

## **Stor-trønderen og nord-trønderen**

*En beslutningsteoretisk studie av prosessen fram mot vedtaket om sammenslåing av trøndelagsfylkene.*

—

**Elise-Margrete Hansen Modell**

*Masteroppgave i organisasjons – og ledelsesvitenskap mai 2017*



## **Førord**

Da var tiden kommet for å sette punktum for fem år ved UiT Norges arktiske universitet. Jobben med masteroppgaven har bydd på oppturer og nedturer, frustrasjon og glede. Det har vært en utrolig lærerik prosess hvor jeg har flere som bør takkes.

Først vil jeg takke Erling Bergh, som viste stor interesse for å hjelpe meg og satte meg i kontakt med de andre informantene. Her ønsker jeg å takke fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag Anne Marit Mevassvik, fylkesordfører i Sør-Trøndelag Tore O. Sandvik, prosjektleder Ole Tronstad, Torgeir Strøm og Mats Ulseth Ramo for at de tok seg tid til å stille opp på intervju og dele av sine tanker og erfaringer.

Det er også på sin plass å takke familie og venner for oppmuntring og støtte underveis. En spesiell takk går til min samboer Dag Ove Andreassen og Henriette Leine Wangen, for gode samtaler og hjelp i løpet av prosessen.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min veileder Knut H. Mikalsen for god veiledning og innspill underveis. Jeg har alltid gått fra våre samtaler med fornyet tro på mitt prosjekt.

Tusen takk!

Tromsø, 14. Mai 2017

Elise-Margrete Hansen Modell

Totalt antall ord i kjernetekst: 29 906



## Sammendrag

Denne masteroppgaven omhandler beslutningsprosessen som resulterte i vedtaket om å slå sammen trøndelagsfylkene. Gjennom en kvalitativ casestudie har jeg sett på aktørbildet og saksbildet i lys av tre beslutningsteoretiske modeller for å besvare oppgavens problemstilling: *“Hvordan forløp prosessen og hva kan forklare at man kom til en enighet og fattet vedtak om sammenslåing av trøndelagsfylkene?”*.

I en tid preget av sammenslåinger ble også fylkenes organisering satt på dagsordenen gjennom de signaler som kom fra nasjonale myndigheter ved regjeringsskiftet i 2013. Kommunereformen og uttalelser om endring av fylket som forvaltningsnivå var bakgrunnen for at fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag tok initiativ for en sammenslåing. Det ble et tydelig skille i mottakelsen av initiativet, hvor det i Sør-Trøndelag ble møtt med positivitet og enighet og i Nord-Trøndelag ble møtt med motstand. Derfor har denne oppgaven fokusert på prosessen som gikk i Nord-Trøndelag, hvor man fikk en reell debatt om sammenslåingsspørsmålet.

Prosessen bar preg av å være rasjonelt styrt, hvor politisk ledelse holdt en stø kurs, med innslag av forhandling i sakene som bidro til å komplisere prosessen. På den ene siden hadde man posisjonspartiene Ap og Høyre som var for en sammenslåing, og på den andre siden opposisjonspartiene med Sp og SV i front som var mot en sammenslåing. Kommunereformen bidro også til å komplisere prosessen ved at kommuner så på muligheten om å slå seg sammen over fylkesgrensen, og dermed måtte ta stilling til fylkestilhørighet. Videre ble debatten i all hovedsak fokusert rundt spørsmålene om folkeavstemning, NTE-eierskap og plassering av administrasjonssted. NTE-eierskapet og plassering av administrasjonssted ble forholdsvis tidlig avklart, og påvirket dermed ikke utfallet av prosessen.

Folkeavstemningsspørsmålet førte til en intens periode mot slutten av prosessen, da flere aktører ble engasjert for å skape et press for å gjennomføre en folkeavstemning i sammenslåingsspørsmålet. Posisjonspartiene og de øverste politiske lederne holdt sine standpunkt, og opposisjonen innså mot slutten at de ikke ville få gjennomslag for sine mål. Dermed gikk de inn for å fremme sine interesser i det nye Trøndelag, og man fikk et flertall og en vinnende koalisjon for en sammenslåing av trøndelagsfylkene fra 01.01.2018.



## Innholdsfortegnelse

<b>KAPITTEL 1: INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 INTRODUKSJON OG TEMA .....	1
1.2 OPPGAVENS PROBLEMSTILLING .....	2
1.3 OPPGAVENS TEORETISKE FORANKRING .....	3
1.4 OPPGAVENS DISPOSISJON .....	4
<b>KAPITTEL 2: BAKGRUNN</b> .....	<b>6</b>
2.1 FYLKETS OPPRINNELSE OG UTVIKLING .....	6
2.2 SØR-TRØNDELAGE FYLKE .....	10
2.3 NORD-TRØNDELAGE FYLKE .....	11
<b>KAPITTEL 3: TEORI</b> .....	<b>13</b>
3.1 HVA ER EN BESLUTNINGSPROSESS? .....	13
3.2 STRØMPERSPEKTIVET .....	14
3.3 DEN RASJONELLE MODELLEN .....	16
3.3.1 Forventninger til funn .....	18
3.4 POLITIKK- /FORHANDLINGSMODELLEN .....	18
3.4.1 Forventninger til funn .....	19
3.5 GARBAGE CAN-MODELLEN .....	20
3.5.1 Forventninger til funn .....	21
3.6 OPPSUMMERING .....	22
<b>KAPITTEL 4: METODE</b> .....	<b>23</b>
4.1 VALG AV METODE .....	23
4.2 DATAGRUNNLAGET .....	23
4.2.1 Dokumentanalyse .....	23
4.2.2 Intervju .....	25
4.3 ETISKE VURDERINGER .....	27
4.4 VALIDITET, RELIABILITET OG OVERFØRBARHET .....	28
4.4.1 Reliabilitet - vurdering av oppgavens pålitelighet .....	28
4.4.2 Validitet – vurdering av oppgavens gyldighet .....	29
4.4.3 Overførbarhet .....	30
<b>KAPITTEL 5: EMPIRI</b> .....	<b>31</b>
5.1 INTRODUKSJON .....	31

5.2 INITIATIVFASEN .....	32
5.2.1 <i>Initiativet fra Nord-Trøndelag</i> .....	32
5.2.2 <i>Trøndelag som strategisk enhet</i> .....	33
5.2.3 <i>Mandat for felles utredning</i> .....	37
5.2.4 <i>Oppsummering av initiativfasen</i> .....	38
5.3 UTREDNINGSFASEN.....	39
5.3.1 <i>Organisering av utredningen og arbeidsomfanget</i> .....	39
5.3.2 <i>Fylkeskommunenes bidrag til et fremtidig folkevalgt nivå</i> .....	41
5.3.3 <i>Underveisrapport og valgkamp</i> .....	44
5.3.4: <i>Trøndelagsutredningen presenteres og folkeaksjonen lanseres</i> .....	47
5.3.5: <i>Oppsummering av utredningsfasen</i> .....	51
5.4 VEDTAKSFASEN .....	53
5.4.1: <i>Kravet om folkeavstemning</i> .....	53
5.4.2: <i>Felles fylkesting 2.-3.mars 2016</i> .....	54
5.4.3: <i>Den siste tiden før avgjørelsen</i> .....	55
5.4.4: <i>Oppsummering av vedtaksfasen</i> .....	57
<b>KAPITTEL 6: ANALYSE.....</b>	<b>59</b>
6.1: AKTØRBILDET.....	59
6.1.1: <i>Aktivisering av deltakere innen fylkeskommunene</i> .....	60
6.1.2: <i>Aktivisering av deltakere utenom fylkeskommunene</i> .....	66
6.1.3: <i>Oppsummering aktørbildet</i> .....	70
6.2: SAKSBILDET.....	71
6.2.1: <i>Problemer</i> .....	72
6.2.2: <i>Løsningsalternativer</i> .....	79
6.2.3: <i>Oppsummering saksbildet</i> .....	81
<b>KAPITTEL 7: KONKLUSJON .....</b>	<b>82</b>
7.1 I TRÅD MED FORVENTNINGENE?.....	84
7.2 VIDERE FORSKNING .....	84
<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>86</b>
<b>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>90</b>
<b>VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER AVISOPPSLAG .....</b>	<b>93</b>
<b>VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER DOKUMENTER FRA FYLKESKOMMUNENE ..</b>	<b>95</b>



## **VEDLEGG 4: OVERSIKT OVER INFORMANTER I UTVALGET ..... 97**

### **Figurer**

<b>Figur 1:</b> Sør-Trøndelag fylkeskommune .....	11
<b>Figur 2:</b> Sør-Trøndelag fylkesvåpen .....	11
<b>Figur 3:</b> Nord-Trøndelag fylkeskommune .....	12
<b>Figur 4:</b> Nord-Trøndelag fylkesvåpen .....	12

### **Tabeller**

<b>Tabell 1:</b> Oversikt over forventninger til funn.....	22
--	----

## Kapittel 1: Innledning

### 1.1 Introduksjon og tema

Den 27. april 2016 ble det vedtatt at Nord-Trøndelag fylke og Sør-Trøndelag fylke skulle slå sammen, og at det skulle sendes inn en søknad til behandling av Stortinget. I sør stemte 41 for og 2 mot – i nord stemte 21 for og 14 mot (Møteprotokoll sak 23/16 STFK, 11/16 NTFK). Søknaden ble enstemmig vedtatt i Stortinget den 08. juni 2016, og Trøndelag fylke blir en realitet fra 01.01.2018 (NRK Trøndelag 2016). For første gang siden Bergen gikk inn i Hordaland fylke i 1972, blir fylkesstrukturen i Norge endret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016a). Denne prosessen kom som en respons på regjeringens ønske om en kommunereform og politiske utspill om å avvikle det folkevalgte mellomnivået, og var dermed et ønske om å være i forkant av den nasjonale prosessen (Trøndelagsutredningen 2015).

Temaet for denne oppgaven er analyse av beslutningsprosesser, med fokus på fylkessammenslåing, og prosessen fram mot beslutningen om å slå sammen trøndelagsfylkene. Sammenslåing kan sies å være ”mote”, noe som er i tiden, om man trekker paralleller til sammenslåing av høyere utdanningsinstitusjoner, sykehus, politidistrikt og kommuner. Det regionale nivået har vært gjenstand for flere utredninger, blant annet gjennom Christiansenutvalgets innstilling (NOU 1992: 15), Oppgavefordelingsutvalgets innstilling (Nou 2000:22), Effektutvalgets innstilling (NOU 2004:2), Distriktskommisjonens innstilling (NOU 2004:19) og det seneste forsøket på regionreform i 2010 med forvaltningsreformen, uten at det ble endringer i fylkesstrukturen. Jeg kommer tilbake til disse utredningene og deres betydning for utviklingen av det regionale forvaltningsnivået i kapittel to.

Bakgrunnen for min masteroppgave er en faglig interesse for beslutningsteori, og det å forstå sammenhengen mellom prosessforløp og beslutningsutfall. Det er interessant å se hvilke aktører som aktiviseres og hvorfor, hvilke saker som legges til grunn og om disse endres, og på den måten forsøke å forstå hva som kan forklare valgene som tas. Da beslutningen om å slå sammen trøndelagsfylkene ble vedtatt våren 2016 ble valg av case en enkel oppgave. Det er interessant å studere en slik prosess, i og med at dette er den første sammenslåingen i en rekke som er planlagt å komme fram mot 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016b). Problemstillingen er dermed dagsaktuell nå som flere fylker er i gang med deres

sammenslåingsprosess, også her nord mellom Troms og Finnmark.

Den nye regionreformen ble lansert i Meld.St. 22 (2015-2016) ”Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver”, jf. Innst. 377 S (2015-2016). Det interessante med denne oppgaven er det at trøndelagsfylkene startet sin prosess noen år tidligere, og var i forkant av den nasjonale prosessen. Initiativet til sammenslåing kom allerede i desember 2013, og da stortingsmeldingen som lanserte regionreformen kom våren 2016 var trøndelagsfylkene klare for å fatte vedtak om sammenslåing.

Målet med oppgaven er å gi en forståelse for hvordan man kom til en enighet om vedtaket om å slå sammen trøndelagsfylkene, ved å analysere prosessen som ledet fram til beslutningen. Trøndelagsfylkene har fått til noe som man strever med både på kommune- og fylkesnivå, og det er derfor ekstra interessant å se hvorfor og hvordan de har lyktes i sin sammenslåingsprosess. I og med at andre fylker skal følge i trøndelagsfylkenes spor, blir det også interessant å se om denne oppgaven avdekker nøkkelfaktorer som kan forklare hvorfor og hvordan man kom til enighet her.

## 1.2 Oppgavens problemstilling

Fokuset for denne oppgaven vil være å forstå vedtaket om å slå sammen de to trøndelagsfylkene gjennom en analyse av beslutningsprosessen, og se på hva som påvirket utfallet. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

*”Hvordan forløp prosessen og hva kan forklare at man kom til en enighet og fattet vedtak om sammenslåing av trøndelagsfylkene?”*

For å forklare dette har jeg valgt å ha to forskningsspørsmål til problemstillingen:

- 1) Hvilke aktører engasjerte seg for, og hvilke aktører engasjerte seg mot sammenslåingen, og hvordan har disse aktørene påvirket prosessen og utfallet?
- 2) Hvilke spørsmål/saker bidro til å komplisere prosessen og gjøre utfallet mindre forutsigbart?

Innenfor disse to spørsmålene blir det også viktig å vurdere forklaringsfaktorer på ulike nivå; individnivå, organisasjons-/institusjonelt nivå og på systemnivå. Bakgrunnen for vedtaket er

en reaksjon på utspill fra systemnivå om endringer for fylket som forvaltningsnivå, både gjennom nedleggelse og strukturelle endringer. Trøndelagsfylkene gikk foran, og var i forkant av den nasjonale prosessen, med sitt arbeid mot en sammenslåing. Dette var en sak som skapte mye interesse blant aktører på individnivå, hvor det ble mobilisert til både støtte og motstand. Det blir interessant å se hvorvidt statlige føringer har bidratt til å påvirke prosessen, hvordan man jobbet med saken på institusjonelt nivå, og hvordan individuelle aktører har hatt betydning for prosessen og dens utfall.

### 1.3 Oppgavens teoretiske forankring

For å svare på oppgavens problemstilling tar jeg utgangspunkt i beslutningsteori. Som en overordnet ramme ligger strømperspektivet, og fokuset blir på dets koblinger i tre beslutningsteoretiske modeller. Analysen baseres på den rasjonelle modellen, politikk-/forhandlingsmodellen og garbage can-modellen, som vil fungere som ”konseptuelle briller” i tolkningen av beslutningsprosessen. Strømperspektivet tar utgangspunkt i at fire ulike strømmer kan kobles på forskjellige måter:

- En strøm av problemer
- En strøm av deltakere
- En strøm av løsninger
- En strøm av beslutningsmuligheter

Måten disse strømmene kobles sammen gir grunnlag for å skille mellom de ulike modellene for beslutningstaking.

**Den rasjonelle modellen:** Innen denne modellen vil man kunne forvente en organisasjon som vektlegger en klar og tydelig intensjon som legger grunnlaget for problemer og søken etter alternative løsninger. Ved å klargjøre og operasjonalisere mål, midler og sammenhengen mellom disse, blir det mulig å gjennomføre en beslutningsprosess som resulterer i en beslutning som er ”optimal”, ”tilfredsstillende” eller ”korrekt” (Enderud 2003). Det forventes at defineringsprosessen fokuserer på rasjonelt veloverveide mål og alternativer, mens aktiveringsprosessen kobler på deltakere basert på deres deltakelsesrettigheter og –plikter (Egeberg 1984).

**Forhandlingsmodellen:** Innen politikk- forhandlingsmodellen forventes det at individer eller grupper har ulike interesser når de går inn i prosessen (Olsen 1972). Deltakerne er enige om hva som er problemet, men de er uenige som hvordan det skal løses (Olsen 1979/1994). Det er derfor uenighet om intensjonen til prosessen, da de ulike aktørene har tildels motstridende interesser. For å komme til enighet består prosessforløpet av forhandlinger mellom koalisjoner (Olsen 1972). Selve beslutningen tar ofte form av et kompromiss mellom partene, eller ved en vinnende koalisjon.

**Garbage can-modellen:** Innen denne modellen vil prosessen basere seg på at forholdet mellom intensjon, prosessforløp og beslutningsutfall kan beskrives som et tilfeldighetsprodukt. Intensjonen er uklar, da det er ikke formulert en klar målsetting (Enderud 2003). Prosessforløpet preges av at hendelsesforløp, saksforhold og deltakere kan flyte sammen på måter ingen har forutsett (Olsen 1978:86). I og med at prosessen preges av uklare mål-middel-relasjoner, og at beslutningsdeltakere kobler seg av og på gjennom prosessen, kan dermed problem og måldefinisjoner endres underveis.

#### 1.4 Oppgavens disposisjon

Resten av oppgaven er strukturert som følger:

I kapittel 2: Bakgrunn, tar jeg for meg utviklingen av fylkesstrukturen og bakgrunnen for regionreformen. Videre presenteres også situasjonen i trøndelagsfylkene i dag.

I kapittel 3: Teori, redegjør jeg for det teoretiske rammeverket oppgaven bygger på. Jeg presenterer tre beslutningsteoretiske modeller som problemstillingen drøftes ut fra, og basert på modellene skisseres teoretiske antakelser til empiriske funn.

I kapittel 4: Metode, presenteres valg av forskningsdesign. Her drøftes dokumentanalyse og intervju som datainnsamlingsmetode, og beslutningsprosessen som et casestudium. Videre gjøres det en vurdering av oppgavens validitet og reliabilitet, før kapittelet avsluttes med en drøfting av mulighetene for overførbarhet i forlengelse av denne casestudien.

I kapittel 5: Empiri, følger en presentasjon av datamaterialet til oppgaven. Her beskrives prosessen fra initiativet i desember 2013, gjennom utredningsfasen, til vedtaket ble fattet i april 2016. Etter hver fase oppsummeres de viktigste punktene i aktørbildet og saksbildet.

I kapittel 6: Analyse, drøftes det empiriske grunnlaget knyttet til aktørbildet og saksbildet på bakgrunn av de tre beslutningsteoretiske modellene. De viktigste funnene oppsummeres etter hver del.

I kapittel 7: Konklusjon, avsluttes oppgaven og det konkluderes rundt oppgavens problemstilling. Videre vurderes de teoretiske antakelsene jeg gjorde meg i teorikapittelet, før kapittelet avsluttes med forslag til videre forskning.

## Kapittel 2: Bakgrunn

I denne delen av oppgaven presenteres fylkeskommunens opprinnelse og utvikling, samt en kort innledning til bakgrunnen for regionreformen vi nå har fått presentert. Videre beskrives trøndelagsfylkenes situasjon i dag, før sammenslåingen.

### 2.1 Fylkets opprinnelse og utvikling

Fylkesinndelingen vi har i dag baserer seg på amtsinndelingene fra 1660-årene, og da den siste fylkesinndelingen skjedde i 1866 (NOU 1992:15: 69). Begrepet fylke ble brukt som betegnelse på ulike territorielle enheter før rikssamlingen, og det ble også brukt om mindre geografiske enheter som Trøndelag. I middelalderen lå Trøndelag nesten som et innland, og var delt i to underfylker med betegnelsen Inn- og Uttrøndelag, som igjen var delt inn i fire fylker hver. Her snakker man altså om minst to nivåer; ett regionalt og ett lokalt. Den lokale selvstyretradisjonen har blitt omtalt som bondekommunalisme, hvor det var et lokalt samarbeid om hæroppgaver og sivilrettslige spørsmål. Under dansketiden kom selvforvaltningstradisjonene i konflikt med dansketidas sterke statsstyre, og de sentralistiske kreftene ble etter hvert sterkere enn de lokale selvstyretradisjonene (Selstad 2003). Året 1660 omtales som det store reformåret i dansk-norsk forvaltning, hvor eneveldet ble innført (Selstad 2004). I denne perioden fikk forvaltningsnivåenes oppgaver og geografi fastere former, og man begynte en prosess med deling og utskillelse av nye amt. Trøndelagsfylkene ble delt i 1804, da ”Trondjem stift” ble delt i to amt, et Søndre- og et Nordre Trondhjem, dagens Sør- og Nord-Trøndelag (Selstad 2003). Man fikk også det som kan kalles den første store sammenslåing av administrative enheter i Norge, da man i løpet av de 40 årene fra 1660 til 1700 gikk fra 55 til 38 Fogderier (Selstad 2004:11).

Etter 1814 fikk det nye Norge sitt kommunale og regionale høydepunkt i 1837, da bondeallmuen slapp inn i lokal- og regionalforvaltningen (Selstad 2004:12). Dette året og vedtaket om formannskapslovene representerer en milepæl i utviklingen av det lokale selvstyret i Norge. Man fikk klare anvisninger på hvordan valgene skulle finne sted og organisering av de folkevalgte organene. Videre ble det lokale selvstyret formalisert for alle byene i landet og brakt i samsvar med en tilsvarende lov for landdistriktene (NOU 1992:15: 360). Med formannskapslovene fikk man hovedtrekkene av den ordningen vi kjenner til i dag med et formannskap, som var del av et bredere representantskap – i dag kalt kommunestyret.

Den skilte ut nye områder mellom by og land, som for eksempel sykestell og skolevesen, krav til grunnlagsinvesteringer og planlegging (Selstad 2003). Formannskapslovene innførte ikke bare et primærkommunalt selvstyre, men også et folkevalgt styre på regionalt nivå, med amtmannskapet (NOU 1992:15: 360). I perioden 1671 – 1866 økte amtstallet fra 12 til 20 (NOU 1992:15: 403). Fra 1884 til 1935 gikk man inn i det som kalles ”venstrestatens periode”, og de viktigste endringene i denne perioden var av symbolsk art ved at amtene endret navn til fylke, at fylkene fikk norske navn og utvidelsen av stemmeretten til å omfatte både menn og kvinner allment (Selstad 2003).

Etter krigen har det regionale nivået har vært gjennom flere utredninger, og man fikk i 1961 den første loven om fylkeskommunen og byene kom med i fylkeskommunene (Amdam et al 2014:25). På 1960-tallet tok Schei-komiteen det største initiativet til en politisk-administrativ inndeling av kommunene. Når det gjelder fylkesnivået fikk ”fylkesinndelingskomiteen” og fylkesmann Hans Gabrielsen en tilsvarende oppgave i 1961 (Selstad 2004:13). Gabrielsen-komiteen fikk i oppgave ”... å utrede spørsmålet om revisjon av fylkesinndelingen og eventuelt komme med forslag til regulering”, hvorpå de konkluderte med at ”utviklingen i den offentlige forvaltningen gjør det nødvendig med vidtgående endringer for våre fylker dersom disse skal kunne bli rasjonelle enheter for såvel statlig som fylkeskommunal forvaltning” (NOU 1992:15: 79). De foreslo kun å slå sammen Agder-fylkene, selv om et mindretall la frem et komplett forslag til ny regioninndeling (Selstad 2004:13). Byene Oslo og Bergen ble ikke utførlig behandlet av Gabrielsen-komiteen, og deres inndeling ble senere tatt opp av Korenutvalget og Ramsethutvalget. Korenutvalget foreslo en sammenslutning av fylkene Oslo og Akershus uten at det ble fattet vedtak i Stortinget om endringer i fylkesinndelingen. Ramsethutvalgets arbeid førte til endringer i fylkesinndelingen, da Bergen ble innlemmet i Hordaland i 1972 (NOU 1992:15).

På 1970-tallet fikk man også ”Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen”, som la frem en rekke utredninger i løpet av 70- og 80-tallet. De viktigste endringene skjedde mellom 1975 og 1977 med innføringen av ”Den nye fylkeskommunen”. Det innebar direktevalg til fylkestinget, frikobling fra Fylkesmannsembetet, innføring av stillingen som fylkesadministrasjonssjef og innføring av direkte fylkesskatt. Fylkeskommunens oppgaver ble utvidet, særlig innenfor videregående skole, sykehus og samferdsel (Amdam et al 2014:26). Disse tjenestene ble senere ved lov lagt til fylkeskommunen som forvaltningsnivå, og la grunnlaget for hovedtrekkene i de funksjonene som fylkeskommunen har i dag. Som følge av



endringer i funksjonsfordelingen mellom kommune og fylkeskommune, og med innføring av ”den nye fylkeskommunen” ble fylkeskommunen et selvstendig forvaltningsnivå (NOU 1992:15).

Fra 1990-tallet ble fylkeskommunen på nytt aktualisert gjennom flere utredninger i forkant av forvaltningsreformen i perioden 2003-2010 (Selstad 2004:27). Først ut var Christiansenutvalget, som skulle ”... foreta en vurdering gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og på bakgrunn av vurderingen legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for den framtidige kommune- og fylkesinndeling” (NOU 1992:15: 17). I mai 1992 la utvalget fram sin utredning, NOU 1992:15 ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”, hvor et flertall konkluderte med et behov for fylkesreform på bakgrunn av at flere fylker hadde for lavt folketall, ikke var geografisk funksjonelle og hadde uhensiktsmessige avgrensninger som berørte mindre områder og enkeltkommuner. Utvalgets hovedprinsipp for endringer i fylkesinndelingen var som følger:

1. Geografisk bør fylkene avgrenses slik at de utgjør områder som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk hører sammen, som vil være rasjonelle å betjene felles med fylkeskommunale tjenester og som vil være gode enheter for overordnet samfunnsplanlegging.
2. Fylkene bør så vidt mulig ha minst 200 000 innbyggere.
3. Fylkenes utstrekning bør ikke være større enn at fylkets innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til fylkessenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud på fylkesnivå (NOU 1992:15: 45).

I 1998 ble Oppgavefordelingsutvalget nedsatt, som skulle gi ”en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen som gjelder i dag mellom staten, fylkeskommunene og kommunene”, og videre ”vurdere antallet forvaltningsnivåer, og komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivå”(NOU 2000:22: 5-6). Utvalget leverte sin utredning i juli 2000 og utvalgets flertall mente at fylkeskommunen burde ha ansvaret for ”regionale utviklingsoppgaver, dvs. oppgaver innen planlegging, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur” (NOU 2000:22: 479). Videre ble det også anbefalt at videregående opplæring og sykehusene ble lagt til et folkevalgt regionalt nivå. Regjeringen Stoltenberg valgte likevel å statliggjøre spesialhelsetjenesten fra 1. Januar 2000

(Amdam et al 2014:32). Når det gjelder vurderingen av antall fylkeskommuner var det flertallets mening at antallet regionale nivå burde bli redusert til 10-15 enheter (NOU 2000:22).

I 2004 kom utredningene fra både Effektutvalget, NOU 2004:2 ”Effekter og effektivitet”, og Distriktskommisjonen, NOU 2004:19 ”Livskraftige distrikter og regioner”. I mandatet til Distriktskommisjonen ble det lagt opp til at de skulle ”bygge på arbeidet til effektutredningen, som vurderer virkningene av ulike typer innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål” (NOU 2004:19: 9). Effektutvalget gikk inn for en styrket regionalpolitikk, og mente at ”det vil kunne være mye å oppnå ved å gjøre regionalpolitikken bredere og ved å desentralisere flere oppgaver til regionnivået, hvilket også innebærer ansvaret for en del av de virkemidler som i dag forvaltes av staten på sentralt nivå” (NOU 2004:2: 220). De påpekte at dette forutsatte at regionene ble større enn det de var da. Distriktskommisjonens utredning kom med tre anbefalinger vedrørende styringsstrukturen: en trenivåmodell, en trenivåmodell med regionkommuner og en tonivåmodell hvor fylkeskommunen skulle avvikles. Flertallet anbefalte en videreføring av trenivåmodellen, hvor dagens fylkeskommuner burde erstattes av ”sterke folkevalgte regioner” avgrenset ut fra oppgaver og funksjonalitet. Det ble ikke gitt noen konkretisering av antall regioner, men antall og avgrensning av disse ville være ”en konsekvens av oppgavene” (NOU 2004:19: 112-115).

I desember 2006 la regjeringen fram Meld. St. 12 (2006-2007) ”Regionale fortrinn – regional framtid” som ble grunnlaget for Forvaltningsreformen (Amdam et al 2014:34). I meldingen ble det presentert forslag til oppgaver for det regionale nivået: samferdsel, næringsutvikling, miljøvernområdet, landbruk- og matområdet, marin sektor, kultur, forskning og utdanning og regional planlegging (Meld. St. 12 (2006-2007):7-8). Videre ble tre alternative modeller for organisering av det regionale nivået presentert: 1) en forsterket fylkesmodell med et antall regioner omlag tilsvarende dagens fylkeskommuner, 2) en mellommodell med et middels antall regioner, og 3) en regionmodell med få regioner (Meld. St. 12 (2006-2007):10). Regjeringens vurdering var at den forsterkede fylkesmodellen og regionmodellen ville være aktuelle ved gjennomføring av forvaltningsreformen, og fylkestingene ble invitert til å fatte vedtak om forslag til regional inndeling.

Høringene av forslagene oppsummeres i Ot.prp. nr.10 (2008-2009) ”Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)”, og viser til at

”Nord-Trøndelag fylkesting har i sitt endelige vedtak ikke uttalt seg om valg av modell for inndeling. Fylkestinget har et foreløpig vedtak om forsterket fylkesmodell fra våren 2007, og høringsuttalelsen fra våren 2008 inneholder ingen punkter som endrer på dette. Sør-Trøndelag fylkesting viser til sitt foreløpige vedtak om en regionmodell og uttrykker misnøye med at det ikke ser ut til å bli en stor reform” (Ot.prp. 10 (2008-2009):16). Videre oppsummeres vedtakene som følger: ”Vedtakene er ikke sammenfallende på en slik måte at de gir grunnlag for å endre fylkesgrenser på frivillig basis. Dermed ser ikke regjeringen at det er grunnlag for å endre fylkesinndelingen”, og ”det blir dermed ingen sammenslåing av fylker fra 2010” (Ot.prp. 10 (2008-2009):17). Utfallet av forvaltningsreformen ble dermed knyttet til nye virkemidler og oppgaver, samt en styrking av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør (Amdam et al 2014:35).

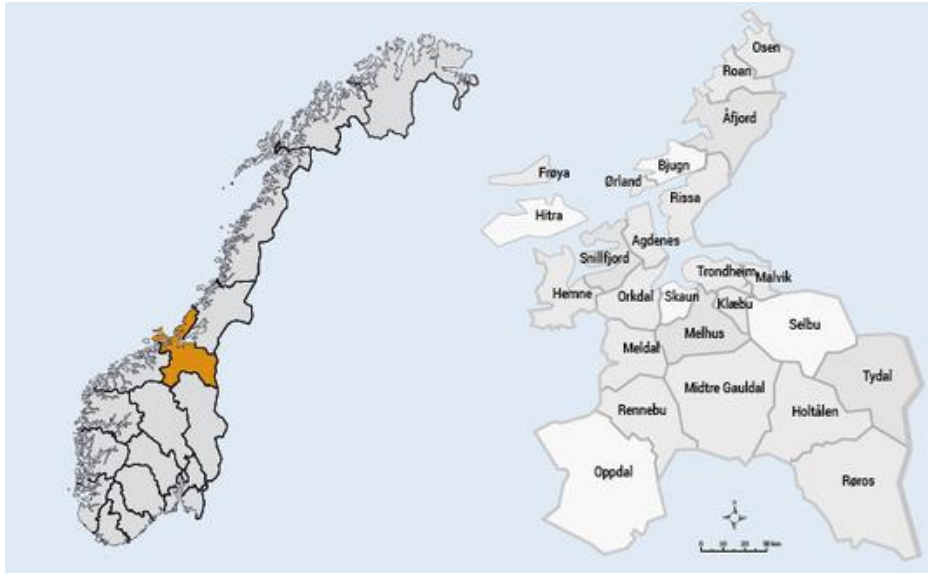
Med regjeringsskiftet i 2013 ble struktur- og oppgavereform i kommuner og fylker igjen satt på dagsordenen gjennom Sundvoldenerklæringen. Her formidlet regjeringen et ønske å gjennomføre en kommunereform og ”foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner” (Regjeringen 2013: kap. 10 kommunal). Dette kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel 5 i presentasjonen av empiri.

## 2.2 Sør-Trøndelag fylke

Sør-Trøndelag fylke ligger midt i Norge, og grenser mot Norskehavet i vest, Nord-Trøndelag i nord, Jämtlands len i Sverige i øst og Hedmark, Oppland og Møre og Romsdal i sør (STFK, 2016). Søndre Trondhjems amt ble opprettet i 1804, og fylket fikk sitt nåværende navn i 1919. Det er 25 kommuner i fylket, det totale innbyggertallet er på 313.370, fordelt på 18.848 km<sup>2</sup> (Haugen 2016).

Fylkets grenseområder i sør og øst er høyfjellsstrøk, mens landskapet blir lavere ut mot fjorden og kysten. Gruvedrift har vært en viktig næring i fylket, og i dal- og fjellbygdene og i kystområdet er det viktigste inntektsgrunnlaget husdyrhold og melkeproduksjon. 20% av arealet i Sør-Trøndelag er produktiv skog; og  $\frac{4}{5}$  av skogen er gårdsskog (Haugen 2016).

Trondheim er hovedsete for fylkesmannen og fylkesadministrasjonen (Haugen 2016). Sør-Trøndelag fylke praktiserer formannskapsmodellen, hvor fylkesutvalget er det utøvende organet, valgt av fylkestinget (Trøndelagsutredningen 2015).



**Figur 1:** Sør-Trøndelag fylkeskommune (Lødemel, udatert a)



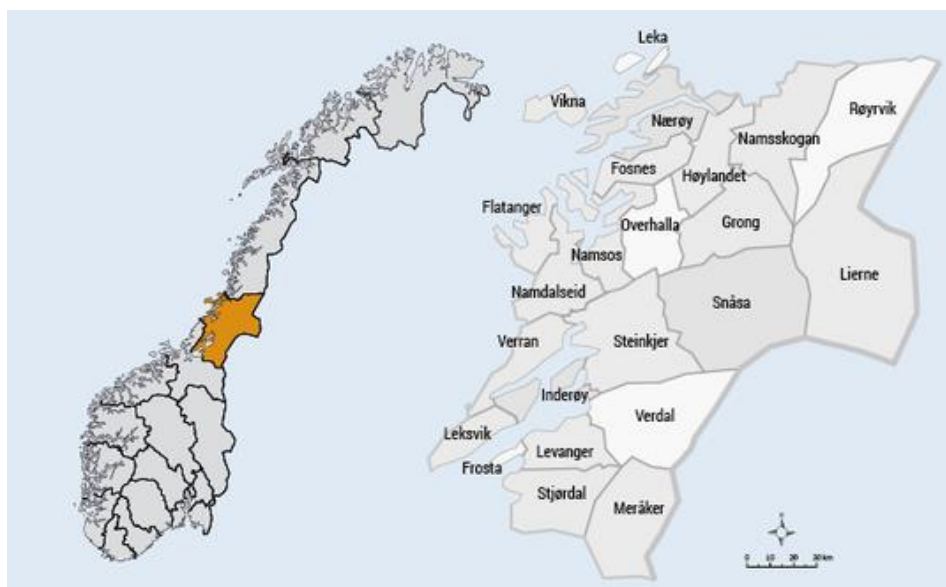
**Figur 2:** Sør-Trøndelag fylkesvåpen (Haugen 2016)

### 2.3 Nord-Trøndelag fylke

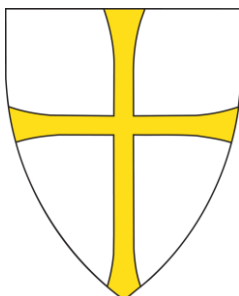
Nord-Trøndelag fylke ligger midt i Norge, og grenser mot Norskehavet i vest, Nordland fylke i nord, Jämtlands len i Sverige i øst og Sør-Trøndelag i sør. Nordre Trondhjems amt ble opprettet i 1804, og fikk sitt nåværende navn i 1919. Det er 23 kommuner i fylket, det totale innbyggertallet er på 136.399, fordelt på 22.396 km<sup>2</sup> (Rosvold 2016, NTFK udatert a).

Nord-Trøndelag er preget av et variert landskap. Fylket har fjorder og daler, store sammenhengende jordbruksarealer, samt brede, skogrike daler atskilt med lave fjellområder. Mot grensen mot Sverige kommer fjellene opp i 1200–1500 moh. Fylket har noen av Norges beste jordbruksbygder, er blant landets viktigste melkeproduserende fylker og har stor potet- og grønnsaksproduksjon (Rosvold 2012).

Steinkjer er hovedsete for fylkesmannen og fylkeskommunens administrasjon (Rosvold 2016). Fylket er politisk styrt gjennom fylkestinget, som øverste folkevalgte organ. Det har en parlamentarisk styreform, og et fylkesråd som har ansvaret for den samlede fylkeskommunale administrasjon (NTFK udatert b).



**Figur 3:** Nord-Trøndelag fylkeskommune (Lødemel udatert b)



**Figur 4:** Nord-Trøndelag fylkesvåpen (Rosvold 2016)

## Kapittel 3: Teori

I dette kapitlet presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. I studier av beslutningsprosesser ønsker man å forstå, og ikke minst forklare, hvorfor en beslutningsprosess resulterer i et bestemt utfall. For å besvare oppgavens problemstilling har jeg valgt å benytte beslutningsteori, hvor tre beslutningsteoretiske modeller vil fungere som ”konseptuelle briller” som bidrar til å kaste lys over beslutningsprosessen og de faktorene som spilte inn på den endelige beslutningen.

Innen beslutningsteorien står Graham T. Allison sin studie av Cuba-krisen fra 1969 som en klassiker. Her bruker han tre modeller for å analysere prosessen fram mot valget om å benytte en blokkade som en respons på konflikten med Sovjetunionen, og deres tilstedeværelse på Cuba. I denne oppgaven presenteres også tre modeller for beslutningstaking, som et resultat av ulike koblinger av strømperspektivet. For å kunne tolke og analysere er man avhengig av å benytte ”konseptuelle briller” som kan gi en forklaring på hva man ser. Disse ”brillene” påvirker det man ser fra forskjellige vinkler, og bidrar til at man får ulike tolkninger. Allisons tre modeller for å analysere Cuba-krisen er et godt eksempel. I denne oppgaven består ”brillene” av det overordnede strømperspektivet, hvor alternative koblinger i strømmene gir tre ulike forklaringsperspektiver gjennom den rasjonelle modellen, politikk-/forhandlingsmodellen og garbage can-modellen.

Innledningsvis forklares det hva en beslutningsprosess er og hvilke faser man går gjennom. Videre presenteres strømperspektivet som en overordnet ramme, før jeg går inn på dets koblinger i den rasjonelle modellen, politikk-/forhandlingsmodellen og garbage can-modellen. Basert på modellene presenteres også teoretiske antakelser til empiriske funn.

### 3.1 Hva er en beslutningsprosess?

En beslutningsprosess kan ses som ”en sekvens (rekke) av overveielser eller handlinger som fører frem til en beslutning”, og en beslutning kan ses på som ”det endelige utfall (det vil si resultat, valg eller løsning) som følger av en beslutningsprosess” (Enderud 2003:10).

Johan P. Olsen (1978) deler beslutningsprosesser inn i fem faser:

- Initiativfasen: hvilke(t) problem settes på dagsordenen?
- Utredningsfasen: Hvordan handlingsalternativ og deres konsekvenser klarlegges

- Vedtaksfasen: Valg av alternativ
- Iverksettelsesfasen: Iverksetting av vedtak
- Tilbakeføringsfasen: Tilbakeføring av informasjon

I denne oppgaven vil jeg se på de tre første fasene, fra initiativ til vedtak. Disse fasene vil fungere som rammer i presentasjonen av empiri. I *initiativfasen* er fokuset på hvilke(t) problem som settes på dagsordenen, og hvilke initiativ som kommer frem gjennom hvilke kanaler (Olsen 1978). Her vil jeg i empirien skissere hvem som tok initiativ til å starte en utredning om muligheten til å slå sammen trøndelagsfylkene og hvilken problemdefinering man hadde. I *utredningsfasen* forsøker man å fastlegge ”hva problemet består i” og klargjøre hvordan ulike offentlige målsetninger blir berørt (Olsen 1978). Her vil jeg beskrive hvilke alternativer og konsekvenser som ble utredet, hvem som bidro i utredningsarbeidet, debatten som gikk og hva som veide for/imot en sammenslåing og eventuelle alternative løsningsforslag. I *vedtaksfasen* vil jeg presentere prosessen fra utredningen ble levert frem til selve valget av løsning, og hvilken løsning som fikk flertall.

### 3.2 Strømperspektivet

Strømperspektivet er et overordnet perspektiv som kan være et nyttig verktøy i en analyse av en beslutningsprosess. Det gir en oversikt over hvordan forskjellige strømmer kobles sammen, og kaster dermed lys over utviklingen i beslutningsprosessen. Koblingene kan videre forklares ved å se til ulike beslutningsteoretiske modeller som den rasjonelle modellen, politikk-/forhandlingsmodellen og garbage can-modellen. Denne oppgaven skal gi en forklaring på hvordan man kom til en enighet om sammenslåing av trøndelagsfylkene, med fokus på saksbildet og deltakere, og strømperspektivet vil gi en oversikt over hvordan disse strømmene kobles sammen. En beslutningsprosess kan altså ses på som utfallet av en rekke strømmer innen en organisasjon (Cohen et al 1979/1994; Olsen 1978; Egeberg 1981):

- *En strøm av problemer*

Et problem kan defineres som avstanden mellom hvordan en situasjon oppleves å være og slik den bør være (Egeberg 1981). Problemer er det som opptar folk innenfor og utenfor organisasjonen (Cohen et al 1979/1994). I denne sammenhengen kan mulige problemer være knyttet til bakgrunnen for initiativet om sammenslåing, og

utfordringer som ble løftet underveis i prosessen.

- *En strøm av løsninger*

En løsning er noens produkt, og noen ganger er det et svar på et problem (Egeberg 1981). I noen situasjoner må det eksistere en løsning før man vet hva problemet er (Cohen et al 1979/1994). Flere utredninger har sett på mulige løsningsalternativ for fylket som forvaltningsnivå. Disse ble presentert i kapittel 2.

- *En strøm av deltakere*

Deltakere er bærere av problemer og løsninger til beslutningsmulighetene (Egeberg 1981). Deltakere kan komme og gå (Cohen et al 1979/1994). De kan ha med seg energi og ferdigheter og er ofte med i prosessen på deltid (Olsen 1978). I denne oppgaven er det relevant å se på deltakere fra både politisk og administrativt nivå med tilknytning til beslutningsprosessen, og eksterne aktører med ønske om å påvirke prosessen.

- *En strøm av muligheter*

Dette er beslutningsmulighetene, altså de anledninger hvor organisasjonen ”is expected to produce behavior that can be called a decision” (Cohen et al 1979/1994: 27). Beslutningsmuligheter er en anledning for beslutningsdeltakerne å luften sine problemer (Egeberg 1981). Her settes fokuset mot arenaer hvor beslutninger fattes, og i denne oppgaven vil det i all hovedsak være gjennom møter i fylkestingene.

Adgangen for og sammenkoblingen av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter reguleres ved organisering (Egeberg 1981:14). Selve organiseringen baseres på organisasjonens struktur, som kan sies å bestå av en *beslutningsstruktur* og en *aksstruktur* (Egeberg 1981). Beslutningsstrukturen regulerer deltakerstrømmen og rammer inn *aktiviseringsprosessen*, som sier noe om ”... hvor mange og hvilke typer deltakere som blir aktivisert, ...”, (Olsen 1978:85). På den måten bestemmes hvem som kan utøve innflytelse i beslutningsprosessen. Beslutningsstrukturen sier også noe om stabiliteten i deltakelsesmønsteret og organiseringen av forholdet mellom deltakerne (Olsen 1978). Aksstrukturen regulerer problem- og løsningsstrømmen til beslutningsmulighetene, og



rammer inn *defineringsprosessen* hvor problemoppfatninger og løsningsalternativer presenteres. Defineringsprosessen sier også noe om meningsinnholdet som ulike grupper ønsker å tillegge en beslutning (Olsen 1978). Organisasjonene i denne prosessen er Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune, både på politisk og administrativt nivå. Beslutningsstrukturen og dermed aktiviseringsprosessen er knyttet til deltakere i fylkestingene, fylkesråd og i administrasjonene tilknyttet utredningsarbeidet. Aksesstrukturen og dermed defineringsprosessen er knyttet til hvilke saker – både problemdefinisjoner og løsningsforslag – som kom på banen i løpet av prosessen.

Perspektivet som vanligvis legges til grunn for beslutninger er at prosessen bestemmer utfallet, og at de som aktiviseres også påvirker defineringen av problemer og løsninger. Et annet perspektiv er at ”policy”, eller sakens karakter/ egenskaper ved saken, påvirker de som aktiviseres. Lowi beskriver det slik: ”a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship” (Lowi 1964:688). Dette er bedre oppsummert i begrepet ”policies determine politics” (Lowi 1972:299). Saksbildet vil dermed også være av betydning med tanke på prosessens forløp, og aktiviseringen av deltakere.

Det grunnleggende resonnementet bak strømperspektivet er altså at beslutningsprosessen, og utfallet av denne, kan forklares basert på hvordan ulike deltakere, problemer og løsninger kobles innenfor rammene av beslutningsmulighetene. Dette reguleres av beslutningsstrukturen som fastlegger aktiviseringsprosessen, og av aksesstrukturen som fastlegger defineringsprosessen.

For å systematisere empirien vil jeg benytte de tre første fasene som Olsen (1978) presenterer, kombinert med strømperspektivets ulike strømmer. For å svare på problemstillingen vil jeg se på hvilke deltakere som deltar og påvirker prosessen samt spørsmål/saker som bidrar til å komplisere prosessen, og det vil da være nyttig å bruke aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen som analytiske redskap.

### 3.3 Den rasjonelle modellen

Den rasjonelle modellen baserer seg på at beslutningsprosessen styres rasjonelt, og at beslutningene som tas er gjort gjennom omfattende informasjonsinnsamling. Beslutningen

man kommer fram til vil være den beste, eller noe som kommer sterkt opp mot det beste (Enderud 2003). Denne modellen er en normativ modell som beskriver hvordan organisasjoner bør fatte beslutninger, og den underliggende handlingslogikken er konsekvenslogikk (Jacobsen og Thorsvik 2013). Det betyr at man tenker over konsekvensene handlingene kan få, og velger det alternativet som man vil være mest fornøyd med (Brunsson og Brunsson 2015).

Som Enderud (2003) beskriver, skiller man ofte mellom to rasjonelle modeller. Den klassiske rasjonelle idealmodellen (også kalt "Economic man") og "administrative man"-modellen. Den første bygger på en klar og stabil målsetting, at man har full viten (informasjon) om alternativer og deres konsekvenser, og at man skal maksimere eller optimalisere sin nytte og målsetting (Enderud 2003). Denne modellen har imidlertid blitt kritisert, og Olsen (1972) peker på at det har vært gjort forsøk på å modifisere måten man jobber med preferanser og alternativer innen den rasjonelle modellen. Han viser til "satisficing man"-modellen med sitt fokus på begrenset rasjonalitet, også kalt "administrative man". Bak denne modellen står Herbert Simon, som fremmet et alternativ til idealmodellen, som beskriver en begrenset rasjonalitet ved at trekk ved individet og organisasjonen med sine formelle strukturer forenkler beslutningsprosessen (Simon 1976). Her er målet å fatte en beslutning som er god nok (satisficing) i stedet for optimal, da man har begrenset viten om alternativer og konsekvenser. Det er likevel mulig å snakke om én rasjonell modell. Fokuset blir på en mer eller mindre fullkommen rasjonalitet, hvor man klargjør og operasjonaliserer mål, midler og sammenhengen mellom mål og midler slik at det blir mulig å treffe en beslutning som er "optimal", "tilfredsstillende" eller "korrekt". Det forutsettes med andre ord et klart problem, en informasjonsinnhenting om og søken etter løsningsalternativer og konsekvenser, som resulterer i et rasjonelt svar på problemet. I denne modellen fremstår organisasjonen som "... en helhetlig, rasjonell aktør, med mål som alle er enige i, og en felles vilje og velutviklet evne til å handle rasjonelt for å realisere mål" (Jacobsen og Thorsvik 2013:329).

Organisasjonens formelle struktur styrer oppmerksomheten og atferden. Strukturen uttrykker deltakelsesrettigheter og -plikter, og kontrollerer dermed strømmen av deltakere til beslutningsprosessen. Strukturen legger også føringer på hva som oppfattes som viktige problemer og gode løsninger, og utgjør dermed et filter for strømmene av problemer og løsninger (Egeberg 1984:26-27). På den måten påvirkes også beslutningsmuligheter av den formelle strukturen, da det kan legges føringer for beslutningsarenaer i form av

møtevirksomhet.

### 3.3.1 Forventninger til funn

I lys av den rasjonelle modellen kan man anta at vedtaket om å slå sammen trøndelagsfylkene var et resultat av en rasjonell prosess, med en klar mål-middeltankegang, basert på en grundig informasjonsinnhenting. Beslutningsutfallet er et resultat av politisk lederskap og styring.

*Aktiviseringsprosessen* styres av fylkeskommunene, hvor deltakerne får tilgang til prosessen gjennom sin politiske eller administrative rolle. Organisasjonens formelle struktur og regler legger føringer for deltakelse.

*Defineringsprosessen* med problemdefinering og løsningsforslag er basert på aktuelle problemstillinger i fylkestingene, som oppfattes som viktige. Deltakerne er enige om både problemdefinering og løsningsforslag. Det gjennomføres en informasjonsinnhenting for å finne løsningen man vil være mest fornøyd med. Beslutningstakingen settes til fylkestingene som aktuelle beslutningsarenaer, hvor løsningsforslaget om å slå sammen fylkene blir ansett som det beste. Beslutningen om å slå sammen trøndelagsfylkene vil dermed være i tråd med formålet med prosessen, og basere seg på klare definisjoner av problem og løsningsalternativer. Altså et rasjonelt og velbegrunnet valg.

### 3.4 Politikk- /forhandlingsmodellen

I denne modellen understrekes det at organisasjonen blir sett på som en koalisjon av individ og grupper med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser (Olsen 1972). Disse deltakerne går inn i en forhandlingsprosess og det er dermed interessant å se hvilke koalisjoner som formes og ressursfordelingen mellom dem (Olsen 1972). Individ og grupper opptrer på en måte som er rettet mot at deres særinteresser skal få gjennomslag, siden man er gjerne uenige om både mål og hvordan man skal realisere målene (Jacobsen og Thorsvik 2013). Enderud (2003) skiller mellom to modeller; målkompromiss-modellen og middelkompromiss-modellen. Men det er også her mulig å snakke om én modell. Modellen baserer seg på følgende forutsetninger (Enderud 2003:76):

- Et overskuelig antall beslutningstakere deltar (grupper eller deltakere), og de er inndelt eller organisert i relativt velavgrensede fraksjoner.

- Partene har noenlunde klart formulerte mål – de vet hva de vil oppnå, og frontene mellom dem kan identifiseres.
- Målene er normalt delvis, men ikke fullstendig, motstridende. Det vil derfor ofte være snakk om delvis interessefellesskap, i og med at partene også senere skal forhandle.
- De delvis motstridende målsettingene, sammen med delvis erkjente fellesinteresser, skaper basis for forhandling mellom partene.

Politikk- forhandlingsmodellen forutsetter mål-middel-tankegang på individnivå, men understreker også det sosiopolitiske aspektet knyttet til motstridende preferanser. Dette resulterer i at man ikke bare kan konsentrere seg om *hva* som blir sagt, man må også vurdere *hvem* som sier *hva*, *hvordan* vedkommende sier det, og de *ressursene* vedkommende kan mobilisere for å få gjennomslag for sine mål (Olsen 1972:47). Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver denne modellen som en deskriptiv modell, som sier noe om hvordan folk faktisk tenker og handler når de fatter beslutninger. Den underliggende handlingslogikken er konsekvenslogikk, som ble beskrevet under den rasjonelle modellen, men vil her være fokusert mot hva som er det beste for de som berøres av beslutningen.

I politikk- forhandlingsmodellen er strømmen av deltakere rollebestemt og stabil og det er flere deltakere som gjerne representerer ulike interesser (Olsen 1978:83). Det er enighet om hva som er problemet, men det er uenighet om løsningsalternativene som skal brukes for å løse problemet (Olsen 1979/1994:85). Strømmen av problemer styrer dermed strømmen av alternativer. Forhandlingsprosessen styrer strømmen av beslutningsmuligheter, og resultatet av prosessen vil bære preg av et kompromiss eller en vinnende koalisjon.

### 3.4.1 Forventninger til funn

Basert på politikk- /forhandlingsmodellen kan man anta at vedtaket om sammenslåing av trøndelagsfylkene var et resultat av forhandling og et kompromiss mellom partene, eller et resultat av en vinnende koalisjon. Prosessen var preget av uenighet mellom de som var positive til en sammenslåing, og de som var negative til en sammenslåing.

*Aktiviseringsprosessen* er rollebestemt, og deltakere blir aktivisert gjennom sin politiske eller administrative rolle tilknyttet fylkeskommunen, eller andre organisasjoner med interesse av å

delta i prosessen. Disse danner klare koalisjoner i form av tilhengere og motstandere til en sammenslåing av trøndelagsfylkene.

*Defineringsprosessen* vil være preget av at partene representerer ulike interesser, hvor det er enighet om problemdefineringsen, men uenighet om hva som vil være den beste løsningen for fylket som regionalt forvaltningsnivå. Partene går dermed inn i en prosess preget av maktkamp og forhandlinger, hvor de jobber for at hver sine løsningsalternativer skal slå gjennom. Enten klarer de å forhandle frem en beslutning alle kan stille seg bak, eller så vinner en av koalisjonene frem.

### 3.5 Garbage can-modellen

Garbage can-modellen skiller seg fra de to andre ved at mål ikke er et sentralt begrep og at beslutningsdeltakernes mulighet til å styre prosessen er sterkt begrenset ved at de spiller en mindre framtrødende heroisk rolle enn i de andre modellene (Enderud 2003:100). Utfallet av en beslutningsprosess er et produkt av prosesser med egen dynamikk, hvor interaksjonen mellom disse skaper et utfall som ikke nødvendigvis var tilsiktet av noen (Olsen 1972). De fire strømmene av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter kan flyte sammen uten hindringer, og beslutningsmulighetene betegnes dermed metaforisk som en ”søppelbøtte” hvor deltakere kan dumpe sine problemer og løsninger (Jacobsen og Thorsvik 2013). Enderud (2003:101-102) skisserer en rekke forutsetninger for garbage can-modellen:

- Målsetningen er uklart formulert, inkonsistent, konfliktfylt eller skiftende over tid i beslutningsprosessen.
- Det er uklare mål-middel-relasjoner, enten fordi de er dårlig definert eller fordi man ikke har kunnskap om dem.
- Det er mange beslutningsdeltakere, og de er engasjert i beslutningen på deltid.
- Beslutningstakerne er selvstyrende (autonome), forstått som at de kan engasjere seg i og trekke seg ut av beslutningsprosessen som de vil.

Garbage can-modellen er en deskriptiv modell, uten noen klar handlingslogikk (Jacobsen og Thorsvik 2013). Modellen beskriver dermed hvordan beslutningsprosesser kan foregå, og at de fire strømmene kobles sammen på en uoversiktlig og tilfeldig måte. Her er både

beslutningsstrukturen og aksesstrukturen åpen, og det eneste som kobler strømmene sammen er ”timing” (Olsen 1972). Dette resulterer i at ”...hendelsesforløp, saksforhold og deltakere kan flyte sammen på måter ingen har forutsett” (Olsen 1978: 86). Egeberg (1981:15) viser til at ”... beslutningsstrukturen og aksesstrukturen bare legger beskjedne føringer på henholdsvis aktiviserings- og defineringsprosessen”, og at det derfor er ”...vanskelig å forutsi hvilken ”vei” prosessen vil ta, og dermed hvilket utfall den vil få”. Det er uklart hvem som har rett og plikt til å delta i beslutningsprosessene, hva som kan betegnes som viktige problemer for organisasjonen, og hva som kan anses som gode løsninger (Egeberg 1984:38). Dermed blir beslutningsprosessen og utfallet mer et tilfældighetsprodukt hvor ”...fraværet av relativt klart utformede roller i organisasjonen kan gi stort spillerom for den enkeltes intensjoner og overveielser” (Egeberg 1984: 40). Deltakelse i prosessen er ikke nødvendigvis knyttet opp mot en rasjonell tanke om å engasjere seg på bakgrunn av interesse, det kan også være fordi det er morsomt og utfordrende å delta (Jacobsen og Thorsvik 2013).

### 3.5.1 Forventinger til funn

På bakgrunn av garbage can-modellen kan man forvente at vedtaket om å slå sammen trøndelagsfylkene er et tilfeldig resultat av strømmenes sammenfall i tid på bakgrunn av en uoversiktlig beslutningsprosess. Det er ingen klar *aktiviseringsprosess*, og på bakgrunn av at det ikke er en stabil deltakelse blir det dermed vanskelig å spore hvem som deltar til enhver tid og hvem som er opphavet til problemdefinisjoner og løsningsforslag.

*Defineringsprosessen* er skiftende som følge av stadige endringer i koblingen av strømmene. Problemdefinisjoner settes av de som er tilstede og er ofte uklart formulert. Det blir endringer underveis ved at nye deltakere kommer til og påvirker prosessen, og på grunn av dette er det ikke nødvendigvis en klar kobling mellom formål og resultat. Det samme gjelder løsningsforslag, hvor det kan være flere ulike forslag til ulike tider gjennom prosessen. Strømmene av problemer og løsningsalternativer defineres og omdefineres, og det medfører et komplekst saksbilde.

### 3.6 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg gått gjennom det teoretiske rammeverket for oppgaven, og forventninger til funn. De tre modellene for beslutningstaking viser hvordan de fire strømmene kobles sammen, og på bakgrunn av disse har jeg kommet fram til noen forventninger til funn som er beskrevet i avsnittene ovenfor. Under presenteres en tabell med en kort oppsummering av forventningene.

**Tabell 1:** Oversikt over forventninger til funn

	<b>Den rasjonelle modellen</b>	<b>Politikk-/forhandlingsmodellen</b>	<b>Garbage can-modellen</b>
<i>En strøm av problemer</i>	Enighet om problemdefinering.	Enighet om problemdefinering.	Flere problemdefinisjoner i løpet av prosessen, da både problemer og løsninger defineres og omdefineres.
<i>En strøm av løsninger</i>	Enighet om løsningsforslag basert på informasjonsinnhenting og utredningsarbeid.	Klart skille mellom de som er for og de som er imot sammenslåing. Forhandlinger, maktkamp og motstridende interesser.	Flere løsningsforslag gjennom prosessen, da både problemformulering og løsninger defineres og omdefineres.
<i>En strøm av deltakere</i>	Formelle føringer for deltakelse. Stabilt og rollebestemt.	Rollebestemt deltakelse, og gjennom dannelsen av koalisjoner for og mot sammenslåing.	Ustabil deltakelse: deltidsdeltakere som kommer og går.
<i>En strøm av muligheter</i>	Knyttet til møter i fylkestinget som beslutningsarena.	Møter i fylkestinget som beslutningsarena og møtested for koalisjonene.	Uformelle arenaer, et resultat av sammenfall i tid.

## Kapittel 4: Metode

I dette kapitlet redegjør jeg for valg av forskningsdesign og metode som er benyttet i innsamlingen av datamaterialet. Videre drøftes etiske vurderinger før jeg avslutter med en gjennomgang av dataenes reliabilitet, validitet og overførbarhet.

### 4.1 Valg av metode

I følge Thagaard (2013) egner kvalitative metoder seg godt til studier av temaer som det er lite forskning på fra før, og gir grunnlag for å gå i dybden i forståelsen av prosesser og meninger. For å besvare min problemstilling har jeg derfor valgt et kvalitativt forskningsdesign, med utgangspunkt i et case-studie av beslutningsprosessen som resulterte i vedtak om sammenslåing. Case-studier er rettet mot å innhente informasjon om en eller flere enheter for å forstå et fenomen, og legger til rette for at undersøkelsen kan basere seg på flere kilder av data (Thagaard 2013). For å kunne besvare problemstillingen på en god måte har jeg valgt å kombinere to kvalitative fremgangsmåter for datainnsamling; dokumentanalyse og intervju. Prosjektet er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og er godkjent.

### 4.2 Datagrunnlaget

#### 4.2.1 Dokumentanalyse

For å få en oversikt over beslutningsprosessens forløp over tid, har jeg benyttet meg av dokumenter av ulike slag: artikler fra regionalaviser i de to trøndelagsfylkene, offentlige utredninger, stortingsmeldinger, bøker, saksfremlegg og vedtekter i fylkeskommunale organer (lastet ned fra fylkeskommunenes nettsider). Dokumentene jeg har tatt utgangspunkt i er offentlig publiserte dokumenter, som er tilgjengelig for alle. Thagaard (2013) viser til viktigheten av å vurdere dokumentene i den konteksten de er utformet. Det er slik sett viktig å poengtere at de dokumentene jeg har benyttet i utgangspunktet er skrevet for et annet formål enn det jeg har brukt de til. Dette kommer jeg tilbake til i drøftingen av validitet.

#### *Avisartikler*

Jeg har brukt søkebasen Retriever for å få tilgang til avisoppslagene, og har satt en



avgrensning på fra- og til-dato 01.01.2000 - 27.04.2016, med fokus på regionalaviser og lokalaviser. Dette har jeg gjort for å følge utviklingen og regiondebatten over tid, for å finne den utløsende faktor for initiativet som kom i 2013 som resulterte i et vedtak om sammenslåing i 2016. I og med at jeg tar utgangspunkt i et case-studie, hvor målet er å innhente mye informasjon, fant jeg det hensiktsmessig å gjøre et strategisk utvalg basert på utvalgte søkeord for å minimere datamengden. Følgende søkeord ble brukt: sammenslåing, regionreform og fylkessammenslåing. Da dette var gjort satt jeg enda igjen med veldig mange avisartikler, og jeg gikk gjennom artiklene på nytt og så at det var flere som hadde tilnærmet samme tekst i sine dekninger av saken. Dette har nok sammenheng med at lokalavisene henter mye av sitt stoff fra de største avisene. Flere av de lokale og regionale avisene i Sør-Trøndelag tilhører Adresseavisen Gruppen (Adresseavisen Gruppen udatert). I Nord-Trøndelag er Trønder-Avisa den store regionale aktøren, og eier flere av lokalavisene (Michalsen 2016). Under intervjuene ble også Trønder-Avisa og Adresseavisen nevnt som viktige aktører for samfunnsdebatten. I presentasjon av empiri og i analysen benyttes derfor avisartikler fra Trønder-Avisa og Adresseavisen fra perioden september 2013 – april 2016, på grunn av at initiativet til sammenslåing kom i desember 2013 og at vedtaket ble fattet i april 2016. Se vedlegg 2 for en oversikt over avisoppslagene jeg har benyttet meg av.

### *Offentlige dokumenter*

Studien er også basert på stortingsmeldinger og utredninger knyttet til den regionale utviklingen, med fokus på oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og endringsforslag til fylkesinndelingen. Videre har jeg benyttet saksdokumenter, saksprotokoller og møteprotokoller fra møter i fylkestinget og fylkesrådet i Nord-Trøndelag og fylkestinget og fylkesutvalget i Sør-Trøndelag, hvor sammenslåingen har vært debattert. Jobben med å finne dokumenter fungerte på den måten at et dokument ledet meg videre til et nytt dokument, da det ofte var henvist til andre saker og dokumenter som var relevante i forhold til min problemstilling. I vedlegg 3 finnes en oversikt over de offentlige dokumentene jeg har benyttet som har tilknytning til fylkeskommunene, som for eksempel møteprotokoller og saksprotokoller fra saksbehandling.

## *Bøker*

For å få en oversikt over det empiriske bakteppet for selve saken, har jeg trukket veksler på bøker som beskriver regiondebatten, i tillegg til offentlige utredninger.

### 4.2.2 Intervju

Dokumentene gir et godt bilde av prosessen, men for å få et bedre innblikk i hvilke spørsmål og problemstillinger som preget debatten, og i eventuelle meningsforskjeller mellom aktørene, gjennomførte jeg også intervjuer som et supplement til dokumentanalysen.

Intervjuer kan her gi et godt grunnlag for å få innsikt i personers erfaringer, tanker og følelser (Thagaard 2013:95). Det ble foretatt individuelle intervjuer av seks sentrale aktører tilknyttet beslutningsprosessen.

### *Rekruttering og utvalg*

Siden jeg ønsket et bedre innblikk i debatter og meningsforskjeller mellom aktører ville jeg snakke med både tilhengere og motstandere av en sammenslåing – like mange fra hver ”leir” og fra hvert fylke. For å få til dette gikk jeg for et strategisk utvalg. Det vil si at man velger deltakere som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard 2013:60). Jeg har med andre ord valgt informanter med relevant bakgrunn og kjennskap til beslutningsprosessen jeg skal analysere. Utvalget ble gjort på bakgrunn av antallet stemmer for og imot sammenslåing i hvert av fylkene. I Nord-Trøndelag stemte 14 nei og 21 ja, mens det i Sør-Trøndelag ble 2 nei og 41 ja (Møteprotokoll sak 11/16 NTFK, 23/16 STFK). I og med at det kun var to som stemte nei i Sør-Trøndelag, ble det første utvalgsriteriet dermed én aktør som stemte ja og én aktør som stemte nei til sammenslåing fra hvert fylke. Jeg brukte tiden etter en samtale med prosjektsekretæren til å gå gjennom avisartikler og sakspapirer fra fylkestingsmøter, slik at jeg etter hvert dannet meg et bilde av hvem det kunne være aktuelt å snakke med. Dette resulterte i et utvalg på fire personer fra den politiske siden i første omgang, basert på det opprinnelige utvalgsriteriet. Under intervjuene kom det imidlertid frem at det også kunne være relevant å se på den administrative behandlingen av saken, og jeg ble anbefalt å snakke med deltakere i prosjektgruppa. Dermed ble det totale antallet informanter seks, og jeg endte opp med to politiske aktører fra Nord-Trøndelag, to politiske aktører fra Sør-Trøndelag og to

administrative aktører fra prosjektgruppa. Se vedlegg 3 for oversikt over informantene i utvalget.

### *Intervjusituasjonen*

Fire av intervjuene gjennomført på arbeidsplassen til informantene. To av intervjuene ble imidlertid gjennomført per telefon, da det viste seg vanskelig å få til et møte. Intervjuene ble tatt opp ved hjelp av mobil og PC, noe informantene ble informert om og samtykket til gjennom samtykkeerklæringen som var vedlagt informasjonsbrevet. Fordelen med opptak er at alt som sies blir bevart, og forskeren kan konsentrere seg som intervjupersonen og dennes reaksjoner (Thagaard 2013:112). Jeg benyttet også notatblokk for å notere stikkord underveis og oppfølgingsspørsmål som jeg ønsket å få med etter at informanten var ferdig med sin fortelling. I etterkant av møtet ble intervjuene transkribert og lagret på min datamaskin som er passordbeskyttet, før lydfilene ble slettet. De fleste intervjuene varte ca én time, mens ett intervju varte i én time og tre kvarter.

Intervjuene var strukturerte, da jeg hadde utformet en intervjuguide (se vedlegg 1) som var basert på oppgavens formål og problemstilling. Det var imidlertid rom for at informantene kunne utdype og løfte fram relevante momenter de selv anså som viktige. Dette ga av og til grunnlag for oppfølgingsspørsmål jeg i utgangspunktet ikke hadde tenkt på. Utformingen av intervjuguiden har mye å si for hvordan intervjuet forløper, noe Thagaard (2013) viser til med sin beskrivelse av det dramaturgiske aspektet ved oppbyggingen av intervjuguiden. Innledningsvis fokuserte jeg nøytrale spørsmål som det ville være enkelt å svare på, før jeg gikk over på det som var hoveddelen av intervjuguiden og som forutsatte selvstendige vurderinger fra informantens side. Avslutningsvis stilte jeg igjen spørsmål som ville være forholdsvis greie å svare på, samt at jeg ga informanten mulighet til å vurdere om det var noe mer han eller hun ønsket å legge til eller utdype.

Jeg opplevde samtlige informanter imøtekommende og ærlige i intervjusituasjonen – og genuint interesserte i å bidra til å belyse ulike sider ved beslutningsprosessen. Det er likevel viktig å bemerke at de snakket om noe som skjedde for flere år siden, og det er mulig at de ikke husker alt, og at det kan være lett å etterrasjonalisere og legitimere sine valg. Jeg fikk gode, lange svar på mine spørsmål, men merket meg at noen av spørsmålene nok kunne ha vært mer presise. Noen informanter måtte ha ytterligere forklaring for å kunne svare, og dette

gjaldt spesielt spørsmål knyttet til begrepet ”aktører” og deltakere i prosessen. For å hjelpe informantene på vei nevnte jeg noen eksempler som de allerede hadde nevnt tidligere i intervjuet, uten at vi konkret hadde snakket om aktørbildet. Ved intervjuets slutt informerte jeg om at de kunne ta kontakt med meg dersom de hadde spørsmål, og takket for møtet.

#### 4.3 Ethiske vurderinger

For å sikre et informert, fritt samtykke utarbeidet jeg et informasjonsskriv som beskrev hva prosjektet handlet om, hva deltakelsen innebar og hva informasjonen skulle brukes til. Det ble også informert om at deltakelsen selvsagt var frivillig, og at de kunne trekke seg når som helst i prosessen. Ved signering av samtykkeerklæringen krysset de for øvrig av bokser som fremhevet disse aspektene ved deltakelsen. Denne informasjonen fikk samtlige informanter da jeg tok kontakt for å høre om de kunne tenke seg å delta i min studie. Jeg hadde også med kopier til møtene, og ba om signert tilbakemelding per e-post før telefonintervjuene, for å sikre at de fikk lest gjennom dokumentet før intervjuet startet. Jeg informerte også om at de kunne ta kontakt i etterkant av intervjuet, uansett hva det måtte være. Thagaard (2013:27) peker i den forbindelse på at forskeren ikke kan slå seg til ro med at informanten har gitt sitt samtykke i startfasen, men at man må være innstilt på å forhandle om deltakerens samtykke i løpet av forskningsprosessen.

Prinsippet om konfidensialitet handler om at ”forskeren skal vise tilbørlig respekt for individets privatliv. Deltakere har krav på å kunne kontrollere hvorvidt sensitiv informasjon om dem skal gjøres tilgjengelig for andre” (NESH 2006:17, i Thagaard 2013:28). For å ivareta dette prinsippet fikk samtlige informanter bestemme selv hvorvidt de skulle kunne gjenkjennes i oppgaven eller ikke, gjennom avkrysningen i samtykkeerklæringen. For å besvare denne oppgavens problemstilling var det ikke relevant å hente inn informasjon om informantenes privatliv, annet enn deres navn og stilling tilknyttet arbeidet med sammenslåingen av trøndelagsfylkene. Videre beskrev informasjonsskrivet også hvordan dataene ville bli behandlet og lagret, og at lydopptak ble slettet etter transkribering. Samtlige informanter samtykket til at deres deltakelse kunne gjenkjennes i publikasjonen.

#### 4.4 Validitet, reliabilitet og overførbarhet

Her vil jeg drøfte styrker og svakheter ved oppgaven knyttet til reliabilitet, validitet og overførbarhet. Thagaard (2013) viser til at reliabilitet og validitet er sentrale begrep i diskusjon av forskningens troverdighet. Videre skisserer hun en debatt innen kvalitativ forskning om hvorvidt begrepene reliabilitet, validitet og generalisering burde få andre betegnelser innen den kvalitative forskningen, siden de opprinnelig var knyttet til kvantitativ forskning med en annen innholdsbetydning. Jeg har i denne oppgaven valgt å følge Thagaards begrepsbruk fra 2013, hvor reliabilitet, validitet og overførbarhet legges til grunn for å vurdere forskningens troverdighet.

##### 4.4.1 Reliabilitet - vurdering av oppgavens pålitelighet

Thagaard (2013:201) viser til at ”reliabilitet kan knyttes til spørsmålet om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitvekkende måte”. Videre viser hun til at reliabilitet handler om pålitelighet, og at forskeren må gjøre rede for hvordan data utvikles. Innsamling av data har vært gjort på to måter: innhenting av dokumenter – sekundærkilder, og gjennomføring av intervju – primærkilder. Jeg har sett på dokumenter fra offentlig forvaltning og regionalaviser, og har vært nøye i utvelgelsen med tanke på relevans for oppgaven og problemstillingen som ligger til grunn. Dokumentene er relevante fordi de omhandler prosessen jeg studerer, og bidrar til å kaste lys over problemstillingen.

Dokumentene tilknyttet saksbehandling og utredningsarbeid er ikke like ”ustabile” som avisartikler kan være. Publiseringer på nett kan endre struktur og innhold over tid. Selv om jeg jobbet med avisartikler som var publisert for flere år siden, og ikke endret siden, lastet jeg de ned som PDF via søkebasen Retriever, hvor dato for publisering og nedlastning var notert. Jeg har dermed ikke hatt problem med at noe har endret seg i løpet av prosessen. Det positive med foreliggende tekster er at de er etablert uavhengig av forskerens medvirkning (Thagaard 2013). Dokumentene representerer dermed et relevant datagrunnlag som ikke lar seg påvirke av min tilnærming og væremåte. Dette var noe jeg måtte ta hensyn til under intervjuene. En utfordring for min del var at jeg ikke hadde mye erfaring fra intervjusituasjoner, og som intervjuer. Jeg hadde forberedt meg ved å øve på intervjusituasjonen i forkant, og fokuserte under intervjuet på å være imøtekommende og interessert - men likevel bevisst på å ikke styre samtalen. Som nevnt tidligere merket jeg meg

at begrepet ”aktører” burde ha vært endret siden jeg fikk spørsmål om det, men med eksempler fra samtalen ble det enklere for informanten å svare. Jeg opplevde ikke dette som en styring av samtalen, men som en oppklaring av begrepet. Det hadde likevel innvirkning på hva informanten svarte, og er dermed interessant å vurdere. Ved å intervju flere personer fikk jeg belyst tema og spørsmål jeg hadde i intervjuguiden fra flere sider, og fikk på den måten kvalitetsjekket opplysninger opp mot hverandre. I tillegg var mye av informasjonen også mulig å bekrefte gjennom dokumentene jeg hadde samlet inn. Dette ble også en måte å sjekke om min væremåte under intervjuet påvirket informantene på noen måte. Intervjuene ble lagret med lydopptak før de ble transkribert, og jeg har dermed fått med all informasjon og fullstendig gjengivelse av samtalen under intervjuet. I presentasjon av empiri og analyse har jeg valgt å markere sitat fra informantene med innrykk, kursiv skrift og enkel linjeavstand, for å skille mellom mine tolkninger og informantenes fortellinger.

#### 4.4.2 Validitet – vurdering av oppgavens gyldighet

Validitet er knyttet til grunnlaget for tolkning av data. Man vurderer om de tolkninger man kommer frem til er gyldige i forhold til den virkelighet som er studert. Det handler altså om hvor godt datamaterialet egner seg til å belyse problemstillingen, og er dermed en ”vurdering av grunnlaget for tolkninger” (Thagaard 2013:204-205).

Thagaard (2013:59) peker på et viktig aspekt ved dokumentanalyse, nemlig at ”...kildene må vurderes i forhold til den konteksten de er utformet i”. Dokumentene er i utgangspunktet skrevet for et annet formål enn det jeg har brukt de til, men er relevante for å besvare problemstillingen da de omhandler prosessen jeg skal analysere. De har bidratt til å belyse utviklingen og hendelser i prosessen, samt viktige saker og aktører. Jeg har tatt utgangspunkt i saksdokumenter, møteprotokoller og vedtak fra fylkestingenes behandling av sammenslåingssaken, avisartikler som viser samfunnsdebatten og offentlige utredninger og stortingsmeldinger som viser utviklingen og mulighetene for samling av fylker. Det er flest avisartikler fra Trønder-Avisa, noe som har en sammenheng med at debatten var størst i Nord-Trøndelag. Informantene forklarte også at det var mindre debatt i Sør-Trøndelag, og at Adresseavisen først mot slutten av prosessen speilet debatten som gikk i Nord-Trøndelag. Dokumentene er direkte koblet til prosessen og gir en beskrivelse av innholdet, fremgangen, saker som ble diskutert, aktører som deltok og beslutningene som ble fattet. En utfordring

knyttet til sakspapirer fra fylkestingene er at de ikke viser debatten, men kun vedtakene som ble fattet. Derfor ønsket jeg å benytte avisartikler og intervju for å få et bedre innblikk i de diskusjonene som har vært i forbindelse med denne prosessen. Jeg gjennomførte intervju med seks nøkkelaktører som var med i den politiske og den administrative behandlingen av sammenslåingen. Jeg snakket med de to øverste politiske lederne i fylkene og fremste representanter for ja-siden, og to politiske representanter fra nei-siden. Jeg fikk også gjennomført intervju med to administrative representanter, prosjektleder og prosjektsekretær for Trøndelagsutredningen. Alle informantene var dermed aktivt inne i prosessen, og var enten med på å danne grunnlaget for eller å fatte beslutningen om å slå sammen trøndelagsfylkene. Intervjuguiden var utarbeidet på bakgrunn av teori og de spørsmålene jeg ønsket belyst for å besvare problemstillingen. Jeg spurte konkret om aktørbildet, debatten og saksbildet, i tillegg til spørsmål som gav mulighet til å skildre prosessens forløp. Det var veldig nyttig å kombinere intervju og dokumentanalyse, da datagrunnlaget fra disse metodene utfylte hverandre og ga et mer helhetlig grunnlag for å besvare problemstillingen.

Ekstern validitet relateres til grunnlaget for generalisering. Dette kommer jeg tilbake til i neste avsnitt med vurdering av oppgavens overførbarhet.

#### 4.4.3 Overførbarhet

Overførbarhet er knyttet til at den forståelsen forskeren utvikler innenfor rammen av et enkelt prosjekt, også kan være relevant i andre situasjoner (Thagaard 2013:194). Det ble nevnt innledningsvis at funn kan være interessante for andre fylker og kommuner som skal inn i en sammenslåingsprosess, men målet med denne oppgaven har ikke vært å danne grunnlag for generalisering. Målet har vært å forstå sammenhengen mellom beslutningsprosessen og utfallet i samlingen av trøndelagsfylkene. Det vil være vanskelig å kunne generalisere funn basert på *dette* caset, i og med at det argumenteres for at situasjonen i trøndelagsfylkene antakelig var enklere på bakgrunn av de geografiske og funksjonelle forutsetningene som lå til grunn (Trøndelagsutredningen 2015). Det vil likevel være mulig at det er noe å lære om de utfordringer og muligheter som ligger i sammenslåing av forvaltningsenheter.

## Kapittel 5: Empiri

I dette kapitlet presenteres oppgavens empiriske grunnlag, som gir en beskrivelse av beslutningsprosessen fra initiativet i 2013 fram til vedtaket om å slå sammen trøndelagsfylkene kom våren 2016. Kapitlet bygger på tre av fasene en beslutningsprosess går gjennom: initiativfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. Her beskrives prosessens forløp, viktige saker og aktører, og forholdet mellom de lokale og nasjonale prosessene for å vise samspillet mellom disse og fremgangen i debatten om det regionale folkevalgte nivået. Etter hver fase oppsummeres de viktigste punktene knyttet til aktørbildet og saksbildet, og danner grunnlaget for analysen i kapittel seks.

### 5.1 Introduksjon

De tidligere utredningene på nasjonalt nivå førte med seg diskusjoner knyttet til det folkevalgte mellomnivået, og om samling av trøndelagsfylkene. Som det fremkommer av saksutredningene tilknyttet behandlingen av mandatet om felles utredning i Nord-Trøndelag fylkeskommune (sak 47/14) har spørsmålet om samling av trøndelagsfylkene vært oppe til debatt flere ganger. Temaet ble tatt opp senest i forbindelse med Forvaltningsreformen i 2007-2010, da det ble utarbeidet flere saker og høringsmaterieell både i fellesskap og hver for seg i fylkene. Den gang endte prosessen ved at fylkestinget i Nord-Trøndelag takket nei til invitasjonen fra fylkestinget i Sør-Trøndelag om en felles søknad om regionforsøk. Det vises også til at trøndelagsfylkene har hatt et samarbeid for regional utvikling i en årrekke, blant annet gjennom arbeidet med felles fylkesplaner (Trøndelagsutredningen 2015). Fylkene har hatt felles planer i periodene 2004-2007(8), 2009-2012 og en regional planstrategi for Trøndelag i påfølgende periode med en fellesdel og en fylkesspesifikk tilleggsdel for hvert av fylkene. Her var Trøndelagsrådet, som er et politisk samarbeidsorgan mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune og Steinkjer Kommune, en viktig forutsetning.

Ved valget i 2013 fikk Norge en ny politisk kurs, med Høyre og FrP-regjering. Både Høyre og FrP hadde programfestet at fylkeskommunen skulle bort, og man trodde at avviklingen av fylkeskommunen og sammenslåing av kommuner ville bli sett i sammenheng (Hansen og Tiller 2013). I Sundvoldenerklæringen fra 2013 som det fram at den nye regjeringen ønsket å gjennomføre en kommunereform, og styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til



kommunene. Med regjeringsskifte og Høyre/FrP-regjering ble det flertall på Stortinget for å endre dagens fylkeskommuner, og det var utsagn om nedleggelse av fylkeskommunene. Fylkesordfører i Sør-Trøndelag Tore O. Sandvik (Ap) og fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag Anne Marit Mevassvik (Ap) var begge bekymret for hva som ville skje med fylket som forvaltningsnivå (Rossing 2013). Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag forklarte i intervjuet at hun var klar på at man måtte ta grep om egen fremtid:

*”De to regjeringspartiene har jo veldig tydelig gjennom hele valgkampen uttrykt at de ønsket å legge ned det regionale folkevalgte nivå, og det var etter valget i 2013 ikke et flertall lengre for å beholde fylkeskommunene sånn som i dag, men et flertall for å gjøre en endring. Og da var min tanke at for å ta grep om egen fremtid, ha mulighet til å påvirke den prosessen –som jeg mener var viktig at måtte komme – at man fikk fram en reform også på det regionale nivået.”*

Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag forklarte også at den borgerlige regjeringens ønske om å legge ned fylkeskommunen var bakgrunnen for prosessen, og at fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag tok kontakt for å starte debatten om sammenslåing igjen. Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag hadde vært for en sammenslåing og fremmet dette siden tidlig på 2000-tallet. Han mente det var viktig å slå sammen Trøndelag, og samtidig ta grep i Norge for å bygge mer av samfunnsutviklingen rundt regionene. Han viste til at det *bare* er fylkene som er inndelt i 19, og at ingen andre oppgaver deles inn i det. Hvis fylkene skulle ta over oppgaver fra staten og være en viktig samfunnsutvikler måtte det skje en endring. Han forklarte videre at det ikke hadde vært politisk landskap i Nord-Trøndelag for å ta opp saken igjen før 2013 hvor Anne Marit Mevassvik ble fylkesrådsleder, valget kom og man proklamerte en kommunereform hvor man i første omgang ikke tok med fylkene.

## 5.2 Initiativfasen

### 5.2.1 Initiativet fra Nord-Trøndelag

Under møtet i fylkestinget i Nord-Trøndelag 3.- 5 desember 2013 åpnet fylkesrådslederen med en tale som startet den nye prosessen mot en samling av trøndelagsfylkene. I talen trakk hun fram utfordringene fylket som forvaltningsnivå sto ovenfor, og utviklingen i Nord-Trøndelag. Hun presenterte også et ønske om et nytt og robust regionalt nivå, som kunne få nye oppgaver og ha mulighet til å styre egen utvikling, og at man dermed måtte vurdere et samlet Trøndelag:

*” ... Og da må vi i enda større grad, sammen med våre trønderske venner i sør, snakke om de store, felles og nasjonale mulighetene og utfordringene. Vi må utvikle en felles trøndersk tenkning og tilnærming til politikk som gjør oss relevante i hovedstaden.*

*På mange områder har vi allerede gode løsninger for samarbeid og utvaskede fylkesgrenser, for eksempel via Trøndelagsrådet. Jeg mener et samla Trøndelag bedre kan takle de utfordringene vi står overfor”.*

I møteprotokollen fra Fylkestinget i Nord-Trøndelag 3.-5. desember 2013 vises det til at talen resulterte i et vedtak hvor fylkesrådet ble bedt om å legge frem en sak for fylkestinget om muligheter og begrensninger ved etablering av større politiske enheter på det regionale nivået. Dette spørsmålet skulle vurderes i forhold til de nasjonale prosessene som gikk på den tiden, når det gjaldt den administrative inndelingen av Norge. Med Ap og Høyre-flertall i fylkestinget i Nord-Trøndelag fikk man, i følge fylkesrådslederen, inn vedtaket som gjorde at saken rullet videre. Samtlige informanter var samstemte i at det var stor forskjell i de to fylkene med tanke på mottakelsen av forslaget om sammenslåing. I Sør-Trøndelag ble det ikke like mye støy rundt forslaget som det ble i Nord-Trøndelag. Flere av informantene mente dette hang sammen med at fylkeskommunen har en spesielt sterk stilling i Nord-Trøndelag, hvor man hadde kunne drevet med mye som ikke er kjerneoppgaver for fylkeskommunen og dermed fått en spesiell nærhet til folket. Torgeir Strøm, fylkestingsrepresentant og gruppeleder for SV, påpekte frykten for at Trondheim skulle ”ta alt”, med sin store befolkning og dertil store del av de økonomiske midlene. Han viste likevel til viktigheten av Trondheim i et samlet Trøndelag i forhold til blant annet kunnskap og arbeidsplasser, men var klar på at man i distriktstrøndelag fryktet en sterkere sentralisering av makt og midler. I Sør-Trøndelag var situasjonen en helt annen. Informantene fra Sør-Trøndelag viste til at fylkeskommunen ikke har en like sterk stilling der som den har i Nord-Trøndelag, og at de i Sør-Trøndelag hadde en mer ”bedagelig” prosess hvor folk stort sett var enige og klar for en sammenslåing av fylkene.

### 5.2.2 Trøndelag som strategisk enhet

Under fylkesting i Nord-Trøndelag 29.-30. April 2014 la fylkesrådet fram sak nummer 18/14 ”Trøndelag som strategisk enhet”, som svar på bestillingen fra desember 2013. Ole Tronstad, prosjektleder for Trøndelagsutredningen, viste til at han hadde fått ansvar for den første saksbehandlingen etter bestilling fra fylkestinget i desember. Han var med på utarbeidelsen av

saksdokumentene knyttet til sak 18/14, siden han i 2014 jobbet som saksutreder for fylkestinget. Dette var et tema han også hadde jobbet med i en eksamensoppgave høsten 2013, som han leverte som innspill til politisk ledelse, og som han mente var noe av grunnlaget for at han ble koblet på den første saksbehandlingen. Gjennom sak 18/14 presenterte fylkesrådet sin vurdering. De la fram en oversikt over regjeringens holdning og arbeid med den administrative inndelingen av Norge, partienes holdninger, alternative scenarier for lokal forvaltning, muligheter og begrensninger, samt spesielle forhold i Nord-Trøndelag med tanke på framtidig eierskap i Nord-Trøndelag E-verk (heretter NTE). I deres konklusjon trekkes en felles identitet frem som særlig viktig i arbeidet med sammenslåinger, og at Trøndelag ofte blir sett på som én enhet, sett utenfra.

I saksprotokollen for sak 18/14 kommer det frem at fylkeslederen for Sp i Nord-Trøndelag, representant for Sp i fylkestinget og fremste forkjemper imot en sammenslåing, fremmet et alternativt forslag. Han mente man burde beholde Nord-Trøndelag fylkeskommune så fremst ikke Stortingets stillingstaken til Regjeringens kommunestrukturereform ville endre forutsetningene for Nord-Trøndelag. Dersom dette skjedde, kunne man komme tilbake med forslag til mandat for samarbeid med Sør-Trøndelag, hvor man også la på plass en del grunnleggende premisser for å sikre Nord-Trøndelags interesser. Videre foreslo han at fylkestinget skulle legge til grunn at NTE skulle overdras til, og eies av de kommunene som hører til dagens Nord-Trøndelag fylke. Avslutningsvis foreslo han at det skulle holdes en rådgivende folkeavstemning om hvorvidt man skulle slå seg sammen med ett eller flere fylker. Dette skulle vise seg å bli viktige saker i prosessen, og de fremste argumentene for de som jobbet mot en sammenslåing.

Det vises også til at en representant fra Venstre fremmet et tilleggsforslag pkt. 3, hvor man skulle ta utgangspunkt i Steinkjer som administrasjonssenter ved en eventuell sammenslåing med Sør-Trøndelag. Saken om Steinkjer som administrasjonssted ville også bli en viktig kampsak i løpet av prosessen. Samtlige forslag falt, og saksprotokollen (s.2) viser at følgende vedtak ble fattet med 23 mot 12 stemmer:

1. Fylkestinget ber fylkesrådet rette en henvendelse til Sør-Trøndelag fylkeskommune for å få gjennomført en felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene. Fylkestinget ber videre om å få mandat for utredningsarbeidet til behandling i oktoberstinget.

2. Fylkestinget ber om at eierskapssituasjonen for NTE utredes parallelt med utredning om samling av Trøndelagsfylkene.

I Sør-Trøndelag fylkesting hadde man allerede i oktober 2013 bedt om en lignende saksfremstilling. Dette kommer frem i saksprotokollen for sak 93/13, hvor Sør-Trøndelag fylkesting hadde bedt fylkesrådmannen om å legge fram en sak hvor man så på det regionale politiske nivået i Midt-Norge som erstatning for dagens fylkeskommuner. Interessen for et samlet Trøndelag var dermed allerede til stede da fylkesutvalget i Sør-Trøndelag i april 2014 ble orientert om at Nord-Trøndelag fylkesting ønsket å starte en utredning om ett Trøndelag. I deres saksprotokoll for sak 152/14 vises det til at de fattet et vedtak hvor de sa at de så positivt på at spørsmålet om en utredning hadde blitt reist, og at de ville se positivt på et samarbeid dersom fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtok å rette en henvendelse til Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Dermed startet prosessen, og Sør-Trøndelag fylkeskommune ble inkludert. Samtlige informanter beskriver prosessen i Sør-Trøndelag som en helt annen enn i Nord-Trøndelag. Torgeir Strøm (SV) beskriver det slik:

*” I Sør-Trøndelag, oppfattet jeg, så var det et labert engasjement i saken. De satt stort sett med hendene i fanget og ventet på at nordtrønderne skulle bestemme seg og helst bestemme seg sånn at det ble en fylkessammenslåing.”*

Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag forklarte at de i Sør-Trøndelag var positive til en sammenslåing, og at det hadde vært et ønske siden tidlig 2000-tall og gjennom forvaltningsreformen som ikke endte med sammenslåing. Mats Ulseth Ramo, fylkestingsrepresentant for FrP i Sør-Trøndelag, forklarte at det i Sør-Trøndelag var en ”bedagelig” prosess hvor folk stort sett var enige, i motsetning til i Nord-Trøndelag hvor det var tydelige politiske skillelinjer.

Det ble tidlig klart at saken om NTE ville skape hodebry. Flere av informantene påpekte hvor stor betydning NTE hadde for Nord-Trøndelag fylke. Med midler fra NTE hadde man mulighet bidra på en helt annen måte i Nord-Trøndelag med penger til blant annet infrastruktur, tiltak i distriktskommuner og områder med sterk fraflytting for å opprettholde bosetting og sysselsetting. NTE-midlene ble også koblet opp mot fylkeskommunens stilling i Nord-Trøndelag, som en forklaringsfaktor for den nærheten man følte til fylkeskommunen.

Det var også et viktig argument i forbindelse med sentraliseringsdebatten i prosessen, hvor frykten for å miste disse midlene til Trondheim sto sterkt. Videre ble det klart at saken om administrasjonssted knyttet til enten Steinkjer eller Trondheim måtte avklares. I tillegg var Sp tidlig ute med et ønske om at en sammenslåing skulle avgjøres gjennom folkeavstemning, og argumenterte for at man burde utsette saken på bakgrunn av at man ventet på svar om hvorvidt fylkesnivået skulle inkluderes i kommunereformen eller ikke (Rossing 2014a). Dette fikk man svar på våren 2014, da Stortinget – under behandling av kommuneproposisjon 2015 – bestemte at også fylkeskommunen skulle inkluderes i reformarbeidet (Trøndelagsutredningen 2015).

Kommunereformen ble høsten 2014 sett på som en utfordring for Nord-Trøndelag. Flere kommuner i trøndelagsfylkene så på muligheten for å slå seg sammen på tvers av fylkesgrensene, og da ble sammenslåingsdiskusjonen også knyttet til hvilket fylke de skulle tilhøre. Dersom flere kommuner fant sammen over fylkesgrensen kunne dette bety at det ble så lite igjen av Nord-Trøndelag at en fylkessammenslåing ville tvinge seg fram. Også her ble NTE-eierskapet trukket fram, da man ønsket å få avklart hvorvidt kommunene skulle overta eierskapet i forbindelse med sammenslåing (Rossing 2014b). Sammenslåing på tvers av fylkesgrensene ble ikke en like stor sak i debatten slik som administrasjonssted, NTE-eierskap og folkeavstemning. I følge Torgeir Strøm (SV) ble denne saken ble sett i sammenheng med andre sammenslåingsprosesser i samfunnet som en del av en sentraliseringsprosess, som var et viktig argument for de som var imot fylkessammenslåingen i Nord-Trøndelag. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag forklarte at kommunereformen på en måte var utgangspunktet for hele debatten, og at det å kjempe for det regionale nivået ble viktig for å kunne ha det som ble oppfattet som en fornuftig kommunestruktur i Trøndelag, og for å ha mulighet til å påvirke prosessen nasjonalt. Hun mente at kommunereformen dermed ble et viktig element i en tidlig fase av prosessen.

Ønsket om å beholde Nord-Trøndelag fylke som én enhet sto sterkt hos Sp i Nord-Trøndelag. I forkant av fylkestinget i slutten av september 2014 gikk fylkeslederen for Sp ut i Trønder-Avisa og sa at de ville legge fram en ”kriseplan” for Nord-Trøndelag. Forslaget representerte en egen utredning om ”et nytt og sterkere Nord-Trøndelag, med ansvar for blant annet beredskap, brannvesen, deler av barnevernet og krisesenter” (Rossing 2014c:14). Forslaget gav også en løsning for NTE-problemet, hvor de ønsket å skrive ut B-aksjer til kommunene for å integrere disse i NTE-eierskapet. Trønder-Avisa presiserte at ved å fremme dette

forslaget ville det sannsynligvis gjøre at spørsmålet om hvorvidt Nord-Trøndelag skulle være et eget fylke ville bli det viktigste i fylkestingsvalget høsten 2015. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag svarte på forslaget at det var grunn til å minne om bakgrunnen for at saken hadde kommet opp, nemlig at det ikke var flertall på Stortinget for å bevare dagens fylkeskommuner, men var enig i at mellomnivået burde ha flere oppgaver. Hun ville be sine partifeller si nei til forslaget ved neste fylkesting.

### 5.2.3 Mandat for felles utredning

Etter at man hadde fått vedtaket om å henvende seg til sør, fulgte man i Nord-Trøndelag dette opp med å ha administrative møter med administrativ ledelse i Sør-Trøndelag. Ole Tronstad forklarte at de skrev en sak sammen om mandat der de fant områder man skulle utrede i fellesskap, og at han var saksutreder i samarbeid med kollegaer i Sør-Trøndelag. I mandatsaken ble det laget en bestilling til administrasjonen om at de fikk politisk tilslutning til en bestilling på områder som skulle utredes. Han forklarte videre at det ble rettet kritikk mot utredningen:

*”Det ble jo en kritikk på utredningen fra enkelte som var imot, som sa at det var et bestillingsverk, og det var det jo. Det var et bestillingsverk vi laget på bestilling på enkelte områder fra begge fylkene”.*

Under Fylkesting i Nord-Trøndelag 1. Oktober 2014 ble mandatet for felles utredning lagt frem. Her ble også det framtidige eierskapet til NTE presentert og behandlet, og som det fremkommer av møteprotokollen, ble det i sak 44/14 ”Framtidig eierskap NTE – utredning” fattet vedtak om utredningsarbeid. Dermed ble det avklart at man skulle gjøre en særskilt utredning knyttet til NTE-eierskapet parallelt med utredningen av sammenslåing av trøndelagsfylkene. Under behandlingen av sak 47/14: ”Mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene” ble det på vegne av Sp, SV og FrP, presentert et forslag om å se på muligheten om å designe nye Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennom en parallell utredning om ”Nye Nord-Trøndelag 2030”. Her ble det også presisert at en fylkessammenslåing måtte avklares gjennom en folkeavstemning. Forslaget falt med 23 mot 12 stemmer. Det ble også fremmet et tilleggsforslag av en representant fra Venstre om at det burde gjøres en vurdering av hvilke oppgaver et nytt fylke/region kunne overta fra dagens

fylkesmannsembete, som også falt. Det ble tydelig at også oppgavene knyttet til en større region ville få betydning i prosessen.

Som det fremgår av møteprotokollen for fylkestinget i Nord-Trøndelag 01.10.14 (s. 16), ble følgende vedtak fattet i sak 47/14: ”Som følge av vedtak gjort i fylkestingene i Sør- og Nord-Trøndelag i løpet av det siste året, iverksettes det et utredningsarbeid omkring samling av de to fylkene. Utredningsarbeidet gjennomføres innenfor de rammer som trekkes opp i dette saksframlegget, oppsummert i følgende mandat”. Under behandling i Sør-Trøndelag fylkesting, 29.-30. Oktober 2014, ble det fattet et likelydende vedtak slik det fremkommer av saksprotokollen for sak 88/14 ”Mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene”. Mandatet for utredningen om samling av trøndelagsfylkene gav en utførlig beskrivelse av mål for prosessen, organisering av utredningsarbeidet – som et prosjekt, og hvilke tema som skulle utredes. Dette ble starten på utredningsfasen.

#### 5.2.4 Oppsummering av initiativfasen

##### *Aktørbildet*

Initiativet for en samling av Trøndelag kom fra fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag, Anne Marit Mevassvik i en tale til fylkestinget i Nord-Trøndelag i desember 2013. Bakgrunnen for initiativet var regjeringsskiftet i 2013, hvor man fikk et flertall på Stortinget for å endre dagens fylkeskommuner, samt utsagn om nedleggelse av fylkeskommunen. Gjennom hennes tale, og saksvedtak fattet på bakgrunn av denne, ble representantene i fylkestinget og fylkesrådet koblet på prosessen. Flertallskonstellasjonen i Nord-Trøndelag fylkesting, med Ap og Høyre, sikret at saken rullet videre.

Ved utarbeidelsen av saksdokumentene i forbindelse med bestillingen fra fylkestinget, ble Ole Tronstad (senere prosjektleder for utredningsarbeidet) koblet på prosessen. Han jobbet da som saksutreder for fylkestinget, og mente at noe av grunnen til at han fikk ansvar for den første saksbehandlingen var knyttet til at han hadde skrevet en eksamensoppgave om emnet som var levert til politisk ledelse høsten 2013. I slutten av april 2014 la fylkesrådet fram sak nummer 18/14 ”Trøndelag som strategisk enhet”, hvorpå det ble vedtatt at man skulle henvende seg til Sør-Trøndelag fylkeskommune for å gjennomføre en felles utredning om sammenslåing. Dermed ble fylkestinget og fylkesutvalget i Sør-Trøndelag aktivisert. Gjennom utarbeidelsen av mandatet ble også administrativ ledelse fra fylkestingene koblet på prosessen.

## *Saksbildet*

Kommunereformen var på mange måter utgangspunktet for prosessen, hvor overføring av oppgaver fra fylkesnivå til kommunalt nivå ville gjøre det folkevalgte mellomnivå overflødig. Kommunereformen ble dermed en viktig sak tidlig i prosessen.

Under behandling av sak 18/14 ”Trøndelag som strategisk enhet” ble det klart at eierskap til NTE ville bli en utfordring i prosessen. Her ble også saken om folkeavstemning presentert, samt Steinkjer som administrasjonssted. Fylkeslederen for Sp i Nord-Trøndelag fremmet et alternativt løsningsforslag, hvor man beholdt Nord-Trøndelag fylkeskommune så lenge de nasjonale prosessene ikke førte til endringer. Forslaget falt, og det ble fattet likelydende vedtak i begge fylkene om at man skulle iverksette et utredningsarbeid omkring samling trøndelagsfylkene. Det ble gitt et utredningsmandat med klare rammer for gjennomføringen av utredningsarbeidet og de tema som skulle utredes.

## 5.3 Utredningsfasen

### 5.3.1 Organisering av utredningen og arbeidsomfanget

Utredningsarbeidet om samling av Trøndelag ble igangsatt av to likelydende vedtak fra fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag i oktober 2014. Som det ble nevnt tidligere, gav mandatet en oversikt over hva utredningen skulle se på og hvem som skulle delta.

Utredningsarbeidet ble organisert som et prosjekt med følgende struktur: Styringsgruppe, prosjektledelse, referanse/interessentgruppe og nødvendige arbeidsgrupper<sup>1</sup>. Begge fylkene skulle være mest mulig likt representert, og utredningen skulle gjennomføres i perioden oktober 2014 – november 2015. Gjennom utredningsarbeidet ble dermed flere deltakere koblet på prosessen, fra administrativ side i begge fylkeskommunene. Politisk involvering

---

<sup>1</sup> Styringsgruppen besto av fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag Anne Marit Mevassvik, fylkesordfører i Sør-Trøndelag Tore O. Sandvik, fylkesrådmann i Sør-Trøndelag Odd Inge Mjøen og administrasjonssjef i Nord-Trøndelag Inge Fornes. Prosjektgruppa ble oppnevnt av styringsgruppa, og bestod av fylkesdirektør i Sør-Trøndelag Knut Aspås, stabssjef i Nord-Trøndelag Ole Tronstad og Erling Bergh, også representant fra Nord-Trøndelag. Referanse/interessentgruppa skulle være bredt sammensatt av interessenter fra stat, nærings-, arbeidstaker- og frivillige organisasjoner. For den delen av utredningen som gjaldt fylkeskommunens egen virksomhet ble det opprettet 15 arbeidsgrupper fra administrasjonen i de to fylkestingene, som fastslått i mandatet.



skulle ivaretas ved fremlegging av saker for politisk ledelse ved bestemte milepæler i utredningsarbeidet (Trøndelagsutretningen 2015). Dette ble fulgt opp gjennom to underveisrapporter, én i juni 2015 og én i desember 2015.

Målet for prosessen var ”en region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft” (Trøndelagsutredningen 2015:11). For å lykkes med dette ble sammenslåing av fylkene presentert som en løsning for å videreutvikle, effektivisere og styrke forvaltningen og gjøre den i bedre stand til å motta nye oppgaver. Områder som skulle utredes var: politiske avklaringer, balansert og bærekraftig utvikling, organisasjon og administrative forhold, administrasjonssenter, statens organisering, økonomiske forhold, tjenesteproduksjon og prosess. Politiske avklaringer var knyttet til valgordningen og valgdistrikt, samt politisk styreform i og med at man i fylkene hadde to forskjellige modeller – formannskapsmodellen og parlamentarisme. Balansert og bærekraftig utvikling var knyttet til ivaretagelsen av oppgaver både i sentrum og ytterkantene av fylket. Organisasjon og administrative forhold, samt administrasjonssenter skulle avklare ny organisering av både arbeidsmåter/ansatte og regionadministrasjon for et samlet Trøndelag. Her ble Steinkjer sin rolle fremhevet som noe man ønsket å ivareta. Statens organisering handlet om at en sammenslåing også ville påvirke fylkesmannsembetet og at plassering av hovedkontoret for dette måtte ses i sammenheng med administrasjonssenteret. Økonomiske forhold skulle vurdere de samlede økonomiske forholdene ved en sammenslåing, og det ble presisert at en sammenslutning ikke ville få konsekvenser for statlige rammeoverføringer, og at man gjennom inndelingsloven fikk dekket engangskostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. Man skulle også vurdere fordeler og ulemper ved en samlet organisering og tjenesteproduksjon, og gi en beskrivelse av en prosess mot en sammenslåing. Gjennom utredningen skulle det også utarbeides en intensjonsplan for sammenslåing, som skulle danne grunnlaget for videre behandling før et endelig vedtak om sammenslåing. Bruk av opinionsundersøkelser og eventuelt folkeavstemning skulle også berøres i utredningen. Mens prosjektgruppa jobbet med utredningsarbeidet, ble det regionale folkevalgte nivået tatt opp som tema ved flere fylkesting i denne perioden. Utredningen fikk mye kritikk, noe jeg kommer tilbake til i avsnitt 5.3.4.

En sak som dukket opp i løpet av prosessen var knyttet til den økonomiske situasjonen, som også var gjenstand for utredning i arbeidet med Trøndelagsutredningen. Torgeir Strøm (SV) forklarte at motstanderne så økonomien i sammenheng med sentraliseringsdebatten, i og med at man fryktet at en sammenslåing ville føre til at de økonomiske midlene ble knyttet opp i

Trondheim. I en artikkel i Trønder-Avisa legges det fram at Stor-Trøndelag vil ha en samlet gjeld på 8 milliarder kroner, og at en av de viktigste diskusjonene i utredningsarbeidet ville handle om kroner og øre. Det ble vist til at Sør-Trøndelag ved inngangen til 2018 ville ha snaut 5,5 milliarder kroner i lånegjeld, og at Nord-Trøndelag ville ha snaut 2,4 milliarder. Flere politikere fryktet at tjenestene måtte tape, og at dette ville føre til ny runde om nedleggelse av videregående skoler og kraftig kutt i kulturtilbud. Også her ble NTE-eierskap trukket inn i debatten av opposisjonspolitikere fra Sp og FrP, som fryktet at NTE-verdier kunne bli brukt på gjeld i Stor-Trøndelag (Rossing 2014d). Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag svarte at de hadde full kontroll på gjelda, og at nordtrønderne ikke behøvde å bekymre seg for gjeld og sentralisering. Han viste til at de i Sør-Trøndelag hadde satset tungt i distriktene utenfor Trondheim og at det vistes på minimal befolkningsnedgang.

### 5.3.2 Fylkeskommunenes bidrag til et fremtidig folkevalgt nivå

I februar 2015 behandlet begge fylkestingene sak om ”Prinsipper for et fremtidig folkevalgt nivå”. I Nord-Trøndelag ble det presentert gjennom sak 7/15, og i Sør-Trøndelag gjennom sak 15/15. Som det fremkommer av saksutredningen var bakgrunnen for saken de signaler som kom da kommunereformen ble behandlet i juni 2014, om at også oppgavene til det regionale nivået skulle gjennomgås. Oppgavene til fylkeskommunen og en eventuell ny stor-region hadde gjort seg gjeldende i debatten, og her fikk fylkeskommunene muligheten til å gi innspill til nasjonale myndigheter i forbindelse med kommunereformen, og den ventede stortingsmeldingen våren 2015.

Gjennom saksutredningen kom det også fram at fylkeskommunene hadde utarbeidet to rapporter hvor man så på oppgaver fylkeskommunen har i dag, hvordan disse kunne forvaltes i en fremtidig struktur, i tillegg til oppgaver som kunne tilføres det regionale nivået. På bakgrunn av disse rapportene fattet fylkesordfører- /rådslederkollegiet og KS (Kommunenes Sentralforbund) hovedstyre likelydende vedtak, som også var presentert i sakene som ble lagt fram for fylkestingene. Slik det fremkommer av saksprotokollene for sak 7/15 og 15/15 hadde begge fylkene likelydende vedtak i punkt 1-10. Punktene handlet om behovet for et regionalt nivå, at generalistprinsippet skal gjelde, de gav eksempler på oppgaver som kunne overføres fra staten, ønsket om parallell utredning mellom kommunestruktur og det folkevalgte nivå og at både fylkeskommunene og KS ble trukket inn i det videre arbeidet, for å nevne noe. Sør-Trøndelag hadde et ekstra punkt 11, hvor de ønsket å bemerke at trøndelagsfylkene hadde

vedtatt en utredning om sammenslåing av fylkene, og at spørsmålet skulle opp til endelig politisk behandling våren 2016. Her synliggjorde man sine ønsker til den nasjonale prosessen, i tillegg til sin egen prosess.

I slutten av mars 2015 kom Meld. St. 14 (2014-2015): ”Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner”, kjent som Oppgavemeldingen. Meldingen så på hvordan endringer i kommunal struktur og oppgavefordeling som følge av kommunestrukturen også ville påvirke det regionale folkevalgte nivået. Kapittel seks tok for seg det regionale nivået, hvor det ble presentert lite konkret om framtidig organisering og oppgaver, men det skisseres ”hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået, og hvordan videre prosess legges opp” (Meldt. St.14 (2014/2015): 63). Her ble det også vist til at fylkestingenes behandling av ”Prinsipper for et fremtidig folkevalgt nivå” ville inngå i grunnlaget for den videre prosessen med vurdering av et fremtidig regionalt nivå. Fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler ble vektlagt, og særlig rollen som samfunnsutvikler ble vurdert som den mest aktuelle rammen for videre arbeid med konkretisering av oppgaver og funksjon.

Meldingen inviterte fylkeskommunene til å starte drøftinger av sammenslåingsalternativer i løpet av sommeren 2015, for å vurdere sammenslåing med sine nabofylker. Den videre prosessen la opp til at fylkeskommunene skulle fatte vedtak høsten 2016. Her viser fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag til at det ble spørsmål om sammenslåing også med andre fylkeskommuner. På dette tidspunktet var trøndelagsfylkene godt i gang med sin prosess, som allerede før jul 2014 startet jobben med sitt utredningsprosjekt Trøndelagsutredningen.

*”Når reformen begynte å rulle i resten av landet, så ble det jo fort spørsmål om dette med Møre- og Romsdal. Og der var vi jo veldig fort enig, jeg og Tore, om at vårt budskap er at vi er i gang med dette for lenge siden. Det er alt for sent å begynne å komme med det inn i vår prosess nå. Det var aldri et tema fra vår side”.*

Oppgavemeldingens innhold ble gjenstand for drøfting knyttet opp mot Trøndelagsutredningen og samling av trøndelagsfylkene. I Nord-Trøndelag fylkesting ble temaet tatt opp til debatt gjennom sak 6/15 ”Interpellasjon om oppgavemeldingen og regionnivået av Carl Sitter Geving (Ap)”, 30. April 2015. Saksprotokollen for sak 6/15 viser at oppgavemeldingens presentasjon av regionnivåets fremtidige organisering og oppgaveportefølje ble kritisert for å være lite konkret, og at det ble fremmet et ønske om et

nytt forslag om nye oppgaver for regionnivået som innspill til Stortingets behandling av meldingen i juni. I tillegg ble det stilt spørsmål til fylkesrådslederen om hvordan hun vurderte mulighetene for å realisere målsettingene i utredningsarbeidet dersom regjeringens forslag i oppgavemeldingen ble vedtatt.

Fylkesrådslederen svarte at dersom meldingen ble vedtatt i sin opprinnelige form ville det bety at man ikke fikk sterkere folkevalgte regioner med flere oppgaver, og at det ville være en fortsettelse på slutten for fylkeskommunen. Hun var likevel positiv til Oppgavemeldingen, fordi den hadde satt regionene på det politiske kartet og fått i gang en debatt. Hun mente at Trøndelag-initiativet fra Nord-Trøndelag var en av bidragsyterne til at fylkeskommunene ble tatt inn i debatten om kommunereformen. Likevel presiserte hun at oppgavemeldingen måtte få et annet innhold, med føringer for oppgaver, myndighet og rolle for det regionale nivået. Slik det fremkommer av saksprotokollen for sak 6/15 behandlet fylkestinget i Nord-Trøndelag saken og fattet vedtak om nye oppgaver for regionnivået, basert på forslag fra Ap, Høyre og KrF. Forslaget omhandlet utdanning, samferdsel, distrikts- og næringsutvikling, natur- og miljøforvaltning, kultur, forskning og utvikling, helse- og sosialområdet, integrering/bosetting av flyktninger, konsesjons- og veiledningsoppgaver fra NVE og annen ressursforvaltning av regional karakter og tilskuddsforvaltning. Sp fremmet også her et forslag om at det skulle avholdes rådgivende folkeavstemning om hvorvidt man skal slå sammen fylker, som falt med 23 mot 12 stemmer.

Fylkesrådslederen sa til Trønder-Avisa at vedtaket burde tolkes som en klar melding om forventningene til Nord-Trøndelag. Vedtaket ville peke ut en annen mulig retning enn det som kom fram gjennom Oppgavemeldingen, hvor fylkesnivået kom svekket ut. Fylkeslederen for Sp mente at de oppgavene som ble løftet opp var oppgaver som med fordel kunne forvaltes av dagens geografiske Nord-Trøndelag (Rossing 2015 a:10). Man fikk også her hentet inn det å beholde Nord-Trøndelag som et alternativ i diskusjonen.

Ved sin behandling av Oppgavemeldingen fant Stortinget det utilfredsstillende at det ikke var noen konkrete forslag til nye oppgaver til fylkeskommunene, og ba om at oppgavene ble gjennomgått og at forslaget ble fremlagt i egen stortingsmelding våren 2016 (Trøndelagsutredningen 2015:25). Prosjektlederen for Trøndelagsutredningen forklarte at spørsmålet om oppgaver først eller region først, var et viktig tema i starten av prosessen. Det ble etter hvert klart at de som gikk for en region også gjorde det for å få flere oppgaver, og

flertallet som ville ha sammenslåing gikk dermed for at man skulle rigge seg til først, og så kreve oppgavene.

### 5.3.3 Underveisrapport og valgkamp

I juni 2015 var det klart for en underveisrapport for Trøndelagsutredningen. Saken ”Trøndelagsutredningen. Underveisrapport juni 2015” ble behandlet i Nord-Trøndelag fylkesting gjennom sak 41/15, og i Sør-Trøndelag fylkesting gjennom sak 53/15. Underveisrapporten viste at de var i rute med utredningsarbeidet, men det ble presisert at forutsetningene for utredningen var usikre som følge av at det nasjonale regionreformprosjektet var under utvikling. Det ble også vist til en rekke problemstillinger som hadde kommet opp i løpet av utredningsarbeidet. Det var utfordringer knyttet til inntektssystemet, eierskap til NTE, og sammenslåing av Rissa og Leksvik knyttet til både fylkestilhørighet og NTE-eierskap. Det var også utfordringer med samiske spørsmål knyttet til hvilken status samisk skal ha i en samlet trøndelagsregion. Videre var det utfordringer med balansert og bærekraftig utvikling knyttet til hva som vil ligge i samfunnsutviklerrollen som ble nevnt i Oppgavemeldingen, og til helhet og samordning i den fylkeskommunale virksomhet. Det var også utfordringer med tanke på innbyggerinvolvering i form av en innbyggerundersøkelse og gjennomføring av denne. Fylkestingsvalget høsten 2015 ble også trukket fram som en utfordring, med mulighet for nye representanter som ikke har vært direkte involvert i spørsmålet om samling av trøndelagsfylkene tidligere. Utfordringene knyttet til økonomi ble også kommentert av prosjektlederen under intervjuet, som viste til at det i regjeringens utredning sto at fylkene ikke ville tape noe ved en sammenslåing, men at man gjennom Trøndelagsutredningen avdekte at de ville det. Prosjektsekretær Erling Bergh konkretiserte dette mer, og sa at det ville få konsekvenser for rammeoverføringen. Dette førte til en ekstra runde på det med økonomi, opp mot departementene, for å få dette avklart.

Videre ble det i underveisrapporten opplyst om organiseringen av prosjektet, hvor det var 15 arbeidsgrupper samt en tillitsvalgtgruppe som jobbet med den delen av arbeidet som gjaldt fylkeskommunens egen virksomhet. For å ivareta eksterne interesser hadde man etablert en referansegruppe bestående av tillitsvalgte, i tillegg til at man hadde opprettet kontakt med representanter fra de to fylkesmannsembetene, samt kommunene Steinkjer og Trondheim. I arbeidet med å etablere en referansegruppe hadde de gjort flere forsøk på å få på plass en

referansegruppe for næringsliv, uten at det var i orden enda. Det hadde også tatt noe tid å få etablert den eksterne tillitsvalgtgruppa.

Slik det fremkommer av saksprotokollen for sak 53/15 i fylkestinget i Sør-Trøndelag ble det fremmet noen forslag av en representant fra Rødt. Forslagene var at en eventuell sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag først burde skje etter en folkeavstemning, at man avklarte hvordan man kunne sikre minst like bred politisk representasjon geografisk i et felles fylkesting, og at det burde utarbeides en plan for å motvirke negative distriktpolitiske utviklingstrekk. Ved votering falt forslagene, og det ble fattet vedtak om at fylkestinget tok underveisrapporten til orientering. Folkeavstemning var dermed også en sak som ble tatt opp til debatt i Sør-Trøndelag. Det er interessant å merke seg at partiene hadde ulike meninger i de to fylkene. Dette ble under intervjuene påpekt av både prosjektleder for utredningsarbeidet og fylkestingsrepresentanten for FrP i Sør-Trøndelag. Partiene fant ikke sammen over grensene, og hadde ulike meninger om sammenslåing. Prosjektleder Ole Tronstad forklarer det slik:

*”De partiene som var imot i Nord-Trøndelag fant ikke sammen med sine parti i Sør. For eksempel så var jo Senterpartiet i Sør-Trøndelag for, og det samme var det vel med SV. SV i sør var for, mens de var imot i nord. De var vel med og mente at det burde være en folkeavstemning i sør, men de var tydelig for sammenslåing”.*

I behandlingen av underveisrapporten i Nord-Trøndelag, kommer det frem av saksprotokollen for sak 41/15 at det ble fremmet et forslag på vegne av SV og Sp. Forslaget sa at tidsplanen for Trøndelagsutredningen skulle tilpasses den nasjonale tidsplanen, at mandatet for utredningen skulle utvides for å belyse konsekvensene av Stortingets behandling av Oppgavemeldinga, samt konsekvenser av endringer i inntektssystemet og konsekvensene av en mulig endring av eierskapet til NTE. Fra FrP i Nord-Trøndelag ble det foreslått at Trøndelagsutredningen skulle avsluttes. Også her det fattet vedtak om at man tok underveisrapporten til orientering, uten endringer i form av forslagene som ble presentert.

NTE-eierskap kom på banen i Nord-Trøndelag under behandlingen av sak 43/15 ”Eiermelding 2015, NTE”. Som det fremkommer av saksprotokollen for sak 43/15 ble det vedtatt at man med fortsatt nordtrøndersk eierskap åpnet opp for at selskapet, om nødvendig, kunne hente inn kapital fra deleiere i datterselskap, men at NTE Energi AS fortsatt skulle ha 100% fylkeskommunalt eierskap. Det ble dermed et kompromiss mellom flertallspartiens forslag om delprivatisering, og de øvrige partienes ønske om å beholde nordtrøndersk

eierskap. Dermed åpnet man for en delprivatisering av NTE-eierskapet, noe som medførte debatter i ettertid. Dette ble spesielt tatt opp under valgkampen høsten 2015, noe jeg kommer tilbake til i neste avsnitt. Videre ble det også fattet vedtak om at kommunene i Nord-Trøndelag skulle overta hovedeierskapet av NTE dersom fylkeskommunen opphørte som egen enhet. Prosjektlederen for utredningsarbeidet forklarte at når dette ble avklart så var det ikke noe uenighet om det. Spørsmålene videre ble knyttet til det med økonomi, og hvorvidt de fylkeskommunale tjenestene ville bli rammet med dårligere videregående skole, ved at kommunene fikk NTE. Prosjektsekretæren for utredningsarbeidet forklarte at problemet og debatten etter dette ble hvordan kommunene skulle fordele eierskapet seg imellom.

Sensommeren og høsten 2015 var preget av fylkesvalgkamp og i den forbindelse var sammenslåingen av Trøndelag var en viktig sak i Nord-Trøndelag. Nord-Trøndelag SV viste til at de ønsket å ta vare på Nord-Trøndelag som eget fylke, og sa klart nei til åpne opp for delprivatisering av NTE (Strøm 2015). Nord-Trøndelag FrP presiserte at de var prinsipielt imot fylkeskommunen som forvaltningsnivå, men at de forholdt seg til stortingsflertallets ønske om å beholde tre forvaltningsnivå. De ville også å gå imot sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag, på bakgrunn av at det ville gi en dårligere økonomisk situasjon for innbyggerne. Når det gjaldt NTE ville Nord-Trøndelag FrP at selskapet burde fordeles på innbyggerne i fylket for å sikre nordtrøndersk eierskap (Torgnesøy 2015). For Nord-Trøndelag Sp var det uaktuelt med delprivatisering av NTE, og de ville være en motvekt mot planene om å slå sammen Nord-Trøndelag med sørfylket (Rossing 2015b). Høyre tok til ordet for et samlet Trøndelag, med administrasjon i Steinkjer (Winge, Bleikvassli og Agdestein 2015). Valgkampen ble dermed preget av flere av sakene tilknyttet en sammenslåing av fylkene, hvor partiene viste sine standpunkt i sakene. Gjennom valgkampen ble Nord-Trøndelag Ap beskyldt for å ikke være tydelig i deres standpunkt om sammenslåing av trøndelagsfylkene, men de holdt fast ved at man ikke hadde besluttet noe enda og at man var i en utredningsfase. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag beskrev valgkampen som tøff, fordi de holdt fast ved sitt standpunkt:

*”Vi sa at nå har vi satt i gang en utredning med tanke på sammenslåing og vi beslutter ikke noe før vi har sett den utredningen. Det ble jo av noen, i alle fall i ettertid, tolket som at vi ikke har vært tydelig. Men i valgkampen så ble jo vi kjørt på det hele tiden, at vi hadde, at vi ville legge ned Nord-Trøndelag. Og i tillegg så var jo NTE et viktig spørsmål i dette i valgkampen, og som var vesentlig tilknyttet til debatten om sammenslåing.”*

Under valget i 2015 ble Torgeir Strøm valgt inn som representant for SV til fylkestinget i Nord-Trøndelag. Han mente at valget i 2015 var særdeles viktig, og argumenterte for at Ap og Høyre prøvde å tone ned fylkessammenslåingsspørsmålet.

*” Vi i SV mener jo at det var på grensen til det uredelige fra Ap, der de sa at de hadde ikke vedtatt at de skulle ha en fylkessammenslåing, de ville høre på folket sine råd, men der de hadde store problemer i valgkampen med å argumentere for sitt standpunkt og ville helst ikke diskutere fylkessammenslåing i det hele tatt. Mens vi på den andre siden mente at Ap og Høyre allerede hadde vedtatt sin strategi og at de over hodet ikke var interessert i å høre hva folket ville i denne debatten.”*

Torgeir Strøm forklarte at valgresultatene gjorde at flertallet krympet veldig, og samarbeidskonstellasjonen mellom Ap, Høyre og KrF sto i fare for å ikke få flertall. Flertallet berget likevel marginalt, Ap slapp å forholde seg til Sp og SV i et samarbeidsspørsmål, og kunne dermed fortsatte samarbeidet med Høyre.

Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag så også på valghøsten 2015 som en viktig episode i prosessen, som medførte legitimitet til prosessen man var inne i da denne sto seg gjennom valget. I Sør-Trøndelag kom Mats Ulseth Ramo inn for Sør-Trøndelag FrP. Tore O. Sandvik ble klar for sin fjerde omgang som fylkesordfører, og sa at oppslutningen om Ap og den politiske alliansen betydde at de kunne gå offensivt til verks når de tok fatt på store oppgaver fremover (Hansen 2015). Da han vant valget varslet han i sin første tale til fylkestinget at han trodde denne perioden ville være preget av sammenslåing. Valghøsten 2015 representerte dermed noen endringer knyttet til representantene på fylkestingsnivå, men utgjorde ikke endringer i samarbeidskonstellasjoner eller standpunkt i debatten.

#### [5.3.4: Trøndelagsutredningen presenteres og folkeaksjonen lanseres](#)

4. November 2015 ble Trøndelagsutredningen og den politiske intensjonsplanen lagt fram av fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag og fylkesordføreren i Sør-Trøndelag. Intensjonsplanen viste at de to fylkene skulle slå seg sammen fra 1. Januar 2018, med delt administrasjonssted. Den nye ordføreren skulle være i Trondheim, mens den nye regionadministrasjonen skulle legges til Steinkjer. Den nye regionen skulle styres etter formannskapsmodellen, slik som Sør-Trøndelag, og det nye navnet skulle være Trøndelag. NTE-eierskapet skulle overføres til kommunene i Nord-Trøndelag før sammenslåingen mellom fylkene fant sted. Her fikk man mye informasjon om hva man kunne forvente ved en sammenslåing av trøndelagsfylkene, og



en rekke saker som hadde vært viktige ble avklart. Likevel var ikke kampen om å beholde Nord-Trøndelag som et eget fylke over. Fylkeslederen for Nord-Trøndelag Sp var fortsatt for et eget fylke i nord, og ønsket på nytt å fremme forslag om en folkeavstemning i forbindelse med stortingsvalget i 2017 (Tiller 2015).

Gjennom debatten om administrasjonssted ble også Steinkjer kommune og Trondheim kommune koblet på prosessen. Flere av informantene forklarte at det for Steinkjer sin del var viktig å beholde arbeidsplassene man hadde hatt som fylkeshovedstad i Nord-Trøndelag fylkeskommune. De så faren for å miste sin posisjon og sysselsetting. I sør var det viktig at man anerkjente Trondheim som tyngdepunktet i Trøndelag, som regionhovedstad, med synlig makt og status. Flere informanter viste til at administrasjonssted var viktig for begge sider. Dersom alt hadde blitt lagt til enten Steinkjer eller Trondheim, så hadde motstanden rundt dette blitt så stor at det ville ha blitt vanskelig å gjennomføre prosessen. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag fremhevet viktigheten av at de i sør fylket forsto at det var en vanskelig prosess i nord, og at de viste velvilje i denne prosessen. Videre forklarte hun også at det var en egen prosess med Trondheim kommune, hvor de fikk bidra med å si hva som var viktig for dem og at man fikk til en forståelse med Trondheim om Steinkjer sin rolle også. Dette ble også tatt opp av prosjektsekretæren for utredningsarbeidet, at man i utarbeidelsen av intensjonsplanen måtte få en avklaring med Trondheim kommune og ordføreren, om hvordan man kunne fordele ting mellom Steinkjer og Trondheim.

På møte 24. November 2015 vedtok fylkesutvalget i Sør-Trøndelag og fylkesrådet i Nord-Trøndelag at Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen skulle legges ut på offentlig høring. Saksprotokollene for sak 197/15 i fylkesrådet i Nord-Trøndelag, og sak 317/15 i fylkesutvalget i Sør-Trøndelag viser til at fristen for å avgi uttalelse ble satt til 5. Februar 2016, og at vedtaket om offentlig høring ble enstemmig vedtatt. I Sør-Trøndelag ble det vedtatt med en protokolltilførsel fra en representant fra MDG og en representant fra SV som mente at man måtte legge spørsmålet om sammenslåing av fylkene ut til folkeavstemning samtidig som Stortingsvalget 2017.

I desember 2015 ble det avholdt fylkesting i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, hvor de behandlet underveisrapport nummer to for utredningen. I underveisrapporten kom det fram at man siden siste underveisvurdering hadde gjennomført avklaringsmøter med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fått avklart at man ikke skulle tape inntekter på grunn av

kriterieeffekter i inntektssystemet ved en sammenslåing. Det ble opplyst om at dersom det ble fattet vedtak om samling av Trøndelag i fylkestingene i april 2016, var det mulig at Stortinget kunne beslutte sammenslåing allerede i vårsesjonen 2016. Både Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen var ferdigstilt og offentliggjort for høring. Den videre prosessen ble presentert, med gjennomføring av innbyggerhøring i siste del av høringsperioden, utarbeidelse av søknad etter forsøksloven om nye oppgaver til fylkeskommunen, et felles fylkesting for fylkene 2.-3. mars før avsluttende behandling i fylkestingene i april 2016. Som det fremkommer av saksprotokollen for sak 149/15 i Sør-Trøndelag fylkesting, ble saken enstemmig vedtatt til orientering. I saksbehandlingen i Nord-Trøndelag hadde representanter fra Sp og SV forslag om tillegg til vedtaket, hvor de var bekymret for den raske behandlingen, og ønsket at behandlingen av Trøndelagsutredningen burde tilpasses nødvendige avklaringer fra nasjonalt hold. Saksprotokollen for sak 81/15 i Nord-Trøndelag fylkesting viser til at forslaget falt, og at man også her vedtok å ta saken til orientering.

Utredningsarbeidet ble gjenstand for krass kritikk fra motstanderne til sammenslåing. Torgeir Strøm (SV) forklarte at de som var imot en sammenslåing og for folkeavstemning mente at analysen var meget ensidig og meget snever:

*” Vi mente jo det at i all hovedsak så brukte de den utredningen til å argumentere for en delt løsning når det gjaldt administrasjon og politisk senter mellom Steinkjer og Trondheim, og at det ble sagt noe rundt dette med å ta vare på arbeidsplassene til arbeidsfolk, og det var jo viktig. Men i veldig liten grad så kom man inn på de store utfordringene rundt dette med sentralisering, bosetting og dette i det nye Trøndelag. Så jeg tror en del av oss, vi kalte det vel et makkverk fra talerstolen, den utredningen. En ensidig utredning etter vårt syn, når det gjaldt å skulle utrede et så viktig spørsmål.”*

Han mente de viktige sakene ble skjøvet under teppet, at hovedfokuset ble på delingen mellom Steinkjer og Trondheim, og presiserte at Trøndelag er mye mer enn bare Trondheim-Steinkjer. Han viste videre til at argumentene tilbake handlet om at det var en objektiv og bred analyse, og at det var en utredning som skulle leses av folk flest.

7. desember 2015 ble Folkeaksjonen lansert, med 19 forskjellige organisasjoner<sup>2</sup>. Deres mål var at nordtrønderne skulle få si ja eller nei i en folkeavstemning om et sammenslått Trøndelag. ”- Opprettelsen av et Stor-Trøndelag vil påvirke alle på mange plan, og derfor er det viktig for demokratiet at alle blir hørt. Vi ønsker at alle, fra enkeltpersoner til kommuner, skal være med på aksjonen”, sa aksjonens leder (Nestvold 2015).

Folkeaksjonen for folkeavstemning ble dermed en viktig aktør i prosessen, som fremmet ønsket om folkeavstemning i beslutningen om en samling av trøndelagsfylkene. Ved opprettelsen av folkeaksjonen fikk man i følge fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag også tydeligere fronter i debatten:

*”Det var jo spesielt da man opprettet denne folkeaksjonen for folkeavstemning, så ble det jo en veldig klar front mellom dem som var medlemmer der og oss som ikke var det. Og det er klart det var der veldig mange, som jeg oppfatter det, i Arbeiderpartiet som også følte seg veldig presset da. Fordi det ble et sånt massivt trykk på det som mange opplever handler om kjernen i demokratiet, at folk skal få være med å beslutte. Eller, få lov til å si sin mening. Det var jo litt nyansen i hva det er man snakker om når man snakker om å få lov til å være med å si sin mening og få lov til å være med å beslutte. Men det handler veldig mye om at det ble en veldig tydelig front mellom de som mente at de var demokratisk, som hørte til folkeaksjonen eller støttet den, og vi på den andre siden som mente at vår prosess var demokratisk, selv uten folkeavstemning.”*

Torgeir Strøm (SV) forklarte at det var Sp og SV som tok initiativ til folkeaksjonen ”Ja til folkeavstemning”, og at det var viktig for de som ville ha folkeavstemning å klare å trekke inn flere aktører, for å skape et sterkere krav. Deler av LO var også med i folkeaksjonen, som tradisjonelt sett er en nær samarbeidspartner for Ap. Kravet om folkeavstemning ble sterkere og sterkere utover etterjulsvinteren 2016, hvor også ordførere fra Ap i kommunene i Nord-Trøndelag sto fram og støttet kravet.

---

<sup>2</sup> Nord-Trøndelag Rødt, Rød Ungdom Nord-Trøndelag, Nord-Trøndelag SV og SU, Senterungdommen, Sp, Miljøpartiet De Grønne, Grønn Ungdom, FrP, Nord-Trøndelag Bonde- og småbrukarlag, Nord-Trøndelag Bondelag, NTE Klubben – El & IT, Bygdeungdomslaget, Fellesforbundet avd. Innherred, Fellesforbundets klubber på Kværner Verdalen, Fellesforbundet Namdal, Fagforbundet Nord-Trøndelag, Fagforbundet Verdalen og LO i Namsos og Verdalen (Malmo 2015).

### 5.3.5: Oppsummering av utredningsfasen

#### *Aktørbildet*

Utredningsfasen startet da mandatet for felles utredning ble vedtatt i oktober 2014, og man begynte et administrativt samarbeid mellom fylkene. Her ble deltakere på administrativt nivå aktivisert i prosessen, gjennom deltakelse i arbeidsgruppene som skulle utrede de ulike temaene i mandatet. Den politiske delen av fylkeskommunene i form av fylkesting, fylkesråd og fylkesutvalg ble aktivert gjennom underveisvurderinger av utredningsarbeidet.

Valget høsten 2015 ble en spennende episode i beslutningsprosessen, hvor man i Nord-Trøndelag sto i fare for å miste flertallssamarbeidet som kjørte prosessen. Valget medførte endringer knyttet til representantene på fylkestingsnivå, men ble ikke utslagsgivende for samarbeidskonstellasjoner eller standpunkt i prosessen.

Etter at Trøndelagsutredningen var presentert ble folkeaksjonen lansert. Folkeaksjonen skulle bli en viktig aktør i samfunnsdebatten, og besto av 19 forskjellige organisasjoner som ønsket å påvirke prosessen mot å avholde en folkeavstemning om et sammenslått Trøndelag. Ved opprettelsen av folkeaksjonen ble frontene i prosessen tydeligere, og det ble en større intensitet.

#### *Saksbildet*

Fylkeskommunene fikk mulighet til å gi innspill til nasjonale myndigheter i forbindelse med kommunereformen, om behovet for det folkevalgte nivå, og dette forvaltningsnivåets struktur og oppgaver. Da Oppgavemeldingen kom våren 2015, gav den lite informasjon om fremtidig organisering og oppgaver. I fylkene fattet man vedtak om nye oppgaver, som en klar melding om forventningene man hadde. Spørsmålet om hvorvidt oppgaver eller region skulle komme først var viktig, og det ble etter hvert klart at flertallet gikk for at man skulle rigge seg til først for så å kreve oppgavene.

I juni presenterte prosjektgruppen den første underveisrapporten, om utviklingen i arbeidet. Her ble det trukket fram noen utfordringer som følge av at det nasjonale regionreformprosjektet var under utvikling. I behandlingen av saken i Sør-Trøndelag ble det fremmet et forslag om folkeavstemning, avklaring om politisk representasjon og en plan for å motvirke negative distriktpolitiske utviklingstrekk. Forslagene falt, og man tok

underveisrapporten til orientering. I behandlingen i Nord-Trøndelag ble det fremmet forslag om at prosessen i Trøndelag burde tilpasses den nasjonale prosessen og at man burde utvide utredningsmandatet til å omfatte konsekvensene av Oppgavemeldingen, samt konsekvenser av endringer i inntektssystem og eierskap i NTE. Også her ble det kun fattet vedtak om at underveisrapporten ble tatt til orientering. I behandling av sak om NTE-eierskapet ble det åpnet for delprivatisering av NTE, og presisert at kommunene skulle overta hovedeierskapet dersom fylkeskommunen opphørte som egen enhet. Debatten knyttet til NTE etter dette var knyttet til fordelingen av eierskapet mellom kommunene.

Høsten 2015 var preget av valgkamp, og i Nord-Trøndelag ble valgkampen preget av de sakene som hadde blitt brakt på banen gjennom prosessen. Her ble NTE-eierskap, administrasjonssted og sammenslåing av fylkene viktige tema. Partiene viste sine standpunkt i prosessen, og Ap ble beskyldt for å være utydelig da de presiserte at de var i en utredningsfase og dermed ikke hadde besluttet noe rundt en sammenslåing enda.

Den ferdigstilte Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen ble presentert i november 2015, og man fikk svar på en rekke saker som hadde vært tatt opp gjennom prosessen. Det ble vedtatt at dokumentene skulle legges ut på høring med frist til 5. Februar 2016, og opposisjonspartiene i Nord-Trøndelag fremmet nok en gang ønsket om å gjennomføre en folkeavstemning.

I desember 2015 ble den siste underveisrapporten for utredningsarbeidet presentert, og viste at man hadde fått avklart utfordringen som ble presentert i den forrige rapporten knyttet til økonomi og inntekter. Det ble gitt en beskrivelse av prosessen videre, og informert om at et vedtak om sammenslåing i apriltinget kunne føre til at Stortinget besluttet sammenslåing allerede vårsesjonen 2016. Trøndelagsutredningen ble gjenstand for krass kritikk fra motstanderne til sammenslåing, som uttrykte bekymring for den raske behandlingen og mente at utredningsarbeidet ikke gikk nok inn på de store utfordringene i det nye Trøndelag. De som argumenterte mot dette mente at det var en objektiv og bred analyse.

## 5.4 Vedtaksfasen

### 5.4.1: Kravet om folkeavstemning

Det siste halvåret før vedtaket om sammenslåing av trøndelagsfylkene ble fattet var preget av et massivt krav om folkeavstemning i forbindelse med høringsrunden og intensjonsplanen. I januar gikk Trøndelagsmøtet av stabelen, hvor kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) deltok. Her lovet han at fylkesmannen skulle til Steinkjer dersom det ble en sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag. Trøndelagsfylkene fikk skryt for å ha vist politisk handlekraft, og hvis kritikerne ville få gjennomslag for folkeavstemning om fylkessammenslåing, så måtte de nå være villige til å sette fylkesmannsembetet på spill (Langfjord og Prestvik 2016). Dermed ble saken om Steinkjer som administrasjonssted på mange måter avklart, og fikk ikke samme slagkraft i debatten. Mats Ramo (FrP) forklarte at dette ble en viktig ekstern hendelse, hvor man så at det også var vilje høyere opp i systemet. Prosjektlederen for Trøndelagsutredningen trakk også frem denne hendelsen som et bidrag til et stemningsskifte, og mente at det kanskje ble tungt for motstanderne å være så ”kategoriske”. Han mente at man kunne merke det i argumentasjonen, at frontene var litt mykere. Det ble også klart at de som var for en sammenslåing ble enda tydeligere for etter dette.

I forbindelse med høringsrunden ble det arrangert folkemøter rundt omkring i Nord-Trøndelag, hvor man også endte opp med å diskutere folkeavstemning. Prosjektsekretæren for Trøndelagsutredningen var med på noen informasjonsmøter:

*”Det var veldig mye kjøp og snakk om folkeavstemningsspørsmålet. De andre vesentlige tingene omkring hva det her dreide seg om kom faktisk lite opp i diskusjonen. Det ble på et vis konsentrert om at vi vil ha folkeavstemning.”*

Dette ble også bekreftet av fylkesordføreren i Sør-Trøndelag, som mente at ”prosessen i Nord-Trøndelag ble så fokusert rundt løsningen på NTE og for og imot folkeavstemning at man gikk lite inn på realitetene”. Folkeavstemningsspørsmålet har vært det som engasjerte mest og vært det debatten har dreid seg mest om i Nord-Trøndelag. Debatten om folkeavstemning fikk på mange måter et høydepunkt, og nytt fotfeste, da fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag fikk overlevert 9400 underskrifter fra lederen i ”Ja til folkeavstemning” den 4. Februar 2016. Fylkesrådslederen registrerte at de hadde mobilisert voldsomt, og var

imponert over det, men hevdet likevel at hun mente at man hørte innbyggerne og hadde god kunnskap om hva de mente (Malmo 2016). Underskriftene ble også brakt inn som innspill til høringsresultatene, og ble av opposisjonen brukt som et argument for at man i Nord-Trøndelag ønsket å bli hørt i saken som sammenslåing. Informantene tilknyttet prosjektgruppa for Trøndelagsutredningen forklarte at det ble lagt et løp med offentlig høring hvor både organisasjoner, kommuner og enkeltpersoner kunne få uttrykke sin mening om prosessen, og dermed bidra til grunnlaget for den videre prosessen. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag trakk fram kommunene som viktige premissleverandører gjennom sine høringsuttalelser.

#### 5.4.2: Felles fylkesting 2.-3.mars 2016

I forkant av felles fylkesting på Hell i Stjørdal i starten av mars, som for øvrig var det siste fylkestinget før man skulle fatte endelig vedtak, ble det klart at Torgeir Strøm (SV) ønsket å komme med en ”siste bønn” fra opposisjonen. Han ville fremme en forespørsel om å etterkomme det massive kravet om folkeavstemning, og mente at en sammenslåing ikke ville ha legitimitet blant nordtrønderne uten en folkeavstemning, og ville dermed stille spørsmål til fylkesrådslederen om dette (Juul 2016).

2.-3. Mars 2016 ble det holdt felles fylkesting for Nord- og Sør-Trøndelag, hvor man startet med en felles del hvor høringssvarene og innbyggerundersøkelsen ble presentert. Innbyggerundersøkelsen viste at 54% var positive til fylkessammenslåing, og at flere var positive enn negative til sammenslåing i begge fylkene (Clausen 2016). Som det fremkommer av møteprotokollen for fylkestinget i Nord-Trøndelag 2-3. Mars 2016, ble spørsmålet om folkeavstemning, som ventet, satt på dagsordenen gjennom sak 3/16 ”Interpellasjon om folkeavstemning i spørsmålet om fylkessammenslåing” fra Torgeir Strøm (SV). Her ble det påpekt at det var et massivt krav om folkeavstemning, og at LO på sitt fylkesmøte hadde et enstemmig vedtak som krevde folkeavstemning i saken. Det ble vist til at folkeaksjonen ”Ja til folkeavstemning” hadde levert 9400 underskrifter med krav om folkeavstemning, og at mange formannskap/kommunestyre hadde krevd det samme. Med bakgrunn i kravet om folkeavstemning ble det stilt spørsmål til fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag om hvordan fylkesrådet forholdt seg til det massive kravet, og hvorvidt de ville etterkomme det.

I sitt svar sa fylkesrådslederen at engasjementet var imponerende og gjorde inntrykk. Hun påpekte til at innbyggerne hadde hatt flere muligheter til å si hva de mente om saken gjennom den offentlige høringen, opinionsundersøkelsen og ved folkemøtene i fylket. Hun viste til at flere instanser mente at det var den beste måten å høre innbyggernes oppfatninger på, og løftet spørsmålet om hvorvidt innbyggerne via en avstemning skulle *avgjøre* saken. Hun mente at avgjørelsen måtte tas av det organet som var formelt utpekt til å ta den: fylkestinget, og konkluderte med at det nordtrønderske samfunnet hadde blitt hørt.

På vegne av posisjonspartiene Ap, KrF og Høyre, ble det fremmet forslag om å parkere spørsmålet om folkeavstemning, som ble vedtatt med 20 mot 15 stemmer. Det ble dermed spikeren i kista for diskusjonen om folkeavstemning, noe som ikke ble godt mottatt av representantene fra Sp og SV. Representanten fra Sp beskyldte fylkesrådet for å drive en skinnprosess, og representanten fra SV uttrykte stor skuffelse over fylkesrådslederens svar (Juul og Prestvik 2016a).

#### 5.4.3: Den siste tiden før avgjørelsen

I midten av mars ble et enstemmig representantskap i Nord-Trøndelag Ap enig om å stille seg bak innstillingen om å slutte seg til intensjonsplanen om samling av Trøndelag, og det ble dermed klart hva partiet formelt mente om sammenslåing (Nordmelan 2016). På spørsmål om episoder i prosessen som hadde vært viktig for utfallet valgte fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag å trekke frem det at man i Ap, som en sentral aktør, besluttet at de var for en sammenslåing av Trøndelag på vårparten 2016. Hun mente det var helt avgjørende. Hun beskrev det likevel som en ganske kronglete prosess, og at skepsisen innad i Ap ikke nødvendigvis handlet om ja eller nei til sammenslåing, men heller hvordan Ap på et demokratisk vis skulle behandle prosessen med tanke på kravet om folkeavstemning.

Under et folkemøte på Stiklestad i starten av april erkjente fylkeslederen for Nord-Trøndelag Sp at slaget mot en trøndelagssammenslåing var tapt, og ønsket nå å kjempe for et sterkt og samlet Trøndelag fremover. Folkemøtet skjedde samme dag som kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) la fram regionmeldingen (Juul og Prestvik 2016b). Torgeir Strøm (SV) forklarte at man både i SV og Sp følte at prosessen gikk fort, men at de mot slutten innså at de antakeligvis ikke kom til å få til å presse Ap til å gå inn for en folkeavstemning. Selv om folkeaksjonen ble sterk, så ble den ikke sterk nok til å snu Ap i



slutten av prosessen før vedtaket ble fattet. Han forklarte videre at de dermed snudde på hælen og sa at når vedtaket var gjort ville de være med på å fremme sine interesser i det nye Trøndelag.

Regionreformen ble lagt frem 5. april 2016, ved Meld. St. 22 (2015-2016) ”Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver”. Regionreformen skal bidra til ”forenkling og tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling” (Meld. St. 22(2015/2016):8). Det ble klart at regjeringen ønsket om lag 10 nye regioner, hvor oppgaver og ansvar som ligger til fylkeskommunen i dag videreføres, med unntak av de oppgaver som på bakgrunn av kommunereformen var vedtatt flyttet til kommunene. Både fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag og fylkesordføreren i Sør-Trøndelag forklarte at prosessen man startet i Trøndelag hadde vært med på å drive regionreformen frem. Stortingsmeldingen presenterte ikke noen konkrete oppgaver de nye regionene kunne tenkes å få fra staten, men følgende områder ble nevnt: infrastruktur, næringsutvikling, utdanning og kompetanse, kultur, kulturminner, friluftsliv og integrering (Juul og Prestvik 2016b). Veien videre for trøndelagsfylkene var felles fylkesting i slutten av april, hvor sammenslåingen av Trøndelag skulle avgjøres.

Under felles fylkesting 26. – 28. april på Stiklestad ble fremtiden for trøndelagsfylkene avgjort. I møteprotokollen fra fylkestinget i Nord-Trøndelag vises det til at det i sak 11/16 ble fremmet et alternativ til sammenslåingen på vegne av Sp og SV. De foreslo at Nord-Trøndelag skulle opprettholdes som eget fylke, slik de også hadde gjort tidligere gjennom prosessen. Forslaget falt, og fylkestinget vedtok med 21 mot 14 stemmer å søke Stortinget om en samling av trøndelagsfylkene. I behandlingen i Sør-Trøndelag fylke viser møteprotokollen at det i sak 23/16 ble det fremmet et forslag på vegne av Sp, MDG, SV, Rødt og PP om at sammenslåingen skulle avgjøres gjennom en rådgivende folkeavstemning, og at sak 23/16 ”Søknad om sammenslåing” burde utsettes til en slik folkeavstemning var gjennomført. Forslaget falt, og fylkesutvalgets innstilling fikk 41 mot 2 stemmer, og man vedtok også her å søke Stortinget om en samling av trøndelagsfylkene. Like før kl. 12.00 den 27. april 2016 fattet altså de to fylkestingene likelydende vedtak om å søke Stortinget om sammenslåing fra 1. januar 2018.

Flere av informantene trekker fram Trønder-Avisa og Adresseavisen som viktige aktører gjennom prosessen, ved at de satt dagsordenen for samfunnsdebatten rundt sammenslåingen. Torgeir Strøm (SV) forklarte at det først var i innspurten at Adresseavisen speilet den

spennende kampen som var i Nord-Trøndelag, i håp om og i påvente av at de som kjempet for sammenslåing i nord skulle vinne fram. Mats Ramo (FrP) beskriver Adresseavisen som positiv i sin fremstilling av sammenslåingsdebatten, og at Trønder-Avisa ikke var like ”happy”. Trønder-Avisa var en sterk pådriver i Nord-Trøndelag ved å kjøre saken om folkeavstemning som en kjempesak og at de hadde egne meningsmålinger som viste negative holdninger til sammenslåing.

#### 5.4.4: Oppsummering av vedtaksfasen

##### *Aktørbildet*

Folkeaksjonen aktiviserte aktører utenfor de formelle partene i fylkestingene, og skapte stort engasjement og intensitet på etterjulsvinteren 2016. Gjennom den offentlige høringsrunden fikk man innspill fra organisasjoner, kommuner og enkeltpersoner, som ble viktige premissleverandører for arbeidet med den videre prosessen. Det ble avholdt to felles fylkesting i denne fasen, hvor fylkestingsrepresentantene ble aktivisert for å fatte vedtak om den fremtidige organiseringen av trøndelagsfylkene.

Gjennom prosessen som helhet ble det påpekt av flere informanter at Adresseavisen og Trønder-Avisa var viktige aktører ved at de satte sammenslåingsspørsmålet på dagsordenen i samfunnsdebatten.

##### *Saksbildet*

Vedtaksfasen var preget av krav om folkeavstemning, som også representerer den saken som ble viktigst i debatten i Nord-Trøndelag gjennom prosessen. Debatten nådde et høydepunkt da fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag fikk overlevert 9.400 underskrifter fra folkeaksjonen ”Ja til folkeavstemning”, men flertallspartiene holdt stand. I starten av mars ble det avholdt et felles fylkesting hvor høringsuttalelsene og innbyggerundersøkelsen presenterte et flertall for sammenslåing i befolkningen. I starten av april erkjente opposisjonspartiene at slaget mot en sammenslåing var tapt, og at man ikke klarte å få gjennomslag for en folkeavstemning.

Saken om administrasjonssted ble på mange måter avklart da kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) sa at fylkesmannen skulle til Steinkjer dersom det ble en sammenslåing av fylkene.

Regionreformen ble lansert tidlig i april, gjennom Meld. St. 22 (2015/2016) ”Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver”. Et par uker senere, 26.-28. April, ble det avholdt felles fylkesting på Stiklestad hvor det ble fattet likelydende vedtak om å søke Stortinget om en samling av trøndelagsfylkene.

## Kapittel 6: Analyse

I dette kapitlet retter jeg fokuset mot analysen og avhandlingens funn. Først drøftes *aktørbildet*, og aktivisering av de ulike deltakerne og deres påvirkning på prosessen. Deretter drøftes *saksbildet* og hvordan ulike spørsmål/saker har bidratt til å komplisere debatten og utviklingen av prosessen. Etter hver del gir jeg en oppsummering av hovedfunnene. Her ønsker jeg å besvare oppgavens problemstilling:

*”Hvordan forløp prosessen og hva kan forklare at man kom til en enighet og fattet vedtak om sammenslåing av trøndelagsfylkene?”*

For å besvare problemstillingen vil jeg se nærmere på de to forskningsspørsmålene, som også utgjør hovedkategoriene for analysen, og oppbyggingen av dette kapitlet:

- 1) Hvilke aktører engasjerte seg for, og hvilke aktører engasjerte seg mot sammenslåingen, og hvordan har disse aktørene påvirket prosessen og utfallet?
- 2) Hvilke spørsmål/saker bidro til å komplisere prosessen og gjøre utfallet mindre forutsigbart?

Utgangspunktet for analysen er aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen som legger grunnlaget for deltakelse og påvirkning av beslutningsprosessen, og hvordan ulike saker bidrar til debatten og påvirker prosessforløpet. Jeg vil forsøke å forklare hvordan man kom til enighet om vedtaket gjennom å drøfte hvordan deltakere og viktige spørsmål/saker påvirket prosessforløpet og utviklingen av beslutningsprosessen. For å gjøre dette vil jeg basere meg på de tre beslutningsteoretiske modellene som ble presentert i kapittel tre: den rasjonelle modellen, politikk- /forhandlingsmodellen og garbage can-modellen.

### 6.1: Aktørbildet

Da jeg først begynte arbeidet med denne oppgaven var jeg fokusert på behandlingsprosessen i fylkestingene, som hovedaktører. Etter hvert som jeg ble mer kjent med prosessen viste det seg at det også var andre aktører involvert. I denne delen av analysen vil jeg beskrive aktiviseringen av både de formelle partene fra fylkeskommunene og aktører som engasjerte seg utover disse, og hvordan de ulike deltakerne var med å påvirke prosessen og utfallet. Som

det ble presentert i kapittel to, er det beslutningsstrukturen som regulerer deltakerstrømmen og rammer inn aktiviseringsprosessen, og dermed også hvor mange og hvilke deltakere som aktiviseres (Olsen 1978). På den måten bestemmes det hvem som kan utøve innflytelse på prosessen. Basert på strømmene vil sammenkoblingen av disse skje på ulike måter, og beskrives i de tre beslutningsteoretiske modellene.

I den rasjonelle modellen er det organisasjonens formelle struktur som styrer mye av det som skjer. Strukturen uttrykker deltakelsesrettigheter og –plikter, og kontrollerer dermed strømmen av deltakere til prosessen (Egeberg 1984). Man har en felles oppfatning av hva man ønsker å oppnå, og en felles vilje og velutviklet evne til å handle rasjonelt for å oppnå dette målet (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Politikk-/ forhandlingsmodellen understreker at organisasjonen blir sett på som en koalisjon av individ og grupper med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser (Olsen 1972). Også her er aktivisering rollebestemt, og flere deltakere representerer gjerne ulike interesser (Olsen 1978). Man er enige om hva som er problemet, men det er uenighet om hvilket løsningsalternativ som er best (Olsen 1979/1994). Partene er inndelt i relativt velavgrensede fraksjoner som vet hva de vil oppnå, og frontene mellom dem kan identifiseres (Enderud 2003).

Garbage can-modellen skiller seg fra de andre ved at mål ikke er et sentralt begrep, og at beslutningsdeltakernes mulighet til å styre prosessen er sterkt begrenset ved at de spiller en mindre framtrædende heroisk rolle enn i de andre modellene (Enderud 2003:100). Sammenkoblingen av de fire strømmene, og dermed aktiviseringen av deltakere, er et tilfældighetsprodukt. Det er uklart hvem som har rett og plikt til å delta, og fraværet av klart utformede roller kan gi store spillerom for den enkeltes intensjoner og overveielser (Egeberg 1984:40). Deltakerne er ofte aktivisert i beslutningen på deltid, og er autonome i den forstand at de kan aktivisere seg og trekke seg ut av prosessen som de vil (Enderud 2003).

### 6.1.1: Aktivisering av deltakere innen fylkeskommunene

Aktivisering av deltakere internt i de to fylkeskommunene har i stor grad vært koblet til deltakernes stilling eller rolle i organisasjonene. Det at man kobles på prosessen i form av sin rolle i en organisasjon skisseres av den rasjonelle modellen, hvor deltakelse i

beslutningsprosessen er et resultat av organisasjonsstrukturen og deltakelsesrettigheter og deltakelsesplikter skissert av denne (Egeberg 1984). Muligheten til å påvirke prosessen styres dermed av hvorvidt din rolle gir deg deltakelsesrettigheter i beslutningsprosessen.

I lys av den rasjonelle modellen vil det være rimelig å si at det var naturlig at initiativet kom fra fylkesrådsleder Anne Marit Mevassvik (Ap), som fremste talsperson i fylkestinget i Nord-Trøndelag. Fylkesrådslederen står fritt til å ta opp de sakene hun måtte ønske, basert på sin stilling og de rettighetene som ligger til den, og kunne på den måten sette i gang diskusjonen i fylkestinget i Nord-Trøndelag ved å sette problemet på dagsordenen. Det samme ble nevnt om fylkesordfører i Sør-Trøndelag, Tore O. Sandvik (Ap), som politisk leder og fremste forkjemper for en sammenslåing i Sør-Trøndelag. Han trekkes frem som en viktig aktør og støttespiller for fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag, og i følge prosjektsekretær Erling Bergh sto prosessen og utfallet i stor grad på disse to:

*” Men til syvende og sist, står og faller hele suksessen på de to hovedpersonene Anne Marit Mevassvik og Tore O. Sandvik. De har gjort et veldig skikkelig og grundig arbeid i Nord-Trøndelag med en ganske tøff situasjon, mye enklere i Sør-Trøndelag. Men den jobben de har gjort sammen de to sentrale personene der er helt, helt, min oppfatning – personlig vurdering – helt avgjørende for at det har blitt det resultatet det har blitt. Det går ikke an å si det på noen annen måte, tror jeg. Hadde det vært andre personer der tror jeg det hadde blitt et helt annet resultat.”*

Med utgangspunkt i den rasjonelle modellen kan det argumenteres for at prosessen i stor grad er styrt rasjonelt, med en klar problemdefinering og omfattende informasjonsinnhenting for å danne grunnlaget for beslutningen. De fremste politikerne i fylket har på bakgrunn av sine roller tatt grep om prosessen og holdt en stø kurs basert på deres strategi. Argumentene for en sammenslåing og bakgrunnen for initiativet endret seg ikke, og de klarte i stor grad å styre prosessen mot den løsningen de oppfattet som den beste.

Initiativet ble meget kontroversielt i Nord-Trøndelag, hvor man tidlig fikk et klart skille mellom de som var for en sammenslåing og de som var imot. I Sør-Trøndelag var situasjonen en helt annen enn i Nord-Trøndelag. I Sør var man stort sett enig og positive til en sammenslåing, og det var ikke et like stort engasjement rundt saken som det ble i Nord. Dersom man ser til kommune- og fylkessammenslåinger hvor det er stor motstand på begge sider, er det rimelig å anta at man fikk en mindre komplisert prosess i Trøndelag ved at man kunne fokusere på prosessen i Nord. Det kan også tenkes at det var avgjørende at Sør-

Trøndelag var en raus storebror, som viste velvilje og forståelse for at situasjonen var vanskelig i Nord-Trøndelag. I Sør-Trøndelag ble representanter fra i fylkesting og fylkesutvalg koblet på prosessen etter henvendelse fra Nord-Trøndelag fylkesting, og de ble aktivisert på bakgrunn av sin politiske rolle.

Allerede tidlig i prosessen kunne man se at de mest fremtredende partiene for og imot en sammenslåing ville bli de førende i prosessen i Nord-Trøndelag. En slik koalisjonsordning skisseres av politikk-/ forhandlingsmodellen, hvor man forsøker å jobbe mot at sine særinteresser skal få gjennomslag (Jacobsen og Thorsvik 2013). I Nord-Trøndelag var det Ap i et flertallssamarbeid med Høyre som drev prosessen framover, og sto sterkt på deres standpunkt i de sakene som dukket opp underveis. Flertallssamarbeidet bidro til at de i stor grad kunne styre prosessen, selv om de møtte hard motstand fra opposisjonen. På opposisjonssiden var det Sp med fylkeslederen og SV med Torgeir Strøm som var de mest fremtredende aktørene. Aktiviseringen av de to mest sentrale deltakerne på opposisjonssiden kan forklares både i lys av den rasjonelle modellen og politikk-/ forhandlingsmodellen. På den ene siden kan man forklare aktiviseringen på grunnlag av deres rolle i partiet, og på den andre siden kan det også tenkes at deres tydelige standpunkt i saken også bidro til at de tok de rollene som de gjorde.

Aktiviseringen av Ole Tronstad, prosjektleder for utredningsarbeidet, kan sies å være et resultat både tilknyttet organisatorisk rolle som saksutreder og som et tilfældighetsprodukt i form av at han hadde vist interesse for temaet tidligere. Høsten 2013 skrev han en eksamensoppgave om samme tema, som ble overlevert som innspill til politisk ledelse. I følge Tronstad selv var dette noe av grunnen til at han ble koblet på i første omgang:

*” Det var jo bare en inngang som jeg selv hadde til.. kanskje gjorde at jeg var spesielt interessert og fikk ansvaret for den første saksbehandlingen etter bestilling fra fylkestinget i desember, for da skulle vi utrede på egen hånd om det var aktuelt å ta kontakt med Sør-Trøndelag.”*

En mulig forklaring i lys av garbage can-modellen er at han utnyttet muligheten til å fortsette å jobbe med noe han syntes var morsomt og utfordrende, slik det beskrives av Jacobsen og Thorsvik (2013). Videre kan det tenkes at han gjennom å ha levert oppgaven til politisk ledelse også synliggjorde seg selv som en aktuell kandidat, fremfor andre. Garbage can-modellen vil likevel ikke gi en utfyllende forklaring for aktiviseringen, da den skildrer

deltakelse som deltidsbasert (Enderud 2003). Ole Tronstad var deltakende gjennom hele prosessen, både som saksutreder og prosjektleder, og det vil dermed også være naturlig å knytte hans tilkobling til rollen i organisasjonen slik det skisseres i den rasjonelle modellen. I etterkant av vedtaket om henvendelse til Sør-Trøndelag fikk han også ansvar for videre saksutredning og utarbeidelse av utredningsmandatet i samarbeid med administrativ ledelse i Sør. Også her ble deltakerne aktivisert i form av sin stilling i administrasjonen i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

I utredningsfasen ble flere deltakere aktivisert da man skulle utarbeide grunnlaget for den politiske beslutningen. Utredningsarbeidet ble organisert som et prosjekt, med en styringsgruppe, en prosjektgruppe og arbeidsgrupper, hvor deltakere i de to sistnevnte gruppene ble aktivisert gjennom sine administrative stillinger i fylkeskommunene. Også her ser man tydelige rasjonelle trekk, ved at deres tilkobling til prosjektet var basert på deltakelsesrettighetene tilknyttet deres stilling i organisasjonen, slik det skisseres av Egeberg (1984). Videre styres deres mulighet til å påvirke prosessen gjennom de rammene som ble satt av mandatet, som grunnlag for den omfattende informasjonsinnsamlingen som bidro til det endelige beslutningsgrunnlaget.

I styringsgruppen var det deltakere fra både politisk og administrativ del av fylkeskommunene, hvor de to politiske aktørene også var de fremste forkjemperne for en sammenslåing. Også her kan tilkoblingen knyttes til deres stilling, og tilhørende deltakelsesrettigheter, som øverste ledere i fylkeskommunene. Styringsgruppen fikk mulighet til å være med på å løfte opp og diskutere flere problemstillinger underveis, noe som gjorde jobben med intensjonsavtalen enklere, da man hadde avklart en rekke utfordringer allerede. På den ene siden kan det i lys av politikk-/forhandlingsmodellen tenkes at de politiske aktørenes interesser i prosessen også var med når man fattet beslutninger innad i prosjektet som en del av styringsgruppen. Dette ville være en unik mulighet til å kunne fremme sine interesser og påvirke prosessen i deres favør. På den andre siden vil den rasjonelle modellen knytte deres aktivisering til et ønske om å innhente mest mulig informasjon om fordeler og ulemper slik at man kunne fatte en best mulig beslutning. Trøndelagsutredningen endte opp med å motta kritikk, og det var aktører som mente at det var grunnlag for å karakterisere den som et bestillingsverk som argumenterte for en delt administrasjonsløsning uten å gå inn på de store utfordringene. Utredningen *var* også på mange måter et bestillingsverk, da utredningsmandatet var laget på bestilling på enkelte områder begge fra begge fylkestingene.



Trøndelagsutredningen var derfor et svar på de spørsmålene det var avtalt å innhente informasjon om.

I og med at det var i Nord-Trøndelag man fikk en reell debatt om saken, og man hadde klare fronter og koalisjoner mellom deltakere som forsøkte å påvirke prosessen og dens utfall, vil jeg fokusere på utviklingen av prosessen som gikk der. Politikk-/ forhandlingsmodellen viser til at individer og grupper vil jobbe for at deres særinteresser skal få gjennomslag (Jacobsen og Thorsvik 2013). Enderud (2003) presiserer at man ikke har helt motstridende mål, og dermed får grunnlag for forhandling mellom partene.

Den parti-politiske prosessen i trøndelagsfylkene er interessant med tanke på sammensettingen av koalisjoner og det at man hadde ulike standpunkt over fylkesgrensen. På fylkestinget i Nord-Trøndelag var det et flertallssamarbeid mellom Ap og Høyre som ble viktig for å kjøre saken videre. Torgeir Strøm (SV) påpeker dette samarbeidet som uvanlig i norsk politikk:

*” Og det var jo sånn at denne saken var så viktig for Ap at de opprettholdte samarbeidet med Høyre som er veldig uvanlig i norsk politikk, at du hadde et samarbeid mellom Ap, Høyre og KrF i Nord-Trøndelag, men det at Høyre og Ap samarbeidet på fylkesnivå er en meget usedvanlig ... ”*

Man kan med andre ord anse samarbeidet som en måte å opprettholde prosessen på. Andre kommenterte også dette, hvor man eksempelvis ser at Ap i samarbeid med Høyre fikk initiativet fra fylkesrådslederen til å rulle videre innledningsvis. Olsen (1972) påpeker viktigheten av å se på hvilke koalisjoner som dannes, og ressursfordelingen mellom dem. En mulig forklaring på hvorfor prosessen ”tilsynelatende” gikk rett mot en sammenslåing er at man i koalisjonen som jobbet for en sammenslåing også hadde flertallet i beslutningsorganet og dermed kunne fatte flertallsvedtak i sakene som omhandlet prosessen. Med bakgrunn i politikk-/ forhandlingsmodellen kan det derfor argumenteres for at man fikk en vinnende koalisjon som klarte å få gjennomslag for sine mål. De fikk likevel hard motstand fra opposisjonspartiene, som kjempet for at sine interesser også skulle bli hørt. Hvorvidt man klarer å påvirke prosessen er trolig knyttet til om man kan organisere ressurser for å fremme sine interesser. For å skape et ekstra trykk i saken om folkeavstemning koblet opposisjonen flere aktører på prosessen gjennom folkeaksjonen, som jeg kommer tilbake til i avsnitt 6.1.2.

Det at Høyre i Nord-Trøndelag jobbet for en opprettholdelse av fylket som forvaltningsnivå er også interessant, da Høyre i regjering hadde programfestet nedleggelse av fylkeskommunen gjennom en tonivåmodell. I Nord-Trøndelag hadde Høyre en annen inngang til spørsmålet om fylket som forvaltningsnivå, og ville dermed samarbeide med Ap. Fra Ap sin side var et ønske om å unngå nedleggelse av fylkeskommunen, mens man fra Høyre mente det var en naturlig del av utviklingen at man fortsatte med sammenslåing av kommuner og fylker. Sammenslåing kan sies å være ”mote”, noe som er i tiden, om man ser til en rekke andre sammenslåingsprosesser som har blitt gjennomført. Det kan dermed se ut til at koalisjonen var basert på en felles interesse om å beholde fylkeskommunen, men med ulik bakgrunn for samarbeidet. Det samme ble situasjonen for opposisjonssiden. Her var Sp og SV tydelig i sin koalisjon mot en sammenslåing, men også FrP i Nord-Trøndelag var mot en sammenslåing, men av andre grunner. Sp og SV var for å verne og beholde Nord-Trøndelag fylke, mens FrP mente det var unødvendig og hadde et standpunkt om at de skulle legge ned fylkeskommunen. Det ble dermed en koalisjon med sammenfallende interesser i form av at de var mot en sammenslåing, men med ulik motivasjon for aktivisering.

Flere informanter trakk også frem det at partiene hadde ulike meninger på hver sin side av fylkesgrensen. Mats Ramo (FrP) og Torgeir Strøm (SV) viste til at Sp i Sør-Trøndelag var for en sammenslåing, mens de i Nord-Trøndelag var de sterkeste forkjemperne mot en sammenslåing. Det ble også nevnt at SV i Sør-Trøndelag var for en fylkessammenslåing, mens SV i Nord-Trøndelag var en av de sterkeste forkjemperne mot sammenslåing. De fikk likevel støtte i spørsmålet om folkeavstemning. Sett i lys av politikk-/ forhandlingsmodellen er dette interessant fordi det viser at man ikke bare hadde ulike meninger mellom parti, men også internt i partene på tvers av fylkesgrensen. Det kan tenkes at det at man ikke ”fant i hop” med sine respektive parti over grensen bidro til et ekstra spenningsmoment i forhandlingene. En mulig forklaring på dette er at man i sørfylket hadde en helt annen innstilling til spørsmålet om sammenslåing enn det man hadde i Nord-Trøndelag. Som det fremkommer av informantene fra Sør-Trøndelag var det en større enighet og positivitet rundt spørsmålet om en sammenslåing, hvor det i Nord-Trøndelag ble møtt med stor motstand.

Garbage can-modellen adresserer usikkerhet og utfordringen med tilfeldighet knyttet til aktivisering av deltakere. I forbindelse med valget høsten 2015 var det stor usikkerhet med tanke på hvilke representanter som ville bli valgt inn og hvorvidt flertallssamarbeidet mellom Ap og Høyre i Nord-Trøndelag ville holde. Valget ble en tøff runde for Ap i Nord-Trøndelag,

hvor de ble beskyldt for å være uredelig med sitt standpunkt i saken, og sto i fare for å miste flertallssamarbeidet som drev prosessen framover. Torgeir Strøm (SV) viser til at det er mer vanlig med en sentrum-venstre-allianse på fylkesnivå, men at Ap var avvisende til et slikt samarbeid fordi *”de ikke ville våge at det ble noen forstyrrelser i deres strategi for å få til denne fylkessammenslåingen”*. Med grunnlag i politikk-/ forhandlingsmodellen vitner dette om en prosess som i stor grad representerer god politisk styring av flertallet, hvor de kunne fokusere på å fremme deres mål og interesser. Dersom de mistet flertallssamarbeidet ville de også miste muligheten til å styre prosessen slik de foreløpig hadde gjort. Valget representerer dermed et usikkerhetsmoment, hvor det ville bli utskiftninger uten at man visste hvem som ville bli valgt inn som representanter og om de som ble valgt hadde kjennskap til prosessen. Det ble utskiftninger, hvor blant annet Torgeir Strøm kom inn som fylkesrepresentant for SV i Nord-Trøndelag, og Mats Ramo kom inn som fylkesrepresentant for FrP i Sør-Trøndelag. Utskiftningene førte likevel ikke til endringer i standpunkt eller i forholdet mellom frontene, og påvirket dermed ikke den videre prosessen og utfallet.

I vedtaksfasen ble det ikke aktivisert flere deltakere internt i fylkeskommunene, men en del eksterne deltakere ble koblet på prosessen. Disse presenteres nærmere i neste avsnitt.

### 6.1.2: Aktivisering av deltakere utenom fylkeskommunene

Aktørbildet i prosessen besto også av deltakere som ønsket å påvirke prosessen uten at de var direkte tilknyttet den politiske eller administrative organiseringen i fylkeskommunene. Når det gjelder eksterne aktører er det ikke like lett å definere bakgrunnen for aktivisering basert på de tre modellene, dersom man tenker at man aktiviseres på bakgrunn av fylkeskommunene som organisasjon. De eksterne aktørene har ikke nødvendigvis har en direkte tilkobling til fylkeskommunene som organisasjoner for aktivisering og påvirkning, men vil i seg selv være deltakere som vil høres i en stor beslutnings sak som det dette var. Andre inviteres inn i prosessen av de formelle partene i fylkeskommunene.

Trønder-Avisa og Adresseavisen har fulgt prosessen hele veien, og har dermed vært aktører som har påvirket samfunnsdebatten i de to fylkene gjennom beslutningsprosessen. Mats Ramo (FrP) beskriver Adresseavisen som en positiv pådriver for sammenslåing, mens Trønder-Avisa ikke var like ”happy”. Deres rolle har vært å bygge opp under

samfunnsdebatten, og har blitt et talerør for aktører som ønsket å uttrykke sine meninger om sammenslåingsprosessen. Deres dekning av saken har vært ulik, da Adresseavisen stort sett har vært positive, mens Trønder-Avisa har speilet den andre siden av debatten. Aktiviseringen av media lar seg ikke forklare som en del av organisasjonen som fattet beslutningen. Deres aktivisering i prosessen skyldes ikke formell rolletildeling, og kan dermed ikke knyttes til den rasjonelle modellen. Aktiviseringen av media kan heller ikke tolkes som et tilfeldighetsprodukt, når en så stor sak som dette skal opp og avgjøres i fylket. På den ene siden kan det diskuteres hvorvidt de koblet seg på prosessen basert på deres interesse og ønske om å påvirke saken. På den andre siden om de kun var ”nøytrale” nyhetsformidlere som dekket saken for å bidra til samfunnsdebatten. Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag forklarte at Trønder-Avisa på lederplass mente at alt burde bli lagt til Steinkjer i administrasjonsdebatten, og at det kanskje var et uttrykk for at man ønsket å stoppe prosessen. Mats Ramo (FrP) påpekte at Trønder-Avisa kjørte folkeavstemningssaken som en kjempesak. På bakgrunn av disse uttalelsene er det rimelig å anta at Trønder-Avisa ønsket å påvirke prosessen, og i lys av politikk-/ forhandlingsmodellen kan man forklare deres saksdekning som en del av jobben mot å få gjennomslag for sine interesser. Det er ingen tvil om at medias dekning kunne påvirke partene og skape debatt, men de hadde ingen direkte innflytelse på beslutningen som ble fattet.

Nasjonale myndigheter har også vært aktører som har vært en viktig bidragsyter gjennom hele prosessen, hvor ny regjering og kommunereform dannet grunnlaget for at det ble tatt et initiativ i Nord-Trøndelag. De har vært premissleverandører for utviklingen med tanke på den nasjonale prosessen tilknyttet det regionale forvaltningsnivå, og i forbindelse med avklaringer i den lokale prosessen mellom trøndelagsfylkene. Her ble blant annet kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) viktig i forbindelse med avklaringer, spesielt knyttet til saken om administrasjonssted. Den rasjonelle modellen gir grunnlag for å knytte aktiviseringen av nasjonale myndigheter til rollen som forvaltningsnivå, og premissleverandør for fylkene. De hadde store muligheter til å påvirke den lokale prosessen basert på de rettigheter som ligger til rollen, og i forbindelse med utarbeidelsen av kommunereformen og senere regionreformen. I lys av politikk-/ forhandlingsmodellen kan forholdet mellom forvaltningsnivåene tolkes som en forhandlingsprosess med to parter som ønsker å påvirke mulighetene for fylket som forvaltningsnivå. Nasjonale myndigheter fremmet sine målsettinger gjennom reformer som medfører endringer for fylket som forvaltningsnivå og

dets oppgaveportefølje. Gjennom å være tidlig ute ønsket trøndelagsfylkene å ha mulighet til å påvirke reformen. Fylkestingene behandlet saker hvor de presiserte sine ønsker og forventninger knyttet til den nasjonale prosessen med utarbeidelsen av regionreformen, og fremmet dermed sine interesser opp mot den nasjonale prosessen.

I forbindelse med debatten om administrasjonssted ble Steinkjer kommune og Trondheim kommune koblet på prosessen, med ønske om å påvirke plassering av fremtidig administrasjonssted. Begge er ”fylkeshovedsteder” i dagens fylker, og det er rimelig å anta at aktiviseringen av de to kommunene var et resultat av et ønske om å fremme sine særinteresser i prosessen om plassering av administrasjonssted. Deres aktivisering kan dermed forstås gjennom politikk-/ forhandlingsmodellen som et forsøk på å påvirke prosessen i retning av å få gjennomslag for disse. Administrasjonssted var viktig for begge sider, og dersom alt hadde blitt lagt til enten Steinkjer eller Trondheim, så hadde motstanden rundt dette blitt så stor at det ville ha blitt vanskelig å gjennomføre prosessen. Man forhandlet seg dermed fram til en delt løsning som passet begge parter.

Etter presentasjonen av utredningen ble folkeaksjonen ”Ja til folkeavstemning” lansert, hvor 19 organisasjoner gikk sammen for å fremme krav om folkeavstemning. Torgeir Strøm (SV) forklarte at det var Sp og SV i Nord-Trøndelag som va initiativtakere til folkeaksjonen, og at det var viktig å engasjere flere deltakere:

*” Nei, det var jo viktig for oss som ville ha folkeavstemning å klare å trekke inn flere aktører. Vi så jo det at hvis dette skulle bli avgjort i fylkestinget uten en folkeavstemning, så ville vi jo på den nei-siden og ønsket folkeavstemning tape. Så for oss så var det jo viktig å klare å engasjere organisasjoner i Nord-Trøndelag på spørsmålet, fordi vi visste at vi hadde grasrota på vår side, men sammensettingen i fylkestinget samsvarte ikke med grasrota i Nord-Trøndelag sånn som vi så det. Derfor var det så viktig at vi fikk med deler av fagbevegelsen, vi fikk med bondelag, småbrukerlag, og andre bygdeorganisasjoner i vår organisasjon. ”*

Her gikk deltakerne på opposisjonssiden i Nord-Trøndelag ut og koblet på eksterne deltakere for å legge et ekstra press på motparten. Politikk-/ forhandlingsmodellen presiserer at det er viktig å se hvilke ressurser partene kan mobilisere for å få gjennomslag for sine mål (Olsen 1972). Det er mulig at opposisjonen, gjennom folkeaksjonen, ønsket å fremme folkeavstemningssaken og engasjere eksterne aktører i håp om å få gjennomført en folkeavstemning som sa nei til en sammenslåing. Likevel forklarte Torgeir Strøm (SV) at det

var viktig å organisere en ”ja til folkeavstemning”-aksjon, og ikke en ”nei til sammenslåing”-aksjon, fordi det ville begrense bredden i arbeidet. De klarte å engasjere flere deltakere ved å fremme folkeaksjonsspørsmålet, som ble den saken som i størst grad bidro til å komplisere beslutningsprosessen. Dette kommer jeg tilbake til i avsnitt 6.2.1. Gjennom folkeaksjonen klarte opposisjonen blant annet å engasjere Ap-ordførere og deler av LO som tradisjonelt støtter Ap. Det ble dermed uroligheter innad i partiene som jobbet for en sammenslåing, men de klarte å holde fast ved sine standpunkt i saken og argumenterte for at måten man hadde valgt å løse det på var den beste for å høre folket. I og med at de klarte å stå i stormen fikk ikke folkeaksjonen noen betydning for utfallet, annet enn at det ble noen intense måneder før beslutningen ble fattet.

I forbindelse med folkeaksjonen er det også interessant å vurdere hvorvidt aktivisering av deltakere kan forklares gjennom betydningen av sakens karakter, altså ”policies determine politics” (Lowi 1972). Her legges det til grunn at ulike saker har forskjellig mobiliseringsgrunnlag, og vil påvirke hvilke aktører som aktiviseres. Det er rimelig å anta at aktørene anså dette som en sak som fikk konsekvenser utover de formelle partene i fylkeskommunene, og dermed også ville være med å påvirke prosessen. På bakgrunn av dette kan det tenkes at de engasjerte seg i folkeaksjonen som ”en vei inn” i prosessen, for å fremme sine meninger og standpunkt i spørsmålet om en sammenslåing av trøndelagsfylkene.

Høringsrunden inviterte organisasjoner, kommuner og enkeltpersoner til å bidra med sine synspunkt og meninger om Trøndelagsutredningen og intensjonsplanen for sammenslåing. Aktiviseringen av disse deltakerne kan dermed kobles til både deres rolle som representanter for folket, og som et tilfeldighetsprodukt knyttet til hvilke enkeltpersoner som presenterte sin mening i saken. Her ble man tildelt deltakelsesrettigheter for å bidra til beslutningsgrunnlaget for vedtaket som skulle fattes på politisk nivå. Innspillene fra høringsrunden var viktig for beslutningen, og fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag forklarte at dersom resultatet hadde vist at dette var noe befolkningen i Nord-Trøndelag var helt imot, så hadde de måtte tatt hensyn til det. Innbyggerundersøkelsen viste at 54% var positive til fylkessammenslåing, og at flere var positive enn negative til sammenslåing i begge fylkene (Clausen 2016). Dermed kunne de som jobbet for en sammenslåing gå videre i prosessen, og motparten begynte å innse at det gikk mot en sammenslåing.

### 6.1.3: Oppsummering aktørbildet

Bakgrunnen for prosessen var knyttet til nasjonale myndigheters igangsettelse av kommunereformen og etter hvert også regionreformen. Trøndelagsfylkene ønsket å være i forkant av den nasjonale prosessen, og ville forsøke å påvirke utviklingen og innholdet i en slik reform. De tok dermed grep om egen fremtid, og satte seg på mange måter i førersetet både lokalt og nasjonalt. Her ble partene aktivisert gjennom sine roller, og nasjonale myndigheter bidro til avklaringer og som premissleverandør for den lokale prosessen i Trøndelag.

I Trøndelag var det store forskjeller i prosessforløpet mellom fylkene. Situasjonen i Sør-Trøndelag var en helt annen enn den man hadde i Nord-Trøndelag. I sørfylket var det større enighet og positivitet til en sammenslåing, mens man i Nord-Trøndelag fikk en forhandlingsprosess mellom de som var for og de som var imot en sammenslåing. Ved at Sør-Trøndelag var en raus storebror kan det tenkes at man fikk en enklere prosess, siden man kunne fokusere på prosessen i Nord-Trøndelag. Derfor har hovedfokuset i analysen også omhandlet prosessen i Nord-Trøndelag, hvor man fikk en reell debatt. De formelle partene tilknyttet politisk og administrativ del av fylkeskommunene ble i all hovedsak aktivisert på bakgrunn av sine stillinger/roller i organisasjonen. I Nord-Trøndelag hadde Ap og Høyre et flertallssamarbeid på fylkestinget, og kunne dermed benytte sin maktposisjon til å kjøre prosessen uten store påvirkninger fra Sp og SV som var i front for opposisjonen. Prosessen bærer preg av en rasjonell styring, hvor sterkt politisk lederskap førte til at man holdt sine standpunkt i sakene som utfordret prosessen. Opposisjonen på sin side aktiviserte deltakere utenfor de formelle rammene av fylkeskommunene gjennom folkeaksjonen, bestående av 19 organisasjoner som skapte et massivt krav om folkeavstemning. Folkeaksjonen påvirket intensiteten i prosessen, og bidro til en skjerping i forholdet mellom partene, men fikk ikke noe å si for utfallet av prosessen da man på mange måter fikk en vinnende koalisjon med Ap og Høyre. For de politiske representantene ble valget høsten 2015 et usikkerhetsmoment, med tanke på utskiftninger og hvorvidt flertallssamarbeidet mellom Ap og Høyre ville endres. Det ble utskiftninger, men de førte ikke til endringer i standpunkt eller i forholdet mellom frontene, og påvirket dermed ikke den videre prosessen og utfallet.

Andre aktører som ikke var tilknyttet de formelle partene internt i fylkeskommunene, men som fikk mulighet til å påvirke prosessen var Steinkjer kommune og Trondheim kommune, samt høringsinstansene. Det ble viktig å få avklart plassering av administrasjonssted, da dette

kunne bli en sak som satte en stopper for prosessen. Aktiviseringen av de to kommunene kan forstås gjennom politikk-/ forhandlingsmodellen, som et forsøk på å påvirke plassering av fremtidig administrasjonssted. Man klarte å forhandle seg fram til en delt løsning, som ble akseptert av begge partene. Høringsinstansene ble invitert inn i prosessen for å bidra med meningsytringer til grunnlaget for politisk beslutningstaking i saken, og fikk dermed mulighet til å påvirke prosessen gjennom sin stilling til sammenslåingsspørsmålet.

Andre aktører som ble aktivisert, men som ikke påvirket utfallet av prosessen var Trønder-Avisa og Adresseavisen. Avisene bidro til samfunnsdebatten, men i følge informantene var det et skille mellom en positiv holdning i Adresseavisen og en negativ holdning i Trønder-Avisa. Aktiviseringen av media lar seg ikke forklare som en del av organisasjonen som fattet beslutningen. Som nyhetsformidlere er det naturlig at de dekker en så stor og viktig sak i fylket, men basert på beskrivelsen fra to av informantene kan det også tenkes at Trønder-Avisa hadde et ønske om å påvirke prosessen gjennom deres dekning av saken. Det er ingen tvil om at medias dekning kunne påvirke partene, men de hadde ingen direkte innflytelse på beslutningen som ble fattet.

## 6.2: Saksbildet

I denne delen drøfter jeg saksbildet som preget debatten, og hvordan de mest toneangivende spørsmålene/sakene påvirket prosessen og utfallet av denne. Når det gjelder saksbildet preges prosessen av debatten som gikk i Nord-Trøndelag. Som jeg har nevnt tidligere var situasjonen i Sør-Trøndelag en helt annen, og drøftingen av saksbildet vil dermed være rettet mot debatten i Nord-Trøndelag. For å begrense omfanget vil jeg fokusere på de spørsmålene/sakene som i størst grad bidro til å komplisere prosessen. I saksbildet presenteres både strømmen av problemer og strømmen av løsninger som kom inn i løpet av beslutningsprosessen. Aksesstrukturen regulerer problem- og løsningsstrømmen, og rammer inn defineringsprosessen hvor problemoppfatninger og løsningsalternativer presenteres. Defineringsprosessen sier også noe om meningsinnholdet som ulike grupper ønsker å tillegge en beslutning (Olsen 1978).

I den rasjonelle modellen legger organisasjonsstrukturen føringer på hva som oppfattes som viktige problemer og gode løsninger, og utgjøre dermed et filter for strømmene av problemer og løsninger (Egeberg 1984). Den rasjonelle modellen forutsetter en klar problemdefinisjon,



hvor man klargjør mål og henter inn informasjon om alternativer og konsekvenser som resulterer i et rasjonelt svar på problemet (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Politikk-/ forhandlingsmodellen vektlegger at koalisjoner innad i organisasjonen har ulike målsettinger som de ønsker å jobbe for, og at de dermed går inn i en forhandlingsprosess med motparten (Enderud 2003). Det blir dermed viktig å ikke bare fokusere på hva som blir sagt, men også vurdere hvem som sier det, hvordan det blir sagt, og hvilke ressurser som kan mobiliseres for å få gjennomslag (Olsen 1972). Man er enige om hva som er problemet, men det er uenighet om hva som er den beste løsningen, og resultatet av prosessen vil være et kompromiss mellom partene eller en vinnende koalisjon.

Garbage can-modellen viser til at sammenkoblingen av de fire strømmene er et tilfeldighetsprodukt (Jacobsen og Thorsvik 2013). Her vil aksesstrukturen kun legge beskjedne føringer på defineringsprosessen, og det blir vanskelig å forutse utvikling og utfall av prosessen (Egeberg 1981). Det er uklart hva som betegnes som viktige problemer for organisasjonen og hvilke løsninger som kan anses som gode (Egeberg 1984).

### 6.2.1: Problemer

#### Kommunereform og nasjonale prosesser

Bakgrunnen for prosessen var signaler fra nasjonalt nivå om endring av det regionale folkevalgte nivå, samt en kommunereform som ville bygge opp under kommunene og ta oppgaver fra fylkene. I initiativfasen ble dermed kommunereformen en viktig sak, og fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag valgte å sette problemet om fremtidig organisering av fylket som forvaltningsnivå på dagsordenen gjennom sin tale til fylkestinget. Ser man initiativet i lys av den rasjonelle modellen kan det tolkes som en aktuell problemstilling for fylkeskommunene, hvor den fremtidige organiseringen blir et problem man ønsker å finne en løsning på. Den rasjonelle modellen kjennetegnes ved at man har en problemdefinering som man ønsker å finne en best mulig løsning på, gjennom en god informasjonsinnsamling (Enderud 2003). Man hadde en klar oppfatning om at man ønsket å ivareta det regionale folkevalgte nivå, være i forkant av den nasjonale prosessen og dermed ha mulighet til å være med å påvirke innholdet for fylket som forvaltningsnivå. Her kommer også politikk-/ forhandlingsperspektivet inn, hvor man gjennom en forhandlingsprosess fremmet sine interesser fram og tilbake, og på den måten påvirket både den nasjonale prosessen og

prosessen lokalt mellom fylkeskommunene. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag fremhevet at de som gikk for en sammenslåing ønsket å bidra positivt til fylket som samfunnsutvikler:

*”Det er spørsmål om hvor klar målsettinger kan være for sånne ting som det her da, men vi har jo noen klare mål for hva vi skal oppnå med et samlet Trøndelag. Og så handler det jo til siste slutt om tro og tvil. Klarer vi å bruke dette regionale folkevalgte nivået til å støtte opp om den utviklingen vi ønsker, og eventuelt stoppe opp og bremse den utviklingen vi ikke ønsker. Og det er jo det det handler om, og vi som har gått for dette har jo en oppfatning av at fylkeskommunen eller det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler med noen virkemidler kan være med på å bidra til positiv utvikling og at vi får enda mer ut av det potensialet som vi har i Trøndelag.”*

For å innhente informasjon til beslutningsgrunnlaget ble det vedtatt at man skulle gjennomføre en utredning, hvor løsningen man undersøkte var en sammenslåing av fylkene. Det at man kun fokuserer på én bestemt løsning i informasjonsinnhenting sammenfaller ikke med den rasjonelle modellen, hvor man ønsker å innhente mest mulig informasjon om ulike løsningsforslag for så å fatte en beslutning man anser som god. Likevel kan man forstå utredningen som en bred informasjonsinnhenting for å vurdere om en sammenslåing var noe man skulle gå for. Jeg kommer nærmere tilbake til utredningsarbeidet i avsnitt 6.2.2 og drøftingen av sammenslåing som løsningsforslag.

Mats Ramo (FrP) var enig i at man hadde klare oppfatninger av hva man ønsket å oppnå, men påpekte at man i starten av utredningen famlet litt i blinde på grunn av at man hadde startet prosessen før regjeringen hadde lagt fram hva et nytt forvaltningsnivå skulle innebære.

Torgeir Strøm (SV) mente at man ikke hadde klare målsettinger i starten av prosessen:

*” Det har ikke kommet noen tydelige signaler fra Storting og Regjering om nye oppgaver til det nye Trøndelag. Så vi som har vært imot denne sammenslåingen, vi mente jo at denne prosessen er snudd helt på hodet, og har vært en ovenfra-og-ned-prosess, tredd ned over hodet på oss trøndere på mer prinsipielt grunnlag. For det som kunne ha vært med på å bidra til at det ble en sammenslåing, der man hadde fått oppslutning blant folk, var jo det at man hadde tydelig sett at man hadde fått oppgaver som gjorde at dagens organisering var for små, for å si det sånn, i forhold til de oppgavene man fikk tilført. Hvis det for eksempel ble sagt at sykehusdriften skulle tilbake til fylkeskommunal styring, det er klart at da hadde man hatt et helt annet utgangspunkt. Hvis man hadde fått viktige deler av miljøpolitikk, landbrukspolitikk, samferdselspolitikk, kulturpolitikk flyttet til fylkeskommunalt nivå, så hadde man kunne hatt en helt annen diskusjon om at dagens fylkeskommuner var for små. Hvis det var gitt klare signal på det. Men det var det jo ikke vilje til.”*

Her får man et annet bilde av den innledende fasen, og det kan se ut til at man også hadde en uoversiktlig prosess. Uoversiktlige prosesser beskrives av garbage can-modellen, hvor de fire strømmene flyter sammen mer eller mindre tilfeldig (Jacobsen og Thorsvik 2013). På den ene siden ser man en klar målsetting om å bevare fylket som forvaltningsnivå, og på den andre siden kan det se ut til at man ikke hadde klart for seg hvordan dette skulle skje med mindre man fikk påvirket den nasjonale prosessen og oppgavefordelingen. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag forklarte at man ikke hadde hatt en så stor beslutningsprosess i noe fylke i Norge før, og at veien derfor ble litt til mens de gikk. Fra de som satt i førersetet og ledet fylkeskommunen på det tidspunktet, var det en helt klar plan og et budskap de ville holde fast på. Likevel måtte man i følge fylkesrådslederen også håndtere situasjoner ad-hoc, da det er vanskelig å planlegge politiske prosesser.

Man kan dermed tolke initiativfasen som en brytning mellom alle modellene. Initiativet kan forklares gjennom den rasjonelle modellen som en aktuell problemstilling å sette på dagsordenen, med ønske om å finne en god løsning. Likevel gir ikke den rasjonelle modellen en fullgod forklaring på den videre prosessen innledningsvis. Her gir garbage can-modellen og politikk-/forhandlingsmodellen et bedre bilde av forløpet, hvor man ikke hadde oversikt over hvordan prosessen ville utfolde seg, men et ønske om å påvirke den nasjonale prosessen gjennom vedtak om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og dermed få de svar man trengte for å kjøre prosessen lokalt. Forholdet mellom forvaltningsnivåene ble dermed viktig for saksbildet og de føringer som ble lagt for både den nasjonale og den lokale prosessen.

Kommunereformen og utarbeidelsen av regionreformen ble viktig for å avklare hvordan et fremtidig folkevalgt nivå skulle operere, og fordi det var ønskelig å påvirke disse prosessene. Kommunereformen og kommunesammenslåing bidro også direkte til å komplisere prosessen lokalt i Trøndelag ved at flere kommuner vurderte å slå seg sammen på tvers av fylkesgrensen. Det er rimelig å anta at en slik sammenslåing kunne påvirke størrelsesforholdet mellom fylkene, siden kommunene måtte velge tilhørighet til enten Sør- eller Nord-Trøndelag fylkeskommune. Dersom flere kommuner i deres sammenslåingsprosess valgte å tilhøre Sør-Trøndelag kan det tenkes at det hadde bidratt til å tvinge frem en fylkessammenslåing, ved at ”rest-Nord-Trøndelag” ble for lite som et eget fylke. Dermed kan man også tolke kommunesammenslåing som en pådriver i prosessen mot en fylkessammenslåing.

### Administrasjonssted

Det ble tidlig klart at plasseringen av administrasjonssted ville bli et viktig spørsmål i prosessen. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag forklarte at det var viktig å tydeliggjøre Steinkjer som en viktig by tidlig i prosessen. Gjennom utredningsarbeidet så man på plassering og organisering av den nye fylkeskommunen, og da administrasjonssted. Ser man til kommunesammenslåinger og utfordringer knyttet til plassering av administrasjonssted i forbindelse med disse, er det rimelig å anta at dette også var en viktig problemstilling for trøndelagsfylkene. På bakgrunn av den rasjonelle modellen kan det argumenteres for at spørsmålet om plassering av administrasjonssted ville være en aktuell problemstilling å innhente informasjon om gjennom utredningsarbeidet. Administrasjonssted var viktig for begge fylker, og dersom alt hadde blitt lagt til enten Steinkjer eller Trondheim, så hadde motstanden rundt dette blitt så stor at det ville ha satt en stopper for prosessen.

I lys av politikk-/ forhandlingsmodellen kan det argumenteres at saken om administrasjonssted åpnet opp for at Steinkjer kommune og Trondheim kommune kunne jobbe for å fremme sine egne interesser, det være seg arbeidsplasser eller status. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag forklarte at det var en egen prosess med Trondheim kommune i forbindelse med utarbeidelsen av intensjonsplanen, hvor de fikk bidra med å si hva som var viktig for dem, og at man fikk til en forståelse med Trondheim om Steinkjer sin rolle også. Prosjektsekretær Erling Bergh beskrev utarbeidelsen av intensjonsplanen som en uoversiktlig prosess, hvor kun de som var med internt egentlig vet hva som foregikk i diskusjonene og hvordan den ble til. For de som sto utenfor virket det som at de plutselig hadde en løsning, selv om de hadde utredningsarbeidet å lene seg på. Hvorvidt løsningen på spørsmålet om administrasjonssted kan forklares som et tilfeldighetsprodukt basert på den interne prosessen mellom de to politikerne i styringsgruppa og ordføreren i Trondheim, er vanskelig å avklare i og med at jeg ikke fikk noe mer konkret informasjon om dette fra deltakerne. Likevel er det rimelig å anta at Trøndelagsutredningen gav et godt grunnlag for vurdering av hva som ville være en god løsning.

### NTE-eierskap

NTE-eierskapet ble også en viktig sak som måtte avgjøres i Nord-Trøndelag, på grunn av de økonomiske midlene NTE har bidratt med til fylkeskommunen. Flere av informantene påpekte betydningen NTE hadde for Nord-Trøndelag fylke. NTE-midlene ble også koblet opp

mot fylkeskommunens stilling i Nord-Trøndelag, som en forklaringsfaktor for den nærheten befolkningen følte til fylkeskommunen. Med grunnlag i den rasjonelle modellen kan det tenkes at det økonomiske perspektivet bidro til at dette var en viktig sak for fylkeskommunen, som måtte utredes gjennom en grundig informasjonsinnhenting. Det ble vedtatt at man skulle utrede eierskapssituasjonen for NTE i en egen utredning, parallelt med utredningen om en samling av trøndelagsfylkene.

Fra opposisjonens side ble det tidlig fremmet forslag om at fylkestinget måtte legge til grunn at NTE skulle overdras til og eies av de kommunene som tilhører dagens Nord-Trøndelag fylke. I lys av politikk-/ forhandlingsmodellen er det rimelig å anta at opposisjonen ville bruke NTE-saken mot en sammenslåing, basert på deres synspunkter rundt sentraliseringsdebatten og frykt for at midlene ville havne i og rundt Trondheim. Torgeir Strøm (SV) mente at man i denne sammenslåingsprosessen var inneforstått med at NTE-spørsmålet kunne bidra til å komplisere prosessen:

*” ... hvis vi skulle slå oss sammen med Sør-Trøndelag så ville nordtrønderne synes at det var urettferdig at de verdiene som var opparbeidet i Nord-Trøndelag skulle tas med inn i Sør-Trøndelag, og dermed så måtte man finne en løsning å NTE-saken som gjorde at man bestemte seg for at NTE skulle gå over fra å være fylkeskommunalt eid til å bli kommunalt eid. Og at man ikke skulle ta med seg de verdiene inn i nye Trøndelag.”*

I og med at man fikk satt NTE-saken på et eget spor gjennom en parallell utredning og fikk avklart at kommunene i nåværende Nord-Trøndelag skulle få eierskapet, ble det vanskelig å bruke denne saken mot sammenslåingen. NTE-eierskapet ble dermed ikke en sak som fikk mye påvirkning på sammenslåingsprosessen, da man tidlig ble enig om at verdiene skulle bli igjen i Nord-Trøndelag.

### Folkeavstemning

Folkeavstemningsspørsmålet ble den mest toneangivende saken, og bidro i størst grad til å komplisere prosessen. Flere informanter forklarte at denne problemstillingen tok over debatten i Nord-Trøndelag. Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag beskriver det slik: ” i Nord-Trøndelag så ble prosessen så fokusert rundt løsningen på NTE og for og imot folkeavstemning at man gikk lite inn i realitetene egentlig”, og videre ” så når det liksom ble avklart det med folkeavstemning, så hadde man ikke bygd opp noen argumentasjon for og imot hverken intensjonsplanen eller noen ting”. Dette er interessant fordi det insinuerer at

man gjennom prosessen ikke nødvendigvis fokuserte konkret på det viktige spørsmålet om sammenslåing eller ikke. Det kan tenkes at sammenslåingsspørsmålet lå overordnet i alt som ble diskutert, men at man ikke kommuniserte argumentene mot en sammenslåing like tydelig som man kommuniserte sine standpunkt i en rekke andre saker.

Med grunnlag i den rasjonelle modellen og politikk-/ forhandlingsmodellen er dette en interessant problemstilling å diskutere. På den ene siden er det rimelig å anta at folkeavstemningsspørsmålet ville være en aktuell problemstilling som man ønsket å innhente informasjon om og avklare som en del av utredningsarbeidet. På den andre siden kan det tenkes at det ble mobilisert rundt saken av opposisjonssiden for å skape et trykk på prosessen i håp om at man klarte å få et tydelig nei-flertall og dermed stoppe den i tråd med sine interesser. I følge Torgeir Strøm (SV) handlet ønsket om en folkeavstemning fra opposisjonens side om at prosessen ikke ble gjennomført på en demokratisk måte, og at de som var for en sammenslåing brukte den valgte høringsmetoden til å tolke et positivt flertall:

*”Og vi mente jo da at en sånn viktig og avgjørende sak så burde det være en folkeavstemning, og det forsto vi jo ganske tidlig i fra høyre og Ap at de ikke våget, og at de prøvde å legge opp til et løp der de skulle foreta en innbyggerhøring på en sånn måte at de kunne tolke resultatet til å være positivt etterpå. Og alle målinger i Nord-Trøndelag som bl.a. Trønder-Avisa offentliggjorde viste jo et overveldende flertall mot sammenslåing, men når du foretar en innbyggerhøring over telefonen med ganske mange spørsmål der du til slutt kanskje får et spørsmål om sammenslåing eller ikke, så mener vi det at det var en ganske ensidig undersøkelse. Som en da til slutt klarte å tolke som et positivt svar. Men hvis det hadde vært avholdt en folkeavstemning så hadde vi fått et klart nei-flertall i Nord-Trøndelag og vi hadde fått et klart ja-flertall i Sør-Trøndelag, i og med at situasjonen var så forskjellig.”*

Basert på denne forklaringen kan det også hevdes at de som jobbet for en sammenslåing brukte høringsmetode som et ledd i jobben mot å få gjennomslag for sin målsetting. I en forhandlingsprosess er det ikke bare interessant å se på hvem som sier hva, men også hvilke ressurser de kan mobilisere for å få gjennomslag for sine interesser (Olsen 1972). De som jobbet for en sammenslåing hadde et flertallssamarbeid i beslutningsorganet, og hadde dermed mulighet til å styre prosessen mot en sammenslåing. Dette vises tydelig da opposisjonen fremmet et forslag om en ”kriseplan” for Nord-Trøndelag, en alternativ utredning om et nytt og sterkere Nord-Trøndelag. Her svarte fylkesrådslederen at hun ville be sine partifeller si nei til forslaget, og som det fremkommer av møteprotokollen for fylkesting i Nord-Trøndelag 1. Oktober 2014, falt forslaget med 23 mot 12 stemmer.

Fra motparten sin side ble det mobilisert flere aktører gjennom folkeaksjonen, som økte intensiteten i debatten og skapte uenighet internt i noen parti. Prosjektlederen for Trøndelagsutredningen mente at man kunne sette likhetstegn mellom folkeavstemning og en holdning mot sammenslåing:

*”Nå tror jeg nok en kan sette noen likhetstegn mellom folkeavstemning og en holdning mot sammenslåing, for det var få som var tydelig for sammenslåing og likevel krevde folkeavstemning. De fantes de også, men hovedtyngden av de som sluttet opp om folkeavstemning var nok de som ønsket å mobilisere mot.”*

Selv om spørsmålet om folkeavstemning skapte størst debatt i Nord-Trøndelag ble det også fremmet forslag om folkeavstemning i Sør-Trøndelag. Det at det ikke ble en folkeavstemning var begrunnet i at man mente at den måten man hadde valgt å høre folket på var bedre, og at en folkeavstemning ville overstyre organisasjoners og kommuners uttalelser. I utredningens kapittel tre gis det en presentasjon av fordeler og ulemper ved ulike måter å høre folket på. Dette er i tråd med den rasjonelle modellen, som beskriver en grundig informasjonsinnhenting om flere mulige løsninger og til slutt velger det som gir et best mulig resultat. Prosjektlederen for Trøndelagsutredningen forklarte at en folkeavstemning i prinsippet er rådgivende, men i praksis bindende. På bakgrunn av politikk-/ forhandlingsmodellen kan det dermed tenkes at de som jobbet for en sammenslåing ikke ville risikere å få et utfall som hindret en sammenslåing, og derfor fremmet den valgte høringsmetoden. Likevel ble det argumentert godt for at fylkeskommunen, som samfunnsutvikler, forholdt seg mer til organisasjoner og kommuner enn til enkeltpersoner, og at en folkeavstemning ville overstyre uttalelsene fra disse. Fylkesordføreren i Sør-Trøndelag begrunnet det slik:

*”Det er lavere valgoppslutning rundt fylkene, og å ha en folkeavstemning med lav valgdeltakelse der de som er tungt mobilisert går og stemmer, får fort et utfall som ikke er representativt for folkemeningen. Rett og slett for at fylkeskommunen er ikke – selv ikke i Nord-Trøndelag – er ikke høyt oppe i folks bevissthet.”*

Det er klart at saken om folkeavstemning fikk stor betydning for prosessen, da den ble så ”altoppslukende” i debatten. Den var med på å legge et ekstra press på prosessen, men fikk likevel ingen direkte avgjørende betydning for beslutningsutfallet.

## 6.2.2: Løsningsalternativer

### Sammenslåing

Sammenslåingsspørsmålet var det overordnede spørsmålet som var grunnlaget for alle de andre sakene som kom opp i prosessen. I lys av den rasjonelle modellen er det interessant å ta for seg sammenslåingsspørsmålet. Fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag hadde et klart formulert problem, og ønsket å starte en utredningsprosess for å avklare muligheten for en sammenslåing. I lys av den rasjonelle modellen ville det være naturlig at sammenslåing var et alternativ man ville se på, gjennom en omfattende informasjonsinnhenting om ulike alternativer for å kunne fatte en best mulig beslutning. På den ene siden kan det argumenteres for at man gjennom utredningsarbeidet kun fokuserte på å innhente informasjon om én løsning, og at den rasjonelle modellen dermed ikke gir en fullgod forklaring. På den andre siden kan det argumenteres for at man i fokuset på den ene løsningen innhentet informasjon om fordeler og ulemper, og gjennom en vurdering av disse også avgjorde hvorvidt alternativet om å beholde dagens fylker ville være best fremfor en sammenslåing.

Selve utredningen ble, som nevnt tidligere, gjenstand for kritikk fra opposisjonen i Nord-Trøndelag. Torgeir Strøm (SV) forklarte at de mente at utredningen var for ensidig når det gjaldt et så viktig spørsmål, og at de viktige sakene ble skjøvet under teppet. Dette ble til en viss grad også kommentert av Mats Ramo (FrP). Han forklarte at det meste av jobben enda ikke var gjort, og at man i løpet av året 2017 ville få flere saker som skulle avklares, og at man ”ikke hadde hatt de store tingene å vært enig om enda”. Basert på disse forklaringene kan man også vurdere sammenslåingsspørsmålet i lys av politikk-/forhandlingsmodellen, hvor det kan tenkes at man gjennom utredningsarbeidet innhentet informasjon som bygget opp under de interessene og målsettingene man hadde for å slå sammen fylkene og dermed styrket argumentene for en sammenslåing. De som var for en sammenslåing argumenterte derimot for at utredningen var et grundig dokument med mye data som gav en faglig vurdering av de punktene mandatet hadde gitt. Det var deres oppfatning at mandatet gav grunnlag for å si at det var fornuftig å slå sammen fylkene på bakgrunn av utgangspunktet for at sammenslåingsspørsmålet hadde blitt stilt. Hvorvidt mandatet var et bestillingsverk som ledet opp til en sammenslåing eller ikke var det derfor stor uenighet om, og som det ble nevnt tidligere kan det argumenteres for at utredningen var et bestillingsverk fra begge fylkestingene på de områdene som skulle utredes.



Løsningsalternativet om å slå sammen fylkene har vært grunnlaget for hele debatten i prosessen, og den rasjonelle modellen og politikk-/ forhandlingsmodellen kaster lys på ulike sider av utredningsarbeidet. Man kan både hevde at sammenslåingsspørsmålet var rasjonelt styrt, hvor man ønsket å utrede fordeler og ulemper ved en sammenslåing, og at det bar preg av at koalisjoner som ønsket å få gjennomslag for sine særinteresser. Utredningen og høringsuttalelsene ble avgjørende for at man til slutt fattet et vedtak om å gå for denne løsningen, og slå sammen fylkene fra 01.01.2018.

### Beholde Nord-Trøndelag fylke

Fra opposisjonen i Nord-Trøndelag ble det fremmet en alternativ løsning, gjennom å beholde dagens Nord-Trøndelag. Det ble fremmet et konkret forslag om en alternativ utredning om ”Nord-Trøndelag 2030” av fylkeslederen for Sp. I lys av den rasjonelle modellen vil det være rimelig å anta at man også ville utrede fordeler og ulemper ved å beholde dagens fylkeskommuner, som et ledd i informasjonsinnhenting, som et bidrag til beslutningsgrunnlaget for å kunne fatte en best mulig beslutning. Som jeg allerede har nevnt, falt dette forslaget med 23 mot 12 stemmer, og man gikk videre med en utredning knyttet til fordeler og ulemper ved en sammenslåing av fylkene.

Ser man forslaget i lys av politikk-/ forhandlingsmodellen kan det tenkes at det ble fremmet i et forsøk på å få ned hastigheten i prosessen gjennom å måtte utrede flere elementer, og dermed få tid og grunnlag for å forhandle for sine interesser. Opposisjonen var enige i problemdefinisjonen gitt av fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag, men var uenige i at en sammenslåing ville være den beste løsningen. Dersom målet for opposisjonen var å beholde Nord-Trøndelag fylke slik det var i dag, vil det også være rimelig å anta at de mente det var naturlig å få en god utredning om de fordeler og ulemper som dette ville medføre.

Til syvende og sist dannet utredningsarbeidet og høringsuttalelsene knyttet til sammenslåingsspørsmålet et godt nok grunnlag for en beslutning, og forslaget om å beholde Nord-Trøndelag fylke ble avvist gjennom vedtaket om å slå sammen fylkene.

### 6.2.3: Oppsummering saksbildet

Jeg har i denne delen drøftet de spørsmålene/sakene som bidro til å komplisere prosessen, og de to løsningsalternativene som lå til grunn. Bakgrunnen for prosessen var knyttet til kommunereformen som også ble en viktig sak i initiativfasen, samt de nasjonale prosessene knyttet til utarbeidelsen av regionreformen. Mye av begrunnelsen for initiativet var knyttet til de endringer som ville komme for fylket som forvaltningsnivå basert på de nasjonale prosessene. Kommunereformen og utviklingen av regionreformen ble viktige premissleverandører i prosessen i Trøndelag, og la grunnlaget for diskusjonene og målsettingen man hadde. Gjennom kommunereformen kan også kommunesammenslåinger betegnes som en pådriver i prosessen.

I Nord-Trøndelag var debatten i stor grad vært knyttet til NTE-eierskap og folkeavstemning. Dette ble de sakene som i størst grad bidro til å komplisere prosessen, og man kan hevde at debatten rundt disse sakene tok større plass enn spørsmålet om sammenslåing eller ikke. Da det ble klart at NTE-eierskapet skulle overføres til kommunene ble det vanskelig å bruke denne saken mot sammenslåingsspørsmålet, og det fikk dermed ikke noen stor påvirkning på prosessen og utfallet. Debatten om folkeavstemning skapte et massivt krav, som førte til en intens vedtaksfase. Det ble avgjørende at posisjonspartiene som jobbet for en sammenslåing sto støtt i stormen, noe som førte til at folkeavstemningsspørsmålet ikke påvirket sluttresultatet. Likevel førte folkeavstemningssaken til en sterk politisk nerve, og skapte uro innad i partiene før det ble klart at man slo spikeren i kista for saken under felles fylkesting i starten av mars 2016. Det var også avgjørende å få avklart spørsmålet om administrasjonssted, som på mange måter kunne ha stoppet prosessen dersom det ikke hadde blitt en løsning partene kunne godta. Her ble man enige om en delt løsning, hvor både Steinkjer og Trondheim skulle representere det nye Trøndelag.

Gjennom prosessen ble det lansert to løsningsalternativer: en sammenslåing av fylkene eller å beholde dagens fylker. Sammenslåingsspørsmålet er på mange måter grunnlaget for hele debatten, og var den saken prosessen dreide seg om. Likevel ble det fremmet forslag om en alternativ løsning av opposisjonen om å beholde dagens Nord-Trøndelag fylke. Basert på utredningsarbeidet og høringsuttalelsene knyttet til sammenslåingsspørsmålet fikk man et godt nok grunnlag for en beslutning, og forslaget om å beholde Nord-Trøndelag fylke ble avvist gjennom vedtaket om å slå sammen fylkene fra 01.01.2018.

## Kapittel 7: Konklusjon

I dette kapittelet vil jeg konkludere rundt oppgavens problemstilling, vurdere oppgavens funn opp mot de teoretiske forventningene, før jeg avslutter med forslag til videre forskning. Jeg vil her hente inn oppgavens problemstilling:

*”Hvordan forløp prosessen og hva kan forklare at man kom til en enighet og fattet vedtak om sammenslåing av trøndelagsfylkene?”*

Som det ble nevnt innledningsvis kan sammenslåing sies å være ”mote”, noe som er i tiden, og det kan tenkes at det bidro til at det også ble naturlig å reise spørsmålet om en sammenslåing av fylker. Spørsmålet fikk fart gjennom de signaler som kom fra nasjonale myndigheter ved regjeringsskiftet i 2013 og med presentasjonen av kommunereformen og overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Dette ble bakgrunnen for initiativet, og kommunereformen ble dermed en viktig sak tidlig i prosessen og bidro som en potensiell pådriver gjennom kommunesammenslåinger. Det ble tydelig at det ville skje en endring for fylket som forvaltningsnivå, og ved å være i forkant av den nasjonale prosessen var håpet at man også kunne være med å påvirke den.

Det ble tidlig klart at det var et skille i mottakelsen av sammenslåingsspørsmålet. I Sør-Trøndelag var man positivt innstilt, og i stor grad enige gjennom prosessen. Derfor har også denne oppgaven hatt hovedfokus på prosessen som gikk i Nord-Trøndelag, da det var der slaget sto, og man fikk klare fronter mellom de som var for og de som var imot en sammenslåing. Det er rimelig å anta at det at man i Sør-Trøndelag var positive til en sammenslåing og var en raus storebror bidro til at prosessen ble mindre komplisert, ved at man kunne fokusere på debatten i Nord-Trøndelag.

Gjennom prosessen ble aktører fra både politisk og administrativ del av fylkeskommunene aktivisert. Fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag Anne Marit Mevassvik (Ap) og fylkesordfører i Sør-Trøndelag Tore O. Sandvik (Ap) ble presentert som de viktigste aktørene for at man fikk til en sammenslåing. Som øverste politiske ledere i fylkene, og forkjempere for en sammenslåing, tok de grep om prosessen og klarte å stå støtt i sin strategi. De gikk i bresjen både lokalt og nasjonalt i håp om å påvirke fylkets rolle. Prosessen viser klare rasjonelle trekk med innspill av forhandling i de sakene som bød på utfordringer. Politiske prosesser kan være

rasjonelt styrt selv om det er innslag av forhandlinger, slik det fremkommer i denne beslutningsprosessen. Utfallet av prosessen er et resultat av en rasjonelt styrt prosess, gjennom godt politisk lederskap og god politisk styring. I Nord-Trøndelag kunne Ap og Høyre gjennom sitt flertallssamarbeid i stor grad styre prosessen mot deres mål, og de hadde dermed gode muligheter til å påvirke prosessen og utfallet. Likevel møtte de stor motstand i opposisjonen, som også klarte å engasjere aktører utenfor fylkeskommunene gjennom folkeaksjonen.

Jeg opplevde det som en utfordring at teorien tar utgangspunkt i at man skal knytte deltakerne til en bestemt organisasjon som ramme for aktiviseringen. For de eksterne deltakerne som ble koblet på prosessen gjennom en invitasjon eller direkte tilknytning til de formelle partene i fylkeskommunene, kunne jeg forklare deres aktivisering og påvirkning gjennom denne ”invitasjonen”. Eksempler her er Steinkjer kommune, Trondheim kommune og høringsinstansene i form av organisasjoner, kommuner og enkeltpersoner. For andre eksterne aktører, som Trønder-Avisa og Adresseavisen, ble ikke aktiviseringsprosessen like enkel å forklare, men deres påvirkning på prosessen og utfallet lot seg likevel beskrive.

I Nord-Trøndelag fikk en rekke saker plass i debatten, og det er interessant at det ikke var spørsmålet om sammenslåing eller ikke som ble førende i prosessen, men avklaringer rundt andre saker som gjorde prosessen komplisert. Ved siden av kommunereformen ble NTE-eierskapet, administrasjonssted og folkeavstemning de sakene som bød på de største utfordringene og som måtte avklares før et forpliktende vedtak. Gjennom utredningsarbeidet og intensjonsavtalen fikk man avklart en deling av administrasjonssted mellom Steinkjer og Trondheim. NTE-eierskapet fikk en egen utredning, og det ble avklart at kommunene i dagens Nord-Trøndelag skulle overta eierskapet dersom det ble en sammenslåing. Da disse sakene var avklart ble det vanskelig å bruke dem i diskusjonen mot en sammenslåing, og de fikk liten påvirkning på prosessen og utfallet. Spørsmålet om folkeavstemning ble den saken som i størst grad bød på utfordringer i prosessen, og førte til en intens periode det siste halvåret før vedtaket ble gjort. Gjennom folkeaksjonen forsøkte opposisjonspartiene Sp og SV å legge ekstra press på motparten om å avholde en folkeavstemning i spørsmålet om sammenslåing. Det ble etter hvert klart for opposisjonen at de ikke ville få gjennomslag for sitt standpunkt, og de innså mot slutten at kampen var tapt. Man fikk på mange måter en vinnende koalisjon, som klarte å få gjennomslag for sitt mål. Opposisjonspartiene snudde da på hælen, og sa at de

ville være med på å fremme sine interesser i det nye Trøndelag. Dermed kom man til en enighet, og fattet vedtaket om en sammenslåing av trøndelagsfylkene fra 01.01.2018.

### 7.1 I tråd med forventningene?

Med utgangspunkt i de tre modellene presenterte jeg i teorien forventninger til funn basert på disse. Gjennom prosessen har hver enkelt modell bidratt med ulike forklaringsbidrag for samme fenomen, og jeg har dermed fått en bredere forståelse for beslutningsforløpet og utfallet.

Som det fremkommer av analysen har den rasjonelle modellen og politikk-/forhandlingsmodellen størst forklaringskraft, da prosessen i stor grad er styrt rasjonelt med innslag av forhandling. Deltakere ble koblet på prosessen i form av sin rolle eller gjennom et ønske om å påvirke prosessen, og man fikk koalisjoner som jobbet for sine interesser.

Spørsmålene/sakene som bidro til å komplisere prosessen lar seg også best forklare i forhold til forventningene som ble beskrevet innen den rasjonelle modellen og politikk-/forhandlingsmodellen. Her hadde man en tydelig problemdefinisjon, hvor man ønsket å innhente informasjon om fordeler og ulemper tilknyttet et løsningsforslag. Det var imidlertid uenighet knyttet til hva som ville være det beste løsningsforslaget, og man fikk en forhandlingsprosess mellom partene. Forventningene tilknyttet garbage can-modellen ble også til en viss grad innfridd som forklaringsfaktorer for de mer uforutsigbare delene av prosessen, som for eksempel valget høsten 2015. Det er dermed grunnlag for å si at mye av det jeg har funnet kan forklare i tråd med de teoretiske forventningene, og at modellene er relevante for å forklare beslutningsprosessen trøndelagsfylkene har vært igjennom.

Likevel opplevde jeg at teorien ikke var like dekkende for de eksterne aktørene, som ikke var en del av fylkeskommunene som organisasjoner. Dermed ble det også vanskelig å avgjøre hvorvidt de forventningene jeg hadde ble innfridd i disse sakene, og det kan stilles spørsmål ved modellenes relevans for aktører som faller utenfor organisasjonsstrukturen.

### 7.2 Videre forskning

Det er mye man kan se på når det gjelder sammenslåing av trøndelagsfylkene. De er nå inne i gjennomføringsprosjektet, hvor alt skal være klart til 01.01.2018, og i følge informantene er

det fortsatt mye som må avklares innen den tid. Det er dermed mulig å gjøre en ny beslutningsteoretisk studie av gjennomføringsprosjektet, siden det fortsatt er mye som gjenstår før sammenslåingen er komplett. Videre kan det også være interessant å se på identitetsaspektet i trøndelagsfylkene, og da skillet mellom ”trønder” og ”nordtrønder” og hvordan dette eventuelt påvirket sammenslåingsprosessen.

Dersom man ønsker å benytte et organisasjonsteoretisk perspektiv på prosessen kan man se på denne endrings- og omstillingsprosessen i lys av det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og myteperspektivet. Her vil det være interessant å beskrive drivkrefter og effekter tilknyttet en større organisatorisk endringsprosess.

Det kan også være interessant å gjøre en sammenlignende analyse av prosessen i trøndelagsfylkene og den prosessen som nå vil komme mellom Troms og Finnmark. Her kan man for eksempel se på likhetstrekk og forskjeller, identitetsaspektet og prosessen i seg selv.

Til slutt ønsker jeg å trekke fram et sitat av prosjektleder for utredningsarbeidet, Ole Tronstad:

*”Det er veldig spennende nå da om hva regionreformen egentlig fører til. Vi er jo i forkant og skal vi bli vellykket så krever det at vi får nye oppgaver og skal vi få nye oppgaver så krever det en helhetlig regionreform der en begynner å nærme seg ti regioner i Norge. Hvis dette fører til at vi bare får tre sammenslåinger og at resten forblir uendret, og at vi ikke får nye oppgaver så er jeg bekymret for dette nivåets fremtid.”*

Her vises det til at det er mye som enda ikke er avklart for at sammenslåingen av trøndelagsfylkene og det regionale nivåets fremtid skal bli en suksess. Det kan være interessant å følge den videre prosessen med regionreformen nasjonalt, spesielt med tanke på stortingsvalget høsten 2017, med de endringer en eventuell ny regjering setter i gang og hvordan dette vil påvirke trøndelagsfylkenes beslutning.

## Litteraturliste

- Amdam, J., Halvorsen, J.L., Bakke, G. (2014) *Alternativer for folkevalgt nivå*. (58). Møreforskning. Hentet 28.08.2016 fra <http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/alternativer-for-regionalt-folkevalgt-niva/1075/2837/>
- Adresseavisen Gruppen (udatert). *Adresseavisen gruppens virksomheter*. Hentet 02.04.2017 fra <http://www.polarismedia.no/vare-selskaper/adresseavisen-gruppen/>
- Brunsson, K. Og Brunsson, N. (2015) *Beslutninger*. Cappelen Damm Akademisk. ISBN: 978-82-02-48229-9
- Cohen, M.D., March, J.G. og Olsen, J.P. (1979/1994). People, Problems, Solutions and the Aambiguity of Relevance, i *Ambiguity and choice in Organizations*. Scandinavian University Press, ISBN 82-00-01960-8, s.24-38.
- Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partistyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen. Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo. Aschehoug.
- Enderud, H. (2003). *Beslutninger i organisasjoner – i adferdsteoretisk perspektiv*. Fredriksberg. Forlaget samfundslitteratur.
- Haugen, M. (2016, 6.mai) Sør-Trøndelag. I *Store Norske leksikon*. Hentet 23.09.2016 fra <https://snl.no/Sør-Trøndelag>
- Jacobsen, D.I., Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen. Fagbokforlaget.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016 a). *Foreslår et samlet Trøndelag*. Pressemelding, 20.05.2016. Hentet 12.06.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foeslar-et-samlet-trondelag/id2501138/>
- Kommunal – og moderniseringsdepartementet. (2016 b) *Regjeringen vil ha om lag 10 regioner*. Pressemelding, 05.04.16. Hentet 14.05.16 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-ha-om-lag-10-regioner/id2481855/>
- Lowi, Theodore J. (1964). American Business, Public Policy, Case-studies and Political theory. *World Politics*. Vol. 16. No. 4. pp. 677-715.
- Lowi, Theodore J. (1972) . Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*. Vol. 32. No. 4. pp. 298-310.
- Lødemel, S.A. (Udatert a). *Kart som viser Sør-Trøndelag si plassering i Noreg og kommunane i fylket*. Hentet 11.05.2017 fra <https://www.allkunne.no/framside/temasider/kommune--og-regionreform/sor-trondelag-fylke/2057/83756/>
- Lødemel, S.A. (Udatert b). *Kart som viser Nord-Trøndelag fylke si plassering i Noreg og kommunane i fylket*. Hentet 11.05.2017 fra: <https://www.allkunne.no/framside/geografi/noreg/fylka-i-noreg/nord-trondelag-fylke/2002/83796/>
- Meld. St. 12 (2006/2007). *Regionale fortrinn – regional framtid*.
- Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- Meld. St. 22 (2015/2016) . *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.
- Michalsen, G.L. (2016, 21. september) *Trønder-Avisa er blitt innhentet av den harde virkelighet – minikonsernet må kunne 33 millioner*. Hentet 02.04.2017, fra <https://www.medier24.no/artikler/tronder-avisa-er-blitt-innhentet-av-den-harde-virkelighet-minikonsernet-ma-kutte-33-millioner/363221>



- NOU 1992:15. *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.*
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*
- NOU 2004:2. *Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.*
- NOU 2004:19. *Livskraftige distrikter og regioner – Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.*
- NRK Trøndelag. (2016, 08. juni). *Stortinget sier ja til ett Trøndelag.* Hentet 12.06.2016, fra <https://www.nrk.no/trondelag/stortinget-sier-ja-til-ett-trondelag-1.12988893>
- NTFK. (udatert a) *Nord-Trøndelag.* Hentet 12.09.2016, fra <http://www.ntfk.no/NordTrondelag/Sider/default.aspx>
- NTFK (udatert b). *Politikk.* Hentet 23.09.2016, fra <http://www.ntfk.no/Politikk/Sider/default.aspx>
- Olsen, J.P. (1972). *Public policy-making and theories of organizational choice.* Universitetet i Bergen. Scandinavian Political Studies. Vol. 7, No. A7. pp. 45-62.
- Olsen, J.P. (red.) (1978). *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet.* Bergen. Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1979/1994). Choice in an organized anarchy, i *Ambiguity and choice in organizations.* Scandinavian University Press. ISBN 82-00-019608, s. 140-156.
- Ot.prp. nr.10 (2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen).*
- Regjeringen (2013, 07. oktober). Politisk plattform – Sundvolden-plattformen. Hentet 22.03.2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#kommunal>
- Rosvold, K.A. (2012, 16. Februar). Nord-Trøndelag næringsliv. I *Store norske leksikon.* Hentet 25.09.2016 fra <https://snl.no/Nord-Trøndelag%2Fnæringsliv>

- Rosvold, K.A. (2016, 17.september). Nord-Trøndelag. I *Store norske leksikon*. Hentet 23.09.2016 fra <https://snl.no/Nord-Trøndelag>
- Selstad, T. (2003) *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Selstad, T. (2004) *KOU 2004: Sterke regioner – forslag til ny regioninndeling av Norge*. Oslo. Kommuneforlaget AS.
- Simon, H.A (1976) *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. (3. Utg.). New York. The Free Press.
- STFK. (2016, 22. august) *Fakta og tall*. Hentet 23.09.16 fra [https://www.stfk.no/no/Fylket\\_vart/Fakta\\_og\\_tall/](https://www.stfk.no/no/Fylket_vart/Fakta_og_tall/)
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (4. Utg.). Oslo. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Trøndelagsutredningen (2015). *Trøndelagsutredningen*. Hentet 29.04.2016, fra <http://www.ntfk.no/Documents/Trondelagsutredningen15.pdf>

## Vedlegg 1: Intervjuguide

### RAMMESETTING:

- Si litt om temaet for samtalen (vis til informasjonsskriv)
- Forklar hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt og anonymitet
- Spør om noe er uklart og om informanten har noen spørsmål
- Informer om opptak, sørg for samtykke til opptak
- Start opptak

### HOVEDSPØRSMÅL:

#### **Informantens bakgrunn:**

1. Navn:
2. Stilling:
3. Hvor lenge har du vært representant i fylkestinget/ jobbet her? Har du vært representant tidligere/ andre oppgaver tidligere?
4. Hva er din tilknytning til arbeidet med sammenslåingen av Trøndelagsfylkene?
5. Jeg har et inntrykk av at denne prosessen har en litt lengre forhistorie, helt tilbake til tidlig på 2000-tallet. Kan du fortelle litt om din oppfatning av dette?

#### **Beslutningsprosessen**

6. Hvordan startet prosessen rundt sammenslåingen av trøndelagsfylkene, hvor kom initiativet fra?
7. Hva mener du var bakgrunnen for initiativet?  
*Mevassvik: Hvordan gikk du fram for å få oppslutning rundt initiativet internt i ditt parti før talen 3. Desember 2013?*
8. Hvordan ble begrunnelsene for sammenslåingen kommunisert, og endret begrunnelser seg underveis?
9. Hvilken betydning hadde regjeringens politikk og målsetting om 10 fylker? Var dette et argument? Hvor viktig var det for prosessen?

10. Hvordan vil du si at forslaget ble mottatt? Var det kontroversielt?
11. Hvordan var prosessen formelt organisert, har dere noen overordnede føringer for gjennomføring av større beslutningsprosesser?

#### *Aktører*

12. Hvilke aktører var involvert fra fylkestingene, og hvem vil du si var mest sentral i prosessen?
13. Hvordan ble de ulike aktørene involvert i prosessen?
14. Hvor stabil var deltakelsen?
15. Var det klare fronter i prosessen?
16. Hvordan var debatten? (Interesseintensitet mellom aktører)
17. Hvem eller hvilke aktører – om noen – har vært pådrivere i prosessen? Hvorfor tok nettopp denne eller disse den rollen? Hvordan?
18. Hvordan har aktører med ulike meninger påvirket prosessen og utfallet av denne?
19. Oppfattet du andre aktører enn de formelle partene (fylkestingene) som påvirket prosessen? Hvordan har dette evt påvirket prosessen?

#### *Problemer*

20. Hvilke saker og/ eller prosesser (eksempelvis kommunereformen og fylkesgrenser, gjeld S-T, eierskap NTE) ble trukket inn i debatten om sammenslåing? (Ble sammenslåingen begrunnet med henvisning til andre reformer/prosesser som var på gang? Nødvendigheten av å se fylkesfusjonen i et større bilde/bredere lys?)
21. Hvilke saker mener du ble avgjørende for denne prosessen?
22. Hadde man en klar oppfatning av hva man ønsket å oppnå ved en sammenslåing av fylkene? (problemdefinisjon)
23. Har det vært episoder som har vært særlig viktig for prosessen? Oppsto det hendelser underveis som var avgjørende for resultatet? (pådrivere, brems)

Knuter på tråden? (Gjeld S-T , eierskap NTE, kommunereformen)

24. Har det vært ulike oppfatninger av problemer/ utfordringer i fylkestingene, og har dette påvirket prosessen?
25. Var det ulike oppfatninger rundt hvordan man burde løse problemet/problemene?
26. Har man tatt læring fra kommunereformen og utfordringer i prosessene ved sammenslåing av kommuner? (Eks: fordeling av administrative funksjoner)

*Løsningsforslag:*

27. Ble det lansert alternative løsninger gjennom prosessen? Hvilke?
28. Hvilken informasjon og saksopplysninger ble vektlagt i drøftingene? (Var drøftingene – og standpunktene – kunnskapsbaserte, eventuelt basert på følelser?) Hvordan begrunnet man sine respektive standpunkter?
29. Hvordan var samarbeidet og kommunikasjonen mellom fylkene gjennom prosessen?
30. Var det noen nøkkelpersoner/aktører som jobbet for et samarbeid mellom fylkene?

*Beslutningsmuligheter*

31. Oppstod det noen ”veivalg” gjennom prosessen? En anledning til å snu?
32. Hvordan ser du på betydningen av ulike innspill (høringsuttalelser, underskriftskampanjer → folkeavstemning) i prosessen?
33. Hvorfor ble det ikke noe av folkeavstemningen? (9400 underskrifter)

**Vedtaket/Utfallet:**

34. Hvilke saker har hatt størst betydning for utfallet av prosessen?
35. Hvilke aktører mener du var avgjørende for utfallet, og hvorfor?

**Avsluttende:**

36. Er det noe spesielt du ønsker å utdype eller legge til som vi ikke har snakket om, men som du mener er relevant for temaet?

## Vedlegg 2: Oversikt over avisoppslag

- Hansen, H. (2015, 15. Oktober). Tore O. Klar for fjerde omgang. *Adresseavisen*. S. 8.  
Hentet 01.12.16.
- Hansen, H., Tiller, H. (2013, 14. September) Staker ut ny, blå kurs. *Adresseavisen*. S. 13.  
Hentet 28.11.16
- Juul, B.B. (2016, 29. Februar) Opposisjonens siste bønn. *Trønder-Avisa*. S. 6. Hentet  
04.12.2016
- Juul, S., Prestvik, J. (2016 a, 04. April) Kranglet for åpen scene. *Trønder-Avisa*. S. 10-11.  
Hentet 04.12.16
- Juul, S. Og Prestvik, J. (2016 b, 06. April) Sp kryper til korset: Slaget er tapt. *Trønder-Avisa*. S. 4-5. Hentet
- Langfjord, M., Prestvik, J. (2016, 15. Januar) Får fylkesmannen hvis Trøndelag samles.  
*Trønder-Avisa*. S. 4-5. Hentet 04.12.16
- Malmo, E. (2015, 8. desember) Massivt krav om folkeavstemning. *Trønder-Avisa*. S. 4-5.  
Hentet 01.12.16
- Malmo, E. (2016, 04. Februar) Får overlevert 9.400 underskrifter i dag. *Trønder-Avisa*. S.  
4-5. Hentet 04.12.16
- Nestvold, L.J. (2015, 7. Desember) Starter folkeaksjon for ”ja til folkeavstemning”.  
*Adresseavisen*. Hentet 03.04.17 fra  
<http://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/2015/12/07/Starter-folkeaksjon-for-«Ja-til-folkeavstemning»-11895305.ece>
- Nordmelan, A. (2016, 18. Mars). Puh, nå ser vi fremover! *Trønder-Avisa*. S. 14. Hentet  
04.12.16
- Rossing, S. (2013, 13.september). Vil ha ett Trøndelag med flere oppgaver. *Trønder-Avisa*. s. 9. Hentet 28.11.16

- Rossing, S. (2014 a, 23. April). Vil holde alt åpent. *Trønder-Avisa*. S. 8. Hentet 26.03.17
- Rossing, S. (2014 b, 06. September). Kan være slutten for Nord-Trøndelag. *Trønder-Avisa*. S. 8-9. Hentet 28.11.16
- Rossing, S. (2014 c, 16. September). Sp legger fram ”kriseplan” for Nord-Trøndelag. *Trønder-Avisa*. S. 14 -15. Hentet 28.11.16
- Rossing, S. (2014 d, 23. Oktober). Stor-Trøndelag får 8 milliarder i gjeld. *Trønder-Avisa*. S. 4-5. Hentet 28.11.16
- Rossing, S. (2015 a, 29. April). Dette vil hun styre. *Trønder-avis*. S. 10. Hentet 01.12.16
- Rossing, S. (2015 b, 15. August). Sp fremmer NTE-trusler. *Trønder-Avisa*. S. 7. Hentet 01.12.16
- Strøm, T. (2015, 11. September). Ja til NTE og Nord-Trøndelag. *Trønder-Avisa*. S. 36. Hentet 26.03.17
- Tiller, H. (2015, 05. November). Ingen folkeavstemning om felles trøndelagsfylke. *Adresseavisen*. S. 6. Hentet 01.12.16
- Torgnesøy, S.A. (2015, 28. Juli). Fylkeskommunens usannsynlige venner. *Trønder-Avisa*. S. 3. Hentet 01.12.16
- Winge, J., Bleikvassli, S., og Agdestein, E., (2015, 28. August). Et samlet Trøndelag. *Trønder-Avisa*. S. 3. Hentet 08.01.17

### Vedlegg 3: Oversikt over dokumenter fra fylkeskommunene

Dokumentene er listet opp etter dato for behandling, og samtlige dokumenter er hentet fra nettsidene til fylkeskommunene og deres oversikt over politiske møter.

#### **Dokumenter fra Nord-Trøndelag fylkeskommune:**

Mevassvik, A.M. (2013, 3. desember) *Fylkesrådslederens tale.*

Møteprotokoll 03.-05.12.13: *Sak 67/13 – 79/13, samt interpellasjonene 13/13-15/13.*

Saksprotokoll og saksutredning sak 18/14: *Trøndelag som strategisk enhet.* 30.04.14.

Møteprotokoll og saksutredning sak 47/14: *Mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene, og Sak 44/14 Framtidig eierskap NTE – Utredning.* 01.10.14.

Mandat for utredning: *Mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene.*

Saksprotokoll og saksutredning sak 7/15: *Prinsipper for et fremtidig folkevalgt nivå.* 12.02.16.

Saksprotokoll sak 6/15: *Interpellasjon om Oppgavemeldingen og regionnivået av Carl Sitter Geving.* 30.04.15.

Saksprotokoll sak 41/15: *Trøndelagsutredningen - underveisrapport juni 2015.* 11.06.15.

Underveisrapport: *Underveisrapport juni 2015.*

Saksprotokoll sak 43/15: *Eiermelding 2015, NTE.* 11.06.15.

Saksprotokoll fylkesrådet sak 197/15: *Trøndelagsutredningen – utlegging til offentlig høring.* 24.11.2015.

Saksprotokoll sak 81/15: *Trøndelagsutredningen - underveisrapport desember 2015.* 10.12.15.

Underveisrapport: *Underveisrapport desember 2015.*

Møteprotokoll 02.-03.03.16: *Sak 3/16 Interpellasjon om folkeavstemning i spørsmålet om fylkessammenslåing, Torgeir Strøm (SV).*



Møteprotokoll 26.-28.04.16: Sak 11/16 Søknad til Stortinget om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylke.

**Dokumenter fra Sør-Trøndelag fylkeskommune:**

Saksprotokoll sak 93/13: *Strategiplan 2014-2017 med budsjett 2014*. Punkt 10.08.21, s. 53. 30.10.13.

Saksprotokoll fylkesutvalget sak 152/14: *Nord-Trøndelag fylkeskommunes utredning om ett Trøndelag. Orienteringssak*. 29.04.14.

Saksprotokoll sak 88/14: *Mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene*. 29.10.14.

Mandat for utredning: *Mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene*.

Saksprotokoll og saksutredning sak 15/15: *Prinsipper for et fremtidig folkevalgt nivå*. 25.02.15.

Saksprotokoll sak 53/15: *Trøndelagsutredningen - underveisrapport juni 2015*. 17.06.15.

Underveisrapport: *Underveisrapport juni 2015*

Saksprotokoll fylkesutvalget sak 317/15: *Trøndelagsutredningen – utlegging til offentlig høring*. 24.11.15.

Saksprotokoll sak 149/15: *Trøndelagsutredningen -Underveisrapport desember 15*. 16.12.15.

Underveisrapport: *Underveisrapport desember 2015*

Clausen, N. (2016, 2.mars) *Innbyggerundersøkelse. Trøndelagsregionen 2016*.

Møteprotokoll 27.-28.04.16: Sak 23/16 Søknad til Stortinget om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylke. 27.04.16.

#### Vedlegg 4: Oversikt over informanter i utvalget

Informanter:	
Informant 1	Mats Ulseth Ramo (FrP). Representant ved Sør-Trøndelag fylkesting.
Informant 2	Tore O. Sandvik (Ap). Fylkesordfører i Sør-Trøndelag,
Informant 3	Torgeir Strøm (SV). Representant ved Nord-Trøndelag fylkesting.
Informant 4	Anne Marit Mevassvik (Ap). Fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag.
Informant 5	Erling Bergh. Prosjektsekretær i utredningsarbeidet.
Informant 6	Ole Tronstad. Prosjektleder i utredningsarbeidet.