

Fyrtårn i skumringen?

*En studie av Fylkesmannens rolle i
kommunereformen*

Anniken Grønli



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

Fyrtårn i skumringen?

**En studie av Fylkesmannens rolle i kommunereformen fra 2014-2015 i
Østfold og Vestfold.**

Anniken Grønli

© Anniken Grønli

2015

Fyrtårn i skumringen? En studie av Fylkesmannens rolle i kommunereformen

Anniken Grønli

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Kommunereformen er en av vår tids store forvaltningsreformer. For å hjelpe kommunene inn i de lokale prosessene har regjeringen gitt Fylkesmennene en rolle som tilrettelegger og koordinator for prosessene i fylket. Fylkesmannsembetet er et embete fylt av motsetninger. Fylkesmannen skal både være statens forlengede arm i kommunene samtidig som de skal fremme kommunenes interesser overfor staten. Fylkesmannens rolle i kommunereformen er derfor interessant fordi reformen er statlig initiert, men er avhengig av lokale initiativ. I denne oppgaven har jeg belyst hvilke virkemidler to Fylkesmenn har benyttet seg av i utførelsen av rollen som fasilitator i begynnelsen av kommunereformen 2014-2015. Deretter peker oppgaven på hvilke årsaksvariabler som kan forklare forskjeller mellom de to ulike tilnærmingene til de to embetene. Oppgaven baserer seg på empirisk grunnlag fra intervju, observasjon og dokumenter fra Fylkesmannen i Østfold og Vestfold og et utvalg av informanter fra kommunene i de to fylkene. Ved bruk av rammeverket for virkemiddelbruk fra Hood og Margetts (2007) har jeg forsøkt å belyse hvilken styringsstrategi de to Fylkesmennene har benyttet seg av. Den empiriske analysen av virkemiddelbruk viser at de to Fylkesmennene har valgt ulik tilnærming til reformen. Styringen til Fylkesmannen i Vestfold kan beskrives som mer direkte og proaktiv, sammenlignet med Østfold sin tilnærming. Dette kan imidlertid forklares av ulike årsaksvariabler i de to fylkene. De viktigste forklaringene til hvilken tilnærming Fylkesmannen i Vestfold har valgt er rolleforståelse, kombinert med bakgrunn og organisering, en medvirkende årsak var også innstillingen kommunene har til kommunereformen i Vestfold. Årsaksvariablene som kan forklare Fylkesmannen i Østfold sin tilnærming er bakgrunnen og rolleforståelsen til både prosessveilederen og fylkesmannen, i tillegg til den noe langsomme starten på reformen sammenlignet med Vestfold.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har til nå vært det største, mest utfordrende og den mest givende prosessen i min tid på Blindern. Dermed er det mange som skal takkes.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Signy Vabo ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Å ha en forståelsesfull, dyktig og dreven veileder som er sentral i utviklingen av grunnlaget kommunereformen har vært en god støtte i denne prosessen. Jeg vil også takke alle deltagerne på forskningsprosjektet om kommunereformen for gode tilbakemeldinger og faglige input underveis i prosessen. En takk går også til korrekturleserne, tusen takk for gode råd Marie, Gjertrud og Siri.

Jeg vil også takke alle informanter i Østfold, Vestfold og hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet for at dere tok dere tid og var villige til å stille opp på intervjuer i denne hektiske prosessen som kommunereformen er.

En student i masterboblen kan fort bli en person med få sosiale antenner og med begrenset overskudd til å snakke om andre ting enn det som står fremst i hjernebarken. Derfor vil jeg takke alle herlige jenter på 901 som har stilt opp på mang en kaffepause med gode samtaler om både stort og smått.

Til slutt vil jeg takke min kjære Aleksander som gjennom mange lange måneder har tatt ansvar for alt jeg ikke har hatt mulighet til eller skjønt at jeg har trengt. Takk for at du alltid forstår, er tålmodig og økonomisk sponsor av min studietid. Gleder meg til å bli kona di.

Alle feil og mangler er kun mine egne.

Blindern, 22.05.2015

Anniken Grønli

Antall ord i oppgaven: 25 201

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn og problemstillinger	1
1.2	Oppgavens struktur	3
2	Bakgrunn og kontekst	4
2.1	Fylkesmannens oppgaver	4
2.2	Kommunereformen	5
2.3	Fylkesmannens oppdrag i kommunereformen	7
2.4	Vestfold og Østfold.....	9
3	Teori.....	10
3.1	Styringsformer.....	11
3.2	Styringsvirkemidler.....	13
3.2.1	Nodalitet.....	14
3.2.2	Autoritet	14
3.2.3	Finanser	15
3.2.4	Organisasjon	15
3.3	Differensiering av virkemidlene	16
3.4	Forklaringer på fylkesmennenes bruk av virkemidler	19
3.4.1	Egenskaper ved Fylkesmannen	22
3.4.2	Egenskaper ved kommunene	23
3.4.3	Relasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene.....	23
4	Metodisk tilnærming	24
4.1	Forskningsdesign.....	24
4.2	Datagrunnlag.....	26
4.2.1	Intervjuer: informanter og metode	26
4.2.2	Dokumentstudier	28
4.2.3	Observasjon.....	28
4.3	Datakvalitet	29
4.3.1	Reliabilitet.....	29
4.3.2	Validitet.....	30
4.4	Godkjenning av NSD.....	31
5	Kartlegging av virkemiddelbruk	33
5.1	Nodalitet.....	33
5.1.1	Vestfold	33
5.1.2	Østfold	36
5.2	Finanser.....	40
5.2.1	Vestfold	40
5.2.2	Østfold	40
5.3	Organisasjon.....	41
5.3.1	Vestfold	41
5.3.2	Østfold	42
5.4	Autoritet.....	45
5.4.1	Vestfold og Østfold	45
5.5	Indirekte eller direkte, passiv eller aktiv?	46
6	Årsaker til ulik virkemiddelbruk	50

6.1	Egenskaper ved Fylkesmannsembetene	50
6.1.1	Bakgrunn.....	50
6.1.2	Rolleforståelse	54
6.1.3	Organisering.....	56
6.2	Egenskaper ved kommunene	58
6.3	Relasjonen mellom Fylkesmannsembetet og kommunene.....	60
7	Konklusjon.....	63
7.1	Hovedfunn	63
7.2	Videre forskning og generalisering.....	65
	Litteraturliste	67
	Vedlegg / Appendiks	72
7.3	Liste over intervjuer	72
7.4	Liste over møter	72
7.5	Liste over dokumenter	72
7.6	Intervjuguider.....	74
7.6.1	Intervjuguide Fylkesmannen og prosessveileder	74
7.6.2	Intervjuguide KMD.....	75
7.6.3	Intervjuguide ordførere og rådmenn	76
7.7	Samtykkeskjema	78

Liste over tabeller:

Tabell 1: Operasjonalisering av bruk av de fire virkemidlene.....	18
Tabell 2: Operasjonalisering av forklaringsvariablene og empiriske forventninger	21
Tabell 3: Oppsummering av virkemiddelbruk	47

Liste over figurer:

Figur 1: Styringsverktøyene plassert på et kontinuum	18
--	----

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Regjeringen Solberg presenterte våren 2014 en ny kommunereform i Norge som en del av kommuneproposisjonen i Stortinget. Den ble vedtatt 18.juni 2014 og dermed stod en av de største forvaltningsreformene i vår tid for døren. Regjeringen ønsker at reformen skal bidra til mer robuste kommuner og dette skal skje gjennom kommunesammenslåing. Reformen har i følge meldingen fire mål: Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftig og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati (KMD 2014c: 7-12). Reformen er i startgruppen og er organisert slik at kommunene skal velge innen våren 2016 om de vil delta i en sammenslåing, og i så fall med hvem. Føringsene i reformen legger opp til at det er kommunene som må ta initiativ til å snakke med nabokommunen for å eventuelt utrede og fatte vedtak om å slå seg sammen. For å hjelpe kommunen i gang med denne prosessen sendte regjeringen ut et brev den 3.juli 2014 til alle landets Fylkesmenn. Her presenterte regjeringen sine ønsker og forventinger til hvordan Fylkesmennene skal løse sin ”sentrale rolle i gjennomføringen av reformen” (Dokument 1: 1).

Fylkesmennene er forespeilet å være en ”tilrettelegger og koordinator” for reformprosessen i kommunene. Fylkesmannen skal også se helheten i regionen og se til at prosessene i kommunene avsluttes våren 2016 (Dokument 1: 2). Hvordan Fylkesmannen skal løse denne oppgaven er ikke klart definert, og denne studien har derfor som mål å kartlegge hvordan Fylkesmennene fyller handlingsrommet i rollen. Dette skal jeg gjøre ved å kartlegge virkemiddelbruken til to av landets Fylkesmenn, i Vestfold og Østfold. Videre vil studien peke på noen årsaker til at de eventuelt løser oppdraget på ulike måter.

Oppgavens første problemstilling er: *Hvilke virkemidler benytter Fylkesmannen seg av i utførelse av sin rolle i kommunereformen?* Her skal jeg kartlegge hvilke virkemidler Fylkesmennene bruker, hvordan de fyller handlingsrommet sitt og hvor direkte de er involvert i å styre kommunene inn i reformprosessen.

Oppgavens andre problemstilling er: *Hva kan forklare virkemiddelbruken og eventuelle forskjeller mellom embetene?*

Oppgaven motiveres av at det er mye forskning på Fylkesmannen, men det meste går på embetet som helhet, og ikke de enkelte embetene (Se for eksempel Hansen m.fl 2009; Hanssen m.fl 2004; Difi 2012), eller som en historisk gjennomgang av hele Fylkesmannens historie (Flo 2014). Denne studien kan derfor bidra til å belyse hvordan to av embetene konkret jobber, i stedet for instansen som helhet. Dette kan bidra til økt forståelse for hvor like eller ulike Fylkesmannsembetene er fra hverandre og hvordan de løser sine oppgaver. Dette er en form for nybrottsarbeid, da verken det teoretiske rammeverket eller forvaltningsorganet er studert på denne måten tidligere. I tillegg er rollen til Fylkesmannen i kommunereformprosessen en helt ny rolle som ikke er studert før. Dette gjør oppgaven dagsaktuell. Oppgaven har også en styrke i at den studerer en pågående reform, slik at en kan få førstehåndskunnskap om en prosess som pågår her og nå. Dette kan imidlertid også være en utfordring da bildet av virkeligheten stadig endres og effektene av Fylkesmannens virkemiddel bruk ikke er tydelige før reformen har kommet et steg videre.

Tidligere studier av reformer har blant annet fokusert på om effektene av reformen har vært etter hensikten og om endringene har ført til forbedringer (For eksempel Blom-Hansen et al. 2014; Houlberg 2011; Kjær et al. 2010). Det mangler imidlertid studier på organisering av reformer og hvordan man benytter seg av forvaltningen for å se til at reformer blir implementert. Det er viktig å få kunnskap om hvordan implementering av reformer er organisert og denne studien vil bidra til forskningsfeltet med dybdekunnskap om rollen til to Fylkesmenn i implementeringen av kommunereformen.

Fylkesmannen beskrives som en balansekunstner, som befinner seg midt mellom statlig og kommunal styring (Flo 2014: 693). Det er derfor også særlig aktuelt å studere hvordan Fylkesmannen opptrer i en reform som er initiert av staten, men som er avhengig av lokale initiativ for å være vellykket. For Fylkesmannen er det derfor ekstra relevant hvordan de utfyller denne rollen som balansekunstner mellom de to forvaltningsnivåene. Studier om Fylkesmannens rolle kan også fokusere på om Fylkesmennene går inn i den lokale autonomien til kommunene (se for eksempel Hansen m.fl 2009), men denne studien tar ikke for seg hvordan Fylkesmennene sine rolle i kommunereformen eventuelt er en trussel eller ikke mot lokaldemokratiet.

1.2 Oppgavens struktur

Denne oppgaven inneholder syv kapitler. Dette introduksjonskapitlet gir en kort beskrivelse av oppgavens forskningsspørsmål, og bakgrunnen for disse. I kapittel 2 vil Fylkesmannens rolle i møte med kommunene i sine regulære oppgaver bli beskrevet, for å forstå hvordan rollen under reformen eventuelt skiller seg fra embedets daglige rolle. Deretter vil bakgrunnen for kommunereformen og oppdragsbrevet til Fylkesmannen bli presentert. Denne delen av oppgaven er delvis basert på et bakgrunnsintervju utført hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I forlengelsen av dette kommer en diskusjon om handlingsrommet til Fylkesmannen og årsaken til at jeg forventer at Fylkesmennene handler ulikt i sin utførelse av rollen i kommunereformen. Videre pekere jeg på hvorfor embedene i Østfold og Vestfold er særlig interessante caser.

Kapittel 3 går gjennom oppgavens teoretiske fundament. For å besvare den første av problemstillingene vil denne studien bruke Hood og Margetts (2007) sitt rammeverk for styringsvirkemidler. For den andre problemstillingen tar jeg utgangspunkt i Howlett (2011) sin teori om hvorfor beslutningstagere velger de styringsvirkemidlene de gjør. Deretter har jeg avledet noen empiriske forventninger til de ulike forklaringsvariablene.

I kapittel 4 vil jeg gjøre rede for de metodiske valgene og utfordringene ved studien. Jeg argumenterer først for valget av casestudie som forskningsdesign. Deretter redegjør jeg for kilder, og hvordan jeg har hentet inne data fra henholdsvis tre kilder, intervju, dokumenter og observasjon. Avslutningsvis i kapitlet diskuterer jeg undersøkelsens datakvalitet rundt begrepene validitet og reliabilitet.

I første del av kapittel 5 presenteres funnene fra den empiriske kartleggingen av virkemiddelbruken til Fylkesmennene. Kapittel 6 diskuterer de ulike årsaksvariablene og deres forklaringskraft, og hvorvidt forventningene viste seg å stemme med den empiriske kartleggingen.

I kapittel 7 vil jeg gi en samlet vurdering av hovedfunnene i oppgaven og peke på noen mulige veier videre på forskningsfeltet.

2 Bakgrunn og kontekst

I dette kapitlet skal jeg først redegjøre for noe av bakgrunnen til Fylkesmannen, deretter skal jeg presentere noen av hovedmomentene i kommunereformen. Videre skal jeg legge frem Fylkesmannens rolle i kommunereformen slik den er beskrevet i oppdragsbrevet (Dokument 1), før jeg avslutningsvis skal presentere de to casene jeg studerer, Fylkesmannsembetet i Vestfold og Østfold.

2.1 Fylkesmannens oppgaver

Fylkesmannen har en rolle som er fylt av spenninger, motsetninger og ambivalens (Flo 2014: 693). Det er ikke uten grunn at Fylkesmennene blir omtalt som balansekunstnere. På den ene siden skal de ivareta statens interesser i fylkene, mens de på den andre siden skal fremme kommunenes interesser overfor staten. Videre skal de føre tilsyn med kommunene, mens de i neste omgang skal gi råd og veiledning på tjenester. Fylkesmennene skal se til at kommunene oppfyller lovpålagte krav og plikter overfor innbyggerne, og samtidig legge til rette for gode lokale løsninger. I møte med staten skal de både formidle lokale ønsker og behov og samtidig sørge for at kommunene i fylket gjennomfører statens politikk (Flo 2014: 694). Dette fører til at Fylkesmennene i det daglige er vant til å ha ulike roller både overfor kommunene og overfor staten. De har en spennende vippeposisjon mellom de to viktigste forvaltningsnivåene i Norge. Fylkesmannsembetene har vært preget av endring og truet med nedleggelse i flere omganger. Likevel har de alltid klart å tilpasse seg og befeste sin rolle som et viktig forvaltningsledd. I en rapport fra 2012 om styring av Fylkesmannen og embetets rolle har Direktorat for forvaltning og IKT (Difi 2012: 9-10) definert Fylkesmannens daglige oppgaver i fem ulike roller:

- **Sektormyndighet:** som statens representant i fylket på vegne av departementene og direktoratene. Her har Fylkesmannen oppgaver knyttet til tilsyn, veiledning og rådgivning.
- **Regional samordningsmyndighet:** som et knutepunkt og samordner mellom kommunene og staten
- **Rettsikkerhetsmyndighet:** som klageinstans overfor vedtak som fattes i kommunalforvaltningen og tilsynsmyndighet overfor kommunene.

- Initiativrolle: som utgangspunkt i posisjonen som regjeringens representant skal Fylkesmannen ta initiativ og virke til gagn for det beste for fylket.
- Informasjonsknutepunkt: holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket, samt formidle informasjon til kommune, fylkeskommunale og regionale virksomheter.

Mot kommunene er Fylkesmannen altså en tilsynsmyndighet, en representant for staten og en rådgiver. Dette er bakgrunnen for det samarbeidet og den kontakten kommunene har med Fylkesmannen i dag. Når Fylkesmannen møter kommunene som sektormyndighet, eller kontrollorgan, har deres konklusjoner i tilsynsrapporter konsekvenser som kan gå ut over for eksempel kommunens økonomi og det lokale selvstyret (Hansen et.al 2009: 13). Også i møte med kommunen som rettsikkerhetsorgan er det Fylkesmannens rolle å ivareta innbyggernes rettigheter, og på den måten føre kontroll eller gripe inn i kommunens autonomi. De andre rollene som Fylkesmannen har i det daglige knytter seg tettere til den rollen som Fylkesmannen er forespeilet i reformen. Som sektormyndighet skal embetene også se til at regjeringens politikk blir satt ut i livet, og som informasjonsknutepunkt kan en tenke seg at Fylkesmannen også vil være dette under reformen. Likevel er rollen Fylkesmennene har fått i reformen noe annet enn de daglige oppgavene, og den vil bli beskrevet under punkt 2.3. Hansen et.al (2009: 14) viser at Fylkesmennene løser disse regulære oppgavene ulikt. Det gir grunn til å forvente at casene i denne oppgaven også vil løse rollen i reformen på ulikt vis.

2.2 Kommunereformen

Per 1. januar 2015 er det 428 generalistkommuner i Norge. Kommunene har blitt tillagt nye og mer krevende oppgaver, men forvaltningsstrukturen har ikke endret seg i like stor grad (Vanebo 2012: 2-3). Flere komiteer har vært nedsatt for å vurdere kommunestrukturen og på 1950- og 60-tallet besluttet Stortinget å gjennomføre en sammenslåingsreform basert på Schei-komiteens arbeid. Dette resulterte i at antall kommuner ble redusert fra 744 til 454 mellom 1958 og 1967 (Vanebo 2012: 4). Siden den gang er antallet redusert ytterligere til 428. Alle kommunene forventes å ivareta de samme funksjonene og lovpålagte oppgaver, uavhengig av om de er små kommuner med ned mot 200 innbyggere eller store bykommuner med over 200 000 innbyggere (KMD 2005: 115). Dette fører til at det er et stort spenn i kommunenes evne og mulighet til å ivareta sine funksjoner, og behovet for interkommunale samarbeid har økt. Tidlig etter at regjeringen Solberg kom til makten høsten 2013 annonserte

de i Sundvollen-erklæringen at de skulle vurdere dagens kommunestruktur (Sundvollen-erklæringen 2013: 6). Regjeringen oppnevnte i januar 2014 et ekspertutvalg. Utvalget ble ledet av Signy Vabo, og de øvrige medlemmene var Terje Hagen, Lars Erik Borge, Bernt Aslak Brantzæg, Halvor Holmli, Helene Ohm og Margrethe Hagerupsen. De hadde i oppgave å utrede hvilke kriterier kommunene må ivareta for å løse de oppgavene de har i dag. De leverte sin første delrapport 31. mars 2014 (Ekspertutvalget 2014a). Basert på dette la regjeringen den 14. mai 2014 frem kommuneproposisjonen som inneholdt de første rammene for det som har blitt en av Norges største forvaltningsreformer, kommunereformen. Samtidig fikk ekspertutvalget et tilleggsmandat hvor de ble bedt om å vurdere og analysere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner (KMD 2014a). 1. desember samme år la utvalget frem sin sluttrapport hvor de vurderte hvilke kriterier kommunen bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver (Ekspertutvalget 2014b). I juni 2014 behandlet Stortinget meldingen om kommunereformen og i juli ble Fylkesmannen gitt ansvaret om å igangsette regionale og lokale prosesser. 20 mars 2015 ble Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* (KMD 2015a) lagt frem. Den omhandler hvilke oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner. Kommuneproposisjonen ble lagt frem for Stortinget den 12. mai 2015 og i juni samme år behandles meldingen i Stortinget (KMD 2014a).

Regjeringen skisserer to mulige løp for sammenslåing. Det ene løpet er for kommuner som søker om sammenslåing hos Kongen i statsråd i løpet av 2016, med sikte på ny kommune fra 1. januar 2018. Dette gjelder kommuner som gjør likelydende kommunestyrevedtak høsten 2015. Deretter vil departementet vurdere om vedtakene er i tråd med reformens mål og intensjoner. Det andre løpet legger opp til vedtak i Stortinget i 2017, og ny kommune fra 1. januar 2020. Dette gjelder for kommuner som fatter vedtak innen sommeren 2016 og melder inn vedtakene via Fylkesmannen som også gir sin selvstendige vurdering av strukturen i fylket (KMD 2015a: 51-52).

Regjeringens mål for kommunereformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, styrket lokaldemokrati og å overføre flere oppgaver til kommunene (KMD 2015a: 7). Grunntanken er at større og mer robuste kommuner gir bedre tjenester til innbyggerne og sikrer en forvaltningsstruktur som kan møte fremtidens utfordringer. Virkemidlene som regjeringen har stilt til rådighet til reformen er et standardisert faktaoppsett basert på

nettsiden www.nykommune.no, en mal og opplegg for å gjennomføre innbyggerundersøkelser. De økonomiske virkemidlene innebærer dekning av engangskostnader ved sammenslåing og reformstøtte ved sammenslåing, og videreføring av inndelingstilskuddet i 15 år før det trappes ned over 5 år for kommuner som slår seg sammen. Det siste virkemiddelet er økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert Fylkesmannsembete fra høsten 2014 (KMD 2014b). Rollen til prosessveilederen hos Fylkesmannsembetene og Fylkesmannens øvrige rolle og ansvar er beskrevet i oppdragsbrevet til Fylkesmannen.

2.3 Fylkesmannens oppdrag i kommunereformen

Den 3. juli 2014 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ut et oppdragsbrev til Fylkesmannen (Dokument 1). Brevet beskriver regjeringens ønske om at *”Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen”* (Dokument 1: 2). Videre sier brevet at Fylkesmannen skal være en tilrettelegger og koordinator for de lokale og regionale prosessene. Fylkesmannen skal *”vurdere helheten og regionen og også se til* (min utheving) *at det legges opp til at de igangsatte prosessene avsluttes innen våren 2016,”* (Dokument 1: 2). Videre refererer brevet til kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget, hvor flertallet understreket at *”Fylkesmennene må følge opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig leiarskap”* (Dokument 1: 3). Neste del av brevet beskriver verktøyene kommunene har til rådighet i reformprosessen, men legger til at *”[d]ersom enkeltkommuner skulle ønske å utrede helt spesielle problemstillinger, kan Fylkesmannen vurdere å gi støtte til dette gjennom skjønnsmidlene”*. Videre skal Fylkesmannen på selvstendig grunnlag levere en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene i sitt fylke, hvor han/hun skal vurdere helheten i regionen og om vedtakene er i tråd med intensjonen til reformen innen sommeren 2016. I tillegg ønsker regjeringen at Fylkesmannen skal rapportere hyppigere om utviklingen i fylket gjennom 2015 og våren 2016. Hvert embete får midler til å ansette en prosessveileder som skal jobbe med reformen fra 1. september 2014. Prosessveilederen skal bidra til god koordinering og tilrettelegging av prosessene i kommunene.

Resten av brevet er lite konkret med tanke på hvilke oppgaver eller hvordan de skal løse oppdraget. Det er et åpent brev med rom for tolkning, og gir et stort handlingsrom for fylkesmennene.

Utover brevet til fylkesmennene er ikke rollen presisert i andre offentlige dokumenter. Det har også ført til at det er blitt stilt spørsmål ved hvor stort mandat Fylkesmennene har. Blant annet har stortingsrepresentant Heidi Greni fra Senterpartiet sendt et brev til Kommunal- og moderniseringsministeren den 11. februar 2015 hvor hun spør ”*hvilken juridisk hjemmel fylkesmannen i Troms har for å underkjenne kommunes utredningsplan og pålegge et alternativt utredningsgrunnlag?*”. Dette skjedde etter at kommunestyret vedtok å ikke redegjøre for hvem det skulle utrede sammenslåing med innen våren 2015, som var fylkesmannens frist. Spørsmålet sprang ut av at fylkesmannen brukte ordlyden ”forutsetter at” kommunestyret skulle ta saken opp til ny behandling, da fylkesmannen mente vedtaket ikke var i tråd med utredningsansvaret til kommunen. Svaret fra Kommunal- og moderniseringsministeren dreide seg mest om at det er riktig at kommunene ikke er pålagt å utrede, men at dette er i tråd med Stortingets flertall og at kommunene av hensyn til nabokommunen burde utrede. Han avslutter med å kommentere Fylkesmannens ordvalg, og sier at fylkesmannen ikke burde brukt formuleringen ”[...]forutsetter at[...]”, da dette kan tolkes som et pålegg fra Fylkesmannen om at kommunen må utrede, noen Fylkesmannen ikke har myndighet til (Stortinget 2015). Dette er et eksempel på at virkemidlene til Fylkesmannen er ganske begrenset.

For å avklare om det er mer dialog eller styringssignaler mellom staten og Fylkesmannen som er avgjørende for å forstå hvilke rammer Fylkesmannen handler ut ifra gjennomførte jeg et bakgrunnsintervju med en av de to i KMD som har utformet oppdragsbrevet i kommunalavdelingen. Informanten pekte på at det ikke er noe mer styringsdialog som KMD har sendt til Fylkesmannen konkret om oppdraget, men at de som vanlig har mye kontakt og kontinuerlig formell og uformell dialog. I tillegg har prosessveilederne hatt et felles møte i Oslo høsten 2014, og skal ha ett til før sommeren 2015.

Tidligere rapporter om Fylkesmannen tilsier at Fylkesmennene har et handlingsrom de opererer innenfor. I noen av oppgavene er handlingsrommet stort, mens i andre er det mer begrenset (Difi 2012: 2). Handlingsrommet bestemmes av hvor spesifikk oppgaven er beskrevet og i hvilken grad oppdraget kan tilpasses av embetet selv. Handlingsrommet i de regulære oppgavene til Fylkesmannen er nødvendige for at de kan tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold og hva de mener er til det beste for fylket som helhet. I tillegg får Fylkesmannen signaler og oppgaver fra flere ulike statlige aktører, noen som gjør at handlingsrommet er nødvendig slik at de kan samordne disse signalene og effektivt utnytte

embetets ressurser (Difi 2012: 29). Ordlyden i oppdragsbrevet til Fylkesmennene, som beskrevet over, gir et stort handlingsrom for å løse oppgaven. Det inneholder for eksempel ingen konkrete krav eller mål som skal nås, annet enn den siste vurderingen av hele fylkets vedtak og struktur som de skal levere innen sommeren 2016. Dette gjør at det er grunn til å forvente at når det gjelder rollen til Fylkesmennene i kommunereformen vil de løse oppgaven ulikt, slik de også gjør med sine ordinære oppgaver for å sikre gode lokale løsninger.

2.4 Vestfold og Østfold

Vestfold er et av landets minste fylker i areal, men et av landets tettest befolkede. Fylket har 14 kommuner og 238 748 innbyggere per 1. januar 2015. I Vestfold er Fylkesmannsembetet plassert i Tønsberg, en av de største byene i fylket (Vestfold Fylkeskommune 2014). Fylkesmannen i Vestfold har siden 2010 vært tidligere høyrepolitiker Erling Lae (Fylkesmannen i Vestfold 2014). Fylket har hatt 3 kommunesammenslåinger siden 1980-tallet. Den siste kommunesammenslåingen i fylket var i 2002 mellom Våle og Ramnes som ble til Re. I 1988 ble fem kommuner til Larvik og samme år slo Tønsberg og Sem seg sammen til Tønsberg kommune (SSB 2012).

Østfold er også et av landets mindre fylker med 18 kommuner og 282 000 innbyggere per 29.11.2013. Fylkesmannsembetet er plassert i Moss (Østfold fylkeskommune 2013), og tidligere senterpartipolitiker Anne Enger ble utnevnt som fylkesmann i Østfold i 2003 (Fylkesmannen i Østfold 2014). I 1994 gjennomgikk fylket sin siste kommunesammenslåing da Fredrikstad, Borge, Rolvsøy, Kråkerøy og Onsøy ble til én kommune, Fredrikstad (Juvkam 1999: 11). Før dette slo fire kommuner seg sammen til å bli Sarpsborg i 1992 (SSB 2012). Dette er de to eneste sammenslåingene i fylket siden 1980-tallet.

Alt fylkene er relativt like i størrelse og utstrekning er en fordel for oppgaven, fordi da kan en anta at arbeidsmengden som er på Fylkesmannen i reformen er relativt likt. Hadde man valgt to mer ulike fylker kunne kanskje noen av årsakene til at Fylkesmennene handler ulikt eventuelt kunne tilskrives forskjeller i antallet kommuner de skal lede inn i reformen. I tillegg har begge fylkene både det regjeringen kaller uhensiktsmessige grenser for samfunnsutvikling, som Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme, og små kommuner med under 5000 innbyggere, som Rømskog i Østfold. Derfor er premissene for kommunereformen relevant for kommunene i de to fylkene. I tillegg er bakgrunnen til fylkesmennene ulike og dette gjør det relevant å studere om bakgrunnen til fylkesmennene kan ha noen påvirkning på hvordan de fyller rollen i kommunereformen.

3 Teori

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for oppgavens teoretiske fundament. Jeg tar utgangspunkt i at kommunene og Fylkesmennene er i en styringsrelasjon, gitt Fylkesmannens oppdrag som en tilrettelegger og fasilitator. Fylkesmennene skal ikke styre de lokale løsningene, men styre kommunene *inn* i prosessen. For å kartlegge hvordan fylkesmennene fyller sitt handlingsrom og løser rollen de har fått fra regjeringen, tar jeg i bruk et generisk rammeverk for beskrivelse av styringsvirkemidler utviklet av Hood (1983) og videreutviklet av Hood og Margetts (2007: xiii). Rammeverket forkortes til NATO: nodality, authority, treasure and organization, oversatt til nodalitet, autoritet, finanser og organisasjon. Ved å kartlegge hvordan og hvilke virkemidler Fylkesmannen benytter seg av kan jeg sammenligne de to embetenes tilnærming til rollen. Gitt beskrivelsen av Fylkesmannens rolle i kapittel to blir dette analysert i et nettverksperspektiv på styring. De mest relevante virkemidlene, basert på rammen fra oppdragsbrevet, er organisasjon, finanser og nodalitet. Det andre virkemidlet i rammeverket er mer inngripende i kommunens prosesser (autoritet), og kanskje det går ut over Fylkesmannens mandat fra regjeringen. Likevel er det interessant å studere hvordan Fylkesmannen fyller sin rolle også ved å se på dette verktøyet, med tanke på at Fylkesmannen til daglig har alle virkemidlene til rådighet, og er i en hierarkisk posisjon over kommunen spesielt i sin tilsynsrolle.

Det er primært to årsaker til at embetene kan tenkes å løse rollen sin ulikt. Den ene er at de løser regulære oppgaver ulikt, og den andre årsaken er at handlingsrommet for rollen er stort (se kapittel 2). Andre del av mitt teoretiske utgangspunkt knytter seg til hvorfor fylkesmennene har valgt de virkemidlene de har valgt og hva som kan forklare likheter og ulikheter i måten de har fylt handlingsrommet sitt på. Forklaringer kan finnes i embetene (agenten), i kommunene som Fylkesmannen utøver styring over (objektet) og i relasjonen dem i mellom. I embetene studeres betydningen av bakgrunnen til fylkesmannen eller prosessveileder, rolleforståelsen til fylkesmannen eller om organiseringen av arbeidet i embetene påvirker måten de fyller rollen på. I kommunene kan holdningen til kommunesammenslåing påvirke hvordan Fylkesmannen kan utføre sin rolle. Og i relasjonen mellom kommunene og Fylkesmannen antar jeg at tidligere samarbeid og tillitsrelasjon er avgjørende for å forstå hvordan de samarbeider nå.

I første del av kapittelet skal jeg redegjøre for den teoretiske bakgrunnen til den første problemstillingen. Deretter skal jeg gjøre redegjøre for det teoretiske rammeverket for den andre problemstillingen.

3.1 Styringsformer

Styring i staten er variert og mangfoldig. Den komplekse strukturen gjør at det er behov for ulike løsninger i ulike sektorer. Flernivåstrukturen i forvaltningen gjør også at styringen blir komplisert og desentralisering fører til behov for koordinering og rapportering (Hooghe og Marks 2003: 233). Frem til 1970-tallet var styring i staten, i tråd med Webers teori om det perfekte byråkrati, basert på regler, prosedyrer og autoritet (Bouckaert et al. 2010: 36-37). Med en stadig mer kompleks velferdsstat som løser større oppgaver førte dette til et ”government overload” som ga utslag i en bølge av New Public Management (NPM) og mer markedsbasert styring (Pierre og Peters 2005: 50). Dette førte til økt bruk av mål- og resultatstyring som resulterte i et behov for mer koordinering både vertikalt og horisontalt (Bouckaert m.fl. 2010: 42). Etter hvert ble NPM-tenkningen utsatt for heftig kritikk, og forvaltningsteoretikere og praktikere har forsøkt å formulere alternative forvaltningstrender og filosofier. Denne dreiningen bort fra NPM følger mange spor, men springer ut av ”governance” begrepet (Øgård 2014: 93, 100).

Governance beskriver både nye interorganisatoriske relasjoner og prosesser knyttet til tjenesteproduksjon. Tesen er at samarbeid er nødvendig for å løse de komplekse problemene offentlig forvaltning står overfor og at styring i forvaltningen skjer på en ny måte (Øgård 2014: 101). Begrepet har mange ulike betydninger og oversettelser. En opptelling fra 2000 viste at allerede da ble governance brukt om ulike empiriske fenomener av styring i staten (Rhodes 2000). I norsk litteratur har også Røiseland og Vabo (2008: 90) oversatt begrepet til samstyring som et uttrykk for ”den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening”. Felles for de ulike definisjonene og tolkningene er at styringen i staten har et økt fokus på partnerskap, gjensidig avhengighet, læring, synergier og nettverk (Øgård 2014: 101). Fordi begrepsbruken er sprikende og omfattende har jeg valgt å definere denne trenden innen styringsrelasjoner som nettverksstyring. Nettverksstyring refererer til verktøy for styring som befinner seg utenfor de tradisjonelle administrative verktøyene som står til disposisjon for nasjonalstaten (From 2002: 24). Osborne (2006: 381) argumenterer for at nettverksstyring er en helt egen

styringstradisjon, som kommer på siden av den hierarkiske og NPM. Han peker på at dette er et paradigme som bygger på sine egne teoretiske røtter, syn på staten og verdssystem. Han argumenterer for at staten er pluralistisk og at forholdet mellom ulike aktører i staten er basert på tillit og kontakter. De tradisjonelle verktøyene til ”offentlig sektor som hierarkisk kontroll, myndighetsutøvelse, planlegging, regelstyring osv, videreutvikles eller erstattes” (From 2002: 24). Der myndighetene tidligere forsøker å styre gjennom regulering bruker de nå blant annet informasjon som virkemiddel. I nettverklitteraturen blir det trukket frem ”at det ikke er slik at horisontale relasjoner har erstattet de hierarkiske, men at de kommer i tillegg” (Hill og Lynn 2005: 189). Likevel kan en si at den tradisjonelle hierarkiske forståelsen av styring er utfordret og at nettverksstyring er et alternativ til enhetsstatlige og sentraliserte organisering av statsmakten (Hooge og Marks 2006: 59).

Bruken av nettverksstyring i norsk forvaltning blir beskrevet som en ny styringsvind (Aspør 2014b), men enkelte studier peker på at utviklingen ikke er entydig (Øgård 2014: 109). Nettverksstyring er også blitt identifisert som en styringsform som blir stadig viktigere for byråkrater (Aspør 2014a: 52) og en stadig mer vanlig måte å studere offentlig forvaltning på (Curry 2014: 13-16).

I lys av dette er oppdragsbrevet til Fylkesmannen utformet slik at rollen kan tolkes som en del av en tendens til å utøve mer nettverksbasert styring og styring etter partnerskap i offentlig forvaltning og min oppgave følger i en rekke av mer forskning på feltet nettverksstyring. Fylkesmannen skal ikke inngå formelle nettverk med kommunene, men de inviteres til å være en tilrettelegger og koordinator. De skal forsøke å påvirke kommunene til å starte prosessene og vil benytte seg av ulike virkemidler for å gjøre dette. Fylkesembetene har ikke fått en hierarkisk rolle med konkrete virkemidler eller sanksjonsmuligheter mot kommunene og det vil derfor være logisk å studere handlingene til Fylkesmannen ut fra et nettverksperspektiv på styring. Likevel må en ha i bakhodet at fylkesmennene til daglig har sterke virkemidler overfor kommunene som jeg vil anta at påvirke hvilken tilnærming de tar til oppdraget. Dette er nettverksstyring i skyggen av hierarki, som Héritier og Eckert (2008) peker på.

3.2 Styringsvirkemidler

For å kartlegge hvordan Fylkesmannen fyller sin rolle i reformen skal jeg ta i bruk typologien til Hood og Margetts (2007). De (2007: xiii) presenterer dette som et generisk rammeverk som kan anvendes på hele forvaltningen. Det er videre et anerkjent rammeverk som er anvendt på flere ulike sektorer og som er videreutviklet og tilpasset av ulike forskere (se blant annet: Howlett 2011; Røiseland og Vabo 2012b).

Hver av de fire verktøyene er basert på hva myndigheter ”*tend to possess by virtue of being governments*” (Hood og Margetts 2007: 5). Ved å identifisere disse virkemidlene kan en studere hva myndighetene gjør i kontakt med innbyggerne for å løse et problem eller utøve sosial kontroll (Hood og Margetts 2007: 2). Virkemidlene kan beskrives slik:

”In simple terms it could be said that nodality works on your knowledge and attitudes, authority on your rights, status and duties, treasure on your bank balance, and organization on your physical environment or even on your person” (Hood og Margetts 2007: 7).

Disse fire kan alle brukes som detektorer eller effektorer, altså de kan hente informasjon eller formidle informasjon. I tillegg kan de brukes generelt på en hel gruppe/befolkning eller spesifikt på enkeltindivider eller enkelte grupper, de kan også brukes aktivt eller passivt. Hood og Margetts bruker styringsinstrumentene for å beskrive forholdet mellom staten og samfunnet for øvrig, men rammeverket kan også brukes for å forklare relasjonen mellom de ulike nivåene i forvaltningen. Vabo og Røiseland (2012b) har undersøkt og konkludert med at NATO-rammeverket kan brukes i en nettverksbasert kontekst, og derfor passer det også godt i min oppgave. Rammeverket er en verktøykasse for beslutningstagere som de kan benytte seg av til ulike formål og i ulike kontekster. Hver av kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, men kan gli over i hverandre. Dette kan gi utfordringer i analysen, da det ikke er klare avgrensninger mellom virkemidlene. Rammeverket gir uansett et godt utgangspunkt for å diskutere tilnærmingen til det oppdraget som fylkesmennene har fått i kommunereformen.

Jeg vil nå presentere hver av de fire kategoriene og forklare hvordan de relaterer til Fylkesmannens rolle i kommunereformen.

3.2.1 Nodalitet

Nodalitet knytter seg til å være i sentrum av et informasjons- eller sosialt nettverk (Hood og Margetts 2007: 5). En node er et samlingspunkt for informasjonskanaler. Staten er en slik typisk node. Noden kan spre og fange opp informasjon, og den kan gjøre dette passivt eller aktivt, spesifikt eller generelt (Hood og Margetts 2007: 10).

Fylkesmannen kan sees på som en node i arbeidet med kommunereformen. Fylkesmannen kan spre informasjon fra staten til kommunene, til innbyggerne og informasjon fra kommunene tilbake til staten. Fylkesmannen kan også tenkes å hente inn informasjon fra kommunene. De har på den måten en viktig rolle som informasjonssenter, som både kommunene og staten kan trenge og benytte seg av. Dessuten kan Fylkesmannen sees på som overlegen på informasjon. Fylkesmannen kan både få informasjon fra kommunene, som staten er interessert i, og embetet får informasjon fra staten, som kommunene er interessert i. I tillegg kan embetene utvikle informasjon og/eller fakta i form av brosjyrer og utredninger som Fylkesmannen kan spre til kommunene i fylket.

Hvis kommunene ser Fylkesmannen som et sentrum for informasjon vil de søke råd og veiledning hos Fylkesmannen. Alternativt kan Fylkesmannen på eget initiativ spre informasjonen til kommunene. I begge tilfeller viser dette at Fylkesmannen bruker virkemidlet for å påvirke kommunen. Hvis Fylkesmannen sender generell informasjon ut til alle kommunene er dette mindre direkte enn hvis Fylkesmannen tilpasser informasjonen til hver enkelt kommune. Et annet element ved nodalitet er måten Fylkesmannen tilegner seg informasjon på. Dersom Fylkesmannen for eksempel pålegger kommunen å rapportere bruker embetet sin autoritet. Dette vil være en mer direkte form for styring enn å kun spre eller produsere informasjon.

3.2.2 Autoritet

Det andre verktøyet i rammeverket er autoritet og det knytter seg til den formelle og juridiske makten myndigheten har (Hood og Margetts 2007: 5-11). Autoritet har mange ulike former, det kan for eksempel være forbud, ordre, garantier eller lovgivning. Tradisjonelt er dette verktøyet det som er sterkest forbundet med staten fordi det er denne formen for myndighetsutøvelse som er sterkest bundet til formell makt (Hood og Margetts 2007:6).

Fylkesmannen har ingen formell makt eller tvangsmidler overfor kommunene i kommunereformen. Eksempelen fra fylkesmannen i Troms i kapittel 2 illustrerer også godt dette. Fylkesmennene kan altså ikke pålegge kommunene å utrede sammenslåing, selv om kommunalministeren peker på at dette er intensjonen til et flertall på Stortinget. Likevel er det interessant å undersøke om de forsøker å skape autoritet eller bygge seg opp en form for makt overfor kommunene. Nettopp fordi de befinner seg i et hierarki med kommunene i det daglige arbeidet, hvor det inngår som deres oppgave å kunne pålegge og vedta. Derfor er det interessant å studere om de forsøker å skape seg en autoritet i måten de fyller rollen sin på. En skal heller ikke undervurdere den naturlige autoriteten de har ved at de er Fylkesmenn. Fylkesmannen har en viktig og innflytelsesrik rolle overfor kommunene, som jeg vil argumentere for at er viktig å ha som bakteppe når en ser på relasjonen og styrkeforholdet dem i mellom. Den type autoritet de kan forsøke å skape kan tenkes å være gjennom å oppfordre kommunene sterkt til å utrede, eller pålegge rapportering hvis kommunene for eksempel får økonomiske midler i bytte.

3.2.3 Finanser

Finansielle verktøy knytter seg til de mange økonomiske virkemidlene staten har til rådighet. Det kan være økonomiske gulerøtter, bøter eller støtteordninger. Det trenger ikke knytte seg direkte til penger, men kan være hva som helst som kan byttes mot goder, ordninger, lojalitet eller støtte (Hood og Margetts 2007: 5-11).

Fylkesmannen kan tenkes å dele ut økonomiske midler til kommunene under arbeidet med reformen for eksempel ved å ta penger fra sine egne skjønnsmidler og fordele disse til kommunenes arbeid med for eksempel utredninger. Hvis Fylkesmannen deler ut penger uten at de krever noe tilbake er dette mindre direkte styring enn hvis de krever noe i bytte for å gi bort pengene. Hva de krever i bytte kan for eksempel være informasjon eller innflytelse på hvordan de lokale prosessene skal se ut.

3.2.4 Organisasjon

Organisasjon omhandler kapasiteten til staten i form av fysiske strukturer, ansatte eller utstyr (Hood og Margetts 2007: 5-11). Dette gir staten mulighet til å handle direkte ved å bruke egne ansatte. Derfor er dette kategorisert som et eget verktøy, selv om det også har blitt argumentert for at organisasjon er avgjørende for å kunne bruke eller ha de andre tre

verktøyene. Likevel er ideen at organisasjon er et verktøy staten kan ta i bruk for å handle direkte gjennom sin egen organisasjon (Røiseland og Vabo 2012b). Et annet trekk ved organisasjonsverktøyet er bruken av innleid arbeidskraft, eller utstyr for å utføre oppgaver for staten eller her: Fylkesmannen.

Embetene kan tenkes å ha ulik kapasitet, eller prioritering, med tanke på hvordan de bruker sin organisasjon til å fylle rollen sin. Ved å bruke flere deler av embetet, for eksempel ved å involvere fagavdelingene, kan fylkesmennene være mer direkte involvert i prosessene i kommunene og dermed å påvirke disse i større grad enn om de ikke er involverte. Her finnes det ulike grader av involvering innenfor organisasjonsverktøyet. Fylkesmennene kan disponere sine ressurser, de ansatte i embetet, til å arbeide mer eller mindre med reformen. De kan eventuelt kjøpe tjenester av konsulentfirmaer for å avlaste sin egen organisasjon. Hvis fylkesmannen selv involverer seg i arbeidet med reformen er dette en mer direkte bruk av virkemidlet sammenlignet med hvis prosessveilederen er den som er aktiv ute i kommunene.

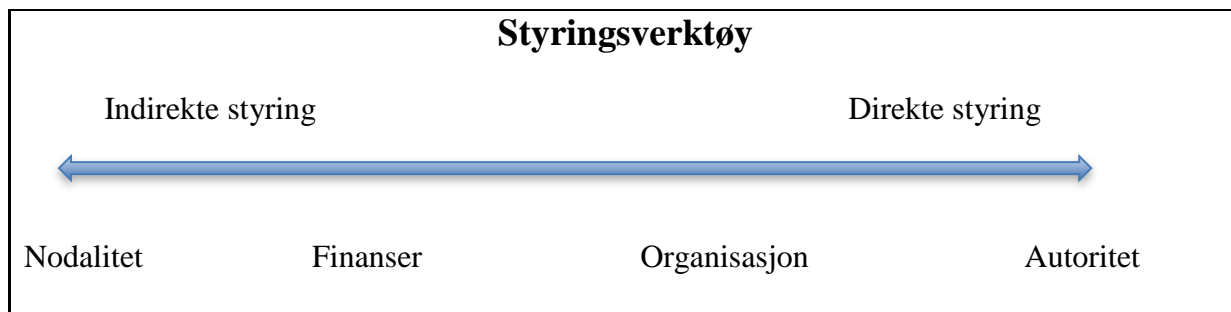
3.3 Differensiering av virkemidlene

I denne oppgaven er det sentralt å studere hvor aktivt Fylkesmannen benytter seg av virkemidlene for å fylle handlingsrommet, og flere forskere har utviklet ulike begreper for å differensiere mellom virkemidlene. Hood og Margetts (2007: 15) peker på at man kan differensiere mellom ulike bruk av hvert enkelt verktøy. Det kan sammenlignes med å ha en dimmer på en lyspære. Lyspæren kan være på, men lyset kan varieres mellom sterkere eller svakere. Bruken av hvert enkelt verktøy kan altså være mer eller mindre direkte overfor kommunen. I tillegg differensierer de mellom aktiv og passiv, generell og spesifikk bruk av virkemidlene. Røiseland og Vabo (2012b: 938) på sin side deler virkemidlene inn i myke og harde virkemidler, der de myke er nodalitet og organisasjon, mens de harde er autoritet og finanser. Det at et virkemiddel er mykt eller hardt avgjøres av hvor direkte den som bruker virkemidlet prøver å påvirke mottakeren til å gjøre som den vil. Det er litt uklart hvordan man i praksis kan inndele virkemidlene i harde og myke. Howlett (2011: 51-53) deler virkemidlene inn i prosessuelle og substansielle. De substansielle virkemidlene er de som skal påvirke hvordan tjenester og ytelser skal utformes, mens de prosessuelle er virkemidler som skal påvirke hvordan prosessen rundt utformingen av tjenester og ytelser foregår. Disse tre ulike inndelingene illustrerer at det er mange ulike måter å studere virkemidlene på og at det er behov for en mer finmasket inndeling.

Røiseland og Vabo (2012a: 63) og Howlett (2011: 53) har begge gjort rammeverket mer sofistikert ved å si at grad av tvangsmakt eller grad av autoritet ved bruken av de ulike verktøyene gjør at man kan skille mellom ulike former av verktøyene. Ved å kombinere disse teoriene om virkemiddelbruk kan jeg dermed analysere Fylkesmannens handlinger ut fra både hvilke verktøy han/hun benytter seg av, men også fra om hvert enkelt verktøy blir brukt mer eller mindre direkte. Derfor vil jeg sette virkemidlene på et kontinuum fra indirekte styring til mer direkte styring. Med mer eller mindre direkte styring mener jeg i hvor stor grad virkemidlene er tatt i bruk med den hensikt å gå spesifikt inn i de lokale prosessene.

Det mest direkte virkemidlet er autoritet. Det kan sammenlignes med en direkte utøvelse av makt, enten som staten kan pålegge innbyggere eller her som Fylkesmannen kan/ikke kan utøve på kommunene. Organisasjon er en mildere form av verktøy, men det kan også utøves ganske direkte. Gjennom å delta direkte i forhandlinger i kommunene eller ved å være konsulent for kommunene i reformen de skal igjennom kan Fylkesmannen utøve ganske stor grad av kontroll og makt på kommunene. De kan få makt gjennom å påvirke, i kraft av den posisjonen de har og den rollen de velger å ta i de lokale sammenslåings- og utredningsprosessene. De finansielle verktøyene er prinsipielt sett mindre direkte fordi kommunene kan velge å ta i mot økonomiske midler eller ikke (Røiseland og Vabo 2012b: 938). I praksis kan det være vanskelig å takke nei, men prinsipielt sett er litt av makten beholdt i kommunen. Nodalitet er det mykeste styringsmiddelet og som innebærer indirekte styring. Det er kanskje tettest knyttet opp til rollen Fylkesmannen er forespeilet i oppdragsbrevet, men som er lengst fra Fylkesmannens vanlige rolle som er basert i bruk av autoritet, spesielt i tilsynssaker.

Figuren under illustrerer hvordan virkemidlene kan plasseres på et kontinuum fra myke til harde verktøy og hvordan dette igjen kan knyttes til ulike grader av direkte og indirekte styring.



Figur 1: Styringsverktøyene plassert på et kontinuum

I tillegg sier omfanget av virkemiddelbruk noe om hvor proaktiv eller reaktiv Fylkesmannen er i styringen av kommunene inn i de lokale prosessene. For å oppsummere de ulike virkemidlene og operasjonalisere de har jeg laget en tabell over de konkrete indikatorene som er benyttet for å kartlegge virkemiddelbruken hos Fylkesmannsembetene.

Tabell 1: Operasjonalisering av bruk av de fire virkemidlene

Virkemidler			
Indirekte		Direkte	
Nodalitet	Finanser	Organisasjon	Autoritet
Produserer og sprer de felles informasjon?	Gir de ut noen midler til kommunen?	Hvordan organiserer de arbeidet i embetet?	Forsøker de å kreve rapportering?
I hvilken grad innkaller de til felles møter og samlinger?	Hvordan deler de ut disse midlene?	Hvordan utnytter de ressursene de har?	Forsøker de på annen måte å utnytte sin posisjon?
Oppretter de ordninger/kanaler for å motta informasjon fra kommunene?		Hvordan involverer Fylkesmannen og prosessveilederen seg?	
		Inviterer de til felles møter eller møter med kommunene enkeltvis?	

Dermed kan jeg skille analytisk mellom direkte og indirekte styring, som refererer til kontinuumet i figur 1 og proaktiv eller reaktiv styringsstrategi som handler om omfanget av virkemidler som tas i bruk. Hvis Fylkesmannen fyller handlingsrommet sitt med mange eller utstrakt bruk av virkemidler er dette et tegn på en aktiv styringsstrategi, mens hvis Fylkesmannen bruker få eller virkemidlene i liten grad er dette en passiv strategi. Styringen som skjer kan likevel være direkte eller indirekte ut ifra hvilke virkemidler Fylkesmannen benytter seg av.

3.4 Forklaringer på fylkesmennes bruk av virkemidler

Del to av analysen knytter seg til hvilke mulige variabler som kan forklare hvorfor Fylkesmannen har valgt de styringsverktøyene og den styringsstrategien de har valgt.

Hvordan oppdragsbrevet er utformet og dialogen mellom KMD og Fylkesmannen er beskrevet i kapittel 2. De viktigste momentene er at Fylkesmannen skal se til at kommunene starter prosessen med å utrede og at de skal koordinere og fasilitere disse prosessene. Oppdraget er åpent formulert og gir et handlingsrom som Fylkesmennene kan fylle på ulik måte. Dette gjør at jeg forventer at de mest sentrale virkemidlene er nodalitet, finanser og organisasjon, da de ikke er gitt noen autoritet (annet enn sin naturlige autoritet som fylkesmann).

Howlett (2011: 55) peker på at både egenskaper ved den som velger virkemidlene, her Fylkesmannen, og egenskaper ved den/de som blir utsatt for virkemidlene, her kommunene, påvirker hvilke av de fire virkemidlene til Hood og Margetts (2007) policyutføreren bruker og hvordan. Hvilke virkemidler som benyttes for å løse et problem vil være avhengig av hvilke ressurser den som besitter virkemidlene har i form av kunnskap, økonomiske ressurser og hvilke organisatorisk kapasitet de besitter. Dette må videre sees i lys av hvilket problem staten skal løse, eller her oppdraget til Fylkesmannen. Dette setter noen begrensinger og føringer på hvilke virkemidler Fylkesmannen velger å benytte seg av.

I tillegg peker Howlett (2011: 55) på at for at virkemidlene skal være treffende og effektive er det viktig at myndighetene, eller Fylkesmannen, kjenner sin målgruppe. Egenskaper som er avgjørende hos målgruppen er tillit, følelse av legitimitet og det Howlett (2011: 55) kaller ”cupidity” som han definerer som villigheten til de som mottar ytelser til å akseptere dem.

Altså er det også noen egenskaper ved kommunene som kan påvirke valg av virkemidler. Videre påpeker Howlett (2011: 55) på at disse to momentene, egenskaper ved Fylkesmannen og egenskaper hos kommunene, ikke opptrer uavhengig av hverandre, men i en styringsrelasjon mellom de to partene. Basert på dette har jeg kommet frem til tre typer av forklaringer på valg av virkemidler hos Fylkesmannen som vil bli undersøkt. Disse er: egenskaper ved Fylkesmannen, egenskaper ved kommunene og relasjonen mellom dem. Under følger en tabell med en operasjonalisering av de ulike typene av forklaringer jeg skal undersøke, og hvordan disse antas å påvirke Fylkesmannens atferd.

Tabell 2: Operasjonalisering av forklaringsvariablene og empiriske forventninger

Type forklaring	Operasjonalisering	Forventet påvirkning på styringsstrategi
Fylkesmanns-embetet (FM)	Bakgrunn	Fylkesmenn med en politisk bakgrunn som tilser støtte til reformen gir grunn til å anta en aktiv fylkesmann og dermed bruk av flere virkemidler. Fylkesmenn med en politisk bakgrunn som ikke gir støtte til reformen gir grunn til å anta en mer tilbaketrukket FM.
	Rolleforståelse	En proaktiv FM gir en grunn til å anta at embetet prioriterer å bruke flere ressurser på oppdraget og dermed benytte seg av virkemidlene aktivt, og særlig organisasjonsvirkemidlet.
	Organisering	En organisasjon som direkte involverer fylkesmann gir grunn til å anta bruk av færre virkemidler, da han/hun kan trekke på sin naturlige autoritet. Er kun prosessveileder involvert gir det grunn til å anta bruk av flere virkemidler.
Egenskaper ved kommunene	Innstilling til reformen	Motvillige kommuner kan føre til mer bruk av autoritet og finansielle virkemidler for å oppfylle oppdragsbrevet om igangsatte prosesser hos alle kommunene. Positive kommuner kan føre til mindre behov for styring fra FM.
Relasjonen mellom Fylkesmanns-embetet og kommunen	Tilliten mellom FM og kommunene	Der kommunene har stor tillit til Fylkesmannen i utgangspunktet kan en anta at Fylkesmannen må ta i bruk færre virkemidler for å oppnå samme resultat. Der Fylkesmannen har mindre tillit må de jobbe mer aktivt for å overtale kommunene, dette kan en anta at gir en mer aktiv FM og en mer aktiv bruk av virkemidler.

3.4.1 Egenskaper ved Fylkesmannen

Individuelle trekk ved de ansatte hos Fylkesmannen og fylkesmannen selv er sentrale for å forstå hvorfor de velger den styringsstrategien de gjør. Disse trekkene kan være egenskaper som alder, kjønn, bakgrunn, utdanning (Christensen og Læg Reid 2003: 392). Ansattes sosiale bakgrunn er med på å forme deres verdier, holdninger og handlinger (Læg Reid og Olsen 1978: 32-36). Egeberg m.fl (2014: 672) peker på at sosialiseringprosesser på arbeidsplassen heller kan forklare beslutningsadferd og ikke bakgrunnsegenskaper ved de ansatte. Likevel, på grunn av Fylkesmennes ofte spesielle bakgrunn fra høye politiske stillinger, velger jeg å se om bakgrunnen til fylkesmannen kan forklare hvilken styringsstrategi de velger.

Hvis bakgrunn til fylkesmannen skal ha noen påvirkning for hvilken styringsstrategi de velger vil jeg anta at fylkesmannen i Vestfold sin bakgrunn som høyrepolitiker vil føre til at han er en aktiv fylkesmann i kommunereformprosessen. Hvis fylkesmannen i Østfold sin bakgrunn som tidligere senterpartipolitiker har noen påvirkning vil jeg anta at det fører til at hun ikke er like aktiv i rollen. På den andre siden er ikke fylkesmennene ansatt som politikere, men som embetsmenn, og derfor kan en også argumentere for at bakgrunn ikke (burde) ha noen påvirkning på styringsstrategi.

Hvilken rolleforståelse fylkesmannen har knytter seg til hva de tolker av oppdragsbrevet at rollen dere skal være. Siden brevet er åpent formulert antar jeg at dette kan føre til at fylkesmennene kan tolke rollen sin på ulike måter. En proaktiv fylkesmann gir grunn til å anta at embetet prioriterer å bruke flere ressurser på oppdraget og dermed benytte seg av virkemidlene aktivt, og særlig organisasjonsvirkemidlet. Indikatorer på en proaktiv fylkesmann mener jeg er en fylkesmann som starter arbeidet med reformen tidlig og som bruker seg selv mye i prosessene.

Organisasjonens, her embetets, formelle struktur kan påvirke hvilke virkemidler de bruker. Det vil si at både hvordan man ser verden ut fra en bestemt hierarkisk posisjon, har bestemte funksjoner og organiseringen av virksomheter antas å påvirke hvordan man arbeider (Christensen og Læg Reid 2003: 391). Hvordan embetene organiserer seg kan ha noe å si for hvordan de bruker sine menneskelige ressurser kan påvirke hvordan de arbeider med reformen. Er fylkesmannen direkte involvert kan det føre til at embetet bruker færre av de harde verktøyene når den øverste ledere tar direkte kontroll fordi han/hun kan lene seg på sin naturlige autoritet.

3.4.2 Egenskaper ved kommunene

Som Howlett (2011: 55) peker på er valg av verktøy avhengig av hvordan mottakerne oppfatter avsenderen. For at et virkemiddel skal være effektivt må avsenderen tilpasse virkemidlet til å treffe mottakeren. Mottakeren må være villig til å ta i mot virkemiddelet og må anse avsenderen som legitim. Kommuner som er velvillige og proaktive for sammenslåing kan også påvirke Fylkesmannens strategi. Hvilken legitimitet har rollen til Fylkesmannen har hos kommunene kan også være med på å forklare virkemiddelbruken og forskjeller mellom Østfold og Vestfold. Hvis Fylkesmennene benytter seg av for eksempel det finansielle virkemidlet, må kommunene være villige til å ta dette i mot, ellers så virker ikke virkemidlet etter hensikten. Hvis Fylkesmannen ønsker at alle kommunene i fylket skal starte de lokale prosessene vil motvillige kommuner påvirke Fylkesmannens styringsstrategi. På samme måte kan kommuner som er positive til reformen føre til en Fylkesmann mindre aktiv Fylkesmann, da oppdraget om å lede kommunene inn i de lokale prosessene er lettere enn ved motvillige kommuner.

3.4.3 Relasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene

Howlett (2011: 55) påpeker at for at virkemidlene skal være effektive, som avsenderen har som mål, må man betrakte forholdet mellom avsender og mottaker. Schneider og Ingram (1990) peker på at et virkemiddel ikke er en absolutt størrelse, men at det endrer seg ut fra hvilket forhold den som bruker et virkemiddel, og den som verktøyet skal virke på, har. Forventinger ulike aktører har til hverandre under en endringsprosess er en sentral faktor som kan påvirke utgangspunktet for samhandling (Busch m.fl. 2007: 197). Forventinger er preget av tidligere samarbeid og en subjektiv forståelse en har av hverandres roller og motiv. Derfor kan en anta at den måten kommunene og Fylkesmannen har samarbeidet på før, er med å påvirke hvordan Fylkesmannens adferd er nå i møte med kommunene. Derfor kan også like virkemidler mottas ulikt i de ulike fylkene, basert på hvilket forhold Fylkesmannen og kommunene har til hverandre. Tillit er nødvendig for en vellykket samhandling og graden av tillit kan påvirke måten fylkesmennene styrer på (Vabo 2010: 96). Dersom det er høy grad av tillit kan en forvente mindre grad av virkemidler.

4 Metodisk tilnærming

I dette kapittelet vil jeg først beskrive oppgavens forskningsdesign. Deretter skal jeg redegjøre for hvilke data jeg har samlet inn og benyttet meg av, før jeg avslutningsvis vil vurdere metodiske utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet.

4.1 Forskningsdesign

I følge Keohane m. fl (1994: 31) er all kvantitativ og kvalitativ forskning i samfunnsvitenskapen til en viss grad usikker. Derfor er det viktig å velge det forskningsopplegget, eller den metoden, som best svarer på det du ønsker å finne ut av og som dermed eliminerer mest mulig av den usikkerheten (Keohane m. fl 1994: 118). Problemstillingen til en studie er førende for hvilken forskningsdesign som bør anvendes (Yin 2003: 7). Min problemstilling legger opp til at jeg skal studere et fenomen over tid og få en dypere innsikt i Fylkesmannens handlinger. Derfor er et casestudie passende for oppgaven. Et casestudie er en intensiv studie av en eller flere case, der målet delvis er å kaste lys over flere caser i universet (Gerring 2007: 20). Fordi hensikten med undersøkelsen er å studere fylkesmennes ivaretagelse av sine roller i kommunereformen er det å gå i dybden på et begrenset antall case et logisk valg. Lijphart (1971: 691) skisserer seks idealtyper av casestudier: ateoretisk, hypotesegenererende, teoribekreftende, teoriavkreftende, fortolkende og avvikende. Et enkelt casestudie kan passe inn under flere av kategoriene. Formålet med denne oppgaven er å ta i bruk teori for å klassifisere og forstå fylkesmennes atferd, og studiet er dermed et tilfelle av det Lijphart kaller fortolkende casestudie. Hensikten med et slikt studium er å undersøke virkeligheten, snarere enn å utvikle og bygge teori. Studien bidrar derfor til empirisk kunnskap, hvor casene er interessante i seg selv. Oppgavens teoretiske vinkling kan også være med på å belyse teoriens forklaringskraft når den blir anvendt på et nytt empirisk område. I tillegg kan studien bidra til å si noe mer generelt om bruk av virkemidler hos Fylkesmannsembetene. Et av utgangspunktene for denne studien er imidlertid at Fylkesmennene løser oppgavene sine ulikt, og at jeg forventer at de gjør det også i arbeidet med reformen. Dette gjør at generalisering fra to enheter, som jeg antar er ulike, vanskelig.

Begrunnelsen for valget av de to casene i denne oppgaven, Fylkesmannsembetene i Østfold og Vestfold, er presentert i kapittel 2. Når Fylkesmannen er studieobjekt er universet

begrenset til 18 Fylkesmannsembeter, noe som er et relativt lite univers. Fylkesmannsembetene er også svært ulike hverandre i størrelse fra 82 ansatte til 265 ansatte (Difi 2012: 15) og de er ulike i hvordan de løser sine regulære oppgaver (Hansen m.fl 2009: 7-17). De to casene oppgaven tar for seg er imidlertid relativt like i størrelse, 127 ansatte i Vestfold og 134 ansatte i Østfold¹, og antall kommuner, 14 i Vestfold og 18 i Østfold (Kartverket 2014). Selv om Østfold og Vestfold er like hverandre på flere variabler, så er bakgrunnen til de to fylkesmennene svært ulike. Erling Lae har lang fartstid fra Høyre og Anne Enger har lang fartstid som politiker fra Senterpartiet. Hvis antagelsen om at bakgrunnen til Fylkesmennene har noe å si for måten de løser oppdraget sitt på kan en anta at Fylkesmannen i Vestfold vil være mer aktiv i bruken av virkemidler enn Fylkesmannen i Østfold fordi Høyre er pådriver bak reformen. Historisk sett er Senterpartiet og Høyre på to ulike sider av konflikten By/Land. Mens Senterpartiet er forbundet med at de ønsker å bevare kommunestrukturen slik den er, med mindre kommunene selv tar initiativ til sammenslåing, er Høyre mer forbundet med argumenter for sentralisering og effektivisering i forvaltningsstrukturen (Arter 1999: 51-66). I tillegg er valget av de to casene, som begge ligger nær Oslo, begrunnet i kostnads- og effektivitetshensyn for meg som masterstudent. Jeg vurderte også å sende en spørreundersøkelse til alle landets fylkesmenn. Utfordringen med det ville vært å samle opp og formulere spørsmål som har høy begrepsvaliditet, og sjansen for misforståelser og feiltolkninger kunne vært ganske stor. Den type informasjon jeg er ute etter fra kommunene egner seg heller ikke særlig til strenge alternativer og avkrysning. Fordelen ville vært at jeg kunne inkludert alle embetene. Likevel er den informasjonen jeg er interessert i best egnet ved et dybdestudium. Ved å velge flere case kunne jeg trukket slutninger for hele universet, men gitt begrensinger i ressurser, tid og omfang mener jeg de som er valgt ut likevel kan gi et godt bilde av situasjonen.

Kommunereformen, som tidligere nevnt i kapittel en, ble lagt frem for Stortinget 14. mai 2014. Den 3. juli 2014 fikk alle landets fylkesmenn tilsendt et oppdragsbrev (Dokument 1) med beskrivelse av den tiltenkte rollen de skal ha i kommunereformen. Med det som utgangspunkt er denne studien begrenset til prosessen fra fylkesmennene fikk beskjed om å bidra i reformen i juli 2014 fram til mai 2015. Kommunereformprosessen er ikke ferdig i mai 2015, men vil pågå minst frem til 2017, da nasjonale vedtak om ny kommunestruktur skal være fattet (KMD 2014a), og de lokale prosessene vil trolig vare lenger. Det ville ha vært en

¹ <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13766/ansatte> [Lastet ned: 26.04.2015]
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13767/ansatte> [Lastet ned: 26.04.2015]

fordel å studere en avsluttet prosess, med et klart utfall av prosessen. I dette tilfellet er slutningene bare gyldige for den avgrensede perioden som studeres. Det er likevel fordeler med å studere en pågående prosess, som for eksempel at intervjuobjektene er nærmere i tid til hendelsen, så utfordringer med at folk har kan glemme informasjon er mindre.

4.2 Datagrunnlag

Oppgaven benytter seg av data fra tre ulike kilder. De tre datakildene er intervju med nøkkelinformanter, observasjon av møter med fylkesmannen og dokumentstudier av sentrale offentlige dokumenter.

4.2.1 Intervjuer: informanter og metode

Intervjuformen som er benyttet i denne studien er semi-strukturert intervju med nøkkelinformanter. Nøkkelinformantene er personer som er særlig relevante når man skal få kunnskap om relasjoner som ikke er allment tilgjengelige (Andersen 2006: 281). Forholdet mellom Fylkesmannen og kommunene er ikke tilgjengelig uten å intervjuer nøkkelinformanter i kommunene og hos fylkesmennene. Informantene er regnet å ha særlig viktig informasjon og oversikt over det temaet man skal undersøke (Andersen 2006: 282).

Informantene i denne studien ble valgt ut på ulike måter. Hos Fylkesmannsembetene ønsket jeg å intervjuer fylkesmannen og prosessveilederene, da de er særlig relevante nøkkelpersoner. For bakgrunnsintervjuet i KMD kontaktet jeg avsender av oppdragsbrevet til Fylkesmannen, da jeg antok at denne personen hadde kunnskap om bakgrunnen for brevet og innsikt i eventuelle andre rammer for oppdraget til fylkesmennene. Informantene hos kommunene ble valgt ved trekning. Jeg vurderte å velge disse strategisk, men anså det som problematisk å finne en god variabel som de skulle blitt valgt ut fra. Det behøver for eksempel ikke å ha noe å si om kommunene er store eller små for hvordan de oppfatter Fylkesmannens bruk av virkemidler. I premissene for kommunereformen er manglende samsvar mellom administrative inndelinger og funksjonelle inndelinger trukket frem som en av årsakene til at kommunereformen er nødvendig (KMD 2014c: 26). Dette er særlig aktuelt for bykommunene og en kan forvente at disse vil ha særlig kontakt med Fylkesmannen. På den andre siden har små kommuner større behov for kontakt med Fylkesmannen om veiledning og dialog om de ordinære tjenestene (Hanssen, Heløe og Klausen 2004: 8) som kan tale for at små kommuner kommer til å ha mer kontakt med Fylkesmannen. Det er hensyn som taler for

at kommunestørrelse kan føre til mer dialog, både for små og store kommuner. I tillegg handler ikke denne oppgaven om kommunene direkte, men om kommunenes oppfattelse av Fylkesmannens styring.

Derfor anså jeg det, selv om dette ikke er den vanlige fremgangsmåten ved intervjuing, som hensiktsmessig å trekke informantene tilfeldig fra universet. Jeg kontaktet informantene via epost med forespørsel om de ønsket å ta del i studien. Totalt har jeg intervjuet informanter, ordførere og rådmenn, fra fire kommuner i Østfold og tre kommuner i Vestfold, hvilket gir et rimelig bredt grunnlag for å vurdere Fylkesmannens adferd knyttet til kommunereformen i begge fylker.

Jeg har gjennomført 13 intervjuer mellom februar 2015 og april 2015. Intervjuene av Fylkesmannsembetene ble gjennomført henholdsvis på Statens hus i Moss og i Tønsberg. Intervjuet hos KMD ble gjennomført i deres lokaler i Akersgata i Oslo. Intervjuene av ordførere og rådmenn ble gjennomført i de respektive kommunenes rådhus, med unntak av intervjuet med ordføreren i Skiptvet som ble gjennomført per telefon. Alle intervjuene, med ett unntak, er tatt opp på lydbånd og transkribert. Ordføreren i Svelvik ønsket ikke å bli tatt opp, og derfor noterte jeg heller underveis i intervjuet. Informantene som ønsket det har fått anledning til å godkjenne sitatene før de er brukt i oppgaven².

Enkelte av ordførerne jeg intervjuet var noe skeptisk til å gi meg informasjon om prosessene i kommunen og inngående beskrivelser av forholdet til Fylkesmannen. I tillegg besvarte aldri Fylkesmannen i Østfold mine gjentatte henvendelser på telefon og epost, noe som førte til at jeg ikke fikk intervjuet vedkommende.

Med tanke på formålet for studien og karakteren på nøkkelinformantene er semi-strukturerte intervjuer hensiktsmessig. Dette ble valgt fordi det er en intervjuform hvor forskeren har et sett av hovedspørsmål som alle respondentene svarer på, men forskeren har også mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål (Bryman 2004: 113). Denne formen for intervju gir meg mulighet til å stille åpne generelle spørsmål som respondenten kan svare åpent på og trekke spørsmålet i den retningen han eller hun ønsker. Det er stor fleksibilitet i intervjuformen og intervjuguiden setter tema, mens intervjuobjektet kan velge å fokusere på det han eller hun vil trekke frem som viktig. Ulempen er at kodingen blir mer usikker og preget av forskerskjønn,

² Se vedlegg for liste over intervjuer og dato

samt at intervjuene blir mer ulike og mindre sammenlignbare enn ved bruk av strukturerte intervjuer (Bryman 2004: 321). Gitt disse svakhetene er det spesielt viktig å stille relevante oppfølgingsspørsmål og etterstrebe likhet mellom de ulike intervjuene, men dette må ikke gå på bekostning av den informasjonen jeg ønsker å få gjennom intervjuene. Dessuten er eliteinformanter, som mine informanter kan sies å være, i liten grad positive til faste spørsmålsrammer og foretrekker å kunne svare fritt på spørsmål (Akerbach og Rockman 2002: 674), noen som også spilte inn i valget av semi-strukturerte intervjuer.

Jeg utarbeidet tre ulike intervjuguider basert på de tre ulike gruppene av intervjuer. En for Fylkesmannsembetene, en for ordførere og rådmennene og en for intervjuet i KMD, som er vedlagt i oppgavens vedlegg. Lengden på intervjuene varierte fra en og en halv time hos Fylkesmannen til 30 minutter hos kommunene.

4.2.2 Dokumentstudier

Den andre datakilden jeg har benyttet meg av er dokumentstudier av relevante dokumenter fra Fylkesmannen, regjeringen og kommunene. De ulike typer dokumenter som er blitt brukt er møteinnkallinger, referater, planstrategier, utredninger og andre relevante dokumenter³. Dokumentene ble valgt ut for å supplere og spesifisere informasjonen jeg fikk i intervjuene. Enkelte av informantene ba meg for eksempel hente mer spesifikk informasjon fra kommunenes nettsider da de var usikre på enkelte datoer eller lignende.

4.2.3 Observasjon

For å kunne beskrive rollen fylkesmennene mer presist enn ved å bare bruke intervju har jeg valgt å kombinere intervju og dokumentstudier med observasjon. Observasjon vil si at forskeren registrerer sine iakttagelser av det fenomenet han eller hun studerer (Hellevik 2002: 104). Observasjonen har blitt gjennomført i den naturlige sosiale konteksten til objektene. Det vil si situasjoner som ikke er konstruert for innsamlingen av data (Hellevik 2002: 136). Jeg har deltatt på folkemøter og møter mellom fylkesmennene og ordføreren og andre aktører i fylket⁴. Fordelen med å gjennomføre observasjon som supplement til intervjuene er at jeg kan se hvordan fylkesmennene oppfører seg i tillegg til hvordan de ønsker å fremstille svarene sine i en intervjusetting. Formen for observasjon jeg har benyttet kalles passiv deltagende observasjon. Det vil si at forskeren ikke skjuler sin tilstedeværelse, men at man så

³ For fullstendig liste over dokumenter, se vedlegg

⁴ For fullstendig liste over møter som er observert, se vedlegg

langt som mulig forsøker å unngå å påvirke den situasjonen en observerer (Hellevik 2002: 137). For eksempel under folkemøtene har Fylkesmannen vært informert på forhånd om at jeg er der, men under møtene har jeg sittet og notert som en hvilken som helst deltager i salen, uten å stille spørsmål eller påvirke situasjonen. En fare ved å informere om sin tilstedeværelse på forhånd er at studieobjektene kan endre adferd når de vet at de er med på et forskningsprosjekt, kjent som Hawthorneeffekten (Vedung 2009: 222). Jeg anser imidlertid sjansen for at de vil endre adferd på grunn av min tilstedeværelse som ganske liten fordi det er mange mennesker til stede på møtet, få som vet hvem jeg er og få som vet at jeg er der for å forske.

4.3 Datakvalitet

Kvaliteten på datamaterialet diskuteres ut fra begrepene om reliabilitet og validitet. Datakvaliteten handler om hvordan data tolkes, brukes, samles inn og kodes i analysen (Andersen 2006: 291).

4.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet knytter seg til studiens gjennomføring og om innsamlingsmetoden har bidratt til reliable resultater (Keohane m.fl. 1994: 25-26). Hadde en annen forsker med samme materialet kommet frem til samme resultat? Dette er en særlig relevant problemstilling ved bruk av casestudier og intervjuer. Hvis informantene oppfatter spørsmålene ulikt, kodingen er unøyaktig eller transkriberingen mangelfull, kan dette bidra til at slutningene er lite reliable (Berry 2002: 681-682). Derfor er det viktig å foreta grep som øker reliabiliteten. Etterprøvbareheten kan være vanskelig da materialet i hovedsak består av personlige meninger som kan endres over tid. Det kan være vanskelig å replisere undersøkelsen fullt ut. For å imøtegå denne kritikken har jeg tatt opp intervjuene på bånd og transkribert de. Opptak av intervjuene som tas vare på i 10 år bidrar til økt reliabilitet. I tillegg har informantene som ønsket det hatt sitatsjekk. Dette er med på å minske muligheten for at jeg har feiltolket utsagnene og styrker dermed reliabiliteten. Underveis i intervjuene opplevde jeg at flere av informantene fra kommunene fokuserte mer på sin egen kommunes arbeid med reformen, snarere enn Fylkesmannens rolle. Dette gjorde at intervjuguiden ble særlig viktig for å dreie intervjuene tilbake på sporet, men gjorde også at jeg måtte presisere mine spørsmål underveis i intervjuene og vike fra intervjuguiden. Det at enkelte av informantene var skeptiske til å snakke med meg kan også være med på å trekke ned reliabiliteten, da en annen forsker

kanskje ville fått mer utfyllende svar. Dette var imidlertid ikke et gjennomgående problem hos informantene.

Ved å benytte meg av dokumentstudier øker reliabiliteten fordi dette enkelt kan etterprøves av andre. Jeg benytter meg av dokumenter som er tilgjengelig for andre eller tydelig spesifiserte. For å trekke valide og repliserbare slutninger fra dokumentene, må man være bevisst og redegjøre for konteksten dokumentene blir analysert innenfor (Krippendorff 2004: 19). Dokumentene som er benyttet er allment tilgjengelige, enten gjennom kommunens, Fylkesmannens eller regjeringens nettsider. En utfordring ved å analysere tekst er at materialet ofte brukes ukritisk og som "face value" (Ryghaug 2002: 304). For å unngå dette er det derfor viktig å være bevisst konteksten dokumentene er skrevet i.

Observasjon som metode er ikke så vanlig i statsvitenskapelig forskning og metoden innebærer at forskeren tolker hva de observerer, noe som senker reliabiliteten. Likevel har jeg benyttet flere metoder for å sikre et så helhetlig bilde som mulig. Ved å samle inn data på ulike måter for å belyse forskningsspørsmålet best mulig benytter en seg av det som kalles triangulering av metoder (Bryman 2004: 275). For å svare på mitt forskningsspørsmål det var det hensiktsmessig å kombinere data fra tre kilder for å oppnå høyere reliabilitet.

4.3.2 Validitet

Validiteten til en studie handler om man måler det man ønsker å måle (Keohane m.fl 1994: 25). Det mest kjente validitetssystemet i samfunnsvitenskap er formulert av Cook og Campell (1979). De deler validitet inn i fire ulike former: statistisk, ytre, indre og begrepsvaliditet (Lund 2002: 105-108). Den første formen for validitet anser jeg ikke som relevant, da den er utformet med tanke på statistiske undersøkelser. Undersøkelser som kjennetegnes av god ytre validitet har "ikke-statistisk generalisering til eller over relevante individer, situasjoner og tider" (Lund 2002: 121). Indre validitet angår om studien beskriver et faktisk årsaks-virkningsforhold, det vil si om en kan trekke en kausal slutning mellom uavhengig og avhengig variabel (Lund 2002: 106). Intervjuer er egnet til å avdekke indre validitet. Her har informantene mulighet til å forklare hva de mener former avhengig variabel, og forskeren har mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål eller avklaringer hvis noe er uklart. Dette øker sjansen for at det er de faktiske mekanismene som blir avdekket. Et problem ved min studie kan være at jeg ikke fikk intervjuet fylkesmannen i Østfold. Dette kan føre til at jeg

ikke har fått avdekket det fulle bildet på det jeg ønsker å studere. Dette var en praktisk utfordring jeg dessverre ikke klarte å løse. Likevel vil jeg argumentere for at etter jeg har gjennomført analysen anser jeg ikke dette som en stor validitetsutfordring.

Den åpenbare svakheten med et casestudie av to enheter er at generaliseringspotensialet ikke er så stort (Ljiphart 1971: 691). Den største fordelen med å begrense antall enheter er at man får god innsikt i det materielle en studerer. Ved kvalitative undersøkelser har en mulighet til å komme inn i det som ofte omtales som den svarte boksen (Gerring 2007: 45). En ønsker å studere mekanismene som kobler årsakene og virkningen sammen (Lund 2002: 99). Der kvantitative studier ofte er egnet til å studere sammenhengen mellom et stort utvalg av caser, korrelasjon og generelle sammenhenger, egner casestudier seg til å komme nærmere forskningsobjektet. Dette fører til at casestudier ofte har god indre validitet (George og Bennet 2005: 21). Ved at jeg kun studerer to embeter har det bidratt til at jeg har kunnet fordype meg i handlingene og rollen til Fylkesmannen. Den ytre validiteten blir derimot mindre, da muligheten til å generalisere til en bredere kontekst blir begrenset (Lund 2002: 106). Likevel er en av motivasjonene bak denne studien å få dybdekunnskap om to embeter som ikke har blitt analysert i denne rollen tidligere. Gitt begrensningene i en masteroppgave er derfor to embeter tilstrekkelig caseutvalg.

Den siste formen for validitet, begrepsvaliditet, angår om de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene. Validiteten vurderes både for den avhengige variabelen og de uavhengige variablene (Lund 2002: 106). Dette operasjonaliseres i denne studien gjennom intervjuguiden og det teoretiske rammeverket. Intervjuguiden er mer generell ved bruk av semi-strukturerte intervjuer enn strukturerte, noe som minker validiteten. Likevel ville strukturerte intervjuer gått på bekostningen av den informasjonen jeg ønsker å hente ut av informantene. Til syvende og sist vil vurderingen av begrepsvaliditeten være basert på skjønn, men ved å ha et bevisst forhold til sammenhengen mellom de teoretiske variablene og intervjuguiden kan slutningene blir tilstrekkelig valide og holdbare. Med bakgrunn i denne diskusjonen anser jeg validiteten i oppgaven som tilstrekkelig.

4.4 Godkjenning av NSD

Det er påkrevd å få prosjektet godkjent av Norsk statsvitenskapelig datatjeneste (NSD) da studien tar i bruk opplysninger eller vurderinger som kan knyttes til enkeltmennesker (NSD

2015). Respondentene kan selv velge om de vil være anonyme i studien. Ingen av respondentene valgte dette. Informantene var informert om at de kunne godkjenne sitatene i etterkant, og intervjuene tas vare på i 10 år etter prosjektslutt i tilfelle de er interessante for videre forskning. De oppbevares, i henhold til avtalen med NSD, på en pc som er sikret med passord. Alle som har deltatt i studien har samtykket til dette etter å gå blitt informert om studiens formål. Samtykkeskjemaet er vedlagt i oppgavens vedlegg.

5 Kartlegging av virkemiddelbruk

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvilke styringsvirkemidler Fylkesmannen har benyttet seg av i de to embetene med utgangspunkt i NATO-rammeverket.

5.1 Nodalitet

5.1.1 Vestfold

Fylkesmannen i Vestfold har utnyttet sin posisjon som senter, eller node, for å samle kommunene. Fylkesmannen har hver måned et fast fredagsmøte med alle rådmenn og ordførere i fylket, hvor de sammen med Kommunesektorens organisasjon (KS), samles og diskuterer utfordringer som går på tvers av fylket. De bruker også møtene til å utveksle felles erfaringer og Fylkesmannen kan spre informasjon han ønsker å dele med de sentrale ansatte i kommunene. Dette samlingspunktet har de utnyttet til å spre og innhente informasjon om kommunesammenslåing ved å sette kommunesammenslåing på agendaen på disse møtene fra vinteren 2014, allerede før kommunereformen ble vedtatt. De gjorde dette på basis av regjeringsplattformen fra Sundvollen, hvor Fylkesmannen oppfattet at det ville komme en reform, og satte dette på agendaen i samråd med KS. Prosessveilederen⁵ beskriver dette slikt:

”Da regjeringsskiftet kom, så forstod vi raskt at det kom til å komme et initiativ til en kommunereform, ikke minst var samarbeidserklæringen med Venstre og KrF et tydelig signal. Og fylkesmann Erling Laes første budskap var, som han selv sier ”styr eller bli styrt, ta regien selv”. Så vil jeg supplere med følgene; at den høsten tok vi kontakt med KS i Vestfold, med spørsmål om de oppfattet samarbeidserklæringen på samme måte som oss, og det gjorde de. Vi antok at Fylkesmannen kom til å få en rolle. Vi antok dernest at også KS også ville bli involvert. Siden samarbeidet mellom fylkeskretsen til KS-Vestfold og embetet er så godt, kontaktet vi dem altså med en gang vi vurderte at initiativet til kommunereform ville komme. Og vi valgte, i samråd

⁵ Hos Fylkesmannen i Vestfold gikk en av embetets egne ansatte inn i rollen som prosessveileder i en løpende utvikling fra januar 2014. Fra 1. januar 2015 ansatte de imidlertid en ny egen prosessveileder. Da det er den første prosessveilederen som jeg har observert, intervjuet og som informantene har trukket fram har jeg for enkelthetsens skyld valgt å referere til den første prosessveilederen som ”prosessveileder” i hele oppgaven. Hvis jeg omtaler ”den nye” prosessveilederen har jeg presisert dette i teksten.

med KS-Vestfold, å sette kommunereformen på dagsorden på alle fredagsmøtene/fellessamlingene med ordførere og rådmenn våren 2014”.

Og her skjøt fylkesmannen inn at *”dermed lå vi et halvt år før resten av landet”*. På fredagsmøtene har de både hatt innlegg fra for eksempel Signy Vabo, men også hatt felles diskusjoner om ulike problemstillinger. Informasjonen som er blitt hentet inn og formidlet på disse møtene er generell. Innholdet i møtene er basert på hva Fylkesmannen har antatt og oppfattet at hele fylket ønsker av informasjon.

Prosessveilederen i Vestfold kommenterte at kommunereform ikke var noe ukjent for kommunene i Vestfold. Han trakk frem at kommunene var villige til å diskutere kommunereform tidlig fordi *”[d]ette knytter seg til at temaet er ikke nytt, ikke i kommune-Norge heller, men hvert fall ikke her i Vestfold, vi hadde en full runde i 2004 med fremtidens kommuner fra KS. Og mange kommuner her i Vestfold var med på ulike utredninger.”*

I tillegg har fylkesmannen og første prosessveileder hatt individuelle møter med alle kommunene i fylket i mai 2014, også dette før reformen ble vedtatt. I disse møtene fokuserte de i følge prosessveilederen på å høre fra kommunene hvordan de *”ville respondere på oppfordringen som kunne komme fra regjeringen”*. Disse to initiativene er de første initiativene embetet tok overfor kommunene og eneste gang de har tatt en slik felles runde, men de har presisert at de har *”uttalt, hele tiden, at vi stiller opp på alle forespørsler”*. Og de har også blitt forespurt i stor grad: de har deltatt på folkemøter, felles formannskapsmøter, hatt møter med statsetatsjefene, rotary-klubber, fylkeskommunen og på diverse andre arrangementer. I tillegg har de hatt et møte med kirken, for å kartlegge hvordan reformen kan påvirke dem. To av informantene fra kommunene fortalte at de hadde søkt om masse råd og støtte, mens den siste kommunen, Re, pekte på at de hadde *”mye kunnskap om kommunesammenslåing fra forrige prosess (slo seg sammen i 2002), slik at vi ikke har behov for så mye veiledning”*.

I tillegg til de mer ordinære informasjonskanalene har fylkesmannen i Vestfold valgt å ta i bruk sin egen *”fylkeshund”* og *”fylkesvalp”* som uttaler seg på fylkesmannens facebookside om ulike sider av samfunnsdebatten. Om kommunereformen har hunden blant annet uttalt

”Fylkeshunden har fått vite at han får seg en på snuten av sekretæren dersom han uttaler seg om kommunereformen, enda han bare ville si at det ikke gjør noe om de ruller sammen kommunegrensen bortenfor hundepensjonatet hvis de lar hundepensjonatet ligge igjen. En gang kjørte sekretæren over en kommunegrense på vei fra pensjonatet, men fylkeshunden kunne ikke høre at den ropte, så det gjorde nok ikke så vondt.” 9.09.2014 Facebook.com

Sekretæren referer til fylkesmannen selv, og hunden blir brukt for å uttrykke seg om forhold som kanskje ikke fylkesmannen ville gjort under fullt navn, men som han likevel uttrykker gjennom fylkeshunden på sin egen facebookside. Uttalelsene til hunden er svært populære blant fylkesmannens facebooktilhengere. Fylkeshunden, Jonas, døde dessverre før jul 2014, men nå er det kommet på plass en ny Fylkesvalp, Julius, som fyller samme funksjon på Facebook og er mer populær enn noensinne⁶.

I Vestfold er det ikke blitt utarbeidet noe felles arbeidshefte. Der har embetet oppfordret og presisert hvilke to løp regjeringen legger opp til, og at kommunene bør innrette sine prosesser deretter. I tillegg har de ved flere anledninger anbefalt at kommunene bør følge løp 1 til regjeringen. De omtaler de to løpene som ”styr selv, eller bli styrt”, og fokuserer på at hvis kommunene vil være helt sikre at de er i førersetet for reformen bør de følge regjeringens første løp med vedtak om sammenslåing innen høsten 2015. I motsetning til Østfold mener fylkesmannen i Vestfold at kommunene har nok informasjon, og at det ikke er utredninger som er nøkkel til en vellykket prosess. Han forklarer at:

”I kommunereformen står vi overfor to typer prosess innledningsvis, en politisk og en administrativ, for å si det litt enkelt. Mange kommuner baserer seg på administrative utredninger, for det virker så nøytralt. Så tror kommunen at det kan hjelpe den frem til å ta et valg som alle forstår, men det er feil. Billedlig talt er det misforstått å tro at du kan utrede deg frem til hvem du skal gifte deg med. Kommunen må ta et retningsvalg med basis i stortingets vedtak. Valget er hvilke kommuner du skal samtaler med. Fører samtalene frem, så må man sørge for at resultatet er vellykket etterpå. Dette må ledes politisk og det er viktig å formidle til

⁶ Se også <http://www.nrk.no/vestfold/mot-vestfolds-fylkeshund-1.11696514> [Lastet ned 02.05.2015]

innbyggerne det politiske grunnlaget for etablering av den nye kommunen. For eksempel hva den nye kommunen skal tilby av tjenester og hvor. Dette må politikerne styre selv, det trengs ikke utredning til det, dette handler politikk og lokalt lederskap. Politikerne må gå foran i prosessen og ha en tett dialog med innbyggerne”.

I tillegg pekte prosessveilederen på at de viktigste faktuelle utredningstemaene er dekket opp gjennom nettløsningen www.nykommune.no, som kommunene kan benytte seg av. Videre trekker fylkesmannen frem prosessen i Stokke, Andebu og Sandefjord (SAS), som har endt med sammenslåing, som en suksess på hvordan veien mot en sammenslåing bør være hvis en ønsker en god prosess. ”[...] vi sitter nå med en god copyright, eller en slags oppskrift på hva som skal til for å få en god prosess med det løpet regjeringen har lagt opp til og det er i Sandefjord, Andebu og Stokke. [...]”.

5.1.2 Østfold

I Østfold har de også benyttet seg av felles samlinger, men ikke i like stor grad. De har benyttet seg av minst to felles møter, ett i Strømstad (Dokument 3) og ett på Refnes Gods i 2014 (Dokument 4). Begge møtene er faste møter hvert år sammen med kommunene i fylket, og i 2014 var kommunereformen et av temaene de tok opp. Jeg observerte møtet på Refnes Gods den 20. november 2014. Der var det lite utveksling av informasjon, og fokuset i møtet var at kommunene skulle lytte til ulike foredragsholdere snakke om reformen. Fylkesmannen hadde en innledende tale, men hadde ingen direkte informasjonsspredning ut over dette. Programmet for møtet var blant annet et innlegg fra Jan Erling Klausen, som foreleste om innbyggerinvolvering, og statssekretær Jardar Jensen som la frem regjeringens intensjon med reformen.

I tillegg har prosessveilederen tatt initiativ til å invitere alle kommunene til felles arbeidsverksteder hvor ett enkelt tema er satt på agendaen. Det første møte i denne rekken var om innbyggerinvolvering den 12. mars 2015 (Dokument 5). Prosessveilederne forklarte at møtet kom i stand fordi han så et felles behov i fylket. Han forklarte:

“For å finne ut hva kommunene har trengt hjelp til, har vi fulgt dem tett. Sammen med kommunene, KS og andre samarbeidspartnere har vi forsøkt å gi helt konkret bistand på temaer og tiltak som det har vist seg særlig behov for, og på riktigst mulig tidspunkt. Eksempelvis utarbeidelse av arbeidshefte for de første fasene av prosessen, arbeidsverksted om innbyggerinvolvering, og formidling av teori og praktiske erfaringer om nærdemokratiske ordninger.”

Møtet ble holdt i samarbeid med KS, og fylkesmannen selv var ikke selv tilstede på møtet. Informantene fra Rømskog kommune, pekte på at møtet var svært nyttig. Årsaken til at prosessveilederen og KS tok initiativ til dette møtet var at de oppfattet at det var et behov fra kommunene om mer informasjon og veiledning på innbyggerinvolvering. Prosessveilederen opplyste om at de kom til å arrangere flere slike samlinger hvis det er behov for å ta opp flere problemstillinger i plenum. Staten tilbyr også en veileder til innbyggerundersøkelser, men denne mente prosessveilederen ikke var hensiktsmessig utformet.

“De verktøyene som KMD har gitt oss kunne vært bedre og burde kommet tidligere. Verktøyene innbød etter min mening til for stort fokus på faktorer som ikke har tilstrekkelig relevans og interesse for det som de fleste oppfatter som grunnlag for å endre kommunegrensene. Historiske data om økonomi og tjenestekvalitet, og kompliserte kriteriesystemer, ga liten energi til diskusjonene. Det som ga og gir energi til diskusjoner om nye kommunegrenser er innsikt i hvordan samfunnsutviklingen har vært og kan komme til å bli, på noen overordnede temaer. Eksempelvis bosettingsmønster, arbeidsplasser, pendling, flytting, kommunikasjoner, arealbruk, handel og kultur. De fleste ser at det er hensiktsmessig å vurdere nye kommuner som omfatter de funksjonelle geografiske områdene som de er del av. Opplegget for innbyggerundersøkelsen er eksempel på et verktøy som burde vært tilgjengelig mye tidligere.”

Prosessveiledere peker på at de er på tilbudssiden når det gjelder informasjon. Blant annet har de laget et felles arbeidshefte til kommunene. Heftet er utarbeidet sammen med Østfold analyse og er et ”arbeidshefte til støtte for kommunenes arbeid med første del av sitt utredningsoppdrag” (Dokument 2). Heftet beskriver hvordan kommunene kan organisere sitt utredningsarbeid og legger opp til en felles faseinndeling hos alle kommunene i fylket. Arbeidet med reformen er delt inn i tre faser og gitte tidsanbefalinger for de ulike fasene.

Fase 1 er anslått til å ta mellom to til tre måneder og innebærer at kommunene skal vurdere egen kommunes status og om de skal utrede å slå seg sammen med andre eller ikke. Fase 2 er anslått å ta fra tre til tolv måneder. I denne fasen skal kommunene utrede sammenslåing og vedta om de vil slå seg sammen med noen eller ikke. I tredje og siste fase, anslått å ta fra 18-30 måneder, skal de kommunene som velger å slå seg sammen bygge en ny kommune. Fordelen med å velge en slik felles løsning for fylket begrunner Fylkesmannen med at kommunene kan ”hoppe av og hoppe på” prosessen i alle kommunene som er potensielle partnere. I tillegg anbefaler Fylkesmannen i arbeidsheftet at rådmennene gis i oppdrag å gjennomføre de faglige utredningene i kommunene. Videre beskriver heftet hvordan det er en fordel å gjennomføre utredningene slik som delegering og organisering av utredninger til vanlig er organisert i kommunene, at administrasjonen utreder og at politiske grupper kun er referansegruppe for prosjektet, men uten besluttsende myndighet (Dokument 2:8). Det er altså en rekke mål som er beskrevet og formidlet til kommunene. Likevel er målene er ikke veldig konkrete, det er for eksempel store variasjoner fra om kommunene velger å følge de korteste tidsmålene eller de lengste. Å følge heftet er frivillig, men prosessveilederen peker på at alle

”kommunene i Østfold jobber etter den samme strukturen, og der skiller vi oss antakelig fra de andre fylkene. Alle kommunene i Østfold er i hovedsak i samme fase nå, og de har alle sammen bestemt seg for å gå inn i fase 2, som kan få to utfall, å fortsette som før eller danne en ny kommune sammen med en eller flere andre.”

Det vil si at alle kommunene i dag er i fase to av løpet hvor de utreder ulike alternativer for sammenslåinger. Prosessveilederne beskriver motivasjonen for å lage heftet og konsekvensene av å dele ut heftet slik:

”Når vi så at kommunene hadde utfordringer med å starte prosessen, lagde vi på oppfordring fra dem dette arbeidsheftet. Heftet bidro til å sette et spor for en måte å jobbe på. Blant annet ved å bruke den normale arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon i hver enkelt kommune. I noen kommuner var det tegn til at kommunereformen ble sett på som en oppgave av mer «politisk» karakter enn andre oppgaver, og at den som følge av det burde løses på en annen måte enn andre, i grensesnittet mellom politikk og administrasjon. Når politikerne i løpet av høsten 2014 igjen inntok sin kjente rolle som bestillere og premissleverandører, og

rådmennene ble utreder og saksbehandlere, så ble arbeidet bedre planlagt og gjennomført.”

Fylkesmannens målsetninger i heftet forholder seg ikke direkte til regjeringens plan, men dersom kommunene følger de korteste tidsanvisningene i heftet kan de nå regjeringens første tidsløp. Heftet er basert på hva Fylkesmannen sammen med Østfold Analyse mener er den beste organiseringen av arbeidet. Prosessveiledere pekte på at de ba om innspill fra enkelte rådmenn på hefte før det ble delt ut, men i hovedsak er det et produkt fra embetet og Østfold Analyse. Påvirkning heftet har hatt på de lokale prosessene var det ikke enighet om blant informantene mine. En av informantene i fylket mente at de hadde organisert utredningen på samme måte selv uten hefte. Ordføreren i Hvaler pekte på at det var en fordel å følge heftet, på den måten kunne de vise til at de hadde hatt en riktig og god prosess hvis Fylkesmannen skulle gått imot deres eventuelle lokale vedtak i den endelige anbefalingen. Det var kun informantene fra Våler som utrykte en misnøye med heftet etter at de hadde arbeidet med utredningen i en periode, mens informantene fra Rømskog var svært fornøyde med veiledningen heftet ga. Heftet legger ikke opp til noe krav til rapportering, men alle pekte på at de hadde dialog med Fylkesmannen kontinuerlig, slik at embetet til en hver tid uansett visste hvordan det gikk med kommunen og hva de gjorde. Informanten fra Skiptvet påpekte at

”De og vi er kjent med fremdriften, men ikke fått noe pålegg (om rapportering), men vi er innenfor Stortingets anmodning om fremdrift. Og det er overhode ikke noe press fra Fylkesmannen om å gjøre noe i inneværende periode”.

Oppsummering nodalitet

Vestfold er mer direkte i styringen enn Østfold. Det som er interessant med prosessen i de to fylkene, er kanskje ikke at virkemiddelbruken er så ulik, men at den grunnleggende tilnærmingen til informasjon er ulik. Der Fylkesmannen i Vestfold mener at det finnes nok kunnskap og utredninger, mener Fylkesmannen i Østfold at det ikke gjør det og at de verktøyene som finnes fra regjeringen heller ikke er tilstrekkelige. Derfor har Østfold involvert sin egen analysevirksomhet, Østfold Analyse, til å lage fakta kart over faktorer de mener er sentrale, mens de i Vestfold oppfordrer til å styre prosessen politisk. Begge embetene valgte å tilby informasjon og veiledning, men på ulik måte. Fylkesmannen i Østfold har laget felles arbeidshefte, med felles mål og frister, som alle har valgt å følge.

Fylkesmannen i Vestfold derimot har valgt å tilby individuell veiledning til de som har bedt om det, men ikke laget noe felles informasjon til alle.

5.2 Finanser

5.2.1 Vestfold

Vestfold har fordelt skjønnsmidler til kommunereformen i 2014, og er i gang med prosessen for fordeling i 2015. I 2014 valgte embetet å holde tilbake noen av de ordinære skjønnsmidlene med tanke på mulige utfordringer hos kommunens økonomiske kapasitet til reformarbeidet (Dokument 6). Embetet hadde ubrukte penger i posten for uforutsette hendelser og fornyingsprosjekter. Derfor kunne embetet fordele 2,1 millioner kroner likt på alle kommunene i 2014 til reformarbeidet. Dette var initiert av embetet og skjedde på grunn av fylkesmannen og prosessveilederens oppfattelse av at det kunne komme være et behov for ekstra midler i kommunene. Målet er at *”midlene skal bidra til å understøtte de lokale reformprosessene og stimulere fremdriften”* (Dokument 6). I tillegg har Lardal (ink. Larvik), Stokke (ink. Sandefjord), Andebu, Sande (ink. Svelvik) søkt om penger fra den ordinære potten for skjønnsmidler og fått penger til reformarbeidet beløpende fra 150 til 300 000 kroner (Dokument 7).

5.2.2 Østfold

Den 22. desember 2014 sendte Fylkesmannen i Østfold ut et brev til alle kommunene i Østfold. I brevet skisserte embetet hvordan kommunene kan søke på skjønnsmidler, inntil 300.000 kr, for å finansiere kommunenes arbeid med reformen. Disse pengene tar Fylkesmannen fra den vanlige potten de har til skjønnsmidler til kommunene. De kan søke på midler til bosetting av flyktninger, sjumilssteget, velferdsteknologi og andre utviklingsprosjekter i tillegg. Hvis kommunene søker på midler til reformen forplikter de seg til å lage en *”god plan for arbeidet med reformen[...]* *starte arbeidet med reformen så raskt som mulig[....]* *[og] alle kommunene bør innen utgangen av 1. kvartal 2015 gjøre et vedtak om [...] foreløpig veivalg”*. Vedlagt søknaden måtte kommunen levere et organisasjonskart for hvordan arbeidet er organisert, samt plan og matrise med tidfestede aktiviteter. Etter at søknadene var sendt inn måtte kommunene stille på et møte med en times varighet hvor de presenterte sin plan for arbeidet med reformen i kommunen. Hvis kommunene får midler må de sende en rapport til Fylkesmannen om gjennomføring, hvorefter Fylkesmannen evaluerer

denne og de gis endelig tilsagn om tilskudd (Dokument 8). Alle kommunene søkte om midler og fikk tilskudd.

Oppsummering finanser

Begge embedtene velger å dele ut skjønnsmidler til arbeidet med reformen. I Østfold følger det med flere plikter hvis kommunene får penger, mens i Vestfold fikk de pengene uten noen krav festet ved seg. Østfold er mer direkte i styringen enn Vestfold. I tillegg er måten de har fordelt skjønnsmidler på i Østfold et tegn på større omfang av bruk av finanser sammenlignet med måten fordelingen ble gjort i Vestfold. I Vestfold delte de først ut til de som søkte, så fordelte de resten av pengene på alle kommunene, mens i Østfold har de gjennom å bruke dette virkemidlet sikret seg mer informasjon fra kommunene og større innflytelse på utformingen av de lokale prosessene.

5.3 Organisasjon

5.3.1 Vestfold

I Vestfold gikk en av embedets egne ansatte over i rollen som prosessveileder gradvis fra regjeringsskiftet høsten 2013 og hadde økende fokus på kommunereformen hele våren 2014. Prosessveilederen pekte på at det ikke ble noe spesielt regimeskifte fra de fikk oppdraget, men at det var en ”organisk utvikling fra høsten 2013”. I januar 2015 ansatte de imidlertid en ny prosessveileder som skulle ta over oppgavene til den første prosessveileder, slik at den første kunne gå over i rollen med å koordinere de interne fagavdelingene hos embedet og fagavdelingenes arbeid med reformen. Så fra januar 2015 har altså den opprinnelige prosessveilederen fungert som en fagdirektør på embedet, og Vestfold har slik utnyttet sin egen organisasjon til arbeidet allerede før reformen ble vedtatt. I tillegg peker alle informantene på at fylkesmannen selv er direkte involvert i flere kommunale prosesser, og svært aktiv som rådgiver i de fleste kommunene i fylket. Fylkesmannen sitter i to styringsgrupper i to ulike forhandlingsgrupper i fylket. Han ble spurt av ordfører i Lardal om han kunne lede styringsgruppen de har startet med Larvik. Han er også med i gruppen til Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. Det at fylkesmannen i Vestfold har valgt å selv sitte i to styringsgrupper er et tegn på at de utnytter sin egen organisasjon som virkemiddel i reformen. Fylkesmannen påpekte at det er viktig å være involvert i de lokale prosessene fordi

”det finnes ingen instans som kjenner kommunene i fylket så godt som Fylkesmannen” og prosessveilederen påpekte at ”selv om vi er «statens mann», så er det vanskelig å se at vi skulle kunne formidle kommunereformen, slik Stortingsflertallet gikk inn for den, og argumentere for den på en relevant måte lokalt, uten å kjenne kommunene så godt, som vi gjør.”

5.3.2 Østfold

I Østfold har embetet valgt å opprette en styringsgruppe som består av

”embetsledelsen, det vil si assisterende Fylkesmann og fylkesmannen selv, direktøren for staben som dette prosjektet går under, også en representant fra KS også sitter jeg (prosessveileder) der”

Denne gruppen koordinerer arbeidet til embetet på dette området og har løpende kontakt med hverandre. I gruppen diskuterer de hva de ulike kommunene gjør og hvilke problemstillinger kommunene støter på. I Østfold er ikke noen fra Fylkesmannen direkte involvert som ledere i noen av de lokale prosessene. Informantene pekte på at i møter deltar de som rådgivere eller som kilder til informasjon. Flere av kommunene hadde for eksempel invitert prosessveilederen til kommunestyremøtene for å holde et generelt innlegg om kommunereformen. Alle informantene oppfattet at de i møter stilte som veiledere, i tråd med oppdraget fra regjeringen.

Flere av informantene pekte på at det er prosessveilederen som har den daglige kontakten med kommunene om reformen, og at fylkesmannen ikke er involvert i de lokale prosessene. Prosessveiledere pekte også på at det er han som er mest ute i kommunene, men at fylkesmannen er

”Hands-on i prosessen, ikke så mye ut i kommunene. Og det er hennes eget ønske, hun har sagt at hun ønsker at oss som jobber med prosjektet er de som skal være ute i kommunene, men hun er veldig engasjert i prosjektet i sin funksjon som leder av styringsgruppen, og ved noen spesielle anledninger så er hun også ute i kommunene.”

Videre presiserer prosessveilederen av dersom det hadde vært behov for en mer aktiv fylkesmann i kommunene så har de en *”Fylkesmann som hvis vi hadde trengt det, kunne reist*

ut å overtalt kommunene til å begynne prosessen, hun har utrolig stor legitimitet i fylket”.
Prosessveilederen i Østfold påpekte videre at

”Dette er en type oppdrag som jeg tror det er lurt å ta inn noen utenfra for å gjøre, slik som Anne Enger har gjort. Noen utenfra som har nettverket og «sjelen» i kommunene, og som ikke forbindes med embetets rolle som tilsyns- og klageorgan..”

I Østfold har Fylkesmannsembetet sammen med fylkeskommunen en felles virksomhet som heter Østfold Analyse. Dette samarbeidsprosjektet har som mål å ”forsyne styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for kommunene, folkevalgte og ansatte”⁷. Denne virksomheten har prosessveilederen valgt å involvere i arbeidet med reformen. Østfold Analyse har fått i oppgave å lage noen egne kart over Østfold, uavhengig av kommunegrensene, med noen vesentlige faktorer som prosessveilederen peker på som et viktig beslutningsgrunnlag for en eventuell ny kommunestruktur. Prosessveilederen mener at verktøyene fra regjeringen er feilslåtte fordi de fokuserer på feil områder og i feil skala. Veilederen beskrev behovet for en annen type verktøy enn de regjeringen har lagt til grunn slik:

”Kommunereformen har jo et mer langsiktig perspektiv enn det vi er vant til og har trening i å håndtere. Kanskje 40-50 år. Som tidligere nevnt mener jeg at flere av de verktøyene vi fikk fra KMD ikke pekte langt nok frem. Når man skal reise så langt i tid, ble det vanskelig for kommunene å navigere etter kart i målestokk en til hundre. Vi fikk få svar ved å se på tall i budsjetter, regnskap og balanse, og heller ikke på data om kvalitet og volum på tjenesteyting. Gode spørsmål og flere svar fikk vi når vi ble mer klar hvilke vesentlige overordnede kjennetegn ved samfunnsutviklingen som har vært og vil drivere i samfunnsutviklingen. Noen av disse kjennetegnene forsøker vi å visualisere på kart, med tilhørende enkle men tydelige analyser.”

Først utarbeidet de et kart for en gruppe av kommuner, men etter at de andre kommunene i fylket så hvor nyttig dette var som verktøy utarbeider de dette nå for hele fylket. Kartene består av pendlermønster, vei og transportårer, jernbane og flyttemønster, og skal gjøre det tydeligere for kommunene hvilken retning de burde se, basert på disse faktorene. Embetet i

⁷ Lastet ned 09.04.2015 <http://www.ostfoldanalyse.no/>

Østfold utnytter altså denne ressursen de har til rådighet i arbeidet med reformen, til å outsource produksjonen av analyser til Østfold Analyse.

Prosessveilederen selv fremhevet at det var en styrke at han kommer utenfra embetet fordi hans bakgrunn er fra kommunesektoren og ikke hos Fylkesmannen. *”Jeg kjenner kommunene og personene godt, både politikere, rådmenn og mange andre ansatte, så jeg oppleves antakelig som en av deres egne”*. I tillegg trakk prosessveilederen frem at kommunene vanligvis møter Fylkesmannen som tilsynsmyndighet, men at han har valgt å ta en annen tilnærming.

”Du kan si at ofte møter kommunene Fylkesmannen som tilsynsmyndighet og klageorgan, men i denne reformen så har vi lagt vekt på at vi ikke har en tilsynsrolle. Vi forsøker å utøve rollen på en slik måte at vi er tydelig på tilbudssiden, og ikke gi noen assosiasjoner til at vi er på tilsynssiden.”

Mine informanter blant kommunene var ikke alle enige i denne beskrivelsen. Den ene informanten fra Skiptvet påpekte at det var nødvendig med en justering fra embetes side, etter det han mener var en misoppfatning i rolleforståelse fra deres side. *”Det måtte være det at det er viktig at Fylkesmannen ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor kommunene, i tilsynssaker har de det, men ikke her. De har ingen hjemlet rett til det i kommunereformen”*. I tillegg påpekte informanten at han mener de endret kursen etter tilbakemelding fra han og flere andre kommuner. *”Jeg oppfatter det dit hen at Fylkesmannen i Østfold har justert kurs og fremtoningen sin, og nå er mer på tilbud enn på budssiden”*. Prosessveilederen selv pekte på at dette ikke var tilfelle, men at det snarere var den felles forståelsen og respekten en får for hverandre når en blir bedre kjent som gjør at han oppfattes annerledes, men at han ikke har gjort noe ulikt. *”Forklaringen er den at vi vinner på nærmere bekjentskap. Vi kjenner hverandre bedre. Tidlig på høsten var sikkert jeg for han den som bidro til å slå sammen kommuner med tvang i nedre Glomma på 1990-tallet”*. Ordføreren fra Våler ga uttrykk for at han savnet en tydeligere fylkesmann. Og at han oppfattet det slik at prosessveilederen hadde en mer politisk rolle enn fylkesmannen, til tross for at det er fylkesmannen som har bakgrunnen sin fra rikspolitikken, og ikke prosessveilederen.

Oppsummering organisasjon

Det er forskjeller mellom embetene. I Vestfold er fylkesmannen direkte involvert i styringsgrupper i kommunene og prosessveilederen ble først rekruttert innenfra. I tillegg fokuserer Vestfold på at fagavdelingene innad i embetet også må involveres eller være klare til å ta i mot spørsmål fra kommunene i den fasen de nå går over i. I Østfold er prosessveileder mest ute i kommunene, men fylkesmannen leder styringsgruppen i embetet. Østfold har utnyttet sin ressurs i Østfold Analyse til å utarbeide fakta og rapporter til kommunene. Vestfold har involvert flere i embetet tidlig i arbeidet med reformen, mens Fylkesmannen i Østfold har benyttet seg av ressurser de har, også utenfor embetet. Det at fylkesmannen i Vestfold selv er direkte involvert i de lokale prosessene mener jeg at er en mer direkte bruk av organisasjonsvirkemidlet, enn Østfold sin bruk av prosessveilederen og Østfold Analyse. Dette baserer jeg på antagelsen om at "selveste" fylkesmannen har en mer autoritativ status enn prosessveiledere.

5.4 Autoritet

5.4.1 Vestfold og Østfold

Fylkesmennene har i utgangspunktet ingen formell eller juridisk makt over kommunene når det kommer til kommunereformen. Jeg har heller ikke funnet noen tegn på bruk av virkemidler som kan kategoriseres som autoritet.

Unntaket er kravet om rapportering hvis kommunene i Østfold søkte om skjønnsmidler. Hvis de gjorde dette bandt de seg til en avtale hvor de må rapportere til Fylkesmannen hvordan de jobber med reformen. Prosessveilederen pekte på at ved å tildele disse skjønnsmidlene

"etablerte [vi] en kommunikasjonskanal gjennom tildeling av skjønnsmidler til kommunenes arbeid med kommunereformen, og der skaffet vi oss innflytelse. Det ga oss mulighet til å påvirke kommunenes planer for arbeidet og gjennomføringen av dem»

Dette sitatet illustrerer også hvordan de ulike virkemidlene glir over i hverandre. Her har vi et finansielt verktøy, som skaper en informasjonskanal og som gir embetet makt over kommunene. Altså både nodalitet og autoritet. Dette er det sterkeste tegnet på bruk av autoritet som jeg har funnet i løpet av analysen, men fordi dette var frivillig for kommunene å bli med på kan det ikke kategoriseres som direkte styring. Uten at dette skal tillegges

avgjørende vekt er Østfold, akkurat i dette tilfellet, direkte i styringen, mens vi ikke finner noe tilsvarende i Vestfold.

5.5 Indirekte eller direkte, passiv eller aktiv?

For å oppsummere bruken av virkemidler i de to embetene har jeg plassert funnene presentert over i en forenklet tabell.

Tabell 3: Oppsummering av virkemiddelbruk

		Operasjonaliseringer	Vestfold	Østfold
Indirekte styring	Nodalitet	Produserer og sprer de felles informasjon?	Nei.	Ja, Arbeidsheftet.
		I hvilken grad innkaller de til felles møter og samlinger?	Felles møter i kjente fora.	Felles møter om felles utfordringer.
		Oppretter de ordninger/kanaler for å motta informasjon fra kommunene?	Nei, mottar informasjon i ordinære fora, ved behov og ved å sitte i to styringsgrupper.	Ja, gjennom skjønnsmiddelfordelingen.
	Finanser	Gir de ut noen midler til kommunene?	Ja.	Ja.
		Hvordan deler de disse midlene ut?	Som ordinære skjønnsmidler.	Som skjønnsmidler, men med plikter og avtaler.
	Organisasjon	Hvordan organiserer de arbeidet i embetet?	Styringsgruppe, involverer fagavdelingene.	Styringsgruppe.
		Hvordan utnytter de ressursene i embetet?	Benyttet seg av egen kompetanse tidlig.	Hentet inn prosessveileder utenfra. Benytter seg av Østfold Analyse.
		Hvordan involverer Fylkesmannen og prosessveilederen seg?	Fylkesmannen direkte involvert ute i kommunene i stor grad. Prosessveileder og fylkesmannen i tospann.	Fylkesmann mer tilbaketrukket i kommunene, men leder styringsgruppen på embetet. Prosessveilederen ute i kommunene.
		Inviterer de til felles møter eller møter de kommunene enkeltvis?	Felles møter i de ordinære foraene. Mye bruk av enkeltmøter med kommunene.	Oppretter egne møter med reformen på agendaen. Prosessveilederen i hovedsak i enkeltmøter med kommunene.
	Autoritet	Forsøker de å kreve rapportering?	Nei.	Ja, men bare hvis kommunene søkte om skjønnsmidler.
Forsøker de på annen måte å utnytte sin posisjon?		Nei, men Fylkesmannens veldig tydelig rolle, handler i kraft av sin posisjon.	Nei, ikke funnet støtte i data.	
Direkte styring				

Hvilket av embetene har fylt handlingsrommet med mest direkte styring og hvilket embetet var mest proaktivt?

På punktet om nodalitet viste den empiriske gjennomgangen at Vestfold var mest proaktive ved at de tidlig tok tak i reformen og satte den på agendaen. I tillegg har de gitt individuell informasjon til hver enkelt kommune, og i mindre grad felles løsninger for alle. Dette er også et tegn på at de er mer direkte i styringen. I Østfold har de vært mer reaktive ved at de har laget samlinger om felles temaer, etter at prosessveilederen har oppfattet dette som et område kommunene sliter med. I tillegg har de gitt informasjon om prosess og struktur, slik som arbeidsheftet, til alle kommunene felles, noe som også er mindre direkte enn Fylkesmannen i Vestfold sin tilnærming.

Under virkemidlet finanser er det Østfold som er mest direkte i styringen fordi de ikke gir skjønnsmidlene, uten at kommunene forplikter seg til å rapportere tilbake. I Vestfold fordelte de skjønnsmidlene som ordinære skjønnsmidler, og de brukte allerede i 2014 midler til fordeling, da de vurderte dette som nødvendig. På dette punktet er derfor Vestfold mer proaktive, men Østfold mer direkte.

Måten Vestfold har utnyttet sin organisasjon er også mer direkte, gjennom at fylkesmannen selv er ute i kommunene, mens i Østfold er det prosessveileder som i hovedsak er involvert i de lokale prosessene. Det at Østfold har valgt å involvere sin egen analysevirksomhet, Østfold Analyse, viser hvordan de har utnyttet muligheten til kunnskapsproduksjon i embetet som de bruker for å veilede kommunene. Dette har de ikke gjort i Vestfold, hvor de heller ikke har en tilsvarende analysevirksomhet. Begge embetene inviterer til felles og møter med hver enkelt kommune, så på dette punktet skiller de seg ikke. Konklusjonen for organisasjonsvirkemidlet er at Vestfold styrer mer direkte, men at begge embetene er like proaktive i bruken av virkemidlet.

På autoritet, det mest direkte virkemidlet, fant jeg ingen støtte for at Fylkesmennene benyttet seg av dette. Det eneste er Østfold sine krav ved utdeling av skjønnsmidler, men det var frivillig fra kommunene og skal derfor ikke tillegges stor vekt.

Basert på gjennomgangen over vil jeg konkludere med at begge embetene har vært aktive i bruk av de ulike virkemidlene, men de har valgt å fylle virkemidlene på ulik måte. Derfor vil

jeg kategorisere styringen til Fylkesmannen i Vestfold som mer direkte og at den tidlige starten samt at de allerede i 2014 fordelte skjønnsmidler til kommunene kan kategoriseres som mer proaktive, sammenligne med Østfold. Likevel vil jeg til slutt fremheve at begge embetene har fylt handlingsrommet sitt med mange virkemidler og har vært svært aktive i arbeidet med kommunereformen.

6 Årsaker til ulik virkemiddelbruk

6.1 Egenskaper ved Fylkesmannsembetene

I dette kapitlet skal jeg forklare årsakene til at Fylkesmannen i Vestfold styrer mer direkte og er mer proaktiv enn Fylkesmannen i Østfold. Dette skal jeg gjøre ved å se om bakgrunnen til fylkesmannen, rolleforståelsen, organiseringen av arbeidet, egenskaper ved kommunene eller forholdet mellom Fylkesmannen og kommunene kan forklare den direkte og proaktive strategien i Vestfold og den mindre direkte og reaktive styringen i Østfold.

6.1.1 Bakgrunn

Den empiriske forventningen til bakgrunnen til fylkesmennene var at en fylkesmann med bakgrunn i et reformpositivt parti ville være en mer aktiv fylkesmann sammenlignet med en fylkesmann fra et parti som ikke er positiv til reformen.

Vestfold

Fylkesmannen i Vestfold sin bakgrunn er som politiker i Høyre, og Høyre er det partiet som har tatt initiativ til reformen. Derfor kunne en anta at fylkesmannen i Vestfold var mer aktiv i prosessen. Min empiriske gjennomgang viste at sammenlignet med Østfold var dette tilfelle. Likevel er det vanskelig å skulle si at dette kommer av at fylkesmannen er tidligere høyrepolitiker. Blant informantene mine fra Vestfold var det ingen som pekte på at hans bakgrunn som politiker som problematisk. De pekte heller på hvor godt han kjente fylket og hvor god hans veiledning var. Ordføreren fra Lardal sa følgende: *”Jeg mener vi har en veldig god dialog, og at jeg opplever som ordfører en fylkesmann som er veldig raus og lyttende”*.

I lokalpressen har det likevel vært beskyldninger om at fylkesmannen er *for* partipolitisk (Sørumshagen 2015, Eide 2015). I Tønsberg Blad den 19. mai 2015 slo avisen opp *”Nå må Erling Lae dempe seg”*, med referanse til et utspill fylkesmannen hadde i samme avis den 15. mai 2015 om at *”Tjøme bør være glad for at Tønsberg er åpen for en sammenslåing. Det har Tjøme mye å tjene på”*. Fylkesmannen selv uttalte i vårt intervju at

”Vi er jo ikke nøytrale, for vi har jo et oppdrag. Det fører til at noen oppfatter oss som at vi driver propaganda for regjeringen. Det gjør vi ikke – derimot formidler vi regjeringens budskap, tuftet på et solid flertall i Stortinget”.

Blant informantene, og fylkesmannen selv, er det ikke data som støtter påstanden om at fylkesmannen er *for* politisk. Men at fylkesmannens bakgrunn som høyrepolitiker, sammen med hans rolleforståelse, kan forklare noe av årsaken til at embetet har valgt en proaktiv og direkte styringsstrategi mener jeg den foregående gjennomgangen støtter. Likevel er det viktig å påpeke at den kartleggingen jeg har gjort ikke fant virkemiddelbruk som har gått ut over den en kunne forvente ut i fra oppdragsbrevet. Det er vanskelig å tenke seg at bakgrunnen ikke spiller noen rolle når fylkesmannen har valgt en så direkte rolle. Derimot har jeg ikke undersøkt hvordan Fylkesmannen løser sine regulære oppgaver, så jeg har ikke noe belegg for å si at dette eventuelt skiller seg fra hvordan embetet løser oppgavene sine i det daglige, altså at han eventuelt er mer ivrig i arbeidet med reformen på grunn av hans bakgrunn enn andre oppdrag. Det er vanskelig å skille om denne overbevisningen kommer av at fylkesmannen er tidligere høyrepolitiker eller om at det er fordi han er en god embetsmann som utfører oppdraget sitt fra regjeringen

Østfold

Bakgrunnen til fylkesmannen i Østfold er fra Senterpartiet, et av landets fremste motstandere av kommunereformen. Basert på dette hadde jeg en empirisk forventning om at fylkesmannen fra Østfold ville være mindre aktiv enn en fylkesmann fra en reformpositivt parti. Gjennomgangen av virkemiddelbruk viser også at embetet i Østfold har vært mindre direkte i styringen sammenlignet med Vestfold. På den andre siden har fylkesmannen uttalt seg i media med utspill som går på tvers av hva en kunne forvente av en tidligere senterpartipolitiker. I desember 2014 ble det slått opp i ulike aviser at fylkesmannen hadde gått ut og anbefalt kommunene om å ikke gjennomføre folkeavstemninger (Vegstein 2014). Dette viser at selv om antagelsen om at fylkesmannen er mindre direkte i styringen stemmer, er det ikke klart at årsakssammenhengen kan forklares av bakgrunn. Journalisten konfronterte også fylkesmannen med at dette ikke er i tråd med hva Senterpartiet mener om folkeavstemninger, men hva Høyre og FrP har som standpunkt, til dette påpekte fylkesmannen at:

“Jeg har spøkt litt med at de sikkert har stor glede av at jeg ikke vil anbefale folkeavstemninger. Det er i og for seg greit nok med avstemninger, men de er kun rådgivende. Og det er andre måter å involvere folk på, som folkemøter, innbyggerundersøkelser også videre.”

Dette viser at på dette punktet er fylkesmannen i Østfold er løsrevet fra sitt tidligere parti, og opptrer som en kunne forvente fra en embetsmann. I motsetning til kritikken mot fylkesmannen i Vestfold sin for aktive involvering (i følge medieutspill ikke min analyse), savnet enkelte av informantene i Østfold en mer involvert fylkesmann. En av informantene fra Østfold pekte på at vedkommende savnet mer involvering fra fylkesmannen, og at prosessveilederen var den politiske av de to. Om rollen til prosessveilederen uttalte han/hun at prosessveilederen hadde:

“En alt for aktiv pådriverrolle i forhold til nettopp å ha forgang i prosessen, så har han moderert seg, men han har nok lite forståelse for at i kommuner kan det være mye motstand, og at det kan være andre alternativer enn de typiske regionsalternativene. Det er litt for farget”

Men informanten påpekte at fylkesmannen var en mindre pådriver og mer en veileder. *“Anne Enger har en mer nøytral rolle synes jeg, og det synes jeg også at Gjellebekk skulle være, og det opplever jeg dessverre ikke”*. I tillegg er prosessveilederen fra Østfold hentet utenfra, noe som kan forsterke oppfatningen av at dette er noen som kommer utenfra og forsøker å styre kommunene. Prosessveilederen selv pekte imidlertid på at nettopp det at han er rekruttert utenfra embetet gjør at han ikke oppfattes som en del av embetet. *“Dette er en type oppdrag som jeg tror det er lurt å ta inn noen utenfra for å gjøre, slik som Anne Enger har gjort. Noen utenfra som har nettverket og «sjelen» i kommunene, og som ikke forbindes med embetets rolle som tilsyns- og klageorgan.”* Dette knytter seg også til rollebeskrivelsen av Fylkesmannen innledningsvis som et embete med mange hatter: Sektormyndighet, samordning, rettsikkerhetsmyndighet, initiativtaker og knutepunkt (Difi 2012: 9-10). Derfor er kanskje, slik prosessveilederen argumenterer for, å ansette noen utenfra i Østfold et forsøk på å distansere embetets bakgrunn som tilsynsorgan fra embetes rolle i kommunereformen som veileder. Likevel pekte to av informantene mine på at prosessveilederen ikke ble oppfattet på den måten.

Også prosessveilederen i Østfold pekte selv på at han var entusiastisk overfor oppdraget, og at han av enkelte dermed blir oppfattet som for ivrig.

”Jeg er jo et slags produkt av en sammenslåing i sin tid, og jeg har mye entusiasme i meg fra den gangen. I tillegg synes jeg Stortinget og regjeringen har en god og tydelig ambisjon om forandring av kommunestrukturen i Norge, og det kan ha som konsekvens at jeg oppfattes som en selger av forandring i større grad enn det alle liker. I en av lokalavisene ble jeg angivelig karakterisert som misjonerende, men det er vel kanskje det jeg bør være i dette oppdraget? ”

Bakgrunnen til prosessveilederen fra Østfold er i tillegg utenfor politikken som tidligere rådmann. Derfor er det et paradoks at en av informantene fra Østfold mener at fylkesmannen er for lite involvert og ikke politisk, mens prosessveilederen er, i følge informanten, for politisk. Bakgrunnen til prosessveilederen fra kommunesammenslåingen i Fredrikstad i 1994 kan også forklare hvorfor embetet har valgt å utarbeide arbeidsheftet og hvorfor embetet mener at utredninger er svært viktig for å få til vellykkede kommunesammenslåinger.

Prosessveilederen argumenterte også for at erfaringene han gjorde fra sammenslåingen av Fredrikstad i 1994 viste at det trengs utredninger og at verktøyene fra regjeringen ikke er tilstrekkelige. Han pekte på at

“De verktøyene som KMD har gitt oss kunne vært bedre og burde kommet tidligere. Verktøyene innbød etter min mening til for stort fokus på faktorer som ikke har tilstrekkelig relevans og interesse for det som de fleste oppfatter som grunnlag for å endre kommunegrensene.”

Dette var årsaken til at han, sammen med Østfold Analyse, utarbeidet arbeidsheftet og felles kommunekart med sentrale faktorer som kan gjøre bilde av hvilken retning kommunene bør gå i tydeligere. Her vil jeg argumentere for at bakgrunnen til prosessveilederen, eller hans erfaring, kan forklare hvordan han valgte å bruke virkemidlet nodalitet.

På bakgrunn av at jeg ikke har intervjuet fylkesmannen selv er det vanskelig å trekke noen konklusjon om bakgrunnen til fylkesmannen har vært avgjørende for strategien de har valgt. Likevel vil jeg peke på at fylkesmannens fremtredende posisjon som senterpartipolitiker og

den tilbakeholdne involveringen i de lokale prosessene samsvarer med hva en kunne forvente at fylkesmannens involvering, basert på min empiriske forventning. Dette kan være med på å forklare hvorfor fylkesmannen i Vestfold er mer direkte involvert i styringen sammenlignet med fylkesmannen i Østfold.

6.1.2 Rolleforståelse

Den empiriske forventningen til motivasjonen til Fylkesmennene var at en proaktiv fylkesmann ville føre til at flere virkemidler ville bli benyttet enn en reaktiv fylkesmann.

Vestfold

Fylkesmannen i Vestfold var helt tydelig på hvor viktig og riktig kommunereformen er og hvorfor rollen embetet har fått er viktig. Fylkesmannen forklarte:

”Jeg synes oppdraget er viktig, og nær sagt ærefullt, fordi jeg ser at det vi er med på er veldig viktige forvaltningspolitiske grep for å sikre og styrke velferdsstaten i Norge i fremtiden og fortsatt bygge på den lokalpolitiske forankringen av velferdstjenestene. For gjør en ikke det, da kan det muligvis skje en av to ting, enten forsterkes rettighetsstyringen, og kravene til likhet i befolkning vil øke og øke. Eller så kan noen av oppgavene til kommunene bli løftet ut av lokalforvaltningen.”

I tillegg fremhevet fylkesmannen at

”Regjeringen har gitt oss en veldig stor og krevende rolle. Vi har fått et medansvar for å bidra til den største lokalforvaltningsreformen på 50 år. Samtidig skal vi ikke skal gå inn på de lokale politikerne sitt ansvarsområde. Det er krevende. Jeg våger å si at jeg lurer på om regjeringen egentlig har tenkt igjennom dobbeltheten i oppdraget til Fylkesmennene – formidle reformen og behovet for den, legge til rette for og stimulere til gode lokale prosesser, prosessveilede, oppsummere og gi en selvstendig vurdering av de lokale vedtakene, samtidig som det er kommunene som er invitert til å finne gode lokale løsninger gjennom gode frivillige lokale prosesser og «naboprater». Det er klart det kanskje kunne vært enklere å nå frem, hvis vi hadde fått noen sterkere virkemidler, enn de vi faktisk har fått, men muligens også mer kontroversielt.”

Disse to sitatene illustrerer hvor investert og reflektert fylkesmannen i Vestfold er om reformen og oppdraget, og hvorfor de har valgt å være så aktive i styringen som de har valgt å være. Når fylkesmannen anser reformen som så viktig og riktig er det logisk å trekke den konklusjonen at det er dette som er den viktigste årsaken til at de har vært så proaktive i tilnærmingen til reformen. På de folkemøtene jeg deltok på var fylkesmannens presentasjon av hvorfor reformen er viktig for Vestfold kommunene også i tråd med sitatene han gav under intervjuet. Under folkemøtene presenterte han regjeringens syn på hvorfor reformen er viktig, men la også til noen momenter fra den kommunen han var i om hvorfor reformen var aktuell akkurat i deres kommune. Jeg vil argumentere for at fylkesmannens personlig motivasjon, eller rolleforståelse, kan forklare hvorfor han selv har valgt å sitte i prosessene ute i kommunene. Han ble riktignok forespurt om å lede styringsgruppene, men det viser også hans personlige engasjement. I tillegg mener jeg den proaktive tilnærmingen i embetet kan forklares av hvor raskt fylkesmannen oppfattet signalene fra Solberg-regjeringen sammen med fylkesmannens engasjement for reformen. Dermed gikk en av embetes egne ansatte over i rollen som prosessveileder allerede våren 2014, som er et av de fremste eksemplene på hvor proaktive embetet har vært i møte med reformen. Det at fylkesmannen begynte å snakke med kommunene før reformen var vedtatt peker på hvor mye ressurser og kapasitet fylkesmannen var villig til å satse på en reform som ikke en gang var vedtatt. Ytterligere støtter dataene som viser fylkesmannen sin direkte involvering noe om hvor ivrig han er til å få til gode prosesser i fylket. Det at fylkesmannen også bruker sin facebookside til å formidle ulike budskap om kommunereformen, gjennom fylkesvalpen og hunden, støtter påstanden om at fylkesmannen sin tilnærming til reformen kan forklares av hans rolleforståelse og syn på reformen. Det at fylkesmannen også bruker utradisjonelle kanaler for å tale positivt om regjeringens reform forsterker bildet om at dette er noe han er opptatt av. Dermed tror jeg fylkesmannens rolleforståelse kan forklare mye av embetets styringsstrategi. Det er imidlertid vanskelig å skille denne rolleforståelsen fra fylkesmannens bakgrunn og jeg vil argumentere for at disse to årsaksvariablene har forsterket hverandre og at ingen av variablene alene kan forklare alt.

Østfold

Det er vanskelig å peke på hvilken rolleforståelse fylkesmannen i Østfold har til reformen da jeg ikke fikk intervjuet fylkesmannen. Likevel kan kanskje den mindre direkte kontakten med kommunene om de lokale prosessene tolkes som at hun ikke er like personlig investert som

fylkesmannen i Vestfold. Men dette har jeg ikke nok data på for å konkludere og kan snarere skyldes bakgrunnen enn rolleforståelsen. I tillegg er det ikke noe i oppdragsbrevet som tilsier at fylkesmannen selv må være ute i kommunene. Prosessveilederen sin motivasjon var imidlertid fremtredende på intervjuet. Han snakket om reformen i samme ordlag og entusiasme som fylkesmannen i Vestfold og argumenterte for hvor viktig reformen var for å ivareta tjenestene til innbyggerne og sikre en god og effektiv forvaltning. Prosessveilederen pekte på at det var lurt at han er rekruttert fra embetet, da embetet kan forbindes med tilsyn.

”Dette er en type oppdrag som jeg tror det er lurt å ta inn noen utenfra for å gjøre, slik som Anne Enger har gjort. Noen utenfra som har nettverket og «sjelen» i kommunene, og som ikke forbindes med embetets rolle som tilsyns- og klageorgan..”

Dette kan være en indikator på at fylkesmannen oppfatter sin rolle som tilsyns- og klageorgan, og at det er derfor prosessveilederen er den som i hovedsak er ute i kommunene. Sammenligner man de to embetene tror jeg ikke embetes rolleforståelse i Østfold kan forklare hvorfor embetet er reaktiv, sammenlignet med Vestfold.

6.1.3 Organisering

Forventningen til betydningen av organisering var at en direkte involvert fylkesmann gir grunn til å anta bruk av færre virkemidler da de kan trekke på sin naturlige autoritet og at hvis kun prosessveilederen er involvert gir det grunn til å forvente at de må ta i bruk flere virkemidler for å oppnå samme resultat.

Vestfold

I Vestfold har de en styringsgruppe i embetet, ledet av fylkesmannen, som jobber med reformen på embetet sentralt. I tillegg har de den første prosessveilederen, som fra 1. januar 2015, gikk over i rollen til å koordinere fagavdelingenes arbeid med reformen, og en nyansatt prosessveileder som gikk inn i stillingen fra 1. januar 2015, da den opprinnelige prosessveilederen gikk over i den koordinerende rollen. Fylkesmannen valgte også å starte arbeidet med reformen før den ble vedtatt, ved å lufte problemstillinger om reformen, sammen med KS, våren 2014. Ut i kommunene har både prosessveileder og fylkesmannen vært aktive, og her skiller de seg fra organiseringen til Østfold. I min empiriske forventning

antok jeg at en direkte involvert fylkesmann gir mindre bruk av virkemidler, dette har jeg ikke funnet støtte for i data. Fylkesmannsembetet i Vestfold har hatt en direkte styringsstrategi og et stort omfang av virkemidler, men litt mindre bruk av finanser enn Østfold. Jeg vil argumentere for at organiseringen i embetet ikke kan forklare styringsstrategien, og årsaken heller er knyttet til forrige punkt, fylkesmannens rolleforståelse og bakgrunn, men fordi fylkesmannen har valgt å være så aktiv i kommunene og på andre arenaer om reformen var embetet avhengig av å organisere seg på den måten de gjorde slik at noe av ”byrden” med reformen var fordelt på to personer tidlig. Logikken er at for at fylkesmannen kunne være mye ute, måtte han ha administrativ støtte. På den måten kan organiseringen av arbeidet ha påvirket muligheten for å drive den direkte styringen.

Østfold

I Østfold har de en styringsgruppe i embetet, som ledes av fylkesmannen. Organiseringen er at prosessveilederen i hovedsak er den som er ute i kommunene fra styringsgruppen. Hvis man sammenligner organiseringen i Vestfold med den i Østfold er hovedforskjellen at embetet i Vestfold valgte å bruke en av sine egne som prosessveiledere allerede fra våren 2014. I Østfold kom ikke prosessveiledere på plass før 1. september 2014, i tråd med rollebeskrivelsen fra oppdragsbrevet. Jeg vil peke på at en av årsakene til at Østfold, i forhold til Vestfold, er mer reaktive, kan være at ingen i Østfold jobbet så direkte med reformen som prosessveilederen gjorde i Vestfold, før høsten 2014. Dermed ble Østfold, sammenlignet med Vestfold, reaktive. Dette kan også være med på å forklare hvorfor prosessveilederen lagde arbeidsheftet, han tok en felles grep for å starte prosessen. I Vestfold hadde allerede kommunene kommet i gang med nabopraten, da de organiserte arbeidet med reformen tidligere. Mens det i Østfold trolig var et lite vakuum og mangel på koordinering frem til 1. september, da prosessveilederen ble ansatt, var dette rommet fylt i Vestfold. Prosessveilederen i Østfold pekte selv på at det ikke skjedde så mye hos kommunene i fylket før oktober/november 2014, da arbeidsheftet ble delt ut. Arbeidsheftet kan sees på som et produkt av prosessveilederen sin oppfattelse av at det var et behov for en felles koordinert styring. Han påpekte at enkelte kommuner hadde gjort vedtak om å stå alene allerede sommeren 2014, men at de nå likevel utredet ulike alternativer. I Vestfold var det ikke like stort behov for en slik felles informasjonsdeling på samme måte, siden fredagsmøtene hadde fylt denne funksjonen og satt i gang prosessen tidligere. Derfor vil jeg argumentere for at organiseringen av arbeidet på embetet har påvirket hvilken styringsstrategi Fylkesmannen har hatt.

6.2 Egenskaper ved kommunene

Den empiriske forventingen til forhold hos kommunene var at motvillige kommuner ville føre til mer bruk av autoritet og organisasjon, mens ivrige kommuner kunne føre til en mindre involvert fylkesmann.

Vestfold

Blant informantene i denne studien var informantene i kommunene i Vestfold mer positive til reformen enn informantene i Østfold. Dette har også vist seg ved at landets eneste vedtatte nye kommune er fra Vestfold (KMD 2015b). Rådmannen i Re, og fylkesmannen selv, pekte også på det at kommunereformen er veldig aktuell for Vestfold som fylke, og det er derfor den har hatt så god grobunn blant kommunestyrene. Prosessveilederen pekte på at den gode grobunnen for kommunereformen ikke bare skyldes dagens situasjon, men at dette er noe som har modnet lenge i fylket. Han sa:

“Alle alternativene Vestfold-kommunene arbeider med, er grodd fram nedenfra, og dels (lenge) før dagens kommunereform formelt ble sjøsatt. Kommunestrukturdebatten i dette fylket oppstod ikke i kjølvannet av kommunereformen. Denne hadde vært tilstede i det politiske ordskiftet i Vestfold til og fra helt siden KS, med støtte fra Kommunaldepartementet, gjennomførte debattopplegget «Framtidas kommuner» i 2004 og første halvår i 2005.”

Reformen i Vestfold er altså i følge prosessveilederen godt forankret i kommunestyrene, og ikke en endring Fylkesmannen har trengt å være pådriver for at skal skje. I tillegg har fylket flere erfaringer med gode sammenslåingsprosesser tidligere. Blant annet sammenslåingen av Ramnes og Våle til Re kommune i 2002 (Distriktssenteret 2014).

Hvilken påvirkning kan en anta at dette har hatt for fylkesmannens bruk av virkemidler? Min empiriske forventning var at positive kommuner ville føre til en mindre aktiv fylkesmann, men dette har ikke støtte i mine data. Jeg vil i istedenfor argumentere for at det har gjort at embetet i Vestfold har hatt en enklere jobb med å lede kommunene inn i prosessene, fordi de har valgt dette selv. Derfor har for eksempel det å lage et felles arbeidshefte til kommunene ikke vært nødvendig. Istedenfor har embetet møtt på andre utfordringer sammen med kommunene. De har måtte være en støtte for de kommunene som har kommet nærmere

sammenslåing, med informasjon og råd om hvordan selve sammenslåingen skal foregå. I tillegg er ikke alle kommunene i Vestfold positive til reformen heller. De siste månedene har debatten rundt sammenslåingen av Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme vært mye belyst i lokale medier (se for eksempel Larssen 2015). Tidligere forskning viser at kommunene har behov for samordning fra Fylkesmannen (Hansen et al 2009: 11). Dermed kan kanskje strategien til Fylkesmannen, mot de velvillige, og de noen motvillige, kommunene, forklares av det samme behovet. I tillegg er oppgaven kommunene står overfor i reformen omfattende, noe som gjør at en kan argumentere for at behovet for en samordner enda kraftigere enn i de regulære oppgavene til Fylkesmannen. Argumentasjonen kan imidlertid bli sirkulær. Fordi de velvillige kommunene i Vestfold kan også skyldes fylkesmannen proaktive styring, tidlig start og overbevisende argumenter om at reformen er riktig og viktig. For å avdekke en kausal sammenheng er en nødt til å gjøre en mer omfattende prosess-sporing av kommunenes prosesser, noe jeg ikke har studert. Jeg vil bemerke at jeg tror det har hatt en forsterkende effekt på hverandre, positive kommuner og ivrig fylkesmann. Den empiriske forventningene min var at positive kommuner skulle føre til mindre behov for styring og bruk av færre virkemidler. Dette kan ikke sies å ha vært tilfelle, da fylkesmannen i Vestfold har vært svært aktiv i styringen likevel.

Østfold

Blant informantene i Østfold var det ingen som utrykte seg veldig negative til reformen. Likevel pekte for eksempel ordføreren fra Hvaler på at de lente mot å stå alene som kommune, også etter reformen. Ingen av de fire kommunene jeg intervjuet pekte på at de ønsket å eventuelt følge det første løpet til regjeringen, og informantene var mer opptatt av å få til en god utredning og prosess med lokale forankrede vedtak. På grunn av at det er mindre fokus på retningsvalg i Østfold, var det heller ingen av informantene som hadde noen sterk formening om hvem og eventuelt om de kom til å slå seg sammen med noen. Blant informantene i Vestfold var ordføreren i Lardal i samtaler med Larvik, ordføreren i Svelvik opplyste at de har fattet vedtak om å slå seg sammen med Drammen, og rådmannen i Re opplyste at kommunestyret skal vedta hvem og eventuelt om de skal slå seg sammen med i desember 2015. Sammenligner man det lille utvalget av kommuner var kommunene i Vestfold mer villige enn kommune i Østfold, per mai 2015, men dette kan forandre seg før sommeren 2016. Det kartleggingen kan ha avdekket er at den trege starten hos kommunene i Østfold, som kan skyldes motvillige kommuner, førte til at prosessveiledere valgte å lage arbeidsheftet som en felles veileder for å få i gang de lokale prosessene. På den måten vil jeg

argumentere for at egenskaper ved kommunen har påvirket virkemiddelbruken i Østfold. I tillegg mener jeg at måten embetet utformet tildelingen av skjønnsmidler også kommer på bakgrunn av kommunenes motvillige innstilling. Dette virkemidlet ble brukt som en gulrot og pisk, ved at midlene skapte et insentiv for å utrede og at pishen ga embetet mer innflytelse og innsyn i de lokale prosessene. Det at kommunene er motvillig til reformen skulle også i følge min empiriske forventning føre til at Fylkesmannen skulle vært mer direkte involvert, men dette har jeg ikke funnet i det empiriske materialet.

6.3 Relasjonen mellom Fylkesmannsembetet og kommunene

Den empiriske forventningen til påvirkningen forholdet mellom Fylkesmannen og kommunene var at en relasjon preget av høy tillit ville føre til at Fylkesmannen kunne ta i bruk færre virkemidler, enn der det er lavere tillit.

Vestfold

Alle informantene i Vestfold var svært fornøyde med relasjonen til Fylkesmannen. Ordføreren i Svelvik trekker frem at det er positivt at han er så tydelig

”[...]han har hatt en veldig tydelig rolle [...]. De har mye kunnskap og er faringer, og dette er gull verdt for oss i kommunen [...]. Han kjenner strukturene i fylkes sitt og er kjent med hvilke alternativer som er mest naturlig[...]”.

Ordføreren i Lardal sa at relasjonen og dialogen mellom dem var veldig god. *”Jeg mener vi har en veldig god dialog, og at jeg opplever som ordfører en fylkesmann som er veldig raus og lyttende”.* I tillegg sitter fylkesmannen i styringsgruppen i kommunen, på tross av at de ikke har bestemt seg for om de ønsker å slå seg sammen med noen eller ikke. En kan argumentere for at man ikke ville hatt fylkesmannen i styringsgruppen med mindre det er høy tillit mellom de. Spesielt med tanke på bakgrunnen til fylkesmannen og beskyldningene om at han er for politisk. I tillegg viser også en undersøkelse fra Difi (2010a) at Fylkesmannen og kommunene i Vestfold har et forhold preget av tillit og åpenhet. 72.2% av respondentene blant fylkets ordførere og rådmenn oppgir at de har den høyeste graden av tillit til embetet (Difi 2010b: 45). Og på spørsmålet om hvor fornøyd de er alt i alt med Fylkesmannen svarer

83,4% at de er svært fornøyd eller meget fornøyde (Difi 2010b: 75). Dette gir et bilde av at det er stor grad av tillit blant kommunene i Vestfold til Fylkesmannen.

Slik resultatet av kartleggingen av virkemiddelbruken viste, er Fylkesmannen direkte i styringen og proaktiv. Dermed stemte ikke den empiriske forventningen og Fylkesmannens styringsstrategi kan ikke forklares av relasjonen mellom embetet og kommunene på den måten forventningen min var utformet. Det kartleggingen imidlertid viste er at tilliten til fylkesmannen i Vestfold har ført til at han er mer direkte involvert fordi kommunene har ønsket denne involveringen. Altså kan tillits-variabelen forklare noe av Fylkesmannens styringsstrategi i Vestfold, men ikke i den retningen forventningen pekte på.

Østfold

Difi (2010a) sin rapport viser at ordførerne og rådmennene i Østfold har mindre tillit til Fylkesmannen, sammenlignet med Vestfold. 46,2% av respondentene var svært eller meget fornøyd med Fylkesmannen og 57,7% svarte at de har svært stor tillit til Fylkesmannen (Difi 2010c: 45, 75). I følge min forventning skulle dette føre til en mer direkte Fylkesmann, men som kapittel 5 viste, er ikke det tilfellet hvis en sammenligner med Vestfold. Ingen av informantene fra Østfold utalte seg om noe som kan støtte at de skulle ha lav tillit til Fylkesmannen. Ordføreren på Hvaler uttrykke for eksempel at ”*dialogen mellom oss er veldig god*”. Da vi snakket om Fylkesmannens endelige anbefaling til regjeringen påpekte han imidlertid at det var viktig å følge arbeidsheftet sin fremgangsmåte for utredning, fordi hvis det kom dit at kommunen skulle argumentere for at de vil stå alene måtte de ha noe å ”*vise til som kunne dokumentere den grundige prosessen og hvilke indikatorer og tjeneste vi kan tilby i fremtiden som gjør at vi kan stå alene*”. Ordføreren i Våler savnet også en mer involvert fylkesmann, noe som heller ikke tyder på at det er lav tillit.

Den ene informantene fra Østfold viste heller ikke lite tillit, men misnøye med rollen prosessveilederen hadde hatt. Informanten fra Skiptvet pekte på at prosessveilederen hadde skiftet kurs i tilnærmingen sin, basert på samtaler blant annet de hadde hatt sammen. Han beskrev det slikt:

”I Østfold har det vært litt variabel rolle. Jeg vurderer det dit hen at de har justert kursen sin og oppfører seg ulikt fra kommune til kommune. Fra å være veldig pådrivere og veldig meningsbærende er de nå noe mer avbalansert og noe mer veileder og orienterer. Endringen kommer av at undertegne og flere har sagt ifra hva

vi mener om den rolle de tok. Det at de har tatt på seg en rolle de egentlig ikke skal. Nemlig å istedenfor å være veileder så truer de med at hvis vi ikke gjør noe nå kommer det noe senere uansett. Det lå ikke i mandatet, og den påpekningen har gjort at de har endret kursen”

Gjennomgangen av Fylkesmannens rolleforståelse viste at Fylkesmennene ikke var så ulike på hvordan de så på sitt oppdrag, og heller ikke hvordan de argumenterte for reformen. Dette kan være et argument for at de ikke er så ulike i budskap, men at de likevel blir oppfattet ulikt. Dette igjen kan tyde på at tilliten til fylkesmannen i Vestfold og prosessveilederen i Østfold er ulik.

Når det kommer til forventningen om at lav tillit skulle føre til at Fylkesmannen skulle være mer direkte i styringen, stemmer ikke dette med mine funn. Jeg vil også argumentere for at tillitsvariabelen ikke kan forklare styringsstrategien til Fylkesmannen i Østfold. Forholdet mellom veiledning og styring er dessuten en hårfin balanse. I denne oppgaven har Fylkesmannens tilnærming blitt beskrevet som styringsstrategi, men dette har ikke referert til styring *av* kommunene, men styring *av* kommunene *inn* i de lokale prosessene. Det er kanskje denne balansen, mellom veiledning og styring, som enkelte av informantene i Østfold har opplevd som vanskelig. Hansen et al (2009: 13) peker dessuten på at balansen mellom styring og veiledning er en kjent problemstilling i forskningen på Fylkesmannen.

Dette kan skyldes at Fylkesmannen selv er mer direkte involvert i Vestfold, og at dette forholdet er preget av stor tillit, så dersom fylkesmannen påpeker noe oppfatter også kommunene dette som viktig og riktig. I Østfold på den andre siden er ikke tilliten mellom kommunene og fylkesmannen like stor, og når prosessveilederen i tillegg ble hentet inn utenfra kan dette forsterke bildet av at dette er en prosess hvor fylkesmannen skal lede de inn i prosesser de ikke ønsker. Jeg mener ikke at dette kan forklare virkemiddelbruken i Østfold alene, men det kan være med på å forklare hvorfor Fylkesmannen i Vestfold for eksempel kunne gi skjønnsmidler uten å kreve noe tilbake. Fordi kommunene allerede var på vei, og har stor tillit til det fylkesmannen sier.

7 Konklusjon

Denne masteroppgaven har undersøkt hvordan Fylkesmennene i to embeter fyller sin rolle med virkemidler under begynnelsen av kommunereformen. Det har jeg gjort gjennom en casestudie, som ved hjelp av intervju, observasjon og dokumenter har gitt innblikk i embetenes tilnærming til reformen.

Som oppgavens bakgrunnskapittel viste har Fylkesmennene i dag en posisjon som balansekunstner mellom lokal og statlig forvaltning. Fylkesmennes rolle i en statlig initiert reform, men som er avhengig av lokale initiativ til sammenslåing, er derfor en særlig aktuell prosess å studere Fylkesmannen i. Handlingsrommet til Fylkesmennene er nødvendig for å sikre gode lokale løsninger, men også en kilde til at embetene velger ulike tilnærminger til å løse sine oppgaver. Oppgavens første problemstilling var derfor å kartlegge hvordan og med hvilke virkemidler de to embetene fylte handlingsrommet med i rollen i kommunereformen.

Det er en del forskning på Fylkesmannsembetet som helhet, men mindre undersøkelser som sammenligner to embeter spesifikt. Denne oppgavens bidrag har vært å ta utgangspunkt i en forvaltningstrend, nettverksstyring, og ser hvordan to av landets Fylkesmenn relaterer seg til kommunene når de har i oppdrag å koordinere og fasilitere. Denne studien har vist at Fylkesmennene har fylt handlingsrommet sitt med flere virkemidler og med ulik tilnærming. Av de fem rollene Fylkesmannen har til daglig, sektormyndighet, samordningsmyndighet, rettsikkerhetsmyndighet, initiativroll og informasjonsknutepunkt, har denne oppgaven vist at Fylkesmennene ikke møter kommunen som verken sektor- eller rettsikkerhetsmyndighet i møte med reformen. Fylkesmannen sin rolle kan beskrives som nettverksstyring, fordi embetene har basert seg på å samordne, fasilitere og koordinere de lokale prosessene. Dette knytter seg til initiativrollen, informasjonsknutepunkt rollen og rollen som samordningsmyndighet. På tross av at enkelte har hevdet at begge embetene er *for* politiske, har ikke denne studien avdekket noen virkemidler som går ut over rollen regjeringen har beskrevet at Fylkesmannen skal ha.

7.1 Hovedfunn

For å svare på den første problemstillingen om virkemiddelbruk i kapittel 5 kartla jeg hvordan Fylkesmennene fylte handlingsrommet i rollen i reformen og om de styrer

direkte/indirekte og proaktivt eller reaktivt. Kartleggingen viser at Fylkesmennene har benyttet seg av alle de tre virkemidlene jeg forventet ut ifra oppdraget, men at virkemidlet autoritet ble brukt i liten eller ingen grad. Embetene og informantene fra kommunen opplevde at de drev omfattende aktivitet i arbeidet med reformen, og kartleggingen av virkemiddelbruken støtter dette. Arbeidshefter, arbeidsverksted, fellesmøter, folkemøter, kommunestyremøter, enkeltmøter med kommunene og involvering av Rotary, kirken og lokallag er bare noen av tiltakene embetene har vært med på. Analysen pekte på funn som viser at Fylkesmannen i Vestfold er mer direkte og proaktiv i møte med reformen enn Fylkesmannen i Østfold.

Opgavens andre problemstilling ble belyst i kapittel 6 som viste at årsaken til Fylkesmannens virkemiddelbruk i Vestfold kan forklares av flere av variablene. Velvillige kommuner førte, i motsetning til forventningen, til et behov for samordning, koordinering og veiledning fra Fylkesmannen. I tillegg kan forholdet mellom kommunene og Fylkesmannen, som er preget av høy grad av tillit, forklare hvorfor fylkesmannen selv sitter i to lokale styringsgrupper, på tross av at disse kommunene ikke har vedtatt sammenslåing. Fylkesmannens direkte involvering virker ønsket av kommunene, men i media har opposisjonspolitikere vært mer kritiske. Den forklaringsvariablene som har størst forklaringskraft har jeg argumentert for at er fylkesmannens rolleforståelse, kombinert med den bakgrunnen han har. Årsaken til at dette er tilfellet, har jeg argumentert for at er fylkesmannens engasjement for reformen, også utenfor de ordinære kanalene, som viser hvor investert han er i reformen. I tillegg kan tilnærmingen til at regjeringens verktøy er omfattende nok, når det kommer til utredninger, forklare hvorfor Fylkesmannen har valgt å fokusere mer på retningsvalg enn omfattende utredninger. Denne overbevisningen baserte embetet på erfaringer fra tidligere sammenslåinger og den pågående prosessen mellom Stokke, Andebu og Sandefjord. Den proaktive tilnærmingen til reformen viser hvordan embetet har møtt kommunene med problemstillinger, allerede før kommunene har etterspurt disse. Dette forsterker ytterligere bildet av embetet som proaktive og ivrige i møte med rollen i reformen.

Tilnærmingen til reformen i Østfold kan også forklares av flere av årsaksvariablene. De mindre velvillige kommunene i Østfold førte til at det ble et behov for Fylkesmannen måtte gjøre noe for å få i gang de lokale prosessene. Fylkesmannens valgte å utarbeide et arbeidshefte. Analysen har vist at dette kan skyldes prosessveilederens bakgrunn og hans

erfaring fra hvordan prosessen med å slå sammen Fredrikstad foregikk i 1994. Årsaken til den mindre direkte involveringen av fylkesmannen har jeg pekt på at kan skyldes bakgrunnen til fylkesmannen, men at det også kan skyldes måten embetet oppfatter oppdraget eller velger å organisere arbeidet i embetet. I tillegg kan ansettelsen av prosessveilederen i september, ni måneder senere enn Vestfold sin ansettelse, forklare hvorfor embetet i Østfold, sammenlignet med Vestfold fremstår som reaktivt.

Det er kanskje mer oppsiktsvekkende at fylkesmannen i Vestfold er så direkte involvert som han er, enn at fylkesmannen i Østfold ikke er det. Oppdraget til embetene legger opp til at prosessveilederen er den som skal jobbe med reformen i fylket, og således er kanskje fylkesmannen i Vestfold sin direkte involvering ekstraordinær og viser hans entusiasme overfor å få til en vellykket reform. Begge embetene fremhevet at de savnet flere verktøy og drahjelp fra det øvrige embetsverket. I Vestfold påpekte de at dette er en velferdsreform og en tjenestereform og at de derfor ønsket at sosial- og arbeidsministeren og helseministeren var mer involvert. Og prosessveilederen i Østfold trakk frem at han skulle ønske kravene og samhandlingen mellom de ulike departementene var med samordnet.

Begge tilnærmingene har ført til at nesten alle kommunene i begge fylkene utreder, eller som enkelte har, vedtatt sammenslåing. Forskjellen i den praktiske implikasjonen ligger i at Fylkesmannen i Vestfold sin tilnærming har til nå ført til hurtigere prosesser, mens Fylkesmannens i Østfold sin tilnærming har ført til at alle kommunene er i utredningsfasen. Dermed kan en peke på at regjeringens mål om at kommunene skal utrede har lyktes i Østfold og Vestfold, uavhengig av styringsstrategi. Regjeringens to andre mål, om færre kommuner og at Fylkesmennene skal se til at de lokale prosessene avsluttes innen 2016, er det for tidlig å konkludere om.

7.2 Videre forskning og generalisering

Denne masteroppgaven har kun sett på to Fylkesmannsembeter. De er på mange momenter like, men også ulike i hvilken tilnærming de har valgt til kommunereformen. Dette gjør at generalisering til resten av embetene i landet er utfordrende. Derfor kunne en annen undersøkelse tatt for seg flere av embetene og sammenlignet alle. Dette kunne gitt et bedre bilde på om embetene jeg har undersøkt er typiske embeter eller om de skiller seg fra resten av landet. Oppgaven viste også sprikende resultater på hvilke av forklaringsvariablene som

var gjeldende for valg av styringsstrategi. Derfor er det også vanskelig å generalisere hvilke av Howlett (2011) sine faktorer som påvirker valg av virkemiddel som forklarer mest. Oppgavens resultater fører seg inn i forskningen som Hansen et.al (2009: 14) peker på, at Fylkesmennene løser oppdragene sine ulikt. Dette viser at det er behov for ytterligere forskning som kartlegger de ulike embetenes tilnærming til rollen i reformen, for å kunne si noe generelt om Fylkesmannens rolle i kommunereformen.

Et annet interessant forskningsspørsmål ville vært å studere hvilken påvirkning tilnærmingen til Fylkesmannen kan ha hatt for antall kommuner som slår seg sammen i fylket. Grunnen til at jeg ikke har kunnet gjøre dette er fordi reformen ikke har kommet godt nok i gang i fylkene til å avdekke noen kausalmekanismer, men etter hvert som reformen forløper vil dette kunne være en relevant problemstilling. I tillegg hadde det vært interessant å studere hvordan de to embetene eventuelt løser sine ordinære roller ulikt, og om dette er i tråd med funnene i denne oppgaven. Det hadde også vært en god ide å utvide studien av Fylkesmannens rolle til de andre embetene for å kunne si noe mer om hva som er et typisk embete sin tilnærming til rollen i kommunereformen.

Hvis jeg skal peke på noen mulige praktiske implikasjoner av studien, måtte det være at per mai 2015 er Vestfold det eneste fylket som har kommuner som har vedtatt å slå seg sammen. Jeg tror ikke at Fylkesmannen sin rolle kan forklare sammenslåingen mellom Stokke, Andebu og Sandefjord. Likevel er Fylkesmannens tilnærming med fokus på retningsvalg istedenfor omfattende utredninger noe av årsaken til at disse kommunene var tidlig ute sammenlignet med Østfold sin tilnærming med omfattende utredninger som gjør at kommunene eventuelt bruker noe lenger tid på å fatte vedtak om eventuelt å slå seg sammen. Likevel er reformen helt i startgroppen, og det faktiske antallet kommuner som slår seg sammen i de to fylkene er ikke mulig å spå. Fylkesembetenes rolle i reformen kan beskrives som to fyrårn som lyser vei for kommunene inn i en av vår tids største forvaltningsreformer.

Litteraturliste

- Akerbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002) Conducting and Coding Elite Interviews *Political Science and Politics*, 35:4, 673-676.
- Andersen, Svein S. (2006) Aktiv informantintervjuing, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22, 278-298.
- Arter, David (1999) *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Aspøy, Arild (2014a) Styring med nettverk og evidens. *Stat og styring* 03/2014
- Aspøy, Arild (2014b) Lean tar over styringen. *Stat og Styring* 04/2014
- Berry, Jeffrey M. (2002) Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *Political Science and Politics* 4: 679-682.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren, Serritzlew (2014) Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790-803
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010) *The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillian
- Bryman, Allan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Busch, Tor. Johnsen, Erik. Valstad, Stein Jonny og Vanebo, Jan Ole (2007) *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget, Oslo
- Christensen, Tom og Lægred, Per (2003) Politisk styring og privatiseringen: holdninger i elitene og befolkningen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 04/2003
- Cook, T.D og Campbell, D.T (1979) *Quasi-experimentation: Design and analysis issues for field settings*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company
- Curry, Dion (2014) *Trends for the future of public sector reform*. COCOPS 2014
- Difi (2010a) *En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen*. Rapport 11/2010 Oslo
- Difi (2010b) *Resultatrapport Fylkesmannen i Vestfold- Fylkesmannen*
- Difi (2010c) *Resultatrapport Fylkesmannen i Østfold- Fylkesmannen*
- Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 9/2012: Oslo
- Distriktssenteret (2014) *Re: Prosessleder ble rådmann*. [Lastet ned 10.04.2014]
<http://distriktssenteret.no/2014/06/26/laer-av-re-prosessleder-ble-radmann/>

- Egeberg, Morten; Gornitzka, Åse og Trondal, Jarle (2014). People Who Run the European Parliament: Staff Demography and Its Implications. *Journal of European Integration*. 36(7), 659-676
- Eide, Tom (2015) *Lardal og Lae*. Østlandsposten 25.02.2015
- Ekspertutvalget (2014a) *Kriterier for God Kommunestruktur- Delrapport fra ekspertutvalget*. [Lastet ned 20.12.2014]
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Ekspertutvalget (2014b) *Kriterier for God Kommunestruktur- sluttrapport fra ekspertutvalget*. [Lastet ned 03.01.2015]
https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Flo, Yngve (2014) *Statens mann, fylkets mann: norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie fra 1814-2014* Fagbokforlaget: Bergen
- From, Johan (2002) Hva er Governance? *Plan* 06/2002
- Fylkesmannen i Østfold (2014) *Om Fylkesmannen i Østfold* [Lastet ned 08.04.2014]
<http://fylkesmannen.no/Ostfold/Om-Fylkesmannen-i-Ostfold/>
- Fylkesmannen i Vestfold (2014) *Erling Lae* [Lastet ned 08.04.2015]
<http://fylkesmannen.no/Vestfold/Om-Fylkesmannen/Erling-Lae/>
- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press
- Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Tore. Indset, Marthe. Sletnes, Ingun & Tjerbo, Trond (2009) *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR rapport 2009-19
- Hanssen, Gro. S, Helø, Leif. A og Klausen, Jan. E (2004) *Dialogen mellom Fylkesmannen og Kommunene*. NIRB Rapport 2004:7
- Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo
- Hériter, Adrienne og Eckert, Sandra (2008) New models of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-regulation by Industry in Europe. *Journal of Public Policy*. Vol 28, No 1, Side 113-138
- Hill, C.J og Lynn, L.E (2005) Is hierarchical Governance in Decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(2): 173-195

- Hood, Christopher (1983) *The Tools of Government*, London, Macmillan
- Hood, Christopher, og Margetts, Helen Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan
- Hooghe Liesbet and Gary Marks (2003) “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2 233-243
- Hooghe, Liesbeth og Marks, Gary (2006) Multi-Level Governance. *Stat og styring* nr 04
- Houlberg, Kurt (2011) Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark. Sandede eller tilsandede. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15 (1): 41-61
- Howlett, Michael (2011) *Designing public policies- principles and instruments*. Routledge: Milton park
- Juvkam, Dag (1999) *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. SSB Kongsvinger
- Kartverket (2014) *Fylkes og Kommuneoversikt*. [Lastet ned 04.02.2015]
<http://kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/>
- Keohane, Robert O., Sidney Verba og Gary King (1994) *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2005) *Samspill og tillit, om staten og lokaldemokratiet*. (NOU 2005: 6) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a) Prosesser og milepæler. [Lastet ned 04.02.2014]
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/#Totusenogfjorten>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b) Virkemidler. [Lastet ned 04.02.2014]
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/id759720/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014c) *Kommuneproposisjonen 2015*. Prop 95 S (2014-2015)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015a) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meld. St. 14 (2014-2015)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015b) *Første sammenslåing i kommunereformen*. [Lastet ned: 20.05.2015]
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/forste-sammenslaing-i-kommunereformen/id2408424/>

- Krippendorff, Klaus (2004). *Content Analyses. An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjelmar og Asmus Leth Olsen (2010) Municipal Amalgamation and the Democratic Functioning of the Local Councils: the Case of the Danish 2007 Structural Reform. *Local Government Issues*. 36(4): 569-585.
- Larssen, Lars.D (2015) *Så hva mener vi om TNT nå?* Tønsberg blad 15.05.2015
- Lijphart, Arend (1971) Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 3:682-693.
- Lund, Thorleif (2002). Metodologiske prinsipper og referanserammer, kapittel 3 i Lund, I Thorleif, Knut-Andreas Christophersen, Thor Arnfinn Kleven og Tone Kvernbekk: *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Lægreid, P. Og Olsen, J.P (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Univeritetsforlaget
- NSD (2015) Opprett nytt meldeskjema. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeskjema> Lesedato: 05.01.2015
- Osborne, Stephen (2006) The new public governance? *Public Management Review*. Vol.8, Issue
- Pierre, Jon and Peter, B. Guy (2005) *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Rhodes, Roderick Arthur William (2000) Governance and public administration. I Jon Pierre (red) *Debating Governance*. Oxford University Press
- Ryghaug, Marianne (2002) Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* Vol 18 303-327. Universitetsforlaget
- Røiseland, Asbjørn. (2013) Forhandle, friste eller fasilitere? En teoretisk forståelsesramme or styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2013 ;Volum 29.(4) s. 309-326
- Røiseland, Asbjørn og Vabo, Signy (2008) Governance på Norsk, Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2008. Vol 01 s. 87-104
- Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy (2012a) *Styring og samstyring- governace på norsk* Fagbokforlaget, Bergen
- Røyseland, Asbjørn og Vabo, Signy (2012b) Conceptualizing the Tools of Government in Urban Network Governance, *International Journal of Public Administration*, 35: 14, s.934- 946.
- Schneider, Anne og Ingram, Helen (1990) Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*. Vol. 52, No 2, Side 510-529

- Sørumshagen, Øystein (2015) *Nå må Erling Lae dempe seg*. Tønsberg blad 18.05.2015
- SSB (2012) Kommunekatalogen- Endringer i Kommune og Fylkesinndelingen. [Lastet ned 02.04.2015]
<http://www.ssb.no/informasjon/kommunekatalog/endring-i-kommune-og-fylkesinndelingen-1998-2008>
- Stortinget (2015) Skriftlig spørsmål fra Heidi Greni (Sp) til kommunal- og moderniseringsministeren. Dokument nr. 15:584 2014-2015
- Sundvollen erklæringen (2013) Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. [Lastet ned 03.01.2015]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Vabo, Signy Irene (2010) Styring av nettverksbaserte samarbeid i norske kommuner, i Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.) *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vanebo, Ove (2012) *Kommunesammenslåing. Færre og sterkere kommuner*. Rapport for Civita
- Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Vegstein, Lars. Unar. Størdal (2014) *Folk vil trekke grensene selv* Klassekampen 29.12.2014
- Vestfold Fylkeskommune (2014) *Om Vestfold – Velkommen* [Lastet ned 04.04.2015]
<https://www.vfk.no/Om-Vestfold/>
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Øgård, Morten (2014) Fra New Public Management til New Public Governance. I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.) *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen
- Østfold Fylkeskommune (2013) *Tall og Fakta*. [Lastet ned 04.04.2015]
http://www.ostfold-f.kommune.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=348&I=21205&m=1409

Vedlegg / Appendiks

7.3 Liste over intervjuer

- 24.02.2015 Hans Petter Gravdahl, Avdelingsdirektør, Samordningsseksjonen, Kommunal- og Moderniserings departementet
- 09.03.2015 John Gunnar Lislelid, Ordfører, Svelvik Kommune
- 10.03.2015 Petter Lodden, Prosessveileder 1, Fylkesmannen i Vestfold
- 10.03.2015 Erling Lae, Fylkesmannen i Vestfold
- 17.03.2015 Svein Olav Agnalt, Ordfører, Skiptvet Kommune
- 18.03.2015 Liv Grinde, Ordfører, Lardal Kommune
- 19.03.2015 Torleif Gjellebekk, Prosessveileder, Fylkesmannen i Østfold
- 23.03.2015 Eivind Norman Borge, Ordfører, Hvaler Kommune
- 24.03.2015 Hans Petter Karlsen, Rådmann, Våler Kommune
- 24.03.2015 Reidar Kaabbel, Ordfører, Våler Kommune
- 07.04.2015 Trond Wifstad, Rådmann, Re Kommune
- 09.04.2015 Kari Pettersen, Ordfører, Rømskog Kommune
- 09.04.2015 Anne Kristi Johnsen, Rådmann, Rømskog Kommune

7.4 Liste over møter

- 27.02.2015 Fredagsmøte, Statens Hus Tønsberg
- 10.09.2014 Folkemøte i Lardal
- 24.09.2014 Folkemøte i Hof
- 16.09.2014 Folkemøte Nøtterøy
- 08.01.2015 Folkemøte Andebu
- 20.11.2014 Kommunekonferansen, Refnes Gods, Moss

7.5 Liste over dokumenter

Dokument 1: Kommunereform - Oppdragsbrev til Fylkesmannen. 03.07.2014. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Dokument 2: Arbeidsheftet for Østfoldkommunene. Fylkesmannen i Østfold

Dokument 3: Beat for Beat XI 2014, Erfarings- og moderniseringskonferansen for Østfoldkommunene, Program

Dokument 4: Kommunekonferansen, Program 20-21 November, Refnes Gods, Fylkesmannen i Østfold

Dokument 5: Program for Arbeidsverksted 12.03.2015. KS Østfold/Akershus og Fylkesmannen i Østfold

Dokument 6: Skjønnsmidler til kommunereformarbeid i 2014. Fylkesmannen i Vestfold 20.10.2014.

Dokument 7: Fordeling av tilbakeholdet skjønnsmidler 2014. Fylkesmannen i Vestfold. 20.10.2014

Dokument 8: Skjønnsmidler 2015 til fornying i kommunene. Fylkesmannen i Østfold. 22.12.2014

7.6 Intervjuguider

7.6.1 Intervjuguide Fylkesmannen og prosessveileder

Momenter	Spørsmål	Oppfølging	Probes
Bakgrunn	Når oppfattet du at det skulle komme en reform?	Når ble du klar over din rolle?	
	Hvordan vil du beskrive din rolle?		
	Er det noen utfordringer med rollen du har fått?		
	Hvilke virkemidler har du til rådighet?		
	Hvor stort handlingsrom mener du at du har til å fylle rollen?		
	Har dere fått noen presiseringer av rollen fra KMD?		
Nodalitet	Hvordan har dere kontaktet kommunene når dere startet arbeidet med reformen?		
	Hvordan samarbeider dere med KS?		
	Har dere tatt initiativ til å inkludere noen andre i reformen enn kommunene?		Organisasjoner, lokallag, kirken
	Har kommunene kontaktet dere for råd/veiledning?		
	Har dere utviklet noe felles materiale/informasjon til kommunene?		
	Jobber dere med hver enkelt kommune eller alle sammen felles?		
Organisasjon	Har dere delt oppgaver mellom prosessveileder og fylkesmannen?		
	Hvordan er arbeidet med reformen organisert hos embetet?		
	Hvilke initiativ har du tatt overfor kommunene?		Møter, felles samlinger
	Hvor mange møter har dere hatt siden reformen ble vedtatt?	Hvem har initiert møtene? Hva har din rolle vært i møtene?	Leder, deltager, konsulent, observatør
Finanser	Deler dere ut noen midler til arbeidet i kommunene?	Hvordan?	Skjønnsmidler
Autoritet	Har du satt noen krav til fremgang i de kommunale prosessene?		
	Må kommunene rapportere fremgang til deg?	Hvis nei: Gjør de det frivillig?	
	Hvordan håndterer dere kommuner som ikke utreder eller setter i gang lokale prosesser?		Tjøme+Nøtterøy+Tønsberg, og Horten (I Vestfold)
	Det er mye fokus på tvang i media, oppfatter du det som det er noe element av tvang i reformen?		
Egenskaper ved Fylkesmannen	Hvordan oppfatter du din rolle?		
	Hvordan skiller dette seg fra den daglige kontakten med Kommunene?		

	Hva er din motivasjon når du jobber med reformen?		Bedre kommuner, ”gjør jobben min”, tror på reformen
	Føler du et ansvar for prosessene i kommunene i fylket?		
	KMD har begrunnet valget av fylkesmannens rolle med at han på den ene siden er statens mann i kommunen og på den andre siden at han kjenner kommunene godt. Hvordan oppfatter du disse to hensynene?		
Forholdet mellom Fylkesmannen og Kommunene	Hvordan samarbeider du med kommunene i de daglige oppgavene?	Hvordan vil du skrive dialogen til daglig?	
		Hvordan vil du beskrive dialogen i reformarbeidet?	
Avsluttende	Har du noen inntrykk av hvordan/hvor langt kommunene har kommet med reformen i fylket som helhet?	Hva kan denne fremgangen skyldes?	Fylkesmannens påvirkning
	Hva tenker du om den endelige anbefalingen du skal levere til Regjeringen?		Anbefalinger på tvers av de kommunale vedtakene
	Er det noe jeg ikke har spurt deg om som du mener er relevant?		

7.6.2 Intervjuguide KMD

Momenter	Spørsmål	Oppfølging	Probes
Bakgrunn	Er det noen andre steder enn oppdragsbrevet til Fylkesmannen hvor forventingene til rollen er beskrevet?	Har det vært noen utfyllende dialog på Fylkesmannsmøter om rollen?	
	Hvilke virkemidler bruker KMD i styringen av Fylkesmannen?		Møter, brev, samlinger
	Har KMD en koordinerende rolle av prosessveilederne?		
	Hvilke forventinger har KMD til Fylkesmannens rolle?		
Rapportering	Er det noen kontakt med fylkesmannen underveis om kommunereformen?	Hvordan rapporterer Fylkesmennene/prosessveilederne?	

	Hvordan følger KMD opp det arbeidet Fylkesmennene gjør?		
	Hvordan skal den endelige anbefalingen fra Fylkesmannen utformes?		
Virkemidler	Har fylkesmannen noen virkemidler til rådighet?		Penger, informasjon
Rollen	Hvor aktive ser dere for dere at Fylkesmannen skal være for å få til konkrete sammenslåinger?		
	Er det rom for at Fylkesmannen kan gripe inn i lokale prosesser hvis de går mot intensjonen med reformen?		
Avslutning	Er det noen ting jeg ikke har spurt om som du mener er viktig?		

7.6.3 Intervjuguide ordførere og rådmenn

Momenter	Spørsmål	Oppfølging	Probes
Bakgrunn	Hvordan vil du beskrive arbeidet med reformen i din kommune?		
	Hadde dere diskutert kommunesammenslåing hvis det ikke var en nasjonal reform?		
Rollen	Hvordan vil du skrive rollen til Fylkesmannen?		
	Hvis du kunne bestemme hvilken rolle fylkesmannen skulle ha hatt, hvordan hadde den vært da?		
Nodalitet	Har fylkesmannen tatt noe initiativ overfor din kommune?		Møter: Felles eller alene?
	På hvilket tidspunkt tok de kontakt?		
	Har du eller noen i din kommune tatt kontakt med fylkesmannen?		Hjelp, veiledning?
	I hvilken grad har dere samarbeidet?		Ingen, liten, stor grad?
Organisasjon	Er det noen forskjell på prosessveilederen og Fylkesmannen sin		

	involvering? Hvilken rolle har fylkesmannen i møter med dere?		Leder, konsulent, deltager
	Hvor mange møter har dere hatt med Fylkesmannen?	Hvem har tatt initiativ?	
Finanser	Har dere søkt om noe økonomisk støtte?		Østfold: tanker om rapporteringskrav
Autoritet	Har fylkesmannen satt noen krav til din kommune?		Rapportering, fremgang, organisering
Forholdet mellom fylkesmannen og kommunene	Hvordan vil du beskrive dialogen mellom deg og fylkesmannen?		
	Hvordan skiller dette oppdraget seg fra andre sammenhenger du møter fylkesmannen i?		
Avslutning	Har fylkesmannen påvirket arbeidet med reformen i din kommune?	Kan noe av utfallet med reformen i din kommune tilskrives Fylkesmannen?	
	KMD har begrunnet valget av fylkesmannens rolle med at han på den ene siden er statens mann i kommunen og på den andre siden at han kjenner kommunene godt. Hvordan oppfatter du hans rolle ut i fra de to ulike beskrivelsene?		
	Er det noe annet ved forholdet og rollen til fylkesmannen du vil fremheve?		

7.7 Samtykkeskjema

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Fylkesmannens rolle i kommunereformen»

Bakgrunn og formål

Dette forskningsprosjektet er en masteroppgave som skrives ved institutt for statsvitenskap på Universitetet i Oslo. Oppgaven tar utgangspunkt i kommunereformen og tar sikte på å studere prosessene hos fylkesmannsembetene i Østfold og Vestfold. Oppgaven er en del av et større prosjekt om kommunereformen som gjennomføres på instituttet for statsvitenskap. Prosjektet består av seks professorer og fem studenter.

Min oppgave skal fokusere på fylkesmannsembetene i Østfold og Vestfold og deres arbeid med reformen. Dette vil bli studert fra reformen ble vedtatt i Stortinget 18 juni 2014, frem til mai 2015.

Som datagrunnlag for min oppgave ønsker jeg å gjennomføre kvalitative intervju med informanter fra fylkene. Opplysningene jeg får fra intervjuene skal brukes til å øke min forståelse for prosessene i regionen og som empiri for analysedelen av min oppgave. Utvalget av personer som forespørres om å delta i studien velges på bakgrunn av sin posisjon eller deltakelse i prosessen jeg ønsker å undersøke.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Studien er meldt til Personvernforbundet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Dataen vil bli registrert skriftlig i form av notater og gjennom lydopptak. De opplysningene jeg får tilgang til gjennom intervjuene vil bli behandlet konfidensielt, med mindre annet avtales direkte med respondentene, og det er kun jeg og veilederen min som får tilgang til personidentifiserbar data.

Den informasjonen jeg velger å ta i bruk i oppgaven vil ikke bli anonymisert, men intervjuobjektet vil få anledning til å lese transkripsjoner av intervjuet og sjekke/konkretisere/trekke tilbake sitater dersom det skulle være ønskelig. Prosjektet skal etter planen avsluttes 26.mai 2015. Personopplysninger og evt. opptak vil bli oppbevart på forsvarlig vis, ved Universitetet i Oslo, i 10 år for mulige oppfølgingsstudier. Dersom du i denne perioden ønsker å få slettet data fra denne undersøkelsen, kan undertegnede kontaktes.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om og fra deg slettes umiddelbart.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien ta kontakt med:

Masterstudent Anniken Grønli, telefon: 99314043 epost: annikengronli@gmail.com

Veileder: Professor II ved Institutt for statsvitenskap, UIO, Signy Irene Vabo, telefon: 67238225 epost: signy.vabo@hioa.no

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)