

Forfatter:
Anita Brækken

**«Vi skaper historie»
Hva vi sier og hva vi gjør
Etableringen av Trøndelag fylkeskommune**

**«We make history»
What we say and what we do
Establishing Trøndelag County Council**

**MASTEROPPGAVE – MPA Master of Public Administration
Dato: 26. april 2018**

Veileder: Espen Leirset

Konfidensiell til:

Forord

Masteroppgaven markerer avslutningen på mine år som student. De siste to år og tre måneder som deltids MPA-student på kull 2016 ved NTNU i Trondheim har skilt seg positivt ut og jeg vil takke hver og en av mine medstudenter for en fin tid sammen. Et sterkt kull, både faglig og sosialt.

Jeg vil takke min veileder Espen Leirset for sterk faglig og menneskelig støtte, og for presise tilbakemeldinger. Takk til veileder Joachim Vogt Isaksen for uvurderlig støtte under arbeidet med metodeoppgaven høsten 2017. Takk til informanter i Trøndelag fylkeskommune som tok romslig imot meg og brukte av sin tid i en travel periode slik at jeg fikk gjennomført mine intervjuer. Takk til KS i Trøndelag som har bidratt med å åpne dører og til å åpne sinnet. Til sist, ikke minst en stor takk til de der hjemme, Håvard, Ragne og Andreas, for at dere har holdt ut. Nå overlates gjemmekontoret til andre. Det er en tid for alt.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, 26. april 2018

Anita Brækken

*«People seldom do what they believe in
They do what is convenient, then repent»*

*Bob Dylan
fra Dylan-perler (Berg 2011)*

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker fylkeskommunen, og analyserer en frivillig strukturreform i lys av det nyinstitusjonelle perspektivet basert på organisasjonsteori og med et implementeringsteoretisk bakteppe. Masteroppgaven er en casestudy av en politisk organisasjon - i en langt større virkelighet med flere og sammensatte utfordringer. I det nyinstitusjonelle perspektivet betraktes slike organisasjoner som avhengige av omgivelsene for å skaffe legitimitet og dermed skapes et bilde av kompleksitet, av avhengigheter og inkonsistens i organisasjonen og dens omgivelser, noe som forårsaker et stadig streben etter bekreftelse og overlevelse. Gjennom undersøkelsen er det forsøkt å svare på problemstillingen: *Hvordan har ledere i fylkeskommunene håndtert snakk, beslutning og handling om sammenslåing av trøndelagsfylkene fra høsten 2013 og fram til like etter fusjonen 1.1.2018, og hvilken kobling har prosessen hatt til regionreformen?*

Undersøkelsen er gjennomført som en casestudy der det er brukt kvalitativ metode med intervju av seks toppledere i Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner, som 1. januar 2018 ble slått sammen til Trøndelag fylkeskommune. Studien har også gjort det relevant å analysere et bredt utvalg dokumenter og offentlige videoopptak fra relevante møter.

Analysene viser at legitimiteten til fylkeskommunen fortsatt er skjør, og dette henger nøye sammen med omgivelsenes vilje til å avgi og overføre oppgaver til mellomnivået. Studien finner at vedtakene om deling mellom byene slik at politisk ledelse er lokalisert i Trondheim mens administrasjonen med rådmannsfunksjonen har hovedsete i Steinkjer, er et kompromiss som ingen egentlig ønsket, men som var nødvendig for at sammenslåingen kunne gjennomføres. På den annen side finner casestudyen at det er utøvd godt politisk og administrativt lederskap ispedd en god porsjon vilje for å lykkes med dette store politiske prosjektet. Men når målet er fusjonen i seg selv, er det ikke alt som blir slik det var tenkt. Noe av årsaken til inkonsistens mellom snakk, beslutning og handling er eksternt legitimitetsbegrunnet, for å sikre at målet nås – eller forårsaket av redselen for å mislykkes.

Abstract

This study focuses on the County Council, and analyzes a voluntary structural merger based on organization theory and implementation theory. The master's thesis is a case-study of a body situated in a reality far bigger than itself and with several complex challenges. From an institutional perspective, organizations are dependent on their environment in order to produce legitimacy. This brings up a picture of a multitude of intractable demands, complexities, interdependencies and inconsistencies, leading to an everlasting call for affirmation and survival. The thesis statement has been to investigate how talk, decisions and action are changing throughout a time-limited period, and how talk, decisions and action are coupled both within the region and to the ongoing national regional reform.

The analyzes are based on a case-study using qualitative method when interviewing six top and chief executives at the North- and South-Trøndelag County Councils, merging into the Trøndelag County Council (fylkeskommune) as of January 1st 2018, as well as the study of documents and public videos from relevant meetings.

The analyzes show that the county council's legitimacy is still fragile, due to governmental and political reluctance to hand over tasks to the middle level. This case-study finds that the division between the two towns, with the political leadership situated in Trondheim and the county administration and the chief county executive situated in Steinkjer, was the only legitimate alternative due to external pressure. This case-study finds that good management has been performed throughout the merging process, both from the political and the administrative management. Furthermore, a good portion of will is added, in order to succeed with such a comprehensive and wide-ranging political project. When the merger itself becomes the ultimate aim, not everything ends up as initially intended. The current study shows that inconsistency between talk, decisions and action may explain the inconsistency between political intentions and social reality due to the necessity of external legitimacy, or for fear of failure.

Innhold

Kapittel 1 - Innledning og problemstilling.....	1
Kapittel 2 – Bakgrunn, kontekstualisering og casebeskrivelse.....	3
2.1 Forlengs og frivillig inn i framtida.....	6
2.2 Trøndelag fylkeskommune. «Vi skaper historie».....	8
Kapittel 3 Teori.....	10
3.1 Noen innledende definisjoner og betraktninger om legitimitet.....	10
3.2 Ny-institusjonell teori.....	11
3.3 Implementeringsteori.....	16
3.4 Kort om policy-prosessen.....	17
3.5 Håndtering av kryssende interesser og målkonflikter.....	18
3.6 Avslutning og veien videre.....	24
Kapittel 4 – Metode.....	25
4.1 Ontologiske og epistemologiske antakelser.....	26
4.2 Metodisk tilnærming og forskningsdesign.....	29
4.3 Validitet og reliabilitet.....	32
4.4 Kritisk refleksjon og oppsummering.....	32
Kapittel 5 – Empiri I: Den første fasen – Initiering og utredning.....	34
5.1 Fase 1a Initiering. Perioden fram til oktober 2014.....	35
5.2 Fase 1b Utredning. Perioden fram til november 2015.....	37
5.3 Oppsummering av kapitlet.....	40
Kapittel 6 – Empiri II: Den andre fasen – Prosjekt og beslutning.....	41
6.1 Fase 2a Prosjekt. Perioden fram til april 2016.....	41
6.2 Fase 2b Beslutning. Perioden fram til oktober 2016.....	49

6.3 Oppsummering av kapitlet.....	54
Kapittel 7 – Empiri III: Den tredje fasen – Implementering.....	56
7.1 Fase 3 Implementering. Perioden fram til februar 2018.....	57
7.2 Nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå.....	69
7.3 Oppsummering av kapitlet.....	73
Kapittel 8 – Oppsummerende analyse.....	75
Kapittel 9 - Litteraturliste.....	81
Vedlegg	90
1 Intervjuguide.....	90

Figurer og tabeller

Figur 2.1 Skisse over oppgavens inndeling i faser og tidsepoker

Figur 3.1 Den integrerte implementeringsmodell

Tabell 4.1 Informanter

Figur 5.1 Den første fasen 1.10.2013 – 31.10.2015

Figur 6.1 Den første fasen 1.11.2015 – 30.09.2016

Figur 7.1 Den tredje fasen 1.10.2016 – 01.02.2018

1 Innledning og problemstilling

Den 8. juni 2017 vedtok Stortinget en regionreform, og fra 2020 vil det være 11 fylker i Norge. Den norske regioninndelingen er mer enn 170 år gammel, med unntak av små grensejusteringer¹. Samtidig er samfunnet gjennomgripende forandret. Dagens fylkesgrenser går delvis på tvers av reisemønstre, bolig- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer (Meld. St. 22, 2015-2016²). Denne masteroppgaven ser på prosesser i forbindelse med sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner til Trøndelag fylkeskommune, en fusjon med virkningsdato 1. januar 2018. Interessen for å studere sammenslåingen av disse to fylkeskommunene, har flere grunner. For det første er dette en frivillig sammenslåing og den trer i kraft tidligere enn Stortingets intenderte dato for regionreformen, som er 1. januar 2020. For det andre valgte partene å inngå et kompromiss som er nytt og innovativt ved at begge fylkestingene vedtok at politisk ledelse i den nye regionen skulle lokaliseres i Trondheim mens regionens administrasjonssenter med rådmannsfunksjon skulle legges til Steinkjer. Steinkjer som «administrasjonsby» har vært gjenstand for debatt i flere sammenhenger. Debatten blant politikere og innbyggere har vært preget av flere og tidvis motstridende interesser og har handlet om distriktspolitikk, om maktspredning, om behov for næringsutvikling, arbeidsplasser og bosetting, om opplevelse av storbyen Trondheim som en trussel, og – for de dette gjelder, om redselen for å mislykkes med det store politiske prosjektet om å realisere et samlet Trøndelag. Brunsson (2006b) er vurdert som relevant for å forstå slike fenomener som handler om kryssende interesser.

Opgaven er en casestudy og befinner seg innenfor policy-analysen, som ser på innholdet og konsekvenser av tiltak fra offentlige myndigheter (Heywood 2013). Studien ser på hva som skjer i en politisk organisasjon og i omgivelsene i de ulike prosessene fra politikken utformes og fram til iverksettelse, basert på Brunssons (2006b) teori om inkonsistenser mellom snakk, beslutning og handling. Det teoretiske rammeverket er ny-institusjonell organisasjonsteori (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness og Røvik 2015; Brunsson 2006ab) og implementeringsteori (Winter og Nielsen 2008).

Med dette som bakgrunn er valgt følgende problemstilling for masteroppgaven:

¹ F.eks. ble Bergen innlemmet i Hordaland fylkeskommune i 1972

² Meld. St. 22 (2015-2016) er heretter kalt Regionreformen

Hvordan har ledere i fylkeskommunene håndtert snakk, beslutning og handling om sammenslåing av trøndelagsfylkene fra høsten 2013 og fram til like etter fusjonen 1.1.2018, og hvilken kobling har prosessen hatt til regionreformen?

Oppgaven har sin basis i politiske beslutninger mens empiri er hentet fra intervju med administrative ledere på direktørnivå og tillitsvalgt supplert med dokumentstudier.

Begrunnelse for dette er todelt. For det første måtte oppgaven avgrenses. For det andre er det administrasjonen som er satt til å iverksette de politiske beslutningene. Slik at når studien tar for seg utforming, planlegging og implementering av politikk innenfor en begrenset tidsperiode, er dette en måte å praktisk avgrense og samtidig sjekke ut hvordan politiske beslutninger blir *omtalt*, [prat] hvordan de *besluttet* implementert [beslutning] og hva som faktisk *gjøres* [handling].

For å strukturere arbeidet legges tre forskningsspørsmål til grunn. Det første spørsmålet er hvordan det ble snakket om sammenslåing i 2013, og hvordan dette har endret seg gjennom beslutninger og handlinger i den aktuelle tidsperioden. Folkeavstemninger har vært debattert underveis i prosessen, og studien vil granske hvordan det ble snakket om dette, om innbyggerhøring og en del andre sentrale beslutninger i prosessen. Et formål er å finne ut hvilke koblinger det var mellom det som det ble snakket om, og det som ble besluttet og eventuelle handlinger, jamfør Brunsson (2006b).

Et annet forskningsspørsmål er hvordan det ble snakket, besluttet og handlet når det gjelder organiseringen av sentraladministrasjonen med to lokasjoner. Dette er en ny ordning og en slik styringsmodell har så vidt studien har kunnet slå fast, ikke vært prøvd ut før. Kan det tenkes at dette er en løsning som ikke er internt legitimitetsbegrunnet? Hvor effektivt er dette jamfør regionreformens forventinger? Forskningsspørsmålet drøftes ut fra organisasjonsteori, og tar utgangspunkt i Christensen et al. (2015) og Brunsson (2006ab).

Det tredje forskningsspørsmålet er hvordan det ble snakket, besluttet og handlet når det gjelder nye oppgaver og samfunnsutviklerrollen. Her ligger til grunn at fylkeskommunen må ha flere oppgaver for å framstå som en relevant tjenesteleverandør og samfunnsutvikler. Spørsmålet kan knyttes til legitimitet og hviler teoretisk på Brunsson (2006b) og Christensen et al. (2015). Forskningsspørsmålene rammes inn av implementeringsmodellen fra Winter og Nielsen (2008).

Over år har rekke rapporter og offentlige utredninger slått fast at både kommune- og fylkesinndelingen oppleves som lite hensiktsmessig for gjennomføring av en nærings- og velferds-politikk for framtiden. En rapport fra ECON utført på oppdrag fra KS oppsummerte i 2004 slik, og beskriver dilemmaer som gir ytterligere inspirasjon til denne casestudyen:

Spørsmålet om regioninndelingen og mellomnivået i forvaltningen er godt utredet og tilrådingene er relativt entydige. Det er behov for en ny regional inndeling og for en styrking av det politiske mellomnivået. Men utredningene har i liten grad blitt fulgt opp. Støttespillerne for regionnivået utgjør ingen samlet og tydelig allianse og møter motargumenter fra sektorinteresser, kommunene og staten. (ECON Analyse 2004-016:1).

Utfordringsbildet er ikke vesentlig endret, mener forskere ved by- og regionforskningsinstituttet³ NIBR ved OsloMet, og følger opp med å peke på at vi har et fragmentert virkemiddelapparat og endatil sentraliseringstendenser som går imot regionreformens mål (Hanssen 2017). Hvorfor er det så vanskelig å følge opp tydelige og mangeårige signaler med handling? Så hva skal vi med fylkeskommunen i framtiden? spør NIBR (Berghei 2018).

Oppgaven struktureres ved at neste kapittel gir en innføring i den aktuelle casen og utgjør samtidig grunnlaget for hvordan empirien vil presenteres. Kapittel tre vil etter en kort introduksjon og noen definisjoner, presentere valgt teori. I kapittel fire presenteres metodevalg og datakilder. Deretter presenteres empiri i kapitlene 5 til 7, basert på tre ulike faser som korresponderer med den deskriptive tidslinjen som er presentert i kapittel to. Hver fase avsluttes med en kort oppsummering. I kapittel åtte oppsummeres masteroppgaven.

2 Bakgrunn, kontekstualisering og casebeskrivelse

Siden åttitallet har framveksten av sterkere folkevalgte regioner vært en europeisk trend. Organiseringen av regionnivået har vært et omstridt politisk tema i Sverige i hele etterkrigstiden. Også i Sverige har uenighet resultert i at utredninger ikke har blitt fulgt opp. Mens Sverige har anlagt et mer institusjonelt perspektiv på debatten om sterkere regioner, i form av mer helhetlig ansvar, regional og lokal identitet og ulikheter, har Danmark i det vesentlige valgt en instrumentell tilnærming med vekt på effektiv styring. Danmark gjennomførte en reform i 2007 og har fem regioner. Oppgaver ble flyttet til lavere folkevalgt nivå, likevel har oppgavefordelingen etter 2007 vært en stadig tilbakevendende politisk diskusjon. Island har

³ By- og regionforskningsinstituttet blir heretter forkortet NIBR

kun et tonivåsystem med stat og kommuner. Finland har ikke hatt et eget regionalt folkevalgt organ, og region- og sektorovergrepene oppgaver er primært løst gjennom samkommuner. Dette vurderes endret fordi det har vist seg vanskelig å få til større kommuner med kapasitet og kompetanse til å drive helse- og omsorgstjenestene. I de nordiske landene utvikler både Norge og Sverige folkevalgte regioner med et bredere oppgavespekter. Sverige satte i 2017 ned et parlamentarisk utvalg som vurderer samarbeidsformer i kommunesektoren og en mulig oppgavedifferensiering mellom kommunene (Hagen, Knudsen, Fimreite, Hanssen, Hjortland, Eriksen og Ludvigsen 2018). Det er i oppgaven lagt til grunn at Norge og Sverige på disse områdene har mange fellestrekk, som blant annet gjør svensk empiri anvendelig også i norsk kontekst.

Det folkevalgte mellomnivået har i Norge vært gjenstand for omfattende politisk diskusjon, i nyere tid særlig fra midten av 1990-tallet. Ved å gå inn i rapporter og offentlige utredninger finner vi gode argumenter for å styrke mellomnivået i norsk forvaltning og gi fylkeskommunene flere oppgaver som i dag er statlige. Mye av dette er historisk betinget, noe denne oppgaven ikke tillater å gå inn på. Begrunnelsen for et folkevalgt mellomnivå i forvaltningen har «...i hovedtrekk vært at regionnivået representerer en viktig demokratisk verdi ved at folkevalgte treffer beslutninger og gjør avveininger som krever skjønnsutøvelse og samordning av oppgaver og politikk.» (ECON Analyse 2004-016:3). Dette er i dag uttrykt gjennom mobiliseringsrollen, der fylkeskommunen av forskere blir sett på som en nettverksaktør som har de nødvendige følehornene (Hanssen 2017), og gjennom strategisk retning, som ifølge NIBR innebærer at de nye regionene også må velge bort noe (Hanssen 2017). Mye av argumentasjonen står seg godt og mye går igjen. «Fylkespolitikere kan man kaste i valg, det kan man ikke gjøre med ledere av regionale statlige myndigheter!» sier Hanssen (som sitert i Berghei 2018). Behovet for sektorsamordning er også en gjenganger, og snakket⁴ om den fragmenterte stat som nødvendigvis gjør samordning og koordinering har økt i omfang i tråd med snakkingen om synkende produktivitetsvekst og at vi må justere bruken av offentlige midler for å stå bedre rustet til stadig synkende inntekter fra olje- og petroleumssektoren. «Fylkeskommunen er løsningen på staten som ikke klarer å samordne seg selv. (...) Sektorgrensene må falle!» (Hanssen 2017). I dag bruker ulike statlige sektormyndigheter sitt virkemiddelapparat til å oppfylle sine egne sektormål, uten å se hvordan disse er koordinert med andre myndigheters virkemidler. Ved å styrke det regionale folkevalgte nivået og gjennom dette samordne deler at det statlige virkemiddelapparatet, vil utfordringer løses, mener NIBR

⁴ «Snakket» brukes i denne besvarelsen også som et substantiv jamfør Det norske akademis ordbok

(Berghei 2018). Større regioner med flere oppgaver kan sikre nødvendig sektor- og territoriell samordning, tilpasning av oppgaver og desentralisering av makt og myndighet. Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler ble først slått fast i plan- og bygningsloven fra 1985, og den viste seg senere i NOU 1992:15 og i St.Meld. nr. 30 (1997-1998). Rollen ble ytterligere vektlagt i etterkant av årtusenskiftet (Amdam, Halvorsen og Bakke 2015; Hofstad og Hanssen 2015), og senere styrket i 2010 i forvaltningsreformen etter at tunge velferdsoppgaver som sykehus og barnevern noen år tidligere var overført til staten (Christensen et al. 2014; Hanssen og Hofstad 2016). Dette til tross, når det gjelder struktur har lite skjedd og fram til vedtak om regionreform i 2017 er det hevdet at konkrete forsøk på å tilpasse administrative grenser til endringer i funksjonsmåten for politisk aktivitet har vært så godt som fraværende etter Schei-komiteens nye kommunekart som forelå i 1965 (Amdam et al. 2015; Hansen 2012).

Formelle offentlige organisasjoner har visse kjennetegn, blant annet er de opprettet for å ivareta kollektive interesser og oppgaver, og det er etablert relativt stabile atferdsmønstre, ressurser og belønninger knyttet til den aktiviteten de utfører (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness og Røvik 2015). På den annen side handler disse organisasjonene ofte i kontekster og sammenhenger som er komplekse, og vil møte ulike typer dilemmaer som handler om å håndtere u håndterlige problemer. Som forvalter av samfunnets knappe ressurser er alle offentlige organisasjoner først og fremst avhengige av legitimitet, og de søker aksept for sin eksistens og for sine handlinger gjennom å tilpasse seg samfunnets verdier (Parsons 1956; Brunsson 2006b). Mens fylkeskommunene tidligere hentet sin legitimitet fra den nære tilknytningen til kommunene, påpeker Christensen, Egeberg, Lægreid og Aars (2014) at reformen i 1972 som innebar direkte valg til fylkestinget, gjorde at fylkeskommunens legitimitet ble knyttet til velgerne.

De innledende spørsmålene i slutten av kapittel én har flere og sammensatte svar, og denne oppgaven spør om svarene blant annet kan ha sammenheng med legitimitet. Ved å koble inn legitimitetsperspektivet kan vi se organisasjonen utenfra og studere hvordan beslutninger blir til for å oppnå legitimitet. Christensen et al. (2014) argumenterer for at fylkeskommunen er under press og har svak legitimitet både hos sentral og regional stat, hos Fremskrittspartiet og Høyre, og hos folket. Oppgaven vil ha legitimitet som en gjennomgående tråd og starter med debatten om regioner som fikk ny aktualitet etter Stortingsvalget i 2013 da landet fikk vår første Solberg-regjering. Med dette kom trusselen om å legge ned det fylkeskommunale nivået så mye nærmere, basert på at Høyre og Fremskrittspartiet har programfestet at de

ønsker å legge ned fylkeskommunen og at to forvaltningsnivåer, stat og kommune, er tilstrekkelig. Den borgerlige siden har tradisjonelt ønsket at så mye som mulig skal forbli uberørt av offentlig politikk, slik at virksomhet og verdifordeling styres av marked og frivillighet.

Ideologiene tilsier en nedbygging av offentlig sektor, og byråkratiet ses på som et hinder for effektiv drift. Regjeringsplattformen signaliserte mindre byråkrati og økt tjenesteproduksjon, tilrettelegging for privat, frivillig og individuell valgfrihet og konkurranse, og samlet sett styrket gjennomslagskraft blant annet ved å satse mer på IKT (Christensen et al. 2014).

Gjennom samarbeidsavtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre, sikret Høyre og Fremskrittspartiet flertall og kunne danne regjering i 2013, men fikk ikke flertall for å legge ned det folkevalgte regionale nivået. Stortingsflertallet slo i stedet fast at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivå, forutsatt at i) mellomnivået tilføres oppgaver og ansvar relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling, og ii) nye oppgaver tilføres på bakgrunn av at prosessen fører til færre fylkeskommuner med en viss størrelse (Meld. St. 22 2015-2016). Selv om motstanden mot sammenslåing av fylker tradisjonelt har vært stor i Norge, finnes eksempler på politikere som argumenterer for at sammenslåing kan gi muligheter. Et kontekstrelevant eksempel er Tore O. Sandvik, fylkespolitiker fra Trondheim som året etter skulle velges som fylkesordfører i Sør-Trøndelag. Han trakk i en kronikk i Adresseavisen i 2002 fram at regionene må være sterke nok til å kreve makt på bekostning av hovedstaden. Sandvik mente at de to fylkene hver for seg framstod som puslete, og at Trøndelag ville styres best fra Trøndelag. Han uttalte i artikkelen at uavhengig av om man er for eller imot så ville sammenslåinger av både kommuner og fylker tvinge seg fram. «Men ingen maktorganer har legitimitet uten demokrati, derfor må regionen være folkevalgt,» skriver Sandvik (2002).

Dette til tross, fylkesrådsleder Anne Marit Mevassvik fra Arbeiderpartiet i Nord-Trøndelag, anses av mange som kvinnen bak et samlet Trøndelag. På bakgrunn av hennes engasjement introduserer vi Mevassvik, og gir et kort sammendrag av hva som skjedde i etterkant av hennes tale til Fylkestinget på slutten av året. Deretter følger et avsnitt med kontekstrelevant informasjon om regionen, før kapitlet avsluttes med en casebeskrivelse av Trøndelag fylkeskommune.

2.1 Forlengs og frivillig inn i framtida⁵

Overskriften er sitat fra fylkesrådsleder Anne Marit Mevassvik fra Arbeiderpartiet i Nord-Trøndelag sin tale til Fylkestinget i desember 2013. Hun slo fast at fylkeskommunens tid i sin

⁵ Fra Mevassviks tale til Fylkestinget i Nord-Trøndelag 3.12.2013

nåværende form var over, og mente at løsningen var en frivillig sammenslåing med sørfylket til et robust regionalt forvaltningsnivå for dermed å stå bedre rustet til å overta flere oppgaver. Her snakkes riktignok om en «betinget» frivillighet, basert på en ny regjering. Dersom fylkeskommunen skulle legges ned, mente hun at nordtrønderne var bedre tjent med en trøndersk region framfor at staten tok flere av oppgavene som lå til fylkeskommunen. Det var valgresultatet i 2013 som initierte en sammenslåing, men i denne oppgaven vil fylkesrådslederens tale denne desemberdagen markere den offisielle starten på prosessen som førte til sammenslåingen av fylkene. I talen til Fylkestinget to år senere tar Mevassvik opp kommende utfordringer for Nord-Trøndelag på bakgrunn av det varslede nye inntektssystemet. Det er kunngjort at det skal brukes mer penger der det bor mest folk, noe hun mener vil være i disfavør av det spredtbygde Nord-Trøndelag. På den annen side understreker Mevassvik at sørfylket vil tjene på det inntektssystemet som nord taper på, og at det ville bli tøffere for Nord-Trøndelag å stå alene. Fylkesrådslederen er én blant

-Møter vi denne utviklinga best fra et samlet Trøndelag eller skal vi fortsette slik vi har gjort siden 1804?

*Anne Marit Mevassvik
Tale til fylkestinget i Nord-Trøndelag
8.12.2015*

flere som har påpekt at de midtnorske utfordringene ikke følger fylkesgrensene, men at skillet går mellom storbyregionen og resten av Trøndelag, mellom kyst og innland og mellom by og bygd. Ved å arbeide sammen for en felles planstrategi framholdt hun at et samlet Trøndelag ville stå bedre rustet i møte med framtiden. Mevassvik arbeidet intenst for at fylkessammenslåingen skulle gi som resultat at Trøndelag fylkeskommune fikk gå foran som pilot for nye oppgaver. Mens tilhengerne av en fylkessammenslåing vil si at hun traff tidsånden, argumenterte motstanderne med demokratiunderskudd og misnøye og redsel for at alt skulle havne i Trondheim, storbyen. Det skulle vise seg at det meste kom til å handle om for eller imot folkeavstemning.

Motstanden mot en sammenslåing av fylkene som *ikke* var basert på folkeavstemning, var stor i nordfylket (Bratberg 2016; Gansmo og Kringstad 2016; Nervik 2016; Malmo 2016; Sandmo og Øvre 2016; Skjesol 2016). Flertallet av politikerne, med en toneangivende Mevassvik i spissen, valgte offentlig høring etter plan- og bygningsloven, og i tillegg innbyggerundersøkelse etter inndelingslova, begge deler anbefalt i Trøndelagsutredningen (2015), i sin tur basert på anbefalinger fra Telemarkforskning. Ut fra et forvaltningsmessig verdigrunnlag ivaretas med dette prinsippene om partsstyre og fagstyre (Christensen,

Egeberg, Læg Reid og Aars 2014). Mevassvik på sin side, argumenterte med at folk dermed skulle høres to ganger, på to forskjellige måter.

Selv om mange vil mene at trøndelagsfylkene har mye til felles og burde vært slått sammen til ett fylke for lengst, er de forskjellige på noen områder. Telemarkforskning påpekte i regionale analyser gjennomført av og for Nord-Trøndelag fylkeskommune at arbeidsplassveksten i fylket hadde uteblitt etter 2012 (Vareide og Nygaard 2013; Vareide og Nygaard 2014; Vareide og Roncossek 2015). Fylket var kjennetegnet ved generelt svak utvikling av næringslivet og nedgang i antall arbeidsplasser i flere bransjer, forklart ved at fylket hadde lavere befolkningsvekst enn landet som helhet. Parallelt hadde Nord-Trøndelag fylkeskommune inntekter fra et heleid Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk⁶, NTE. NTE hadde siden opprettelsen i 1919 vært viktig for økonomien i Nord-Trøndelag fylkeskommune, og det ble fram til fornybarinvesteringer krevde omprioriteringer, årlig budsjettert med inntil 170 millioner kroner i inntekter. Som følge av beslutningen om at NTE i forbindelse med fylkes-sammenslåingen skulle overføres til 23 kommuner i Nord-Trøndelag, har disse inntektene senere falt bort. Sør-Trøndelag fylkeskommune har vært dominert av storbyen Trondheim. En tilsvarende regional analyse gjennomført av Telemarkforskning (2012) trekker fram Sør-Trøndelag som ett av fylkene med høyere befolkningsvekst enn landet samlet, etter år 2000. Dette skyldes i hovedsak Trondheim, men rapporten peker på at kystområder som Hitra/Frøya har fått oppsving i innflytting og befolkningsvekst de siste årene (Vareide og Storm 2012). Samlet sett konkluderer disse analysene med at fylkene har potensiale for framtidig vekst, men at begge har sårbare subregioner med systematisk lavere vekst enn regioner som er robuste. Særlig for nordfylket påpekes behovet for å bli vesentlig mer attraktiv både som bosted og for næringsliv (Vareide et al. 2012-2015).

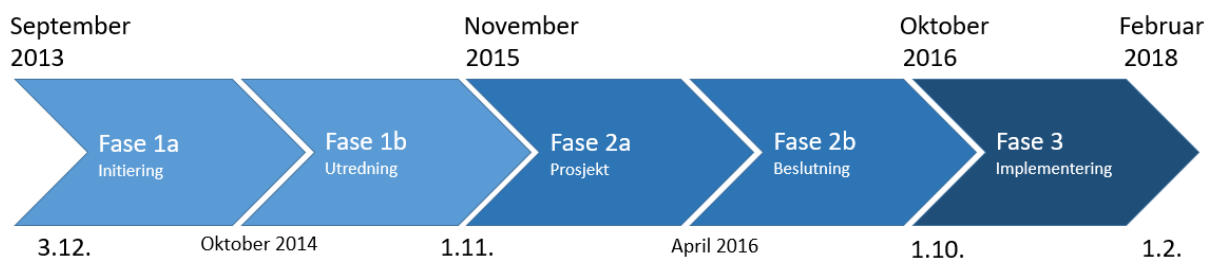
2.2 Trøndelag fylkeskommune. «Vi skaper historie»

Fra 1.1.2018 fikk Norge sin første fylkessammenslåing siden Bergen ble innlemmet i Hordaland i 1972. «Vi skaper historie» er den nye fylkeskommunens visjon. Samlet har Trøndelag fylkeskommune 4800 medarbeidere fordelt på fem virksomhetsområder. På nettsidene til nye Trøndelag fylkeskommune kan vi lese at Trøndelag fylke dekker et areal på 41 252 km², og har en befolkning på 449 769 innbyggere (SSB 2017). Administrasjonssenteret er Steinkjer, og den største byen er Trondheim. Med dette er Trøndelag Norges nest største fylke i areal og femte største i antall innbyggere, fram til 2020 når landet får 11 fylker

⁶ Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk blir heretter forkortet NTE

(inkludert Oslo) og fylkesstrukturen forandres for alvor. Trondheim er landets tredje største kommune i folketall per 4. kvartal 2017 (SSB⁷). Trondheim og Trondheimsregionen vil ifølge Trøndelagsutredningen (2015) ha rundt 70 % av innbyggerne i det nye fylket. Det er en generell trend i retning av vekst i sentra og nedgang i periferien (Trøndelag i tall 2016). Størst befolkningsvekst ser vi ifølge SSB⁸ i og rundt Trondheim, unntakene fra den nevnte nedgangen gjelder først og fremst områder langs kysten som opplever økt vekst i havbruksnæringen (ibid.). Ifølge SSB sin befolkningsframskriving⁹ har norddelen av fylket noe lavere vekstprognoser og det er forventet en vekst på knapt 1300 innbyggere i Steinkjer fram mot 2040.

Masteroppgaven studerer en konkret og avgrenset periode i forkant av, og like etter, sammenstilling. For å ramme inn forskningsspørsmålene og besvare problemstillingen, deles tidsperioden inn i tre faser. Disse er her visualisert gjennom en deskriptiv tidslinje som i figur 2.1 gir en skisse av policyprosessen. Modellen er utarbeidet for å være tilpasset denne casen, med inspirasjon fra Winter og Nielsen (2008).



Figur 2.1. Skisse over oppgavens inndeling i faser og tidsepoker

De fem stadiene i skissen er vist som like i størrelse, men de vil ha varierende lengde i tid. Lengst er den første fasen, 1a og 1b, og kortest er fase 2a og 2b. Likevel er det i den andre fasen at mest «skjer». I den første fasen designes politikken. Den er delt inn i *Initiering* og *Utredning* og kjennetegnet ved mye snakk. Fordi det er mye aktivitet i den andre fasen, er også denne delt i to, *Prosjekt* og *Beslutning*. Den andre fasen er preget av beslutning og handling, men fortsatt snakkes det, og perioden er kjennetegnet ved til stadighet å måtte ta noen skritt tilbake eller sideveis. I den tredje fasen handles det. Den handler om *implementering* og fasen er tidsmessig vurdert til å starte før og slutte etter formell sammenstilling. Disse fem stadiene er knyttet sammen og vil gradvis gå over i hverandre (Heywood 2015; Winter og Nielsen 2008). De tre fasene er nærmere beskrevet i kapitlene 5, 6 og 7.

⁷ Kilde: Folkemengde og befolkningsendringer, Statistisk sentralbyrå

⁸ Kilde: SSB tabell 07459

⁹ Kilde: SSB tabell 10213

Neste kapittel gir etter en innledning og definisjoner, et innblikk i oppgavens teoretiske forankring.

3 Teori

Det finnes et stort teoriapparat å velge mellom i studiet av en slik case. Fra MPA-studiet kjenner vi både organisasjonsteori, legitimitetsteori, implementeringsteori og strategisk teori, som kunne vært benyttet. Til slutt må man som student beslutte hvilken teoretisk innfallsvinkel man legger til grunn. Her er valgt å studere casen i lys av organisasjonsteori og implementeringsteori hvorav to av bøkene er kjent fra MPA-studiet (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness og Røvik 2015; Heywood 2013; Winter og Nielsen 2008). Implementeringsteorien ligger som en bakgrunn og rammer inn besvarelsen. Begrunnelsen for valgene er opplevelsen av at legitimitetsperspektivet kan bidra til å kaste lys over beslutningene i casen.

I det store organisasjonsteoretiske feltet legges hovedvekt på nyinstitusjonell teori, eller det som Christensen et al. (2015) kaller myteperspektivet. Det særegne i dette perspektivet er at endring i offentlige organisasjoner forstås i en konstant søking etter legitimitet fra omgivelsene. En klassiker innen dette perspektivet er Brunssons studier av svenske politisk styrte virksomheter, *The Organization of Hypocrisy* (Brunsson 2006b). Hovedpoenget her er at politiske organisasjoner befinner seg i en kaotisk virkelighet med mangefasetterte forventninger, og derfor opptrer inkonsistent for å skaffe legitimitet fra omgivelsene. Dette er også perspektivet som problemstillingen hviler på. Lenger ned i teorikapitlet vil redegjøres nærmere for Brunssons teori.

3.1 Noen innledende definisjoner og betraktninger om legitimitet

Kapittel 2 tar innledningsvis opp behovet for legitimitet i offentlige organisasjoner. Weber var ifølge Scott (2014) den første store sosiologen som påpekte nødvendigheten av legitimitet. For å overleve og ha framgang i sine omgivelser, krever organisasjoner mer enn materielle ressurser og teknisk informasjon; de behøver også sosial aksept og troverdighet, skriver Scott (2014). Legitimitet kan forstås som en allmenn oppfatning eller antakelse om at en enhets handlinger er ønskelig og passende innenfor sosialt konstruerte systemer av normer, verdier, tro og definisjoner (Scott 2014). En organisasjonsendring kan derfor være en investering i legitimitet. Endring kan være et resultat av press, for eksempel fra omgivelsene. Behovet for legitimitet finner vi uttrykt av Olsen i en artikkel fra 1986, hvor han mener at de kulturelle og ideologiske forutsetningene som det politiske demokratiet hviler på og som er

avgjørende for samfunnets virkemåte, lenge har vært tatt for gitt. Olsen peker på verdier som fellesskap og tillit, - som i de nordiske landene gjør at vi mer enn de fleste andre har felles oppfatninger om hva som er rettferdig og rimelig. Olsen (1986) mener med utgangspunkt i modellen om den forhandlende stat, at de valgte politiske ledere ikke har tilstrekkelig makt eller autoritet til å kunne styre samfunnsutviklingen, og at det er aktørenes samlede ressurser som avgjør hvilken politikk som blir vedtatt og implementert gjennom et konglomerat av ulike interesser (Olsen 1986). En annen måte å uttrykke dette på, er å anta at legitimitet i politiske prosesser kan styrkes basert på bred deltakelse (deliberasjon), heller enn på formell ansvarsutkreving gjennom valgsystemet (Agderforskning 2017). Dette trekkes fram som relevant her for å vise til at interessentperspektivet gjenspeiler offentlig sektor og andre aktørers vekst og innflytelse, at staten framstår som fragmentert, og videre at dette påvirker det politiske demokratiet: «Sektorspesialistene og partsrepresentantene har styrket sin stilling i forhold til de som skal forsvare helhetsinteressene. (Olsen 1986:8). Artikkelen (Olsen 1986) drøfter offentlig sektors utfordringer som følge av den sterke veksten i offentlig sektor i etterkrigstiden, og at det vil være behov for en «nedbygging» eller en «ombygging», eller det vi i dag omtaler som reformer og omstilling. Balansen mellom legitimitet og effektivitet utfordres. Mens politikere ønsker gjenvalg, er en velordnet og effektiv offentlig sektor kjennetegnet på et samfunn med høy tillit og troverdighet (Meld. St. 29, 2016-2017). En tilsvarende relevans finner vi i implementeringsteorien som tar opp gjennomføringskraft og hva som skjer når politikk skal settes i verk i samfunnet, og hvordan de ulike prosessene kan påvirke hvilke resultater og effekter dette får (Winter og Nielsen 2008). Legitimitet og makt henger nøye sammen. Sluttrapporten fra Maktutredningen oppsummerer at både politisk styring, nasjonale økonomier og rettsordning er blitt transnasjonalisert, forklart ved å overskride statsgrenser globalt (NOU 2003:19). Maktutredningen nevner økende globalisering og individualisering som en av årsakene til at vi trenger å mobilisere regionalt folkestyre. Den politiske makten får legitimitet gjennom formell maktfordeling. Gjennom Stortingets vedtak om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå¹⁰ basert på regionreformen er et av de uttrykte målene styrking av demokratiet på regionalt nivå.

3.2 Nyinstitusjonell teori

Boken *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen et al. 2015) har faglig forankring i statsvitenskap, og ser blant annet på sammenhengen mellom offentlig organisering og innholdet i den offentlige politikken. Tematisk presenteres et instrumentelt og to

¹⁰ Prop. 84 S, 2016-2017

institusjonelle perspektiver. De to institusjonelle perspektivene, et kulturperspektiv og et myteperspektiv, er basert på en logikk om hva som er «passende» atferd (March og Olsen 1989). Mens den instrumentelle tilnærmingen ser organisasjoner som verktøy som står til disposisjon for ledere og hvor rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, vil de institusjonelle perspektivene åpne for at organisasjoner i tillegg kan ha egne uformelle regler, verdier og normer og at disse har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden i organisasjonen. Disse uformelle reglene, verdiene og normene lar seg heller ikke på en enkel måte tilpasse til skiftende styringssignaler fra ledere. Christensen et al. (2015) påpeker at det ikke er tilstrekkelig med enfaktorforklaringer eller ett enkelt perspektiv for å forstå hvordan offentlige organisasjoner etableres. Denne oppgaven vil, dette til tross, avgrense ved å rette oppmerksomheten mot myteperspektivet.

Siden slutten av åttitallet har myteperspektivet i betydelig grad blitt anvendt som teoretisk referanse i studier av offentlig sektors reformprosesser (Christensen et al. 2015). Større oppmerksomhet er rettet mot de symbolske aspektene ved offentlig politikk, som igjen peker mot at offentlige organisasjoner generelt er mer opptatt av å passe på sitt omdømme i omgivelsene. Myteperspektivet er en teoretisk innfallsvinkel for sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser. I organisasjonsteorien omtales myteperspektivet også som den ny-institusjonelle skolen (Christensen et al. 2015). Denne skolen er basert på arbeidet av amerikanske organisasjonsforskere som Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983) og Scott (1987). Organisasjoner utvikler seg over tid og skal tilfredsstillende manges behov, de er komplekse fenomener som kan være vanskelige å styre og lede på en målrettet måte. Siden myteperspektivet er opptatt av verdier i omgivelsene, og disse kan være skiftende, innebærer det at organisasjoner gjensidig påvirkes av å måtte forholde seg til hverandres ulike normer. I en slik tenkning betraktes derfor myter mer som moter; når en trend går av moten vil den erstattes av nye organisasjonsmoter. Følgelig blir aksept i form av legitimitet fra omgivelsene viktig. Sterke trender som smitter over på hverandre, peker Christensen et al. (2015) på også kan være en illustrasjon på den kjente «garbage can»-teorien (Cohen, March og Olsen 1972). Denne teorien sier at løsninger søker problemer og ikke omvendt, som antatt i en instrumentell tilnærming, jamfør Christensen og Daugaard Jensen (2008). Christensen et al. (2015) ser på myteperspektivet som ideer rettet mot en avgrenset gruppe virksomheter. Når ulike deler av en organisasjon er avhengig av legitimitet fra ulike eksterne interessenter, oppstår sammensatte og komplekse virkeligheter som den offentlige organisasjonen må forholde seg til. Slike over tid skiftende oppskrifter for legitime

strukturer, prosedyrer og rutiner kan være inkonsistente. Christensen et al. (2015) omtaler disse oppskriftene som «institusjonaliserte elementer» og «rasjonaliserte myter». En myte kan slik få en forbilledlig status for andre organisasjoner. Når en oppskrift er institusjonalisert, blir den betraktet som selvfølgelig og nærmest selvbegrunnende. Dette kan oppstå uavhengig av hvorvidt oppskriftene har de forventede virkningene eller ikke (Christensen et al. 2015).

Organisasjoner som adopterer myter, kan framstå som temmelig rasjonelle og instrumentelle. Myter kan ifølge Christensen et al. (2015) hemme instrumentelt drevne prosesser ved at negative effekter av planlagte endringer blir overdrevet. Boken tar til orde for at myter også kan fremme reformprosesser, illustrert ved når reformbølgen New Public Management¹¹ (Hood 1991) blir forbundet med modernisme og effektivitet, mens et tradisjonelt system omtales som stivt og gammeldags. Myter kan stå mot hverandre, et eksempel med relevans til regionreformen, er den teoretiske sammenhengen mellom borgereffektivitet og systemkapasitet, der store politiske enheter hevdes å øke styringskapasiteten men samtidig svekke styringsrepresentativiteten (Dahl og Tufte 1973). Innvendingen er at teorien kanskje ikke har samme dikotomiske aktualitet i dagens samfunn, blant annet fordi geografiske avstander ikke alltid betyr like mye fordi ny teknologi transformerer måten vi samhandler på (Jacobsen og Holtskog 2013).

Reformer i offentlig kontekst defineres av Christensen et al. (2015:152) som «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner». Det innebærer at reformer ikke alltid fører til endringer. Brunsson (2006a) mener at reformer fremstiller systematiserte ideer som ikke kan innbefatte all kompleksitet fra virkeligheten men som virker klarere enn virkeligheten. Reformen vil fremstå normative, og representere forsøk på å bringe orden i en kaotisk virkelighet snarere enn å beskrive den. Om reformer skal lykkes, er det ikke tilstrekkelig med politiske ambisjoner og tiltak. Det må foreligge en metode for å realisere politikk i praksis, og derfor må politikk også handle om implementering. Christensen et al. (2015) argumenterer for at reformer kan initieres ut fra en forventning, eller som en mote, og på den bakgrunnen som et forsøk på å skaffe aksept i omgivelsene (Parsons 1956). Christensen et al. (2015) mener at norske reformprosesser skiller seg ut ved i større grad å involvere ansatte og berørte parter i beslutningsprosessene, noe de mener gir større åpenhet. Slike reformer handler i større grad

¹¹ Senere forkortet NPM

om bedre tjenestekvalitet enn det handler om kostnadskutt og nedbemanning. De kan være kjennetegnet av inkrementell beslutningsatferd og inkrementelle endringer, som gjerne er orientert mot konsensus (Lindblom 1959). Inkrementell innovasjon kan forenkles til «å gjøre ting annerledes», og innebærer endringer som bygger på eksisterende kunnskap og ressurser i organisasjonen. I motsetning til radikal innovasjon som ofte er nytt for markedet, vil inkrementell innovasjon være nytt for virksomheten (Gjelsvik 2007; Iden, Andestad og Grung-Olsen 2013). Et internt fortrinn ved å velge inkrementell innovasjon foran den mer radikale som krever helt ny kunnskap; er at de små skrittvis innovasjon øker eksisterende kompetanse og kan også gi produktivitetsvekst (Amundsen, Gressgård, Hansen og Aasen 2011).

Alle formelle organisasjoner må ha mål som forteller hva eller hvem den er til for. Men mål kan også være bevisst uklart formulert, eller komplekse som vi kjenner fra offentlig sektor (Christensen et al. 2015). Offisielle mål kan ha til hensikt å skaffe bred legitimitet og oppslutning fra interne og eksterne aktører. Typisk løst koplede mål som f.eks. uklare mål, gjør det vanskelig å plassere ansvar i et politisk-administrativt system. Dersom operasjonelle mål er løst koplet til de offisielle målene kan det oppstå målforskyvning. Mål som har en legitimerende funksjon overfor omgivelsene, er gjerne langsiktige og vil ligge tett opp til myteperspektivet (ibid.). Når mål er resultat av vinnende koalisjoner, mener Christensen et al. (2015) at det gir høy legitimitet for målene og beslutningene men kan potensielt gi problemer med implementeringen. Ulike perspektiver på offentlige mål har relevans for denne oppgaven, men også disse vil avgrenses til myteperspektivet og Brunsson (2006b).

Scott (2014) betrakter organisasjoner som et åpent system av gjensidig avhengige aktiviteter som kobler sammen skiftende koalisjoner av deltakere, der det vil være en stadig strøm av transaksjoner mellom organisasjonen og interessentene. Sett med slike briller vil organisasjonen hele tiden justere sine aktiviteter i forhold til særpreg ved omgivelsene. Christensen et al. (2015) har påpekt at offentlige organisasjoner ofte befinner seg i komplekse kontekster hvor det ikke er tilstrekkelig å fokusere på indre forhold. Institusjonalisering er en dimensjon ved organisasjoner som gir dem viktige tilleggsegenskaper; organisasjoner vokser seg gradvis mer komplekse ved å utvikle uformelle normer og praksiser (Christensen et al. 2014).

Sosiologen Veblen (1919) forstod institusjoner som etablerte tankeformer og handlingsmønstre som er felles for en gruppe personer. Institusjonelle faktorer i form av kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner, spiller avgjørende roller for beslutningstakingen og påvirker hvordan organisasjonene fungerer i praksis. Vi kan ut fra

dette, i tråd med Jepperson (1991) anta at institusjoner er relativt motstandsdyktige overfor endringer (Scott 2014).

Christensen et al. (2015) mener at forvaltningspolitikken har operert med et organisasjonsbegrep som forutsetter at det er mulig å avgrense organisasjoner fra hverandre, og at dette er problematisk i en tid der mange av de store samfunnsproblemene knyttet til miljøvern, klima, samfunnssikkerhet, narkotika, arbeidsledighet, fattigdom og kriminalitet går på tvers av både organisasjonsgrenser, sektorer og styringsnivåer. Forskningstradisjonen som dreier seg om dette kalles «governance», som står i motsetning til den klassiske «government»-tenkingen. Det er relevant å analysere fylkeskommunen i dette perspektivet, men denne oppgaven gir ikke rom for en slik studie. Røiseland og Vabo (2012) har i en bok om governance på norsk avgrenset begrepet til «samstyring». De beskriver samstyringens paradokser som det å komme til kort i konfliktfylte situasjoner og ha svak gjennomføringsevne, og de omtaler i en slik kontekst governance (forstått som samstyring) som en utpreget godværsstrategi (Røiseland og Vabo 2012). Christensen et al. (2014) skriver at reformen i 1972 som løsrev fylkeskommunen både fra kommunene og staten, hadde både en samordnings- og en fristillingsambisjon, og disse var sterkt knyttet til hverandre for at fylkeskommunen skulle kunne drive koordinering mellom ulike aktører på regionalt nivå. Veksten i antall regionale statsorganer i årene etter, viser at ambisjonene ikke slo til (Christensen et al. 2014).

Nyinstitutionell teori avspeiler en skepsis til synet om organisasjoner som rasjonelle og opptatte av å oppfylle formelle mål. Meyer og Rowan (1977) mener at organisasjoner er mer opptatt av å tilpasse seg institusjonelle regler enn å samordne og kontrollere aktiviteter. Formell struktur er dermed ikke det samme som hva vi faktisk gjør som medlemmer i en organisasjon. Normen om rasjonalitet er noe vi tror på og tar for gitt, mens regler blir brutt, beslutninger får uventede konsekvenser, og de metodene som brukes i organisasjonen er kanskje ikke så effektive som man har tenkt. Meyer og Rowan (1977) mener at mytene sprer seg og krever at organisasjonene tar de til seg for å oppnå legitimitet og samtidig framstå som rasjonelle. Czarniawska og Sevon (1996) bruker begrepet skandinavisk institusjonalisme som de beskriver som en kombinasjon av endring og stabilitet. For denne tilnærmingen trekker Czarniawska og Sevon (1996) i tillegg til amerikanske forfattere som March og Meyer, spesielt fram arbeidene til Johan P. Olsen (1989) og Nils Brunsson (1989), både i kraft av deres respektive internasjonale samarbeid men også gjennom det de har gjort sammen. I den skandinaviske tilnærmingen gjøres feltnære studier av organisasjonsendringer med vekt på prosesser og organisering. I endringsprosessen deltar ulike interessenter og aktører, både

interne og eksterne. Brunsson og Olsen (1990) mener at den skandinaviske tilnærmingen forklarer hvorfor det er så vanskelig å gjennomføre reformer eller andre endringer i organisasjoner. Problemer kan oppstå når en organisasjon er veletablert og har godt innarbeidede rutiner, og en beslutning om reform leder derfor noen ganger ikke til endring. Reformen er lettere å initiere enn å beslutte, og lettere å beslutte enn å gjennomføre. Siden vi allerede har beskrevet institusjonens tilpasning til omgivelsene som viktig for legitimitet og for å bli sett på som handlekraftige, vet vi at det også til stadighet skjer endringer som ikke bygger på en beslutning om reform, men like gjerne et behov for at institusjonen tilpasser seg omgivelsene (Christensen et al. 2015). Teorikapitlet vil i det følgende gå via implementeringsteori over til Brunssons bok (2006b).

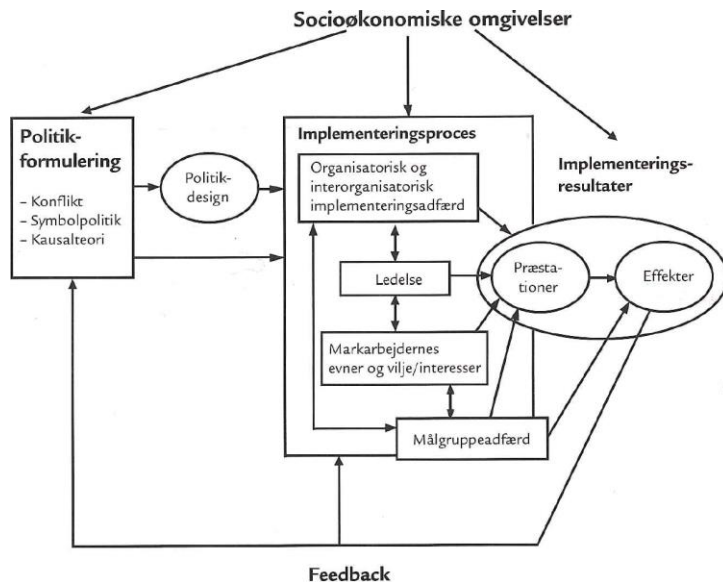
3.3 Implementeringsteori

Begrepet implementering er opprinnelig et engelsk låneord som omfavner selve iverksettelsen og gjennomføringen av en beslutning. Implementering kan også forstås som strategier og virkemidler for å nå reformmål og å realisere tiltakene. Implementering av politikk gjøres ofte i et samspill mellom ulike aktører og interesser (Winter og Nielsen 2008).

Winter og Nielsen (2008) drøfter i sin bok *Implementering af politik* det demokratiske effektivitetsproblemet som oppstår når politiske beslutninger ikke iverksettes eller gjennomføres som forventet. De tar til orde for at den offentlige debatten bare delvis erkjenner at politikk også foregår etter at den politiske beslutningen er tatt. Det normative demokratiets oppfatning av at det som skjer deretter kun er forvaltning, stemmer ikke. Ideologien om den parlamentariske styringskjede og det suverene folket som velger sine representanter, som stammer tilbake til Olsen (1978), mener Winter og Nielsen (2008) settes på prøve gjennom diskusjoner om interesseorganisasjoner og forvaltningens rolle for lovgivningen. I boken presenteres den integrerte implementeringsmodell, som forsøker å integrere vesentlige teoretiske bidrag fra implementeringsforskningen i én samlet modell. Forfatterne beskriver ulike elementer som «forstyrrelse» ønsket måloppnåelse og/eller implementering av politikk, og mener en vesentlig årsak til implementeringsproblemer er at en eller flere av de involverte aktørene vil ha et incitament til å handle på en måte som hemmer realiseringen av politiske mål eller krav. Ut fra dette vil en suksessfull implementering avhenge av interessen hos de aktørene som deltar, eller deres kapasitet i et komplekst samspill. Brunssons (2006b) forskning som vi kommer tilbake til, viser fra sine studier til eksempler på at beslutninger ikke etterfølges av handlinger som forventet, og Brunsson forklarer at når beslutningstakerne

ikke lykkes med å sikre at det handles som forventet, oppstår implementeringsproblemer.

Den teoretiske integrerte implementeringsmodellen ser slik ut:



Figur 3.1 Den integrerte implementeringsmodell (Winter og Nielsen 2008)

Politikkformulering¹² handler om å definere «problemet» som skal løses, og utgjør sammen med politisk design de rammene som gjelder for implementering av en innsats eller av et program. I selve implementeringsprosessen inngår studier av organisatorisk og interorganisatorisk atferd, og samhandling. Denne masteroppgaven har satt opp en deskriptiv tidslinje hvor fase 1 befinner seg innenfor modellens politikkformulering og politikkdesign, mens fase 2 befører både politikkdesign og selve implementeringsprosessen. Fase 3 vil utelukkende bevege seg innenfor elementer av implementeringsprosessen. Brunsson (2006b) peker på implementeringsforskningen som arena for studier av hvorfor så mange viktige politiske beslutninger ikke omsettes til relevante handlinger eller produserer samfunnsmessige effekter. I Brunssons teori relateres denne problemstillingen til hans drøftinger av ansvarsbevisste organisasjoner, hvor han peker på at vi *antar* at myndigheter og politikere arbeider for å løse oppgaver til det beste for samfunnet som helhet. Noe som ofte viser seg å ikke stemme.

3.4 Kort om policy-prosessen

Heywood (2013) gjør rede for ulike politiske beslutningsteorier. Rasjonell aktør-modellen

¹² På norsk sier vi også politikkutforming

(Downs 1957) reflekterer hvordan mange mener at avgjørelser burde tas. Imidlertid vet vi at intensjon og resultat kan bli forskjellig. Mange hensyn skal tas og det kan oppstå ting underveis, og av den grunn er modellen om at aktører er rasjonelle ikke overbevisende. Dette inspirerte Simon (1982) til ideen om begrenset rasjonalitet som handler om kompromisser som beslutningstakerne kan enes om er akseptable, fordi de har for lite tid eller kapasitet, og må ta beslutninger på grunnlag av holdninger som er preget av organisasjonsstrukturen og omgivelsene. Hovedalternativet til rasjonell beslutningstaking; de inkrementelle modeller (Lindblom 1959), kjennetegnes ved at man heller vil unngå problemer enn å løse dem, og opererer av den grunn innenfor eksisterende rammeverk eller mønster (Heywood 2013). Denne tilnærmingen tilsier at beslutninger tas på «tynt» grunnlag og er kritisert for å mangle langsiktighet og holde tilbake for innovasjon. Inkrementell beslutningsteori kan med slike briller forstås som å følge en allerede opptråkket sti uten å innhente adekvat informasjon og argumentere for endring eller reform, og kan potensielt gi motsatt effekt av teorien om å velge det som er passende ut fra myteperspektivet. Politikere kan ha intensjoner om å gjøre noe konkret, men dette kan vise seg å være vanskeligere enn de trodde. Dermed kan det hele ende opp med enten å la det skure (Lindblom 1959) eller la seg overbevise og «smitte» av motelogikk og symboler (Christensen et al. 2015) og snakk (Brunsson 2006b).

3.5 Håndtering av kryssende interesser og målkonflikter

Brunsson (2006b) beskriver i boken *The Organization of Hypocrisy* organisasjoner som kaotiske og rike på motsetninger, og forklarer hykleri som den organisatoriske responsen. I 2006-utgaven ønsker Brunsson å få fram at bokens bruk av «hykleri» tolkes som løsningen og ikke som et problem. I en tradisjonell tenking vil handlinger og koordinering av disse, være avgjørende for at organisasjoner skal lykkes, og slik skapes også legitimitet. Brunsson beskriver at det strebes etter at organisasjonsstrukturer, prosesser og ideologier tilpasses slik at det handles mest mulig konsistent. Men Brunsson mener at i det virkelige liv vil verdier, ideer og mennesker ofte være i konflikt, og både struktur, prosesser og ideologier i en organisasjon vil som følge av dette opptre inkonsistent. Men det er ikke tilstrekkelig å bare speile de ulike selvmotsigende kravene som organisasjoner eksponeres for, det må også handles. For at spenningene i en politisk organisasjon skal holdes ved like, og for at det enkelte individ i gruppen skal ha legitimitet, må konflikter oppstå også innad i gruppen, mellom medlemmene. Hykleri og handling lar seg vanskelig kombinere. For å skaffe legitimitet fra omgivelsene produserer organisasjoner prat, beslutninger og handling. Brunsson viser gjennom eksempler at det er mulig å snakke om en ting, beslutte noe annet, og

gjøre noe tredje, og at dette gjøres for å tilfredsstille ulike behov i omgivelsene. Da henger ikke prat, beslutning og handling sammen, og Brunsson benevner det som skjer for «organisert hykleri».

Dette kan forklares nærmere med utgangspunkt i Brunssons to idealmodeller: en handlingsorientert og en politisk orientert modell. De politisk orienterte organisasjonene skaffer seg legitimitet først og fremst ved å produsere prat og beslutning, mens en handlingsorientert organisasjon legitimeres gjennom handling. En handlingsorientert organisasjon vil ha *indirekte* tilknytning til omgivelsene (først og fremst gjennom å levere produkter) og tar støtte derfra for gitt, eller den ignorerer omgivelsene og fokuserer på å være løsningsorientert ut fra sterk tro på å ha de rette løsningene. Ganske annerledes vil den politiske organisasjonen reflektere inkonsistens og selvmotsigelser. Dette skjer gjennom organisasjonens *direkte* tilknytning til omgivelsene. Grupper i omgivelsene vil støtte den politiske organisasjonen fordi den tilfredsstiller deres behov og ønsker, og fordi den samtidig kan tilfredsstille andre gruppers behov. Valgte politikere representerer folket, som igjen representerer et mangfold av ulike meninger og verdier. En handlingsorientert organisasjon vil dyrke entusiasme foran kritikk, noe som kan fortolkes som styringsoptimistisk. Brunsson mener at organisasjoner som søker legitimitet på dette grunnlaget, gjør menneskene som befinner seg der, navlebeskuende og mindre smarte enn de var før de sluttet seg til den. På den annen side mener han at politiske organisasjoner gir skinn av nedstemthet fordi de er engasjert i problemer som ikke lar seg løse og fordi omgivelsene gir utydelige signaler. Dette kan fortolkes som et styringspessimistisk perspektiv, men legger samtidig godt til rette for diskusjoner og refleksjoner først og fremst fordi slike organisasjoner i stor grad følger rasjonelle normer for beslutningstaking. Dette mener Brunsson de kan tillate seg fordi de ikke er avhengige av handling eller handlingsrasjonalitet, beslutninger tas etter pro og contra og konflikter som speiler inkonsistenser i omgivelsene. Videre mener han den økende allmenngjøringen av politikkområder som vi har sett spesielt etter første og andre verdenskrig, og som også har ført til en enorm vekst i offentlig sektor, forsterker politiske organisasjoners legitimitet. Politiske organisasjoner dukker opp «overalt» og gjør seg synlig og gjeldende i økende antall sammenhenger med ideologisk refleksjon, symboler og mening.

Men dette er to idealmodeller, og slik vil det neppe være i en virkelig verden. En nasjonal-forsamling vil ifølge Brunsson ligge tett opp til det politiske idealet idet den produserer snakk og beslutninger, og i svært liten grad handling. Staten som helhet på den annen side, har så vel som fylkeskommuner og kommuner, lang erfaring med å basere sin legitimitet på både

politikk og handling. Her finner vi beveggrunnen for det han kaller den virkelige verdens dilemma. Brunsson presenterer ut fra omfattende empirisk materiale basert på forskning i svenske kommuner, hykleri som en overlevelsesmekanisme eller en måte å håndtere kryssende interesser og målkonflikter på.

I politiske organisasjoner vil det i motsetning til i den handlingsorienterte organisasjon, ofte ikke være samsvar mellom prat, beslutning og handling og da hykles det, mener altså Brunsson. I dagligtale oppfattes «hykleri» som negativt, mens Brunsson forsøker å gjøre begrepet nøytralt. Han definerer hykleri som manglende samsvar mellom hva som sies, hva som avgjøres, og hva som faktisk skjer. «Organisert hykleri» blir dermed en teoretisk modell for å forklare hvordan og hvorfor offentlige organisasjoner, både intendert men også uintendert, velger å møte de mange ulike interne og eksterne krav og forventninger med å opptre hyklersk. Selv om begrepet «hykleri» har en negativ klangbunn, er det i oppgavens kontekst valgt se hykleri som legitimitetssøkende opptreden eller væremåte. Å tale med to tunger, kan muligens være et passende ordtak. Mens det instrumentelle perspektivet legger til grunn en verktøykasse med formelle strukturer, organisasjonskart med videre, vil det ny-institusjonelle perspektivet ha et «survival kit» med mer symbolske virkemidler som anses som nødvendige for en organisasjons overlevelse. I tråd med Brunssons beskrivelse av at det i politiske organisasjoner kan være fundamentalt viktig å snakke på en måte som tilfredsstillende en type krav, beslutte på en måte som tilfredsstillende andre krav, og å handle (eller levere tjenester og produkter) på en måte som dekker opp for en tredje type krav. Brunsson tar gjennom eksempler til orde for at prat, beslutning og handling kan ha verdi i seg selv.

Den ideologiske måten å speile forventninger fra omgivelsene på, kan være å produsere prat og beslutninger som stemmer overens med det omgivelsene vil høre. Brunsson sier at organisasjoner også kan produsere hykleri gjennom *selv* systematisk å skape inkonsistenser mellom prat, beslutning og handling. Det kan være legitimerende å hevde sine ambisjoner om å redde miljøet, mens i et neste møte kan det være andre forhold som f.eks. å redde arbeidsplasser, og ikke å unngå miljøproblemer, som er grunnlaget for beslutning. Når det skal handles, kan det være næringsinteresser som påvirker slik at handlinger ikke reflekterer verken snakk eller beslutning. Vi lar oss styre på et seremonielt plan, og slik vil det som skjer bare få en symbolsk betydning. Normen om rasjonalitet er en viktig verdi i vårt samfunn. Vi tror på den og tar den for gitt, og vi refererer mer enn gjerne til den for å forklare våre handlinger. Normen om rasjonalitet er «en institusjonalisert myte, med et skinn av legitimitet», mener Eriksson-Zetterquist et al. (2014:251). Når organisasjoner er løst koblet

fra formelle strukturer og myter, mener Brunsson (2006b) i tråd med Weick (1976), at de i stor grad bygger på tilfeldigheter og det som er underforstått, dvs. at de endringer som gjøres etter krav fra omgivelsene, bare vil medføre endringer i den formelle strukturen.

Organisasjoner er ikke velordnede og effektive, for egentlig gjør de akkurat det samme som før de formelle endringene (Brunsson 2006b).

I forbindelse med reformer kan offentlige ledere snakke på en måte som gjør at folk tror de setter reformen ut i livet, mens de i realiteten gjør lite for det. Sosial skapte normer i form av myter spres ofte raskt, gjerne gjennom imitasjon. Når en myte adopteres uten å nedfelles i organisatorisk praksis fungerer de mer som et «utstillingsvindu» (Christensen et al. 2015). På denne måten kan det oppstå et skille mellom snakk og handling. En slik strategi kan gi arbeidsro internt fordi reformen skaper legitimitet eksternt.

Brunsson (2006b) illustrerer gjennom egen forskning gjennomført over et knapt tiår, ulike sammenhenger der prat, beslutning og handling tar forskjellige og ofte ikke intenderte retninger, basert på hvordan organisasjonen produserer ideologi og hvordan ideologi og handling systematisk kan komme i konflikt med hverandre, til fordel for organisasjonens legitimitet og overlevelse. Slike konflikter oppstår både grunnet interne forhold i organisasjonen og som en konsekvens av at organisasjonen må tilpasse seg eksterne krav. I et empirisk eksempel fra et lokalsamfunn trekkes fram hvordan sentrale myndigheter bevisst unngår å fokusere på problemløsning. Det unngås fordi det vil forutsette analyser, noe myndighetene i gitte tilfeller ikke ønsker. Ved å velge strategier der det produseres løsninger uten problemer gjennom en bottom-up tilnærming, unngår man at det skapes problemer uten løsninger. På denne måten viser Brunsson at sentrale myndigheter beholder sin legitimitet ved å påpeke at de vedtatte forslagene kommer fra innbyggerne selv og er demokratisk forankret. Som Brunsson (2006b) uttrykker det; det hele blir begripelig først når vi forutsetter at tillit og legitimitet er hovedmålene.

I denne masteroppgaven er valgt å legge til grunn at hykleri ikke dreier seg om hykleri som bevisst løgn eller manipulasjon, men rent instrumentelt som manglende samsvar mellom prat, beslutning og hva som faktisk skjer. Dermed blir hykleri i studiens kontekst en måte å håndtere kryssende interesser og målkonflikter på. Et slikt teoretisk perspektiv ligger tett opp til Garbage Can-modellen for analyse av makt og beslutningsprosesser (Cohen, March og Olsen 1972). Begge modellene kan, på hver sin måte, sees på som alternative forståelsesrammer av organisasjoner som løst koblede systemer. I sin ytterste konsekvens kan

beslutninger med bakgrunn i denne teorien forstås som et kompromiss, - som ingen av aktørene egentlig ønsket, men som oppstod som en konsekvens av den dynamikken som prosessene fører med seg.

Uensartede interesser i omgivelsene forventer ulike ting fra en organisasjon, og det skapes motsetningsfylte og inkonsistente krav. Politiske organisasjoner finner det vanskelig å kontrollere omgivelsene, og i sin higen etter å skape og opprettholde legitimitet, opptrer politiske organisasjoner ofte ut fra egeninteresser (Brunsson 2006b). Det snakkes om nødvendigheten av at politiske organisasjoner løser problemer og utøver kontroll, like fullt blir det iblant for krevende å innta et helhetssyn og beslutte den beste helhetlige løsningen. Ulike strategier kan benyttes. Mens våre nasjonale politikere kan snakke ut fra ideologi og verdigrunnlag, kan f.eks. Stortinget vedta vage tiltak som kan tolkes på ulike måter. Dermed overlates til andre å handle ut fra hvordan man velger å tolke beslutningene. Også fylkeskommunen er på konstant søken etter legitimitet, den skal tilfredsstillende sprikende regionale interesser og samtidig forsvare sin posisjon som nasjonalt mellomnivå. Det kan oppleves som hensiktsmessig, dvs. kan komme til uttrykk som demokratisk; å velge strategier og handling som sikrer egen legitimitet, på bekostning av den mest optimale oppskriften, i et helhetsperspektiv. Brunsson (2006b) mener at disse holdningene reflekterer myter om organisasjoner, og at de kan være svært nyttige og effektive. Han peker på at legitimering i politikken ikke nødvendigvis forutsetter påvirkning, men kan også gjøres ved å innrette seg som om man tar ansvar. Politiske ledere vil legge stor vekt på beslutninger, og det er viktig for en politiker å kunne gi seg mine av å ta ansvar. Tross at virkemidlene er beslutninger og påstått kontroll, bør vi ikke forveksle virkemidlene med målet, som jo er legitimitet.

Brunsson (2006b) beskriver at demokratiske myndigheter på ulike nivå kjennetegnes ved å bli eksperter på å søke støtte, ressurser og legitimitet fra inkonsistente omgivelser. Felles for slike offentlige organisasjoner er at de har en politisk ledelse, de er ofte multifunksjonelle og skal ivareta delvis motstridende hensyn. En tidstypisk utfordring for kommuner og fylkeskommuner i vårt samfunn, er behovet for nye løsninger slik at vi framover kan opprettholde dagens velferd. Behovet for at oppgaver som kjennetegnes ved å være grenseoverskridende både geografisk og sektorielt, løses gjennom samskaping eller partnerskap, er presserende. Kommuner og fylkeskommuner blir innenfor ulike sektorer og tjenesteområder sterkere innvevd i partnerskap med andre offentlige enheter, interesseorganisasjoner og private aktører, fordi utfordringene ikke kan løses av en part alene. På folkevalgt lokalt og regionalt nivå benevnes dette gjerne som hybride løsninger, og det snakkes om at man må «jobbe

diagonalt» for å ivareta helheten.

Brunsson (2006b) er gjenkjennbart med Christensen et al. (2015) i deres beskrivelser av ulike organisasjonsoppskrifter innenfor myteperspektivet som motsetningsfylte eller inkonsistente. Brunsson (2006b) trekker også inn ordet dobbeltmoral. Det kan illustreres ved for eksempler når offentlige organisasjoner omtrent samtidig forsøker å iverksette og anvende motsetningsfylte systemer som målstyring og kvalitetsstyring. Det gis flere mulige forklaringer på at en organisasjon innfører konsepter og modeller som sett i sammenheng framstår som inkonsistente. En av årsakene kan være at motsetningsfylte ideer faktisk ikke *blir* sett i sammenheng. Ideene kan også være det Christensen et al. (2015) kaller «halvfabrikan», oppskrifter som må ferdigstilles lokalt, og på den måten overlates det til den enkelte organisasjon å utvikle sine egne versjoner eller til å finne nye måter å tilpasse dem til hverandre på. Et spørsmål som dukker opp, er om den politiske situasjonen i Norge med et riktignok skjørt tyngdepunkt innenfor konservativ eller liberal-konservativ ideologi, gjen-speiler dette. Politiske beslutninger og vedtak som fattes i Stortinget, overlates til regionale eller lokale aktører å finne løsninger på hvordan skal implementeres. Dermed bekrefter gjeldende ideologi at nasjonalforsamlingen produserer snakk og beslutning, men ikke handling (Brunsson 2006b).

Brunssons teori fra åttitallet om hyklerske organisasjoner har møtt en del kritikk. Dette kan blant annet ha sammenheng med ordet «hykleri» som er nevnt tradisjonelt har en negativ klangbunn, eller at hans noe direkte og rett fram språkbruk er utradisjonelt i akademiske kretser (Pettegrew 1991). I bunn og grunn kan vi si at teorien er en måte å forstå og beskrive politikkens liv i et demokrati. Meyerson (1991) mener at boken mangler teoretisk slagkraft og har svakt referansegrunnlag til relaterte fagdisipliner. På den annen side har flere (Eriksson-Zetterquist et al. 2014; Thyssen 2005) tatt til orde for referanser til renessansens ideer og skrifter og peker blant annet på Fyrsten, hvor Machiavelli ([1532] 1988) forfekter et kynisk menneskesyn og omtaler mennesker i alminnelighet som «utakknemlige, feige, begjærlige, hyklerske og bedragerske» (Machiavelli 1988:88). Med basis i Machiavelli argumenterer Thyssen (2005) for at Brunssons (1989) «hykleri» er bedre enn sitt rykte, og ved å legge til grunn en annen moralsk tone mener han at hykleri handler om legitimitet som iblant kan være nødvendig for å håndtere dilemmaer. Mens Eriksson-Zetterquist et al. (2014:284) mener at Brunsson (2006) med støtte i Machiavellis tese «alle ser det man ser ut til å være, men få erfarer det man virkelig er», peker på hvordan omverdenen ser på en organisasjons handlinger. Få personer har innsikt i en organisasjons handlinger men desto flere oppfatter

derimot organisatorisk snakk og beslutningstaking. De mener konsekvensen er at mange *tror* at det som skjer i organisasjonen er det samme som det snakkes om.

Christensen et al. (2015) drøfter rasjonaliserte myter eller legitimerte oppskrifter som det er skapt en overbevisning om at er svært effektive for å nå organisatoriske mål. Når slike rasjonaliserte myter skal tas inn i en organisasjon, må de implementeres. Vi har pekt på at det ikke alltid er sammenfall mellom at en oppskrift formelt blir adoptert og at den blir omsatt til praksis og får styrende konsekvenser for aktiviteter i organisasjonen. Nyinstitusjonalister anvender jamfør Christensen et al. (2015) begrepet frikopling som en forklaring på hva som kan bli utfallet når oppskrifter forsøkes iverksatt som følge av press fra institusjonelle omgivelser. Moderne organisasjoner må på den ene siden håndtere hensynet til effektivitet og på den andre siden forventningene om å ta opp i seg de ideene og oppskriftene som oppfattes som moderne til enhver tid. Dette siste er konstatert som viktig for å gi organisasjonene nødvendig ekstern legitimitet, noe nyinstitusjonell teori beskriver som et dilemma. En måte å takle dette på er å implementere de moderne konseptene men sørge for å holde dem frikoplet slik at de i liten grad gis styrende virkning på organisasjonens aktiviteter. Oppskriftene vil da bli liggende på overflaten i organisasjonen, og bare tilsynelatende overbevise omgivelsene om at organisasjonen er moderne og effektiv uten at praksis internt endres i særlig grad. Christensen et al. (2015) hevder at flere undersøkelser av moderne reformer viser at disse overselges. Politiske og administrative ledere lover mer enn de kan holde, og dette leder ofte til sterkere symbolske trekk ved reformene og frikobling. En språklig forandring uten substans vil innenfor frikoplingsteorien metaforisk omtales som «virus» (ibid.).

Både Winter og Nielsen (2008) og Christensen et al. (2015) belyser på ulike måter at vedtatt politikk ikke alltid implementeres som intendert og det kan føre til at effektene på samfunnet kan bli ganske annerledes enn tiltenkt. Et av flere spørsmål som kan dukke opp i tilknytning til dette, er hvilken rolle politisk og administrativ ledelse spiller når det gjelder gjennomføringskraft.

3.6 Avslutning og veien videre

Christensen og Lægreid (1998) gjør rede for utviklingen mot den fragmenterte stat.

Maktutredene Tranøy og Østerud (2001:10) støtter opp om retorikken: «En fragmentert stat er en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper.» Over mange år er det bygd opp direktorater og andre statlige enheter langs en polysentrisk linje, som har resultert i at vi har mange, ikke koordinerte public policy-

designere som hver for seg formulerer reformprogrammer for egen sektor eller for hele den offentlige sektoren. På syttitallet hadde vi en periode hvor trenden var å desentralisere ansvar, og vi fikk rask vekst i fylkeskommunale og kommunale enheter. Fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere (jmfør kapittel 2) uttrykkes gjennom regionreformen som forsterket og det er formulert tydelige forventninger til regionnivået som løsningen på noen av de store samfunnsproblemene vi har i dag. Fra forskerhold tas til orde for at fylkeskommunene skal ta strategisk, mobiliserende og koordinerende roller, at sektorgrensene må falle, og at spørsmålene som skal samordnes naturlig bør være demokratisk uttrykt og lokalt og regionalt forankret (Hanssen 2016). På den annen side innebærer dette at «grensene mellom organisasjonene blir mer uklare, med tilhørende problemer med å spesifisere klare mål for hver enkelt organisasjon, og å identifisere dens resultater atskilt fra det andre organisasjoner yter.» (Christensen et al. 2015:17). Dette illustrerer noen av de organisatoriske dilemmaene som sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner må ta stilling til, og hvor den vedtatte delingen mellom byene og to administrative lokasjoner også kan tenkes å forsterke kompleksiteten. Hvordan skal fylkeskommunen klare å skaffe og opprettholde legitimitet, når reformpress og forventninger peker i ulike retninger? Parallelt med at myteperspektivet har fått økende anvendelse for offentlige organisasjoner som må passe på sitt omdømme i omgivelsene, har offentlig sektor fra åttiårene blitt mer utsatt for ideer og oppskrifter som kommer utenfra og som de ulike organisasjonene må søke innpasset (Christensen et al. 2015). Forfatterne argumenter ut fra dette for at myteperspektivet viser seg særlig nyttig for å fange inn reformprosesser i offentlig sektor.

Det neste kapitlet begrunner metodevalg, presenterer forskningsdesignet og drøfter studiens validitet og reliabilitet.

4 Metode

Metodekapitlet skal begrunne studiens valg av fremgangsmåte for å besvare problemstillingen. Forskningsmetode vil uunngåelig ha et vitenskapsteoretisk rammeverk (Nyeng og Wennes 2006), og i dagens nettbaserte virkelighet minner Jacobsen (2015) oss på at det er avgjørende å være kritisk til hvordan vi samler inn informasjon – at vi velger en tilnærming som gjør at informasjonen er relevant og til å stole på. En god teoretisk forankring kan lette og systematisere både datainnsamling og analyse. Dette kapitlet redegjør for de metodiske valg vi står overfor når en undersøkelse skal gjennomføres, og drøfter styrker og svakheter ved metoden som er valgt. Først hvilket vitenskapelig ståsted som ligger til grunn, deretter

begrunnes metodisk tilnærming og forskningsdesign. Fokus ligger på det kvalitative forskningsintervjuet. Helt til slutt gjøres noen refleksjoner over undersøkelsens gyldighet¹³ og pålitelighet¹⁴.

«Kunnskap kommer i stedet for uvitenhet. Men hvordan, og med hvilke følger?», spør Nyeng (Nyeng 2004:19). For å kunne frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten sier Jacobsen (2015) at forskeren må ha en strategi for hvordan han/hun skal gå fram. Denne strategien er metoden, og nøkkelordet er systematikk. Samtidig advarer Jacobsen (ibid.) mot å tro at metode kun er et teknisk hjelpemiddel. Gjennom undersøkelsesprosessen sine ulike faser må det tas valg som vil få konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og validitet (Jacobsen 2015). Denne undersøkelsen ble gjennomført mens arbeidet med fusjonen pågikk, og kan beskrives som å forske på et fenomen i tiden. For å forstå fenomenet vil det være en målsetting å få innsikt i tankene til de som planlegger prosessene, hva som besluttes og hvordan vedtak implementeres i undersøkelsesenheten. Skal funnene være pålitelige forutsettes at vi velger en vitenskapstilnærming som i størst mulig grad kan bidra til å gi svar på problemstillingen.

4.1 Ontologiske og epistemologiske antakelser

Siden metoden henger tett sammen med virkeligheten, er det nødvendig å ta stilling til begrepene ontologi og epistemologi; virkelighet og kunnskap. Jacobsen (2015) beskriver ontologi som læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut, noe som naturligvis er vanskelig eller kanskje umulig å gi et omforent svar på. Hvem kan si at det ene eller det andre synet er det riktige? Hvordan vi ser og søker vil få betydning for hva vi leter etter når vi skal gjennomføre undersøkelser. Det å ta standpunkt til ontologisk utgangspunkt, får betydning for hva det letes etter når vi skal gjennomføre en undersøkelse. Ontologi henger sammen med epistemologi. Epistemologi eller læren om kunnskap omhandler ifølge Jacobsen «i hvilken grad det er mulig å få en sann kunnskap om denne verden» (Jacobsen 2015:23). Epistemologien legger til grunn at det finnes en virkelighet der ute, og at denne virkeligheten er forskjellig fra forskerens subjektive opplevelse. Utgangspunktet er at all kunnskap er subjektiv. Epistemologisk er det følgelig en utfordring å få fram hvordan menneskene oppfatter, fortolker og konstruerer virkeligheten. Hva vi *ser* avhenger av hva vi er interessert i, er opplært til å se - og til ikke å se. Dette vil kreve at forskeren har evne og vilje til å sette seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener, mener Jacobsen

¹³ validitet

¹⁴ reliabilitet

(2015). Videre må forskeren fortolke informasjonen om opplevd virkelighet som undersøkelsesobjektet gir, og dermed blir utviklingen av kunnskap en stadig fortolkningsprosess. Hva vi ser og søker har betydning. På den ene siden kan vi se etter generelle lovmessigheter, og på den andre kan vi søke forståelse for at alt vi studerer er unikt. Hva er den riktige forståelsen av virkeligheten (ontologi), den beste måten å forstå hvordan kunnskap kan tilegnes (epistemologi), og den korrekte måten å samle inn empiri på (metode)? Dette kan oppsummeres som skillet mellom en positivistisk tilnærming til virkeligheten som det ene ytterpunktet, og en hermeneutisk eller fortolkningsbasert tilnærming til virkeligheten som det andre (Jacobsen 2015).

Positivismen har sitt utgangspunkt i naturvitenskapene som studerte fysiske ting og fenomener, og begrepet henviser til «det som faktisk finnes» (Jacobsen 2015). Sentralt er at det finnes generelle mønstre i samfunn og at disse kan studeres på en objektiv (nøytral) måte. Den positivistiske retningen tar bl.a. ikke hensyn til hvordan ting kan oppfattes. Epistemologisk vil positivismen ta utgangspunkt i at alt kan studeres empirisk ved hjelp av objektive meninger og mål, mens menneskenes meninger, oppfatning og personlige opplevelser vurderes som upålitelige data. Som innvendinger mot positivismen finner vi blant annet at den ikke egner seg for å studere samfunnsskapte fenomener som f.eks. demokrati, arbeidsmiljø eller læringsprosesser i skolen. En hermeneutisk eller fortolkningsbasert tilnærming kan ifølge Jacobsen (2015) i stor grad ses som en reaksjon på positivismen og det naturvitenskapelige idealet. Den fortolkningsbaserte tilnærmingen baserer seg på det unike og særegne (altså subjektivt) og mener at virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten.

Å slutte seg til en positivistisk eller hermeneutisk tradisjon representerer det vitenskaps-teoretiske hovedvalget en forsker innenfor enhver menneskevitenskap står overfor, sier Nyeng (2004). Valg av ontologisk utgangspunkt får betydning for hva man leter etter når man skal gjennomføre en undersøkelse: Gjelder dette å finne generelle lovmessigheter eller er vi ute etter en forståelse for det spesielle og det unike? (Jacobsen 2015). Denne studiens ontologiske ståsted er preget av samfunnsvitenskapen. For å studere policy-prosessen må vi forholde oss til ulike deler av det demokratiske samfunnet; vise interesse for mennesker, deres atferd og tenkemåte. Casen er to organisasjoner som blir til én, og studier av slike prosesser omfatter i all hovedsak ikke organisasjonen som fysisk enhet.

Heywood (2013) beskriver ulike generelle teorier som ligger til grunn for politisk beslutningstaking. Hvilke briller man velger å se virkeligheten gjennom, har betydning for hvordan vi kan samle inn data. Disse perspektivene for å analysere politikk, peker alle på at virkeligheten i mange sammenhenger konstrueres av menneskene som befinner seg i organisasjonen. Det gjør det tilnærmet umulig å gå fram positivistisk og finne en objektiv generaliserende sannhet denne studiens problemstilling. Teorien om begrenset rasjonalitet gir retning for studien og preger ontologisk ståsted. Regionreformen er initiert ut fra en virkelighetsoppfatning om at større enheter vil være det beste for samfunnet og for landet.

Tilsvarende gjelder studiene hos Baldersheim og Rose (2010), som sammenfatter at forestillinger om økt effektivitet og bedre tjenestekvalitet har vært drivere for tidligere norske initiativ til kommunesammenslåinger. I en «mild» variant av et sosial-konstruktivistisk perspektiv (Ringstad 2013) finner vi støtte for at menneskets forståelse av verden oppstår i interaksjon med andre, og videre at menneskers virkelighetsforståelse kontinuerlig formes av opplevelser og situasjoner.

Studiets problemstilling forutsetter at det søkes etter innsikt i hvordan den enkelte informants virkelighetsoppfatning er når det gjelder veien fram til sammenslåingen av fylkene. Studien legger til grunn det ikke finnes en sann erkjennelse som kan gi et objektivt svar på problemstillingen, den lar seg ikke forske på isolert sett, og må ses som en sosial konstruksjon. Det innebærer et hermeneutisk ståsted hvor kunnskap oppfattes som lokal og unik. Hermeneutikk er en måte å se verden på, ved at vi fortolker omgivelsene når vi tenker, opplever eller gjør noe. Hermeneutikk er fortolkning av tekster, forstått som å gjelde enhver form som budskap. En naturvitenskapsmann kan via målinger påvise at latter utløser endorfiner i hjernen, noe som gjør mennesker gladere. Mens en hermeneutiker kan undersøke filmer, tegneserier og vitser som får oss til å le, og forklare hvorfor de er morsomme (forskning.no). Ifølge hermeneutikken hviler all forståelse på fortolkning. I fortolkningsprosessen må empirien som forskeren samler inn, settes i en større forståelsesramme. Forskeren skal metodisk sannsynliggjøre at fortolkningene kan gi «sann» kunnskap eller «sann» beskrivelse. Dette innebærer at undersøkelsen må se regionreformen og sammenslåingen av de to trøndelagsfylkene i lys av sin opprinnelige historiske sammenheng. Dette gjelder både i møtet med informanter og i studier av dokumenter. For dokumentstudier gjelder å tolke både det som ligger bak teksten, men også å prøve å forstå verden «foran» teksten, og slik fortolke hvilke mulige forståelser teksten åpner eller gir rammer for. Et slik innramming kan gi nye forståelseshorisonter. Jacobsen (2015) sier at en hermeneutisk tilnærming tar utgangspunkt i at virkeligheten er

skapt av mennesker i en bestemt setting, og at den ikke kan eksistere uavhengig av menneskelig persepsjon. Dette forstås slik at både intervjuobjektene og forskeren selv alltid vil ha med våre egne forforståelser i møtet med andre og når vi tolker dokumenter. Jacobsen (2015) beskriver dette i analysesammenheng som en veksling mellom de enkelte detaljer og helheten, og kaller det hermeneutisk metode eller hermeneutisk spiral. Når vi hele tiden er på søken etter ny forståelse, må vi bevege oss mellom de ulike elementene med formål å se delene i et nytt lys. Epistemologien og ontologien peker på de samme momentene og kan derfor sies å ha en sammenheng: Vårt ontologiske standpunkt vil prege vårt epistemologiske retningsvalg.

4.2 Metodisk tilnærming og forskningsdesign

Dette avsnittet skal begrunne hvilken strategi som er vurdert best egnet for å få tak på virkeligheten. Undersøkelsesopplegget som studien har lagt til grunn, søker å forstå det dynamiske og det unike, blant annet ved å observere og lytte. Dette krever en induktiv tilnærming (Jacobsen 2015). Tilnærmingen innebærer at forskeren går ut i virkeligheten med et åpent sinn, samler inn relevant informasjon som deretter systematiseres. I denne type undersøkelser går forskeren fra empiri til teori: ut fra idealet dannes så teoriene. Teorier dannes ut fra det som er observert. Metodisk forbindes denne type trekk med den fortolkningsbaserte tilnærmingen (Jacobsen 2015), hvor forskeren møter virkeligheten med sin egen forforståelse, noe som vil prege hva man ser etter. Dette kan også overføres til studiens informanter: Deres fortolkning av sammenslåingen, hvilke verktøy som er valgt, og hvordan de går fram. Et hvert menneske har et perspektiv på seg selv (Nyeng og Wennes 2006). Innvendinger mot induktiv tilnærming er spørsmålet om det i det hele tatt er mulig å ha et åpent sinn uten forutinntatte holdninger. En annen måte å tilnærme seg forskningen på, vil være den mer lukkede, der forskeren går fra teori til empiri. Dette kalles deduktiv tilnærming. Her vil det være forskeren som definerer hva det er interessant å studere. Mens en induktiv tilnærming innebærer å la den empiriske verden avgjøre hvilke spørsmål som er verdt å søke et svar på, innebærer deduksjon at man utleder testbare hypoteser fra generelle teorier og deretter forsøker å motbevise dem. En deduktiv tilnærming for å utvikle kunnskap kan forklares med å se om antakelser får støtte eller ikke i empiri. Innvendinger mot deduktiv tilnærming kan være at forskeren kun leter etter informasjon som underbygger forskerens forventninger, som kan føre til at viktig informasjon blir utelatt.

Det er problemstillingen som legger føringer for hvilken metode man anvender (Jacobsen 2015). Forskningsdesignet er den overordnede planen som ligger til grunn for å finne den

metoden som er best egnet. (Jacobsen 2015). Valg av forskningsdesign vil ha konsekvenser for undersøkelsens validitet (Jacobsen 2015). En casestudy kan forklares som å forstå unike enkeltilfeller i dybden. For casestudies trenger ikke «problemet» være klart og spesifisert når designet beskrives (Nyeng og Wennes 2006). I denne oppgavens kontekst er casen organisasjonen og aktører i dens omgivelser. Undersøkelsen forsøker å forstå samspillet mellom aktører og kontekst, avgrenset i tid og rom, og kan sees som en forenklet enkeltcase-studie (Jacobsen 2015). Ved valg av undersøkelsesdesign er det vanlig å skille mellom intensive og ekstensive design. Denne undersøkelsen omfattet «et mindre antall observasjoner» (Jacobsen 2015:90) og det er lagt til grunn et intensivt design. Gjennom studien er søkt å gå i dybden på et fenomen og dermed skaffe en detaljert og grundig forståelse, både av hvordan virkeligheten er og hvordan den oppfattes av informantene, og av hvordan ting henger sammen. Prosessen har hatt til hensikt å være en virkelighetsnær undersøkelse, slik at informantene kan kjenne seg igjen og at det oppleves som relevant. Slike intensive undersøkelsesopplegg scorer høyt på intern gyldighet, og dette gjør ifølge Jacobsen (2015) at de i mange tilfeller egner seg for teoretisk generalisering. Teoretisk generalisering innebærer å utvikle mer generelle teorier om hvordan ting henger sammen. Det motsatte, statistisk generalisering, kan opptre når man går i bredden og studerer mange enheter, for så å generalisere funn fra et utvalg til en populasjon. Ekstensive design benyttes når et studie går i bredden, studerer mange enheter og har i tillegg som formål å kunne generalisere funn fra et utvalg av en populasjon.

Det er søkt NSD Personvernombudet for forskning, som etter en forenklet vurdering har samtykket i studien forutsatt ombudets seks vilkår som jeg bekrefter alle er ivarettatt: Opplysningene gitt i meldeskjemaet, krav til informert samtykke, at det ikke innhentes sensitive opplysninger, at NSDs veiledning overholdes, og at NTNU sine retningslinjer for datasikkerhet overholdes. Studiens undersøkelsesenheter (Jacobsen 2015) er ledere (rådmann og direktører) og hovedtillitsvalgt i Trøndelag fylkeskommune. Informantene omtales anonymt, med unntak av eventuelle referanser fra allment åpne medier. Anonymisering kan noen ganger være en utfordring når undersøkelsesenheterne er få og forholdsvis gjennom-siktig. I masteroppgaven er politikere, som er valgt av folket og derav offentlige personer, i hovedsak nevnt ved navn. For å sikre størst mulig validitet i et intensivt undersøkelses-opplegg vil det være egnet å skaffe til veie mye data (om lite) og få en detaljert og grundig forståelse. Det er gjennomført seks individuelle intervju og oppstillingen i tabell 4.1 viser hvem som er intervjuet. Gjennom intervjuene er det innhentet en betydelig mengde

informasjon fra respondentene. Som sekundærdata er valgt dokumentstudier¹⁵ supplert med noe observasjon og gjennomgang av videoopptak fra relevante, tilgjengelig konferanser og møter.

Informanter

- Hovedtillitsvalgt
- Fylkesrådmann
- Assisterende fylkesrådmann
- Fylkesdirektør økonomi og digitalisering
- Fylkesdirektør plan og næring
- Fylkesdirektør kultur og folkehelse

Tabell 4.1 Informanter

Kvalitative undersøkelser kjennetegnes ved innsamling av ord, setninger og fortellinger, og kan være samlet inn eller nedtegnet av andre (Jacobsen 2015). Til forskjell fra intervju gir dokumentundersøkelser informasjon som er lite spontan. Det som nedfelles på papir kjennetegnes av å være mer reflektert og gjennomtenkt, noe som kan være både en styrke og en svakhet avhengig av hva som undersøkes. Når det er sagt, har denne studien lagt vekt på analyse av snakk, beslutning og handling, og koblinger mellom disse. Studiens kontekst har gjort det naturlig å gjøre bruk av siteringer og innimellom referere til spontane utsagn eller kraftuttrykk, fra ulike offentlige mediekkanaler. Dette er gjennomtenkt og vurdert som relevant for å kunne svare problemstillingen mot dens teoretiske forankring. Intervjuet beskrives av Nyeng og Wennes (2006) som en av de viktigste kildene til data i casestudies. Ved å gjennomføre intervjuer i fylkeskommunen ble åpnet en mulighet for et dypdykk i organisasjonens språk. Representativitet blant informantene er viktig. Det er vektlagt å intervjuere ledere som har vært med i ulike deler av prosessen og likeså var det viktig at begge de to fylkeskommunene var balansert representert blant informantene. Metoden er slik tett knyttet til det fortolkende vitenskapssyn. Intervjudelen av studien foregikk som ansikt-til-ansikt intervjuer, fordelt på begge byene Steinkjer og Trondheim. Metoden er ressurskrevende, men gir bedre mulighet til dialog, til å stille oppklarende spørsmål, og til å observere. Det var forhåndsavtalt at samtalene ble tatt opp, og transkriberingen i etterkant ga rom for å repetere og reflektere over samtalene.

¹⁵ Ulike typer dokumenter og sekundærdata er oppsummert på slutten av kapitlet

4.3 Validitet og reliabilitet

Kvalitativ analyse innebærer at forskeren fortolker empirien. Datainnsamlingsmetoden vil påvirke dataenes gyldighet, eller validitet. Jacobsen (2015) anbefaler å drøfte både validitet og reliabilitet kritisk, også i kvalitative undersøkelser. Begrepsvaliditet dreier seg om å sjekke om vi måler det vi faktisk har til hensikt å måle. Er metoden for innsamling av data egnet til den aktuelle problemstillingen? I hvilken grad er resultatene gyldige for det fenomenet som studeres? Validitet kan sies å være en konkretisering av kunnskapens sannhetskrav. Intern validitet handler om å være bevisst at alle informantene får like muligheter, f.eks. at det stilles oppfølgingsspørsmål for å avdekke uklarheter, og at informanten har tilstrekkelig forståelse for hva det spørres om. Ekstern validitet handler om overførbarhet: Kan vi overføre det vi har funnet, til andre sammenhenger? Kvalitative metoder kan egne seg for teoretisk generalisering, men det behøver ikke gjelde for enkeltcaser (Jacobsen 2015). For denne studien kan det likevel tenkes at erfaringer kan overføres til andre fylkeskommuner som skal fusjonere den 1. januar 2020, jamfør vedtakene om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå (Innst. 385 S 2016-2017).

Metoden vil også påvirke dataenes reliabilitet, eller pålitelighet. Alle metoder er selektive – i den forstand at noe informasjon systematisk faller ut, og fordi selve metoden kan påvirke resultatene på en spesiell måte (Jacobsen 2015). Et eksempel på det siste kan være dersom stedet der intervjuet foretas, kan skape spesielle resultater. Reliabilitet i kvalitative undersøkelser kan baseres på flere ulike personers sammenfallende oppfattelse av et fenomen (Jacobsen 2015). Ringdal (2013) er tolket til at reliabilitet og validitet kan oppsummeres slik: Høy grad av reliabilitet i en undersøkelse vil gi de samme resultatene ved gjentatte målinger, mens høy grad av validitet er om man faktisk måler det man skal måle. På den måten vil høy reliabilitet være en forutsetning for høy validitet. Ringdal mener at reliabilitet er et rent empirisk spørsmål, mens validitet i tillegg krever en teoretisk vurdering. Reliabilitet er også knyttet til undersøkelser av dokumenter. Reliabilitet i dokumentundersøkelsene vil være høy forutsatt at dokumentene ved etterprøving av studiet er identiske med de som inngikk undersøkelsen. F.eks. ved å sammenholde studiens funn med erfaringer fra studier i andre land det er naturlig å sammenligne oss med. Validitet kan være en utfordring når undersøkelsen gjøres alene. Validitet innebærer å spørre hvor godt ens egne data representerer virkeligheten. En annen risiko vil være dersom informantene representerer et for lite eller for ensartet utvalg.

4.4 Kritisk refleksjon og oppsummering

«Å lære en organisasjon å kjenne er som å lære et nytt språk.», sier Nielsen og Repstad

(Nyeng og Wennes 2006:250). Feiltolkninger kan oppstå. Trøndelag fylkeskommune er på den annen side en helt ny konstruksjon. Så hva er da den «mest riktige» forståelsen? Hvor åpen eller lukket en datainnsamling skal være, mener Jacobsen (2015) må være et praktisk og ikke prinsipielt problem. Han mener det er ikke mulig å være rent induktiv eller deduktiv, dette må blant annet ses i sammenheng med at mennesker ikke går ut i verden helt uten antakelser og forforståelse eller før-dommer. Ikke mindre er det umulig å få med seg «alt», slik at undersøkelser vil gi bare en liten flik av virkeligheten, og begrepet «holisme» kan bli en klisjé (ibid.).

Denne studien har seks informanter¹⁶, og ville trolig vært styrket gjennom å suppleres med politikere. Intervjuene måtte av flere årsaker gjennomføres før og etter formell dato for sammenslåing. Intern validitet kan være svak ved få informanter. Et av spørsmålene er om beskrivelsene er sanne og om sammenhengene er reelle. For enkeltcase-studier påpeker Jacobsen (2015) at det kan være vanskelig å generalisere statistisk fra en case til andre, følgelig bør vi være forsiktige med å tillegge studien ekstern validitet. En mulig svakhet ved reliabiliteten er at informanter i kraft av sine stillinger som fylkesdirektører og strategiske toppledere kan framstå som bundet eller ufrie. Kilder som er avhengige av hverandre kan også påvirke hverandre (Jacobsen 2015). Det er valgt å ha ulike nyanser i intervjuguider med formål å avdekke ulikheter som ikke ville framkommet ellers, og med bevisst bruk av oppfølgings spørsmål. Det er for det andre forsøkt veid opp ved å gå inn i mange dokumenter, i fylkesrådslederens blogg og i videoopptak fra møter og konferanser. Både forskningsrapporter, utredninger, offisielle dokumenter fra Storting og regjering, politiske saksframlegg, protokoller og andre dokumenter fra fylkestingene, og et utvalg avisartikler fra den aktuelle tidsperioden er studert, og omfanget reflekteres av litteraturlisten. I denne studien har det vært et viktig poeng å skape balanse og få tak i variasjon ved å sammenholde informantenes beskrivelser med ulike sekundærkilder fra omgivelsene, slik de er omtalt overfor.

¹⁶ Jamfør tabell 4.1

5 Den første fasen - Initiering og utredning

Den deskriptive tidslinjen som er presentert i kapittel 2¹⁷, danner grunnlaget for strukturen av empirikapitlene; kapittel 5, 6 og 7. De tre kapitlene vil hver for seg fokusere på snakk, beslutning og handling i tråd med Brunsson (2006b) og drøfte empirien i et nyinstitusjonelt perspektiv. Hvert kapittel avsluttes med en oppsummering.

Dette kapitlet er opptatt av den første fasen, som er definert til perioden fra rett før fylkesrådsleder Mevassvik holdt sin første tale til fylkestinget i Nord-Trøndelag etter valget 2013, og fram til november 2015, da Trøndelagsutredningen ble levert.



Figur 5.1 Den første fasen strekker seg i perioden 1.10.2013 – 31.10.2015

Den første fasen handler om politikkformulering (begrenset til prinsippet om delegert makt fra Stortinget til fylkeskommuner), og om politikkdesign, jamfør Winter og Nielsen (2008). Som figur 5.1 viser deles fasen i to og markerer et skille i oktober 2014. Den 1. oktober 2014 forelå mandatet for Trøndelagsutredningen. Da starter utredningsfasen, her kalt 1b. Hele denne perioden karakteriseres av mye debatt, særlig snakkes det mye i nordfylket. Som den integrerte implementeringsmodellen visualiserer, vil det politiske designet være influert av, og avhengig av, hvordan politikken er utformet (politikkformulering) (Winter og Nielsen 2008). Den regionale politikktutforming vil være et resultat av nasjonal politikk, av ideologi, interesser og konflikter, og figur 3.1. viser at omgivelsene kan spille en viktig rolle.

Vi starter analysen av det som skal bli den første fylkessammenslåingen i Norge på 214 år. Arbeiderpartiet har stått sterkt i begge trøndelagsfylkene. Både Nord- og Sør-Trøndelag hadde på dette tidspunkt politiske ledere fra Arbeiderpartiet. Etter valget høsten 2013 havnet Ingvild Kjerkol på Stortinget for Nord-Trøndelag, og hun trakk seg som fylkesrådsleder. Inn som ny fylkesrådsleder i nordfylket kom Anne Marit Mevassvik etter å ha vært fylkespolitiker siden 2007. I Sør-Trøndelag hadde Tore O. Sandvik vært fylkesordfører siden valget i 2003. Det hadde tidligere vært sonderinger om å slå sammen de to midtnorske fylkene også

¹⁷ Figur 2.1

i Sør-Trøndelag. Men empirien stadfester at det var svært viktig for prosessen at initiativet denne gangen kom fra Nord-Trøndelag. Derfor får fylkesrådslederens tale i desember 2013 stor oppmerksomhet, og markerer starten, selv om vi skal se at det også vil være relevant å gå litt tilbake i tid for å kartlegge helheten i prosessen. Tidslinjas start- og sluttpunkter er ikke absolutte, men gir ramme og retning for analysearbeidet.

5.1 Fase 1a Initiering. Perioden fram til oktober 2014

Det folkevalgte mellomnivået har i mange år hatt skjør legitimitet. Som en konsekvens av valgresultatet høsten 2013, våknet uroen for at nivået skulle legges dødt for godt. Fylkespolitiker i Nord-Trøndelag Ola Morten Teigen fra Fremskrittspartiet annonserte tidlig etter valget en tjuvstart, og forberedte som ett av flere tiltak en sak til fylkestinget i oktober hvor han brukte initiativretten og foreslo igangsetting av arbeidet med å klargjøre fylkeskommunen for nedleggelse. Initiativet ble avvist i fylkestinget med 32 mot 3 stemmer, og dermed ikke behandlet. Fylkesrådsleder Anne Marit Mevassvik tok straks etter valget til orde for at man måtte åpne for å diskutere fylkessammenslåing. Hun benyttet anledningene fra talerstolen på fylkestingene i Nord-Trøndelag til å snakke om hvorfor hun mente at tiden var moden for fylket å søke sammen med trønderne i sørfylket og danne et midtnorsk kraftsentrum. Mevassvik mente at de valgene som den nye regjeringen tok, handlet om å styrke sentrale strøk og nedprioritere distriktene, og at det kunne komme til å koste Nord-Trøndelag dyrt. «Nordtrønderne sitter ikke akkurat øverst ved bordet lenger, (...) vi må utvikle en felles trøndersk tenkning og tilnærming til politikk som gjør oss relevante», mente hun (Mevassvik 2013; Utblikk¹⁸ 2015). Hun uttalte at storbyen i området er og blir Trondheim, basert på storbyenes sterke kunnskapsmiljøer som hun omtalte som framtidens kraftsentre. Mevassvik tok opp det hun kalte nordtrønderske utfordringer som lavt utdanningsnivå, lav befolkningsvekst og manglende tilgang på frisk kapital, og mente disse var gjensidig selvforsterkende forhold. Hun mente svaret var å søke sammen med regionalt allierte, og i et fellesskap basert på regionens samlede fortrinn endre Trøndelag til et samfunn rustet til nye utfordringer (ibid.).

Parallelt med fylkesrådslederens arbeid foregikk det mye snakk blant lokale politikere. Steinkjers rolle i et sammenslått fylke var et viktig spørsmål i den politiske kabalen. Empiri viser ulikheter i hvordan informantene snakker om Steinkjer, og en mer skeptisk gruppering anført av politikere som i hovedsak har sitt tyngdepunkt rundt Innherred og Steinkjer. Mens

¹⁸ Utblikk: en blogg fra Nord-Trøndelag fylkeskommune

informanter tar til orde for at den nye fylkeskommunen må utvikle en felles trøndersk tenkning og derav må organiseres helhetlig som én enhet uavhengig av lokalisering, manes det til kamp fra en gruppe politikere, av frykt for at Steinkjer vil bli utarmet som administrasjonsby. Brunsson (2006b) viser empiriske eksempler på at administrasjonen kan handle slik at den sikrer gjennomslag for egne ønsker, tross at et politisk flertall beslutter noe annet. Dette kan oppstå i politiske organisasjoner preget av inkonsistens og løse koblinger mellom snakk, beslutning og handling. På den annen side kan dette også forklares med begrenset rasjonalitet hos politiske beslutningstakere (Simon 1982; Eriksson-Zetterquist et al. 2014). Et ubesvart spørsmål blir følgelig om det som skjedde i denne casen utfordrer balansen mellom politikk og faglighet. Men dersom «ja», så mener jeg, ref. Brunsson (2006b) og basert på innsamlet empiri at dette ble gjort for å løse et «uløselig» problem og samtidig få sammenslåingen politisk akseptabel. Uten en deling mellom de to tidligere fylkeshovedstedene Trondheim og Steinkjer, mener informanter at det ikke ville vært mulig å få til ett Trøndelag.

Mevassvik hadde allerede i slutten av oktober 2013 fått fylkestingets godkjenning for å rette

en formell henvendelse til sørfylket.

-Trøndelag må styres fra Steinkjer

Fylkesutvalget i sørfylket, anført av Arbeiderpartipolitiker Sandvik bifalt i april 2014

*Bjørn Arild Gram
ordfører Steinkjer kommune
Sitert i Trønder-Avisa 17.9.2013*

forespørselen fra nordtrønderne om en felles utredning med tanke på sammenslåing. For å få på plass et mandat ble det skrevet felles saksframlegg til fylkestingene. Det var

administrative toppledere i de to fylkeskommunene som i felleskap utarbeidet disse saksdokumentene til fylkestingene. Foreløpig var ingen formell prosjektorganisasjon opprettet, men det ble jobbet ut fra en omforent målsetting om å få til en bred og involverende prosess med tanke på realisering av sammenslåingen. Prosessen bar tidlig preg av et felles ønske om å gjøres skikkelig, og med god partsbalanse. Sentralt i arbeidet lå ambisjoner om å gi prosessen, og senere vedtaket, legitimitet.

Målet for prosessen ble beskrevet til å utvikle en region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft. For å få det til, ønsket partene å slå sammen de to fylkene og derigjennom effektivisere og styrke forvaltningen. Forslaget til mandat klargjorde organiseringen av arbeidet med styringsgruppe (ledet av fylkesrådsleder Mevassvik) og prosjektledelse, referanse- og arbeidsgrupper. Det ble påpekt at begge fylkene skulle være mest mulig likt

representert i de ulike gruppene. Et av de åtte spørsmålene som kom opp i mandatforslaget og som krevde avklaring, var valget av «administrasjonssenter». En gjennomgang av saksframleggene, viser forskjeller i måten å uttrykke seg på. I Sør-Trøndelag finner vi formuleringen «Trøndelag må bli en enda sterkere bo- og arbeidsregion» som ett av målene for prosessen. Denne setningen finner vi ikke i saksframlegget i Nord-Trøndelag. Mens saksframlegget i sørfylket var kortfattet og den politiske behandlingen av sakens to forslag¹⁹ fra henholdsvis Rødt og Fremskrittspartiet bar preg av politisk idelogi, bærer den omfattende saksframstillingen i nordfylket preg av et grundig forarbeid basert på prinsipper om ivaretagelse av hele fylket, om lokalisering, maktfordeling og Steinkjer som administrasjonssenter. Fylkesrådslederen i nordfylket vektlegger at det vil være av stor betydning at makt spres, videre at Steinkjer må få en sentral rolle og bli styrket av sammenslåingen, selv om det medfører at det blir flere lokasjoner for administrasjonen. Dette krever rausket fra Sør-Trøndelag, fastslår fylkesrådsleder Mevassvik. Tidligere erfaringer rundt om i landet viser at offentlige reformprosesser skal være forsiktige med å gjøres om til en diskusjon om lokalisering²⁰. Dette har tendens til å tåkelegge eller ødelegge sikten til målet. I denne sammenslåingsprosessen viser empirien at man søker å finne en balanse, ut fra de sterke og tydelige signalene om at Steinkjers skjebne var viktig i den demokratiske debatten – med stor asymmetri mellom de to eksisterende fylkeshovedstedene.

Den nye regjeringen Solberg startet tidlig i 2014 arbeidet med en kommunereform, og Stortinget ba våren 2014 om at regionene ble inkludert i reformen.

5.2 Fase 1b Utredning. Perioden fram til november 2015

Snakket om mellomnivåets framtid i Trøndelag var allerede godt i gang, og den 1. oktober 2014 vedtok begge fylkestingene på basis av likelydende saksframlegg²¹ mandatet for en felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene. Det settes ned en politisk-administrativ styringsgruppe²² ledet av fylkesrådsleder Mevassvik, og styringsgruppen oppnevner prosjektledelse som i den løpende prosessen hadde samtaler med og leverte «varene» til styringsgruppen. Empirien viser at så snart mandatet var vedtatt i fylkestingene, ble det satt ned 15 arbeidsgrupper med ansatte fra både nord og sør, og en tillitsvalgtgruppe. Arbeidsgruppene tok for seg både tjenesteproduksjon, regionale utviklingsspørsmål og støtte- og

¹⁹ Ingen av forslagene hadde politisk oppslutning, og ble nedstemt

²⁰ Det finnes flere eksempler f.eks. fra universitets- og høgskolesektoren

²¹ Fylkestingssak 47/2014 i Nord-Trøndelag og 88/14 i Sør-Trøndelag

²² Man valgte å kalle styringsgruppen for «Trøndelagsutredningen»

stabsfunksjoner. Prinsipper om å involvere bredt tidligst mulig, søke de små skritt og «bottom-up» prosess, er gjennomgående (Gjelsvik 2007). Utredningsarbeidet ble utført av prosjektledelsen, som besto av fylkesdirektør fra sør- og stabssjef fra nordfylket, og en prosjektsekretær. Trøndelagsutredningen og forslaget til intensjonsplan ble offentliggjort på en pressekonferanse den 4. november 2015. Vi kommer tilbake til dette i en senere avsnitt.

Det gis løpende underveisrapporter til begge fylkestingene, og prosjektledelsen har innspillsmøter med eksterne. Prosjektet følger regionprosessen på nasjonalt nivå og underveis gjør prosjektet små justeringer på områder som har betydning. Prosjektet og utredningsarbeidet bære fortsatt preg av bred involvering både internt i fylkeskommunene og ut mot samfunnsorganisasjoner. De ulike interne arbeidsgruppene leverte sine rapporter til prosjektledelsen 1. juli 2015. Disse delutredningene ble utgangspunkt for forslag til fremtidig oppgaveløsning for en samlet Trøndelagsregion. Rapportene pekte både på utfordringer og muligheter som en samling kunne gi. Jamfør Gjelsvik (2007) er dette kjennetegn på inkrementell innovasjon der endringene bygger på eksisterende kunnskap og ressurser, og Amundsen et al. (2011) som påpeker at slik arbeidsmetodikk kan redusere motstand mot endringer og frykten for det ukjente. Den skandinaviske tilnærmingen til nyinstitusjonalisme som spesielt Olsen (1989) og Brunsson (1989) jamfør Czarniawska og Sevon (1996) tilskrives å ha studert, vektlegger prosessorienterte endringer slik denne studiens empiri viser. Det kan også for egen regning påpekes at denne type samarbeid kan gi viktige bidrag til kulturbygging i en ny fylkeskommune, noe som må antas å være en viktig dimensjon for en ny fylkeskommune med to lokasjoner.

Parallelt har det pågått diskusjoner som følge av Oppgavemeldingens forslag om å overføre tannhelsetjenesten til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 2014-2015). Det debatteres også muligheten for at de største kommunene kan overta videregående opplæring og kollektivtrafikk, noe som ville gitt radikalt endrede forutsetninger for sammenslåingsprosessen i de to midtnorske fylkeskommunene. Det gis sprikende politiske signaler fra nasjonalt nivå. Oppgavemeldingen (Meld. St. 14 2014-2015) varsler at kommunereformen gir et nytt utgangspunkt for vurderingen av veien videre for det regionale folkevalgte nivået. Mevassvik tok til orde for en svekket fylkeskommune som følge av forslaget om å flytte tannhelsetjenesten ut til kommunene, og mente gode nyheter burde komme i den varslede stortingsmeldingen våren 2016, som skulle gi bud om hvilke oppgaver det regionale nivået skulle få framover. Fylkeskommunale oppgaver er et stort spørsmål som

er farget av det vi her kan kalle «Brunssonsk hykleri» (Brunsson 2006b). Denne masteroppgaven har valgt å samle drøftinger om fylkeskommunens oppgaver i kapittel sju, og temaet vil tas videre både i den andre og tredje fasen jamfør figur 2.1.

I juni 2015 vedtok Stortinget at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer, etter et initiativ fra Venstre. Statsråd Sanner inviterer tidlig i juli i et åpent brev alle landets fylkeskommuner til å delta i reformprosessen. Hensikten er å få til en helhetlig og varig regionstruktur, som kan styrke regionalt folkevalgt nivå som samfunnsutviklere. Sanner viser til prinsippene som det politiske flertallet stiller seg bak (Innst. 333 S, 2014-2015). Nok en gang vektlegges samfunnsutviklerrollen, og i tillegg prinsippet om at oppgaver (som ikke skal gjennomføres likeartet over hele landet), legges på lavest mulig effektive nivå. Sanner gjentar i brevet at nye oppgaver forutsetter færre fylkeskommuner av en viss størrelse.

I talen til fylkestinget i juli 2015 snakker Mevassvik om de utfordringene som er felles for Trøndelag. Hun minner om at det ikke er et skille som går langs fylkesgrensa: Skillet går mellom storbyregion og resten av Trøndelag, mellom kyst og innland, og mellom by og bygd. Regionen har også noen felles fantastiske muligheter som heller ikke skilles av fylkesgrensa, mener hun, og følger opp med at Trøndelag må stå sammen i møtet med fremtiden.

Byggingen av Bangsundtunellen argumenter Mevassvik står som bekreftelse på hvor viktig det er med et sterkt regionalt folkevalgt nivå, med «...fylkespolitikere som står nært problemet og ser behovet – og gjør noe med det.» (Mevassvik 2015), jamfør Christensen et al. (2014).

I september dette året kommer utredning fra NIBR som på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sett på samfunnsutviklerrollen til et regionalt folkevalgt nivå (Hofstad og Hanssen 2015). Utredningen drøfter blant annet hvorfor den regionale samfunnsutviklerrollen bør være folkevalgt, jamfør Christensen et al. (2014).

Parallellt med dette publiserer Trøndelag Forsknings og Utvikling på oppdrag fra Nord-Trøndelag fylkeskommune en rapport om Steinkjer som administrasjonssenter (Sand, Lerfald, Nossun og Stene 2015). Hensikten er å vurdere lokale samfunnseffekter av endringer i fylkeskommune og regional statsforvaltning. Rapporten dokumenterer i all hovedsak at Steinkjer er mer sårbar for tap av offentlige arbeidsplasser enn Trondheim. Rapporten foreslår en balansert utvikling med geografisk områdeorganisering og fagavdelinger i begge byene, og gir med det innspill til spørsmålet om Steinkjer som administrasjonssenter i forbindelse med Trøndelagsutredningen. Lokale medier presenterer

nyheten som at dersom Steinkjer blir senter i en ny felles fylkeskommune, kan det gi 600-650 nye arbeidsplasser til byen (Bye 2015). Som Brunsson (2006b) sier, vil politiske organisasjoner som disse to fylkeskommunene naturlig ha iboende konflikter som gjør at det ikke finnes opplagte, «riktige» valg eller konklusjoner. Brunsson beskriver dette som en styrke. På den annen side er det, i tråd med Brunsson ikke vanskelig å snakke eller beslutte inkonsistent på basis av ulike ideologier. Problemer oppstår først når beslutningene skal implementeres.

5.3 Oppsummering av kapitlet

Brunsson (2006b) skriver at det må foreligge problemer som kan brukes til å motivere en reform, for at en reform skal ha livets rett. For den nye fylkesrådslederen var det nettopp det som var tilfellet: Hun forutså, mener jeg, begrunnet i faktiske opplysninger, at Nord-Trøndelag som eget fylke ville komme til å møte mange og store utfordringer i årene framover, og fant en anledning og et motiv for at fylket kunne (gjen)forenes med Sør-Trøndelag. Et initiativ som resulterte i en større region ville gi fylkeskommunene legitimitet jamfør myteperspektivet og Christensen et al. (2015) og Scott (2014). En midtnorsk reform kunne gå foran som et utstillingsvindu for regjeringen og imiteres av andre fylkeskommuner som vurderte å søke sammen, i tråd med Christensen et al. (2015). Videre ville en slik sammenslåing demonstrere gjennomføringskraft jamfør Winter og Nielsen (2008).

Når det gjelder øvrige aktører og omgivelsene, er det i denne første fasen mye snakk. Brunsson (2006b) mener at organisasjoner som produserer ideologi og som øver mye, blir gode på dette. Brunsson kaller det «double standard» og «double talk». Han mener at det å si noe og mene noe annet er spesielt populært i politiske organisasjoner fordi inkonsistente ideer lettere reflekteres gjennom ideologi enn gjennom å produsere varer og tjenester. I studiens kontekst mener jeg at både sentrale politikere, som egentlig ønsker å legge ned fylkeskommunen, men også det statlige byråkratiet, kan tjene som gode eksempler på Brunssons perspektiv. Det vil framover i empirikapitlene bli mer tydelig at mange er enige om at det trengs et regionalt folkevalgt nivå, men når det kommer til å gi fylkeskommunene flere oppgaver, så stilner applausen fra de som eventuelt måtte gi fra oppgaver. Fra det politiske perspektivet er det mange som skal forsvare egen legitimitet. For byråkratiet gjelder det å sikre sin egen overlevelse. Det kan produsere hykleri, jamfør Brunsson (2006b).

6 Den andre fasen - Prosjekt og beslutning

Den andre fasen omfatter perioden fra Trøndelagsutredningen ble levert i november 2015, og fram til (omtrent) da fylkesrådmann for den nye fylkeskommunen ble ansatt den 6. oktober 2016. Fremdeles er det mye snakk, men nå besluttes og handles det, og siden vi følger en tidslinje vil beskrivelsene framover veksle mellom internt og eksternt snakk, beslutning og handling.



Figur 6.1 Den andre fasen strekker seg i perioden 1.11.2015 – 30.9.2016

Fasen deles i to og markerer et skille i april 2016. Da starter beslutningsfasen, 2b. Hele denne andre fasen er en svært viktig periode og bærer preg av å både frivillighet og motstand, og noe hestehandel. Sentralt står de to likelydende vedtakene i fylkestingene fra 27. april 2016 om å søke Stortinget om sammenslåing. Samtidig legges også meldingen om regionreform fram for Stortinget, og utgjør en viktig dokument. Presset fra omgivelsene øker. Som vi skal se er veien fram til søknad om sammenslåing tidvis krevende. Først går vi tilbake til starten av fasen. Det er nå politikken for alvor designes, og siden det pågår en regionreform fra sentrale myndigheter er det naturlig å måtte gå noen runder fram og tilbake mellom politikkformulering og politikkdesign (Winter og Nielsen 2008).

6.1 Fase 2a Prosjekt. Perioden fram til april 2016

Trøndelagsutredningen og forslaget til intensjonsplan ble offentliggjort i en pressekonferanse på Værnes den 4. november 2015. Formålet med Trøndelagsutredningen var å gi fylkestingene et beslutningsgrunnlag for å avgjøre spørsmålet om sammenslåing, samt å gi føringer for blant annet politikk og organisering i et nytt fylke. Trøndelagsutredningen var basert på mandatet som ble opprettet i oktober 2014. Parallelt ble laget en politisk intensjonsplan som angir mål for sammenslåingen samt en rekke avklaringer av formell og praktisk art.

Intensjonsplanen beskriver at «Fylkestingene går inn for at den nye regionens administrasjonssenter med rådmannsfunksjon legges til Steinkjer» og at ordførerfunksjonen legges til Trondheim. Planen sier videre at Steinkjers andel av de administrative stillingene skal minimum være på dagens nivå. Fordelingen på det tidspunktet var cirka 200 ansatte i

Steinkjer og 300 i Trondheim. Intensjonsplanen sier samtidig ingenting om hva «regionens administrasjonssenter med rådmannsfunksjon» innebærer. Ved å lese denne og setningene rundt mer nøye ser vi at det kan ligge flere forståelser bak retorikken. Går vi inn i Trøndelagsutredningen ser vi at tolkningen referer til mandatet fra 2014, med tilføyelsen «...men samtidig bør også Trondheim ha administrativ tyngde...» (Trøndelagsutredningen 2015:16). Jamfør Brunsson (2006b) og Christensen et al. (2015) kan en politisk organisasjon med intensjon beslutte utydelige mål slik at aktørene som skal handle på bakgrunn av beslutningen, kan finne legitimitet for å handle på helt ulike eller forskjellige måter. Brunsson (2006b) kaller dette hyklerske organisasjoner. Vi finner nærmere beskrivelser av hvordan lokalisering er tolket, i prinsippnotat 2²³ som vi kommer tilbake til i fase 3.

Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen sendes på bred høring i desember med høringsfrist 5. februar 2016. Resultatene fra høringen ble presentert for fylkestinget den 2. mars, samtidig med at Opinion presenterte resultatene fra innbyggerundersøkelsen. Vi kommer tilbake til disse høringene i et senere avsnitt, lenger ut i tidslinjen for fase 2a.

Kompromisset med deling mellom byene og to lokasjoner ville innebære at Nord-Trøndelag fylkeskommune måtte si farvel til parlamentarismen som de nå styrte etter. Fylkesrådene i den parlamentariske styringsmodellen i nord hadde mer direkte fullmakter innenfor sine områder. Modellen med deling mellom byene mente man gjorde parlamentarisme uaktuelt siden det i denne kontekst innebærer politisk ledelse av administrasjonen: «Samtidig som nærheten til administrative beslutningsprosesser øker, tydeliggjøres også det hierarkiske forholdet mellom politikk og administrasjon. Ved at fylkesrådet også er administrativ ledelse, vil den administrative saksbehandling og rådgivning i prinsippet politiseres og kunne unndras offentlig innsyn.» (Trøndelagsutredningen 2015:42).

Flertallet av politikerne ønsket ikke folkeavstemning om sammenslåing. Intensjonsplanen la ikke opp til folkeavstemning, noe særlig Senterpartiet i Nord-Trøndelag, men også andre, likte dårlig. Senterpartiet mente at Nord-Trøndelag måtte fortsette som eget fylke (Tiller 2015). Det ble mobilisert og motstandere satte i gang prosesser for å påvirke virkelighetsoppfatninger og normer ved å ta i bruk slagord, myter og symboler, jamfør Brunsson og Olsen (1990). Fra folkemøter som ble arrangert rundt om i nordfylket, dominerte ønsker om folkeavstemning debatten (Ellingsen og Rise 2016; Gansmo 2016; Malmo 2016; Sandmo og Øwre 2016; Skjesol 2016), og uttalelser som at folk er opprørte, at dette er en viktig sak hvor

²³ Datert 1.3.2017

de vil bli hørt, at spørreundersøkelse ikke gir folket nok legitimitet, skinnendemokrati, råkjør og politisk spill, hersketeknikk og hemmelighold, en elite som bestemmer over folket, og mange flere utsagn, trumfer fylkesrådslederens argumenter. Mevassvik mente at opinionsundersøkelsen ikke måtte bagatelliseres, at det var en vitenskapelig anlagt høring der man «...vet at svaret som gis her gir et godt grunnlag for

å vite hva enkeltpersoner i Trøndelag

...men vi gir oss ikke.

mener...» (Skjesol 2016). I løpet av

*Venche Heimdal
leder folkeaksjonen «Ja til folkeavstemning»
Trønder-Avisa 4. februar 2016*

aksjonsperioden samlet Folkeaksjonen i

Nord-Trøndelag inn 9.400 underskrifter for

folkeavstemning og fikk inn cirka 400 høringssvar fra privatpersoner. Når beslutninger skal tas, mener Christensen og Daugaard Jensen (2008) at hvis alle kan blande seg i alt, må vi forvente en beslutningsstruktur svært følsom for deltakernes oppmerksomhet. De mener at deltakerne også har ulik energi og kan føre til at det kommer en strøm av problemer utenfra som gjør at organisasjonen må finne alternative forståelsesrammer, rasjonell beslutningstaking vil ikke fungere (Christensen et al. 2008; Cohen et al. 1972). Dette første var tilfellet for debatten om folkeavstemning, og konsekvensen var en svært vanskelig situasjon hvor det politiske prosjektet stod i fare for å rase sammen.

I talen til fylkestinget i desember 2015 tar fylkesrådsleder Mevassvik opp mange forhold som gjelder fylkessammenslåingen. Om diskusjonen om folkeavstemning sier hun: «...det er andre, legitime interesser som må høres i en slik sak enn bare den enkelte innbygger.

Kommuner, organisasjoner, næringsliv, frivillighet osv. har alle krav på å bli hørt.» Når det gjelder debatten om lokasjoner, roser hun i talen Sør-Trøndelag og Trondheim som rause

«...og jeg mener vi har en avtale som ikke bare kan sikre, men også styrke Steinkjers

posisjon som administrasjonsby.» Som Brunsson (2006b) sier, trenger ikke en politisk

organisasjon å produsere koordinerte handlinger. Grunnlaget for legitimitet dannes ved at organisasjonen reflekterer inkonsistente normer, en mekanisme som sikrer organisasjonens

overlevelse. Fylkesrådslederen trekker fram at Nord-Trøndelag vil oppleve en stadig mer

krevende økonomisk situasjon, og at denne vil komme som følge av endringer i inntekts-systemet. Det skal brukes mer penger der det bor mest folk, slik at spredtbygde fylker som

Nord-Trøndelag får drøyt 100 millioner kroner mindre, sier hun. Som følge av fornybar-satsning med tanke på fortsatt utvikling og vekst for kraftselskapet NTE vil årlig utbytte fra

NTE måtte reduseres, og Mevassvik varslers at fylkeskommunen står foran store økonomiske

tilpasninger, uavhengig av eierskapet til NTE og av en sammenslåing mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner.

I Trondheim kommune med storbyen Trondheim har Arbeiderpartiet sammenhengende hatt ordførervervet siden 2003. Når kommunen skal avgi hørings svar på Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen, gjengis dette i regionavisen med at rådmannen uttrykker undring over at Trondheim verken er nevnt i mandatet eller i saksutredningen for fylkestinget. Rådmannen mener at utredningen gir skinn av at storbyens vekst truer den regionale balansen. Det påpekes at veksten i Trondheim ikke skyldes tilflytting fra nabobyer og bygder, men er først og fremst et resultat av fødselsoverskudd og innvandring (Nestvold 2016). Innstillingen som skal til politisk behandling støtter at fylkesmannen legges til Steinkjer men sier at *både* fylkesrådmann og –ordfører i et Stor-Trøndelag må havne i Trondheim (Nestvold 2016; Tiller 2016). Dette mener konstituert rådmann Olaf Løberg viser at Trondheim anerkjenner Steinkjer som administrasjonsby og samtidig underbygger et sterkt og utviklingskraftig Trøndelag, noe som gir både regional og nasjonal balanse (ibid.). To av Senterpartiets representanter stiller under bystyrehandlingen spørsmål ved om det er gjennomførbart at administrativ og politisk ledelse skal legges til forskjellige byer. De peker på erfaringer og mener alt bør samles på ett sted av hensyn til kostnadseffektivitet og et optimalt tjenestetilbud (Tiller 2016). Det fremforhandlede forslaget viste etter rådslagning politisk flertall for intensjonsplanens foreslåtte deling mellom byene og hørings svaret støttet følgelig opp om dette. Som ordføreren i etterkant uttrykker det: «...i denne saken er det viktigst å holde prosessen i gang» (Tiller 2016). I hørings svaret påpekes likevel Trondheims rolle som motor i regionen og at en svekkelse av Trondheim også vil svekke Trøndelag. Trondheim kommune skriver i hørings svaret at det forutsettes at et nytt fylke gir mer effektiv ressursbruk, og fører til styrking av kvaliteten i fylkeskommunens tjenesteyting. I hørings svaret er nevnt behovet for overføring av statlige oppgaver til regionnivået, at den nye fylkeskommunen sikrer veg- og kollektivmidler til storbyen, tar over finansieringen av de store kulturinstitusjonene og det pekes ellers på behovet for å samordne statlige etater.

Den politiske diskusjonen i fylkesrådmannen i Sør-Trøndelags hjemkommune Melhus, har i lokalavisen fått overskriften «Hvorfor skal fylkesrådmannen fra Hovin til Steinkjer?» (Nakrem 2016). Overskriften er i seg selv interessant nok for på dette tidspunktet er ikke ny fylkesrådmann tilsatt, men det lar vi ligge. Spørsmålet er fra Senterpartiet i kommunen besvart med at det ikke er så viktig hvor fylkesordføreren og fylkesrådmannen sitter fordi de

har oppdrag rundt om i fylket. Den politiske retorikken fra møtet gjengis med at Melhus-politikerne ble advart: Dersom de sier noe om hvor sambygdingen skal være i framtida, kan det skremme nordtrønderne fra sammenslåing av trøndelagsfylkene (Nakrem 2016). Saken endte med at formannskapet i høringsvaret ikke uttalte seg om valget av Steinkjer. Disse to politiske behandlingene er valgt å ta inn i analysen som eksempler på den svake oppslutningen som delingen mellom byene fikk, under høringene. Ser vi dette opp mot det endelige resultatet, bekreftes Brunssons (2006b) teori om inkonsistenser og at man kan ende opp med en løsning som egentlig ingen av partene ønsket.

Trøndelagsmøtet har vært en årlig møteplass for beslutningstakere og samfunnsaktører siden 2010. Møtene ble drevet av Trøndelagsrådet, et politisk konsensusorgan mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner, Steinkjer kommune og Trondheim kommune. Møtet i midten av januar 2016 var kjennetegnet av uro med mye snakk og debatt. Årets tema var trøndersk gründervirksomhet, og intensjonen var å bevisstgjøre og sette ytterligere fart i tiltak som kunne fremme nyskaping og innovasjon og gjøre regionen sterkere i kampen om de nasjonale ressursene, ifølge den sørtrønderske fylkesordføreren Sandvik (Tiller 2016). Debatten om sammenslåing av fylkene fikk imidlertid mye oppmerksomhet. Motstanderne av fylkessammenslåingen, som var i mindretall, mobiliserte. Spesielt aktiv var motstanden fra Senterpartiet, SV og fagorganisasjoner i nordfylket, og allierte anført at tilhengere av en Stor-Trøndelag så anledningen til et få på plass en enda sterkere «betinget frivillighet» i sammenslåingsprosessen. Her viser empirien at det ble tatt grep, mye stod på spill for tilhengere. Kommunal- og moderniseringsminister Sanner bekreftet på Trøndelagsmøtets siste dag det som allerede dagen før var lekket til mediene: Dersom de to fylkene raskt ble enige og holdt seg til tidsplanen, skulle statsråden sørge for at fylkesmannsembetet i et sammenslått fylke, ble lagt til Steinkjer. Dette vekket kraftige reaksjoner, spesielt fra Senterpartiet i Nord-Trøndelag (Prestvik 2016; Reitan 2016). Igjen ble uttrykk om råkjør, politisk spill, manglende demokratisk prosess osv., gjengangere i ulike medier (ibid.). Hvordan denne beslutningen ble fulgt opp med handling, var ikke like viktig for ministeren. Stortinget vil sjelden eller aldri følge opp snakk og beslutning med handling, jamfør Brunsson (2006b). Sett i et myteperspektiv kan vi jamfør Christensen et al. (2015) anta at regionreformen har til hensikt å gi politisk gevinst for ministeren, uten å måtte føre til substansielle endringer. I den tredje fasen gjøres i kapittel 7 rede for hvordan fylkesmannen innenfor studiens tidslinje har løst beslutningen om å legge hovedsetet for en felles trøndersk fylkesmann til Steinkjer. Som

Winter og Nielsen (2008) påpeker, er det ikke alltid slik at den politikken som avleveres er den samme som det ble lagt opp til.

For å legitimere fylkessammenslåingen hadde fylkesrådslederen på folkemøtene snakket blant annet om at den nye regionen ville få gjennomføre forsøk med nye oppgaver. I januar 2016 sendte fylkeskommunen sammen med Sør-Trøndelag en fellessøknad til KMD²⁴ om nye oppgaver etter forsøksloven til et samlet Trøndelag²⁵. Kommunal- og moderniseringsminister Sanner hadde ved flere anledninger gått ut med lovnader om at nye større regioner skulle få gjennomføre slike forsøk. Svaret kom fra departementet 10. februar, og var negativt. «En skikkelig kalddusj» (Innherred 2016) som ble begrunnet med at departementet jobbet med stortingsmelding om ny regionreform og at Trøndelag måtte avvente stortingsbehandlingen av denne. En samlet drøfting av nye oppgaver til fylkeskommunene gjøres i kapittel sju.

Fylkeskommunene er ikke omfattet av regelen om innbyggerhøring i inndelingsloven § 10 (Prop. 130 LS 2015-2016). Begge fylkestingene gikk likevel inn for å gjennomføre en felles innbyggerundersøkelse for å få innbyggernes syn på en rekke spørsmål. Formålet var en bred kartlegging blant innbyggerne i Nord- og Sør-Trøndelag av holdninger og kunnskap knyttet til en mulig fylkessammenslåing. Det ble stilt elleve spørsmål til 2605 respondenter vektet på kjønn, alder og geografi. Undersøkelsen foregikk som telefonintervju over ti dager i januar 2016 (Clausen 2016). Uro og motstand var fortsatt toneangivende i Nord-Trøndelag, hvor mange tok til orde for at dette ikke var en demokratisk prosess. Gjentatte ganger pekte fylkesrådsleder Mevassvik på Trøndelagsutredningen og mente den viste at folkeavstemning ikke var den beste måten å høre innbyggerne på:

Vi legger derfor opp til en bred høring der alle aktører – næringsliv, kommuner, organisasjoner og enkeltpersoner, kan gi sitt syn til kjenne. Det er en bedre måte å få frem nyansene i hva trønderne er opptatt av inn i denne prosessen. (Tiller 2015).

I forkant av fylkestingsmøtet 2. mars økte spenningen. Hersketeknikk og uforståelig hemmelighold, var noen av karakteristikkene fordi sakspapirer verken om høringen eller opinionsundersøkelsen ble gjort tilgjengelig for politikerne i forkant av møtet. På dette tidspunkt blir situasjonen beskrevet som krevende, og tilliten til både politisk og administrativ ledelse i sammenslåingsprosjektet var satt på prøve. Etter turbulente uker ble

²⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet

²⁵ Fylkesrådet i Nord-Trøndelag sak 6/16. Tilsvarende i fylkesutvalget i Sør-Trøndelag, sak 10/16

det 2. mars holdt felles fylkesting for trønderfylkene. Her ble resultatene fra innbyggerundersøkelsen presentert. Også høringene fra Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen ble lagt fram på tinget. Hele 630 personer og organisasjoner sendte inn høringssvar. Hovedbildet var at mange støttet sammenslåing men at mange samtidig ønsket folkeavstemning. Som nevnt i et tidligere avsnitt var det svært delte meninger om å lokalisere fylkesordfører og fylkesrådmann på hvert sitt sted i Trøndelag. Spesielt var det skepsis blant nordtrøndere til plasseringen av fylkesrådmannen og fylkesordføreren i ulike byer. Mange nordtrønderske kommuner mente at alt burde ligge på Steinkjer (Trøndelagsutredningen, høringssvar 2016). Innbyggerundersøkelsen fikk samlet sett en oppslutning *for* sammenslåing på 53 prosent. Som forventet var det forskjeller i tallene mellom nord og sør, men likevel flertall for en sammenslåing i både Nord- og Sør-Trøndelag, blant de som hadde svart. På spørsmålet om en sammenslåing ville gi bedre eller dårligere mulighet for demokratisk påvirkning, stilte hele 50 prosent av de spurte seg nøytrale²⁶. Ser man på fordelingen mellom fylkene, var det liten forskjell mellom de som mente dette ble mye bedre/noe bedre. Dette kan tyde på at oppslutningen om fylkeskommunen er lav. Mer håndfaste spørsmål i innbyggerhøringen var knyttet til plasseringen av politisk og administrativ ledelse. Men også her svarte et relativt stort antall, 31 prosent, nøytralt²⁷ på spørsmålet om plassering på ulike geografiske steder. 31 prosent var for delingen og 34 prosent mot. Når det gjaldt plassering av administrasjonssenteret på Steinkjer, svarte 57 prosent i Nord-Trøndelag positivt og 24 prosent negativt. De tilsvarende tallene i Sør-Trøndelag var 28 prosent for og 32 prosent mot å velge Steinkjer som administrasjonssenter. Samlet for begge fylkene viste høringen 35 prosent for å velge Steinkjer, 27 prosent mot, og 35 prosent svarte nøytralt. Et vedtak om å slå sammen fylkene hadde god oppslutning selv om mange prinsipielt ønsket folkeavstemning først, men verken høringen eller innbyggerundersøkelsen gir overbevisende støtte til valget som ble gjort om to lokasjoner, jamfør Brunsson (2006b) og Cohen et al. (1972).

De to høringene gir svar som peker i flere retninger og tyder på at de fleste er seg selv nærmest. Folk foretrekker det man mener passer best for en selv. Ville utfallet blitt annerledes ved folkeavstemning? Brunsson (2006b) bruker folkeavstemninger som et eksempel på hykleri i politiske organisasjoner på bakgrunn av inkonsistens mellom prat, beslutning og handling. Det kan for eksempel skje dersom alternativene er tendensiøse og at de som avholder folkeavstemningen ønsker å få fram spesielle synspunkt. Det kan anvendes

²⁶ Verken bedre eller dårligere mulighet

²⁷ Verken positiv eller negativ

dobbeltmoral ved å utforme svaralternativene slik at det må velges mellom inkonsistente «onder», mener Brunsson (2006b). Påvirker gjør også hva som er passende ut fra myteperspektivet (Christensen et al. 2015). Når myter blir preget av argumentasjon, slagord og propaganda, trekker det til seg oppmerksomhet og flertallet av de som stemmer kan være påvirket av hva som preger motebildet for øyeblikket (Brunsson 2006a). På bakgrunn at det teoretiske perspektivet vurderes sannsynligheten for at en folkeavstemning kunne stoppet sammenslåingen av fylkene, som stor.

Selv om mange av høringene uttrykte utfordringer med å dele politisk og administrativ ledelse mellom byene og anbefalte å samle virksomheten på ett sted, gikk prosessen videre og det ble laget sak til fylkestingenes april møter som anbefalte å søke Stortinget om sammenslåing. Et eksempel på motstanden er følgende, når partiet vil fjerne forvaltningsnivået:

...utflagging av fylkeskommunens egne arbeidsplasser og arbeidstakere til en kommune 13 mil unna (...) Hvor realistisk og ikke minst hvor ønskelig er det? Konsekvensen er fire timer med pendling hver dag, et mer fragmentert familieliv og et klimaregnskap klimaforkjemperen Sandvik neppe vil tenke på. (Sivert Bjørnstad, stortingsrepresentant for Frp, 2014).

Men debatten hadde også lokale politikere som strakk seg ut over eget partiprogram:

Mitt inntrykk er at mange i Nord-Trøndelag frykter å bli spist av Trondheim. (...) Skal de to fylkeskommunene slå seg sammen, må vi i «storebrorfylket» være villige til å la Nord-Trøndelag få styre viktige funksjoner. (Yngve Brox, Høyrepolitiker i Trondheim, 2014).

Internt i fylkeskommunene hadde det tidligere vært en del motstand blant ansatte, særlig i nordfylket. Ansatte speiler befolkningen og innbyggernes holdning, og det var enkelte som mente at «dette ville gå over», uten sammenslåing, bekreftes det fra studiets respondenter. Empirien viser at så snart vedtakene om sammenslåing var gjort, utviste organisasjonen lojalitet til vedtakene. Det var god kraft internt i de to fylkeskommunale organisasjonene. De ansatte dette gjaldt, medvirket for at prosessresultatene skulle bli best mulig, og det som ikke var greit, forsøkte ledelsen å rette opp i. Noen ulemper oppstod på områder der det hadde tatt tid å få på plass ledere. Forhandlinger om rammer for ansatte og bred involvering var viktig for intern legitimitet. På den annen side, mener jeg jamfør Christensen et al. (2015) at vi kan ikke se bort fra at reformarbeidet bærer symbolske overtoner og organiseres slik at man

frem snakker det gode i reformen og toner ned motforestillinger. Dette kan gjelde både ledelse og ansatte, sistnevnte ønsker ikke å bli sett på som gammeldagse eller bakstreverske (Christensen et al. 2015). Det var fylkestinget, jamfør neste avsnitt, som i april møtet formelt vedtok intensjonsplanen med endring i overgangsordninger fra 3 til 5 år. Trygge rammer for ansatte kommer dette kapitlet tilbake til i avsnittet om omstillingsdokument, som hører til punkt 6.2.

6.2 Fase 2b Beslutning. Perioden fram til oktober 2016

I slutten av april 2016 gjorde begge fylkestingene likelydende, historiske vedtak om å søke Stortinget om sammenslåing. Tingene ble holdt på Stiklestad, parallelt, men i hver sin etasje. I saksframlegget til fylkestinget i Nord-Trøndelag kan man lese «Det er knapt noen sak som er så inngående debattert og behandlet av fylkestinget.» Dokumentet viser ellers til stort engasjement knyttet til den brede, offentlige høringen av Trøndelagsutredningen, på folkemøtene og «en større innbyggerhøring der et representativt antall nordtrøndere har svart på mange spørsmål knyttet til sammenslåing.» Det vektlegges Stortingets tydelige føringer for at det vil komme nye oppgaver til fylkesnivået til de fylkene som finner sammen; en sak som skulle diskuteres i Stortinget samme våren, - noe vi i ettertid vet ennå ikke er fulgt opp med beslutning men derimot er skjøvet ytterligere fram i tid²⁸. Saksframlegget sier at fylkesrådet anbefaler å *ikke vente* med å ta beslutning om sammenslåing inntil man har oversikt over hvilke oppgaver nivået skal ha, som noen har hatt til orde for å gjøre. Fylkestinget i Nord-Trøndelag åpnet en time før det sørtrønderske, og engasjementet fra politikermotstandere skapte debatt helt fram til vedtak. Karen Dille fra Senterpartiet påpekte at det i alle fall ble balanse i sammenslåingen: «Et positivt punkt er at administrasjonen blir på Steinkjer.» (Ellingen og Rise 2016). På det tilsvarende tinget i Sør-Trøndelag gjentok de fire opposisjonspartiene kravet om at folket må bli hørt, og la anført av Senterpartiets Liv Darrel fram forslag om å utsette vedtaket og gjennomføre en folkeavstemning (Ellingsen og Rise 2016). Verken innvendinger eller forslag om utsettelse fører fram. Sammenslåingen av fylkeskommunene vedtas med blant annet intensjonsplanens deling mellom byene. Beslutningen om å dele fylkeskommunen slik at politisk ledelse har tilhold i Trondheim, med administrasjon i begge byene men rådmannsfunksjonen og administrativt hovedsete i Steinkjer, er et eksempel på kryssende interesser og målkonflikter som resulterer i en løsning som egentlig ingen av partene ønsket, jamfør Brunsson (2006b), Cohen et al. (1972) og

²⁸ «Nye oppgaver» til det folkevalgte mellomnivået er nærmere drøftet i kapittel 7

Christensen og Daugaard Jensen (2008). Beslutningene skifter innhold over tid, og man sitter igjen med et kompromiss som ikke er i tråd med de deltagende partenes intensjoner.

Under innsamlingen av empiri til denne studien blir det påpekt at det var helt avgjørende for prosessens legitimitet at initiativet til fylkessammenslåingen kom fra Nord-Trøndelag, og at det også var avgjørende at det ikke ble gjennomført folkeavstemning. Folkeavstemninger har typisk lav valgdeltakelse og mobiliserer i vesentlig grad motstandere, og man vurderte at flertallet i Nord-Trøndelag med stor sannsynlighet ville vært mot sammenslåingen. Den valgte kombinasjonen med høring og innbyggerundersøkelse, åpnet for at alle som ønsket det kunne sende høringssvar, og ga anledning til å høre et bredt utvalg av innbyggerne og organiserte samfunnsaktører inkludert kommunene. Min analyse er at det er valgt løsninger basert på kompromisser og en slags konsensus mellom organisasjonen og omgivelsene, som man mente kunne gi den nye fylkeskommunen legitimitet. Men her vil jeg legge til at det gir likevel ingen garanti for at verken beslutninger eller handling blir som de ulike interessentene trodde eller mente, jamfør Brunsson (2006b).

Fylkestinget oppnevnte på april møtet fellesnemnd og revisor jamfør inndelingslova, det ble utpekt prosjektleder og assisterende prosjektleder, og vedtatt at den nye fylkeskommunen skulle styres etter formannskapsmodellen. Fellesnemnda ble sammensatt av alle 43 medlemmene av fylkestinget i Sør-Trøndelag og de tilsvarende 35 fra fylkestinget i Nord-Trøndelag, og fungerte som øverste politiske organ for sammenslåingsprosessen. Fellesnemnda fikk i oppgave å planlegge og forberede iverksetting av sammenslåingen fram til konstituering av nytt fylkesting i oktober 2017. For å håndtere Fellesnemndas oppgaver satte man ned et arbeidsutvalg med 15 medlemmer, ledet av Mevassvik fra Nord-Trøndelag. Et slikt arbeidsutvalg har som oppgave å behandle saker før de legges fram for fellesnemnda, og kan iht. inndelingslova gis myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker, eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter. I en stor fusjonsprosess vil et arbeidsutvalg kunne få stor innflytelse over politiske og administrative prosesser. Ansvaret for forsvarlig framdrift i sammenslåingsprosessen legges til arbeidsutvalget, det innebærer tett samarbeid med prosjektledelsen. Fellesnemnda hadde sitt første møte i slutten av juni i 2016.

De samme to topplederne som hadde drevet sammenslåingsprosjektet så langt, stabssjefen fra nordfylket og en fylkesdirektør fra sør, ble formelt utnevnt i fylkestingsmøtet i april, som hhv. prosjektleder og assisterende prosjektleder. «Vi startet arbeidet umiddelbart!» uttrykker informanter. Straks fylkestingsvedtakene var gjort startet fylkeskommunene det

administrative arbeidet: «Vi satt ikke og ventet på at det skulle komme godkjenning i Stortinget og kgl. res. utpå høsten.» Den interne prosjektorganisasjonen framstår som konsistent og handlekraftig, og tolkes i mine analyser til at medlemmene er enige om målet og at politisk og administrativ ledelse er rause på å finne kompromisser. Viljen til å lykkes og dermed kunne framstå som et nasjonalt utstillingsvindu for andre sammenslåinger, jamfør Brunsson (2006b) og Christensen et al. (2015), var stor. Det ble gitt ekstra frikjøp for tillitsvalgte, slik at de kunne fylle rollene sine på vegne av de ansatte. Det ga tillitsvalgte ubøyeelig anledning til å være representert i alle arbeidsgrupper.

På nasjonalt plan ble meldingen om regionreform lagt fram for Stortinget 5. april. Med innledningen «Tid for reform» representerer meldingen et forsøk på å gjøre offentlig sektor «mer effektiv, mindre og billigere» (Brunsson 2006b:25). Brunsson beskriver slike grep som nødvendige for at offentlig administrasjon skal komme opp av den depressive grøfta der selv offentlig ansatte omtaler sektoren som ineffektiv og treg. Det midtnorske prosjektet mener jeg reflekterer engasjement og vilje, og står slik i kontrast til Brunssons beskrivelser. Regionreformen gir bud om at samfunnet skal utvikles mer nedenfra, med mindre statlig detaljstyring og større rom for lokaldemokratiet. Den tar til orde for at noen utfordringer vil løses best på et regionalt nivå. Dette gjelder på områder der kommunene er for små, fordi investeringer og prioriteringer handler om utviklingen i større områder. Politiske avveininger gjøres best av folkevalgte. Regjeringen ønsker å tydeliggjøre og utvikle det regionale folkevalgte nivå som samfunnsutviklere. Det skal legges til rette for utvikling ut fra regionale muligheter og fortrinn, og for samordning av sektorer og prioriteringer som er viktige for utvikling i regionen. Meldingen foreslår derfor endringer i regionenes virkemidler og oppgaver som man mener vil gi grunnlag for en tydeligere samfunnsutviklerrolle. Reformen har intensjon om at brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse vil være i stand til å ivareta ny rolle og flere oppgaver, noe regjeringen mener bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Satt inn i denne studiens kontekst, gir meldingen jamfør Brunsson (2006b) skinn av at det endelig, etter mange år og utallige utredninger, vil skje store endringer i oppgavefordelingen mellom nivåene. Det utropes at samfunnsutviklingen krever helhetssyn, nøyaktig hva forskere har påpekt som en viktig begrunnelse for at regionalt folkevalgt nivå bør ivareta oppgaver på tvers av sektorer og kommunegrensar. Mellomnivået sies samtidig å være en hensiktsmessig aktør for å mobilisere for samarbeid mellom offentlige myndigheter som nivået ikke har instruksjonsmyndighet over, og private aktører samt lokale og regionale

interesser for øvrig. Fylkeskommunene tilskrives å ta en strategisk, mobiliserende og koordinerende rolle på regionalt nivå. Statlige regionale aktører som ikke samsvarer med fylkesgrensene og som varierer fra sektormyndighet til sektormyndighet, gir utfordringer. Mer om nye oppgaver til fylkeskommunene i kapittel 7.

Den interne prosessen har sterk driv. I juni 2016 vedtar fellesnemnda for Trøndelag fylkeskommune omstillingsdokumentet, som vil være arbeidsgiverpolitikken i sammenslåingsprosessen, og har vært gjennom drøftinger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i to runder. En god prosess med medvirkning og medinnflytelse, kommer tydelig fram i intervjuene. Dokumentet tar opp føringer om at sammenslåingen skal skape bedre forutsetninger for en kompetent og effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon, med attraktive og utviklende arbeidsplasser. Her inngår vern mot oppsigelse som følge av fusjonen i 5 år fra sammenslåingsdato. Det skal legges til rette for fleksible overgangsordninger slik at ansatte gis mulighet til fortsatt jobb i den nye regionen, med et vern mot å pålegges endret arbeidssted i 5 år fra sammenslåingsdato. De rause overgangsordningene i omstillingsdokumentet fungerer som trygghetsskapende tiltak, og bidrar til å skape ro rundt prosessen, ifølge informanter. Samtidig styrkes den interne legitimitet til fylkeskommunen som en attraktiv arbeidsgiver. Informanter medgir at det framover i tid vil bli noe turnover som følge av alderspensjonering, og at det var viktig å beholde ressurser og kompetanse i perioden. Prosessen og vurderingene føyer seg godt inn i tråd med nyinstitusjonell teori jamfør Christensen et al. (2015), Brunsson og Olsen (1990), Czarniawska og Sevon (1996). Dokumentet sier også noe om at det anbefales å starte arbeidet med å bygge felles organisasjonskultur. Ut over deltakelse i arbeidsgrupper og noe utveksling mellom lokasjonene som kom i gang etter hvert, da sammenslåingen var godkjent, vurderer jeg at kulturbygging er ett av områdene som har blitt viet liten oppmerksomhet fram til sammen-slåing. Delvis er dette selvforklarende, det blir knapt med kapasitet når omstillingsprosessen ivaretas av organisasjonen selv, samtidig som de skal drive sin ordinære virksomhet. Kun med unntak av litt skrivehjelp og senere noe ekstra IKT-ressurser, valgte ledere i fylkeskommunen å gjøre bruk av egne ressurser i omstillingen, noe som forankrer endringene og styrker sannsynligheten for en vellykket reform (Gjelsvik 2007, Christensen et al. 2015), men som på den annen side fører til større slitasje på ansatte og på arbeidsmiljøet, og kan av den grunn gi uønskede effekter på sikt. En potensiell effekt av at ansatte gis anledning å fortsatt jobbe i samme by og kanskje i samme miljø som før, kan være utfordringer med å tilpasse seg i oppgaveløsningen til ny styringsform, noe som vil gjelde for sentraladministrasjonen

som hadde vært vant til parlamentarisme. Dette understøttes av empirien som viser at det vil kreve endringer i måten å jobbe på ved overgangen fra parlamentarisme til formannskapsmodell. Dette tillater ikke studiens tidslinje å følge videre, men poenget inngår i oppsummeringer.

Overordnet prosjektplan vedtas i fellesnemndas junimøte. Planen viser organiseringen av prosjektet og gir føringer for aktiviteter, tidsplan, fremdrift og økonomiske rammer, og blir et viktig verktøy helt fram til formell sammenslåing av fylkeskommunene. Planen fastsetter at prosjektet skal sikres både intern og ekstern forankring i form av to referansegrupper. Rundt sommerferien arrangerer prosjektorganisasjonen kick-off-samling med begge fylkesadministrasjonene. Prosjektet velger å videreføre arbeidsgruppene fra utredningsfasen, og satte sammen folk både fra nord og sør, i arbeidsgrupper som korresponderte med de forskjellige fagområdene. De som deltar er ansatte i sentraladministrasjonene, det vil si alle utenom de ytre enhetene - som i fylkeskommunene på dette tidspunkt omfattet videregående skoler, fagskoler og tannhelseklinikker. Sør-Trøndelag hadde jobbet mye med utvikling på IKT-siden. Det ble bestemt at hele den nye fylkeskommunen skulle over på sammen digitale plattformen som sørfylket hadde gode erfaringer med. Det ble tidlig bestemt at organisasjonen skulle ta i bruk skyløsninger og nye samhandlingsverktøy, og digital postforsendelse. IKT ble et område som tidlig måtte levere slik at den nye organisasjonen hadde en felles IKT infrastruktur. Digitalisering fikk gjennomgående høy prioritet. «Skal vi være i stand til å levere likeverdige tjenester til 460.000 trøndere, så er vi nødt til å digitalisere tjenestene», mener studiens informanter.

Den formelle prosjektorganisasjonen utarbeider i august 2016 retningslinjer for overtallighet og for innplassering av ansatte, dette drøftes jamfør retningslinjer om medbestemmelse.

I september 2016 kommer pressemelding fra statsråd Sanner med lovnad om at det første fylket som slår seg sammen, vil få overført arbeidsoppgaver fra fylkesmannen. Saken gjelder et toårig forsøk med regionalt næringsprogram i landbruket, fra 1. januar 2018. Målet er å se om det er mulig å utvikle en forvaltning som tar hensyn til gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk, samtidig som det åpnes for økt innflytelse fra regionalt folkevalgt nivå. Siden oppgavene forutsetter samarbeid i regionalt partnerskap, er de egnet overført jamfør samfunnsutviklerrollen. I omfang skulle dette vise seg å omfatte svært lite. Det fulgte ikke med personalressurser, og som økonomisk kompensasjon skulle fylkeskommunen få totalt kr 770.000 over to år. I volum er denne saken å anse som smuler, og jeg mener det ikke tjener

til annet enn et forsøk fra regjeringen på å legitimere snakk og lovnader om nye oppgaver til fylkeskommuner som frivillig søker sammen.

I september 2016 godkjennes sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner av kongen i statsråd. Internt i fylkeskommunen innføres tilsetningskontroll.

6.3 Oppsummering av kapitlet

Dette kapitlet beskriver den mest turbulente perioden i prosessen fram mot sammenslåing. Trøndelagsutredningen ble lagt fram og skapte engasjement, særlig i nordfylket. Parallelt var det lite hjelp å få fra regjeringen. Trøndelags ambisjoner om å få gjennomføre forsøk med nye oppgaver ble avslått, og spørsmålet om hva fylkeskommunene skal holde på med framover, var fortsatt uavklart og bidro ikke til å skaffe legitimitet til prosessen. Jeg mener empirien viser at aktørene i sammenslåingsprosjektet framstod konsistent, og at toneangivende politisk og administrativ ledelse fikk ansatte i organisasjonen med seg og det ble jobbet målbevisst uten å vente på avklaringer fra Storting og regjering. Det administrative prosjektet hadde likhetstrekk med Brunssons (2006b) beskrivelser av handlende organisasjoner, og kan i seg selv stå som bilde på at nivået henter legitimitet fra både politikk og handling. Formelt handler prosjektet på basis av politiske beslutninger, men jeg har analysert empirien til at de valgte løsningene er et resultat av bred deltakelse fra det Olsen (1986) kaller sektorspesialister og partsrepresentanter.

Handlingslammelse som følger av konflikter, kan i en politisk organisasjon også løses ved at man fordeler roller, slik at det utad framstår som om beslutningstakerne, dvs. politikerne, har full legitimitet. Hvis administrasjonen eller andre rigger prosessen slik at folket selv vikles inn i beslutningene, kan politikerne i etterkant skjule seg bak ved å si at dette har folket selv vært med på å beslutte. Ved å koble og dekkoble beslutningsprosesser, kan dobbeltmoral eller inkonsistens legitimeres (Brunsson 2006b). Brunsson viser gjennom egen empiri eksempel på at byråkratiet kan være den sterkeste part, når det i realiteten er administrasjonen som initierer saker. I Trøndelagsprosjektet bærer innsamlet empiri preg at en organisasjon med god kobling mellom den politiske og administrative ledelsen av sammenslåingsprosjektet. Ressursene spiller på hverandre og samtidig tillates bred bottom-up involvering internt i organisasjonen. Respondentene gir inntrykk av lite interne konflikter, man har funnet løsninger. Den interne legitimiteten synes å være sterk.

Informanter i fylkeskommunen mener at sammenslåingen av fylkene aldri ville funnet sted dersom man ikke hadde blitt enige om en formannskapsmodell. En parlamentarisk styringsmodell ville ikke tillatt delingen mellom byene. Fylkene hadde ulik politisk kultur. Fylkeskommunen var viktig i det nordtrønderske samfunnet, og spilte en viktig rolle. Politikere og samfunnsaktører i Nord-Trøndelag fylkeskommune var gjennom parlamentarismen vant til at fylkespolitikere hadde stor myndighet. Det ga seg uttrykk i tett samarbeid med subregionale²⁹ aktører rundt om i fylket, og både på kultur- og næringsområdet viste politikerne stor handlingskapasitet. Intervjuene viser at det ble snakket om at de reiste rundt med en egen «pengesekk» og delte ut midler til ulike tiltak, uten politisk behandling. I Sør-Trøndelag var det motsatt. Her var organisasjonen vant til politisk behandling og administrasjonens rolle var mer tydelig. Brunsson (2006b) påpeker at slike ulikheter kan gjøre det vanskelig å handle unisont i den nye organisasjonen. En politisk organisasjon som ikke opptrer samstemt vil veksle mellom samhold med fokus på handling, og uenighet med fokus på politikk. Noe som kan påvirke organisasjonens handlekraft og i ytterste konsekvens dens overlevelsessevne. Et administrativt apparatet som stadig opplever konflikter vil også oppleve slitasje og vil over tid stå i fare for kollaps, mener Brunsson. En annen fare som Brunsson trekker fram er dersom politikerne etter sammenslåingen trekker egenlegitimitetskortet og foretrekker å opptre som representanter for sitt tidligere distrikt, på bekostning av helhetsperspektivet og det nye fylkets samlede utfordringer. Å forme en ny fylkeskommune basert på konsensus i stedet for på konflikt, tolkes til å være Brunssons oppskrift. Det stiller store krav til politisk og administrativ ledelse, og til strategisk forståelse av politiske organisasjoner som relativt løst koblet og som vil ha større utbytte av inkrementelle beslutningsstrategier for å sikre handlekraft (Brunsson 2006b).

Vi er gjennom kapitlet gjort kjent med at flertallet av høringssvarene fra Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen anbefalte at man valgte én felles lokasjon for politisk og administrativ ledelse, og ikke deling mellom byene. Det var heller ikke så store forskjeller mellom anbefalingene mellom nord og sør når det gjaldt dette spørsmålet. På den annen side ser vi lokale aktørers forventninger til Steinkjer som den foretrukne fylkeshovedstaden i et sammenslått fylke, slik vist i fase én. «Det var ikke slik ment!» er et utsagn fra en informant, når dette tas opp. «Når det er pekt på administrasjonssted på Steinkjer så er det litt symbolet på at fylkesrådmannen har oppmøtested på Steinkjer», uttaler en av informantene. Brunsson (2006b) viser at de utenfor organisasjonen er mindre interessert i organisasjonens overlevelse

²⁹ Min benevnelse av de trønderske regionene i det nye fylket

og mer interessert i at den produserer varer, tjenester og resultater, som tilfredsstillende og passer egne behov. Dette gjenspeiles i svarene på høringsrunden, og gjelder i stor grad også for innbyggerundersøkelsen: Mange er positive til reformen, men samtidig opptatt av å ivareta egne interesser.

Dette kapitlet har forsøkt å analysere prosessen jmfør tidslinjen i figur 2.1, og det er gjort løpende drøftinger underveis. I kapittel sju gjøres en mer omfattende drøfting av funn med vekt på to lokasjoner og nye oppgaver, mens kapittel åtte vil oppsummere de empiriske funnene.

7 Den tredje fasen – Implementering

Den tredje og siste fasen starter når fylkesrådmann blir ansatt i oktober 2016 og går fram til Ekspertutvalget legger fram sin rapport den 1. februar 2018. Vi kaller denne fasen for implementering. Den formelle sammenslåingen skjer i denne tidsperioden, og mange av de endringene som naturligvis må skje i forbindelse med fusjonen, skjer gradvis både før og etter den formelle fusjonsdatoen. Samtidig kommer vi også tettere på respondentenes egne stemmer. Nå er alle en del av «organisasjonen».



Figur 7.1. Den tredje fasen strekker seg i perioden 1.10.2016 – 1.2.2018

Implementeringsprosessen i en integrert implementeringsmodell omfatter iverksettelsen og gjennomføringen av alle de ulike aktivitetene som inngår, det handler om interessentatferd både i og utenfor organisasjonen, og om ledelse, - ofte i et komplekst samspill (Winter og Nielsen 2008). De deltakende aktørenes vilje og evne og kontekstuell kjennskap spiller således en avgjørende rolle for om det blir suksess eller implementeringsproblemer. Studiens empiri har allerede kartlagt bred interorganisatorisk bottom-up medvirkning, en atferd som styrker forankringen i egen organisasjon og fremmer intern legitimitet. Samtidig vet vi at politiske organisasjoner kan vært løst koblet både mot organisasjonens egne politikere og mot omgivelsene for øvrig. En forutsetning for suksessfull implementering er at det foreligger et hensiktsmessig politikkdesign, for eksempel vil symbolpolitikk gjerne virke kontraproduktivt i så måte.

Dette kapitlet som presenterer den tredje fasen har en litt annen struktur enn de to foregående kapitlene. I fase tre inngår flere analyser og drøftinger. I del 7.1 kommer først en oversikt over interne og eksterne aktiviteter og hendelser som følger tidslinjen. Deretter drøftes noen tematiske områder: Lederslitasje, effektivitet og kostnader ved to lokasjoner, inntektssystemet, regional samordning, fylkesrådmannen og legitimitet, Steinkjer som administrasjonsby, fylkesmannen i Trøndelag får hovedsete i Steinkjer, fylkeskommunen som omdømmebygger og inkrementell versus rasjonell beslutningsatferd. Del 7.2 handler om nye oppgaver og virkemidler til mellomnivået. Dette er et stort tema og et viktig område for fylkeskommunen, og har i casestudyens kontekst blitt reist som helt avgjørende. I del 7.3 oppsummeres kapitlet med et avsnitt om den nye fylkeskommunen i et interorganisatorisk perspektiv, og avsluttes med et avsnitt om delingen mellom byene.

7.1 Fase 3 Implementering. Perioden fram til februar 2018

TIDSLINJE:

Fylkesrådmann, fylkesdirektører og prinsipper for administrativ organisering

Den 6. oktober 2016 tilsettes fylkesrådmannen for Trøndelag fylkeskommune. Han går umiddelbart inn i rollen som prosjektleder av sammenslåingsprosessen, og utformingen av administrative nivå går inn i en ny fase. Fylkesdirektørene for de fem avdelingene er ansatt og kommer på plass, det samme gjelder assisterende fylkesrådmann. Det beskrives som helt nødvendig for å skape ro at fylkesrådmannen etablerer seg med leilighet på Steinkjer straks han tiltrer som prosjektleder, et grep som jeg mener gjøres for å legitimere Steinkjer som administrasjonssenter, i den pågående debatten. Fylkesrådmannen står med sin tilstedeværelse på Steinkjer som en reklameplakat for beslutningen om deling mellom byene, jamfør myteperspektivet (Christensen et al. 2015).

En rekke interne dokumenter utarbeides som ivaretar roller og forpliktelser i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen³⁰. Det utarbeides retningslinjer for overtallighet og innplassering av ansatte i Trøndelag fylkeskommune, etter bred medvirkning fra tillitsvalgte. Med unntak av ledere, som er vurdert å være i en særskilt situasjon, er det for å holde mest mulig ro i organisasjonen besluttet at det ikke skal meldes overtallige til den nye fylkeskommunens stillingsbank før 1. januar 2022.

³⁰ Jamfør arbeidsmiljølovens bestemmelser

I perioden desember 2016 – mars 2017 presenterer prosjektlederen to prinsippnotat om administrativ organisering av henholdsvis nivå 1 og nivå 2 i Trøndelag fylkeskommune. Nivå 1 omfatter avdelingsnivået, som ledes av overordnet ledelse og fylkesdirektørene. Nivå 2 er seksjonsinndelingen. Det første prinsippnotatet tar til orde for at økt virksomhetsomfang gir mulighet for økt spesialisering. Som utfordringer trekker dokumentet fram to lokasjoner, et dobbelt så stort geografisk virksomhetsområde, og forventninger om større helhet og sammenheng i oppgaveløsningen. En av fylkeskommunens fire administrative roller er utviklingsrollen, som fylkeskommunens sentrale og strategiske ledelse har et overordnet ansvar for oppfølging av. Notatet peker på utviklingsrollen som en ganske åpen og fri rolle, nært knyttet til hvordan fylkeskommunen med egne ressurser og i samarbeid med andre samfunnsaktører, kan fremme samfunnsmessig utvikling i fylket. Samfunnsutviklerrollen vil ligge nært opp til dette perspektivet, men vil ikke kunne finne sin organisatoriske form før organisasjonens strategiske ledergruppe er etablert. Det helhetlige ansvaret for samfunnsutviklerrollen er i prinsippnotat 2 bekreftet lagt til fylkesdirektørene. Studiens respondenter hevder at den nye fylkeskommunen har ambisjoner om å bli mer modig, tørre mer, noe som gjelder både for administrasjonen og politikerne. Ambisjonene går blant annet på planområdet, man ønsker en fylkeskommune som tar rollen som planmyndighet på en annen måte enn hva som er gjort tidligere. Som infrastrukturutbygger har nivået store oppgaver og en ny fylkeskommune må ta den regionale rollen for å oppfylle Stortingets målsettinger.

Den formelle organisasjonsstrukturen forsøker man i stor grad å forme slik at den speiler de ulike arbeidsgruppene innsjikt, men dette lar seg ikke gjøre på alle områder. Et viktig prinsipp blir det enhetlige fag- og lederansvaret som lederne i fylkeskommunen får. Ingen ledere skal ha bare deler av Trøndelag som sitt ansvarsområde, og det skal ikke praktiseres «plassledelse». Tross geografisk avstand skal alle enheter, med unntak av tannhelse, ha sentrale administrative funksjoner i begge byene, og disse enhetene skal ha samme ledelse uavhengig av hvor den enkelte ansatte har sitt oppmøtested, og uavhengig av hvor den aktuelle lederen har sitt oppmøtested. Ledere skal ha tilstrekkelig tilstedeværelse hos sine ansatte. Prinsippet om «oppmøtested» speiler intensjonsplanen som sier at Steinkjers andel av de administrative stillingene skal minimum være på samme nivå som ved sammenslåingstidspunktet. Det kommer fram i intervjuene at noen definerer «regionens administrasjonssenter» som fylkeskommunens administrative tyngdepunkt. Prinsippnotat 2 sier at «administrasjonssenter» må forstås som at bestemte sentrale funksjoner og roller skal utøves i eller fra

Steinkjer, eksempelvis skal den strategiske ledelsens faste, felles lederaktiviteter som hovedregel foregå i Steinkjer. Notatet sier samtidig at poståpning og skanning av innkomne fysiske brev må foregå i Steinkjer, som også skal være fylkeskommunens postadresse. Siden alle ledere pålegges å ha tilstrekkelig tilstedeværelse hos ansatte både i Steinkjer, Trondheim og i ytre enheter, betyr det at selv om rådmannens ledergruppe skal ha hovedbase i Steinkjer, så vil de i praksis ha begrenset kontormessig tilstedeværelse der. Prinsippet om tilstrekkelig tilstedeværelse hos ansatte gjelder for alle ledernivåer. Empirien viser at det på et tidlig tidspunkt var uttrykket vagt, hva valget av Steinkjer som administrasjonssenter ville innebære. For å slippe å si en ting, og gjøre noe annet (og kanskje risikere å bli avslørt), valgte man å uttrykke seg uklart, jamfør Brunsson (2006b). Det framkommer ikke om vedtaket om deling mellom byene ville tilføre Steinkjer eller Innherredsbyen flere arbeidsplasser. For å kunne håndtere flere mål og inkonsistente krav samtidig, viser den hyklerske strategien seg nyttig for å beholde legitimitet (Brunsson 2006b). Hykleri er løsningen på problemet, ikke selve problemet, slik Brunsson (ibid.) ser det.

Moderne kommunikasjonsløsninger som gjør det enkelt og ukomplisert å kommunisere mellom ulike lokasjoner, trekkes i prinsippnotatene fram som et viktig prinsipp. Forhold som trolig vil påvirke balansen mellom byene, er slik respondentene ser det for det første hvor mange som etter hvert går av med pensjon³¹, og hvor disse har sitt oppmøtested. For det andre vil nye oppgaver til fylkeskommunene kunne påvirke organisasjonsutformingen og antall ansatte.

Innplassering av seksjonssjefer i den nye organisasjonen var mer eller mindre ferdig til påske 2017. Prinsippnotat 2 bringer foruten hovedskisser for organisering av seksjonsnivået, mer konkret opp de såkalt gjennomgående saksområdene i den nye organisasjon. Dette omfatter tverrfaglige områder hvorav noe er knyttet til samfunnsutviklerrollen, og hvor utpekte avdelingsledere vil få en helhetlig ansvar for koordinering.

Empiri viser at samspillet mellom politikk og administrasjon vil endres mer vesentlig for aktørene i nordfylket som var vant til et helt annet politisk system. Dette innebærer også endringer for politikere fra nordfylket som gjennom formannskapsmodellen vil få en helt ny hverdag. Fra å ha direkte makt og myndighet, tilgang til håndpenger som kunne smøre systemet, må de nå få denne fullmakten fra det politiske organet de representerer. Hvordan dette vil oppfattes blant viktige medspillere og samarbeidspartnere, for kommuner,

³¹ Det er forventet et forholdsvis betydelig antall alderspensjonerings framover i tid

næringsliv, kulturinstitusjoner osv. inngår ikke i denne studien. Men det bringer fram en ny problemstilling, som oppgaven ikke gir rom for å studere: Hvordan skaffer fylkeskommunens politikere sin legitimitet når en slik endring oppstår?

Prinsippnotat 1 fra desember hadde som ambisjon at alle administrativt ansatte skulle være innplassert i den nye organisasjonen innen sommeren 2017. Dette klarte man i stor grad, med unntak av noen justeringer tidlig på høsten. Det er nevnt at interne arbeidsgrupper har vært i sving siden sammenslåingsvedtaket i april 2016, jamfør Gjelsvik (2007). Arbeidsgruppenes løsningsforslag som omfattet både tekniske løsninger og organisering av arbeidsprosesser, omfavnet også skisser for personell- og kompetansebehov, og inngikk derfor i grunnlaget som lederne la til grunn i forbindelse med innplasseringene.

Fylkesrådmannen har i november 2017 sitt første felles ledermøte for alle lederne i Trøndelag fylkeskommune, og samlingen beskrives av respondenter som en positiv opplevelse. En av erfaringene herfra er at fylkeskommunen må bli flinkere til å markedsføre seg som tjenestetilbyder, omdømmefokuset må opp. Det sies at blant innbyggerne er det eksempelvis mange som ikke kjenner til at videregående skoler er en fylkeskommunal oppgave, og dette ønsker man å gjøre noe med.

TIDSLINJE: Fylkeskommunen og omgivelsene. Konstituering av nytt fylkesting

Det er stor aktivitet høsten 2017. Fylkeskommunen gjennomfører i september møtemaraton rundt om i de trønderske subregionene³² i det nye fylket. Hensikten er å starte diskusjoner og hente innspill for kommende saker og strategier. Samtidig etableres kontakter og nettverk. Dette er et av tiltakene for å bli mer modig og mer synlig, og flere av respondentene påpeker at ambisjonene i like stor grad gjelder administrative ledere som politikerne.

Flere «posisjonerer seg»: I september går de tre ordførerne fra Levanger, Verdal og Stjørdal foran og etablerer et nytt regionråd. Poenget er å bli en maktfaktor mellom Steinkjer og Trondheim, og heve bevisstheten til kommunene mellom de to ytterpunktene i det nye fylket, sier ordfører Iversen fra Arbeiderpartiet, Verdal kommune (Opheim 2017). Denne type posisjonering blir fra fylkesrådmannen omtalt som en måte å stille opp mot de sterkeste kreftene på Innherred. Det drives «kretsmesterskap», noe som i ytterste konsekvens kan bidra til å undergrave Innherred, selv om det motsatte er målet (Brunsson 2006b; Cohen et al. 1972).

³² Min benevnelse av de trønderske regionene i det nye fylket

Den 3. oktober 2017 hadde arbeidsutvalget for fellesnemnda sitt siste møte, på Hovde Gård på Ørlandet. I midten av oktober 2017, tre måneder før formell sammenslåing, konstitueres det nye fylkestinget som skal fungere fram til fylkestingsvalget i 2019. I denne overgangsperioden vil fylkestinget bestå av alle de 78 medlemmene som utgjorde fellesnemnda. Etter valget i 2019 reduseres fylkestinget fra 78 til 59 medlemmer. Tore O. Sandvik velges som fylkesordfører. Kanskje overraskende for mange, som mente at Mevassvik var naturlig kandidat basert på initiativet tilbake til 2013. På den annen side ligger det mange komplekse prinsipper bak denne fusjonen og empiri gir uttrykk for at mye kunne velte suksessen dersom opplevd balanserte avtaler ble satt på prøve. «Jeg synes vi i det hele tatt har fått dårlig betalt av regjeringen for å slå sammen fylkene. Det er veldig rart å gi fylkene rollen som samfunnsutviklere, og etterpå kutte i den muskelen de skal bruke til samfunnsutvikling», siteres Sandvik (Nestvold Jr. 2017) på fylkestinget. Sandvik har med jevne mellomrom, helt siden år 2000 tatt til orde for å samle det som «danskekongen splittet» for over 200 år siden (Svardal 2017). I stedet er det bygget opp et stort, statlig byråkrati som gjør oss tregere i bevegelsene, mener fylkesordføreren.

Mevassvik fra Arbeiderpartiet og Hallem fra Senterpartiet, begge fra tidligere Nord-Trøndelag, stod på hver sin side under striden om fylkessammenslåing. «De som var sterkest mot sammenslåingen aksepterte nederlaget og ga med en gang alt for å bygge det nye Trøndelag», siteres Mevassvik (Nestvold Jr. 2017). Hallem på sin side uttaler «Etter at vi tapte avstemningen på Stiklestad i april 2016 måtte jeg gjøre en ny vurdering (...) ...innbyggerne i Nord-Trøndelag og våre velgere hadde lite å tjene på at vi kastet kortene og inntok en passiv og negativ tilnærming til sammenslåingen når flertallet hadde bestemt en annen retning.» (Nestvold Jr. 2017). Hallem siteres også med at Senterpartiet bidro med politisk press som ga en bedre balansert avtale, slik at løsningen ble at fylkesmannen og fylkesrådmannen ble plassert i Steinkjer (ibid.).

Tidlig i oktober kom nyheten om at 30 av de 230 arbeidsplassene i Landbruksdirektoratet skal flyttes til Steinkjer. Aktuelle fagområder er administrasjon, skogbruk, erstatning og arealbruk (Bones 2017). «Dette (...) vil øke attraktiviteten til Steinkjer og til hele regionen, og sikre maktspredning» uttaler Steinkjer-ordfører Gram fra Senterpartiet (ibid.).

TEMA: Lederslitasje, effektivitet og kostnader ved to lokasjoner

Prinsippet om enhetlig ledelse i fylkeskommunens sentraladministrasjon er krystallklart. Ledere skal ha enhetlig ansvar for alle funksjoner og ansatte i egen avdeling, og for begge

eventuelt alle lokasjonene. Informanter medgir det vil medføre større slitasje på lederne men mener dette i liten grad vil gjelde øvrige ansatte. Lederne pålegges å reise mellom byene for å ivareta ledelse, og skal ha «tilstrekkelig tilstedeværelse» hos sine ansatte. Det innebærer også at tid går bort til reising, det må være tilgjengelig kontorplasser til lederne i begge byene, og dette genererer ekstra kostnader. Organisasjonen bruker budsjettmidler på løsninger som den ikke selv har valgt, midler som i stedet kunne vært benyttet til noe annet. Likevel er det en relativt konsistent løsning, forutsatt at politisk og administrativ ledelse og organisasjonen som helhet følger opp beslutningene, noe oppgavens tidslinje ikke gir svar på. På den annen side er det mulig å se dette som dobbeltmoral, jamfør Brunsson (2006b), organisasjonen velger ulike ideologier for indre og ytre bruk. Mens det utad snakkes om administrasjonssenter og rådmannsfunksjon i Steinkjer, er det i virkeligheten fylkesrådmannen som har «oppmøtested» der, og de formelle ukentlige ledermøtene skal som hovedregel legges dit. Når det gjelder ansatte, sies det samme utad, mens innad har politikerne som nevnt vedtatt trygge rammer for ansatte. Noe politikerne kanskje mente at de *måtte*, for å legitimere at de samtidig besluttet dublering i politiske utvalg osv. fram til neste valg, høsten 2019. På den annen side, om vi ser på fylkeskommunen som en institusjon jamfør Scott (2014) kan vi anta at det vil være krevende å forvente endringer når de nevnte trygge rammene innebærer at ansatte slipper å flytte på seg, eventuelt slipper å skifte arbeidsmiljø eller å la seg påvirke av nye impulser om andre måter å løse oppgaver på.

Utfordringer for den nye fylkeskommunens politiske ledelse vil komme. Regjeringens regionreform har flere mål, hvorav ett handler om økt effektivitet. Samtidig er det varslet strammere tider og mindre statlige overføringer. Regjeringen Solberg har markert seg med flere NPM-mål som bl.a. offentlig effektivisering og økt produktivitet. Foruten kommune- og regionreformene er det også tatt grep i retning av post-NPM gjennom færre departementer og ny organisering av sentraladministrative oppgaver; f.eks. Gjedrem og Fagernæs (2016). Den første Solberg-regjeringen startet tidlig med sin jakt på «tidstyver» og mindre regulering, og varslet dermed en endring som viste kontraster til den foregående rødgrønne regjeringen som var mer skeptisk til NPM (Christensen et al. 2015). Med dette bakteppet er det grunn til å tro at så lenge vi har en borgerlig regjering, så vil heller ikke forventningene som er nevnt over, avta. Det vil forventes effektivitet og den mest effektfulle måten å vise dette på for en nasjonalforsamling, er å kutte i statlige tildelinger.

Fra dokumentstudier ser vi at forskere ved NIBR har anbefalt formannskapsmodell som styringsform for fylkeskommunen. Forskerne mener den er strategisk mer hensiktsmessig for

et regionalpolitisk lederskap som må ha et gjennomgripende helhetsperspektiv, et perspektiv de mener er viktig både for regionalpolitikere og den administrative ledelsen. Dette fordrer et sektorovergripende perspektiv også i administrasjonen, mener Hanssen og Hofstad (2016). Casestudyen gir ikke svar på om delingen mellom byene kan svekke fylkeskommunens evne til å fylle samfunnsutviklerrollen og til å sette nasjonal politikk ut i livet i en regional kontekst. Den nye organiseringen tillater at ansatte selv kan velge sitt oppmøtested, noe som jeg tenker i realiteten betyr at de fleste ønsker å fortsette å arbeide i samme by som før sammenslåingen. Videre er nevnt at empirien har vist ulikheter i hvordan administrasjonene arbeidet. Sammenslåingen og overgangen til formannskapsmodell krever at det arbeides på en annen måte administrativt. Dette kan være krevende å følge opp for ledere som har ansatte på to lokasjoner med 120 kilometers avstand, en ulempe som jeg tenker kan styrkes dersom praksis ikke utfordres ved at ansatte beveger seg mellom byene i særlig grad. Reformbølgen som har rullet over vestlig offentlig sektor i mange år og som også Norge har støttet, har hatt til hensikt å effektivisere tjenester, forenkle forvaltningen, dempe utgiftsveksten og skape lønnsomhet i statlig næring (Tranøy og Østerud 2001). Beslutningen om to lokasjoner, valgfritt oppmøtested, og tryggere rammer i de fem årene, er jeg tvilende til er forenlig med myndighetenes og regionreformens forventninger om effektivisering og avbyråkratisering. Knappe ressurser eller overforbruk kan for øvrig raskt bli synlig gjennom offentlige tildelinger gjennom inntektssystemet. En tredje implikasjon, som påpekt i empiri fra NIBR (Hanssen og Hofstad 2016), er at sektortenkningen ofte blir forsterket i større organisasjoner med tyngre kompetansemiljøer, slik vi må forutsette blir tilfellet ved en fylkeskommunal sammenslåing.

TEMA: Inntektssystemet

I oktober 2017 ble det i Statsbudsjettet slått fast at Trøndelag fylkeskommune får rundt 20 millioner mindre å rutte med i 2018, i forhold til hva de justerte prognosene forventet. «Dette gjør oss ikke i stand til å fylle rollen som samfunnsutvikler», uttaler fylkesrådmannen, og peker på at politisk og administrativ ledelse har reist mye rundt i det nye fylket og at det ikke er mangel på prosjekter som trenger drahjelp. Områdene elektrifisering av Trønderbanen og styrking av fylkesvegene, nevnes spesielt. Samferdselsområdet har i flere sammenhenger blitt trukket fram som helt avgjørende når det skal bygges og utvikles en ny region.

Inntektssystemet for fylkeskommunal sektor ble endret siste gang i 2015. Det er varslet en ny revisjon med virkning fra 2020, men er ikke sagt noe om hvordan det vil slå ut, noe som gir uklare styringssignaler. Det ble gitt en skriftlig forsikring om at trøndelagsfylkene ikke skulle

tape noe ved å slå seg sammen. Men ved å slå sammen den administrative grensen mellom fylkene fra 1.1.18, endret indikatorer i inntektssystemet seg slik at den nye fylkeskommunen samlet sett fikk redusert inntektene med 89 millioner³³. Ukjente tallstørrelser beskrives som et spenningsmoment, og store politiske ambisjoner kan skape konflikter og gjøre det krevende å prioritere framover i tid. Nord-Trøndelag fylkeskommune har grunnet bedre økonomi enn Sør-Trøndelag, hatt mulighet for en høyere bemanning i sentraladministrasjonen. I tillegg bidro NTE til god økonomi og handlingsrom i nordfylket. Som følge av salget av NTE, et kraftselskap som uansett stod foran en omstilling, og i tillegg mindre overføringer fra staten, var det *ventet* at nordfylket stod foran en større omstilling enn tilfellet var i sør. Empirien viser at dette ville kommet på flere områder uavhengig av sammenslåingen. De utydelige signalene kan være et varsel om at det nye fylket utfordres strategisk, at interne og eksterne partnere og aktører må løfte blikket og gå inn for de virkelig viktigste sakene, - eller som NIBR sier, prioritere og samtidig «å velge bort noe» (Hanssen 2017).

Spørsmålet om fylkeskommunens rolle i flernivåstyringen kan ses fra ulike perspektiv. Velger vi et økonomisk perspektiv, framkommer at selv om Trøndelag fylkeskommune er stort både geografisk og i antall innbyggere, så er budsjettene små hvis vi sammenligner med for eksempel Trondheim kommune. Dette kan igjen ses på ulike måter. Regjeringen, som ikke ønsker å beholde nivået, har tilført kommunene mange oppgaver og dermed økonomiske muskler, mens fylkeskommunene har fått knapper og glansbilder. Dersom dette ikke endres, blir de nye regionene like tomme som fylkeskommunene var før regionreformen.

TEMA: Regional samordning

De regionale aktørene fylkeskommunen, fylkesmannen og KS i Midt-Norge har lenge hatt som intensjon å samordne sine møtearenaer fordi et stort antall arenaer i løpet av året gjør det ressursmessig krevende for kommunale ledere. På tross av snakket, startet 2018 med at fylkesmannen i Trøndelag inviterte alle ordførere til nyttårskonferanse den 2. januar. I februar inviterte KS til sin årlige strategikonferanse, for politiske og administrative ledere i kommuner og fylke. Behovet for slik samordning må for øvrig ses i sammenheng med behovet for å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk, som denne masteroppgaven har belyst i ulike sammenhenger, og forventninger om effektivitet i offentlig forvaltning.

³³ Indikatorjusteringene var kjent før statsbudsjettet for 2018 ble lagt fram, og prognoser justert

TEMA: Fylkesrådmannen og legitimitet

Straks fylkesrådmannen gikk inn i midlertidig stilling som prosjektleder for sammenslåingen, valgte han å etablere seg på Steinkjer, og har vært ukependler etter det. Fylkesrådmannen vil til livs det han gjentatte ganger kaller «kretsmesterskap mellom trøndere». Med det mener han at fylket må opptre samlet, bli bedre

på felles strategiske mål, og ta flere sjanser, bli mer modige. Flere har, mer eller mindre på alvor, omtalt Gjevingsåsen som en mental sperre mellom nord og sør i fylket, og det er pekt på at denne mentale sperren gjaldt særlig for mange i nord. «Jeg bor jo her! Jeg har jo flyttet hit», er utsagn fra fylkesrådmannen når vi snakker om Steinkjer. Men fylkesrådmannen har bostedsadresse knappe fem mil sør for Trondheim. Reisen til hybelleiligheten i Steinkjer utgjør en strekning på 170 kilometer én vei. Fylkesmannen i Trøndelag og regiondirektøren for NAV Trøndelag har gjort det samme: etablert seg i hybelleiligheter på Steinkjer og ukependler fra Trondheim.

TEMA: Steinkjer som administrasjonsby

Valget av Steinkjer som hovedsete for NAVs fylkeskontor og fylkesmannen i Trøndelag, må basert på empiri kunne sies å være eksternt legitimitetsbegrunnet. Mens faglige råd, inkludert fra regiondirektør Wigum selv, anbefalte Trondheim som hovedsete for NAV i det nye fylket, så valgte departementet Steinkjer. Denne saken nevnes særskilt i empirikapitlet fordi

-Jeg forventer at han [fylkesrådmannen], fellesnemnda og etter hvert felles fylkesting gir innhold til det man har lagt opp til; Steinkjer som administrasjonssenter.

*Bjørn Arild Gram
ordfører Steinkjer kommune
(Senterpartiet)
Til Adresseavisen 5.1.2017*

-Det går helt greit med pendling.

*Odd Inge Mjøen
fylkesrådmann Trøndelag fylke fra 1.1.18
Til Adresseavisen 30.12.17*

*Bosted: Hovin i Melhus kommune
Arbeidssted: Steinkjer*

Fellesnemnda for Trøndelag fylkeskommune, med politikere fra både nord og sør, støttet enstemmig opp om Steinkjer med begrunnelse «... i nærheten av hovedsetene for viktige utviklingspartnere, som for eksempel Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Trøndelag.» (Baumberger og Sande 2017). Mens Trønder-Avisa i

nordfylket omtaler saken som at Steinkjer har vunnet en svært viktig kamp i den regionale maktkampen mot Trondheim, trekker Adresseavisen fram at NAV-direktør Vågseng mener valget av Steinkjer vil gi økte samlede kostnader i Trøndelag, da mye av aktiviteten til

regionkontoret vil være i Trondheim (Rossing 2017). Fra høringen om lokalisering ser vi at NAV Sør-Trøndelag påpeker at rundt 75 prosent av de ansatte i NAV Trøndelag vil ha kortere vei til Trondheim enn til Steinkjer, og at tilsvarende ble vist til fra ordføreren i Trondheim kommune. Direktøren i Arbeids- og velferdsdirektoratet som ledet prosessen, uttalte til medier at deres innstilling ville baseres på rent faglige kriterier, og at distriktspolitiske hensyn rundt plasseringen av statlige arbeidsplasser, ikke ville vektlegges. Saken ble avgjort av Arbeids- og sosialdepartementet i juni 2017 og anbefalingen fra direktoratet ble ifølge medier unntatt offentlighet. Valget falt på Steinkjer (Baumberger 2017). Det loves noe og besluttes noe annet, jamfør Brunsson (2006b). Det etterstrebtes legitimitet fra ulike eksterne interessenter i en sammensatt og kompleks virkelighet der regler blir brutt og beslutninger får uventede konsekvenser (Meyer og Rowan 1977), som også myteperspektivet og Christensen et al. (2015) gjør rede for. Beslutningstakere tar til seg mytene og forsøker samtidig å framstå som rasjonelle (Meyer et al. 1977), og det hykles for å opprettholde legitimitet (Brunsson 2006b).

TEMA: Fylkesmannen i Trøndelag får hovedsete i Steinkjer

Det finnes ledere i den nye fylkeskommunen som mener at statsråd Sanners lovnad fra januar 2016 var enormt viktig. Han lovte fra scenen på Trøndelagsmøtet at fylkesmannsembetet i det nye fylket skulle få hovedsete i Steinkjer, hvis bare partene la ned stridsøksen og fullførte fylkessammenslåingen i henhold til intensjonen. På den annen side ble lovnaden av andre sett på som en hestehandel, og slett ikke alle berørte var positive til beslutningen. Hva har så skjedd i denne saken, i den tredje fasen i casestudyens tidlinje? Det startet med at de to fylkesmennene fra regional stat i sør og nord sendte et «forslag» om organisering av det nye fylkesmannsembetet til KMD³⁴ der de blant annet gjorde rede for hva «hovedsete» innebærer. Det har resultert i at noen få, herunder fylkesmannen, har flyttet til Steinkjer. Skjønt ordet «flyttet» betyr i denne kontekst ukependling for fylkesmannens vedkommende, som han selv sier: «...med to tannkoster, to sett med skjorter...», akkurat som han beskriver var situasjonen som tidligere politiker på Stortinget (Jensen og Baumberger 2017). Avdelingsdirektørene har kontorsted på Steinkjer og ledermøter avholdes der. Intensjonen fra fylkesmannen er at Steinkjer skal markeres som et tydelig hovedsete og skal minst beholde sin andel av arbeidsplasser i embetet. Dette til tross, ingen skal ufrivillig måtte flytte eller pendle i perioden 2018 til 2021. På sikt skal «tyngdepunkt» for fag og oppgaveløsning pekes ut, med mulighet for utvalgte fagområder på begge lokasjoner. I mellomtiden er organisering med «oppmøtested»

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet

hyppig tatt i bruk, og utløser arbeidstakerrettigheter ifm. reising mellom byene (Trondheim og Steinkjer) og økte kostnader for embetet i form av reisetid og tapt arbeidseffektivitet. Dokumentet gir skinn av å følge gjeldende mote for offentlige reformprosesser (Christensen et al. 2015) men er samtidig såpass vagt formulert at det kan tolkes på litt ulike måter. «Vi i et nytt, samlet fylkesmannsembete kan tale med større tyngde», uttaler fylkesmannen i et intervju ved årsskiftet (Jensen og Baumberger 2017). Løsningen må betraktes som en hyklersk overlevelsesstrategi. Mye er snakket om men lite har skjedd når det gjelder flytting av arbeidsplasser, slik det samme var tilfelle for fylkeskommunene (Brunsson 2006b).

Parallelt med dette oppleves av fylkeskommunen at fordelingen av oppgaver, ansvar og myndighet mellom regional stat og regionalt folkevalgt nivå, fortsatt er utydelig. I stedet for å ta tak i problemet har sektormyndighetene og departementet utfordret regional stat på å foreslå nye oppgaver i embetet under det de har kalt «fjortårsatsinger». Den nye fylkesmannen i Trøndelag har også foreslått overfor sin eier å styrke fagmiljøet ved en avdelingene med juridisk kompetanse. I stedet for å bygge ned bygges det opp. Ingen må «blø» for at regionalt folkevalgt nivå skal få flere oppgaver. Et tredje forhold i embetet gjelder for eksempel innenfor samordning og beredskap, hvor det vurderes som relevant å ha gode fagmiljø ved begge lokasjonene, ikke minst fordi tyngdepunktet av samarbeidsorganisasjoner har tilhold i Trondheim, slik at oppgavens volum, art og behov gjør de uhensiktsmessig å flytte. Det som ble besluttet av statsråden og servert som en gavepakke, lar seg i virkeligheten ikke gjennomføre, og det ligger jamfør Brunsson (2006b), hykleri til grunn.

Mens regjeringen snakker om avbyråkratisering og effektivisering, og gjentatte forskningsrapporter dokumenterer mange politikkområder som mest hensiktsmessig løses av regionalt folkevalgt nivå; skjer det motsatte. De som skal iverksette tiltak, som skal implementere vedtatt politikk, ønsker ikke at deres egen posisjon skal bli svekket. Brunsson (2006b) beskriver denne inkonsistensen som tilsiktet manipulasjon av myter, for eksempel prat uten handling – eller det kan foreligge en misoppfatning om mulighetene for at reformen skal bli iverksatt.

TEMA: Fylkeskommunen som omdømmebygger

Trøndelag fylkeskommune har i prosessen fram til sammenslåing utvist en ny bevissthet rundt markedsføring av egen organisasjon. I tillegg til ny hjemmeside er fylkeskommunen aktiv på facebook, på en helt ny måte der det forsøkes å «snakke til folket» både gjennom

humor og alvor. Det er laget flere kraftfulle videoer som har vært benyttet i alle mulige sammenhenger der fylkeskommunen har vært invitert, og disse er også synlig på aktuelle sosiale medier. Ledelsen mener at de har vært for lite bevisste på sine roller, og på å vise de fram. De ser at markedsføring av fylkeskommunen som eier av de videregående skolene i fylket, kan være legitimitetsfremmende. Det samme kan sies om kollektivtrafikken, det blir oppfattet at det er Trondheim kommune som har ansvaret for kollektivtrafikken. Og det er veldig få som tenker gjennom at tannhelsetjenesten er en fylkeskommunal oppgave. Ser vi til Brunsson (2006b) trengs også en bevissthet på at det noen ganger kan være ønskelig å *ikke* gjennomføre det som er «opplagt». Eksempelvis kan markedsføring av kollektivtrafikken slå ut negativt dersom innbyggere opplever at busstilbudet blir dårligere, det samme kan gjelde dårlige fylkesveier.

TEMA: Inkrementell versus rasjonell beslutningsatferd

Gjennom innsamlet empiri kommer det tydelig fram at prosessene i forbindelse med samling av fylkene, bryter med det rasjonelle beslutningsidealet som Brunsson (2006b) beskriver for politiske organisasjoner. Etter det rasjonelle idealet bør beslutninger være basert på omfattende konsekvensvurderinger av alle alternative tiltak. Som også Heywood (2013) påpeker, er rasjonell beslutningstaking ofte ikke den mest overbevisende modellen, særlig ikke når den vil omfatte større grupper, for eksempel alle innbyggerne, alle lærerne osv. Saken som skal besluttes behøver heller ikke å være tilstrekkelig opplyst, som i eksemplet med utdanningsområdet i fylkene. Ved inkrementell beslutningsatferd vil man med stor sannsynlighet heller ikke velge det rimeligste alternativet, i stedet velges en strategi slik at man kommer videre. Konsekvensen ved denne beslutningsatferden blir høyere kostnader enn ved å agere rasjonelt, og man oppnår kanskje ikke det man tenkte. På den annen side er inkrementalisme som beslutningsform mer orientert mot konsensus og kan i noen tilfeller være den eneste mulige løsning (Lindblom 1959).

Masteroppgaven gjør nå en overgang inn mot neste del, kapittel 7.2 om nye oppgaver og virkemidler.

Legitimitet på politisk nivå skaffes først og fremst gjennom oppgaveløsningen, mener respondentene. Det nye fylket har et stort geografisk område med veldig forskjellige utfordringer. Politikerne må gjøre seg kjent, skaffe oversikt og innsikt, og erkjenne at utfordringene er ulike. Fylkeskommunen må også løfte seg, ta de store grepene og ikke være henge fast i detaljer som gjelder den enkelte kommune. Dette sier både respondenter og

forskere som har sett nærmere på samfunnsutviklerrollen. Her er ett eksempel som på sitt vis redegjør for fylkeskommunens skjøre legitimitet (forutsatt at hele artikkelen leses):

Enhver organisasjon kjemper for egen overlevelse. Fylkeskommunen har de siste 25 årene vært på leting etter noe å gjøre. (...) Antydningvis overføring av viktig tjenesteproduksjon, delegering av forvaltningsoppgaver og frigjøring fra statlige minstekrav på sentrale områder. (...) Inntil videre ser den fremtidige regionen mest ut som et noe avansert arbeidsmarkedstiltak. (Øksendal 2016).

På den annen side, skal fylkeskommunen få flere oppgaver innebærer det at noen andre må gi fra seg oppgaver. Christensen et al. (2014) belyser utviklingen i etterkrigstiden fram til i dag der blant flere fylkesmannen har fått tilført oppgaver som andre mener burde ligge hos folkevalgt nivå.

7.2 Nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå

Fra Stortinget kom ingen avklaring av oppgaver i 2016, slik det var varslet. Departementet nedsetter i juni 2017 Ekspertutvalget som skal foreslå desentralisering av oppgaver fra stat til fylkeskommuner. Denne casestudyen viser at manglende styringsinformasjon gjør det krevende å lede de ulike interne prosessene. Det ser ut til at den politiske viljen til å løse dilemmaet med nye oppgaver og virkemidler til mellomnivået, er lav. En lettere frustrert fylkesordfører Sandvik tar i sitt innlegg på KS strategikonferanse i Steinkjer like etter at Ekspertutvalgets rapport er kommet, til orde for at dette kommer til å bli vanskelig.

Regjeringen utvidet høringsfristen til tre måneder og da sklir det over sommeren før noe skjer, mener Sandvik. Samtidig går tiden og de ansvarlige politikerne skal etter hvert gjøre sine sonderinger og forberede seg fram mot neste valg. På den annen side, dagens regjeringen har ikke flertall alene, de agerer på denne måten for å sikre egen legitimitet, slik oppgaven fortolker Brunssons perspektiv. Det er uansett, fortsatt uavklart hvilke oppgaver den nye Trøndelagsregionen skal holde på med i framtiden.

Ekspertutvalget leverte sin rapport 1. februar 2018. Mandatet var å foreslå desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Rapporten påpeker som en utfordring at fylkeskommunens legitimitet og interessen for fylkesdemokratiet, er lavere enn interessen både for kommunedemokratiet og for nasjonale demokratiske institusjoner. Utvalget mener at nye oppgaver til mellomnivået i større grad enn tidligere må speile sentrale politiske konflikt-dimensjoner og ha betydning for innbyggerne. I sammendraget pekes på den sektoriserede statlige forvaltningen med lav grad av samordning, samt framtidig behov for regionalt nivå

partner- og veilederrolle for kommunene, som bakteppe for Ekspertutvalgets tolkning av oppdraget. Det er ut fra dette levert ambisiøse forslag om overføring av 5000 arbeidsplasser og en rekke oppgaver inkludert tilskuddsmidler. Forslaget innebærer nedleggelse av seks statlige virksomheter. Når rapporten offentliggjøres, mener enkelte at forslagene går ut over mandatet, og reaksjoner i mediene på forslagene har heller ikke latt vente på seg.

Ekspertutvalgets forslag til overføring av oppgaver fra stat til fylkeskommunene, besvarer i stor grad det politiske flertallets forventninger til oppgavefordelingen slik jeg leser det i Innst. 333 S (2014-2015) og som ble redegjort for i fase 2b i kapittel 5. Spørsmålet som denne masteroppgaven ikke lar besvare, er hvor konsistent dette vil stå seg. I hvor stor grad vil Stortinget etter høringsrunden handle i tråd med dette, med resultat overføring av betydelige mengder oppgaver - som igjen løser utfordringene med fylkeskommunens magre oppslutning og legitimitet? Inkonsistens og behov for aksept i form av legitimitet fra omgivelsene kan illustreres ved et par eksempler.

Samferdsel

Samferdsel blir fra flere av informantene trukket fram som det aller viktigste området og man mener at her må det skje en omfordeling av oppgavene. Fylkeskommunen er landets største veieier. Videre peker omgivelsene, i form av regionale interessenter, på fylkeskommunens rolle og ansvar for å bygge god infrastruktur og ser dette i sammenheng med regional næringsutvikling. På den annen side er det knapt noe annet område som møter så mye motstand fra byråkratiet når det snakkes om å flytte oppgavene over til mellomnivået. Sams vegadministrasjon er det mest aktuelle eksemplet og belyser krysspress og inkonsistens (Brunsson 2006b). I mer enn 50 år har Statens vegvesen hatt ansvaret for felles veiadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveier, dette kalles sams vegadministrasjon. Det betyr blant annet at Statens Vegvesen har beholdt *administrasjonen* av fylkesveiene på vegne av fylkeskommunen. Trøndelag er landets nest største veieier, etter staten, hevder Trøndelags nye fylkesordfører, Tore O. Sandvik. Vegdirektoratet har 7500 årsverk, ifølge fylkesordføreren. Disse er ikke særlig ivrige etter å overlate oppgaver til det folkevalgte mellomnivået, det innebærer å gi slipp på ressurser. Fylkesordføreren sier videre at fylkeskommunen ønsker å få overført de midlene som staten *trekker* fra fylkeskommunene hvert år, for selv å finansiere sams vegadministrasjon over til fylkeskommunen. Det kommer tydelig fram i intervjuene som helt avgjørende for å lykkes med regionreformen, å få kontroll over ressursene i Statens vegvesen. Fylkespolitikkerne «går løs på» fylkesrådmannen dersom et veiprojekt er feilprioritert fra Vegvesenet sin side, selv om rådmannen har verken

påvirkningskraft eller styringsrett over hva som blir prioritert, mener respondenter og peker på dagens ordning. Vegdirektoratet på sin side, stritter imot og argumenterer blant annet med behov for veifaglig kunnskap og kompetanse og uro for at bilister vil oppleve ulik tolkning av regelverk og ulik veistandard når man krysser framtidige fylkesgrenser, dersom oppgavene flyttes til fylkeskommunene. Stortinget har pålagt regjeringen å overføre hele ansvaret til fylkeskommunene fra 2020. I intervjuene pekes det for det første på at dette burde skjedd for lenge siden, men for det andre, paradoksalt nok, kan vedtaket komme til å bli reversert som følge av sterk departements- og direktoratmotstand. «Det er viktig med nye oppgaver til fylkene, meeeeee akkurat på mitt område er det vanskelig» (Aglen 2018.)

Respondenter peker på andre typiske samferdselsutfordringer: Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesveiene men har ikke økonomiske midler til pålagte tunnelsikkerhetstiltak og til forsvarlig rassikring. Det pekes også på den planlagte elektrifiseringen av Trønderbanen, som skulle knytte Trøndelag tettere sammen og i tidlig fase ble trukket fram som en av løsningene på pendlerutfordringer mellom Steinkjer og Trondheim, og for å korte reisetiden mellom Steinkjer og flyplassen. Men også her har forventet statlig finansiering, av flere årsaker, latt vente på seg. Når det gjelder kollektivtrafikk har man ulike erfaringer fra Nord- og Sør-Trøndelag og det tas til orde for en realitetsorientering blant fylkespolitikere i nye Stor-Trøndelag. På kollektivområdet ser man blant kommunalt folkevalgte tidvis retoriske kamper som ofte går på forholdet mellom by og omland. Storbyen Trondheim har forpliktet seg til å redusere biltrafikken gjennom blant annet å satse på kollektivtrafikken. Selv om dette er et spleiselag blir det ikke alltid forstått slik fra lokalpolitikere som søker legitimitet fra sin velgerskare ute i kommunene og distriktene. Fylkespolitikere må ta rollen med å skape samspill mellom by og bygd for at et samlet Trøndelag drar i samme retning, snakkes det.

Videregående skoler

Innenfor utdanningssektoren var forskjellene mellom de to fylkene store. I nordfylket brukte de årlig godt og vel 30 000 kr mer per elev i videregående opplæring. Selv om noe kunne forklares ved at det er mindre kostnadskrevenne å drive videregående opplæring i en stor by (Trondheim) enn i mer spredtbebygde strøk, mente man at det måtte skje en omfordeling. Evalueringer som ble gjort underveis i prosessen konkluderte med å utsette samordning på dette området. Begrunnelsen var både at tallmaterialet hadde noen avvik som manglet forklaring, men ikke minst at en samordning på dette området ville bety store endringer.

Ressursfordelingsmodellen måtte gjennomgå mer nøye og man måtte finne overgangsordninger. Prinsippet om de små skritt, å velge inkrementell beslutningsatferd (Gjelsvik 2007), ble vurdert som riktig løsning.

Næring

Nærings siden preges av et fragmentert virkemiddelapparat, med mange aktører som hver for seg forvalter små pengepotter og som genererer svært mange søknader fra de samme målgruppene. Dette blir i intervjuer omtalt som veldig lite rasjonelt. Trøndelag omtales som rik på naturressurser og sammenslåingen gjør at næringsstrukturen blir enda mer variert. Trondheim er kunnskapsmotoren mens naturressursene finnes ute i distriktene, slik betraktes bildet fra respondenter og sammenfaller med oppslag fra fylkespolitikere i mediene. Empiri gir eksempler på at en storregion lettere kan løfte og utvikle regionens næringer gjennom innkjøpsmakt. Eksempler innenfor klima og miljø, klimavennlige skolebygg med plusshusteknologi, elbusser, hybridferjer med tett samarbeid med lokalt utviklingsmiljø for ladeteknologi for båter, teknologiutvikling som skjer i samspill med regionens forsknings- og innovasjonsmiljøer; dette mener respondentene ikke hadde kunnet skjedd uten robust regional forankring og gjennom samspill med det folkevalgte nivået. Av tiltakene som Ekspertutvalget har foreslått, er blant annet å flytte statlige virkemiddelordninger knyttet til innovasjonsarbeid fra stat til fylkeskommune. Lederen for Ekspertutvalget mener dette er begrunnet i internasjonal forskning på feltet, med næringsklynger som eksempel (Hagen et al. 2018), mens foreninger og direktorater som rammes, er helt uenige i forslagene. Fylkesordfører Sandvik tar til orde for at nå må politikere på Stortinget levere og ikke bøye etter for alle byråkratene som er uenige i nedlegging av statlige etater, og overføring av oppgaver og makt til folkevalgt mellomnivå.

Kultur

Ekspertutvalgets forslag på kulturområdet har skapt debatt. Informanter i fylkeskommunen mener at berørte og mediene, sågar enkelte fylkespolitikere, misoppfatter skillet mellom nasjonal og statlig kulturpolitikk og at det av den grunn skapes motstand mot Ekspertutvalgets forslag om overføring av finansieringsansvaret for kulturinstitusjonene utenfor Oslo, til fylkeskommunene. Etter framleggelsen i februar gikk statsråden ut og roet ned debatten med lovnad om at beslutning ikke vil bli tatt før kulturmeldingen foreligger. Retorikken som framkommer fra motstandere gir skinn av at tiltroen til mellomnivået som forvalter av nasjonal kulturpolitikk er lav. På den annen side kan, i tråd med Brunsson (2006b); den fylkeskommunale ledelsens godt begrunnede utspill i mediene om at det *ikke* er grunn til å avvente

endret oppgaveplassering før kulturmeldingen foreligger, virke mot sin hensikt og resultere i økt motstand mot at finansieringsansvaret som foreslått, overføres til kulturinstitusjonenes hjemmeregion (Lagesen og Espelund 2018). Når tilliten er lav kan frykten for at noe uønsket skal skje, føre til at mer bruk av forsvar forsterker motstanden. Taktikken med å forholde seg rolig, har noen ganger bedre effekt for å oppnå det man ønsker.

Rolleavklaring

Empiriske funn stadfester med all sin tydelighet et sterkt behov for rolleavklaring, dvs. en rydding i ansvar og oppgaveportefølje mellom fylkeskommunen og fylkesmannen.

Respondenter mener det er en stor utfordring for det offentlige apparatet at ting ikke blir sett i sammenheng, og det etterspørres beslutninger fra nasjonale politikere. Dette har vært påpekt i utredninger i mange år jamfør Christensen et al. (2014), Røiseland og Vabo (2012), Hofstad og Hanssen (2015), Hanssen og Hofstad (2016). Christensen og Læg Reid (1998) gjør rede for utviklingen mot den fragmenterte stat. Problemer som ledere i fylkeskommunen påpeker med å samordne de ulike virkemidlene, tiltakene og arenaene, kan i tråd med Christensen og Læg Reid (ibid.) ha sitt opphav fra den stadige utbyggingen av statlige departementer og direktorater som hver for seg har fått utvikle sine policy-programmer uten at noen har hatt en koordinerende eller samordnende hånd på rattet. Når offentlig sektor har fått ese ut over mange år, ser vi liten vilje til å iverksette reformer som går ut over dem selv. Hvis ikke mellomnivået får tilført flere oppgaver og virkemidler og et tydelig samordningsansvar, viser empirien en sannsynlighet for at nye Trøndelag fylkeskommune ender opp som en svekket organisasjon med ansatte i to byer, med postadresse Steinkjer og en fylkesrådmann med egen leilighet og oppmøtested Steinkjer. En løsning som verken tilhengere eller motstandere av fylkeskommunen ønsket, jamfør Brunsson (2006b), Cohen, March og Olsen (1972) og Winter og Nielsen (2008).

7.3 Oppsummering av kapitlet

Den nye fylkeskommunen i et interorganisatorisk perspektiv

Det regionale folkevalgte nivået er i denne studien et praktisk eksempel på en politisk organisasjon som må forholde seg til inkonsistente omgivelser med mange og ulike krav og forventninger. Flertallet i Stortinget bestemte at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer i Norge. Som Brunsson (2006b) gjør rede for, vil politiske organisasjoner med flere ideologier også naturlig ha iboende konflikter som gjør at det ikke finnes opplagte, «riktige» valg eller konklusjoner. På den annen side viser empirien at de aktuelle lederne i fylkeskommunene ved å velge en bottom-up implementeringsperspektiv (Lipsky 1980; Winter og Nielsen 2008) og

sørge for bred, tidlig involvering fra ansatte i sentraladministrasjonene, sikret forankring for arbeidet. Legitimitet som bygges nedenfra og innad i organisasjonen, gjør at prosessen står sterkere i møte med omgivelsene. Ansatte viste stor vilje for å delta i arbeidsgruppene som ble opprettet, og noen valgte sågar å trekke seg ut fordi de innså at det ble for mye å skulle kombinere reformarbeidet med de ordinære arbeidsoppgavene. Det viktige er at når ledelsen benyttet denne strategien, opplevde ansatte at de hadde mulighetene og det var viktig at de fikk velge selv. Dette reduserte ansattes opplevelse av usikkerhet, de fikk sterkere eierskap til prosessen og opplevde at det som skjedde var både klokt og mulig å gjennomføre, selv om det var krevende. Denne strategien ga hele organisasjonen gjennomføringskraft. Ansattes involvering ble beskrevet som «å jobbe fagmiljøene sammen i selve utredningsarbeidet» og kan forstås som medarbeiderdrevet innovasjon, jamfør teori om inkrementell innovasjon (Gjelsvik 2007). Medarbeiderdrevet innovasjon er her forstått som nært opp til det skandinaviske særpreget slik Czarniawska og Sevon (2003) betegner ny-institusjonalisme med «the Viking approach» (Christensen og Lægred 2013), blant annet kjennetegnet ved bred mobilisering som i den skandinaviske samarbeidsmodellen (Amundsen, Gressgård, Hansen og Aasen 2011).

Delingen mellom byene

Fylkesrådmannen står alene, i kraft av sin rolle som det nye fylkets øverste administrativt ansvarlige, som symbol for Steinkjer som administrasjonssenter i Trøndelag fylkeskommune. Til tross for en reisestrekning på 340 kilometer hver uke, legitimerer han Steinkjers rolle i fylkessammenslåingen gjennom å si at han bor der.

Jeg mener at empirien som er samlet i denne oppgaven underbygger det teoretiske fundamentet om reformer som ikke blir implementert i tråd med intensjonen (Winter og Nielsen 2008). Reformprosesser kan bli en måte å vise effektivitet, modernisme og et aktivt og myndig lederskap, uten at reformer blir implementert (March 1984). Den administrative policy-retorikken kan reflektere internasjonale trender eller moter, særlig dersom de nye trendene peker på nye konsepter og modeller som er ambisiøse og som kan tolkes på flere måter. Jo løsere kobling mellom politikkprogrammets innhold, hensikt og effekt, desto større sjans for at reformen tolkes i et symbolsk perspektiv. Jo mindre tydelige moter og trender, desto mer sannsynlig at retorikken (praten) fører til beslutning om implementering, - som ikke kommer til å skje. Noen vil kalle det en skinnbeslutning, andre hykleri (Brunsson 2006b). I beste fall kan vi si ambisiøse konsepter som gir rom for mange tolkninger (Christensen og Lægred 1998). Som Brunsson og Olsen (1990) påpeker, kan det forekomme

at den administrative reformprosessen påbegynnes på nytt, dersom det viser seg at resultatene ikke stemmer med intensjonene, eller dersom handlingsbetingelsene endrer seg. Dette kan skje, især når legitimiteten i omgivelsene er svak.

Kanskje kan prosessen sees som inkrementell innovasjon som på sikt fører til en samling av både politisk og administrativ ledelse og sentraladministrasjon i en av byene. Kanskje vil delingen med to lokasjoner, med de ekstra kostnadene det medfører både fysisk og menneskelig, være utslagsgivende for at landsdelen får statlige midler til den lenge planlagte forbedringen av jernbanen, og bedre veier på strekninger som har stått lenge i prioriteringskøen.

8 Oppsummerende analyse

Er sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner en restart av tidligere mislykkede initiativ, og får vi nå et større, sterkere og om mulig enda mer selvsikkert Trøndelag?

I dette kapitlet gjøres på bakgrunn av problemstillingen en oppsummerende analyse av de tre forskningsspørsmålene, før kapitlet avsluttes med noen generelle betraktninger som får stå for forfatterens egen regning.

Det overordna spørsmålet som problemstillingen stiller er hvordan ledere i fylkeskommunene har håndtert snakk, beslutning og handling om sammenslåing i den aktuelle tidsperioden, og hvilken kobling prosessen har hatt til regionreformen. Første del av problemstillingen er drøftet løpende i de tre empirikapitlene med særlig vekt på kapittel sju del 7.2 og 7.3, og gjentas ikke her. Mens siste del, koblingen til regionreformen, er tatt inn nedenfor mer direkte koblet mot de tre forskningsspørsmålene. Oppsummeringene rundt de tre forskningsspørsmålene har teoretisk forankring i Brunsson (2006b) og Christensen et al. (2015).

Det *første* forskningsspørsmålet berører snakk, beslutninger og handling gjennom hele oppgavens tidsintervall og er analysert og drøftet gjennom alle tre empirikapitlene. Det viktigste var debatten om folkeavstemning som empirien peker ut som en blindvei som ble moderne. Et annet sentralt punkt er nasjonale myndigheters lovnader som ikke er holdt. Det er knyttet mindre følelser og identitet til fylkeskommunene sammenlignet med innbyggernes egne kommuner, dette gjør det også enklere å snu motstand. Fylkeskommunens regionale oppslutning og legitimitet kan komme styrket ut av prosessen, forutsatt for det første at lokale

og regionale politikere støtter helhjertet opp under sammenslåingen, og bidrar til regional utvikling gjennom mobilisering, koordinering og samordning, for at Trøndelag skal bli en strategisk enhet. For det andre kreves at nivået tilføres flere oppgaver. Begge deler er viktig for fylkeskommunens legitimitet.

Koblingen til regionreformen er basert på forventninger først og fremst når det gjelder nye oppgaver men også de manglede styringssignalene når det gjelder nytt inntektssystem. Snakket om fylkeskommunen som en viktig regional aktør har ikke gitt utslag i beslutning eller handling som gjør nivået i stand til å innfri de nasjonale forventningene. Sentralkraftens legitimitet til fylkeskommunen oppleves ikke styrket og kan være påvirket av koblinger mot regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet som i utgangspunktet ønsker å legge ned nivået. For begge de to første forskningsspørsmålene var statsråd Sanners lovnad på Trøndelagsmøtet i 2016, likevel avgjørende.

Det *andre* forskningsspørsmålet handler om delingen mellom byene, som er en løsning som er valgt for å gjøre fusjonen spiselig og derved gjennomførbar. Analysen viser en løsning som er eksternt legitimitetsbegrunnet og som «at the end of the day» egentlig ingen ønsket, i den formen delingen nå har. Strategien for å komme i mål, eller mekanismen for å overleve jamfør Brunsson (2006b), var organisatorisk hykleri. Redselen for å mislykkes med det store politiske prosjektet førte til at prosessen viklet seg inn i en løsning som ikke er den mest effektive, og som på sikt kan gjøre det vanskeligere å få til en felles fylkeskommunal kultur med kvalitativt likeartet oppgaveløsning basert på modellen som organisasjonen skal styres etter, formannskapsmodellen. De administrative funksjonene skal som hovedregel ha ansatte både i Steinkjer og Trondheim. En viktig beslutning er enhetlig ledelse. Ledere på alle nivå skal ha tilstrekkelig tilstedeværelse hos ansatte, uavhengig av hvor disse har sitt «oppmøtested». Jeg tenker det framover vil være krevende å utøve ledelse innenfor de valgte rammene, men dette går imidlertid ut over tidslinjen i figur 2.1 og får stå for egen regning og omfavnes ikke av empiriske funn.

Koblingen til regionreformen er løs og har underveis tatt ulike retninger basert på ulike aktørers behov for legitimitet. Sentralt var statsråd Sanners lovnad på Trøndelagsmøtet i januar 2016 om at fylkesmannsembetet i et nytt Stor-Trøndelag ville legges til Steinkjer forutsatt at den fylkeskommunale prosessen fulgt tidsplanen og endte med en sammenslåing. Statsråd Sanner kom inn i akkurat riktig øyeblikk og bidro til at motstandere så seg nødt til å støtte opp under at Steinkjer skulle få hovedsetet for fylkesmannen i sammenslått Trøndelag.

Dermed kunne Sanner slå politisk mynt på en reform han politisk egentlig ikke ønsket, og samtidig skaffe legitimitet gjennom å vise gjennomføringskraft.

Det *tredje* forskningsspørsmålet om nye oppgaver og samfunnsutviklerrollen viste seg å være så interessant og omfattende at det kunne ha fylt en erfaringsbasert masteroppgave alene. Kapittel sju forsøker, basert på empirien å fange opp det mest sentrale rundt dette spørsmålet. Koblingen til regionreformen er her basert på gjentakende forventninger og skuffelser når det gjelder nye oppgaver. Forutsatt at Ekspertutvalgets forslag om desentralisering av statlige oppgaver og virkemidler til regionalt folkevalgt nivå, gis effekt, kan Trøndelag fylkeskommune fungere som et utstillingsvindu for Stortingets regionreform, og vil kunne legge til rette for at andre fylkeskommuner imiterer organisasjonsoppskriftene fram mot regionreformen som trer i kraft 1. januar 2020. Den innsamlede empirien mener jeg bekrefter at ledere i fylkeskommunene har framstått konsistent og i liten eller ingen grad latt diskusjoner om nye oppgaver påvirke prosessen med å samle trøndelagsfylkene, og dette mener jeg henger sammen med de løse koblingene. Den midtnorske prosessen er drevet utelukkende ut fra regionale interesser, og dette ga mulighet for at fylkestingene vedtok sammenslåing. Det er i seg selv interessant, i lys av at de to politikerne som hver for seg stod i førersetet for sin fylkeskommune, begge er fra opposisjonspartiet Arbeiderpartiet. Et parti som i Stortinget har utvist liten vilje for å sikre oppgaver som sams veiadministrasjon³⁵ over til fylkeskommunene, en sak som ifølge empirien oser omkamp (Christensen og Læg Reid 1998).

Denne casestudyen har tilskrevet fylkesrådsleder Mevassvik fra nordfylket æren for at sammenslåingen ble gjennomført så tidlig og på den måten den ble. Basert på innsamlet empiri er mitt standpunkt at denne sammenslåingen heller ikke kunne blitt gjennomført så friksjonsfritt som den tross alt ble, uten fylkesordfører Sandvik fra sørfylket, jamfør Christensen og Læg Reid (1998). Sandvik har en fortid som statssekretær i Næringsdepartementet tidlig på tusentallet før han i 2003 tiltrådte som fylkesordfører, og her fikk han oppleve hvordan regional makt fungerte i praksis. Basert på denne erfaringen har Sandvik i mange år vært en forkjemper for regional folkevalgt makt, hvor han har tatt til orde for at en treffsikker regional næringspolitikk kunne «få fortgang på sirupsseige prosesser» (Svardal 2017). Nå er ringen sluttet, og Sandvik har fått hele Trøndelag som lekegrind og kan kjempe mot et «for stort statlig byråkrati som gjør oss tregere i bevegelsene.» (Nestvold Jr. 2017). Hvis fylkeskommunen får flere oppgaver, da.

³⁵ Jamfør avsnitt 7.2

Historier om de manglende nye oppgavene til fylkeskommunen er gode eksempler på Brunssons teori om kryssende interesser og målkonflikter (2006b). Det hykles på ulike nivåer, det gjøres lovnader som ikke lar seg gjennomføre. Alle tre forskningsspørsmålene lar seg begrunne med en de ulike aktørenes stadige søken etter legitimitet. Politikere vil gjerne ha flertall for partiets politiske ideologi, men for å sikre gjenvalg hykles det som en overlevelsesmekanisme. Kompromisser inngås, og løsningene blir ikke alltid slik man verken hadde tenkt eller ønsket. Primærdata fra casestudyen tilsier at fylkeskommunen internt er konsistent og sett i et ledelsesperspektiv har god gjennomføringskraft forutsatt at det fins økonomi og tilstrekkelige ressurser. Når det gjelder omgivelsene spriker det i flere retninger. Dersom nye Trøndelag fylkeskommune skal bli en region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft og «stå opp mot sentralmakta», vil kreves et governance perspektiv – i en regionale kontekst. Det innebærer å gå over fra «kretsmesterskap» til samfunnsstyring i det regionale perspektivet. Særlig sårbare er områder der motstanden har vært størst, hvordan holde fokus og finne og utnytte regionens mange fortrinn. Samtidig må subregionene gjøre seg attraktive og finne løsninger innenfor regionkonseptet og den nye fylkeskommunens rammeverk og strategier, jamfør de mange gode tanker om at et regionalt demokratisk valgt nivå vil være mer effektivt til å fordele goder og byrder (Christensen et al. 2014; Heywood 2013).

Regjeringspartiene ønsket egentlig ikke en regionreform, men å være med på vedtaket hadde en verdi i seg selv (Brunsson 2006b). Ideen kom fra samarbeidspartiet Venstre som mente at det var merkelig å gjennomføre en kommunereform uten samtidig å gjøre noe med mellomnivået. I politikken inngås kompromisser, med dersom etterfølgende vedtak ikke følges opp med handling, behøver da heller ikke forhandlinger og kompromiss bety så mye i norsk politikk? Et alternativt svar på spørsmålet i kapittel 1 om hvorfor det er så vanskelig å følge opp signalene om nødvendigheten av en regionreform, finner vi i Brunsson (2006b) der han begrunner hvorfor det kan være lettere å være inkonsistent mellom ideologi og handling, enn å være konsistent. Det er lettere å få aksept (legitimitet) for å kjøpe det som står på reklameplakaten, enn å velge noe annet som ikke er på moten, selv om vi snakker varmt om det andre alternativet (ideologi).

Er det grunn til å anta at oppskrifter og erfaringer fra sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner til Trøndelag fylkeskommune, vil bli adoptert av andre norske fylkeskommuner? Det er viktig for Trøndelag fylkeskommune å vise til gode erfaringer og

kunne fortelle passende historier om hvordan de ulike oppskriftene ble adoptert i deres sammenslåingsprosess. Det kan som kjent komme til å koste å tape ansikt.

Som nevnt tilsier empirien at sammenslåingsprosjektet i trønderfylkene er en reform som er sterkt forankret hos ledelsen, og som administrative ledere og (etter hvert) en samlet politisk ledelse, tillitsvalgte og ansatte gikk helhjertet inn for. En frivillig sammenslåing som dette kan ut fra Christensen et al. (2015) karakteriseres som en vinneroppskrift, fordi en reform «...som lederne ikke stiller seg helhjertet bak og føler eierskap til, vil som regel mislykkes.» (Christensen et al. 2015:223).

Når det gjelder kompromisset om to lokasjoner, så innebærer det en del reising og er som informanter uttrykker det «...ikke verdens mest rasjonelle løsning.» Dette er eksternt legitimitetsbegrunnet, altså noe organisasjonen har adoptert, og ikke valgt selv.

Implementeringsteoretisk gir oppgaven ikke svar på om effekter blir som politikkdesignet legger opp til, jamfør Winter og Nielsen (2008). Men basert på studiens empiri er det grunn til å spørre om resultatet med delingen mellom byene er begrenset til at den nye fylkeskommunen har fått postadresse Steinkjer, og at fylkesrådmannen oppholder seg der i arbeidsukene når han ikke er på reise rundt om i fylket.

På den annen side kan delingen fungere greit ved hjelp av god teknologi og dersom organisasjonen endrer måten den jobber på. Den største slitasjen mener man vil komme på lederne. Et tredje spørsmål som denne oppgaven ikke i tilstrekkelig grad belyser, er hvorvidt dette er en beslutning som på sikt ikke vil stå seg med mindre den følges opp av nødvendige grep som bygger opp om Steinkjer og Innherredsbyen for å gjøre området mer attraktivt og relevant å bosette seg i. Dette gjelder både omdømmemessig, arbeidsplasser, næring og infrastruktur i vid forstand.

Når det kommer til valg av teori, er en refleksjon at Brunssons teori om hylklerske organisasjoner med første utgave publisert i 1989, ikke nødvendigvis er representativ for offentlig sektor, i lys av at mange vil mene at privat og offentlig sektor nærmer seg hverandre (Christensen et al. 2015). Brunsson er for så vidt selv innom dette i 2006-utgaven hvor han blant annet nevner at privat sektor over årene er blitt langt mer eksponert for inkonsistente krav, slik at beskrivelsen av den ideelle handlingsorienterte organisasjon, kan nærme seg en myte. Kan hende er det også en myte at politiske organisasjoner totalt mangler handlekraft og er ineffektive og trege, slik det noe nedsettende beskrives av Brunsson i boken (Brunsson 2006b). De etter hvert mange ulike organisasjonsoppskrifter som startet med NPM (Hood

1991) på åttitallet og som senere er supplert med andre reformer som post-NPM, eller hybrider som New Public Governance³⁶ og smart governance (Christensen et al. 2015; Koppenjan 2012; Klijn og Koppenjan 2016), vil mange mene har bidratt til at offentlig og privat sektor på mange områder har flere likhetstrekk når det gjelder virksomhetsstyringen. På den annen side har de to sistnevnte trendene lagt listen for formell og uformell nettverksorganisering, for eksempel i et offentlig-privat samarbeid. Nye trender gjør at vi ikke kan se bort fra demokrati som et åpent prosjekt der verdier og normer kan endres over tid (Christensen et al. 2015), og som Olsen (1986) basert på forhandlingsstaten gjorde oppmerksom på kan utfordre valgte politiske lederes autoritet til å styre samfunnsutviklingen.

Denne studien har ikke vurdert samfunnsmessige effekter. Vi noterer oss et hovedbilde fra Christensen et al. (2015:176): «Effekter (...) blir forutsatt, forventet eller lovet, men de er sjelden godt dokumentert gjennom systematiske studier.» Det kunne vært interessant å følge opp denne casestudyen med en studie som undersøker effektene av reformen.

³⁶ Forkortet NPG

9 Litteraturliste

- Adresseavisen (2018) «Omkamp og nye bygg samler ikke Trøndelag» Hentet 28.01.2018 fra <https://www.adressa.no/meninger/leder/2018/01/25/Omkamp-og-nye-bygg-samler-ikke-Tr%C3%B8ndelag-15960563.ece>
- Aglen (2015) «Sør-trønderen er fra Mars, nordtrønderen er fra Venus» Hentet 08.04.2018 fra <https://www.adressa.no/pluss/2015/11/12/S%C3%B8rtr%C3%B8nderen-er-fra-Mars-nordtr%C3%B8nderen-er-fra-Venus-11802271.ece>
- Aglen (2018) «Hvorfor stoler ingen på fylkespolitikkerne?» Hentet 16.02.2018 fra <https://web.retriever-info.com/>
- Amdam, Jørgen, Lars J. Halvorsen & Gunnvor Bakke (2015) *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Rapport nr. 58: Møreforskning
- Amundsen, Oscar, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen & Tone Merethe Aasen (2011) «Medarbeiderdrevet innovasjon – en kunnskapsstatus». *Søkelys på arbeidslivet*, 28 (03): 212-231
- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose (2010) *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave MacMillan
- Baumberger, Berit (2017) «Mange ønsker Nav-hovedkontor i Steinkjer, på bekostning av Trondheim» Hentet 01.04.2018 fra <https://www.adressa.no/pluss/2017/05/29/Mange-%C3%B8nsker-Nav-hovedkontor-i-Steinkjer-p%C3%A5-bekostning-av-Trondheim-14792876.ece>
- Baumberger, Berit & Bård Sande (2017) «-Ansatte er skuffet over at det legges politiske argumenter til grunn, ikke faglige» Hentet 01.04.2018 fra <https://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/2017/06/20/Ansatte-er-skuffet-over-at-det-legges-politiske-argumenter-til-grunn-ikke-faglige-14901097.ece>
- Berghei, Jan-Tore (2018) «Vil flytte makta nærmere folket» Hentet 14.2.2018 fra <http://www.hioa.no/vitenogpraksis/Politikk-og-samfunnsutvikling/Vil-flytte-makta-naermere-folket>
- Bones, Øyvind (2017) «Gir seg ikke med 30 ansatte» Hentet 08.10.2017 fra <https://www.steinkjer-avisa.no/nyheter/2017/10/06/Gir-seg-ikke-med-30-ansatte-15413356.ece>
- Brandseth, Magnar (2016) «-Nå må vi bli ett lag i Trøndelag! » Hentet 31.03.2018 fra https://www.nrk.no/trondelag/--na-ma-vi-bli-ett-lag-i-trondelag_-1.12886606
- Bratberg, Trine B. (2016) «Eliten mot røkla» Hentet 08.04.2018 fra <https://web.retriever->

info.com/

- Brunsson, Nils (1989) *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. John Wiley & Sons: England
- Brunsson, Nils (1990) «Reformer som rutin» i Nils Brunsson & Johan P. Olsen (red.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons
- Brunsson, Nils (2006a) «Administrative reforms as routines». *Scandinavian Journal of Management*, 5 (3): 219-228
- Brunsson, Nils (2006b) *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. København: Copenhagen Business School Press
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1990) «Kan organisationsformer väljas? » I Nils Brunsson & Johan P.Olsen (red.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons förlag
- Bye, Arild (2015) «Felles fylke kan gi 650 tapte arbeidsplasser» Hentet 14.4.2018 fra <https://www.nrk.no/trondelag/felles-fylke-kan-gi-650-tapte-arbeidsplasser-1.12633726>
- Carlsson, Espen, Håkon Finne, Roald Sand, Markus Steen & Lars Harald Vik (2017) *Kunnskapsgrunnlag for verdiskaping i Trøndelag*. Rapport 2017:10. Trøndelag Forskning og Utvikling
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid & Jacob Aars (2014) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget: Oslo
- Christensen, Tom & Per Læg Reid (1998) «Administrative reform policy: the case of Norway». *International Review of Administrative Sciences*, 64 (3): 457-475
- Christensen, Tom & Per Læg Reid (2003) «Administrative Reform Policy: the Challenges of Turning Symbols into Practice». *Public Organization Review*, 3 (1): 3-27
- Christensen, Tom & Per Læg Reid (2013) «Scancor and Norwegian Public administration Research Development». *Nordiske Organisasjonsstudier*, 15 (4): 91-110
- Christensen, Søren & Poul Erik Daugaard Jensen (2008) *Kontrol i det stille*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur
- Clausen, Nora (2016) «Innbyggerundersøkelse Trøndelagsregionen 2016» Hentet 02.03.2018 fra https://www.youtube.com/watch?v=6w_2RmuPjyQ
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972) «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25
- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin:

Walter de Gruyter

- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (2003) «Introduction» i Barбора Czarniawska & Guje Sevón (red.) *The Northern Lights. Organization Theory in Scandinavia*. Lund: Liber
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- DiMaggio Paul J. & Walter W. Powell (1983) «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields». *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160
- Downs, Anthony (1957) «An Economic Theory of Political Action in a Democracy». *Journal of Political Economy*, 65 (2): 135-150
- ECON Analyse AS (2004) *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*. Oslo: Rapport 2004-016
- ECON Analyse AS (2004) *Sterkere regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling*. Oslo: Rapport 2004-058
- Ellingsen, Lajla & Mari K. By Rise (2016) «Ap danser etter Høyre-Sanners pipe» Hentet 18.03.2018 fra <https://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/2016/04/27/Ap-danser-etter-H%C3%B8yre-Sanners-pipe-12656308.ece>
- Ellingsen, Lajla & Mari K. By Rise (2016) «Ba om folkeavstemning på nytt i Sør-Trøndelag» Hentet 18.03.2018 fra <https://www.adressa.no/nyheter/politikk/2016/04/27/Ba-om-folkeavstemning-p%C3%A5-nytt-i-S%C3%B8r-Tr%C3%B8ndelag-12656797.ece>
- Ellingsen, Lajla & Mari K. By Rise (2016) «-Hersketeknikk og hemmelighold» Hentet 14.04.2017 fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2016/03/01/Hersketeknikk-og-hemmelighold-12221485.ece>
- Eriksson-Zetterqvist, Ulla, Thomas Kalling, Alexander Styhre & Kristin Woll (2014) *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Forskning.no (2012) «Hva er hermeneutikk?» Hentet 26.09.2017 fra <http://forskning.no/filosofiske-fag/2012/02/hva-er-hermeneutikk>
- Gansmo, Arne Kristian (2016) «-Sanner legger opp til et råkjør» Hentet 14.04.2018 fra https://www.nrk.no/trondelag/marit-arnstad_-_sanner-legger-opp-til-et-rakjor-1.12751492
- Gansmo, Arne Kristian & Kirsti Kringstad (2016) «Sanner vil unngå folkeavstemning» Hentet 14.04.2018 fra <https://www.nrk.no/trondelag/sanner-vil-unnga-folkeavstemning-1.12751076>
- Gjedrem, Svein & Sven Ole Fagernæs (2016) «Kunnskapssektoren sett utenfra». Hentet

- 31.3.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b0e1afc1e37e485ba50c25fdefe7864c/gjedrem--4.-januar-2016.pdf>
- Gjelsvik, Martin (2007) *Innovasjonsledelse: Ledelse av innovasjon og internt entreprenørskap*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hagen, Terje P., Jon P. Knudsen, Anne Lise Fimreite, Gro S. Hanssen, Christine Hjortland, Tore Eriksen & Svein Ludvigsen (2018) *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Rapport fra ekspertutvalg*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Hansen, Jens Chr. (2012) «Det regionale Norge 1950 til 2050» *Plan*, 44 (05): 54-55
- Hanssen, Gro S. (2017) «Regionreformen videre med et forskerblikk». Hentet 26.11.2017 fra https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=vON_78oXikM
- Hanssen, Gro S. & Hege Hofstad (2016) *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen*. Rapport 2016:6. Norsk institutt for by- og regionforskning
- Heywood, Andrew (2013) *Politics*. USA/UK: Palgrave Macmillan
- Hjelmstad, Andreas J. (2017) «Med trønderblikk» Hentet 08.10.2017 fra <https://www.steinkjer-avisa.no/nyheter/2017/10/06/Med-tr%C3%B8nderblikk-15413333.ece>
- Hofstad, Hege & Gro S. Hanssen (2015) *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*. Rapport 2015:17. Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hood, Christopher (1991) «A public management for all seasons?» *Public administration*, 69 (1): 3-19
- Iden, Jon, Martin Andestad Hans-Christian Grung-Olsen (2013). *Prosessledelse og innovasjon: en litteraturstudie*.
- Innherred (2016) «En nesestyver fra Jan Tore Sanner» Hentet 08.04.2018 fra <https://www.innherred.no/Meninger/2016/02/13/En-nesestyver-fra-Jan-Tore-Sanner-12152909.ece>
- Innst. 385 S (2016-2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. Stortinget
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm
- Jacobsen, Dag Ingvar & Kjersti H. S. Holtskog (2013) «Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi» I *Tidsskrift for samfunnsforskning* Nr. 4: 407-436
- Jensen, Håvard H. & Berit Baumberger (2017) «- Hvem hadde trodd at vi skulle ende opp i en sofa i Steinkjer?» Hentet 30.12.2017 fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2017/12/30/Hvem-hadde-trodd-at-vi-skulle-ende-opp-i-en-sofa-i-Steinkjer->

15781345.ece

- Jepperson, Ronald L. (1991) «Institutions, institutional effects, and institutionalism» i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press: 143-163
- Klijn, Erik H. & Joop Koppenjan (2016) *Governance networks in the public sector*. London: Routledge
- Koppenjan, Joop (2012) «The new public governance in public sector delivery». The Hague: Eleven
- Kringstad, Kirsti (2016) «-Ansatte i Trondheim positive til Sanner-utspill» Hentet 14.04.2018 fra https://www.nrk.no/trondelag/_-ansatte-i-trondheim-positive-til-sanner-utspill-1.12751203
- Kvale, Steinar & Svend Brinkmann (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lagesen, May Britt & Karen Espelund (2018) «Kulturen trenger ikke å frykte fylkeskommunen» Hentet 14.02.2018 fra <https://www.adressa.no/meninger/kronikker/2018/02/14/Kulturen-trenger-ikke-frykte-fylkeskommunen-16080136.ece>
- Lindblom, Charles E. (1959) «The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19 (2): 79-88
- Lindgren, Rolf Marvin Bøe (2011) «The Organization of Hypocrisy». *Scandinavian Journal of Organizational Psychology*, 3 (1)
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation
- Lorvik, Elin S. (2016) «Det eneste svaret er folkeavstemning» Hentet 30.04.2018 fra <https://www.t-a.no/nyheter/2016/02/03/---Det-eneste-svaret-er-folkeavstemning-12111721.ece>
- Machiavelli, Niccoló (1988) *Fyrsten*. Oslo: Aventura [1532]
- Malmo, Erlend (2016) «Får overlevert 9.400 underskrifter i dag» Hentet 08.04.2018 fra <https://web.retriever-info.com/>
- March, James G. (1984) «How we talk and how we act: Administrative theory and administrative life». I Thomas J. Sergiovanni & John E. Corbally (red.) *Leadership and Organizational Cultures*. Urbana: University of Illinois Press: 18-35
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- Meld.St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Meld.St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Meld.St. 29 (2016-2017) *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet
- Mevassvik, Anne Marit (2013) «Fylkesrådsleders tale, desember 2013» Hentet 21.01.2018 fra <https://www.youtube.com/watch?v=cIv56UtX5tk> og <http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2013/FT/Fylkesrådsleders%20tale%20desember%202013.htm>
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363
- Meyerson, Debra (1991) «The organization of Hypocrisy». *Administrative Science Quarterly*, 36 (1):156-158
- Nakrem, Gunn Heidi (2016) «Hvorfor skal fylkesrådmannen fra Hovin til Steinkjer?» Hentet 21.04.2018 fra <https://www.tronderbladet.no/nyheter/2016/02/02/Hvorfor-skal-fylkesr%C3%A5dmannen-fra-Hovin-til-Steinkjer-12107834.ece>
- Nervik, Stein (2016) «Stor interesse for Trøndelag» Hentet 31.03.2018 fra <https://web.retriever-info.com/>
- Nestvold Jr., Levin (2016) «Krever både ordfører og rådmann til Trondheim» Hentet 28.09.2017 fra <https://www.adressa.no/pluss/okonomi/2016/01/28/Krever-b%C3%A5de-ordf%C3%B8rer-og-r%C3%A5dmann-til-Trondheim-12086361.ece>
- Nestvold Jr., Levin (2017) «Nå skal de kjempe sammen for hele Trøndelag» Hentet 21.10.2017 fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2017/10/19/N%C3%A5-skal-de-kjempe-sammen-for-hele-Tr%C3%B8ndelag-15471703.ece>
- Nestvold Jr., Levin (2017) «Skålte i boblevann på «gravølet» for Nord-Trøndelag» Hentet 13.12.2017 fra <https://web.retriever-info.com/>
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Nyeng, Frode (2004) *Vitenskapsteori for økonomer*. Trondheim: Abstrakt forlag
- Nyeng, Frode & Wennes, Grete (2006) *Tall, tolkning og tvil*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Olsen, Johan P. (1978) «Folkestyre, byråkrati og korporatisme», i Olsen, Johan P. (red.): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1986) «Foran en ny offentlig revolusjon» *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3 (3): 3-15

- Olsen, Johan P. (1989) *Petroleum og politikk: Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO
- Opheim, Aagot (2017) «Levanger, Verdal og Stjørdal lager et nytt regionråd» Hentet 22.01.2018 fra <https://web.retriever-info.com/>
- Parsons, Talcott (1956) «Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I» *Administrative Science Quarterly*: 63-85
- Pettegrew, Lloyd S (1991) «The organization of Hypocrisy». *Academy of Management Review*, 16 (2): 483-486
- Prestvik, Johan (2016) «SP:-Viser at dette er en skinnprosess» Hentet 14.04.2018 fra <https://www.t-a.no/nyheter/2016/01/15/SP-%E2%80%93Viser-at-dette-er-en-skinnpromess-12032022.ece>
- Prop. 130 LS (2015-2016) *Sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn*
- Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Reitan, Andreas (2016) «Trøndelag til Steinkjer?» Hentet 18.03.2018 fra <http://nearradio.no/nyheter/trondelag-til-steinkjer/19.11728>
- Ringdal, Kristen (2013). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rossing, Sivert (2017) «Anbefaler å legge Nav-hovedkontor til Steinkjer» Hentet 01.04.2018 fra <https://www.t-a.no/nyheter/2017/06/20/Anbefaler-%C3%A5- legge-Nav-hoved-kontor-til-Steinkjer-14900880.ece>
- Røiseland, Asbjørn & Signy I. Vabo (2012) *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sand, Roald, Merethe Lerfald, Gunnar Nossun & Morten Stene (2015) *Steinkjer som administrasjonssenter. Samfunnseffekter av endringer i fylkeskommune og regional statsforvaltning*. Rapport 2015:13. Trøndelag Forskning og Utvikling
- Sandmo, Espen & Magnhild Øwre (2016) «Nekter å gi opp kampen om folkeavstemning» Hentet 14.04.2018 fra <https://www.nrk.no/trondelag/nekter-a-gi-opp-kampen-om-folkeavstemning-1.12855922>
- Sandvik, Tore O. (2002) «Mitt fylke for en hest!» Hentet 04.03.2018 fra <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/article99884.ece>
- Scott, W. Richard (1987) «The Adolescence of Institutional Theory». *Administrative Science Quarterly*, 32 (4): 493-511
- Scott, W. Richard (2014) *Institutions and organizations*. California: SAGE

- Selstad, Tor (2003) *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Selstad, Tor (2004) *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Oslo: KOU 2004:1 Kortversjon
- Shanley, Mark T. (1991) «The Organization of Hypocrisy». *American Journal of Sociology*, (97) 1: 251-253
- Simon, Herbert A. (1982) *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol 3). MIT press
- Sims, David (2003) «Nils Brunsson: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, Actions in Organizations, 2nd edn». *SAGE Journals*, 24 (6): 995-998
- Skjesol, Marte (2016) «Mevassvik mener trønderne blir hørt» Hentet 08.04.2018 fra <https://web.retriever-info.com/>
- Skybakmoen, Jonas & Harry Tiller (2016) «Sanner: -Hovedsetet for Fylkesmannen blir i Steinkjer» Hentet 18.03.2018 fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2016/01/14/Sanner-Hovedsetet-for-Fylkesmannen-blir-i-Steinkjer-12029086.ece>
- Stigen, Inger Marie & Tormod Hermansen (2013) «Ble det en bedre organisert stat?» *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 90 (3): 153-171
- Svardal, Geir (2017) «En trønder» Hentet 30.12.2017 fra <https://web.retriever-info.com/>
- Thyssen, Ole (2005) «Hykleriets kunst». Hentet 31.12.2017 fra <https://politiken.dk/debat/kroniken/art5475229/Hykleriets-kunst>
- Tiller, Harry (2015) «Ingen folkeavstemning om felles trøndelagsfylke» Hentet 14.04.2017 fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2015/11/04/Ingen-folkeavstemning-om-felles-tr%C3%B8ndelagsfylke-11770771.ece>
- Tiller, Harry (2016) «-Et viktig møtested for trønderne» Hentet 14.04.2017 fra <https://www.adressa.no/nyheter/sortrondelag/2016/01/13/Et-viktig-m%C3%B8tested-for-tr%C3%B8nderne-12023138.ece>
- Tiller, Harry (2016) «Rita vil ikke flytte den politiske makta til Steinkjer» Hentet 28.09.2017 fra <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/2016/01/28/Rita-vil-ikke-flytte-den-politiske-makta-til-Steinkjer-12087618.ece>
- Tiller, Harry (2016) «Vil sende fylkesrådmannen til Steinkjer» Hentet 28.09.2017 fra <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/2016/02/02/Vil-sende-fylkesr%C3%A5dmannen-til-Steinkjer-12105485.ece>
- Tiller, Harry (2016) «-1000 spurte er ikke nok til å slå sammen Trøndelag» Hentet 30.03.2018 fra <https://www.adressa.no/nyheter/sortrondelag/2016/03/02/1000-spurte-er-ikke-nok-til-%C3%A5-sl%C3%A5-sammen-Tr%C3%B8ndelag-12227902.ece>

- Tranøy, Bent S. & Øyvind Østerud (2001) «En fragmentert stat?» i *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*.
- Trøndelag fylkeskommune (2017) *Økonomiplan 2018-2021. Med budsjett 2018*. Hentet 11.11.2017 fra http://www.trondelagfylke.no/wp-content/uploads/2017/11/okonomiplan_2018-2021_med_forside-og-budsjett-2018.pdf
- Trøndelag fylkeskommune (2018) <https://www.trondelagfylke.no/>
- Trøndelag i tall (2016) Hentet 02.04.2017 fra <https://www.trondelagfylke.no/globalassets/dokumenter/plan-og-areal/trondelag-i-tall/trondelag-i-tall-2016-skjerm.pdf>
- Trøndelagsutredningen (2015) Hentet 10.09.2016 fra <https://trondelagsutredningen.no>
- Trøndelagsutredningen, høringssvar (2016) Hentet 10.09.2016 fra <https://trondelagsutredningen.no/hoeringsrunde>
- Trønder-Avisa (2013) «- Trøndelag må styres fra Steinkjer» Hentet 05.04.2018 fra <http://www.t-a.no/nyheter/article8289481.ece>
- Trønder-Avisa (2016) «Arnstad: Folket settes sjakk matt» Hentet 14.04.2018 fra <https://web.retriever-info.com/>
- Utblikk (2015) «Klar tale om fylkesframtid» Hentet 21.01.2018 fra <https://utblikk.wordpress.com/category/anne-marit-mevassvik/>
- Vareide, Knut & Marit O. Nygaard (2013) *Regional analyse for Nord-Trøndelag 2013*. Notat 36/2013. Telemarkforskning
- Vareide, Knut & Marit O. Nygaard (2014) *Regional analyse for Nord-Trøndelag 2014*. Notat 60/2014. Telemarkforskning
- Vareide, Knut & Svenja Doreen Roncossek (2015) *Regional analyse for Nord-Trøndelag 2015*. Notat 76/2015. Telemarkforskning
- Vareide, Knut & Hanna Nyborg Storm (2012) *Regional analyse Sør-Trøndelag*. Notat 67/2012. Telemarkforskning
- Veblen, Thorstein B. (1919) *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*. New York: B. W. Huebsch
- Weick, Karl E. (1976) «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems». *Administrative Science Quarterly*, 21 (1):1-19
- Winter, Søren C. & Vibeke L. Nielsen (2008) *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reitzels forlag
- Øksendal, Lars Fredrik (2016) «Drømmen om en større lekegrind» Hentet 04.11.2017 fra <https://www.adressa.no/meninger/2016/01/27/Dr%C3%B8mmen-om-en-st%C3%B8rre-lekegrind-12076113.ece>

Vedlegg 1

INTERVJUGUIDE

Nevn litt om hva som har vært din rolle i denne prosessen, fra initiativet ble tatt høsten 2013 og fram til nå.

Hva opplever du er den viktigste årsaken til at sammenslåingen ble en realitet?

Hva opplever du er de viktigste målene med regionreformen?

Hva opplever du var den viktigste suksessfaktoren underveis, i gjennomføringsfasen?

Hva legger du i begrepene livskraft, bærekraft og konkurransekraft?

Hva legger du i begrepet administrasjonssenter?

Vil du si noe om hvordan du opplever at dere løser det som måtte oppstå av dilemmaer knyttet til to lokasjoner?

Hva opplever du som de viktigste forskjellene og likhetene når det gjelder kultur og identitet mellom fylkeskommunene?

Hvordan opplever du at kultur- og identitetsforskjeller har påvirket sammenslåingsprosessen?

Hvis vi tenker på de ulike dokumentene og på prosessen dere har vært gjennom fram til sammenslåing, opplever du at ansatte og organisasjonen som sådan har eierskap til intensjonsplanen, til vedtaket om sammenslåing, og til øvrige vedtak som angår organiseringen (og hvorfor)? Hvis noe, hva har vært vanskeligst underveis, knyttet til dette temaet?

Hva opplever du har vært det beste med prosessen og hva opplever du har vært mindre bra?

Hva har vært mest vanskelig?

Om slitasje og arbeidsmiljø: Hva har dere gjort for å ta vare på ansatte og ledere i prosessen?

Hva tenker/tror du er de største endringene som har kommet eller kommer som følge av sammenslåingen (for organisasjonen, for ansatte)?

Hvordan opplever du at ledelse og ansatte diskuterer og responderer på signalene om en potensielt kommende ressursmessig tilpasning, som følge av strammere økonomi?

Om videre endring, om organisasjonsutvikling og effektivisering. Hvis vi tenker framover etter de 5 årene med trygge rammer, hva tenker du om det og hvordan har dere snakket med organisasjonen (ansatte Om eierskap om intensjonsplan og vedtak + regionreformen: Sammenfallende mål, Roller, forventninger om effektivisering, utviklingsaktør) om det?

Kan du si noe om hvilke endringer du opplever at overgang fra parlamentarisme til formannskapsmodell medfører, for administrasjonene og måten det jobbes på?

Hvordan vil du beskrive dette med nye oppgaver og virkemidler – som dere venter på? Har dette påvirket prosessen – hvordan?

Det snakkes om at folkevalgt regionalt nivå skal bli svaret på staten som ikke klarer å samordne seg selv. Hva tenker du når forskere eller andre mener at dere må endre måten dere jobber på, altså at fylkeskommunen må endre seg? Og «ta» denne rollen, som samfunnsutvikler?

Hvor viktig opplever du at det vil være for avdelingen din å lykkes med å fylle rollen og forventningene til rollen som samfunnsutvikler framover? Hva hemmer og hva fremmer suksess?

På hvilke måter har eksterne interessenter vært delaktige i prosessen med å bygge det nye fylket, så langt?

Vil du si noe om debatten om Steinkjer som administrasjonsby?

Noe annet du har lyst til å nevne?