og nølerfylkene. Tradisjonalist- og nølerfylkene er særlig tungt inne på eiersiden i ulike viktige fylkesinstitusjoner som f. eks i energiverk, i bussekselskaper og rederier og i teater og disse selskapene er trolig særlig sterke identitetsbærere i små fylker<sup>37</sup>. Betydningen av disse eierskapene belyses i flere intervjuer på den måten at fylkeskommunen eier institusjoner som er viktige for folk, og som bringer inntekter til fylkeskommunen som igjen kan spres på gode prosjekter. I tillegg bindes institusjoner tettere sammen og forestillingen om eget fylke som identitetskonstruksjon blir mer opplagt.

#### **7.4.5 Forskjellig syn på fylkeskommunens legitimitet**

Jeg har fra før pekt på at alle tre grupperingene mener at legitimitetsforholdet til rikspolitikere og innbyggere er svakt. Jeg mener likevel å kunne spore et grunnleggende forskjellig syn på egen legitimitet i fylket. Hovedgrunnen til dette er at tradisjonalistene og nølerne mener at de har et tettere forhold til særlig kommunene og næringslivet. De er dessuten en synlig og stor aktør i omgivelser preget av mindre aktører. Relasjonene er preget av tett samarbeid og god dialog, særlig med kommunene. Sett fra kommunenes og næringslivets ståsted tror informantene at fylkeskommunen oppleves stort sett positivt.

Regionalistene, derimot, er mer moderate i sine tolkninger. De tror det er for langt å overdrive egen betydning for kommuner og næringsliv. I kommunene og i næringslivet generelt har fylkeskommunene en mindre rolle. Det betyr ikke at fylkeskommunen ikke yter bidrag til kommunesektoren og næringssektoren, men relativt sett skjer dette i mindre grad hos regionalistene enn hos tradisjonalistene og nølerne.

#### **7.4.6 Ulikt syn på fylket som identitetszone**

Oppfatning om betydning i eget fylke og oppfatninger om tilskrevet legitimitet sier noe om fylkeskommunens identitet og plass i fylket. Som jeg har vist tidligere, mener tradisjonalistene og nølerne at fylkeskommunen er en viktigere identitetsmarkør i eget fylke enn hos regionalistene. I det hele tatt er bevisstheten rundt eget fylke mer fremtredende i samtaler med tradisjonalistene og nølerne. De snakker om andre viktige identitetsmarkører

---

<sup>37</sup> En av de virkelig hete debattene i Sogn og Fjordane ved utgangen av 2009 var da Fjord1 skiftet utseende på rederiflagget. Avisene var fulle av stoff om dette og det ble opprettet en facebookgruppe som kjapt fikk over 600 medlemmer.

(radio, tv, aviser, teater, fylkeside bedrifter etc.) og de snakker om *vi* kontra *dem* i et potensielt trusselbilde når de snakker om aktører utenfor fylket. Det er en stor bevissthet rundt fylkesgrensene og disse voktes. Det er innenfor fylkesgrensene utviklingen skal skje og det er innenfor disse grensene fylkeskommunen skal utvikle seg som aktør.

Hos regionalistene er holdningen mer preget av at innbyggerne ikke har noe forhold til fylkesgrensene. Innbyggere, kommuner, næringsliv og andre aktører er opptatt av tilbudet, og ikke innenfor hvilke grenser tilbudet gis. Fylket som identitetssone er mindre viktig og fylkeskommunen spiller bare en marginal rolle som identitetsmarkør. Her er det kanskje i større grad landsdelene som vurderes som identitetsskapende enheter?

## **7.5 Imiterende versus modifierende tolkninger av regionbegrepet**

Et åpenbart ”funn” er at begrepene fylkeskommune og region mikses av informantene og svært ofte tillegges de samme mening hos tradisjonalistene og hos nølerne. For regionalistene er regioner på folkevalgt mellomnivå store landsdelsregioner. Den samme forståelsen finner vi i litteraturen og i offentlige utredninger. Men tradisjonalistene og nølerne omtaler ofte eget fylke som egen region, og Finnmark søkte til og med staten om å få gjennomføre et forsøk med ”*Finnmark som egen region*”. Regionbegrepet brukes i stor grad uavhengig av grenser og struktur. De samme tendensene ser vi Nord-Trøndelag og også tradisjonalistinformanten i Sogn og Fjordane snakker mye om Sogn og Fjordane som region. Man er i den situasjonen at man altså *ikke* ønsker å bli en region forstått som i begrepets opprinnelige betydning, men omtaler seg selv ganske konsekvent som en region. Det kan se ut som at selve regionbegrepet gir attraktive assosiasjoner som aktørene ønsker å spille på. Regionbegrepet brukes innenfor rammen av fylkesgrensene og når det snakkes om å utvikle regionene eller drive på med regional utvikling kunne man like gjerne ha snakket om å utvikle fylkene og drevet på med fylkesutvikling, men det gjorde man altså ikke. Blant regionalistene brukes regionbegrepet mer konsekvent i samsvar med ideen om nye store regioner – som en kopi.

### **7.5.1 Behov for rekategorisering?**

Med bakgrunn i de hovedlinjene som er trukket opp og ikke minst med bakgrunn i de forskjellene som er synliggjort, kan man diskutere om ikke tradisjonalistene og nølerne burde

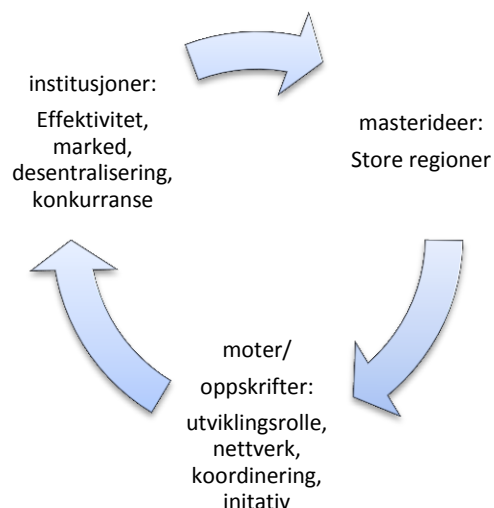
vært slått sammen til en kategori. På dette tidspunktet kan det finnes gode argumenter for en slik sammenslåing. De ser ut til å dele synspunkter på de fleste punkter, men som jeg skal komme tilbake til i diskusjonen; tradisjonalistene og nølerne ser ut til å ha hatt ulike strategier i transformasjonsprosessen til tross for ganske like oppfatninger. Før vi setter likhetstegn mellom tradisjonalistene og nølerne, må derfor transformasjonsprosessen diskuteres, noe som er tema senere i kapitlet.

## 7.6 Regionideen som masteridé?

Hva som er en masteridé, er i stor grad en analytisk konsepsjon knyttet opp til det empiriske fenomenet man studerer. I kapitel 2 definerte jeg masterideer som ideer på et nivå mellom globale institusjoner og organisatoriske ideer. En slik tredeling er ikke uvanlig (Czarniawska & Joerges 1996; Pettersen 2011), men jeg legger også til grunn at masterideer ofte har initierende kraft (Danielsen 2011). Et utgangspunkt blir dermed at en masteridé skal ha en initierende kraft på ideer på underliggende nivå – altså mer spesifikke organisatoriske ideer. Spørsmålet som må avklares er hvorvidt ideen om store regioner skal kunne kalles en masteride?

Det er god grunn til å hevde at regionideen fungerer som en slags bro mellom passerende moter og mer varige institusjoner som påvirker det politiske mellomnivået (Czarniawska & Joerges 1996). Eksempler på varige institusjoner kan være ”riktige forestillinger” om effektivitet, marked, ”big is beautiful”, konkurranse osv. Et eksempel på en ”mote” som er uhyre sterk på mellomnivået, er *utviklingstenkningen* med de organisatoriske konsekvenser og oppskrifter som følger i kjølvannet av denne (nettverk, partnerskap, koordinering, initiativtaking overfor andre aktører osv.). Analytisk kan forholdet mellom institusjoner, masterideer og moter/organisatoriske oppskrifter skisseres som på neste side:

**Figur 7:** Forholdet mellom masterideer, oppskrifter og institusjoner



Som vi ser, kan de ulike ideene på de ulike nivåene antas å stå i et loop-lignende forhold til hverandre (Czarniawska & Joerges 1996). Dette innebærer at de påvirker hverandre fordi oversettelsene foregår på alle nivåer og slik sett er ideer en elastisk størrelse; deres innhold og gjennomslagskraft vil til enhver tid være avhengige av kontinuerlige og samtidige oversettelser og strømninger på alle nivå. Et annet poeng er at en masteridé som sådan er en abstrakt begrepsmessig konstruksjon. Hvordan man avgrenser en masteridé er dermed et empirisk spørsmål som avgjøres av forskeren. Det vil ofte være glidende overganger mellom institusjoner, masterideer og mer spesifikke organisasjonsideer og i praksis er disse ulike nivåene ofte blandet sammen.

Dersom vi betrakter figuren ser vi at jeg har tegnet opp noen etablerte tankemønstre - altså rådende tankemønstre som har etablert seg som politisk korrekte. De er m.a.o. institusjonaliserte. Noen slike tankemønstre er at man skal ha fokus på *effektivitet* og at *konkurranse* kan bidra til effektivitet. For å få til dette må vi se oss selv i større grad som *markedsaktører* som har denne logikken som forbilde. Et annet tankemønster dreier seg om makt, der det er politisk ukorrekt å tenke seg at denne i størst mulig grad skal sentraliseres. *Desentralisering* er en institusjonalisert norm.

Disse institusjonene krever en respons. I Sverige har denne responsen vært ”foretakisering” (Forsell og Jansson 2000) og i Norge har vi sett en respons mot forretning (Mydske 2010). Responsen fra det folkevalgte mellomnivået har vært et forsøk på å adoptere ideen om store regioner. Men denne ideen er ikke noe fylkespolitikernes fant på selv. Et kjennetegn ved masterideer er at de har sin opprinnelse i narrativer om ”fortiden” som blir oversatt inn i nye sammenhenger og projisert inn i fremtiden, ofte i opposisjon til det bestående (Czarniawska &

Joerges 1996) og at noen aktører er sentrale som distributører av disse masterideene (Sahlin-Andersson 1996). Ideen om store regioner var sentral i fortellingen om regionenes Europa der store regioner hadde løst problemet med regional autonomi og effektivitet og ideen ble effektivt distribuert inn til landet via OECD, fagmiljøer, offentlige utredningsgrupper og KS mv.

Men det finnes også andre mer konkrete kjennetegn på organisatoriske ideer som har hatt stor gjennomslagskraft. Røvik legger vekt på at slike ideer bl.a. har følgende kjennetegn (Røvik 1998: 72-104):

1. Ideene er sosialt autoriserte – knyttet til institusjoner med autoritet (OECD, utredningsgrupper, KS osv.).
2. Ideene fungerer som universalmiddel – man etablerer en felles organisasjonsidentitet og ”teorifiserer” ideene på en slik måte at de fremstår som rasjonelle.
3. Man gjør ideene om til ”produkter” – gjør dem kommuniserbare, lett tilgjengelig, brukervennlige og at man opplyser om nytten av dem.
4. Ideene plasseres inn i en tidsmarkeringskontekst som fokuserer på at *nå* er vi inne i en omgivelsesdrevet endringsfase og det er tid for å orientere seg mot det nye.
5. Ideene er harmoniserte – at de kan godtas av ulike interesser.

Som jeg har vist tidligere i avhandlingen, var ideen om store regioner godt forankret i OECD, den ble omfavnet av regionforskerne, den ble innlemmet som løsningsforslag i utredningene og KS tok den til seg og forsøkte å spre entusiasme for den videre. Ideen var også et universalmiddel på den måten at den løste de fleste problemer; med denne ble man både en tung markedsaktør og en tung politisk aktør. Regionideen var (og er) gjort lett kommuniserbar på den måten at f.eks. markedsmetaforen og begreper fra den ble tatt i bruk.

Markedsretorikken er en retorikk som folk forstår og som har appell – sannsynligvis i større grad enn forvaltningsretorikken. Ideen om store regioner ble tidsmarkert på en måte som skapte forståelse for at vi er nå inne i en bølge av transformasjoner på det politiske mellomnivået i Europa og nå bør vi ri på den samme bølgen for å posisjonere oss for fremtiden. Og til slutt kan vi si at ideen om store regioner var harmonisert på den måten at hvis bare myndighetene fulgte oppskriften, og ga fra seg mange oppgaver og mye myndighet, så ville denne løsningen være en løsning som kunne være spiselig for de fleste aktørene. Problemet i dette bildet er selvfølgelig myndighetene selv.

Dersom vi også legger Røvik sine kriterier til grunn for en ”definisjon” av masteridé ser vi at regionideen innfrir disse punktene.

Regionideen var enkel å koble på tidsriktige verdier og det var ikke rart at man ble begeistret. Men regionideen var også en kontrast til den tradisjonelle fylkeskommuneideen. En materialisering av ideen om nye store regioner måtte derfor føre til store organisatoriske omdanninger på mellomnivået. Slik har det seg at masterideen om nye store regioner også er initierende (Danielsen 2011).

I de neste avsnittene vil jeg redegjøre for hva som kjennetegner de ulike ideene i transformasjonsprosessen med utgangspunkt i dokumenter og intervjuer. Hovedfokuset er på de to dominerende ideene i transformasjonsprosessen – altså ideen om den forsterkede fylkeskommunen og regionideen. Diskusjonen fokuserer videre på hvordan aktørene selv har tolket og definert ideene. Jeg starter med den modellen som ble utfallet av transformasjonsprosessen – den forsterkede fylkesmodellen. Så tar jeg for meg regionideen før jeg kort omtaler andre *alternative ideer i omløp*. Formålet er at denne delen av diskusjonen skal belyse det første forskningsspørsmålet som fokuserer på regionideer.

## **7.7 Ideer i omløp – alternative måter å organisere det folkevalgte mellomnivået på**

Spørsmålet som ønskes belyst, knytter seg til hvordan ideene er oversatt av ulike aktørgrupper med et særlig fokus på den ekstrainsikten intervjuene gir. Jeg har tidligere i dette kapitlet trukket opp hovedforskjellene, og i kapittel 4 vist hvordan den nasjonale varianten av ideen om store regioner har vokst frem. I intervjuene kommer det frem noen hovedinntrykk. Det ene er at regionalistene tenker om regionideen på samme måte som den fremstår i forestillingen om regionenes Europa, som i litteraturen, som i ”tegneskissene” fra Selstad osv. Et annet hovedinntrykk er at fylkeskommuneideen fremdeles var meget sterk blant tradisjonalistene og nølerne. Men denne ideen er under utvikling – det å være fylkeskommune er noe annet i dag enn for noen år siden. Særlig påfallende er fokuset på den gryende *utviklingsrollen og hvor delikat den fremstår*. Det siste punktet dreier seg om alternative modeller. En konkret modell er *enhetsfylket*. En annen modell er en slags ”*fylkesregion*”. Med fylkesregionmodellen tenker jeg først og fremst i symbolske baner. Resonnementet er at man vil gjerne bli region, også om endringene blir minimale. For Finnmark er det slik. De ønsker å bli region uansett, og omtalte seg ganske konsekvent som en region under intervjuene. Det virker som at ”identiteten” region har større tiltrekningskraft på informantene i Finnmark enn ”identiteten

fylkeskommune”. Den rette måten å snakke på var å snakke om seg selv som region, og ikke som fylke. Både enhetsfylkesmodellen og fylkesregionmodellen er hybrider som ikke fremstår som tydelige kontrastfulle alternativer til hverandre. De er mer et uttrykk for overlappende modeller med ulike begrunnelser.

### **7.7.1 Fylkeskommunen ”revised” – forsterket fylkeskommune**

Hva er det som kjennetegner fylkeskommuneideen slik den fremstår i materialet? Med bakgrunn i intervjuene mener jeg det kan utledes noen kjennetegn som kan hektes på en organisatorisk modell eller idé som ikke var veldig ulik det som da var dagens fylkeskommunemodell. Tradisjonelistene i intervjuene er eksponenter og talsmenn for ideen om den tradisjonelle fylkeskommunen og deres fokus skiller seg klart fra f.eks. regionalistene. Under følger noen momenter som spesifiserer ideen om den forsterkede fylkeskommunen.

#### ***Nær kopling til fylkesidentitet***

Tradisjonelistene snakker om fylkesidentitet og fylkeskommunens rolle som en slags identitetsmarkør. Fylkesidentiteten vernes om og pleies av viktige institusjonelle aktører som energiverk, transportselskaper, banker, aviser, frivillige lag og organisasjoner og ikke minst av fylkeskommunen<sup>38</sup>. I tillegg til selve fylkesgrensene er fylkesorganisasjoner viktige identitetsmarkører. Av disse ser nok tradisjonelistene på fylkeskommunene som den aller viktigste identitetsmarkøren. Fylkeskommunen har en implisitt rolle; den skal ikke bare fordele ressurser og bidra til utvikling. Den skal gjennom disse oppgavene bidra til å samle fylket, til å beskytte det og til å forsterke det. Det er interessant å merke seg at i Sogn og Fjordane blir det indikert at fylkesidentiteten nok er sterkere enn vestlandsidentiteten. I Finnmark får jeg høre at finnmarksidentiteten er sterkere enn nordlandsidentiteten. Et annet interessant trekk er at i Møre og Romsdal får jeg beskjed om at ” *noen av oss er skyld i at det er kommet inn setninger med identitet*” i Soria-Moria erklæringen, underforstått at det skulle bli vanskeligere å realisere ideen om nye store regioner.

#### ***Innsideorientering***

Et annet særtrekk ved tilhengerne av fylkesideen, er at de er det man kan kalle *innsideorientert*. Det største fokuset ligger i eget fylke og hva man kan prestere innenfor eget fylke. Dette kommer til uttrykk ved at man i snakket er mer opptatt av hva f.eks. viktige og

---

<sup>38</sup> F. eks i Sogn og Fjordane: Sogn og Fjordane energi, Fjord 1, Sparebanken Sogn og Fjordane, avisen Firda, Sogn og Fjordane skikrins og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

kommersielle aktører kan bidra med i fylket, mer enn hva de kan hente utenfor fylket. Man erkjenner selvsagt at aktører i fylket forholder seg til globale markeder, men den globale arenaen er bare i begrenset grad relevant for tradisjonalisten og nøleren. I Møre og Romsdal, som har en stor eksportrettet industri, snakker man om hvordan man kan bidra til å legge forholdene til rette for denne industrien i fylket. Man snakker ikke om seg selv som en aktør som skal bli med de kommersielle aktørene på en global reise. Den sammenhengen er mer implisitt og går evt. via støtte i hjemfylket. Men like viktig, om ikke enda viktigere, er det kanskje at fylkeskommunen skal hjelpe de små aktørene. Aktører som i stor grad forholder seg til lokale, regionale og kanskje nasjonale markeder. For disse kan fylkeskommunenes bidrag oppleves som viktige og nødvendige, selv med forholdsvis lite ressursinnsats.

Innsideorienteringen blottlegges også når tradisjonalistene snakker om sine ambisjoner som fylkeskommune. Det er først og fremst i fylket de har sine roller og det er først og fremst innenfor fylkesgrensene at fylkeskommunene skal gjøre en forskjell, både som utviklingsaktør og som politisk-administrativ aktør. Her er ingen sterke forestillinger om regioner i konkurranse med hverandre der man må gjøre disposisjoner for å fremstå som attraktiv for å hevde seg i konkurransen. Kampen er ikke global, den er nasjonal og foregår stort sett innenfor den offentlige styringskjeden der striden handler om fordeling av ressurser, fordeling av oppmerksomhet og beslutningsmyndighet – ikke om internasjonal ”eksport og import” basert på regionale fortrinn.

Et unntak er Sogn og Fjordane fordi blant 3 informanter i fylket er to av dem radikale regionalister. Disse to snakker i store formater der landsdelsregioner er løsningen og plasserer seg selv i en utadrettet internasjonal kontekst.

### ***Småskalaorientering***

Et annet kjennetegn ved tradisjonalistene og de fleste nølerne er det som kan kalles for småskalaorientering. Dette innebærer ikke at disse aktørene er visjonsløse eller avviser store prosjekter. Småskalaorienteringen er nok mer en konsekvens av strukturelle forhold i fylket, men det er rimelig å tro at den også har en viss ideologisk forankring. Tradisjonalist- og nølerfylkene er fylker uten store byer og domineres slik sett av mange små aktører. Disse aktørene kan ha lang vei til markedene, de kan slite med å skaffe kompetent arbeidskraft eller de kan mangle utviklingsmidler og kapital. I dette feltet blant småskalaaktører føler tradisjonalistene og nølerne at de på vegne av fylkeskommunene kan utgjøre en forskjell. Småskalaorientering kan også ha et ideologisk grunnlag. Tradisjonalistene og nølerne har



adoptert utviklingsrollen, men i et annet format enn regionalistene. Dette kan ha sammenheng med at de i større grad vektlegger den politisk-administrative funksjonen til fylkeskommunen sammenlignet med regionalistene.

Unntaket er naturlig nok også her de to regionalistene fra Sogn og Fjordane som plasserer seg selv i et annet format. Det snakkes f.eks. om å bli verdensledende innenfor havbruk og turisme.

### ***Fokus på ombudsrollen og på likeverdige tilbud til brukerne i fylket***

Det at tradisjonalistene og nølerne har et større fokus på fylkeskommunens politisk-administrative rolle kan begrunnes på følgende måte: Innsideorienteringen fører til at fylket er den sentrale geografiske enheten. Ivaretagelse av rettigheter og fordeling av goder skjer med fylket som referanse. Å drive distriktspolitikk i fylket er derfor en viktig oppgave. Det er derfor tradisjonalistene og nølerne i så stor utstrekning satser på desentraliserte tjenestetilbud. Å sikre alle innbyggere i ulike deler av fylket likt tilbud er en viktig oppgave.

Det at fylket er en så sentral enhet, innebærer at fylket må vernes. Og her spiller fylkeskommunen en sentral rolle som forsvarsverk. Særlig i Møre og Romsdal og i Finnmark er de villige til å stå på barrikadene for å verne om fylket som en territoriell identitetskonstruksjon, men tilsvarende innslag er lett sporbare også i nølerfylkene. Når tradisjonalistene og nølerne ønsker flere oppgaver fra staten, drar begrunnelsene i retning av å hindre marginalisering av fylket og fylkeskommunen på den ene siden og sikre innbyggerne deres rettigheter på den andre siden.

### ***Utviklingsfokus forstått som fylkesutvikling***

Utviklingsrollen er svært viktig for tradisjonalistene og nølerne. Men siden fylket er en så sentral enhet, er fylket i stor grad kontekst for utviklingen – ikke andre størrelser som landsdeler, nasjoner og kontinenter. Det betyr at man vender seg inn i fylket (innsideorientering) og gjerne retter oppmerksomheten mot små lokale aktører som trenger bistand (småskalaorientering). Å dyrke og foredle utviklingsrollen blir derfor i stor grad et spørsmål om å profesjonalisere seg selv som prosessaktør i fylket på den ene siden og et spørsmål om å dimensjonere og målrette virkemiddelapparatet på den andre siden. For å få dette til burde reformen gi flere oppgaver slik at fylkeskommunen fikk hånd om hele sektorer i stedet for avgrensede deler. Dette ville kunne gi muligheter for helhetstenkning.

### ***Desentraliseringsideologi – fylket må vernes fra staten***

Studien avdekker at fylkesaktørene selv mener at de tenker annerledes om fylkesnivået enn det f.eks. rikspolitikere gjør. Rikspolitikere er grådige i den forstand at de ønsker å konsentrere mest mulig makt rundt seg selv. Et mottrekk ville være å overføre makt til fylkeskommunene. I kraft av sin nærhet til aktørene og innbyggerne i fylket er fylkeskommunen en bedre skikket instans til å ivareta innbyggere og andre aktørers rettigheter. Tradisjonelistene, og til en viss grad nølerne, ser seg selv som en *buffer mot staten* der innbyggere, primærkommunene og andre aktører må vernes mot fjernstyring og innblanding fra Oslo.

### **7.7.2 Hovedkonkurrenten – ideen om store regioner**

Ideen om store regioner står for meg som hovedalternativet til ideen om den revitaliserte fylkeskommunen i transformasjonsprosessen. Det er disse to ideene som danner motsetningsforholdet og valggrunnlaget i Stortingsmelding nr.12 – altså regjeringens reformplan. Spørsmålet blir hva som kjennetegner denne ideen?

#### ***Utkopling av fylkesidentitet***

Fylket som enhet er upassende og underdimensjonert. Regionalistene trekker forstillingen om fylket som en identitetsarena og fylkeskommunen som en identitetsmarkør i tvil. Denne forestillingen er overeksponert og har egentlig ikke rot i virkeligheten. Innbyggerne bryr seg ikke om grenser og de har ikke noe forhold til fylkeskommunen. Innbyggerne bryr seg kun om tjenestene uavhengig av hvem det er som tilbyr dem. Men regionalistene vedgår at fylket og fylkeskommunen relativt sett er viktigere identitetsmarkører i ”utkantfylker” enn i fylker med store byer. Men i det store og det hele er det belegg for å hevde at fylket som en identitetskonstruksjon og fylkeskommunen som en sentral identitetsmarkør er sterkt overdrevet av tradisjonelistene og enkelte nølere – sett gjennom regionalistenes linse.

#### ***Utsideorientert***

Referanserammen til regionalistene sprenger fylkesgrensene. Blikket vendes utover mot andre regioner i landet og i utlandet. Regionene i utlandet er på sett og vis en trussel fordi de allerede er regionalisert – dvs. tilpasset institusjonelle standarder om markedsposisjonering og konkurransekraft. Slik er det ikke med vår fylkesstruktur som består av for mange svake enheter uten utviklingskraft. Men ”regionenes fremvekst” representerer også en mulighet. Man kan koble seg på utviklingstrekket og hevde seg i et globalt marked. Dette krever store robuste regioner som utvikler det man kaller for regionale fortrinn. Med en slik

utsideorientering blir regionene internasjonale aktører der suksessparameteren består i å utvikle regionale fortrinn slik at man lykkes i konkurransen med andre regioner.

### ***Storskalaorient.***

Internasjonaliseringen i seg selv innebærer, i kontrast til tradisjonalistene og nølerne sin overbevisning, at fylkesformatet sprenges. De viktigste aktørene er de største aktørene og disse holder til i de store byene. Regionene trenger motorer (store virksomheter eller cluster av virksomheter) og attraktive fasiliteter (store byer). Først da kan man hevde seg i markedet og tiltrekke seg oppmerksomhet fra utlandet. Det sentrale er å gjøre seg gjeldende ute i verden på den ene siden og å tiltrekke seg verdens oppmerksomhet på den andre siden. Sør-Trøndelag fylkeskommune gir drømmen om å være tiltrekkende i den store verden ansikt ved å ønske å tilby et av verdens beste teknologimiljøer. Regionalistene i Hordaland og Sogn og Fjordane snakker om å ”erobre” verden gjennom å representere et av verdens viktigste olje-offshore og gass-sentrum i en internasjonal målestokk.

### ***De-lokalisering? Mindre fokus på brukerne – mer fokus på næringer og sektorer***

Når ideen om store regioner skal begrunnes, dreies fokuset i praten bort fra innbyggere og små aktører over til næringer og sektorer. Dimensjonene endrer seg. Det er ikke innbyggerne og de små aktørene det nakkes om, det er hele miljøer og sektorer. Der tradisjonalistene og nølerne er opptatt av å være en nær og lokal aktør, har regionalistene et mer rendyrket regionalt fokus, dvs. fokus på de aktører og miljøer som har potensial til å bidra og gjøre seg gjeldende i en større kontekst. Det lokale fokuset er mer indirekte – lokal omfordeling og utvikling lar seg best gjøre ved å utløse og realisere regionale fordeler. Tanken er at lokale aktører og miljøer vil dra nytte av regional ekspansjon og vekst, men også at de skal bidra til denne veksten.

### ***Rendyrking av utviklingsrollen***

Regionalistene har, i likhet med tradisjonalistene og nølerne, et stort fokus på utviklingsrollen. Men dette fokuset kan sies å være mer rendyrket hos regionalistene. Hele begrunnelsen for store regioner er å utløse regional utviklingskraft. Mange regionalister er derfor villige til å ”tone ned” satsingen på forvaltningsoppgaver og/eller regulerte tjenesteoppgaver. Disse oppgavene kan like godt løses av noen andre, f.eks. kommunene. Flere Regionalister mener også at dersom man ikke får dette til, altså lykkes som regional utviklingsaktør i et større format enn på intervjuetidspunktet, så er det bare et tidsspørsmål før det folkevalgte mellomnivået blir avvirket. Det regionale fokuset er todelt, slik jeg ser det, og

består for det første av en mer ensretting mot utviklerrollen, og for det andre i tanken om at man konkurrerer med andre og at markeder må ”erobres” for å lykkes. Slik sett fjerner mange regionalister seg i langt større grad fra den tradisjonelle oppfatningen av hva en fylkeskommune er og bør gjøre enn det tradisjonalistene og nølerne gjør. Et radikalt elementet består i at utviklingsrollen må knyttes opp til internasjonal kontekst. Hvis ikke vil fylkeskommunene dø ut.

### ***Radikal økonomisk ideologi?***

En typisk idéstrøm i følge Røvik (Røvik 2007) er den radikale økonomismen. Det radikale fokuset på utviklingsrollen kan hevdes å forutsette en alternativ ideologi enn det man tradisjonelt forbinder med det å drive en offentlig virksomhet i Norge. Denne er bl.a. kjennetegnet ved at forretningsformen har blitt institusjonalisert som organisatorisk standard (Claes & Mydske 2011; Forssell 1989; Forssell & Jansson 2000; Røvik 2007). Det er liten tvil om at forretningsformen som ideal (til forskjell fra f.eks. forvaltningsformen og foreningsformen<sup>39</sup>) har styrket seg også på det politiske mellomnivået. Særlig gjelder dette for regionalistene. Økonomiske termer som konkurranse, markeder og fortrinn er viktige i praten for å markere regionalistene sine synspunkter og virkelighetsforståelse. Akkurat som bedriftene må erobre markeder, må regionene gjøre det samme. Og akkurat som bedriftene må utvikle konkurransefortrinn for å overleve, må regionene gjøre det samme.

### **7.7.3 Oppsummerende om forsterket fylkeskommune versus store regioner**

I de forrige avsnittene har jeg gått igjennom hva som kjennetegnet oppfatningene hos informantene som sluttet seg til de to konkurrerende regionmodellene omtalt som forsterket fylkeskommune og nye store regioner. For oversiktens skyld sammenfatter jeg disse oppfatningene i en tabell:

---

<sup>39</sup> Typologien forretning, forvaltning og forening er hentet fra Forssell og Jansson (2000)

*Tabell 17: Kjennetegn ved oppfatninger hos informantene avhengig av modelltilknytning*

| <b>Forsterket fylkeskommune</b>                              | <b>Store regioner</b>                          |
|--|--|
| Nær kopling til fylkesidentitet                              | Utkopling av fylkesidentitet                   |
| Innsideorientering   | Utsideorientering                              |
| Småskalaorientering  | Storskalaorientering                           |
| Fokus på ombudsrollen og like tilbud i fylket                | Delokalisering – fokus på bransjer og sektorer |
| Utvikling som fylkesutvikling                                | Rendyrking av utviklingsrollen                 |
| Politisk autonomi - Fylket må vernes fra statlig overstyring | Markedsideologi                                |

Det som kjennetegner informantene som slutter seg til forsterket fylkeskommune er at de vektlegger fylkesidentitet og har derfor fokus på eget fylke og de aktiviteter som skjer der. Derfor er det også viktig å sikre innbyggerne i fylket like tilbud og sørge for å bidra til å utvikle hele fylket. Det er viktig å desentralisere oppgaver fra staten slik at man i mindre grad blir fjernstyrt. Informantene som ønsker store regioner, mener at fylkesidentitet er et overdrevet poeng. De satser på å nå store markeder ved å utvikle konkurransedyktige bransjer og sektorer. For å få dette til ønsker man å rendyrke utviklingsrollen. En markedsideologi ligger til grunn for denne tenkningen.

#### **7.7.4 Alternative ideer – hybrider, fylkeskommune og tonivå-modellen**

Reformprosessen kan sammenlignes med en tautrekkingskamp der regionalistene står på den ene siden og tradisjonistene på den andre siden, ofte godt assistert av nølerne. Tidlig i kampen var det regionalistene som hadde overtaket; men etter hvert som kampen skred frem, fikk tradisjonistene mer og mer hjelp av nølerne. Hvordan hadde det seg at noen nølere ble mer og mer samkjørte med tradisjonistene? Det kan være mange grunner, men en åpenbar grunn er at nølerne ikke var fornøyd med forslaget fra regjeringen til overføring av oppgaver. En annen grunn er at fylkeslagene til Senterpartiet i Sogn og Fjordane og i Nord-Trøndelag etter hvert jobbet imot regionideen. Dessuten kan det jo tenkes at regionideen ble mer og mer skremmende jo mer konkret man måtte forholde seg til den? Til overmål var det flere regionalister som ble overløpere etter hvert som kampen skred frem. De ga på en måte opp. Motstanden ble for stor. Regjeringen ville ikke ha store regioner. Fylkesmennene og direktoratene ville det heller ikke. I tillegg ble det vel etter hvert klart at også fylkeskommunene var meget splittet i sitt syn. Det kan ha ført til at regionambisjonene, f.eks. på indre Østlandet (Oppland og Hedmark) og i Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV-

samarbeidet), fikk seg en knekk. Regionalistene hadde ingen sjanse. Noen utmattende og forstyrrende faktorer i prosessen kan også ha vært tilgangen på alternative ideer og modeller – altså andre løsningsforslag. Disse har ikke vært dominerende i reformprosessen, men de har hatt både direkte og indirekte virkning. Jeg skal kort gi en oversikt over slike alternative ideer.

### ***Enhetsfylket – virksom modell i Møre og Romsdal***

Enhetsfylket er en modell der fylkeskommunen og fylkesmannen integreres i en enhetlig regional enhet. Denne enheten har en statlig del bestående av for det meste av tilsyns – og kontrolloppgaver som er underlagt departementet. Den andre delen er den fylkeskommunale delen som er underlagt fylkestinget. Det spesielle med modellen er først og fremst at de har en felles administrativ leder. Møre og Romsdal er pr. nå landets eneste enhetsfylke og det er denne modellen Møre og Romsdal har argumentert for gjennom hele prosessen. Foreløpig har modellen hatt status som forsøk. Det er altså foreløpig ikke en permanent løsning . Løsningen rokker ikke ved fylkesgrensene, men det politiske mellomnivået tilføres myndighet og oppgaver fra fylkesmannsembetet. Denne ideen har ikke bare appell i Møre og Romsdal. Den blir også trukket fram som et tenkbart alternativ av informanter både i Finnmark og Nord-Trøndelag.

### ***Fylkesregionen – navneskiftet***

Fylkesregion er mitt begrep og er utledet av intervjuene som særlig fant sted i Finnmark. I dette fylket er de svært opptatt av å verne om eget fylke på den ene siden, men samtidig omtaler de seg selv konsekvent som en region på den andre siden. De har et soleklart ønske om å bli en region, men innenfor det som er dagens fylkesgrenser. De søkte også om å få lov til å bli en egen region som et forsøk, men denne søknaden ble avvist fordi regionreformen var nært forestående. I Finnmark hefter regionbegrepet med klare positive assosiasjoner sammenholdt med fylkeskommunebegrepet, og det på en slik måte at man ønsker en slags statusendring. Fylkesregionen, slik den blir omtalt i Finnmark, er omtrent som dagens fylkeskommune pluss oppgaver fra fylkesmannen og noen oppgaver fra staten. Slik sett kan den kanskje sies å ligne på enhetsfylkemodellen. Men mens informantene i Finnmark snakker om Finnmark ” som egen region ”, så snakker de ikke konkret om enhetsfylket som en alternativ modell, noe man f.eks. gjør i Nord-Trøndelag. Det kan se ut som at regionbegrepet utløser andre og mer attraktive assosiasjoner enn enhetsfylkebegrepet gjør. I praktisk-politisk sammenheng er ikke forskjellen stor, men den oppleves kanskje større i en symbolsk eller identitetsmessig sammenheng?

### ***Fylkeskommunen – originalen er også en idé***

Det var fylkeskommunen som var referansemodellen og det var denne modellen som ble utfordret gjennom transformasjonsprosessen. Fylkeskommunen som idé og modell slik den fremsto før reformen, var lite attraktiv for de fleste aktørene. Den trengte i hvert fall en overhaling og mange vil hevde en total ”ombygging”. Men fylkeskommunen som modell levde videre gjennom hele transformasjonsprosessen. For det første var den en referansemodell. Den var opprinnelsen og forestillinger om endring må sammenholdes med en opprinnelse eller en referanse. For det andre hadde fylkesmodellen sine tilhengere gjennom transformasjonsprosessen. Direktoratene, kanskje tydeligst ved helsedirektoratet, fylkesmennene og flere rikspolitikere, ønsket den tradisjonelle modellen. Eventuelle endringer ville sannsynligvis svekke dem selv.

Fylkeskommunen som modell er definert ved sine grenser og sin oppgaveportefølje. Det som i hovedsak skiller fylkeskommunen fra den forsterkede fylkeskommunen, er noe færre oppgaver.

### ***Tonivåmodellen***

Dette er ikke en regionidé, men en konkurrerende idé om hvordan man skal organisere den norske forvaltningskjeden. Ideen er konkurrerende, og for mellomnivåtilhengerne dramatisk, fordi den innebærer en avvikling av det folkevalgte mellomnivået. Tanken er, i det rikspolitiske snakket, at de fleste oppgavene som fylkeskommunen løser kan løses via primærkommunene. Oppgaver og funksjoner som kommunene ikke kan løse, flyttes til stat. Denne ideen står uhyre sterkt på rikspolitisk nivå. Den har sannsynligvis flertall i Stortinget, men den er politisk vanskelig å realisere. En viktig grunn til det er ideens forankring i ulike partier og partienes sammensetning i regjeringen. Arbeiderpartiet må stemme med Høyre og FrP for at ideen skal materialiseres, men et slikt vedtak lar seg ikke gjennomføre i samarbeid med SV og Sp som er regjeringspartnere. En annen viktig grunn til at denne ideen vanskelig kan la seg materialisere, er at materialiseringsprosessen da må skje med tvang. Dette vil av politikere på mellomnivået, og sannsynligvis på lokalnivået, oppleves som et demokratisk overgrep. Et tredje punkt som gjør at tonivåmodellen er vanskelig å realisere, er at en fjerning av mellomnivået må ses i sammenheng med en omstrukturering av primærkommunenivået. En slik reform blir svært omfattende, og sannsynligvis svært upopulær.

## 7.8 Reform som identitetsforvaltning

Endring og reform som et uttrykk for identitetsforvaltning er et teoretisk godt belyst fenomen (P. J. DiMaggio & Powell 1983; Hatch & Schultz 2002; Kvåle & Wæraas 2006; Røvik 2007; Sahlin-Andersson 1996; Zuckerman, et al. 2003). Reform er forandring på det praktiske og/eller symbolske planet. Slik sett gir reformer muligheter for å sette seg selv i fokus, særlig dersom adressatene er positive til reformen slik som i dette tilfellet. Reform representerer også muligheter fordi det implisitt i reformtenkningen er innbakt forventninger om endring. Reform er derfor en god anledning til å endre seg i en ønsket retning. Om ikke annet er reform til en viss grad en god anledning til å tilfredsstille institusjonelle forventninger i omgivelsene. Reform er en mulighet til å matche seg med omgivelse, til å skaffe seg handlingsrom og legitimitet.

### 7.8.1 Identitetskrise som reformutløsende grunnlag

Et sentralt spørsmål er hvorfor man bestemte seg for å reformere det folkevalgte mellomnivået, og enda viktigere; hvorfor fylkesaktørene innledningsvis og et godt stykke ut i prosessen var så positive til en reform? Min hovedtese er at fylkeskommunene gjennom tap av oppgaver, lav velgeroppslutning og gjennom kritiske og likegyldige rikspolitikere og innbyggere så på reform som en mulighet. Fylkeskommunene har siden før årtusensskiftet opplevd et stadig svakere legitimitetsgrunnlag. Situasjonen var vanskelig og skrek etter løsninger. Var en fylkeskommunal identitetskrise en reformutløsende faktor?

### 7.8.2 En fylkeskommune i nød?

Som vist i kapitel 4, har samtlige utredninger som har tatt for seg fylkeskommunens rolle i forvaltningsstrukturen pekt på at fylkeskommunen må reformeres. Det fremgår av kapitlet at man de siste 20 årene ganske konsekvent har omtalt og vurdert fylkeskommunen *som et problem* på den måten at fylkeskommunen i all sin bredde har vært funksjonelt mistilpasset i forhold til de oppgavene de skal løse og det territoriet de skal forvalte. Det fremgår tydelig av materialet at fylkesaktørene også mener at sentrale politikere oppfatter dem enten som ”brysomme” eller som ”unødvendige”. Effektive forsterkere av dette bildet har vært fagfolk (regionalforskere) og media. Oppsummert mener de fleste fagfolkene (i motsetning til mange sentrale politikere) at man trenger et folkevalgt mellomnivå, men at det folkevalgte mellomnivået må transformeres til store regioner slik at man blir en utviklingsaktør som



passer inn i bildet om ”regionenes Europa”. ”Regionenes Europa” som idé og premiss for transformering har hatt en viss gjenklang i media, men jeg tror ikke dette er spesielt viktig i denne sammenhengen. Viktigere, tror jeg, er den generelle og massive direkte og indirekte problematiseringen av fylkeskommunen. I den grad en fylkeskommunal sak, prioritering eller en debatt har blitt omtalt i media, så tenderer den mot å være underlagt en negativ vinkling. Mangel på tannleger er bedre stoff enn et godt tannlegetilbud. Man sliter altså med en forholdsvis konsekvent negativ omtale – om man i det hele tatt blir omtalt

På den andre siden var det nok slik, særlig etter at sykehusene ble overført til staten, at man ikke bare slet med *dårlig omtale*, men også med *lite omtale*. Da sykehusene var i fylkeskommunalt eie fikk fylkeskommunene svært mye oppmerksomhet. Dette skyldtes omgivelsenes store interesse for sykehusstilbudet i vid forstand (somatikk, psykiatri). Hvem husker vel ikke de daglige oppslagene om kjøproblematikk, budsjettoverskridelser og dårlig kvalitet på tjenestene? Fylkeskommunen er nå ute av helsediskursen, mens staten er inne i den. Den sektoren som var, og er, mest mediaeksponert har skiftet eier og dette har bidratt til at fylkeskommunen bare i begrenset grad er en aktør i media sammenlignet med før sykehusreformen.

Det sentrale i denne konteksten er å peke på at fylkeskommunen i mindre omfang enn før blir zoomet inn av media og dermed av innbyggerne, og når de først blir det så er det ofte med en negativ undertone. En tolkning av denne tendensen, som også er den mest vanlige i mitt intervjumateriale, er at fylkeskommunen som aktør de siste årene har vært forholdsvis marginalisert både gjennom sin funksjon som forvaltnings og tjenesteaktør og gjennom lite oppmerksomhet fra ”de andre”. Med dette som utgangspunkt kan et reformforsøk være kjærkomment.

### **7.8.3 Mulighet for å bli satt i fokus**

I punktet over tegnes en uønsket utviklingslinje sett fra fylkesaktørens ståsted; støtten på stortinget og hos innbyggere og media er marginal. Under slike betingelser kan reformer være befriende og en mulighet for å innfri noen intensjoner (Brunsson 2006). Flere informanter så på denne reformen som en mulighet, ikke nødvendigvis til å gjøre de radikale endringene, men til å sette seg selv i fokus, og til å la andre sette fylkeskommunen i fokus. Reformen ga både omgivelsene og fylkesaktørene anledning til å debattere fylkesnivået, og synspunktet var at dette var viktig i seg selv. I tillegg gir en reform fylkeskommunen ro og stabilitet i noen år til. Selv om reformer gjerne avler nye reformer (Brunsson 2006), får man - om ikke annet -

anledning til å hente seg inn igjen før neste intervall. Muligheten til å reflektere over praksis og til å skape ro i etterkant fremstår som viktige argumenter for de av informantene som mente at reformen faktisk hadde noe for seg. Å skape oppmerksomhet om seg selv som en samfunnsaktør og gi seg selv en mulighet til å posisjonere seg for fremtiden fremstår som viktige begrunnelser for reformen.

I en identitetskontekst er dette viktig fordi reformen ga fylkeskommunen anledning til å ”gå noen runder med seg selv”, altså til å reflektere over og diskutere hva man ville være i fremtiden – altså avklare sin fremtidige identitet (Albert & Whetten 1985; Whetten 2006). Men i åpne systemer er ikke dette noe som kan skje uavhengige av de andre. Man blir tilskrevet identitet gjennom klassifisering av andre aktører i omgivelsene; og som det fremgår i kap. 2.8, er riktig klassifisering en forutsetning for anerkjennelse og virker slik sett legitimerende på virksomheten (Zuckerman, et al. 2003). I dette ligger sakens kjerne: Reformen ga ikke bare fylkesaktørene anledning til å diskutere seg selv. Reformen ga også de andre muligheter til å diskutere det folkevalgte mellomnivået og implisitt en mulighet for å reklassifisere mellomnivået i tråd med de intensjoner som ulike aktørgrupper hadde.

#### **7.8.4 Det duale problem. Mulighet for rolleavklaring?**

Klassifisering dreier seg om rolleavklaring. Nesten alle utredninger trekker i retning av en endring i rolleskifte der det folkevalgte mellomnivået bør reorganiseres på en slik måte at det i større grad blir satt i stand til å fylle sin rolle som utviklingsaktør. Regionreformen bidrar til å gjøre spørsmålet eksplisitt; skal det folkevalgte mellomnivået være en forvaltnings/tjenesteaktør eller en utviklingsaktør? Eller skal de være begge deler? Denne dualiteten er utfordrende fordi den bidrar til en fragmentert identitet. Mange forvaltnings- og tjenesteoppgaver løser seg selv og er ganske regulerte. Men det er i dette oppgavefeltet fylkeskommunen møter innbyggerne, den store massen. Utviklingsoppgavene er det som er ”kjekt å drive på med”, som en informant sa det. Det er her de politiske diskusjonene oppstår og det er her det politiske skjønnet utøves. Svært mye av snakket dreier seg om utviklingsoppgaver og det er viktig for fylkesaktørene å være en konkret støtte til lokale samfunn, næringer og kommuner. Å løse sitt mandat i strekket mellom disse to rollene er preget av ambivalens. På den ene siden utfyller fylkeskommunen sitt oppdrag som tjenesteproducent. Denne rollen krever mesteparten av ressursene og det er utøvelsen av denne rollen som setter fylkeskommunen i direkte kontakt med innbyggerne. Men fylkeskommunen krediteres ikke av mottakerne/innbyggerne for dette arbeidet ifølge mine

informanter. Mottakerne vet kort og godt ikke hvem det er de mottar de fylkeskommunale tjenester fra. Når det gjelder arbeidet med regional utvikling, altså det å opptre som en utviklingsaktør, så omtales utøvelsen av denne rollen i mer entusiastiske vendinger. Her er ambisjonene større enn forutsetningene (som er særlig marginale i store fylker – relativt sett). En forutsetning for selve regionreformen var at fylkeskommunene bare i begrenset grad hadde lyktes som utviklingsaktør (St.meld.nr.12., 2006-2007). Noe av grunnen til dette var mangel på virkemidler. Et mål med regionreformen har derfor vært å sette fylkeskommunen i stand til å fylle rollen som regional utviklingsaktør gjennom å tilføre ressurser.

Slik sett representerte reformen en mulighet, og ganske konkret en mulighet til å avklare den rollen det folkevalgte mellomnivået skulle ha i fremtiden. Jeg tror noe av ambisjonen og velviljen fra fylkesnivået på et tidlig tidspunkt, dreide seg om et behov for å få en feedback på hvordan denne utviklingsrollen skulle fylles, evt. hvilket trykk man skulle legge på den og hvordan den skulle vektes i forhold til forvaltningsrollen. I tilknytning til denne avklaringsprosessen hadde mange fylkesaktører (spesielt regionalistene) store forventninger. En styrking av utviklerrollen måtte tross alt medføre en stor overføring av oppgaver og myndighet, i hvert fall om man skulle realisere visjonen om å bli store landsdelsregioner. Men etter hvert som prosessen skred frem, ble det klart at mange av de utviklingsoppgavene som fylkesaktørene ønsket seg ikke kom til å bli overført. Dette gjaldt særlig innenfor landsbruks- og miljøsektoren, den marine sektoren, og mange mente også at overføringen av oppgaver og myndighet ble for liten innenfor forsknings- og utdanningssektoren. Av de oppgavene som fylkesaktørene rangerte som de viktigste i forhold til å kunne realisere sin rolle som utviklingsaktør, var overføringen av veger den viktigste. Men vegene fikk de jo også.

### **7.8.5 Mulighet for å få revurdert og markert sin posisjon i forvaltningskjeden**

Fylkeskommunen følte at det var flere aktører som spiste seg inn på deres domene – mest fylkesmennene, men også direktorater. I tillegg følte også fylkesaktørene at staten gjennom sine organer regulerte en del fylkeskommunale oppgaver gjennom lover og forskrifter i for stor grad. Fylkeskommunedomenet var under angrep slik fylkesaktørene så det. Reformen ga en anledning til å gå opp grensegangene på nytt. Reformen viste også at det var stor friksjon og svært motstridende interesser mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunene. I mine intervjuer ble fylkesmennene helt konsekvent omtalt som et udemokratisk byråkrati som blandet seg inn i, eller som hadde makt over, spørsmål og prioriteringer som burde vært

underlagt politisk styring på mellomnivået. Fylkesmennene blir kort og godt omtalt som overflødige i saker som ikke dreier seg om tilsyn og kontroll. I tillegg blir fylkesmennene omtalt som et embete i vekst fordi embetet skaffer seg nye oppgaver som opplagt burde vært tillagt fylkeskommunene.

De samme mekanismene og de samme argumentene brukes overfor direktoratene og deres vekst. Veksten burde i større grad tilfalt det folkevalgte mellomnivået i stedet ifølge mine informanter. Begrunnelsen knytter seg først og fremst til demokratisk styring, men også til ulike regionale behov, kunnskap om disse og muligheter til effektiv oppgaveutførelse. Direktoratene blir påstått å være utenfor den politiske radiusen til sentrale politikere. De er byråkratier som i kraft av sin kompleksitet følger sin egen logikk og sine egne interesser.

### **7.8.6 Mulighet for å skape et ”nytt” bilde av seg selv (omdømme)**

Som det fremgår av de foregående avsnittene, besto ikke identitetskrisen til fylkeskommunene bare i en rasjonell evaluering av oppgaveporteføljen og utførelsen av oppgavene, altså det som tidligere er beskrevet som reelle organisasjonsinterne problemer (Røvik 1998).

Identitetskrisen er også tilskrevet. Andres problemskrivelser er også et sentralt element. Et tredje poeng er at mange i omgivelsene ikke har noe forhold til fylkeskommunen – fylkeskommunen fremstår som ”usynlige” for innbyggerne. I dette problemfeltet lå det også en mulighet i reformen, en mulighet til å plante et nytt bilde av det folkevalgte mellomnivået i omgivelsene. I en slik kontekst kan man forstå at flere fylkesaktører omtaler seg som region og at noen ønsker å skifte benevnelse til region uten at strukturen endres. Man skifter skjorte, ikke sjel. Reformen genererte masse prat rundt utviklingsdimensjonen; rundt det å fylle utviklingsrollen, rundt det å støtte initiativ, det å ta initiativ, rundt det å utvikle regionale fortrinn, skape vekst, skape utvikling, være partner og jobbe i nettverk og være en drivende kraft i utviklingsprosesser osv. Reformen fungerte som, eller ble brukt som, en forsterker for utviklingsfokuset eller ”utviklingsdiskursen” på mellomnivået. Viktig her er at man på den ene siden kan få en mulighet til å distansere seg fra triste assosiasjoner (det forvaltningsmessige) og samtidig hekte seg på de positive assosiasjonene som dreier seg om utvikling, å være en regional motor, å skape vekst, å utvikle regionale fortrinn; egenskaper som knytter an til modernitet, dynamikk og fremgang. Kort sagt å fremstå som moderne og tidsriktig.

Ved å initiere, stimulere til og delta i utviklingsprosesser projiseres et nytt bilde av fylkeskommunen inn i tankemønstrene til samhandlende aktører (Alvesson 1990). Et nytt visuelt uttrykk som tar seg mye bedre ut enn den gråe forvaltningsaktøren som hadde lite å bidra med.

## 7.9 Ideforvaltningsprosessen – fra ekstase til avvisning

I metodekapitlet poengterte jeg at dette en prosessanalyse. Regionsaken ble det redegjort for i kapitel 4 og 5 og kapitel 6 inneholder aktørenes synspunkter. Disse synspunktene er ”samlet inn” etter at regjeringen hadde lagt frem sitt reformforslag (St.meld.nr.12., 2006-2007), men de inneholder også betraktninger om hva som har skjedd forut i tid, og hva man kunne vente seg i etterkant. Tid er en sentral dimensjon i en prosessanalyse (Pettigrew 1997) og som jeg tidligere har pekt på så formes og modnes ideer sammen med et tidsløp.

Røvik (2011b) sammenligner ideer med virus og implisitt organisasjoner med organer.

Poenget er at ideene kan oppføre seg tilnærmet likt som virus og organisasjoner kan respondere tilnærmet likt som organer. Med dette som utgangspunkt har han laget en typologi der han redegjør for typiske reaksjoner på ideer (eller virus). Flere av disse måtene å håndtere ideer på som Røvik omtaler (2011b), synes å passe i min egen studie. Men det ser ut som at ulike måter å håndtere ideer på samsvarer med ulike tidspunkter i transformasjonsprosessen. Sagt med andre ord; hvordan ideen blir håndtert, ser ut til å variere med ulike sekvenser i transformasjonsprosessen. Jeg vil derfor i det følgende organisere diskusjonen av transformasjonsprosessen inn i fire ulike faser; *opptaktsfasen* hvor nye behov konstrueres, *adopsjonsfasen* der man blir kollektivt begeistret for en modell/løsning, *høringsfasen* der ulike interesser settes i spill og *avslutningsfasen* der regionideen blir ”avvist”. Det overordnede målet var å materialisere en idé om større og mer robuste regioner. Slik gikk det ikke og man kan undre seg over hvorfor?

### 7.9.1 Opptaktsfasen – ideen om store regioner trykker på

Opptaktsfasen definerer tiden forut for ca. 1997 når den første utredningen fra Kommunenes sentralforbund kom - en delrapport fra Sundsbøutvalget. Grunnen til at jeg trekker skillet her er fordi man med dette utvalget gikk over i en ny fase slik jeg ser det, der alternativet til den etablerte strukturen ble konkretisert. Ideen om store enheter ble med ett nær og reell. I tiden forut for dette var fokuset rettet mer generelt mot oppgavefordelingen mellom nivåene i forvaltningen, mot effektivitet og demokrati. Det som i første rekke kjennetegner opptaktsfasen, er at man konstruerte behov for en omforming av forvaltningsstrukturen, og da særlig med hensyn til det folkevalgte mellomnivået. I tillegg ser vi at det utover 1990-tallet utvikles anslag til løsninger på problemoppfatningene, men veldig konkrete blir disse altså

først i 1997 og 1998 med Sundsbøutvalget sine utredninger. Likevel, ideen om nye store regioner er i ferd med å ta form.

### ***Konstruksjon av nye behov***

Ideen om store regioner var ikke noe som dukket opp som lyn fra klar himmel. Den var et resultat av en prosess med både nasjonale og internasjonale dimensjoner. Det som kjennetegner prosessen på nasjonalt plan, slik jeg ser det, er at den forut for reformen var akkumulerende. I det legger jeg at de ulike utredningene og rapportene (omtalt i kapittel 4) i stor grad delte problemforståelse og utviklet ulike argumenter som til slutt genererte et overveldende behov for en omforming av det folkevalgte mellomnivået. Forut for årtusenskiftet ble problemforståelsen så omfattende at en løsning måtte tvinge seg frem. Forståelsen av seg selv som en aktør på vikende front fikk i tillegg et ”boost” når det rundt årtusenskiftet ble klart at staten ville overta spesialisthelsetjenesten, dvs. sykehusene. Noe måtte gjøres.

Den nasjonale diskusjonen tok utgangspunkt i spørsmålet om hvorvidt fylkesinndelingen var funksjonell (NOU, 1992:15). Svaret var at enkelte fylker hadde for lavt folketall og at fylkesgrensene ikke var tilpasset nærings- og arbeidsmarkedsstrukturer. Dette spørsmålet var også viktig i den internasjonale debatten, men den hadde også en annen viktig overtone; nemlig det at regionene for det første kunne fremstå som en mer slagkraftig buffer mot sentraliseringen oppover i systemene både til nasjonalstaten og til overnasjonale instanser (f. eks EU). Dessuten kunne regioner, dersom de var store, utvikle regionale fortrinn i konkurranse med hverandre. Den internasjonale debatten dreide seg altså om regioner som regionale sentra og som motmaktsinstitusjoner på den ene siden, og som økonomiske aktører i konkurranseeksponerte omgivelser på den andre siden.

Sentralt i dette arbeidet var oppgavefordelingsutvalget (Wilhelmsenutvalget) som nok hadde en anelse om hvordan det skulle gå med spesialisthelsetjenesten. Særlig viktig for den videre transformasjonen var den eksplisitte forståelsen av at det fantes fylkesoverskridende territorier som hadde et utviklingsbehov som ikke var realisert. Integrert i denne problemforståelsen lå en kobling til løsning som dreide seg om en endring i struktur mot større enheter og en endring i fokus mot utviklingsorientering.

## 7.9.2 Adopsjonsfasen. Uhemmet ekstase (før Stortingsmelding nr. 12)

Adopsjonsfasen avløser, i en glidende symbiose, opptaktsfasen ved at man på idéplanet blir godt kjent med og begeistret for ideen om nye store regioner. I tillegg begynner man i denne fasen for alvor å jobbe med praktisk-politisk endring av det folkevalgte mellomnivået der ideen om nye store regioner fortonet seg som ledestjernen man skulle trekke seg mot.

### *KS vedtar å arbeide for en ny reform*

Som det ble nevnt i kap. 4 tok kommunesektoren selv grep når styret i KS satte ned et utvalg (Sundsbøutvalget) som skulle vurdere oppgave og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Hovedrapporten ble lagt frem i april 1998, og denne kan leses som en videreføring og konkretisering av det anslaget som ble gitt i 1992 av Christensutvalget. Dette utvalget fremstår som en svært sentral aktør på den måten at oversettelsen av et nytt ”mellomnivåkonsept” blir konkretisert, redigert og anbefalt materialisert i en bestemt variant. I kortversjon innbar denne varianten et mektig fylke<sup>40</sup> med enhetlig ledelse der fylket overtar en betydelig oppgaveportefølje fra staten, men der staten i en avdempet utgave fremdeles skulle ha ansvar for kontroll- og tilsynsoppgaver. Statens rett til å overprøve vedtak i fylkestinget burde dessuten flyttes til en egen domstol. Sundsbøutvalget er viktig både i kraft av sin radikale og modige oversetting, men også i kraft av aktørstatusen – at de på sett og vis representerte fylkeskommunene selv, eller i minste fall Kommunenes sentralforbund. Kommunenes sentralforbund er m.a.o. sterkt på banen som en aktør i transformasjonsprosessen fra ca. 1996 da dette arbeidet begynte med første del-rapportering i 1997.

KS arbeidet rundt årtusenskiftet og utover svært aktivt med regionideen og med å ”selge den inn” hos medlemmer, opinionen og hos andre aktører i omgivelsene. Dette arbeidet tok mange former. De var tilretteleggere for fylkesordførerne og for felles møter mellom fylkesordførere og representanter fra regjeringen. KS arrangerte regionkonferanser der både det praktiske, politiske og det intellektuelle miljøet var målgruppe. De bestilte utredninger av både intellektuelle og kommersielle aktører (f. eks professor Tor Selstad og konsulentselskapet Econ), de arrangerte seminarer og produserte ”flygeblader” eller informasjonsskriv på sine hjemmesider. Verdt å merke seg er at rundt årtusenskiftet tas også regionbegrepet i bruk for alvor i den praktisk-politiske debatten i Norge. KS opprettholdt trykket, og i mars 2005 vedtok landsstyret i Kommunenes sentralforbund at vi trenger en reform som leder til sterke

---

<sup>40</sup> Den nye enheten skulle benevnes fylke. Det er interessant i seg selv – regionbegrepet fikk først stor kraft i Norge etter årtusenskiftet.

folkestyrte regioner. I tiden etter var KS sin viktigste oppgave, slik jeg ser det, å skrive hørings svar på stortingsmeldingen og på oppgavebrevet. Ikke fordi det er så viktig i seg selv av KS skriver hørings svar, men fordi disse hørings svarene for det første sier noe om hvordan KS har oversatt regionideen og for det andre fordi disse høringene ble en slags mal for fylkeskommunenes hørings svar.

#### ***Ordførerne vedtar at mellomnivået må reformeres 2004***

Men det var ikke bare KS som var forelsket i ideen om sterke store regioner. Også mange fylkesordførere var betatt av denne ideen, i alle fall på landsmøtet i 2004 i Tromsø om vi skal tro Bergens Tidende<sup>41</sup>. Her kan vi lese at det er en genuin vilje blant fylkesordførere til å reformere det folkevalgte mellomnivået mot større regioner. I følge samme avis vedtok fylkesordførerne samme år, gjennom deres organ i KS, at det folkevalgte mellomnivået var ”overmodent” for en ”radikal” reform. Verdt å merke seg er at dette vedtaket var i tråd med Europarådets kommunalkongress sin anbefaling som hadde gitt råd om at den norske forvaltningsstrukturen burde endres i retning av færre enheter. I Nordlys<sup>42</sup> kan vi lese at Johan Petter Barlindhaug, leder av distriktskommisjonen som da var under arbeid, på samme landsmøte talte til landets fylkesordførere med følgende budskap; vi trenger færre og betydelig større regioner! Som vi ser blir landets fylkesordførere med betydelig styrke eksponert for den nye ideen om store regioner – enten det er fra KS, fra Europarådets kommunalkongress eller fra lederen av distriktskommisjonen.

#### ***Partiene og regjeringen vedtar reform med robuste regioner som mål (Soria Moria)***

Men det er altså ikke bare KS, fylkesordførerne, representanter for Europarådet og for norske utredninger som blir begeistret for ideen om nye regioner. Også partiene blir begeistret. Regionpartiet fremfor noen, Kristelig Folkeparti (KrF), er utvetydige i sitt partiprogram fra 2005 og i Soria Moria II-erklæringen var trepartiregjeringen enige om at mellomnivået burde styrkes og omdannes til større regioner. Partiet Venstre var det eneste partiet som på det tidspunktet ikke hadde tatt et formelt standpunkt om den fremtidige forvaltningsstrukturen. Høyre og Frp avviste regionideen og stemte heller for en tonivåmodell. Poenget er at i perioden før regjeringen lanserte sitt forslag til reform i 2006, så var det en betydelig formell partimessig oppslutning om regionideen. Både Ap, SV, Sp og KrF hadde vedtatt at det skulle

---

<sup>41</sup> <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Fylkesordforere-vil-gi-seg-selv-sparke-2463875.html>

<sup>42</sup> <http://www.nordlys.no/nyheter/article1207514.ece>



arbeides for nye store regioner. På fylkesnivå virket det dessuten som at motstanden mot nye store regioner ikke var like konsekvent som på riksnivå.

Alt lå til rette for en reformgjennomføring med et radikalt endret politisk mellomnivå som resultat.

***Ministeren og departementet signaliserer at vi får en reform der robuste regioner er målet***

Den 7. februar skrev Kommunal og regionalminister Åslaug Haga en artikkel i Dagbladet der hun skisserer et transformasjonsforløp fra den gamle fylkeskommunen til nye sterke robuste regioner<sup>43</sup>. Den 12. august samme år meddelte hun og regjeringen følgende i en pressemelding:

*”vi foreslår i dag en betydelig overføring av oppgaver fra staten til regionene ... Ved å skape robuste regioner, legger vi grunnlag for verdiskaping og sysselsetting basert på regionale fortrinn, sier Haga<sup>44</sup>”.*

Det som er interessant med dette utsagnet spesielt og snakket generelt, er for det første den konsekvente bruken av termen *regioner* der denne gjerne kombineres med et positivt ladet adjektiv – i dette tilfellet *robuste regioner*. Det andre interessante aspektet ved utsagnet er at det kan tolkes som et normativt utsagn. Termen *robuste regioner* kan vanskelig referere til annet enn den ene modellen i stortingsmeldingen, nemlig landsdelsregionmodellen. Slik jeg ser det, er robuste regioner og landsdelsregioner tilnærmet synonymt med hverandre mens den alternative modellen som var forsterket fylkeskommune, heller må forstås som en kontrasterende og mindre ambisiøs modell. Mellom linjene kan man altså tolke daværende kommunalminister på følgende måte: *Vi (staten) sørger for store regioner hvis dere (fylkesaktørene) ber om det.*

I november 2006 kan vi lese i Aftenposten at Åslaug Haga revurderer sitt tidligere standpunkt om at 10-12 regioner vil være passende. I artikkelen åpner hun for at 6-7 regioner kan være mer hensiktsmessig, blant annet fordi det da vil være lettere å integrere de regionale statlige enhetene.<sup>45</sup> Regionene blir slik sett større og større utover året i 2006 – i alle fall ikke mindre.

Når ministeren konsekvent anvender termen *regioner*, ofte i kombinasjon med adjektiver som robuste, store, effektive, konkurransedyktige, innovative osv., er det rimelig å anta at det skjer

---

<sup>43</sup> <http://www.dagbladet.no/kultur/2006/02/07/457035.html>

<sup>44</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2006/forvaltningsreformen-betydelige-oppgaver.html?id=437762>

<sup>45</sup> <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1541176.ece>

noen mentale koblinger. Underforstått ligger det en påstand om at fylkeskommunene ikke har disse egenskapene. Praten om regioner er en implisitt måte å snakke om et fremtidsmål på, der visjonen er moderne regioner – ikke mistilpassede fylkeskommuner. Regionbegrepet gir andre og mer fremtidsrettede assosiasjoner enn fylkeskommunebegrepet i viktige kretser.

### **7.9.3 Høringsfasen. Frontene skjerpes!**

Som det fremgår av foregående avsnitt vokser ideen om store regioner seg sterk i første fase. Det kan se ut som at de fleste viktige aktører er begeistret for ideen om store regioner. Argumentene i debatten som understøtter forestillingen, er mange: For å imøtekomme globaliseringen og hevde seg i den internasjonale konkurransen, for å utgjøre en motmakt til staten, for å sikre demokrati og for å sikre effektivitet. Og som vi så i slutten av forrige avsnitt – også fordi det kort og godt vil være enklere å gjennomføre en radikal omvandling heller enn å gjennomføre en moderat endring. Man har altså en situasjon der svært mange viktige aktører har adoptert ideen understøttet av tunge og prinsipielle argumenter om demokrati, effektivitet og internasjonal deltakelse. Men, som vi skal se videre, kan det se ut til at fasinasjonen for ideen om store regioner ser ut til å avta i brytningen mellom år 2006 og 2007. Helt konkret skjedde det noe etter at stortingsmeldingen ble lagt frem den 8. desember 2006. En konkurrerende idé ble satt i spill og andre aktører ble invitert med i spillet.

#### *Ny idé lanseres – forsterket fylkeskommune*

I forbindelse med lanseringen av stortingsmeldingen i desember 2006 (St.meld.nr.12., 2006-2007) lanserte kommunal og regionalminister Åslaug Haga et nytt begrep; *forsterket fylkeskommune*. Det slo ned som en bombe! Åslaug Haga hadde en måned i forkant antydnet at et passelig tall kunne være 6-7 regioner. Så ble det altså lansert en ny modell, kalt forsterket fylkeskommune, i stortingsmeldingen. I denne modellen var det kun snakk om en overføring av oppgaver, ikke om strukturendringer. Med lanseringen av denne alternative ideen skjedde det noe i prosessen. For det første fikk man en valgmulighet som besto i på den ene siden en marginal endring og på den andre siden en radikal endring. For det andre var det tydelig at noen andre aktører ”hadde blandet seg inn” i prosessen. Ideen om forsterket fylkeskommune måtte ha en opprinnelse. For det tredje ga man tradisjonalistene og andre aktører aksess til en konkret konkurrerende modell.

Men hva hadde skjedd? Hvordan kunne Åslaug Haga snu 180 grader fra november 2006 til desember 2006? Hun må ha blitt utsatt for makt i klassisk forstand fordi hun med stortingsmeldingen (St.meld.nr.12., 2006-2007) og i pressesnakket rundt stortingsmeldingen

argumenterte for løsninger som ”kolliderte” med hennes tidligere utsagn og synspunkter. Snakket hun mot sin vilje fordi hun var underlagt andres makt (Weber, 1990)? Disse spørsmålene kan jeg bare antyde noe svar på. En plausibel forklaring er at Åslaug Haga for alvor merket motstanden i egen regjering, både blant egne medlemmer og medlemmer i Arbeiderpartiet. Jeg tror i alle fall at det var meget få regjerings- og partimedlemmer som med entusiasme støttet henne i reformprosessen. Derneest tror jeg nok at departementene produserte ”gode” argumenter for å beholde egne oppgaver og opprettholde egne funksjoner. Det er i så fall en annen type makt der strukturer reproducerer makt (C. R. Hayward 1998; G. Hernes 1978). De andre aktørene, kommuner, fylkesmenn og direktorater, kommer jeg tilbake til senere i avsnittet for disse entret arenaen rent formelt litt senere.

### ***Resignasjon over regjeringens utspill***

Den generelle reaksjonen på stortingsmeldingen var skuffelse. Blant regionalistene var skuffelsen stor, men også blant nølerne og tradisjonalistene var det en tydelig skuffelse å spore. Stortingsmeldingen tegnet opp en skisse der man ble stilt overfor to valg; enten å pynte på etablert struktur (forsterket fylkeskommune) eller gjennomgå en total forandring mot nye store regioner. Stortingsmeldingen ble tolket på en slik måte at regjeringen la opp til et løp mot forsterket fylkeskommune. Alternativet (ideen om store regioner) var for vagt konseptualisert i meldingen til at fylkesaktørene fant det fristende å ta spranget. Men som vi ser i kapitel 6 og innledningsvis i dette kapitlet, så er det ganske tydelig at intervjupersonene mener at stortingsmeldingen var lite ambisiøs med hensyn til å styrke det folkevalgte mellomnivået. Enda tydeligere er det når de prøver å sammenholde stortingsmeldingens innhold med en mulig realisering av ideen om store regioner; det er lite i meldingen som motiverer til en slik satsing.

Et annet uttrykk for resignasjonen er tallet på ”overløpere”. Etter meldingen ble lagt frem vedtok bl.a. Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark fylkeskommune å gå for en forsterket fylkesmodell. Disse fylkeskommunene hadde tidligere vedtak på at de ønsket en regionmodell og hadde startet omfattende regionale samarbeidsprosesser.

### ***Skinnenigheten sprekker***

Som vi husker, fortalte en informant fra Hordaland at reformen var basert på en skinnenighet. Dette begrepet synes jeg var dekkende av flere grunner. For det første var ikke fylkesordførerne veldig samsnakket i prosessen. Det var ingen reell felles enighet eller konsensus i fylkesordførerkollegiet om at ideen om store regioner burde finne sin konkrete

organisatoriske løsninger på det folkevalgte mellomnivået. Man var enige om, i alle fall på overflaten, at det folkevalgte mellomnivået var modent for en reform – til og med en radikal reform. Men man hadde ikke avklart hva en slik reform burde inneholde. Man snakket ”uforpliktende” om at store regioner *kunne* være en god løsning om oppgavemengden skulle tilsi det. Men hva som var en stor eller liten oppgaveoverføring, hadde man ikke avklart. Det var heller ikke avklart hvor mye oppgaver som skulle overføres før ideen om større enheter skulle bli relevant. Disse synspunktene understrekes av informantene mine: Det var ulike oppfatninger om hvor stor oppgaveportefølje som skulle til for at man skulle adoptere regionmodellen og det var ulike oppfatninger om hva som var ”mye oppgaver” og dessuten hvilke effekter eller konsekvenser ulike oppgaver hadde for mellomnivået. De praktisk-konkrete spørsmålene var ikke avklarte på det folkevalgte mellomnivået.

Det som derimot var et tydelig spor i tidlig fase, var regionideens appell til fylkesaktørene. Ideen i seg selv har hatt stor tiltrekningskraft og har åpenbart sjarmert en rekke aktører på fylkesnivå. Det kan se ut som at man på et abstrakt nivå har vært samstemte om at ideen hefter ved noen attraktive egenskaper og at man i forelskelsens rus opptrådte mer entusiastisk og offensivt enn det egentlig var realpolitisk grunnlag for. Man har vært ”enige” om idégrunnlaget til store regioner, men ikke om de praktisk-politiske konsekvensene av en materialisering av ideen.

Men skinnenigheten eksiterte ikke bare på fylkeskommunenivået. Den eksisterte også på politisk toppnivå. Det er kjent at statsministeren ikke ønsket store regioner til tross for at dette ble skrevet i Soria Moria- erklæringen. Sannsynligvis har han hatt støtte hos andre viktige partifeller som Jonas Gahr Støre, Hill Martha Solberg og Martin Kolberg. Det er også kjent at i Senterpartiet var det stor friksjon; daværende samferdselsminister Liv Signe Navarsete var lite lysten på å gi fra seg makt over samferdselssektoren, men møtte motstand på landsmøtet. Fylkesmann Anne Enger var tydelig på at regionideen var ingen god idé og produserte motargumenter i offentligheten. Audun Lysbakken fortalte til Sogndal SV at regionsaken ikke var en spesielt viktig sak, og SV har vært fraværende i debatten. Stortingsmeldingen i seg selv kan tolkes som et resultat av denne fragmenterte holdningen i regjeringspartiene til ideen om store regioner. Det var ingen sterk felles vilje på regjeringsplan mot å reorganisere det politiske mellomnivået til større regioner.

### *Nye aktører entrer arenaen*

Med stortingsmeldingen ble nye aktører invitert med i spillet om det folkevalgte mellomnivået. Dette skjedde gjennom at ulike aktører ble invitert til å gi høringsuttalelser til den foreslåtte meldingen. Høringsmaterialet viser at primærkommunene stort sett var positive til en radikal reform av fylkeskommunen. Støtten fra kommunenivået var derfor god. En radikal reform hadde også god støtte i en rekke organisasjoner og fagforeninger. Men det var også noen aktører som var motstandere av en radikal omforming av fylkeskommunen. Mine informanter nevner fylkesmannsembetet og direktoratene, og de antyder at det har vært jobbet hektisk blant direktoratsbyråkrater for å pulverisere reformen. Det jeg har belegg for å hevde er at fylkesmannen var svært kritisk til en omfattende oppgaveoverføring til fylkeskommunen, og at helsedirektoratet var det samme (til tross for at her var det uansett ikke snakk om noen stor oppgaveoverføring). Helsedirektoratet var i sine høringer negative til de aller fleste forslag som gikk ut på å flytte helsefaglige oppgaver fra fylkesmann eller direktorat over til folkevalgt styring på mellomnivået. Men en mye tydeligere, og i sakens karakter, mye viktigere aktør er *fylkesmennene*. Det var fra fylkesmannsembetet en stor del av oppgavene skulle tas. I høringsnotatet som er signert daværende fylkesmann og nåværende finansminister *Sigbjørn Johnsen*, blir det gjort helt klart at fylkesmannens oppgaver i hovedsak bør forbli hos fylkesmannen. Fylkesmannen løser disse på en god måte fordi fylkesmannen tar utgangspunkt i nasjonale hensyn og føringer på den ene siden og individuelle rettigheter på den andre siden. Disse hensynene er det fylkesmannen som best kan ivareta. Fylkesmennene er en viktig aktør fordi saken omhandler dem, men også fordi de har makt både formelt og uformelt. De har formell makt i kraft av sin posisjon (Dahl 1961; Weber 1990) og uformell makt i kraft av tette uformelle bånd til Stortinget (Bachrach & Baratz 1970; C. R. Hayward 1998; Lukes 2005). Det er liten tvil om at Sigbjørn Johnsen ble lyttet til også i 2007 - det samme kan sies om fylkesmann Anne Enger (Østfold) og Kirsti Kolle Grøndahl (Buskerud) for den saks skyld. Dette er eksempler på tidligere politiske tungvektere med erfaring fra rikspolitisk toppnivå som da var fylkesmenn. Hvorfor skulle man ikke lytte til disse personene? Man kan også undre seg over hvordan politiske tungvektere i 2007, som i dag er fylkesmenn, som f.eks. Sylvia Brustad og Hill Martha Solberg stilte seg til spørsmålet om å styrke det folkevalgte mellomnivået til fordel for fylkesmannsembetet? Deres egen jobb som fylkesmann hadde om ikke annet blitt mindre interessant. Men som jeg snart skal vise når konfliktlinjene avdekkes, så veltet ikke fylkesmennene denne reformen alene.

### ***Regionideen fryses***

Denne fasen kan sammenlignes med det Røvik (2011b) kaller *inaktivering*. Det som karakteriserer denne fasen, sett utenfra, er at *regionalistene gir opp* og at *nølerne blir tradisjonister*. Ideen om store regioner dør ikke ut, men den tilføres ikke energi, ånder ut og blir kraftløs (Latour 1986). Det er bare de mest ivrige regiontilhengerne som kjemper for regionideen, og det med ryggen mot veggen. For aktørene er det åpenbart at det finnes ingen sterk omforent vilje til å materialisere ideen om store regioner. Fylkesnivået er splittet i synet på hva det skal være i fremtiden og et meget sterkt miljø i regjeringen ønsker ikke store regioner. Ideen om store regioner er i ferd med å miste sin kraft og appell.

### **7.9.4 Sluttfasen. Vedtak om forsterkede fylkeskommuner**

Det har ligget i kortene; ideen om store regioner i sin opprinnelige form har gradvis mistet sin kraft gjennom transformasjonsprosessen. Man kan si at nådestøtet allerede kom da Stortinget behandlet regjeringens forslag til ”nytt” folkevalgt mellomnivå i mai 2007, men jeg trekker det endelige skillet året etter. I desember 2008 behandlet Stortinget Odelstingsproposisjon nr. 10 som er det dokumentet som gir hjemmel for endringene i oppgaveporteføljen til den revitaliserte fylkeskommunen. Odelstingsproposisjonen fikk Stortingets tilslutning. Legg merke til benevnelsen forsterkede fylkeskommuner. For med dette vedtaket ble ideen om store regioner som modell for utforming av det folkevalgte mellomnivået endelig og formelt avvist. Fra og med den 1. januar 2010 skulle man iverksette reformen med hjemmel i odelstingsproposisjonen. Sagt med andre ord: fra og med 1. januar 2010 fikk vi en forsterket fylkeskommune.

## **7.10 Modererende faktorer – ulike interesser og kamper**

Hvordan kunne reformprosessen bli så tynn? Hvem var det som veltet den? Jeg har antydnet noen av svarene allerede, men jeg skal nå avslutningsvis i dette diskusjonskapitlet forsøke å spore opp noen sentrale konfliktlinjer og modererende faktorer på ulike nivå som kan bidra til å avdekke sammenhenger mellom trekk ved prosessen og resultatet av transformasjonsprosessen. Disse konfliktlinjene bunner i ulike interesser i tillegg til at det var en del institusjonelle faktorer som må kunne sies å ha moderert transformasjonen, og da særlig den begrensede interessen for regionsaken i omgivelsene.

### **7.10.1 Konfliktlinjer på ulike nivå**

Noe av det som modererte prosessen og slik sett fylkeskommunens muligheter til å fremstå i en helt ny utgave, var de mange interessemotsetningene mellom ulike aktører på ulike nivå. At ulike interesser preger endringsprosesser er et velkjent fenomen (Bachrach & Baratz 1970; Brunsson & Olsen 1990; Latour 1986; Lukes 2005; March & Olsen 1976; Mintzberg 1983; Nye 2008; Pfeffer 1981). Jeg må likevel medgi at de ulike interessekampene, og det sterke fokuset på disse blant mine informanter, kom noe overraskende på meg. I min utenforstående naivitet virket transformasjonsprosessen å være ”linet opp”. Det virket som at aktørene på det folkevalgte mellomnivået var forholdsvis enige seg imellom (jfr. vedtak fra fylkesordførerlandsmøtet i 2004). Det virket som at ideen hadde politisk støtte i hele sin bredde (jfr. partivedtak og Soria Moria-erklæringen). Og det virket som at fagfolkene, med noen få unntak, tegnet et omforent bilde av en fornuftig løsning, den som innebar en endring av mellomnivået mot store robuste regioner (Amdam & Bukve 2004; Baldersheim 1998, 2003; Bukve 2004, 2005; Bukve et al. 2008; Knudsen 2005; Selstad 2003). Endelig kan man si at det ideologiske grunnlaget spilte på lag med ideen; konkurranseeksponering og effektivitet er sterke normer for organisasjonsutforming, jfr. radikal økonomisme (Forssell & Jansson 2000; Røvik 2007).

Når jeg etter hvert i mine samtaler med fylkesaktørene ble klar over det voldsomme fokuset på ulike interesser, og på interessekonflikter og maktspill som forklaringer på hvorfor reformprosessen utviklet seg som den gjorde, så ble makt og interesser også et tema i denne avhandlingen. Disse ulike interessekonfliktene har i stor grad påvirket transformasjonsprosessen, og jeg skal nå gjøre rede for de viktigste konfliktlinjene.

#### ***Interessekonflikt nr. 1: mellom partiene***

En konfliktlinje går mellom partiene. Det var bare ett parti som kunne karakteriseres som et genuint regionparti under transformasjonsprosessen. Det var KrF gjennom sin regionpolitiske talskvinne Bjørg Tørresdal. For KrF var ikke store regioner nødvendigvis en mulighet til å passe inn i forestillingen om regionenes Europa. Viktigere var det at nye store regioner var en mulighet til å desentralisere makt og myndighet fra statlig nivå til et folkevalgt regionalt nivå. Demokratisering forstått som å aktivere nærhetsprinsippet var det viktigste argumentet for KrF.

I trepartiregjeringen til Jens Stoltenberg var man offisielt for nye store regioner dersom vi legger regjeringserklæringen til grunn. Dette synspunktet skulle vise seg å ikke holde stikk. Mine informanter sier at SV ikke var spesielt interessert i å danne nye regioner, og

informantene fant dette naturlig siden SV i prinsippet er for en sterk sentral stat. De samme argumentene blir brukt overfor Arbeiderpartiet av mine informanter der flere av disse er partimedlemmer. At Ap, særlig med Jens Stoltenberg i spissen, skulle delegere oppgaver og myndighet til et underliggende nivå omtales som ”ønsketenkning”.

Derfor satte flere av fylkesaktørene sin lit til Senterpartiet (Sp), men der fikk heller ikke regiontilhengerne den hjelpen de ønsket seg. I et intervju snakket vi om daværende kommunal- og regionalminister Åslaug Haga (Sp) og informanten fortalte at;

*”Hun tok ikke fighten. Du kan dra fram kronikkene hun skrev. Hun har ikke gjort det som sto i kronikkene, men hun kunne ha gjort det. Hun kunne fått litt bråk innad, men hun kunne synliggjort den uenigheten og gjort det klart for Ap hva den uenigheten gikk ut på. At her var Ap’s representanter i utakt med sitt eget landsmøte. Og da ville vi jo tatt den fighten på landsmøtet. Vi gjorde det til dels, men Sp måtte gjort sin del av jobben for det er dem det hviler på”.*

Denne informanten tilhører regionalistfløyen i Ap og hans vurdering er at Sp er det partiet i regjeringen som var de mest ivrige regionalistene. Selv om Åslaug Haga møtte mer intern motstand enn denne personen nok var klar over, er det helt tydelig at det tegnes et bilde av regjeringspartiene som kan plasseres inn langs de samme kategoriene som fylkeskommunene i denne analysen. SV er tradisjonister. Ap er nølere med sterke innslag av tradisjonalisme. Sp fremstår som regionalister utad via Åslaug Haga, men innad er det sterke innslag av tradisjonalisme.

I tillegg til dette er Høyre og Fremskrittspartiet tilhengere av tonivåmodellen og har hele tiden vært kritisk til regionreformen. Venstre hadde på det tidspunktet ikke tatt stilling til spørsmålet. Dersom denne analysen holder stikk, var det *aldri noe rikspolitisk grunnlag* for å danne nye store regioner.

### ***Interessekonflikt nr. 2: Regjeringen. Ingen robust konsensus i regjeringen***

Som jeg antydte i forrige avsnitt, fremsto ikke de tre regjeringspartiene med en samlet interesse for å etablere nye store regioner. Det fremgår flere steder i avhandlingen at det sannsynligvis var to hovedsynspunkter som ble brynet mot hverandre der Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga sto for regionaliseringslinjen, mens statsminister Jens Stoltenberg sto for tradisjonistlinjen. Mye tyder på at den sterkeste fraksjonen har vært den siste i følge mine informanter. Det ser ut som at Åslaug Haga var en ”enslig svale” når hun målbar ideen om store regioner.



### ***Interessekonflikt nr. 3: Mellom fylkeskommunene***

Hele grunnlaget for å kategorisere fylkeskommunene som tradisjonister, nølere og regionalister er å målbare ulike intensjoner og interesser. Når det gjelder interessene til regionalistene og tradisjonistene så er disse velkjente, og de har vært åpne fra dag en. Sett utenfra er det regionalistene som i størst grad har preget debatten. Det er på en måte naturlig siden regionalistene har blitt forsynt med argumenter fra fagmiljøet. Dessuten kreves det mer av aktører som argumenterer for endring enn av aktører som argumenterer for status quo. Tradisjonistene, derimot, med unntak av Møre og Romsdal fylkeskommune, har forholdt seg mer rolige. Møre og Romsdal fylkeskommune er i så måte interessant; informantene der har vært helt åpne på at de kjempet meget aktivt imot å materialisere regionideen.

Men de mest interessante, er nølerne. Nølerne sine interesser er skjulte og uklare. Det er mange grunner til å bli nøler; den ene er å være en såkalt "late adopters" som gjør sine valg med bakgrunn i andres valg. Fordelen med en slik strategi er at beslutningsgrunnlaget blir bedre. Med tiden produseres nye argumenter og motargumenter som kan føyes inn i beslutningsgrunnlaget til nølerne. Et annet poeng er at omkostningene ved å fatte beslutninger blir mindre. For eksempel kan man tenke seg at nølerne kan spille ut politisk korrekte meninger i offentligheten der de f.eks. gir til kjenne *at de egentlig er for store regioner, men siden så mange andre er mot - stemmer vi også mot*. Slik kan nølerne, og særlig overløperne, kombinere det umulige; på den ene siden kan de anerkjenne og delvis bekjenne seg til den "riktige" ideen om store regioner – og samtidig stemme imot den. Dette er en strategi som blir tydelig hos enkelte fylkeskommuner, særlig dersom man legger den siste høringsrunden til grunn. *Ideen er vakker; men skylden for at man ikke ønsker å materialisere den legges på andre aktører og på prosessutviklingen.*

I sum fremstår fylkeskommunene for meg som lite samsnakkert og som et nivå med ulike interesser. Interessen spenner over hele skalaen – fra "fundamentale" motstandere til radikale forkjempere. Dette til tross for enstemmige fylkesordførervedtak i 2004, enstemmige landsstyrevedtak i KS i 2005 og tydelige initiativ fra kommunal og regionalministeren frem til desember 2006. Det er grunn til å tvile på oppfatningen som en av mine informanter hadde:

*"Dette har vært en veldig god demokratisk prosess. En imponerende enighet mellom partiorganisasjonene til regjeringspartiene og Krf. Nesten sammenfallende synspunkter. Godt koordinert. Drevet frem av noen som kjenner behovene inn og ut. Så har det her dratt seg inn i fylkene, vi har stått tett sammen og vært enige om å legge ned fylkeskommunen og opprette regioner ... Det har vært et par utskudd".*

Utad kan man forstå denne analysen. Vedtakene og de offentlige uttalelsene har i hovedsak trukket i en retning. Men det gikk tidlig opp for meg at denne enigheten var en *skinnenighet* som i tillegg var meget skjør, nærmest falsk. Det fantes ikke en omforent forestilling om fremtiden på det folkevalgte mellomnivået.

#### ***Interessekonflikt nr. 4. Mellom fylkeskommunene og embetsverket***

En siste åpenbar konfliktlinje går mellom det folkevalgte mellomnivået og fylkesmennene og enkelte direktorater. Man skulle kanskje tro at denne konfliktlinjen varierte med kategoriene på fylkesnivået – altså at regionalistene sto i en tydeligere opposisjon til f. eks fylkesmennene enn det tradisjonalistene gjorde. Men slik er det ikke. Alle fylkeskommuner ønsket seg flere oppgaver uavhengig av hvilken modell som skulle bli valgt. Og mange av disse oppgavene burde i første rekke tas fra fylkesmannsembetet og dernest fra direktoratene. Sett fra fylkeskommunene sitt ståsted, er dette ”ikke-demokratiske” aktører som for det første har spist seg inn på fylkeskommunens domene<sup>46</sup>. Dernest utfører de en rekke oppgaver som burde vært underlagt regionalpolitisk kontroll og debatt<sup>47</sup>.

Konfliktlinjen mellom fylkeskommunene på den ene siden og fylkesmennene og direktoratene på den andre siden blir åpenbar både i høringsnotatene og i intervjuene. Konfliktlinjen er ikke spesielt overraskende, men det er god grunn til å hevde at den har virket modererende på transformasjonsprosessen der den opprinnelige ambisjonen var å realisere ideen om store regioner.

### **7.10.2 Frivillighet som modererende faktor**

Det er etter hvert brukbart belegg for å hevde at strukturreformer og frivillighet harmonerer dårlig. Det har gjennom de siste årene vært et stort flertall i Stortinget for å endre primærkommunestrukturen i landet mot færre enheter. Men man ønsker ikke å gjennomføre en slik reform med tvang. Derfor lar en endring i strukturen vente på seg. Og ulike ”gulrotstrategier” har ikke hatt særlig effekt. Det er rimelig å anta at de samme mekanismene gjør seg gjeldende på det folkevalgte mellomnivået til tross for at dimensjonene er noe annerledes – 19 fylkeskommuner mot 429 kommuner<sup>48</sup>. De samme erfaringene har man fra nabolandet Sverige der et reforminitiativ ”døde ut” rett før vår egen reformprosess startet i

---

<sup>46</sup> Det er særlig fylkemannsembetet som er skyteskive for denne kritikken.

<sup>47</sup> Denne kritikken gjelder hele statsforvaltninga.

<sup>48</sup> Pr. 19.11.2012.

tiden 2003-2004<sup>49</sup>. Strukturendringer basert på frivillighet i kommunesektoren har vist seg svært vanskelig å gjennomføre. Dette er grunnen til at man i Danmark gjennomførte en stramt toppstyrt strukturreform på rekordtid (Christoffersen & Klaudi Klausen 2009; Munk Christiansen & Klitgaard 2008). I dette ligger en erkjennelse; for å være i stand til å gjennomføre en reform etter intensjonene trenger den styring. Samtidig ønsker man å involvere deltakerne for å forankre prosessen og for å sikre implementeringen. Og tanken om å involvere berørte står særlig sterkt i Norge. Dermed eksponeres reformmakerne for en motsetning; de må styre og involvere på samme tid.

Det er liten tvil om at denne ambivalensen som oppstår mellom behovet for styring og behovet for deltakelse har preget transformasjonsprosessen av mellomnivået i Norge. Regionreformen, som i utgangspunktet også var en strukturreform slik jeg ser det, skulle baseres på frivillighet. På den annen side viser historien at strukturendringer basert på frivillighet er vanskelig å få til. Bukve (2012) sier at staten sin evne, og kanskje vilje, til å gjennomføre strukturendringer i kommunesektoren har vært fraværende. Den samme oppfatningen har mine informanter. Når jeg spurte informantene om det er mulig å gjennomføre en slik prosess basert på frivillighet svarte en fra Finnmark slik:

”Nei, jeg tror ikke det. Hvis du skulle vært garantert et resultat hadde ikke det vært mulig. Men hvis målet egentlig var å få en diskusjon om innholdet og noen færre – så var det mulig ... så jeg tror at når du bringer inn dette med frivillighet, så har det litt med trygghet å gjøre, at vi har det sånn, og har det for så vidt greit nok, og hva er da vitsen med å risikere noe nytt”.

Denne uttalelsen er interessant fordi informanten gjennom hele intervjuet snakker om transformasjonsprosessen på to nivåer der det ene nivået peker mot reform og *konkrete resultater*, mens det andre nivået peker mot reform og *oppmerksomhet om fylkeskommunene* og mellomnivået. Konkrete praktiske resultater og oppmerksomhet er to forskjellige ting. En tolkning av uttalelsen trekker dermed i retning av at strukturreformer basert på frivillighet kan ha stor virkning dersom de betraktes som politiske avklaringsprosjekter, men mindre effekter dersom man tenker i retning av konkrete strukturendringer for reformadressatene. Men spørsmålet må forfølges videre; lar det seg overhodet gjøre å drive frem strukturendringer dersom man legger frivillighet til grunn? En informant har en betraktning om dette:

---

<sup>49</sup> Men det er interessant å merke seg at det nå er tatt nye sterke initiativ til å gjennomføre regionreform i Sverige der Sveriges Kommuner och Landsting har vedtatt å jobbe for en regionreform.

*”Da må argumentasjonen være god altså. Det må være en erkjent felles virkelighetsoppfatning om at det her ikke fungerer. Har man en felles virkelighetsoppfatning rundt det, så kan det nok være mulig å få til. Men noen forutsetninger må være på plass, og jeg tror nøkkelen er at man må ha samme erkjennelse om at det må en endring til”.*

Informanten snakker om endringer som strukturendringer; og hans oppfatning er som hentet ut av læreboka der han på den ene siden betoner vanskeligheten med å gjennomføre strukturendring (Bukve 2012) og på den andre siden viktigheten av en delt erkjennelse (Eriksen 1999; Senge 1990; Weick 2001). Som vi har sett tidligere i analysen virket fylkeskommunene å være forholdsvis lite samsnakket om løsninger. For å plassere erkjennelsesgrunnlaget i nivåer kan man si at det har vært en felles erkjennelse om at det politiske mellomnivået bør settes under debatt og bli satt i stand til å utfylle den regionale utviklingsrollen på en bedre måte. Hva endringen skal bestå i, har det ikke vært enighet om. I så fall har det vært snakk om en slags form for *skinnenighet*. Skinnenigheten har bestått i, som omtalt i forrige avsnitt, at man har snakket ”varmt om regionideen” i flere sammenhenger. Regionideen heftet ved noen institusjonaliserte attraktive egenskaper og forestillinger som f.eks. effektivitet, modernitet, utviklingsorientering, desentralisering osv. Regionideen som idé er derfor godt egnet for det som i dagligtalen gjerne kalles ”jattning”<sup>50</sup>. Særlig nølerne og til en viss grad tradisjonelistene har i stor grad jattet med når det har vært snakk om å adoptere regionideen fordi ideen var forankret i ”riktige” institusjonaliserte verdier.

Jatting bidrar ikke til en felles erkjennelse, noe som jeg allerede har utledet som en forutsetning for å få til radikale endringer på basis av frivillighet. Jatting er snarere en variant av strategisk kommunikasjon (Eriksen 1999; Habermas 1984) der hensikten er å få gjennomslag for egne interesser heller enn å danne en plattform for felles erkjennelse gjennom å prøve argumenter mot hverandre. Å jatte er å holde tilbake informasjon med strategisk overlegg. Måten nølerne gjorde dette på, var ved å flørte med regionideen til tross for at de visste at de kom til å avvise den så snart regjeringen ga dem en anledning. Det er grunn til å tro at forventningene også var strategisk utformet fra nølerne og tradisjonelistene sin side – det var ingen som trodde at regjeringen kom til å innfri de høye forventningene. Men oppmerksomhet fikk de.

Det at man på fylkesnivået ikke bare savnet en felles erkjennelse om løsninger; men at man hadde helt ulike konsepter om løsninger (landsdelsregion, revitalisert fylkeskommune,

---

<sup>50</sup> Å jatte med er det samme som å ”snakke etter munnen” (norsk ordbok).

enhetsfylke, fylkesregion osv.), bidro til å ”pulverisere” reformen under forutsetning om frivillighet som premiss for endringer. Den viktigste grunnen til at frivillighet virker dårlig som premiss for territoriale strukturendringer på kommunenivået og på fylkeskommunenivået, er at kommuner i sin fulle bredde er identitetskonstruksjoner – ikke bare forvaltningsorganer. Og som jeg tidligere har diskutert: Fylkesidentiteten er sterkere i tradisjonalist- og nølerfylkene enn hos regionalistene.

Frivillighet som premiss for endring er på en måte antitesen til styring. Frivillighet er en måte å overlate initiativet på til underliggende nivåer, og i dette tilfellet har aktørene på fylkeskommunenivået motstridende interesser. Slik vil det ofte være. Å påstå at kampen har vært blodig ville være en overdrivelse, men det er liten tvil om at regionalister og tradisjonister har stått mot hverandre – og at nølerne har jattet med der hvor det til enhver tid har vært hensiktsmessig. Slik sett fremstår fylkeskommunene som *usamlet* i transformasjonsprosessen.

Premisset om frivillighet har bidratt til gode vilkår for at strømmene av problemer, løsninger og beslutningsmuligheter skulle ta egne og uventende veier. Transformasjonsprosessen bar etter hvert preg av svak styring og uoversiktlige delprosesser; og det ble etter hvert som prosessen skred frem, klart for de fleste at det kunne bli nokså tilfeldig hva som ville bli utfallet av transformasjonen (Brunsson 2006; March & Olsen 1976).

### **7.10.3 Den labre interessen som modererende faktor**

Den labre interessen for fylkeskommunen er en klart modererende faktor. Den gir ikke reformen den ”boosten” en reform trenger. Reformen ble heller ikke en valgkampsak i 2005/2006 slik som den burde ha blitt ifølge flere av mine informanter. Den labre interessen er veldig grei å spille på fra politiske motstandere av store regioner. En strategi er å snakke minst mulig om den og helst ikke før man må (Bachrach & Baratz 1970). Er det slik at man må snakke om reformen og intensjonene med den, så kan det gjøres i vage vendinger. Konsekvensene er uansett ikke så store fordi interessen rundt regionreformen var såpass laber at det var få som var interessert i å løfte relevante tema og problemstillinger opp til diskusjon i offentligheten. Det har vært et spill bak kulissene som har påvirket reformen; men dette spillet har bare i begrenset grad blitt avdekket, mest fordi ingen har vært interessert. I motsetning til mange andre reformer har på en måte denne reformen forblitt ukommentert. Det usagte er også en form for maktbruk (Bachrach & Baratz 1970). Forklaringen gir informantene selv:

Det er få som er interessert i fylkeskommunen som aktør og selv tjenestemottakerne vet ikke at de er mottakere av fylkeskommunes tjenester.

Den labre interessen gir muligheter for å vende prosessen, evt. endre synspunkter underveis uten at dette blir særlig kostbart. Det er ikke så mange som fanger opp slike skifter i prosess eller meninger uansett. Under slike omstendigheter er det komfortabelt å være nøler – en som kan flyte med strømmen. Den labre interessen minimerer konfrontasjonskostnadene uansett. På den annen side kan det være tungt å være regionalist. Å argumentere for radikale endringer i omgivelser preget av likegyldighet og seig motstand er ikke lett. Aktiv motstand generer om ikke annet åpen friksjon. Friksjon er energi på den måten at debatten gjerne løftes ut i det offentlige rom slik at argumentene blir hørbare og prøvbare og slik sett translasjon i praksis (Callon 1986).

Slik sett har den labre interessen virket inn på prosessen i modererende retning. Likegyldighet fra sentrale aktører og omgivelser betyr at argumentene forsvinner ut i mørket uten å støte an mot aktører som kan tilføre synspunktene energi gjennom debatt og prosess.

## Kapittel 8 Konklusjoner og bidrag

I dette avsluttende kapitlet skal jeg forsøke å sammenfatte det foregående materialet gjennom å utlede noen konklusjoner. Jeg bruker begrepet ”å utlede” ganske bevisst. Data er ikke noe som nødvendigvis ligger der som passive objektive realiteter. Også data må tilføres energi for å avdekke mønstre og det er her forskeren kommer inn i bildet. Forskeren skaper så og si data først og fremst ved å snakke med mennesker om bestemte tema, ved å legge vekt på bestemte meningsbærende uttrykk og dernest gjennom fortolkninger, strukturering og rapporteringsmåte. Data ”skapes” i en dynamikk mellom forsker og studerte fenomener (Fossåskaret, Aase, & Fuglestad 1997; Ragin 1992; Thagaard 2003). Et annet poeng er at jeg som forsker selv er med på å oversette oversettelser og er slik sett en del av nettverket som bidrar til å tilføre f.eks. regionideen energi (Latour 1986; Law 1986). Dette er et viktig erkjennelsesmessig premiss fordi konklusjoner som er åpenbare for forskeren, ikke nødvendigvis er like åpenbare for leseren. Og omvendt kan det her være interessante ansatser til slutninger som jeg har oversett.

### 8.1 Ideen om nye store regioner – mellom globale institusjoner og organisatoriske oppskrifter

Med det første forskningsspørsmålet tok jeg sikte på bl.a. å avdekke noen sentrale kjennetegn ved ideen om nye store regioner. Og ideen om store nye regioner er omfangsrik og voluminøs; den rommer alt fra ideologiske forankringspunkter, som i stor grad blir institusjonaliserte, til politisk-organisatoriske løsninger. Masterideens karakteristika kan derfor analytisk sett tenkes å ha egenskaper på to ulike nivå: For det første på et masteridénivå der ideen i seg selv fungerer som et ”mentalt forbilde” for folk. Det innebærer at masterideen er noe *man snakker* om og liker fordi den gir positive assosiasjoner. For at den skal gi positive assosiasjoner, må den korrespondere med populære institusjoner og verdier, altså korrespondere med den riktige eller passende måten å tenke på (March & Olsen 2006). For det andre avleder masterideen praktiske konsekvenser. Disse praktiske konsekvensene åpenbarer seg når ideen blir forsøkt materialisert, bl.a. som reform- og endringsforsøk. Da er vi på et praktisk-politisk nivå. Jeg skal nå først ta for meg masterideens institusjonelle forankring før jeg meisler ut noen sammenhenger om materialiseringsprosessen.

### 8.1.1 Masterideens institusjonelle drivere

Denne studien viser at ideen om store regioner er tydelig forankret i noen ganske stedsuavhengige institusjonaliserte oppfatninger om hva som er ”riktig” (March & Olsen, 2006). Hva som er ”riktig”, og politisk korrekt, kommer til uttrykk i gjennom hele avhandlingen fordi disse oppfatningene gjenspeiles i teori og empiri, faglitteratur, dokumenter og intervju. Her er noen slike viktige masterkomponenter:

- Oppfatningen om *desentralisering*. Oppfatningen om desentralisering er en viktig driver bak ideen om store regioner. I det hele tatt har desentralisering som trend vært en forutsetning for fremveksten av et ”nytt” styrket mesonivå med referanse til store deler av Europa og Nord-Amerika (Keating 1997). Grunnlaget for desentraliseringen kan grovt sett deles i to fenomener (ibid.). Det ene er det som kalles ”intraregional mobilisering” der ulike aktører i regionen prøver å samarbeide for å fremstå så attraktive som mulig i en større internasjonal kontekst. Det andre fenomenet kalles ”inter-regional mobilisering”. I dette perspektivet samarbeider regionale aktører med hverandre på tvers av grenser. Typisk for denne type samarbeid er at de er saksspesifikke – de er gjerne opprettet for å mobilisere i forhold til en politisk sak eller for å fronte en felles interesse. Felles for begge disse innfallsvinklene er at mobiliseringen foregår på et nivå under nasjonalstaten – det er altså det regionale nivået som tar grep. Denne ideen, om at et selvstyrt mellomnivå er bedre egnet til å drive utviklingsprosesser til fordel for staten, er en viktig ”komponent” i forestillingen om store robuste regioner.
- Oppfatningen om *konkurransesponering*. Oppfatningen om regioner som konkurransesponerte aktører er sentral i konsepsjonen om store robuste regioner og har bl.a. rot i Porter sine økonomiske analyser der han diskuterer hvordan konkurransefortrinn utvikles i ulike nasjoner (Porter 1990). Blant regionalistene i materialet snakkes det mye om konkurranse med andre regioner. Regionene må forholde seg til konkurranseaspektet på to måter: På den ene siden må de være synlige og *attraktive* i markedet som består av mange andre regioner; på den andre siden må de være *tiltrekkende* på hjemmebane for å suge til seg ressurser som kan bidra til å utvikle egen region.
- Oppfatningen om *globalitet*. Et svært sentralt grunnlag for ideen om store robuste regioner er oppfatningen om globalitet. Denne henger for så vidt sammen med oppfatningen om konkurransesponering siden grenser på mange måter opphører og nedslagsfeltene for samhandling og handel ekspanderer. Men oppfatningen om globalitet er også svært



relevant i en mer praktisk-politisk kontekst. Konkret dreier dette seg om at overnasjonale og transnasjonale organer fatter beslutninger med regionale konsekvenser. Disse beslutningene må håndteres, og man bør helst være i stand til å påvirke beslutningsprosessene. Da har man muligheter til å utgjøre en forskjell som stor robust region i større grad enn som lite fylke (Veggeland 2000).

- Oppfatningen om *utvikling*. Dette er kanskje en av de sterkeste komponentene i masterideen om store regioner fordi den både er et premiss for regiontenkningen i seg selv, men også fordi oppfatningen utløser gode assosiasjoner og slik sett virker svært tiltrekkende på oversettende aktører. Som en masterkomponent er utviklingsdimensjonen grov og kan fylles med mye på mer konkrete og underliggende nivå. Men som en masterkomponent er den særlig fremtredende i praten hos informantene uavhengig av om det er regionalister, nølere eller tradisjonister. Alle snakker om utvikling og alle snakker om at det å skape utvikling i egen region er noe av det viktigste man kan gjøre på det folkevalgte mellomnivået.

## 8.2 Svar på første problemstilling

Den første problemstillingen var som følger: *Hva kjennetegner regionideene som sirkulerte på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet?* I presiseringen av problemformuleringen skriver jeg at jeg vil ha et særlig fokus på ideen om *nye store regioner* og det er kjennetegn ved nettopp denne ideen jeg kort vil oppsummere nå. Jeg kontrasterer kjennetegn med regionideen ved å sammenstille den med den viktigste konkurrerende ideen – ideen om forsterket fylkeskommune.

Ideen om store regioner har noen sterke institusjonelle drivere som jeg nettopp har gjort rede for. Det er oppfatninger om *desentralisering*, *konkurransesponering*, *globalitet* og *utvikling*. Disse institusjonelle driverne har bidratt til å starte regionreformen. Institusjonelle omdreiningspunkter som omhandler *desentralisering* og *utvikling* bygger også opp under alternative regionideer, også den som ble utfallet av reformen; ideen om forsterket fylkeskommune. Men ideen om nye store regioner skilte seg markant fra de andre regionideene ved at den på en mye tydeligere måte var forankret i institusjonelle drivere som *konkurransesponering* og *globalitet*. I det hele tatt var ideen om nye store regioner på en mer markant måte forankret i en markedslogikk (Thornton, Ocasio, & Lounsbury 2012).

Dette har organisatoriske konsekvenser som jeg diskuterte i forrige kapittel. Jeg sammenfatter disse her. For det første viste det seg at denne ideen på mange måter opphever forestillingen om en sterk fylkesidentitet. Noe av grunnen til denne påstanden er at regionalistfylkene stort sett har sitt opphav i folkerike fylker. En annen grunn som regionalistene trekker frem, er at fylkeskommunen som identitetsmarkør drukner blant andre store aktører i fylket. Et annet kjennetegn ved regionideen er at tilhengerne av den har andre horisonter – de vender blikket mot internasjonale markeder. For å hevde seg på disse markedene må formatet endres – fylkene må omdannes til store regioner. Dette innebærer, i hvert fall i snakket, at tilhengerne av ideen om nye store regioner har mer fokus på næringer og sektorer og mindre fokus på brukeren av fylkeskommunale tjenester. For å lykkes med å hevde seg på internasjonale markeder og for å utvikle konkurransedyktige næringer bør man ha et rendyrket fokus på utviklingsrollen. Dette betyr at forvaltningsrollen godt kan tones ned, mens utviklingsrollen bør tones opp. Grunnlaget for tenkningen har et tydelig utspring i en form for radikal økonomisk ideologi (Røvik 2007).

Den alternative ideen som med stor kraft gjorde seg gjeldende i det tidsløpet som jeg har studert, var ideen om en forsterket fylkeskommune. Her snakker informantene mye om identitet og betydningen av en fylkesidentitet og ulike identitetsmarkører understrekes sterkt. I motsetning til regionalistene (tilhengerne av ideen om nye store regioner) har ideen om forsterket fylkeskommune fokus på eget fylkesterritorium og ingen store vyer om at globale markeder skal erobres. Dette innebærer at man har blikket rettet mot mindre prosjekter i eget fylke. Utviklingsfokuset deles hos både regionalistene og tilhengerne av fylkeskommuneideer, men sistnevnte gruppe forstår utvikling som fylkesutvikling. Ideen om forsterket fylkeskommune er også kjennetegnet ved at de som bekjenner seg til den, har et større fokus på ombudsrollen enn de som bekjenner seg til regionideen. Fylkeskommunen forsvarer både seg selv, kommunene og andre aktører mot staten i tillegg til at de jobber for å sikre innbyggernes rettigheter. Også tilhengerne av fylkeskommuneideene begrunner transformasjonen i et desentraliseringsperspektiv, men det skiller seg likevel litt fra regionalistene sitt desentraliseringsperspektiv. Nærhet til beslutningene er viktig for fylkesidétilhengerne, mens for regionalistene er det viktigste først og fremst å overføre oppgaver og myndighet slik at de nye regionene blir i stand til å utvikle seg i ønsket retning.

### 8.3 Transformasjonsprosessen. Alles kamp mot alle

I den andre problemstillingen undret jeg meg over *hvordan ideen om nye store regioner ble tatt ned og forsøkt materialisert?* Da er vi inne i prosessenes verden. Den teoretiske overbygningen for å forstå materialiseringsprosessene i denne studien har vært med fokus på translasjonsteori (Callon 1986b; Czarniawska 2008; Czarniawska & Joerges 1996; Danielsen 2011; Forssell 1989; Forssell & Jansson 2000; Latour 1986; Pettersen 2011; Røvik 2007). Man kan ha mange gode grunner til å materialisere en ny idé. Enten fordi andre lager problemoppfatninger som må håndteres, eller fordi man selv mener at problemene er reelle og at man av den grunn må foreta seg noe, eller man kan materialisere en idé som et ledd i en identitetsforvaltningsprosess (Røvik 1998). Disse tre argumentene er alle anvendt i denne analysen, men med et klart fokus på identitetsforvaltning. Grunnlaget for dette teoretiske fokuset var en arbeidshypotese om at det folkevalgte mellomnivået befant seg i en identitetskrise, spesielt etter at staten tok over sykehusene. En plausibel antakelse var derfor at fylkesaktørene så på reformen som en mulighet til å endre seg i retning av en mer attraktiv identitet. Men etter hvert som jeg intervjuet fylkesaktører ble det klart for meg at organisatorisk identitet i en transformasjonskontekst ikke er noe man velger. Andre aktører blander seg inn og vil ha et ord med i laget. Slik ble det til at makt og interesser ble en del av det teoretisk-analytiske forskningsopplegget mitt. Når jeg nå svarer på det andre forskningsspørsmålet, vil jeg oppsummere det jeg oppfatter som viktige hovedtrekk og funn ved transformasjonsprosessen og med et overordnet fokus på reformtiden ca. 2004-2008.

### 8.4 Svar på problemstilling nummer 2

Transformasjonsprosessen generelt, og med et fokus på reformprosessen spesielt, er i denne avhandlingen betraktet som et forsøk på å materialisere ideen om nye store regioner.

Spørsmålet jeg skal svare på, handler om *hvordan regionideen ble forsøkt materialisert.*

Prosessen hadde et faselignende forløp der jeg mener at man i opptaktsfasen gjennomførte en rekke aktiviteter som hadde akkumulerende virkning. Disse aktivitetene er i første rekke utredninger og jeg starter analysen med Christiansen-utvalget sin rapport i 1992 (NOU, 1992:15) som argumenterte for større fylker ut ifra en effektivitetstankegang. Fram mot 1997/1998 ble det dannet en slags felles erkjennelse om at det folkevalgte mellomnivået ikke matchet teknisk-økonomiske og institusjonelle forventninger på en optimal måte. Men

løsningsforlagene var så langt bare vagt konseptualisert – helt til KS la fram sine egne rapporter i 1997/1998 (KOU-1, 1997, 1998). Her spilles det inn konkrete forslag om hvordan det nye folkevalgte mellomnivået skal organiseres der man først og fremst skal overta en rekke statlige oppgaver, og få mer autonomi. Verdt å merke seg er at det nye folkevalgte mellomnivået skulle benevnes ”fylket” etter komiteens mening. I 2000 kom Wilhelmsen-utvalget med sin rapport som foreslo å beholde oppgaveporteføljen omtrent slik den var (inkl. sykehusene), men der fylkeskommunene skulle tillegges et større ansvar for regional utvikling (NOU, 2000:22). Denne rapporten er interessant for da Stortinget skulle behandle den, ble sykehussektoren ”trukket ut av behandlingen” og man bestemte seg for å ta opp sykehussektoren som en egen sak. I 2002 ble sykehusene overført til staten. I 2004 konkluderte Aalbu-utvalget at vi måtte innføre en bredere regionpolitikk og at man burde etablere større regioner for å kunne se sektorpolitiske og regionalpolitiske mål i sammenheng (NOU, 2004:2). For å få til dette måtte det etableres nye store regioner. Denne forestillingen, som etter hvert så ut til å ha vokst seg sterk, var grunnlaget for regionreformen. Men hva var det som karakteriserte reformprosessen? Det skal jeg nå svare på.

#### **8.4.1 Avklarte problemoppfatninger**

Den norske regionallitteraturen var forholdsvis enige med seg selv om at tiden for å danne store regioner var moden rundt reformstart (Amdam & Bukve 2004; Baldersheim 1998, 2003; Bukve 2004; Knudsen 2005; Mydske 2006; Selstad 2003). I kapittel 4 er det vist hvordan de offentlige utredningene også trekker i samme retning. Regionalistene forteller at regionreformen var svært godt forankret, forstått som om det var enighet om veien og målet både på fylkesplanet og på det nasjonale planet. Men hvorfor ble reformen da så laber? Hva kan forklare utvanningen av reformen? Før jeg antyder svarene på disse spørsmålene, vil jeg starte med begynnelsen. Det var tross alt et behov som utløste reformen. Jeg tror delte problemoppfatninger er en viktig del av svaret på hvorfor reformen ble satt i gang.

##### ***”Enighet” om de eksterne problembeskrivelsene***

De eksterne problembeskrivelsene, som er kjennetegnet av *universalitet*, av at de har en *standardisert* utforming og av at de er *alvorlige* (Røvik 1998), rammet det politiske mellomnivået og omgivelsene til mellomnivået hardt i tidlig fase av reformprosessen. Rundt 2004 traff regionbølgen fylkespolitikere med full styrke og svært mange av dem fremsto som ”nyfrelste” på fylkesordførerlandsmøtet i 2004. Studien viser at det var:

- Stor oppslutning om det institusjonelle grunnlaget for å endre mellomnivået.
- Stor kraft bak forestillingen om at fylkesstrukturen var mistilpasset de utfordringene det politiske mellomnivået skulle løse, særlig i forhold til å løse sin utviklingsrolle.
- Stor enighet om å delegere oppgaver fra staten. Begrunnelsen er todelt: Den ene går i demokratisk retning der så å si alle informantene mener at vi må snu sentraliseringstendensene for å sikre demokratiet. Den andre retningen dreier seg om effektivitet: Ingen kan utvikle regioner eller fylker bedre enn mellomnivået selv dersom mellomnivået tilføres tilstrekkelig med virkemidler.

Det er forholdsvis godt belegg for å hevde at man hadde et brukbart omforent grunnlag for å gjennomføre en reformering av det politiske mellomnivået dersom vi legger formelle dokumenter og ”formelt snakk” i tidlig fase til grunn (f. eks 2000 -2004). Utgangspunktet, sett fra utsiden, var bra. Man var ”enige” om de overordnede problembeskrivelsene og man var enige om at problemene måtte finne sin løsning. Det virket som om både regjeringsnivået, det politiske mellomnivået og sentrale aktører utenfor forvaltningskjeden var enige om at en ny kurs måtte settes. Spørsmålet var hvordan disse problembeskrivelsene passet med de ekteføyte problembeskrivelsene i fylkeskommunene (Røvik 1998)? Det skal jeg avklare nå.

### ***Stor grad av enighet om interne problemoppfatninger***

Det fremstår som ganske tydelig at det var stor grad av enighet om at fylkeskommunen etter årtusenskiftet hadde et sammensatt behov for fornying. Essensielt for gjennomføring av reformen var at denne oppfatningen ble delt av fylkesaktørene selv. Å konstruere nye organisasjoner uten at hovedaktørene selv deler oppfatningen av hva man skal bli, er vanskelig (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000). Oppfatningen om at det folkevalgte mellomnivået burde endres var altså uhyre sterk. Den var delt både i og utenfor det politisk styrte mellomnivået med unntak av noen få aktører som Helsedirektoratet, fylkesmennene og noen ganske få kommuner. Så hvilke problemoppfatninger indikerer studien at fylkesaktørene er enige om? Jeg mener at de interne problemoppfatningene kan samles i to ”kategorier”.

- *Marginalisering*. Fylkesaktørene følte seg helt klart marginaliserte da reformarbeidet startet i ca. 2004. I selvforståelsen som marginalisert ligger det flere forklaringer langs ulike dimensjoner. En dimensjon kan knyttes til hva *man gjør* og langs denne dimensjonen fremstår bortfallet av sykehusene som sentralt. En annen dimensjon knytter seg til *hvordan man oppfattes* og langs denne dimensjonen gir fylkesaktørene et ganske entydig bilde av sviktende legitimitet. Mannen i gata bryr seg ikke om fylkeskommunene, rikspolitikerne er

uinteresserte og mange andre aktører ser forbi fylkeskommunen. Men det er viktig å understreke at dette er en tendens der denne har varierende styrke i ulike fylker.

- *Mistilpasning*. Det er en underlig ”mismatch” mellom den rollen som i snakket fortøner seg som fylkeskommunens soleklart viktigste, nemlig utviklingsrollen, og deres synspunkter på egen kapasitet til å fylle og utvikle utviklingsrollen på en tilfredsstillende måte. Dette er en rød tråd i materialet mitt; fylkesaktørene ønsket i større grad å bli satt i stand til å fylle rollen som utviklingsaktør på en adekvat måte. Dette fortøner seg som et funn det er enighet om på fylkesplanet. Det er derimot forskjellige oppfatninger om hvordan dimensjoneringen av en overføring av oppgaver skulle være hos regionalistene, nølerne og tradisjonelistene. Men det handler om oppfatninger om løsninger og omtales i neste avsnitt.

Røvik (1998) anfører dessuten en tredje faktor som kan motivere for å adoptere nye ideer, nemlig at man har fått kunnskap om disse ideene og/eller oppskriftene som angir hvordan man kan organisere og løse organisatoriske problemstillinger. Det dreier seg om et tidsmessig skille der man på et tidspunkt ikke har kunnskap om en idé, mens man på et senere tidspunkt har fått kunnskap om ideen. Rundt årtusenskiftet ble masterideen om store regioner eksplisitt i Norge og dette har bidratt til å endre fylkesaktørenes mentale bilder av hvordan et folkevalgt mellomnivå bør organiseres og drives. Denne studien peker på to forhold: Det ene forholdet dreier seg om at regionalistene kort og godt adopterte en masteridé som sådan. Det er i stor grad snakk om kopiering av en omfattende idé som så å si foreligger som et ferdig utmeislet konsept – nemlig ideen om nye store regioner. Det andre forholdet trekker i retning av modifisering, selektiv uthenting av attraktive egenskaper ved denne ideen. I dette feltet plasserer nølerne og tradisjonelistene seg. Det starter allerede med det institusjonelle grunnlaget der både nølerne og tradisjonelistene erkjenner oppløsningen av grenser (globalitet), deler synet på behovet for desentralisering av statsmakt og deler synet på det økende behovet for å være en utviklingsaktør. De erkjenner også at fylker og regioner befinner seg i en tiltakende konkurranseeksponert tilværelse, men de har ikke det samme internasjonale perspektivet på dette forholdet. Dessuten dreier konkurransefaktoren seg mer om å utvikle attraktive arbeids-bolig- og serviceregioner (ABS-regioner) innenfor konteksten av levedyktige fylker.

Det som derimot er en felles intern problemoppfatning blant alle aktørene på mellomnivået, er at de i større grad bør bli i stand til å fylle utviklerrollen og at en slags form for helhetlig utviklingstenkning blir et viktigere og viktigere premiss i det arbeidet det folkevalgte

mellomnivået skal drive på med. Det er i seg selv interessant og er en hoveddrivkraft i hele transformasjonsprosessen – en rolledreining fra forvaltningsaktør til utviklingsaktør.

#### **8.4.2 Uenighet om løsningene**

Det var med løsningene friksjonen oppsto for alvor. Løsninger er et produkt av oversettelser og oversettelser er en komplisert affære. Derfor må man ofte forhandle om oversettelser og i hvilken grad ulike oversettelser skal vinne frem. Dette er hva Callon kaller det ”the funnel of interests” (Callon 1986a). Men transformasjonsprosessen av mellomnivået har etter mitt syn bare i moderat grad vært preget av forhandlinger. Det i seg selv fremstår som et stort paradoks siden prosessen tross alt er basert på frivillighet. Det betyr at for å skape resultater så måtte om ikke annet, de to hovedaktørene, staten og fylkeskommunene, ha en tilnærmet omforent idé om videre veivalg. Altså en form for konsensus. Jeg mener at en slik form for konsensus aldri fant sted. Kanskje staten og fylkeskommunene hadde en slags forestilling om en form for provisorisk enighet der enigheten dreide seg om å gjøre et forsøk på å reformere det politiske mellomnivået, uten å ha arbeidet frem en mer spesifiserende konsensus om hva denne reformen skulle inneholde for at det ble akseptabelt for begge parter? De var begge betatt av ideen om nye store regioner, men de hadde ingen omforente tanker om hva som skulle til for å materialisere denne ideen. Det ga seg utslag i en fragmentert og tilfeldig oversettelsesprosess (March & Olsen 1976). Oversettelsesprosessen dreier seg i stor grad om å materialisere masterideen som innebærer å operasjonalisere masterideen i mer politisk-organisatoriske elementer. Altså å finne organisatoriske løsninger som matcher masterideen om nye store regioner. Dette ble vanskelig og jeg skal nå gå igjennom de to viktigste punktene som aktørene ikke ble enige om:

##### ***Størrelse og struktur***

Regionalistene og tradisjonelistene hadde tydelige motstridende syn på spørsmålet om fremtidig struktur. Her går det en tydelig konfliktlinje. Ut av skyggedalen kom etter hvert nølerne som ble mer og mer skeptisk til regionideen utover i prosessen.

Også internt i regjeringen er det grunn til å tro at store regioner var en mindretallsdrøm med kommunalminister Åslaug Haga (Sp) og Bjørg Tørresdal (KrF) som fanebærere. Motstanden var mektig der eliten i Ap veide tyngst, men det er også en grunn til å tro at manglende interesse og entusiasme i SV bidro til at trykket for å etablere store regioner ebbet ut. Helt konkret manifesterte denne utebbingen seg i lanseringen av den nye modellen om ”forsterket

fylkeskommune”. De fleste aktørene var fra den dagen modellen ble lansert klar over hva som kom til å bli resultatet av transformasjonsprosessen.

### ***Oppgavene***

Oppgaver henger tett sammen med struktur, men transformasjonsprosessen bar likevel preg av at de fleste aktørene på mellomnivået mente at oppgavene burde klarlegges før man valgte struktur. Dette gjaldt i særlig grad nølerne og tradisjonelistene. Uansett – det var ingen omforente krav på mellomnivået knyttet til hvilke oppgaver man skulle gjøre krav på; og til hvor mye oppgaver man skulle få før det evt. utløste en seriøs diskusjon om strukturendringer. Høringsmaterialet bar preg av en urealistisk forventning der man ”krevde” en oppgaveportefølje som mange nok vil hevde var umulig for staten å innfri. Derfor oppsto det en konfliktlinje eller en ”disharmoni” mellom stat og det folkevalgte mellomnivået – særlig anført av KS i dette tilfellet.

Av intervjuene fremgår det at det også i fylkeskommunene var ulike oppfatninger om *dimensjoneringen* av oppgavene og *typer* oppgaver. Et hovedtrekk er at tradisjonelistene i stor grad rettet fokus mot fylkesmannens oppgaver og ønsket i først rekke disse. Regionalistene var mer sektororientert fordi regionalistene i større grad koblet oppgaver til regional utviklingskapasitet i et internasjonalt perspektiv. I et slikt perspektiv var det helhetlige oppgaveporteføljer som monnet, for bare slik kunne man bli satt i stand til selv å ta helhetlige grep. Poenget for regionalistene var nettopp å bli satt i stand til å trekke de virkelig store linjene for å utvikle store regionale geografiske områder som kunne hevde seg i et globalt marked.

Nølerne og tradisjonelistene, krevde som vi husker fra gjennomgangen av høringene, i prinsippet de samme oppgavene. Men i intervjuene mine kom det fram en mer nøktern tone sammenholdt med høringsmaterialet. Noen tegnet sågar et bilde av regionalistene som naive. Nølerne, og i særdeleshet tradisjonelistene, trakk fram fylkesmannen som den institusjonen som oppgavene først og fremst skulle hentes fra, i tillegg til oppgaver fra samferdselssektoren og fra Innovasjon Norge. Det dreier seg først og fremst om hva man kan kalle plan-miljø- og innovasjonsoppgaver i tillegg til samferdsel.

### **8.4.3 Transformasjonen var viktig som identitetsforvaltningsprosess**

Også tradisjonelistene mente at reformprosessen var viktig fordi den ga anledning til å ”diskutere seg selv”. Å diskutere seg selv dreier seg om å stille spørsmål om hva som er organisasjonens sentrale karakter, hva som skiller den fra andre og hva den ønsker å være



(Albert & Whetten 1985). Slik var reformprosessen en mulighet for å få avklart hva man skulle være i fremtiden; forsterket fylkeskommune eller nye store regioner. Fylkesaktørene måtte gjennom prosessen klassifisere seg selv, enten som nye store regioner, eller som forsterkede fylkeskommuner (Zuckerman et al. 2003). Dette var opsjonen fylkesaktørene hadde – å velge mellom disse to modellene. I mange andre land hadde man transformert folkevalgte mellomnivå i retning av store regioner (Baldersheim 1998). I et nyinstitusjonelt perspektiv skulle man kanskje kunne forvente at den samme løsningen ville bli valgt i Norge også, riktignok med tilpasninger. Organisasjoner og organisatoriske løsninger har som kjent en tendens til å bli like hverandre (P. J. DiMaggio & Powell 1983). Men slik gikk det ikke. I Norge valgte man en annen vei.

Det at fylkesaktørene ikke klarte å samle seg om ideen om nye store regioner, betyr ikke at materialiseringsforsøket som identitetsforvaltning å betrakte var bortkastet, tvert imot. På den ene siden markerte de ulike synspunkter på ulike ideer i omløp. På mange måter er det grunnlag for å hevde at den revitaliserte fylkeskommunen sto styrket tilbake og med en mer avklart identitet. Et argument som trekker i den retning, er at det folkevalgte mellomnivået tross alt fikk noen nye oppgaver. Det har gjort dem til ”viktigere” aktører teknisk-økonomisk sett.

*For det første* har man i regiondiskursen og i kampen om fremtidige identiteter fått markert og avklart en rekke viktige standpunkter som bidrar til å konstituere det folkevalgte mellomnivåets identitet. Deres rolle som utviklingsaktør er styrket med overføringen av veger og noen landbruks- og miljøoppgaver, selv om mange vil hevde at denne rolleavklaringen er marginal eller burde vært mye tydeligere. *For det andre* har man gjennom materialiseringsprosessen bidratt til å sette demokrati og desentralisering på agendaen. Man har igjen fått understreket nærhetsprinsippet som det norske demokratiet er tuftet på – og hvor viktig dette prinsippet er. På denne måten har man fått anledning til å markere seg som en demokratisk aktør og sin demokratiske posisjon. Dette har man gjort bl.a. ved å distansere seg fra andre. Særlig har man lagt vekt på å etablere seg selv som en kontrast til statsetatene i hele sin bredde. I praten, og i dokumentene, har det vært viktig for fylkeskommunene å distansere seg fra ”egennyttige” rikspolitikere, departementer, direktorater og fylkesmenn. Fylkeskommunene opptrer på vegne av velgere, lokale aktører og fylket. De andre aktørene opptrer, spissformulert, på vegne av seg selv.

*For det tredje* er den nye identiteten fra og med 01.01.2010 vedtatt og sannsynligvis mindre sårbar. Forut for denne datoen, da fylkeskommunene ble ”revitaliserte fylkeskommuner”, var

det en stor transformasjonsprosess som krevde masse ressurser i form av organisatoriske endringer og nye rutiner mv. Dette betyr sannsynligvis at det skal mye til for å ”tukle” med fylkeskommunene nå. Dersom f.eks. Høyre og Frp danner i regjering nå i høst 2013 (noe som ikke er usannsynlig i følge meningsmålingene i mai/juni 2013) så bør de ha gode argumenter for å legge ned det folkevalgte mellomnivået. Da må de svare på spørsmål som; Hvorfor legge ned et folkevalgt mellomnivå som har vært i gjennom en så grundig og stor transformasjonsprosess? Hvorfor legge ned et mellomnivå som er nytrimmet i forhold til de oppgavene de skal løse og det mandatet de har? Hvorfor legge ned et mellomnivå som vi har brukt så mye tid på å matche med ulike krav? En nedleggelse av det folkevalgte mellomnivået kan signalisere et rikspolitisk miljø som brått kan snu med vinden og som ikke tar ansvar for de lange linjene. Derfor fremstår den nyoverholte identiteten til det folkevalgte mellomnivået som styrket.

#### **8.4.4 Et splittet mellomnivå hindret en radikalt ny regionidentitet**

Selv om det folkevalgte mellomnivået fornyet sin identitet gjennom transformasjonsprosessen, så ble det klart at ideen som kunne gi dem en radikalt ny identitet ble valgt bort. Ideen om nye store regioner. Motsetningene var for store.

Habermas utleder en erkjennelsesmessig forutsetning for konsensus, og den dreier seg i korthet om at dialogene som ligger til grunn for oppfatninger og handlinger må være frie for strategiske disposisjoner (Habermas 1984). Det nærmeste alternativet er at man oppnår provisorisk enighet og motsatsen er at man opptrer strategisk med egen måloppnåelse for øye (Eriksen 1999). Provisorisk enighet kan føre til kvasikonsensus eller minikonsensus der hovedpoenget er at man forsøker å skape et grunnlag for videre samhandling (Eriksen 1999). Hit, men ikke lenger, kom regionalistene og nølerne i transformasjonsprosessen av mellomnivået. De var enige om at mellomnivået måtte reformeres. De institusjonelle verdiene (globalitet, avlastning av staten, konkurranse-eksponering og utviklingsfokus) hadde funnet veien til aktørene; men hvordan man skulle møte disse på en praktisk-politisk måte var uavklart. Det spørsmålet dreier seg i høy grad om valg av organisasjonsdesign. Det å endre organisasjoner slik at de matcher med masterideer og institusjonelle verdier, er i denne studien betraktet som translasjon eller oversettelse. Det var i oversettelsesprosessen av masterideen om store regioner og påfølgende diskusjon om konkrete organisatoriske ideer at prosessen endret karakter – fra å være noe som så og si skulle kopieres til å bli noe helt annet

– en blek skygge av ambisjonen. Den provisoriske enigheten, i studien omtalt som skinnenighet, var et for svakt grunnlag til å adoptere regionideen.

Regionideen ga gode assosiasjoner. Den heftet ved institusjonelle egenskaper som aktørene kunne kjenne seg igjen i. Men den var også skremmende for mange. Den ble mer og mer skremmende jo mer konkret fylkesaktørene måtte forholde seg til den. Det toppet seg da de måtte velge modell med utsendelsen av oppgavebrevet. To ulike fraksjoner forkastet ideen om store regioner. Tradisjonalistene - de som alltid hadde vært motstandere av ideen - var den ene gruppen, og den andre gruppen var nølerne. De forkastet den så fort det var legitimt grunnlag for det. I tillegg var det til slutt 5 overløpere som forkastet ideen, men disse utgjorde ingen fraksjon. Deres begrunnelser var at det ikke var grunnlag for å velge en ny regionmodell når regjeringen ikke var villig til å gi dem oppgaver som matchet regionmodellen.

#### **8.4.5 Interessekamp – andre aktører bidro til å pulverisere transformasjonen**

Utover i transformasjonen ble etter hvert motstanden stor. Det var flere som ville prege prosessen og som fikk aksess til den. Deler av regjeringen, hele partier (Høyre, Frp), deler av partier (f.eks. i Ap, SV, Sp), departementer, direktorater og fylkesmennene var motstandere av et ekspanderende folkevalgt mellomnivå. Motstanden var m.a.o. stor. De oversatte regionideen på sin måte – først og fremst som en trussel mot deres egne interesser i følge mine informanter. Skeptiske politikere og departement- og direktoratsbyråkrater var ”engstelige” for å miste kontroll over styringslinjen. Politisk handlingsrom og prioriteringsmulighet på et lavere mellomnivå bryter opp sentralpolitikernes og sentralbyråkratiets makt i styringslinjen og svekker dermed styringsmulighetene. I dette ligger trusselen. Det ene av de to viktigste motargumentene til disse institusjonene tar nettopp utgangspunkt i denne trusselen: ”en delegering av politisk myndighet vil måtte medføre en svekket evne til å gjennomføre nasjonal politikk”<sup>51</sup>. Det andre argumentet trekker i en annen retning: Hele ideen med nye store regioner er å delegere politisk myndighet til regionene slik at man kan prioritere ulikt på tvers av ulike regionale preferanser. Hvem skal da sørge for likebehandling? Det er i følge fylkesmennene bare en statlig aktør som kan sikre og etterprøve like rettigheter og lik behandling for borgere i hele landet.

---

<sup>51</sup> Høringsnotatet fra fylkesmennene

#### 8.4.6 Fylkesfisering – ikke regionalisering

Var vi vitne til en ”omvendt prosess”, til en prosess som ligner på det Røvik (2011) kaller fylkesfisering og ikke regionalisering? Om regionaliseringsprosessen mellom 1999 og 2006 sier Røvik: ”Det smått paradoksale utfallet av prosessen, som startet med en diagnose om at fylkene var uhensiktsmessige enheter, er at den altså endte i en klar *styrking* av nettopp de eksisterende fylkeskommunene ” (Røvik 2011a: 29). I korthet går denne tesen ut på at fylket er referanseramme for mange saker, at det vokser frem en fylkeselite og at det Røvik kaller ”sammenbindende politiske institusjoner på landsdelsnivå” er svake eller borte – i Nord-Norge er landsdelsutvalget svekket og det samme er BTV-samarbeidet (Buskerud, Telemark og Vestfold). Finnes det en antitese til påstanden om fylkesfisering, måtte det nettopp være masterideen om store robuste landsdelsregioner.

Et sentralt spørsmål er om påstanden om fylkesfisering også finner støtte i denne studien? Jeg vil hevde at mange funn og sammenhenger i denne studien kan bidra til å underbygge en ny og alternativ idé– ideen om fylkesfisering. Jeg skal nevne tre viktige punkter basert på oppfatninger fra fylkesaktørene, spesielt fra tradisjonalistene og nølerne:

- Innsidefokuseringen er stor blant tradisjonalistene og nølerne - fokus rettes mot eget fylke.
- Fylkesidentiteten er meget sterk i mange fylker og svært mye ressurser legges ned i å forsterke og utvikle fylkesidentiteten.
- Fylkespolitikere ser på seg selv først og fremst i en ombudskontekst; de skal ivareta innbyggernes og organisasjonens behov i fylket. Ikke statens behov.

I tillegg kan det hevdes at reformprosessen i seg selv har bidratt meget kraftfullt til fylkesfiseringen. På den ene siden har man i uoverskuelig fremtid demonstrert at fylkesstrukturen ikke kan endres med basis i frivillighet. For det andre er jo den forsterkede fylkeskommunen nettopp det – *den er forsterket!* Fylkeskommunen fikk fra og med 1. januar 2010 nye oppgaver der ansvaret for riksvegene var den soleklart viktigste. Uansett – fylkeskommunen har bare blitt viktigere med reformen. Den er ikke erstattet. Dette kan i seg selv ses som et ledd i fylkesfiseringen, der fylkeskommunen blir en viktigere aktør – og der det ”vil gå fylke” i stadig flere saker i fremtiden.

## 8.5 Teoretisk refleksjon: sammenhenger og bidrag

Det store spørsmålet - spørsmålet om hvordan vi kan forstå transformasjonsprosessen av det folkevalgte mellomnivået - påkaller et behov for å utvikle noen overordnede praktisk-teoretiske sammenhenger. Studien viser så langt at det er sterke krefter rundt det politiske mellomnivået som ønsker endringer. De offentlige utredningene, de institusjonelle driverne, de politiske uttalelsene de første årene etter årtusenskiftet, KS sine standpunkter, regionalforskerne sine synspunkter, vedtaket på fylkesordførerlands møtet i 2004, regionalistene sine ”standpunkter” og ikke minst; de organisatoriske forbildene fra andre land pekte i retning av en forholdsvis radikal endring av det politiske mellomnivået. Slik gikk det ikke. Spørsmålet er hvorfor det ikke ble en stor endring av det folkevalgte mellomnivået.

Studien gir grunnlag for å hevde at mange oversettere med ulike interesser er en forklaring på hvorfor transformasjonsprosessen ble som den ble; ulike aktører utenfor det politiske mellomnivået hadde motstridende interesser med ambisjonen om nye store regioner, det politiske mellomnivået var ikke samlet bak en ambisjon om nye store regioner og det politiske miljøet sentralt var heller ikke samlet bak ambisjonen om nye store regioner. Hva var det som skjedde? Spørsmålet skal nå settes inn i en teoretisk ramme der ulike teoretiske komponenter ses i sammenheng: oversettelse, interesser og identitetsutforming.

### 8.5.1 Synliggjøring av sammenhengen mellom oversettelser, interesser og identitetsutforming

Studien viser at aktører med ulike interesser oversetter ideen om nye store regioner på ulike måter. Siden fylkesnivået er mitt primære analysenivå, har jeg viet mye plass til å vise hvordan ulike aktører på det folkevalgte mellomnivået har oversatt ideen om nye store regioner på ulike måter. Regionalistene i studien har argumentert for kopiering (P. J. DiMaggio & Powell 1983; Røvik 1998), mens nølerne og tradisjonelistene har avvist eller radikaliseret ideen om store regioner (Røvik 1998 2011b). Hvorvidt en aktør radikaliserer en masteridé eller hvorvidt han erstatter den med en ny idé, f.eks. Finnmarks konsepsjon om ”å være egen region”, kan være vanskelig å avgjøre. Det som imidlertid er klart er at regionalistene, nølerne og tradisjonelistene har oversatt masterideen på ulike måter fordi de har ulike interesser i regionsaken. Enda tydeligere blir dette bildet om vi ”zoomer” inn andre aktører også. Med ett blir alternative ideer satt i spill og kampen om hvem sine oversettelser som skal vinne frem har startet (Callon, 1986a, 1986b; Latour, 1986). I regionsaken var det

slik at flere varianter av ”gamle” ideer ble satt i spill. Konkret gjaldt dette den *vanlige fylkeskommunen* som kan spores til fylkesmennene, ideen om enhetsfylket som kan spores til Møre og Romsdal (men også andre snakket om den) og ideen om to nivåer som kan adresseres til miljøer i Ap og til det offisielle standpunkt i Høyre og FrP. Det overordnede poenget er at ulike aktører har ulike interesser som bidrar til ulike oversettelser og som bidrar til å konstituere nye maktstrukturer (Bachrach & Baratz 1970; Callon, 1986b; Howlett, Ramesh, & Perl 2009; Latour 1986; Lukes 2005; March & Heath 1994; March & Olsen 1976; Pfeffer 1992; Røvik 1998, 2007).

Transformasjonsprosessen kan forstås som en identitetsforvaltningsprosess der man fikk mulighet til å sette seg selv på dagsorden og diskutere hva man ønsket å være i fremtiden (Albert & Whetten 1985; Alvesson & Willmott 2002; Corley et al. 2006; Gioia et al. 2000; E. Goffman 1959; Hatch & Schultz 2002; Kvåle & Wæraas 2006; Mead 1934; Røvik 1998). Debatten om hva man ønsker å bli er vanskelig på de fleste ulike organisatoriske nivå, men særlig på et nivå som det folkevalgte mellomnivået. Først og fremst fordi man her snakker om et nivå med 19 fylkeskommuner som til sammen definerer det folkevalgte mellomnivået. Det kan med andre ord være ulike oppfatninger om identitet blant aktørene på mellomnivået. Og slik var det i dette tilfellet. Men også *andre* aktører påvirker identitetskonstruksjonen (Corley et al. 2006; Hatch & Schultz 2002; Honneth 2003; Zuckerman et al. 2003). Det kan gjøres på flere måter. I denne studien har oppfatningene om fylkeskommunen og om hva fylkeskommunen skal bli, vært preget av det fylkesaktørene selv opplever som sviktende legitimitet og anerkjennelse. Dessuten har andre aktører deltatt i reformprosessen på en mer direkte måte og slik sett fått mulighet til å påvirke identitetskonstruksjonen. Det at de har deltatt i prosessen innebærer at de har hatt mulighet til å kreditere eller diskreditere ideen om store regioner. De har også hatt muligheten til å hekte seg på konkurrerende ideer eller spille nye ideer inn i prosessen. De har også opptrådt som oversettere. Dette har gitt dem anledning til å tillegge ulike ideer egenskaper som kan stå i et kontrast til andre oversettelser.

Jeg mener at denne studien avdekker *sammenhenger mellom interesser og identitetsdannelse* på en tydelig måte. Det ble tidlig klart for meg at transformasjonsprosessen kunne analyseres i et identitetsteoretisk perspektiv. Det var imidlertid informantene som satte meg på sporet av de andre aktørene som hadde stor innvirkning på prosessen. Slik ble det til at makt og interesser ble en del av det teoretiske perspektivet. Dette perspektivet er i stor grad underkommunisert i forskningsbidrag om organisatorisk identitet, kanskje særlig i den skandinaviske tradisjonen. I translasjonsteorien er imidlertid sporene tydeligere: Røvik (1998)

er inne på at makt har betydning for hvilke oversettelser som vinner frem. Latour (1986) fremhever betydningen av at ulike nettverk kan mektiggjøre en idé. De betyr at de samme aktørene er i stand til å ”umektiggjøre” alternative ideer. Callon går lengst og hevder at det å oversette er å eksponere sine interesser (Callon, 1986a). Mitt bidrag har vært å gjøre sammenhengene mellom interesser, oversettelser og identitetsutforming eksplisitte gjennom denne empiriske studien.

### **8.5.2 Empirisk test av pragmatisk institusjonalisme som bidrag**

Typiske translasjonsstudier går mer intensivt til verks metodisk sett og studerer f.eks. hva som skjer med en idé over tid i en organisasjon. Styrken ligger i at mekanismene som ligger til grunn for translasjoner blir grundig dokumentert. Svakheten ligger i at man ofte, også av praktiske årsaker, mister muligheten til å til å få innblikk i andre aktørers oversettelser og slik sett avdekke likheter eller ulikheter i oversettelsesprosessene. Da må man over på et komparativt opplegg (Røvik 2007). For å klare å sammenligne må man ofte konstruere noen kategorier som er distinkt forskjellige fra hverandre. Kategorier med god forklaringskraft bidrar til å styrke teorier (Suddaby 2010). Poenget med mine kategorier var å fange bredden i oppfatninger på fylkesnivået, samtidig som kategoriene skulle bidra til å skille oppfatningene klart fra hverandre. Slik kunne jeg få tak i ulike oversettelser av ulike ideer blant fylkesaktørene når de var i transformasjonsprosessen på mellomnivået.

Denne studien har bidratt til å tegne et bilde av et politisk styrt mellomnivå med ulike oppfatninger og med ulike oversettelser av forskjellige ideer, men der jeg har lagt ekstra fokus på ideen om store regioner. Dette funnet står i *delvis kontrast* til mer offentlige uttalelser og erklæringer i tidlig fase av reformtiden – altså i perioden 2005-2008 (f.eks. vedtaket fra fylkesordførerlandsmøtet i 2004, premissdokumentet fra fylkesordførerkollegiet og diverse media-uttalelser). Men ved å innta en pragmatisk sammenligning der bredden prioriteres like mye som dybden, ble utfallet av prosessen i mindre grad overraskende og lettere å forklare: Mellomnivået fremsto som fragmentert med en myriade av ulike oversettelser av regionideen. Dette bildet forsterket seg da de andre aktørene, gjennom dokumentstudier, ble innlemmet i analysen. Det var ingen konsensus på det folkevalgte mellomnivået, ingen konsensus på det rikspolitiske nivået, og ingen konsensus i partiene. Derimot var det sterke interesser for at fylkeskommunene ikke skulle transformeres til nye store regioner. Denne informasjonen kunne jeg med mine ressursbegrensninger bare få ved et pragmatisk-komparativt opplegg og

ikke minst; dette pragmatisk-komparative forskningsopplegget gjorde det mulig å avdekke teoretiske sammenhenger mellom interesser, oversettelse og identitetsdannelse.

## **8.6 Videre forskning – forslag til ansatser**

I Norge har man til nå ikke lyktes med å gjennomføre strukturendringer basert på frivillighet. En ansats til et forskningsprosjekt kan være oppfatninger om nettopp dette – om det i det hele tatt lar seg gjøre å gjennomføre strukturendringer på kommunenivået dersom man legger frivillighetsprinsippet til grunn. Dersom en slik studie viser at aktører på ulike nivå mener at det er umulig å gjennomføre strukturendringer basert på frivillighet, så må det for ettertiden legges andre strategier til grunn for endringsprosesser der strukturen er tema.

Et annet interessant forskningsprosjekt, som kan ta utgangspunkt i denne studien, er hvorvidt den revitaliserte fylkeskommunen faktisk har blitt en tydeligere utviklingsaktør. De har fått overført en del oppgaver som følge av reformen – og det kunne vært interessant å undersøke om reformen har hatt effekt mht. å styrke utviklingsrollen. Alt for sjeldent blir effekter av reformer evaluert; men først når dette er gjort, kan politikkkutformingssirkelen sies å være sluttet (Howlett et al. 2009).

## **8.7 Oppsummerende konklusjon**

Ideen om nye store regioner hadde appell og reformen var enkel å starte. Som studien viser var problembeskrivelsene fra omgivelsene massive og de interne problemoppfatningene korresponderte godt med de eksterne problembeskrivelsene. I denne situasjonen ble fylkesaktørene forelagt et ”ferdigstøpt” konsept; masterideen om store regioner. At den var ferdigstøpt innebar ikke at det ikke var rom for å sette eget preg på ideen i materialiseringsfasen. Å materialisere en idé vil si å oversette ideen, som innebærer å tilpasse den til en lokal kontekst (Callon 1986a, 1986b; Czarniawska & Joerges 1996; Latour 1986; Law 1986; Røvik 2007; Sahlin-Andersson 1996). Materialisering er å sette sitt lokale preg på den, og slik sett er materialisering også uløselig knyttet til identitetsforvaltning i større eller mindre grad (Røvik 1998).



Når det gjelder materialiseringsforsøket av masterideen om ”store regioner”, så er det flere funn i denne studien som tyder på at hele transformasjonsprosessen bør forstås innenfor en ramme av identitetsforvaltning. Det er bl.a. identifisert drivere som kan begrunne hvorfor det er naturlig å vurdere hele transformasjonsprosessen i et identitetsperspektiv. For det første trekker de *eksterne problembeskrivelsene* fylkeskommunen som organisatorisk løsning i tvil. Den er ikke tilpasset den moderne, globale og konkurranseeksponeerte virkeligheten. Fylkeskommunen er ikke et egnet ”instrument” for å realisere regionale fortrinn i en større sammenheng. For det andre kan det synes som at mange av fylkesaktørene har *adoptert disse problembeskrivelsene og gjort dem til sine*. Særlig går det frem av intervjuene at fylkeskommunen som organisatorisk løsning manglet utviklingskraft fordi den var avskåret fra å handle helhetlig pga. manglende myndighet og virkemidler. De *interne problembeskrivelsene* må i tillegg forstås ut ifra at fylkeskommunene faktisk mistet sin viktigste oppgave, nemlig sykehusene i 2002 og at de nå hadde muligheten til å velge en ”sterkere” organisasjonsmodell. De eksterne og interne problemforståelsene er knyttet til det som både eksterne aktører og fylkesaktørene selv har tolket som lav legitimitet i omgivelsene. Det har vært forholdsvis lav valgdeltakelse, selv om den er stabil. Liten kjennskap og interesse fra mannen i gata og liten interesse for fylkeskommunen blant rikspolitikerne tolkes som indikasjoner på at legitimiteten er lav. Under slike betingelser var det kjærkomment med en reform - for reformer er som kjent knyttet til håp og fremtidstro (Brunsson 2006).

Denne reformen var også knyttet til håp og fremtidstro og de aller fleste jeg snakket med mente at reformen var viktig. Men reformer bringer bare sjelden resultater i tråd med ambisjonene (Brunsson 2006). Til tross for at informantene mine på intervjutidspunktet allerede var klar over at reformen ikke kom til å gi det den bar bud om, mente de fleste informantene at reformen var viktig. Tre viktige grunner avdekkes. Den ene hovedgrunnen var at reformen tross alt ville *føre til noen flere oppgaver og litt mer myndighet*. Den andre hovedgrunnen var at fylkeskommunen *fikk oppmerksomheten* rettet mot seg. Den tredje hovedgrunnen var at dette var en skikkelig *mulighet til å diskutere det folkevalgte mellomnivået* og slik sette bidra til identitetsavklaring.

Reformen kunne prinsipielt føre til at det folkevalgte mellomnivået ble radikalt endret eller modifisert (Røvik 2007), siden det å reprodusere eksisterende modell selvfølgelig ikke var et reelt alternativ i reformen. Hvorvidt mellomnivået skulle la seg radikaliseres, forstått som å la seg transformere til store regioner eller la seg modifisere, er i denne studien gjort til et translasjonsteoretisk spørsmål der ulike interesser har gjort seg gjeldende. I modifiserende

retning trakk nølerne og tradisjonelistene. I radikaliserende retning trakk regionalistene. Fylkeskommunene var ikke enige med hverandre og fremsto som lite samkjørte. Fylkesmenn, direktorater og mektige partimedlemmer bidro til at de modifierende kreftene vant frem. Fylkeskommunen ble til forsterket fylkeskommune fra og med 1. januar 2010.

## Referanser

- Abrahamson, E. (1991). Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. *The Academy of Management Review*, 16(3), 586-612.
- Abrahamson, E. (1996). Management Fashion. *The Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.
- Albert, S., & Whetten, D. A. (1985). Organizational Identity. *Research in Organizational Behaviour*, 7, 263-295.
- Alvesson, M. (1990). Organization - from Substance to Image. *Organization Studies*, 11(3), 373-394.
- Alvesson, M., & Willmott, H. (2002). Identity regulation as organizational control: Producing the appropriate individual. *Journal of Management Studies*, 39(5), 619-644.
- Amdam, R., & Bukve, O. (2004). *Det Regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering : forskningsstrategi og design*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Arbo, P. (2005). Sterke regioner i et næringslivs-og Innovasjonsperspektiv. I J. P. Knudsen (Ed.), *Sterke regioner : forskning og reform* (pp. 257 s.). Bergen: Fagbokforl.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). *Power and poverty. Theory and practice*. New York: Oxford University Press.
- Baldersheim, H. (1998). *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Baldersheim, H. (2003). Det regionpolitiske regimet i omforming - retrett frå periferien; landsdelen i sikte! *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 03, 276-304.
- Baldersheim, H., & Christensen, T. (2007). Den regionale organiseringa av Noreg - embetsmannsstaten vender tilbake? I P. K. Mydske, D. H. Claes & A. Lie (Eds.), *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H., Pettersen, P. A., & Rose, E. L. (2011). Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Oslo: UiO.
- Baldersheim, H., & Torsteinsen, H. (2002). Fylkeskommunens legitimitet - hvor ble den av? *Kommunal økonomi och politik*, 6, 7-33.
- Beer, M., & Nohria, N. (2000). Cracking the Code of Change. *Harvard Business Review* 78 Nr. 3.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge* (Anchor Books ed.). Garden City, N. Y.: Doubleday.
- Brox, O. (1995). *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforl.
- Brunsson, N. (2006). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22, 243-252.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera / intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), 721-746.

- Brunsson, N., Winberg, H., & Forssell, A. (1989). *Reform som tradition : administrativa reformer i Statens järnvägar*. Stockholm: EFI.
- Bukve, O. (1997). *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Samlaget.
- Bukve, O. (1998a). Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk? I H. Baldersheim (Ed.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Bukve, O. (1998b). Regionalpolitiske erfaringar med fylkeskommunen. I H. Baldersheim (Ed.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Bukve, O. (2002). Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 03, 263-282.
- Bukve, O. (2004). Nord-Vestlands-fylka som regionale utviklingsaktørar. I O. Bukve & A. Løseth (Eds.), *Nord-Vestlandet. Liv laga?* Ålesund: Sunnmørsposten forlag.
- Bukve, O. (2005). Norske regionalistar - kan dei samlast bak ei reform? I J. P. Knudsen (Ed.), *Sterke regioner : forskning og reform*. Bergen: Fagbokforl.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring : eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Bukve, O., Halkier, H., & de Souza, P. (2008). *Towards New Nordic Regions. Politics, Administration and Regional Development*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Busch, T., Klaudi Klausen, K., & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., Wisbech, H., Visby, M., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2011). *Ledelse og økonomistyring i det offentlige*. København: Reitzel.
- Callon, M. (1986a). The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle. In M. Callon, J. Law & A. Rip (Eds.), *Mapping the Dynamics of Science and Technology*. London: The Macmillian Press LTD.
- Callon, M. (1986b). Som elements of a sociology of translation. In J. Law (Ed.), *Power, action, and belief: a new sociology and knowledge?* London: Routledge.
- Christoffersen, H., & Klaudi Klausen, K. (2009). *Den danske regionskonstruktion : spillet om region Midtjyllands dannelse og konsolidering*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Claes, D. H., & Mydske, P. K. (2011). *Forretning eller fordeling? : reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforl.
- Cooley, C. H. (1902). *Human nature and the social order*. New York: Charles Scribner's sons.
- Corley, K. G., Harquail, C. V., Pratt, M. G., Glynn, M. A., Fiol, C. M., & Hatch, M. J. (2006). Guiding Organizational Identity Through Aged Adolescence. *Journal of Management Inquiry*, 15, 85-99.
- Cronin, M. (2002). The empire talks back: Orality, Heteronomy and the Cultural Turn in Interpreting studies *The interpreting studies reader*. London: Routledge.
- Czarniawska-Joerges, B., & Joerges, B. (1990). *Winds of Change: Organisational Change as Materialisation of Ideas*. Uppsala.
- Czarniawska, B. (2008). *A theory of organizing*. Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travels of Ideas. In B. Czarniawska & G. sevón (Eds.), *Translating Organizational Change* (pp. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter.

- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2, 201-215.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? democracy and power in an American city*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Danielsen, Å. (2011). *Rundt neste sving? / en organisasjonsteoretisk analyse av studiesentre som idé og praksis*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Tromsø, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, Tromsø.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Drori, G. S., & Meyer, J. W. (2006). Global Scientization: An Environment for Expanded Organization. In G. S. Drori, J. W. Meyer & H. Hwang (Eds.), *Globalization and Organization*. New York: Oxford.
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse : om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Erikson, E. H. (1992). *Identitet : ungdom og kriser*. København: Reitzel.
- Fimreite, A. L., Flo, Y., & Tranvik, T. (2002). *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon : kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Flo, Y. (2000). Fem innlegg om fylket. Bergen: LOS-senteret.
- Flo, Y. (2003). *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Oslo: Makt- og demokratiutgreinga 1998-2003.
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret : ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Bergen. Doktorgradsavhandling. Det historisk-filosofiske fakultet, Historisk institutt.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Los Angeles: Thousand Oaks.
- Forssell, A. (1989). How to Become Modern and Businesslike: An Attempt to Understand the Modernization of Swedish Savings Banks. *International Studies of Management & Organization*, 19(3), 34-48.
- Forssell, A., & Jansson, D. (2000). *Idéer som fångslar : recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Fossåskaret, E., Aase, T. H., & Fuglestad, O. L. (1997). *Metodisk feltarbeid : produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforl.
- Fulop, L. (1997). Competitive Regionalism in Australia: Sub-metropolitan Case Study. In M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Routledge.
- Fylkesordførerkollegiet. (2006). Sterke regioner. Premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform.

- George, A. L., Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Giddens, A. (2001). *Sociology*. Cambridge: Polity.
- Gioia, D. A., Schultz, M., & Corley, K. G. (2000). Organizational identity, image, and adaptive instability. *Academy of Management Review*, 25(1), 63-81.
- Goffman, E. (1959). The Arts of Impression Management. In M. J. Hatch & M. Schultz (Eds.), *Organizational Identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Goffman, E. (1969). *The presentation of self in everyday life*. London: Penguin.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Hatch, M. J., & Schultz, M. (2002). The dynamics of organizational identity. *Human Relations*, 55(8), 989-1018.
- Hayward, C., & Lukes, S. (2008). Nobody to shoot? Power, structure, and agency: a dialogue. *Journal of Power*, 1(1), 5-20.
- Hayward, C. R. (1998). De-facing power. *Polity*, 31(1), 1-22.
- Hernes, G. (1978). *Makt og avmakt. En begrepsanalyse*. Bergen: Universitetsforl.
- Hernes, T., & Weik, E. (2007). Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views. *Scandinavian Journal of Management*, 23(3), 251-264.
- Honneth, A. (2003). *Behovet for anerkendelse : en tekstsamling*. København: Hans Reitzel.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (2004). *Kommunal organisering 2004 : Norsk institutt for by- og regionforskning*.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy : policy cycles & policy subsystems* (3rd ed.). Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Hwang, H., Drori, G. S., & Meyer, J. W. (2006). *Globalization and organization world society and organizational change*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Hörnström, L. (2010). *Redistributive regionalism : narratives on regionalisation in the Nordic periphery*. Umeå: Department of Political Science, Umeå University.
- Keating, M. (1997). The Political Economy of Regionalism. In M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass & Co Ltd.
- Keating, M. (2004). *Regions and regionalism in Europe*. Cheltenham: E. Elgar.
- Keating, M. (2008). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, 31(1-2), 60-81.
- Kjeldstadli, K. (1997). Å analysere skriftelige kilder. In E. Fossåskaret, O. L. Fuglestad & T. H. Aase (Eds.), *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, F., Edland, Å., & Hansen, T. (1979). *Det kommunale hamskifte reformer, verdier og deltakelse*. Oslo : Gyldendal.
- Klaudi Klausen, K. (1996). *Offentlig organisation : strategi og ledelse*. Gylling: Odense Universitetsforlag.

- Klaudi Klausen, K. (2004). *Strategisk ledelse : de mange arenaer*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Knudsen, J. P. (2005). *Sterke regioner : forskning og reform*. Bergen: Fagbokforl.
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change - Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59-67.
- KOU-1. (1997). Spiller det noen rolle? : Demokratisk forvaltning på to eller tre nivåer? : Delutredning fra et utvalg opprettet av styret i Kommunenes sentralforbund *Kommunal offentlig utredning*. Oslo: Kommuneforlaget.
- KOU-1. (1998). *Rydd opp! : styrket folkestyre og administrativ forenkling*. Hovedrapport fra et utvalg opprettet av Kommunenes sentralforbund. Oslo: Kommuneforl.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Kvåle, G. (2005). *Organisering av identitet : ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trykdeetaten*. Oslo: Samlaget.
- Kvåle, G., & Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Samlaget.
- Latour, B. (1986). the powers of association. In J. Law (Ed.), *Power, Action and Belief*. London: Routledge and Keegan Paul.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social : an introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (1986). The Heterogeneity of Texts. In M. Callon, J. Law & A. Rip (Eds.), *Mapping the Dynamics of Science and Tecnology*. London: The Macmillan Press LTD.
- Lewin, K., & Cartwright, D. (1951). *Field theory in social science : selected theoretical papers*. New York: Harper & Brothers.
- Locke, J. (1975). *An essay concerning human understanding*. Oxford: Clarendon Press.
- Loughlin, J., & Keating, M. (1997). *The Political economy of regionalism*. London: Frank Cass.
- Lukes, S. (2005). *Power:A Radical View*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Maaløe, E. (2002). *Casestudier af og om mennesker i organisationer : forberedelse, feltarbejde, generering, tolkning og sammendrag af data for eksplorativ integration, test og udvikling af teori*. Kbh.: Akademisk.
- Maaløe, E. (2004). In Case of Case Research. Aarhus: Aarhus School of Business/Department of Organization and Management.
- March, J. G., & Heath, C. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), 281-296.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American political science review*, 78(3), 734-749.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). *The logic of appropriateness*.  
[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04\\_9.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf)
- Mead, G. H. (1934). *Mind, self, and society : from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago, : University of Chicago Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: Free Press.
- Morata, F. (1997). The Euro-Regiona and the C-6 Network. In M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The political Economy of Regionalism*. Oxon: Routledge.
- Munk Christiansen, P., & Klitgaard, M. B. (2008). *Den utænkelige reform : strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforl.
- Mydske, P. K. (2006). *Skandinaviske regioner - plass for politikk? Det regionale politiske demokrati i utvikling eller for avvikling?* Bergen: Fagbokforl.
- Nadin, S., & Cassell, C. (2004). Using Data Matrices. In C. Cassell & G. Symon (Eds.), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. London: Sage Publications.
- Nietzsche, F. (1989). *Hinsides godt og ondt : forspill til en fremtidsfilosofi*. Oslo: Dreyer.
- Nilsen, E. A. (2007). *Oversettelsens mikroprosesser: om å forstå møtet mellom en global idé og lokal praksis som dekontekstualisering, kontekstualisering og nettverksbygging*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap, Tromsø.
- Northouse, P. G. (2007). *Leadership theory and practice* (4th ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- NOU. (1992:15). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2000:22). Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. In L. Wilhelmsen (Ed.), *Norges offentlige utredninger 2000: 22*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2004:2). Effekter og effektivitet : effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål : utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001 : avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 29. januar 2004 *Norges offentlige utredninger*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2004: 19). *Livskraftige distrikter og regioner : rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk : utredning fra Distriktskommisjonen, oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2003 : avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 12. oktober 2004*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nye, J. S. (2008). *The powers to lead*. New York: Oxford University Press.



- Ot.prp.nr.10. ( 2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Oslo.
- Ot.prp.nr.66. (2000-2001). *Om lov om helseforetak m.m.* Oslo.
- Pettersen, H. M. (2011). *Utvikling og endring i et lokalsamfunn. Dynamikken mellom aktører, prosjekter og master-ideer*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Pettigrew, A. M. (1997). What is a Processual Analysis? *Scandinavian Journal of Management*, 13(4), 337-348.
- Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Marshfield, Mass.: Pitman.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with power politics and influence in organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations a resource dependence perspective*. Stanford, Calif.: Stanford Business Books.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan.
- Prior, L. (2003). *Using documents in social research*. London: SAGE.
- Ragin, C. C. (1992). "Casing" and the process of social inquiry. In C. C. Ragin & H. S. Becker (Eds.), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York: Cambridge University Press.
- Ragin, C. C. (1999). The Distinctiveness of Case-oriented Research. *Health Services Research*, 34-5, 1137-1151.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case? : exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rip, A., Callon, M., & Law, J. (1986). *Mapping the dynamics of science and technology : sociology of science in the real world*. Basingstoke: Macmillan.
- Rottenberg, R. (1996). When Organization Travels: On Intercultural Translation. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translation Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Røvik, K. A. (2011a). Exit Nord-Norge? Lange linjer i landsdelens utvikling. I K. A. Røvik, S. Jentoft & J. I. Nergård (Eds.), *Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder fra en landsdel i forandring*. Stamsund: Orkana Akademisk.
- Røvik, K. A. (2011b). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32, 631-653.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change*.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 22, 23.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2nd ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

- Scruton, R. (1994). Continental Philosophy: Fichte to Satre. In A. Kenny (Ed.), *The Oxford Illustrated History of Western Philosophy*. New York: Oxford University Press
- Selle, P., & Fimreite, A. L. (2007). Sideblikk: Folkevalgte regioner - liv laga? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 01, 75-85.
- Selstad, T. (2003). *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforl.
- Selstad, T. (2004). *Sterke regioner : forslag til ny regioninndeling av Norge* (Kortversjon ed.). Oslo: Kommuneforl.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration : a sociological interpretation*. Berkeley, Calif.: Harper & Row.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline : the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Sevón, G., & Czarniawska, B. (1996). *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Sevón, G., & Czarniawska, B. (2005). *Global ideas / how ideas, objects and practices travel in the global economy*. Stockholm: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Sivesind, K. H. (1996). Sortering av kvalitative data. Metodologiske prinsipper og praktiske erfaringer fra analyse med dataprogrammer. I R. Kalleberg & H. Holter (Eds.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (pp. 240-273). Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld.nr.12. (2006-2007). *Regionale fortrinn - regional framtid*. Oslo.
- St.meld.nr.25. (2004-2005) Om regionalpolitikken.
- St.meld.nr.31. (2000-2001). *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. oslo.
- St.meld.nr.34. (2000-2001). Om distrikts og regionalpolitikken. Kommunal og regionaldepartementet. Oslo.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Qualitative Research* (3rd ed.). London: SAGE Publications.
- Steen, J. (2010). Actor-network theory and the dilemma of the resource concept in strategic management. *Scandinavian Journal of Management*, 26(3), 324-331.
- Stigen, I. M., & Hansen, G. S. (2007). *Enhetsfylke : et Columbiegg for organisering av regional forvaltning? : evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Stoltenberg, J., Halvorsen, K., & Haga, Å. (2005). *Soria Moria-erklæringen*. Oslo.
- Suddaby, R. (2010). Editor's comments: construct clarity in theories of management an organization. *Academy of Management Review*, 35(No. 3), 346-347.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective : a new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tomson, K. (2008). *Amnesty in translation : ideas, interests and organizational change*. Stockholm: School of Business, Stockholm University.
- Torgersen, A. (2007). Demokrati gjennom regionalisering. I J. E. Grindheim & J. Trondal (Eds.), *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Veggeland, N. (1996). *Regionenes Europa : innføring i teori og praksis*. Oslo: Spartacus.
- Veggeland, N. (2000). *Den nye regionalismen : europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforl.
- Waeraas, A. (2010). Communicating Identity: The Use of Core Value Statements in Regulative Institutions. *Administration & Society*, 42(5), 526-549.
- Weber, M. (1990). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell.
- Whetten, D. A. (2006). Albert and Whetten revisited - Strengthening the concept of organizational identity. *Journal of Management Inquiry*, 15(3), 219-234.
- Whittle, A., Suhomlinova, O., & Mueller, F. (2010). Funnel of Interests: The Discursive Translation of Organizational Change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 46(1), 16-37.
- Williams, J. (2013). *Theories of translation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research : design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Yukl, G. A. (2005). *Leadership in organizations* (6th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.
- Zuckerman, E. W., Kim, T. Y., Ukanwa, K., & von Rittmann, J. (2003). Robust identities or nonentities? Typecasting in the feature-film labor market. *American Journal of Sociology*, 108(5), 1018-1074.
- Øgård, M. (1998). Nye forvaltningsmodeller: Foregangsregioner og etternølere i Norden. In H. Baldersheim (Ed.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* (pp. 262 s.). Oslo: Samlaget.
- Østerud, Ø., Selle, P., Engelstad, F. (2003). *Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.



# Appendiks

## Intervjuguide.

Identitet: Hva er Fylkeskommunen? Hva vil de være? Hvordan tror de at de betraktes av andre?

### 1. Personalialia og opplysninger om respondenten

- a. Alder, kjønn, tittel?
- b. Hvor lenge har du hatt denne jobben/vervet?
- c. Tidligere jobber?

### 2. Spørsmål om fylkeskommunens identiteter (hva er det viktigste for fylkeskommunen som organisasjon – hva vil fylkeskommunen være, )

- a. Hvis du kort skal prøve å peke på fylkeskommunens viktigste oppgaver og funksjoner – hva vil du fremheve da?
- b. Noen snakker om fylkeskommunen som forvaltningsaktør. Andre snakker om fylkeskommunen som utviklingsaktør. Hva vil du si er fylkeskommunens viktigste funksjon i dag?
  - i. Hvordan tror du dette vil være i fremtiden?
- c. Hva er din vurdering om hva fylkeskommunen bør være i framtiden?
- d. Dersom du tenker deg at du ser inn i fremtiden – hva ser du da? Nye regioner, revitaliserte fylkeskommuner - eller noe annet?
  - i. (Hvorfor?)
- e. Hva *tror* du blir de viktigste oppgavene og funksjonene til framtidens fylker?
- f. Hva *ønsker* du blir de viktigste oppgavene og funksjonene til framtidens fylker?
- g. Dersom du tenker deg at du ser fylkeskommunen utenfra – hvordan tror du:
  - i. Folk/borgere oppfatter fylkeskommunen?
    - Effektivitet, service, visjonær, tradisjonell, nyskapende?
  - ii. Politikere sentralt oppfatter fylkeskommunen?
  - iii. Kommunen og andre lokale institusjoner oppfatter fylkeskommunen?
  - iv. Næringslivet?

Prossesen 2: Regionalt engasjement. Strukturert innsats og ledelse. Er dette noe Fylkeskommunene virkelig jobber med?  
Er det viktig for dem? Hvor er de regionale strategiene og målrettede arbeidet?

3. **Prossesen regionalt:** strategier. Den regionale diskusjonen. (hva har du gjort, motstand, allianser)
- a. Historikk: hvordan har dere arbeidet med regionalisering tidligere, tidligere samarbeid?
  - b. I forbindelse med vedtaket i fylkestinget i juni:
    - i. Hvordan var diskusjonen i forkant av vedtaket?
  - c. Hvordan arbeider dere i fylkeskommunen i forhold til reformarbeidet, St. meld nr.12?
    - i. Hvordan arbeider du konkret i forhold til dette?
  - d. Hvilke målsettinger har dere som sier noe om hvor dere vil i forhold til endringen/reformen?
    - i. Hva er i så fall målet deres?
    - ii. Hvem har utarbeidet målene?
    - iii. Er det stor enighet om målsettingene hos dere?
  - e. Har fylkeskommunen en vedtatt eller uttalt strategi om hvordan dere skal jobbe for å nå målene dere evt har satt dere i forhold til reformarbeidet?
    - i. Hvilke strategier har dere?
    - ii. Hvem har utformet eller bestemt strategiene
    - iii. Er det enighet om strategiene?
  - f. Hvordan arbeider dere eksternt i forhold til reformprosessen?
    - i. Hvem samarbeider dere med? (sentralt/regionalt/lokalt)
    - ii. Hvordan samarbeider dere?
      - Er dette samarbeidet formelt eller strukturert?
      - Deler dere mål og strategier for endringsarbeidet
    - iii. Hvordan fungerer dette samarbeidet?
    - iv. Hva vil dere oppnå med å samarbeide med andre?
  - g. Internt: Hvordan arbeider dere internt i forhold til reformprosessen?
    - i. Har dere organisert arbeidet med endringen på en spesiell måte?
      - Hvordan har dere organisert dette arbeidet?
    - ii. Hvordan deltar hhv det politiske miljøet og det administrative miljøet i endringsprosessen?
      - Er det enighet mellom det politiske og det administrative miljøet om strategier og mål?

Ledelse av prosessen: Blir den i det hele tatt ledet?  
Engasjement og ledelse...

4. **Spørsmål om seg selv som aktør, formell eller uformell posisjon** (hva er en leder sine oppgaver i slike prosesser som dette, hva er viktig for deg som leder)
- a. Hva er din rolle i endringsprosessen?
    - i. Har du noe formelle posisjoner knyttet til endringsprosessen?
    - ii. Bruker du mye tid på endringen? På hvilken måte?
    - iii. Hvordan arbeider du med endringen/reformen?
  - b. Vil du si at du har tatt på deg en lederrolle i forhold til endringsprosessen?
  - c. Hvis ja:
    - i. Hva består ledelsesarbeidet av?
    - ii. Trenger fylkeskommunene aktive ledere i endringsprosessen?
    - iii. Har du forsøkt å vise vei i prosessen?
      - F.eks. gjennom å markere dine synspunkter eksternt og internt?
  - d. Hvis nei: Hvorfor ikke?

Debatten/Reformprosessen i stort: Begrunnelser av reformen?  
Hvem er det som styrer prosessen? Hvem er aktørene?

5. **Om reformen.** Spørsmål om oppfatninger av reformprosessen: den nasjonale diskusjonen
- a. Hva mener du om St.meld. nr 12?
  - b. Hva synes du om reformprosessen så langt?
    - i. Har den vært i tråd med dine forventninger?
    - ii. Går prosessen framover – gir den resultater?
  - c. Hvem er det som styrer reformprosessen?
    - i. Sentrale politikeres rolle?
    - ii. Fylkesaktørers rolle?
      - Politiske og administrative
    - iii. KS sin rolle (viktig)
    - iv. Andre?
  - d. Synes du reformprosessen er reell – er det en genuin endring på gang?

Helt konkret om prosessen. Jeg har gjort meg kjent med vedtakene før intervju.

6. **Høringene og vedtakene.** Høringene skal gi til kjenne deres overordnede synspunkter i forhold til reformen. Hvorfor ble den som den ble?

- a. Hvem har bestemt innholdet i høringen?
- b. Har det vært diskusjon om innholdet i høringsuttalelsen/fylkestingsvedtaket deres?
  - i. Dersom ja; har det vært strid om innholdet?
  - ii. Hvordan har dere blitt enige om innholdet?
- c. Hva er det viktigste i deres høringsuttalelse?
  - i. (Nye oppgaver?
  - ii. Ny struktur?
  - iii. Annet?)
- d. Mener du høringsuttalelsen/fylkestingsvedtaket er viktig?
  - i. Hvorfor?
  - ii. Hvilken effekt/virkning tror du høringene har?

7. **Avslutning**

- a. Er det noe mer du mener burde vært med i dette intervjuet?
- b. Dersom jeg lurar på noe i etterkant – er det greit at jeg ringer deg da?
- c. Vil du ha utskrift av intervjuet når det er ferdig bearbeidet?
- d. TUSEN TAKK for at du stilte opp?

Temaene i utkastet til guide fokuserer på oppfatninger om identitet/form, om reformprosessen, og hvordan reformprosessen har blitt håndtert med utgangspunkt i ulike strategier. Variablene i modellen på side har disponert guiden. Alt dette kan analyseres i et diskursperspektiv der disse spørsmålene avdekker svarene på et slags overordnet spørsmål: hva har aktørene gjort for å påvirke diskursen i sin favør.







ISBN xxx-xx-xxxx-xxx-x