



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Fylkeskommunal sammenslåing av Troms og Finnmark**

*Hvordan kan motstanden mot regionreformen i Finnmark forklares?*

Daniel Mood og Geir Ove H. Aspnes

Masteroppgave i organisasjon og ledelse for offentlig sektor STV-3909 mai 2020



*Denne siden er blank med hensikt.*

## Sammendrag

Regionreformen ble ikke særlig godt mottatt i Finnmark. Flertallet vil hevde at Finnmark fylkeskommune ble slått sammen med Troms fylkeskommune under tvang den 1. januar 2020, etter en noe tvilsom demokratisk prosess i Stortinget. Både prosessen og innholdet i reformen har skapt stor motstand, og fremprovosert sterke følelser i befolkningen. I denne studien har vi undersøkt motstanden i Finnmark ved hjelp av teoretiske perspektiver fra det lokaldemokratiske verdigrunnlaget. Gjennom åpne dybdeintervjuer med syv sentrale nøkkelpersoner i motstandsmiljøet i Finnmark har vi identifisert argumentene og fått økt forståelse for de bakenforliggende følelsene i motstandskampen. Empirien er deretter analysert og kategorisert i perspektivene autonomi, demokrati, effektivitet og tilhørighet.

Studien konkluderer forsiktig med at flere lokaldemokratiske verdier kan være satt under press fra flere fronter som følge av regionreformen. Lovnadene om forsterket autonomi er foreløpig ikke konkretisert, og finansieringen er ikke tilstrekkelig. Demokratiet svekkes på flere områder, og tilliten til lokale og nasjonale folkevalgte står i fare. Effektiviteten reduseres og kvaliteten i tjenesteproduksjonen forringes som følge av økt byråkrati, lav situasjonsforståelse og enorme avstander. Sentraliseringen som følger vil trolig ramme allerede sårbare småsamfunn i Finnmark hardt, og på kort tid. Finnmark fylkeskommune var på mange måter en svært funksjonell institusjon med bred tilhørighet i befolkningen. Denne institusjonen er nå oppløst til fordel for en organisasjon som ingen vil ha og som de færreste virker å ha særlig tro på.

*Denne siden er blank med hensikt.*

## Forord

Covid-19 pandemien har på en eller annen måte endret livet til nesten hele verdens befolkning, og verdensøkonomien ligger med brukket rygg. Store deler av denne oppgaven er skrevet i karantene eller fra hjemmekontoret i Kirkenes og på Svalbard. Heldigvis har både strøm, vann og avløp fungert, og det er fortsatt nok mat i nærbutikken. Et stabilt internett har gitt oss mulighet for konstruktivt samarbeid over Skype og ulike sky-tjenester. Heldigvis ble feltarbeidet i undersøkelsen gjennomført primo februar, like før nedstengningen. Det sikret oss valide og pålitelige data i fysiske møter med folk. En måned senere ville en slik undersøkelse vært ulovlig å gjennomføre. Beslutninger vedrørende oppgavens struktur og metodiske valg ble tatt lenge før noen kunne ane konturene av denne krisen. Tiden har heller ikke vært tilstrekkelig til å justere studiens innfallsvinkel, og det ville vært respektløst ovenfor våre respondenter. Hele oppgaven må derfor leses i et 2019-perspektiv, men vi inviterer selvsagt til egne tolkninger og refleksjoner i lys av den krisen som nå er over oss.

Den motstanden og de følelsene som preger enkelte innbyggere i Finnmark i forbindelse med debatten om fiskeripolitikken, vindmølleutbygging, regionreform og til sist om «søringkarantene», har vi i studien valgt å omtale «finnmarksopprøret». I denne studien undersøker vi om finnmarksopprøret har endret karakter som følge av regionreformen og dens forløp i perioden fra 2015-2020. For å samle empiri har vi kjørt over 2000 kilometer i bil i Finnmark. En kveld kjørte vi 63 kilometer uten å se kunstig lys. En ambulanse i utrykning ødela for et enda mer oppsiktsvekkende tall. Alle vet at Finnmark er stort, men de færreste utenfor fylket klarer å forstå hva det faktisk betyr for samfunnet. Om det nye fylket hadde ligget lengre sør, så ville den politiske ledelsen blitt plassert i Trondheim, og administrasjonen i Kristiansand. Vi brukte åtte timer, på en godværsdag, for å komme oss fra den ene enden til den andre – i det *gamle* fylket! Skulle vi brukt buss måtte vi planlagt med en overnatting på en campingplass i Olderfjord. Flybilletter var for dyrt. Nå vet vi at noe av motstanden mot regionreformen begrunnes i frykten for konsekvensene av økte avstander til – og mellom – politisk og administrativ ledelse. På dette tidspunktet av reisen så delte vi den bekymringen.

Fordelen med lange avstander er at det gir tid til gode diskusjoner, og ikke minst gir slike bilturer et herlig avbrekk fra hverdagen (en hverdag som vi i disse dager skulle ønske vi hadde satt litt mer pris på). Som ekte finnmarkspatrioter er det jo ikke til å stikke under stol at vi preges av både fordommer og forforståelse. Det å hjelpe hverandre ut av synsingens

avgrunn og tilbake til vårt vitenskapelige arbeid har derfor vært en avgjørende mekanisme i gruppearbeidet. Ingen av oss hadde klart dette alene. Det har også vært en sann glede å spørre engasjerte finnmarkinger om de har lyst til å utale seg fritt og uavbrutt om et tema de brenner for. Utfordringen ligger i håndteringen av den vanvittige datamengden de etterlater seg. Alle som tidligere har forsøkt å transkribere en frittalende og frustrert finnmarking vet hvilken formidabel oppgave det er. Utfordringer til tross – vi vil rette en stor takk til våre velvillige respondenter som har invitert oss inn i stuer, kontorer og møterom. Vi er ydmyke, imponert og rørt av deres oppriktige samfunnsengasjement.

Til sist vil vi takke våre arbeidsgivere i Forsvaret og Norsk Polarinstitutt for at vi har fått muligheten til å bruke så mye tid på dette i full jobb. Til gjengjeld håper vi at vår metodiske dannelsesreise vil kunne gagne dere også på sikt. Hilde Bjørnå, vår veileder - takk for at du sparket oss i riktig retning, og for alle dine verdifulle innspill underveis.

Ronja og Eline: Pappa lover å leke mer med dere fremover, akkurat som vi pleide å gjøre i gamle dager. Gudfar lover å komme på besøk så snart som mulig.

Christine: Takk for tålmodigheten og velviljen, og for at huset fortsatt står. Nå er det din tur til å realisere deg selv. Det fortjener du!

Daniel Mood og Geir Ove H. Aspnes

Kirkenes / Longyearbyen, Mai 2020

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1	PROBLEMSTILLING.....	5
1.2	STRUKTUR OG OPPBYGNING .....	7
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN</b> .....	<b>9</b>
2.1	INNLEDNING .....	9
2.2	REFORMERING AV OFFENTLIG SEKTOR.....	9
2.3	REGIONREFORMEN.....	11
2.3.1	<i>Fylkeskommunens historie</i> .....	11
2.3.2	<i>Utredninger om sammenslåing</i> .....	12
2.3.3	<i>Regionreformen vedtas</i> .....	13
2.4	FINNMARK.....	16
2.5	OPPSUMMERING.....	17
<b>3</b>	<b>TEORI</b> .....	<b>19</b>
3.1	INNLEDNING .....	19
3.2	LOKALDEMOKRATISKE BEGREPER .....	19
3.3	VERDIGRUNNLAGET .....	22
3.3.1	<i>Autonomi</i> .....	22
3.3.2	<i>Demokrati</i> .....	23
3.3.3	<i>Effektivitet</i> .....	24
3.3.4	<i>Tilhørighet</i> .....	25
3.4	OPPSUMMERING.....	27
<b>4</b>	<b>METODE</b> .....	<b>29</b>
4.1	BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN .....	29
4.2	VITENSKAPSTEORETISK INNFALLSVINKEL .....	29
4.3	VALG AV FORSKNINGSDESIGN.....	30
4.4	PROSEDYRE FOR DATAINNSAMLING .....	31
4.5	DATAANALYSE.....	33
4.6	ETISKE AVVEININGER OG SELVKRITIKK .....	33
<b>5</b>	<b>PRESENTASJON AV EMPIRI</b> .....	<b>35</b>
5.1	INNLEDNING .....	35
5.2	RESPONDENTENES HOVEDARGUMENTER.....	35
5.2.1	<i>Argumenter knyttet til autonomi</i> .....	35
5.2.2	<i>Argumenter knyttet til demokrati</i> .....	36

5.2.3	Argumenter knyttet til effektivitet.....	37
5.2.4	Argumenter knyttet til tilhørighet.....	37
5.3	OPPSUMMERING.....	38
<b>6</b>	<b>UTFYLLENDE EMPIRI OG DRØFTING .....</b>	<b>39</b>
6.1	AUTONOMI.....	39
6.1.1	Respondentenes uttalelser .....	39
6.1.2	Et spørsmål om statlig kontroll eller lokal frihet .....	42
6.1.3	Delkonklusjon .....	44
6.2	DEMOKRATI.....	45
6.2.1	Respondentenes uttalelser .....	45
6.2.2	Er regionreformen en trussel mot demokratiet?.....	49
6.2.3	Delkonklusjon .....	51
6.3	EFFEKTIVITET .....	51
6.3.1	Respondentenes uttalelser .....	51
6.3.2	Jakten på forbedret systemkapasitet og økte besparelser.....	55
6.3.3	Delkonklusjon .....	56
6.4	TILHØRIGHET .....	57
6.4.1	Respondentenes uttalelser .....	57
6.4.2	Et naturlig fellesskap avgrenset gjennom fylkeskommunen.....	61
6.4.3	Delkonklusjon .....	62
	<b>KONKLUSJON.....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERANSELISTE.....</b>	<b>65</b>
	<b>VEDLEGG.....</b>	<b>71</b>
	VEDLEGG 1 - INTERVJUGUIDE .....	71
	VEDLEGG 2 – INFORMASJONSSKRIV NSD.....	73
	VEDLEGG 3 - FULLSTENDIG ANALYSE .....	77



# 1 Innledning

*Det finnes bare en Gud. Det er penger.*

*Jeg er ganske sikker på at mellom 50% og 60% av dem som sitter på Stortinget aldri har vært i Finnmark, men så og si alle har vært i Brussel.*

*Jeg elsker når de sier at det bare er følelser – de skjønner ikke at det er kraft.*

Den 1. januar 2020 ble tidligere Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune sammenslått som del av regionreformen. Prosessen frem mot sammenslåing har vært krevende, og sjelden har engasjementet i stortingssalen vært like stort som under debatten om ny regional inndeling av Norge. Debatten har vært – og er fortsatt – preget av sterke følelser, krasse uttalelser og kraftfulle ytringer, spesielt i Finnmark. Sitatene over er eksempler på slike uttalelser, og kommer fra tre av studiens respondenter. I denne studien undersøker vi motstanden mot regionreformen, og forsøker å forklare den ved hjelp av det lokaldemokratiske verdigrunnlaget.

På debattens *ja-side* siden står regjeringspartiene Høyre (H), Fremskrittspartiet (FRP), Kristelig Folkeparti (KRF) og Venstre (V), samt økonomer og byråkrater. Ja-siden argumenterer for at regionreformen er en nødvendighet for at det offentlige skal klare å opprettholde kvaliteten på tjenesteproduksjonen og fortsatt levere lovpålagte tjenester i en krevende fremtid. Regionreformen har også et særlig stort fokus på de nye regionenes evne til selvstendig oppgaveløsning og økonomisk utvikling. Regjeringen vil flytte mer makt og myndighet ut til fylkeskommunal ledelse, og dermed styrke demokratiet

På *nei-siden* står opposisjonspartiene på Stortinget og 87% av innbyggerne i Finnmark, representert gjennom sterke lokalpolitikere og ulike interesseorganisasjoner. Nei-siden argumenterer for at befolkningen er lei av å bli overkjørt av nasjonale myndigheter, at sentraliseringen nå akselereres, og at demokratiet slik vi kjenner det i dag står for fall. De mener tilhørighet, historie og tradisjoner er sentralt i demokratiutviklingen, og ser på små enheter som en forutsetning for politisk engasjement. De mener regjeringens fokus på

effektivitet og kvalitet overskygger andre grunnleggende verdier i samfunnet som demokrati og autonomi. Nei-siden mener det gjøres for lite for å motvirke sentraliseringen. De mener staten i større grad må ta ansvar for å flytte makt og arbeidsplasser ut i distriktene og ikke bare til sterke regionsentre som Tromsø.

Siden 1975 har Norge hatt tre folkevalgte styringsnivåer, tuftet på tanken om at samfunnets oppgaver skal løses på et så lavt nivå som mulig. Samtidig legges ulike verdier til grunn bak de ulike organiseringene. Statlige verdier beskrives som likhet og rettsikkerhet, mens lokaldemokratiske verdier knyttes til begrepene autonomi, demokrati og effektivitet (NOU 2005:6, 2005). I denne studien benyttes de lokaldemokratiske verdiene som perspektiver når vi analyserer og fortolker finnmarksopprøret i lys av regionreformen. I tillegg har det offentlige ordskiftet om regionreformen vært preget av sterke følelser i lokalbefolkningen og verdien av tilhørighet. Tilhørighet inngår derfor som et fjerde perspektiv. Vår hypotese er at vedtaket om regionreformen og prosessen som ledet frem til den, har skapt en ubalanse i de lokaldemokratiske verdiene, og dermed fremprovosert den sterke motstanden.

Perspektivene gjør det mulig å betrakte argumenter fra forskjellige vinkler. Ja-sidens argumenter, som kan leses i ulike utredninger og offentlige dokumenter, gir mest mening i et *effektivitets-perspektiv*. Sammenslåinger vil ifølge regionreformens ekspertutvalg (Hagen, m.fl., 2018) gi forbedret kostands- og allokeringseffektivitet, og dermed enda bedre tjenester til befolkningen. Samtidig gir effektivitets-perspektivet et interessant innblikk i hvordan nei-siden ofte snur ja-sidens argumenter på hodet, blant annet i synet på sentralisering. Nei-sidens argumenter, som fremkommer i media og gjennom intervjuer av viktige talspersoner, er også svært lette å få øye på i et *demokrati-perspektiv*. Frykten for redusert, politisk innflytelse står sentralt. Under *autonomi-perspektivet* blir det særlig konfliktfylt. Ja-siden mener at større og mer robuste enheter er en forutsetning for økt selvstyre. Dette skal muliggjøre desentralisering av politisk makt og sikre tilføring av nye oppgaver. Store enheter gir også attraktive fagmiljøer, som igjen vil sikre befolkningsvekst og bedre tjenesteyting. Nei-siden hevder at lokaldemokratiet på allerede er kraftig underfinansiert, og at det med bedre rammebetingelser vil være mye bedre å løse fylkeskommunale oppgaver med gammel struktur. De mener at selvstyret uansett ikke har vært reelt på flere tiår, og ser ikke hvordan en sammenslåing skal endre det. Fra et *tilhørighets-perspektiv* ser vi utvilsomt flest argumenter fra nei-siden. De mener små fellesskap gir den beste tjenesteytingen, og at kvalitet har sitt utspring i relasjoner, tilhørighet og lokalkunnskap.

## 1.1 Problemstilling

Det har i flere tiår vært et stort engasjement for økt selvstyre i Finnmark, særlig knyttet til forvaltning av regionens naturressurser. På folkemunne omtales gjerne dette engasjementet som «finnmarksopprøret», og vi viderefører dette kraftuttrykket i studien som uttrykk for den pågående, men litt vage opplevelsen av frustrasjon i befolkningen knyttet til sentralmaktens innflytelse og dens politiske prioriteringer. Hensikten med studien er å forklare hvordan regionreformen kan ha påvirket finnmarksopprøret, og om motstanden har fått nytt innhold som følge av vedtaket. Vi undersøker om finnmarksopprøret kan oppfattes som et direkte angrep på reformens innhold, eller om opprøret heller kan forstås som en lokalpatriotisk kamp, drevet frem av en langvarig og iboende frustrasjon mot en stadig mer offensiv og reformvillig nasjonal elite.

Studiens problemstilling er:

### **Hvordan kan motstanden mot regionreformen i Finnmark forklares?**

For å kunne besvare problemstillingen, har vi stilt tre forskningsspørsmål:

1. *Hvilke sentrale verdier er fylkeskommunen tuftet på?*
2. *Hvilke argumenter benyttes av regionreformens motstandere i Finnmark?*
3. *I hvilken grad er det samsvar mellom det fylkeskommunale verdigrunnlaget og motstandernes argumenter knyttet til reformen?*

Det første forskningsspørsmålet besvares best teoretisk, mens det andre må besvares gjennom en empirisk undersøkelse. Studiens tredje forskningsspørsmål besvares i en drøfting og i konklusjonen samles trådene i en besvarelse av problemstillingen.

I forskningsspørsmålene ligger noen uttalte og implisitte avgrensninger, og det legges noen forutsetninger til grunn i det videre arbeidet. *For det første* så vil ikke politiske dokumenter og offentlige utredninger være gjenstand for grundig analyse. En innledende redegjørelse for regionreformens opprinnelse er likevel nødvendig for tilstrekkelig forforståelse. *For det andre* vil verdiene autonomi, demokrati og effektivitet være sentrale i vår tolkning av et godt lokaldemokrati. Dette synet tar utgangspunkt i Laurence James Sharpes (1970) teori om det lokaldemokratiske verdigrunnlaget. Offentlige dokumenters utstrakte referering til Sharpe indikerer at dette kan være et fornuftig utgangspunkt (se f.eks. NOU 2005:6, 2005). *For det*

*tredje* legger studien stor vekt på følelser og fellesskap i synet på hva som kjennetegner et godt lokaldemokrati. At dette er en rimelig tolkning underbygges av funn i tidligere studier, da særlig om kommunesammenslåinger (se f.eks. Voldseth, 2015). Verdien av tilhørighet inngår derfor som en fjerde verdi, som sammen med verdiene frihet, deltakelse og effektivitet danner fire perspektiver i oppgaven. *For det fjerde* så fokuserer vi utelukkende på hva motstanderne i Finnmark mener, og derfor er det kun den etablerte «nei-siden» som er utgangspunktet for vår undersøkelse. En slik tilnærming er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig dybde i undersøkelsen, men gjør at mange argumenter kan bli uimotsagt. *Til sist* så forutsetter vi at samfunnets felles målsetting er ivaretagelsen av det representative demokratiet og velferdsstaten slik vi kjenner den i dag.

Det eksisterer mye forskning rundt denne studiens tematikk, og forskningsfeltet spenner bredt. Studien tar utgangspunkt i flere ulike fagfelt som demokratiteori, statsvitenskap og psykologi. Regional utvikling eller regionalisering er også et stort internasjonalt forskningsfelt som følger både av den utstrakte globaliseringen i det moderne samfunnet, og av nasjonalstatens økende innflytelse særlig i Europa. Det folkevalgte mellomnivået har vært gjenstand for mye forskning også i Norge, og kanskje særlig i lys av nedleggingspresset mot fylkeskommunen etter årtusenskiftet. Forskningen tar opp ulike forutsetninger for organisering, eller hvordan nivået bør organiseres i lys av omfattende samfunnsendringer for å forbli effektivt og legitimt (se f.eks. Vebostad, 2013).

Det er gjennomført mye forskning på kommunesammenslåinger i lys av kommunereformen. Kommuner og fylkeskommuner er sidestilte politiske organ og de har mange likhetstrekk som desentralisert statsforvaltning. Denne oppgavens problemstilling er inspirert av ulike studier om kommunesammenslåinger (se f.eks. Berglund, 2016). Finnmarksopprøret er heller ikke noe nytt, men har vært gjenstand for forskning og diskusjon i flere tiår. Vi har ikke funnet forskning som tolker finnmarksopprøret i lys av det lokaldemokratiske verdigrunnlaget med regionreformen som kontekst. En masteroppgave fra 2019 løfter derimot tematikken, og analyserer argumenter for og imot sammenslåingen slik de fremstår i medier og offentlige dokumenter (Pettersen, 2019). Med denne studien som utgangspunkt søker vi ytterligere dybde i motstandernes argumentasjon, og det er særlig oppblussingen av den voldsomme retorikken i Finnmark som har fanget vår oppmerksomhet. Vår studie vil kunne bidra til større forståelse av hvilke verdier finnmarksopprøret støtter seg til, og til økt kunnskap om konsekvensene av implementering av statlige reformer i Finnmark i fremtiden.

## 1.2 Struktur og oppbygning

Så langt har vi aktualisert temaet og presentert studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Vi har avgrenset tematikken, og redegjort for hvilke forskningsfelt denne studien springer ut ifra. I *kapittel to* presenteres bakgrunns materialet for oppgaven. Vi redegjør for reformeringen av offentlig sektor de siste tiårene, og forklarer hvordan regionreformen tvinger seg frem som en naturlig konsekvens. En redegjørelse for fylkeskommunen generelt, og Finnmark spesielt, er også nødvendig. I *kapittel tre* presenteres oppgavens teoretiske utgangspunkt. Studiens første forskningsspørsmål besvares primært gjennom disse to innledende kapitlene. I *kapittel fire* redegjør vi for våre metodiske valg og drøfter undersøkelsens styrker og svakheter. I *kapittel fem* presenteres empirien i en kategorisering ved hjelp av de fire perspektivene, og studiens andre forskningsspørsmål blir besvart. I *kapittel seks* drøftes oppgavens tredje forskningsspørsmål ved hjelp av det teoretiske og empiriske grunnlaget. I *kapittel sju* trekkes trådene sammen, og problemstillingen får sitt endelige svar. Som vedlegg til studien følger undersøkelsens intervjuguide, informasjonsskrivet til respondentene, samt en fullstendig analyse av de dataene som undersøkelsen har gitt oss. Sentrale begreper, figurer og tabeller presenteres og forklares fortløpende i oppgaven.



## 2 Bakgrunn

### 2.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi redegjøre for de endringene som offentlig sektor har gjennomgått de siste tiårene og peke på hvordan økt sentralisering følger naturlig av disse endringene. Gitt disse endringene kan regionreformen sees på som en formålsrasjonell handling for å løse flere av de utfordringene som offentlig sektor står ovenfor. Finnmark er likevel en særpreget region som muligens krever ekstra oppmerksomhet. Regionens historie, geografi og demografi gjør den trolig ekstra eksponert for både innholdet og ringvirkningene av regionreformen.

### 2.2 Reformering av offentlig sektor

Offentlig sektor har vært utsatt for svært mange reformer de siste tiårene. Sektoren forvalter en stor del av samfunnets fellesgoder, og skal sørge for tjenesteproduksjon og service til befolkningen. For å opprettholde legitimitet må sektoren vektlegge åpenhet og likhet. Åpenheten leder til kritikk, og folkevalgte blir stadig stilt til ansvar for svakheter ved systemet som de skal forsøke å løse i løpet av en valgperiode. Bakgrunnen for reformeringen av offentlig sektor kan tolkes som et svar på kritikken av sektorens opprinnelige styringsideologi. I følge Hermansen-utvalget sektoren blant annet anklaget for å være for stor, for regelbundet og med for svak ledelse (NOU 1989:5, 1989, s. 12).

Implementeringen av organisasjonsmodeller og beslutningsprosesser fra privat sektor har blitt sett på som løsningen også i det offentlige. I privat sektor har reformering og omstilling kommet som en naturlig konsekvens av stadig mer komplekse, internasjonale verdikjeder og et globalisert marked (Ramsdal & Skorstad, 2004). Tanken bak fusjonering i privat sektor er vekststrategier knyttet til stordrift og konkurransefortrinn. I offentlig sektor er derimot bakgrunnen knyttet til økte besparelser gjennom effektivisering og avbyråkratisering (se f. eks: Kunnskapsdepartementet, 2015). Reformering og sentralisering av offentlig sektor kan likevel sees på som en formålsrasjonell handling for å opprettholde nivået på en stadig mer kostnadskrevende velferdsstat.

Ønsket om en mer effektiv og økonomisk offentlig sektor har banet vei for en rekke ny-liberalistiske idestrømmer de siste tiårene (Røvik, 2007). Bedriftstypiske idealer fra privat

sektor er implementert i stor skala, og begrepet «New Public Management» (NPM) brukes som en sekkepost for flere ulike reformelementer eller idestrømmer innført som motsats til den byråkratiske og angivelig lite økonomiske offentlige sektoren. Det pekes på at NPM-idealene trekker i retning av at administrativ- og forretningsmessig frihet går på bekostning av politisk kontroll (Christensen, Egeberg, Lægneid & Aars, 2014). Fellestrekket for alle NPM-inspirerte reformer er ønsket om forbedret kostnadseffektivitet (Christensen, Egeberg, Lægneid, Roness & Røvik, 2015). Reformelementene i NPM knyttes også til tanken om rigging av sterkere fagmiljø og økt spesialisering for å sikre kompetente ansatte som skal kunne løse stadig mer komplekse utfordringer. I konkurransen om arbeidskraft er det derfor naturlig å legge store organisasjoner i områder som sikrer tilgang på denne typen personell. Implementeringen av NPM-inspirerte reformer har pågått under ledelse av både borgerlige og sosialistiske regjeringalternativer og trendene har gjennomsyret alle deler av samfunnet på tvers av politiske skillelinjer de siste 35-40 årene (Ramsdal & Skorstad, 2004).

Reformeringen av offentlig sektor har bidratt til å akselerere sentraliseringen, og NPM-ideologien må bære noe av skylden. Norge har alltid vært et land med spredt bosetting, mye på grunn av landets utfordrende topografi. Sentraliseringen i Norge tiltok derimot kraftig utover på 1900-tallet, da arbeidsplassene ble flyttet til områder med stor økonomisk vekst (Langøren, 2007; Leknes, 2016). Sentraliseringen har gitt bedriftseiere og konsumenter store fordeler gjennom agglomerasjon (Fiva, Hagen & Sørensen, 2014, s. 28). Befolkningsflukten fra Nord-Norge de siste årene er rekordhøy, særlig sett i lys av den generelle befolkningsøkningen i Norge. I løpet av tre måneder i 2019 mistet Nordland 702 innbyggere. Fraflyttingen var voldsom både fra de store byene og fra de mindre tettstedene (Budalen & Bergersen, 2019). Samtidig som dette skjer, forsøker staten å bremse sentraliseringen gjennom bruk av distriktpolitiske virkemidler og økonomiske incentiver. Dette har derimot ikke hatt noen merkbar effekt sett i forhold til våre naboland (Stein, 2019).

Det er et politisk og økonomisk verdispørsmål i hvilken grad sentraliseringen skal bremses gjennom politiske virkemidler. Distriktpolitikken stod forholdsvis lavt på den politiske dagsordenen på starten av 2000-tallet. Deler av befolkningen i distriktene er fortsatt politisk engasjerte, men flertallet bor nå i byer og presset fra opinionen om å føre en aktiv distriktpolitikk virker dermed å være svekket. Samtidig er det en kjensgjerning at mye av grunnlaget for norsk verdiskapning ligger i distriktene, ettersom Norge forvalter en råvarebasert økonomi (NOU 2004:19, 2004). Staten bruker milliarder av kroner i året



øremerket til å holde liv i distriktene. Eksempler på bremsende virkemidler er å flytte offentlige arbeidsplasser ut av de store byene, opprettholde høye statlige overføringer til distriktskommunene, gi næringsstøtte og stimulere privat næringsliv, samt subsidiering eller andre støtteordninger for å fremme bosetning og verdiskapning i distriktene (Langøren, 2007). Det er i dag tverrpolitisk enighet om at den særnorske desentraliserte bosetningen skal opprettholdes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Senterpartiets rekordhøye oppslutning i lokalvalget i 2019, bunadsgerilja, kystopprør, og opprettelsen av en distriktsminister bekrefter at distriktspolitikken i Norge igjen er aktualisert.

## **2.3 Regionreformen**

### **2.3.1 Fylkeskommunens historie**

Fylkeskommunen er en institusjon forbundet med lange tradisjoner helt tilbake til eneveldestaten og amtmennene. I 1837 fikk fylkeskommunen rollen som sekundærkommune, og ordførerne i landkommunene utgjorde fylkestinget da gjennom indirekte representasjon (Baldersheim, 1998; Hagen, et al, 2018). Fylkesmannen er en annen viktig institusjon, og har tradisjonelt hatt dobbeltrolle. Han skulle både være kongens og statsmaktens kanal nedover, men også være et talerør for sitt eget folk mot de nasjonale myndighetene. I 1837 fikk fylkesmannen tilsynsansvaret for kommunene, og overtok det administrative ansvaret for amtskommunene. Denne ordningen bestod mer eller mindre frem til 1975, da fylkestinget ble folkevalgt og fylkesmannen ble avløst av en fylkeskommunal administrasjon (Administrasjonsdepartementet, 1995).

På 1860-tallet hadde fylkeskommunene ansvaret for flere av de oppgavene vi kjenner igjen i dag som helse, skole og samferdsel, og var derfor viktige redskap i statsforvaltningen. Siden starten på 1980-tallet har fylkeskommunene i tillegg hatt en viktig oppgave med å fremme regional utvikling. Finansiering gjennom rammetilskudd har muliggjort dette (Vebostad, 2013). Etter reformen i 1975 fulgte noen år med ulike typer oppgaveløsning og tjenesteproduksjon, og fylkeskommunen forvaltet på det meste nesten 20% av statens samlede inntekter og utgifter. Beløpet ble derimot kraftig redusert da helseforetakene overtok store deler av helseporteføljen i 2002 (Hansen & Berg, 2019). Fylkeskommunen har bidratt til å bygge staten fra bunnen av, og har over lang tid sikret statlig legitimitet langt ut i den nasjonale periferien. Den har også vært en helt sentral produsent av velferdstjenester på

områder der landkommunene ikke har strukket til, og der staten har blitt for fjern (Baldersheim, 1998). Før regionreformen trådte i kraft i 2020 hadde fylkeskommunene ansvaret for videregående opplæring, tannhelse, samferdsel, kultur og kulturminnevern, samt forvaltningen av noen mindre offentlige utgiftsposter (Hagen, et al, 2018).

Kommuner og fylkeskommuner kan defineres ved tre kjennetegn; a) de har ansvar for et geografisk avgrenset område, b) de har ansvaret for en eller flere offentlige oppgaver, og c) de styres av lokalbefolkningen gjennom direkte- eller representativt demokrati (Fiva, Hagen & Sørensen, 2014). Lokaldemokratiske enheter styres av et statlig generalistprinsipp, altså at alle enhetene må kunne tilby like velferdstjenester til sine innbyggere uavhengig av demografisk og geografisk utgangspunkt (NOU 2005:6, 2005). Staten fører derfor en utjevningpolitikk som sikrer rettferdig fordeling og nødvendig finansiering av de lovpålagte tjenestene i *alle* kommuner og fylkeskommuner. I 2016 ble nesten 1,8 milliarder kroner av de fylkeskommunale skatteinntektene omfordelt fra fylkeskommuner med høy inntekt til de med lav inntekt (Hagen, et. al, 2018).

### **2.3.2 Utredninger om sammenslåing**

Regionreformen støtter seg i all hovedsak på to sentrale utredninger fra de siste 30 årene. Den første avgjørende utredningen kom i 1992, da Christiansen-utvalget presenterte et forslag for fremtidig organisering av det norske lokaldemokratiet. En av konklusjonene var at «nåværende fylker bør omdannes til større og mer slagkraftige offentlige forvaltningsenheter» (NOU 1992:15, 1992, s. 304). Utvalget la tre kriterier til grunn for organiseringen; tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Om den fylkeskommunale organiseringen mente utvalget at; a) flere fylker har et for lavt folketall til å drive kostnadseffektiv forvaltning, b) ikke alle fylker er geografisk funksjonelle, og c) fylkesinndelingen medfører en rekke uhensiktsmessige avgrensninger som berører mindre områder og enkeltkommuner (NOU 1992:15, 1992). Utvalgets prinsipper for organisering har blitt gjenbrukt i senere utredninger, også i ekspertutvalget til regionreformen

Den andre viktige utredningen om fremtidig organisering av regionnivået er skrevet av Willhelmsen-utvalget (NOU 2000:22, 2000). Mandatet for utredningen var å gjøre en fullstendig evaluering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, samt å vurdere konsekvensen ved reduksjon av antall forvaltningsnivåer. Utvalget foreslo fire ulike modeller

for fremtidig organisering av det fylkeskommunale nivået, og det er særlig hensynet til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør som understrekes i denne utredningen. Den såkalte utviklingsmodellen, med ønske om å etablere 10-15 enheter, ble anbefalt og det ble lagt til grunn en betydelig overføring av oppgaver mellom stat og fylkeskommune.

Siden tusenårsskiftet har det blitt skrevet en rekke utredninger, proposisjoner og stortingsmeldinger med basis i disse to utredningene, og det ble etterhvert mulig å se en trend. Sterke politiske krefter trakk Norge i retning av reform, og nesten alle utredninger og stortingsmeldinger pekte på at noe måtte gjøres. Flere av ideene som ble lansert antydte at fylkeskommunene i større grad måtte bli helhetsorienterte og offensive utviklingsaktører rustet for økt internasjonal konkurranse. Regionene måtte vokse i størrelse og få tilført vesentlig flere oppgaver fra staten for å gjøre seg selv relevant, og for å avlaste det statlige byråkratiet som stadig vokste. I tillegg var det flere utredninger som mente at frivillighet måtte være et avgjørende prinsipp i eventuelle sammenslåingsprosesser (Vebostad, 2013).

### **2.3.3 Regionreformen vedtas**

Regionreformen har vært ønsket av flere regjeringer de siste tiårene, men har vist seg å være svært vanskelig å implementere. Stoltenberg II-regjeringen forsøkte først i sin periode, men lyktes ikke med sammenslåing på grunn av regional motstand. Fylkeskommunene mente regjeringen var for lite ambisiøse i oppgavefordelingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2007). Etter regjeringsskiftet i 2013 kunne det se mørkt ut for fylkeskommunen, ettersom både H og FRP i følge deres partiprogram ønsket å legge ned det fylkeskommunale nivået. Venstre og KRF klarte derimot å få til et kompromiss i 2014, og Stortinget vedtok å beholde fylkeskommunen (Stortinget, 2017). Kommunalministeren sendte i juli 2015 et brev til alle landets fylkeskommuner og henstilte til nabopratt (Sanner, 2015). Fylkeskommunene ble samtidig oppfordret til å fatte vedtak om strukturendringer innen høsten 2016. Finnmark fylkesting hadde derimot fattet sitt vedtak allerede i mars 2015 om at Finnmark måtte få bestå som eget fylke (Holmquist, 2015). Vedtaket ble også stadfestet i desember 2016. Argumentene for å bestå var 1) opprettholdelse av desentrale strukturer, 2) Vektlegging av nærhetsprinsippet, 3) Reell demokratiutvikling, 4) Suverenitetshevdelse, 5) Eierforholdet til land og vann i Finnmark, og 6) Den sterke fellesskapsfølelsen i regionen (Finnmark fylkeskommune, 2017). Det ble ikke snakket om eller foreslått å gjennomføre en

rådgivende folkeavstemming på dette tidspunktet, til tross for at kommuneloven (2018, §12-2) muliggjør dette.

I 2016 kom stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, og regjeringen påpekte her at «landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner».

Begrunnelsen var at;

*«større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).*

I april 2017 la regjeringen frem forslaget om en ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå til Stortinget for behandling. Forslaget tok ikke stilling til hva som skulle skje med strukturen i Nord-Norge, men antydte at det kunne være hensiktsmessig å avvente beslutningen av hensyn til Nord-Norges rolle i samfunnsutviklingen på sikt, spesielt da regionen hadde særskilte utfordringer knyttet til store avstander (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Samtidig hadde kommunalkomiteén på dette tidspunktet tilsynelatende gjort seg opp en mening om utfallet av spørsmålet om Nord-Norge. «Komiteens flertall (...) viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om å inndele Nord-Norge i to regioner. Nordland består som i dag, mens Troms og Finnmark slås sammen til ett fylke» (Innst. 385 S, 2016-2017, s. 49).

Den 8. juni 2017 ble det votert over både regionreformen og kommunereformen på Stortinget. Videoreferatet dokumenterer en intens og langvarig debatt. Det løse forslaget fremmet av flertallet i kommunalkomiteén sørget for å innlemme planen for Nord-Norge i denne voteringen, uten at det hadde vært ute på høring. Sammenslåingen av Troms og Finnmark ble vedtatt med 96 mot 73 stemmer, og regjeringen hadde dermed sikret et vedtak i god tid før stortingsvalget samme år (Stortinget, 2017). Finnmark fylke nektet innledningsvis å møte i fellesnemda med Troms som ble oppnevnt i forbindelse sammenslåingen, og det ble gjennomført en folkeavstemning den 14. mai 2018 for å understreke fylkespolitikernes opprinnelige avgjørelse. Der stemte 87% nei til sammenslåing med Troms fylke (Finnmark Fylkeskommune, 2018b). Folkeavstemningen har derimot blitt kritisert både for tidspunktet

den ble gjennomført på, vinklingen på spørsmålene, fraværet av kontroll og ikke minst kostnadene for fylkeskommunen (se f. eks: Børresen, 2019).

I 2018 kom stortingsmeldingen «Oppgaver til nye regioner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018), der regjeringen presenterte sine konklusjoner som i stor grad støttet seg til ekspertutvalgets konklusjoner (Hagen, et al., 2018). Disse konklusjonene dreide seg om over 30 konkrete punkter fordelt på seks forskjellige innsatsområder:



Illustrasjon av ekspertutvalgets forslag til nye oppgaver til det regionale nivået (Hagen, et al., 2018)

I stortingsmeldingen poengteres også oppgaver som er unike for den nye regionen Troms og Finnmark. For det første blir halvparten av midlene i tilskuddsordningen «Arktis 2030» overført til fylkeskommunene i Nord-Norge. For det andre overtar Troms og Finnmark forvaltningen av tilskudd til kvensk språk og kultur. For det tredje er det en målsetting med større integrering av fylkeskommunen i Arktisk råd, og til sist etableres det et sekretariat for regionalt nordområdeforum i Vadsø. Regjeringen oppfordret også til «å ta vesentlig mer hensyn til Finnmark og Vadsø i fordeling av arbeidsplasser i den nye fylkeskommunen, særlig med henblikk på fordelingen av fylkesadministrasjonen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 9). Finnmark mente likevel oppgavefordelingen ikke rettfærdiggjorde strukturendringen (Finnmark fylkeskommune, 2018a). Den 1. januar 2020 ble regionreformen uansett et faktum, og Norge ble redusert fra 19 til 11 fylker.

## 2.4 Finnmark

Finnmark er et spesielt fylke, og det pekes særlig på tre grunner. For det første har fylket store geografiske utfordringer. Store avstander i kombinasjon med en spredt og liten befolkning vanskeliggjør moderne drift og samfunnsutvikling. For det andre har Finnmark en stor andel urbefolkning. De har spesielle rettigheter og interesser i ulike saker, og har også sametinget som resten av fylkestinget og administrasjonen må forholde seg til. For det tredje er Finnmark unikt i norsk sammenheng gjennom sin «utenrikspolitikk». Først gjennom forholdet til Sverige og etterhvert Finland, men kanskje særlig gjennom forholdet til Russland (Vebostad, 2013). Et godt norsk-russisk samarbeid har alltid hatt stor betydning for kultur- og næringsliv, og dermed også samfunnsutviklingen i Finnmark. Samtidig er den norsk-russiske grense også av betydelig strategisk interesse, og nordområdene aktualiseres stadig som følge av klimaendringer og økt stormaktsinteresse for de arktiske områdene (Regjeringen, 2017).

Finnmark kjennetegnes også av en spesiell historie og en turbulent demografiutvikling (se f.eks.: Dancke, 1986; Bottolfsen, 1990; Strøksnes, 2006). *Finnmork* betyr «samenes land», og det er overveiende sannsynlig at samene var enerådende i Finnmark frem til 1200-tallet, og at de hadde en upreget veidekultur. Fisken har til alle tider vært en viktig ressurs. Da fisken ble en viktig handelsvare i bytte mot korn på slutten av 1200-tallet, startet en maktkamp mellom Danmark-Norge, Sverige og Novgorod (Russland) om retten til naturressurser og skattlegging av den samiske befolkningen. Byggingen av Vardøhus festning og Vardøs første kirke står som et synlig bevis på den dansk-norske bosettingen av finnmarkskysten på 1300-tallet. Ettersom republikken Novgorod så på Finnmark som sitt gamle skattland, ble den norske bosettingen sett på som ulovlig inntrenging. Det var regulære stridigheter langs kysten i Finnmark på grunn av dette. Mot slutten av 1600-tallet iverksatte myndighetene i København en rekke subsidier og tvangstiltak for å bøte på det synkende folketallet i regionen. Den kvenske innvandringen på 1700-tallet ble også et viktig tilskudd. Kvenene ble i stor grad assimilert i den samiske kulturen, men fikk også økonomisk støtte av dansk-norske myndigheter. Da riksgrensen frem til Nesseby ble endelig fastlagt i 1751 var det trolig samenes tradisjonelle flytting mellom kyst og innland som sørget for at hele Finnmarksvidda ble underlagt Danmark-Norge og ikke Sverige (og dagens Finland). Grensen mellom Sør-Varanger og Russland ble trukket i 1826, og i 1866 ble Troms fylke utskilt som Tromsø amt. Finnmark amt fikk dermed dagens geografiske inndeling.

## 2.5 Oppsummering

Regionreformen har skapt stor debatt i hele samfunnet, men særlig i Finnmark.

Regionreformen er ifølge regjeringen et svært viktig tiltak for å bremse sentraliseringen. Om vi skal tro medieoppslag fra Finnmark de siste årene, så er den en garantist for det motsatte. Dette paradokset illustrerer ikke bare utfordringen med å utforme en relevant distriktspolitikk, men også hvordan begrepene sentralisering og desentralisering har vidt forskjellige meningsinnhold hos ulike brukere. En fylkeskommunal sammenslåing av Troms og Finnmark følger naturlig i rekken av omstillinger i en sterkt presset offentlig sektor. Spredt bosetting gir store avstandsulemper for innbyggere i regionen, men kanskje først og fremst for velferdsstaten, som skal sørge for lovpålagte rettigheter for befolkningen under stadig trangere økonomiske rammer. En sammenslåing av de to fylkene er tilsynelatende eneste utvei for staten, dersom kostnadseffektiviteten skal holdes på et forsvarlig nivå, og dersom kvaliteten i tjenesteproduksjonen skal opprettholdes på nåværende ambisjonsnivå.





## 3 Teori

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gjennom en teoretisk redegjørelse besvare studiens første forskningsspørsmål; *Hvilke sentrale verdier er fylkeskommunen tuftet på?* Studiens primærkilde er Sharpes (1970) artikkel om det lokaldemokratiske verdigrunnlaget.

Innledningsvis vil vi redegjøre for en rekke begreper knyttet til organiseringen av det norske demokratiet og forklare hvordan disse kan knyttes til Sharpe, for å underbygge studiens valg av primærkilde. I tillegg presenterer vi begrunnelsen for inkluderingen av en fjerde verdi i studiens perspektiver. Deretter blir de fire perspektivene beskrevet mer detaljert. Det redegjøres for relevant teori i hvert av perspektivene. I tillegg presenteres en hypotese om hvordan en fylkeskommunal sammenslåing vil kunne påvirke verdibalansen.

### 3.2 Lokaldemokratiske begreper

Lokaldemokratier eksisterer på en eller annen måte i alle suverene stater, da sentrale myndigheter sjelden har tilstrekkelig kapasitet, ei heller ønske om å gripe inn i enkeltmenneskers liv (Sharpe, 1970). Rasjonale bak dannelsen av slike lokale selvstyrer er todelt. For det første søker mennesker sammen for å etablere et system av grunnleggende tjenester som menneskene hver for seg ikke har tilstrekkelig evne eller vilje til å løse. For det andre dannes de ved at en gruppe mennesker i et gitt område har felles interesser som skiller dem fra andre menneskegrupper innenfor samme territorium (Mill i Sharpe, 1970). Sharpe (1970) hevder videre at dannelsen av lokale selvstyrer henger sammen med sentralisering, og at mennesker alltid vil søke seg til urbane strøk for å bidra i samfunn der de kan få dekket sine grunnleggende behov. Sharpe baserer sin artikkel om det lokaldemokratiske verdigrunnlaget på en artikkel av Stefan Dupre, i drøftingen av begrepene *frihet*, *deltakelse* og *effektivitet*. Han forkaster samtidig begrepene *likhet* og *velferd* som er fremhevet av tidligere forskere (Maass i Sharpe, 1970). Sharpe sorterer heller likhetsverdien under begrepet deltakelse, ettersom det er like muligheter for bredt politisk engasjement som fremstår som den grunnleggende tanken. Velferdsverdien sorteres under begrepet effektivitet, da han tolker det slik at det er lokale myndigheters evne til å fungere som troverdig tjenesteyter og produsent av velferdstjenester som er sentralt. Forskning frem til i dag krediterer gjerne Sharpe for opprinnelsen til det som

ofte omtales som det lokaldemokratiske verdigrunnlaget, til tross for at det normative utgangspunktet strekker seg helt tilbake til antikken (Rose, 2016).

Sharpes verdibegreper har gjennom forskning blitt utsatt for tolkning og omskriving. Innenfor statsvitenskap og demokratiforskning på lokalnivået snakkes det gjerne om begrepet autonomi, i tillegg til de allerede nevnte begrepene deltakelse og effektivitet (Hansen, 2014). Det finnes også lokaldemokratisk forskning som utvider eller omskriver de tre verdibegrepene til å handle om målsettinger, perspektiver, standarder eller legitimitetsbaser. I følge Fiva, Hagen og Sørensen (2014) er målsettingen med all kommunal (og fylkeskommunal) organisering effektivitet, demokrati og nasjonale hensyn. Under nasjonale hensyn poengteres det paradokset, som også Sharpe (1970) er inne på i sin artikkel, at regional autonomi og nasjonalt demokrati ikke med enkelhet kan forenes. Det eksisterer et bredt sett av nasjonale hensyn og verdier som kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til, og som i realiteten begrenser den lokale autonomien og det økonomiske handlingsrommet. Jacobsen (2009) studerer det kommunale selvstyret gjennom fire perspektiver med tilhørende verdier, her skrevet i parentes. Han tar for seg det territorielle perspektivet (funksjonalitet), det tjenesteytende perspektivet (effektivitet), det politiske perspektivet (demokrati) og det nasjonale perspektivet (autonomi). Baldersheim og Rose (2011) trekker frem fire standarder for det de anser som et godt lokaldemokrati, og som er nødvendig å etterleve for å ivareta grunnleggende demokratiske verdier; et pålitelig styre, et ansvarlig styre, et borgernært styre og et effektivt styre. Torsteinsen (1998) hevder at lokalstyrets rasjonale, og i hans tilfelle fylkeskommunen, hviler på en grunnmur av tillit. Tillit, hevder han, følger naturlig av legitimitet. Torsteinsen vektlegger verdiene demokrati, handlekraft, autonomi, rettsikkerhet og tradisjon, og mener dette heller kan sees på som legitimitetskriterier som avgjør graden av tillit – og derav relevansen – til fylkeskommunen som et lokalt selvstyre. Forskningen lanserer altså en rekke forskjellige begreper og perspektiver for å forsøke å begrunne lokaldemokratiets eksistensgrunnlag. Felles for alle er at de på en eller annen måte bygger på Sharpes (1970) tanker om frihet, deltakelse og effektivitet som bærende verdier.

Fylkeskommunen ble i 1975 omdannet til et regionalt, folkevalgt nivå av hensyn til ivaretagelsen av det lokaldemokratiske verdigrunnlaget (Langset, 1998). I utredningen som drøftet etableringen av fylkeskommunen i 1974 kommer det klart frem at *desentralisering*, *demokratisering* og *systemkapasitet* bør være målsettingen ved enhver reform i offentlig forvaltning (NOU 1974: 53, 1974). I de fleste senere utredninger er også begrepet *deltakelse*,

som vi kjenner igjen fra Sharpe, erstattet med begrepet *demokrati* (se f. eks. NOU 2005:6, 2005). I Willhelmsen-utvalgets utredning fra 2000 om oppgavefordeling i offentlig sektor, kommer det klart frem hvilke retningslinjer som bør ligge til grunn. For det første bør oppgaver legges på lavest mulig folkevalgt nivå (desentralisering), for det andre bør oppgaver som krever skjønn alltid håndteres av folkevalgte (demokratisering) og for det tredje fokuseres det, på en oppgavefordeling som forenkler koordinering, fordeling av ansvar og styringskapasitet (effektivisering). I tillegg er det tre overordnede hensyn staten skal bør ta i diskusjonen om oppgavefordelingen i statsforvaltningen. Det er hensynet til brukere, hensynet til deltakelse, og hensynet til nasjonale mål (NOU 2000: 22, 2000).

Ekspertutvalget for regionreformen fra 2018 sier de støtter disse retningslinjene, men understreker likevel blant annet at desentralisering kun skal skje hvis det er kostnadseffektivt. «Avveiningen mellom nærhet og effektivitet må gjøres på bakgrunn av hvilken geografi og hvilket innbyggergrunnlag som er nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i fagmiljøer og evne til å ivareta spesialiserte tjenester» (Hagen, et al, 2018, s. 20). Regjeringen sier derimot at deres mål med regionreformen er å styrke lokaldemokratiet gjennom desentralisering av makt til fylkene, samt å redusere byråkrati og fremme mer effektiv offentlig forvaltning gjennom nettopp *delegering* av oppgaver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 32). Det er altså flere konkurrerende perspektiver i denne diskusjonen, men det kan uansett virke som om verdigrunnlaget står støtt både i forskning, utredninger og stortingsdokumenter.

For å øke forståelsen for hva finnmarksopprøret egentlig handler om, og ikke minst for å forstå det «føleriet» som dets tilhengere gjerne anklages for, så velger vi også å diskutere verdien *tilhørighet* i studien. Arbeiderpartipolitiker Helga Pedersen (2019, s. 28) skriver at «hvis folk skal gidde å engasjere seg i kommunen eller fylket sitt, så må de føle en eller annen tilknytning til den aktuelle flekken av jorden». Frykten til Pedersen er trolig begrunnet i at demokratiet forvitres ved at valgdeltakelsen synker som følge av apatiske innbyggere. Jacobsen (2009) snakker om identitet og demografi i sin drøfting av kommune-Norge, under det han beskriver som en *funksjonalitetsverdi*. En masteroppgave om kommunesammenslåing peker på hvordan opplevd tilhørighet, særlig i utkantkommuner, kan skape utfordringer med å få til gode sammenslåingsprosesser (Berglund, 2016). Oppgavens utgangspunkt er at opplevd tilhørighet er en forutsetning for fylkeskommunens funksjonalitet og legitimitet.

Det er begrepene autonomi, demokrati, effektivitet og tilhørighet, som i forskningen fremstår som de fire mest sentrale verdiene i et fungerende lokaldemokrati. Innholdet i disse begrepene støtter seg som vi har sett til Sharpe (1970), men har fått en annen ordlyd. I det følgende vil vi kort redegjøre for sentrale poeng under hver enkelt verdi, før vi besvarer oppgavens første forskningsspørsmål i en oppsummering.

### 3.3 Verdigrunnlaget

#### 3.3.1 Autonomi

For det norske bygdesamfunnet skulle 1837 bli et viktig årstall, kanskje viktigere enn grunnlovssigneringen i 1814. Maktmonopolet til prest, fut og lensmann ble formelt oppløst, og nå var det folket, riktignok kun de med stemmerett, som satt med den reelle makta. Embetsmannsveldet var forbi, og bygdesamfunnet skulle nå få muligheten til å stå på egne ben (Bergsgård, 1937). Norge var blitt en enhetsstat, men med avledet statsmakt til kommunene som var blitt til selvstendige rettssubjekter (Jacobsen, 2009). Det har riktignok aldri vært et mål å unngå all statlig inngripen i den kommunale sfære, men et hovedpoeng ved dette nye frihetsidealet var at statlig inngripen måtte ha en særskilt hjemmel i lov, og at den vilkårlige innblandingene skulle opphøre (NOU 1990:13, 1990, s. 70). Kommunene fikk dermed større autonomi fra staten, men etterhvert fikk de også friheten til å ta på seg oppgaver som ikke var direkte forbudt, eller forbeholdt andre forvaltningsorganer (Rose, 2014). Sagt på en annen måte så ble kommunenes myndighet negativt avgrenset, altså at de «fritt *kan* ta på seg oppgaver som ikke er definert av staten, men at de *må* utføre oppgaver som er eksplisitt definert fra statlig hold» (Bernt i Jacobsen, 2019, s. 162). Autonomiværdien er altså utledet av slike frihetsidealer og en grunnleggende tro på at en fungerende sosialdemokratisk velferdsstat må bygges nedenfra (Sellers & Lidström i Christensen, et. al, 2014)

Baldersheim (2004) hevder at lokal autonomi stammer fra to ulike grunnposisjoner. For det første siterer han klassiske tenkere som Jean Bodin og Charles Montesquieu når han snakker om behovet for at ulike korporasjoner i samfunnet har krav på et visst selvstendig handlingsrom utenfor statens kontroll. Slike korporasjoner er derimot svært utsatt for statlig press, og kan lett bukke under. For å unngå despoti er det avgjørende med et mellomnivå som kan tale korporasjonenes og folkets sak, og som kan fungere som en slags motvekt mot en

ekspansiv statsmakt. En videreføring av en slik argumentasjon kalles gjerne for *subsidiaritetsprinsippet*, altså at staten ikke skal ta på seg oppgaver som andre undergitte aktører kan løse (minst) like bra. Staten har også en moralsk plikt til å sørge for utviklingsrom og armslag til underliggende nivå. For det andre hevder Baldersheim (2004) at et legitimt styresett er avhengig av å anerkjenne de naturlige fellesskapene som samfunnet allerede er bygget opp av. Dette kan være storfamilier, forskjellige grupperinger eller mindre lokalsamfunn. Dersom båndene i slike fellesskap forvitrer, så vil hele samfunnet også forvitre. Lokaldemokratiet kan fungere som et støttende vern om disse fellesskapene, og kommunegrenser bør derfor sammenfalle med folkets geografiske tilhørighet.

Som følge av presentert teori kan vi anta at en fylkeskommunal sammenslåing vil kunne legge til rette for økt autonomi ettersom større enheter får større handlingsrom og blir bedre i stand til å forvalte tunge oppgaver som tidligere er løst av staten eller private aktører. Økt autonomi vil også kunne gi positive ringvirkninger i andre perspektiver, hvis innbyggere opplever at deres folkevalgte får reell makt over ressurs- og byrdefordelingen. På en annen side vil ikke autonomien bli realisert med mindre det følger med betydelige oppgaver og nødvendig finansiering. Samtidig kan en se for seg at det statlige byråkratiet må reduseres, slik at ikke fylkeskommunen ikke bare blir en marionett. I så fall vil dette kunne lede til større forskjeller i ressursfordelingen mellom fylkene, og forskjellen mellom individer i ulike fylker vil kunne øke. En slik tilnærming er ikke forenelig med rådende nasjonale verdier.

### **3.3.2 Demokrati**

Et nasjonalt demokrati vil ikke fungere med mindre det er bygd på mindre demokratier der den enkelte innbygger har mulighet til å bli sett og hørt (Cole i Sharpe, 1970, s. 164). Jansen og Jensen (2016) følger opp, og hevder at velfungerende lokaldemokratier danne selve grunnmuren for et legitimt nasjonalt demokrati. I følge Sharpe (1970) er deltakelsesverdien hevet høyere enn frihetsverdien. De lokaladministrative enhetene er også av stor verdi, ettersom de har en nøkkelrolle i den offentlige dannelsen av den enkelte borger (Mill i Sharpe, 1970). Kommune- og fylkesinstitusjonene kan sies å ha en todelt funksjon ett i et demokratisk perspektiv. For det første er de viktige skoler i demokrati og offentlig dannelse gjennom sin nærhet til befolkningen. For det andre sørger de for at den enkelte gis rom for å påvirke sine egne liv gjennom deltakelse og demokratisk representasjon (Kjellberg, 1991; Rose, 2014).

Lokaldemokratiske institusjoner er altså arenaer for å realisere folkets suverenitet, samtidig som de bidrar til å beskytte sine innbyggere mot statlig overstyring og vilkårlig maktbruk (Sharpe, 1970). Et tredje aspekt er hvordan det lokale demokratiet skal bidra til å forene enkeltmennesker på tvers av klasser og religion, og motvirke den enkeltes forfølgelse av snevre egeninteresser; «After all, one of the justifications of local government on the participation side (...) is its ability to generate attitudes which recognize interests that lie beyond mere self interest and family interests» (Sharpe, 1970, s. 157).

Fra et demokratiperspektiv med utgangspunkt i denne teorien er det rimelig å anta at en fylkeskommunal sammenslåing vil kunne øke sannsynligheten for politisk gjennomslag på nasjonalt nivå, ettersom regionen, både politisk og administrativt, vil få en sterkere stemme mot staten. En større og mer samlet region vil kunne være innovativ i utviklingen av seg selv, og får sannsynligvis folkevalgt makt over flere samfunnsoppgaver enn om fylket ble stående alene. På den andre siden vil en sammenslåing kunne redusere den politiske regionale representasjonen, og øke terskelen for kontakt mellom politikere og innbyggere. Den politiske interessen og den demokratiske dannelsen vil kunne svekkes, og det vil kunne bli enklere for enkeltindivider og grupper å forfølge andre interesser.

### **3.3.3 Effektivitet**

Den viktigste jobben for lokaldemokratiet er å yte relevante og gode velferdstjenester til sine innbyggere, og fylkeskommunen har først og fremst en funksjonell begrunnelse (Langset, 1998; Erichsen, Jensen & Narud, 2016). Effektivitetsargumentet er utledet fra en prinsipiell grunntanke om at lokaldemokratiet er bedre egnet enn nasjonalforsamlingen til å produsere grunnleggende tjenester for folket, etter som de forstår hvor skoen trykker (Langset, 1998). Lokaldemokratiet bidrar også til bedre koordinering av tjenester, hurtigere omstilling ved endrede og økende behov, og ikke minst til å danne en motvekt mot syndikalisme (Sharpe, 1970). «Lokalt og regionalt demokrati er ikke en luksus vi bevilger oss i rike Norge. Den sterkeste begrunnelsen for kommunale og regionale løsninger er at dette er den mest effektive måten å løse offentlige oppgaver på» (Selstad, 2006, s. 23).

En av styrkene til lokaldemokratiet er dets evne til prioriteringseffektivitet, «både fordi det gjennom nærhet til innbyggere og næringsliv er i stand til å oppfatte og tilpasse oppgaveløsningen til lokale og regionale behov, og fordi det gir mulighet for å se ulike

oppgaveområder, virkemidler og prioriteringer i sammenheng» (Hagen et al, 2018, s. 187). I spørsmålet om hva som er hensiktsmessig størrelse for en lokaldemokratisk institusjon sier utvalget at; «avveiningen mellom nærhet og effektivitet må gjøres på bakgrunn av hvilken geografi og hvilket innbyggergrunnlag som er nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i fagmiljøer og evne til å ivareta spesialiserte tjenester» (Hagen et al, 2018, s. 20). Videre sier de at godt samsvar mellom befolkningsgrunnlag og geografiske grenser er avgjørende, ettersom det «styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv» (Hagen et al, 2018, s. 20). Det beste svaret på lokale problemer er altså lokale løsninger fattet gjennom lokale vedtak i lokalstyret. Dette synet på effektivitet omtales gjerne som *allokeringseffektivitet*. Samtidig bidrar også lokal styring til bedre *kostnadseffektivitet*, ettersom beslutninger vil gå raskere og fordi evnen og viljen til å koordinere ressursbruken er høyere i et lokalt demokrati enn for sentrale styresmakter. Lokaldemokratiet bidrar med andre ord til å både redusere den totale kostnaden for velferdsstaten og til at innbyggerne får de tjenestene og tilbudene som de har rett på (Rose, 2014).

Med utgangspunkt i teorien presentert over kan vi fra et effektivitets-perspektiv anta at en fylkeskommunal sammenslåing vil kunne gi stordriftsfordeler i administrasjonen, og sikre økt kostnads- og allokeringseffektivitet. En sammenslåing kan øke fylkeskommunens tilgang på kompetanse, og den bør kunne bli konkurransedyktig i samfunnet forøvrig. Større fagmiljøer vil kunne bli mer innovative, og ressurskoordineringen vil kunne forenkles. På en annen side vil større avstander kunne gi dårligere situasjonsforståelse og økte kostnader både for politikere, men også andre deler av samfunnslivet som dimensjoneres etter fylkesgrensene. Fusjoner leder også ofte til større byråkrati som også krever større finansiering, da på bekostning av tjenesteproduksjon. Store fagmiljøer krever tilgang på akademisk eller spesialisert kompetanse, noe som kan bidra til å forsterke sentraliseringen.

### **3.3.4 Tilhørighet**

Individets påvirkning av stedet, påvirker stedets evne for å skape tilhørighet for individet. Et slikt syn kalles det transaksjonelle synet i miljøpsykologien (Hauge, 2007). Hauge gjengir tre ulike identitetsteorier. Den første, om stedsidentitet, handler om relasjonene individet har til sine omgivelser. Stedsidentitet er svært vanskelig å måle, og er gjerne kulturelt og historisk

betinget. Et sted kan sees på som en lokalitet der mennesker, innhold og aktivitet gjensidig påvirker hverandre. Den andre teorien omhandler individets tilhørighet til grupper, og hvilken positiv tilknytning man har til den enkelte gruppe. Samfunnet består i dag av mange kulturer, og nordmenn, samer og kvener er eksempler på forskjellige kulturer. Fokus på likheter i et samfunn kan derimot skape sterke fellesskap tross ulike kulturelle utgangspunkt. Den tredje teorien omhandler en kombinasjon av stedsidentitet og sosial identitetsteori. Her skilles det ikke mellom hva som er personlig eller sosial identitet. Identiteten kan variere i styrke ut ifra hvilke ytre påvirkninger den kjenner. Om egen identitet er truet kan dette styrke identitetsfølelsen og tilhørigheten like mye som den kan bli svekket av en ytre trussel (Hauge, 2007)

Anerkjennelsen av mennesker og befolkning som selvstendige individer kom som et resultat av den franske revolusjonen. Alle mennesker er født frie og med ønske om fred. Individet hadde rett til å bestemme over seg selv, men med en forståelse for at det måtte tas hensyn til det fellesskapet man var en del av (Fukuyama, 2019). Identiteten og individet har siden da hatt en sterk egenverdi, samtidig som likheter mellom individer har skapt ulike former for fellesskap. I sosialpsykologien er det tre mekanismer som påvirker vår sosiale identitet: For det første begrunner vi vår identitet ut ifra hvilken gruppe vi tilhører. For det andre søker individer etter en identitet med sterk positivitet. Til sist, når individet klarer å se sin gruppe i et positivt perspektiv, vil det selv identifisere seg som positivt (Fukuyama, 2019). Som enkeltmenneske må man også identifisere seg med et annet menneske. Et samfunn kan ikke bestå av mindre enn to individer fordi «jeg» ikke kan ha mitt språk, min kultur – uten relasjon med andre individer (Eriksen, 2002). Selv om samfunnet anerkjenner enkeltmennesket som selvstendige individ er det med andre ord helt naturlig for mennesket å identifisere seg med fellesskapet man har rundt seg.

Tilhørigheten til et sted dannes når individet *identifiserer* seg med stedet. Mennesker har flere ulike identiteter, alt ettersom hvilken rolle man identifiserer seg med. Det være seg mor, far, industriarbeider, bestevenn eller finnmarking. Man kan føle tilhørighet til en nasjon eller en region, og man kan føle tilhørighet til en grend eller et nabolag (Hauge, 2007). I tillegg identifiserer vi oss ut til mer abstrakte omgivelser som by eller bygd. En persons identitet formes videre av menneskene som denne personen omgås. Dette fremgår av Meads teori om «den generaliserte andre» (Sundstrøm, 2019). I tillegg bidrar de kulturelle uttrykkene ved det fellesskapet man er en del av til å forme oss som individer, samt gi oss en geografisk



tilhørighet. (Eriksen, 2002). Identitetsfølelsen kan også kjennetegnes ved en form for nasjonalisme og patriotisme. Patriotiske følelser kan bli ekstra sterke i situasjoner der et fellesskap opplever press utenifra (Eriksen, 2002). Dette er også et tydelig fenomen i forbindelse med kommunesammenslåinger der små kommuner trues av en større nabokommune. Da oppstår en «vi mot dem» eller «bygd mot by»- følelse, og befolkningen forsøker resolutt å slå ring om sin egen identitet (Berglund, 2016).

Med utgangspunkt i presentert teori kan vi anta at en fylkeskommunal sammenslåing i et tilhørighets-perspektiv først og fremst vil skape stor debatt, til tross for at saken i utgangspunktet ikke berører enkeltmennesker direkte. Mennesker har behov for å føle tilhørighet til det samfunnet de er en del av, og i enkelte situasjoner vil fylkeskommunen kunne utgjøre et slikt fellesskap. Sterke fellesskap fungerer som et vern mot snevre egeninteresser. I dette perspektivet kan man også tenke seg at tildelingen av større oppgaver vil kunne lede til ytterligere mobilisering og engasjement. Befolkningen i Troms og Finnmark kan forenes under felles nord-norske verdier og særpreg, og på denne måten øke konkurransedyktighet både i kampen om arbeidskraft og fremtidige inntekter. På en annen side vil det kunne bli vanskelig å skape tilhørighet dersom fylkesgrensene trekkes på tvers av demografiske skillelinjer og funksjonelle bo – og arbeidsregioner. Større avstander øker også sannsynligheten for at det demokratiske fellesskapet som fylkeskommunen kan utgjøre, blir utkonkurrert av mer tilgjengelige og nærmere interesseorganisasjoner, med andre verdier.

### 3.4 Oppsummering

Hensikten med denne redegjørelsen har vært å besvare oppgavens første forskningsspørsmål; *Hvilke sentrale verdier er fylkeskommunen tuftet på?* Vi har lagt til grunn det lokaldemokratiske verdigrunnlaget (Sharpe, 1970), og omskrevet begrepene til *demokrati*, *autonomi* og *effektivitet*. I tillegg har vi raskt redegjort for verdien *tilhørighet* ved hjelp av identitetsteori. Under hver verdi har vi presentert noen hypoteser for hvordan hver enkelt verdi kan bli utfordret av en fylkeskommunal sammenslåing. Hypotesene representerer også vår for forståelse i det videre arbeidet med undersøkelsen når vi etterhvert skal besvare oppgavens andre forskningsspørsmål om hvilke argumenter som benyttes i befolkningen.



## 4 Metode

### 4.1 Bakgrunn for undersøkelsen

En vitenskapelig metode er et hjelpemiddel for å samle inn data om virkeligheten. Forskerens oppfatning av virkeligheten kan ha stor betydning for forskningsspørsmål og valg av metode, men metodevalget bidrar til å påvirke hvordan vi oppfatter virkeligheten (Jacobsen, 2015). Åpenhet og redelighet er derfor viktige prinsipper i all vitenskapelig forskning, slik at våre funn og konklusjoner kan etterprøves av andre. I dette kapitlet vil vi derfor begrunne våre metodiske valg.

Hensikten med denne studien er å undersøke finnmarksopprøret i lys av regionreformen. Da regjeringens hovedmålsetting med reformen er bedre velferdsproduksjon, uten at det går på bekostning av behovet for selvstyre og demokrati, skulle man også tro at befolkningen ville godtatt den. Når vi derimot ser resultatet av folkeavstemningen i Finnmark, og alle medieoppslag i etterkant av stortingsvedtaket, er det tydelig at argumentasjonen til eksperter og politikere på ingen måte overbeviser befolkningen. For å få bedre innblikk i de bakenforliggende følelsene, og ikke minst for å få tak i motstandernes argumentasjon, er det nå nødvendig med en empirisk undersøkelse. På denne måten besvarer vi studiens andre forskningsspørsmål, og vi samler empiri som kan brukes i drøftingen av studiens hovedproblemstilling; *hvordan kan motstanden mot regionreformen i Finnmark forklares?*

### 4.2 Vitenskapsteoretisk innfallsvinkel

Studiens innfallsvinkel opptrer vitenskapsteoretisk i skjæringspunktet mellom fenomenologi og hermeneutikk. Vårt utgangspunkt er i retning av det Jacobsen (2015) kaller for den pragmatiske tilnærmingen, som i større grad legitimerer kombinerende metoder på jakt etter ny kunnskap. Ettersom vårt ønske er å forstå finnmarksopprøret, slik det faktisk er, for deretter å trekke konklusjoner om dette fenomenet, kunne vi også angrepet temaet ontologisk. En kartlegging av virkeligheten slik den faktisk er kan sies å være en forutsetning for å tilegne seg gyldig kunnskap om den. Samtidig er det slik at virkeligheten i et epistemologisk perspektiv, aldri vil kunne beskrives objektivt. Det finnes ikke absolutt sann og objektiv kunnskap om en menneskeskapt virkelighet (Jacobsen, 2015). Studien tar utgangspunkt i tesen om at den sosiale virkeligheten er dynamisk, og at finnmarksopprøret kan forstås som et

konstruert og dynamisk fenomen. Prinsipielt støtter vi oss til den induktive tilnærmingen, som krever at vi forsker med åpent sinn, og med minst mulig fordommer eller forforståelse. Kun på den måten vil få en mest mulig objektiv beskrivelse av dette fenomenet. På en annen side har vi jobbet mye med det teoretiske grunnlaget i forkant av datainnsamlingen. Dette kan ha gitt oss et sett med antakelser og forutinntatte holdninger. Studien er likevel ikke fullt ut deduktiv, da vi har jobbet for at det empiriske arbeidet ikke skal *styres* av denne forforståelsen.

### 4.3 Valg av forskningsdesign

Det er ikke mulig å utvikle gyldig kunnskap kun ved bruk av deduktive eller induktive metoder (Jacobsen, 2015). Balanseringen mellom induktive og deduktive valg har vært noe av det vanskeligste i arbeidet med studien. Vi har derfor tatt i bruk en mer pragmatisk tilnærming som erkjenner slike utfordringer. Den abduktive metoden kan brukes i situasjoner der man leter etter sannsynlige beskrivelser og forklaringer (Jacobsen, 2015). Jacobsen hevder at den virkelige store forskjellen ikke handler om valg av forskningsdesign, men heller om man velger åpne eller lukkede metoder for datainnsamling. Samtidig hevder han at valget av forskningsdesign vil ha konsekvenser for undersøkelsens validitet, og spesielt med tanke på funnernes generaliserbarhet.

I denne studien har vi valgt en kvalitativ tilnærming da det gir rom for åpenhet i innsamlingsarbeidet, stor nyanserikdom og ikke minst fleksibilitet i selve undersøkelsen (Thagaard, 2018). Det er viktig «å komme under huden» på motstanderne av regionreformen om vi skal lykkes i å besvare problemstillingen. Ved å gå i dybden vil vi kunne få økt forståelse for opprøret, og det blir lettere å forstå hvilke følelser og holdninger som ligger i bunn. For å oppnå dette trenger vi ord, fakter og kroppsspråk – ikke tall. Samtidig er det nødvendig, men også en stor utfordring, å påvise kausalitet i forholdet mellom regionreformen og finnmarksopprøret for å besvare problemstillingen.

Tidsaspektet er vesentlig i valg av forskningsdesign (Thagaard, 2018). Finnmarksopprøret er et dynamisk fenomen, og derfor er det viktig med et bevisst forhold til tid og kontekst i datainnsamlingen. Studiens problemstilling favoriserer en tverrsnittsundersøkelse. Variasjoner over tid er ikke noe problemstillingen etterspør, og en tverrsnittsundersøkelse

muliggjør sammenligning av ulike data, uten at den først må justeres for kontekstuelle variasjoner. På en annen side betyr et slikt valg at empirien må sees i sammenheng med den konteksten som rådet på det tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført, fra 12.-14. februar 2020. Dette vil være en vedvarende svakhet knyttet til studiens reliabilitet.

#### **4.4 Prosedyre for datainnsamling**

Et kvalitativt forskningsdesign åpner for flere metodiske tilnærminger. For å løse problemstillingen kunne vi valgt å benytte oss av naturlig forekommende data, slik som nyhetsartikler og ytringer i sosiale medier. Dette ville åpnet for et større utvalg, og en bredere tilnærming til problemet, men dette er delvis gjennomført tidligere (Pettersen, 2019). Vi har valgt å benytte oss av intervju, ettersom vi ønsker økt kjennskap til hvordan respondentene forstår seg selv og sine omgivelser, og for å ha mulighet til å stille fortløpende oppfølgingsspørsmål (Thagaard, 2018). For undersøkelsens validitet har det vært et viktig poeng å definere et utvalg som vil kunne være representativt for alle medlemmer og tilhørere av finnmarskoppøret. Vi definerte derfor noen absolutte krav før rekrutteringen startet:

- Respondentene må være fra hele fylket og av begge kjønn.
- Respondentene må ha ytret seg i offentligheten om temaet.
- Respondentene må ha en viss politisk spredning, men kan være upolitisk.
- Respondentene må ha oppriktig lyst til å stille til personlig intervju (ytringsbehov).
- Respondentene må ha en viss integritet i befolkningen.
- Respondentene må oppfylle disse kriteriene i perioden 2015 til 2020.
- Maksimalt antall er 6-8 personer av hensyn til tidsbruk og mengden data.

Vi benyttes oss av to ulike metoder i rekrutteringsarbeidet. Vi jobbet etter metoder for strategisk utvalg innledningsvis, da ved hjelp av åpne kilder. Vi gjennomførte mediesøk i lokale og nasjonale medier. Kommentarfelt ble studert i et forsøk på å forstå hvilke meninger folk sluttet seg til, og hvilke navn som gikk igjen under hvilke meninger. Facebook-innlegg ble undersøkt. Stortingsreferater fra den mest hektiske perioden ble studert et forsøk på å finne sterke ytringer og potensielle kandidater. Parallelt jobbet vi med rekruttering etter snøballmetoden (Thagaard, 2018). Vi tok direkte kontakt med organisasjonen ForFinnmark og noen fylkespolitikere. Vi spurte om navn, og disse ble igjen spurt om nye navn. Til slutt

satt vi igjen med 10-12 personer som gikk igjen i begge de valgte strategiene, og som i tillegg oppfylte våre kriterier. Utvalget ble deretter tilfeldig avgrenset ut fra hvem som hadde «mest lyst» til å stille opp på det tidspunktet det passet for oss å gjennomføre undersøkelsen. En respondent ble ikke intervjuet under undersøkelsen, men spart i noen uker slik at vi hadde muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål underveis i analysearbeidet.

Undersøkelsens utvalg har flere svakheter. For det første mangler vi en respondent fra det geografiske området som gjerne omtales som indre Finnmark, og dermed er ikke konklusjonene uten videre representative for den delen av fylket. For det andre er alle respondentene politisk aktive, og dette påvirker trolig deres argumentasjon, som igjen kan være formet av andre. For det tredje er utvalget bevisst avgrenset på en slik måte at vi mister sentrale stemmer på ja-siden. Dette gjør at det vanskelig å utfordre de argumentene som presenteres, og vi har jobbet mye med vår forforståelse for å bøte på denne utfordringen, og for selv å kunne representere en motvekt ved behov.

Selve datainnsamlingen foregikk som enkeltvis, åpne intervju i nøytrale lokaler og ble tatt opp med diktafon. Intervjuene varte i gjennomsnitt i en time og 20 minutter. Vi ønsket liten grad av struktur for å unngå å påvirke intervjuobjektet. Etersom vi heller ikke hadde noe stort behov å sammenligne respondentene med hverandre, var det heller ingen grunn til å strukturere intervjuene for mye (Thagaard, 2018). «En fordel ved en lite strukturert tilnærming er at vi kan følge intervjupersonens fortelling og utdype temaer personen bringer opp, men som vi ikke hadde tenkt på i forkant» (Thagaard, 2018, s. 90). Lav struktur var også viktig ettersom vi ikke bare ville ha kroppsspråk og følelser, men også få frem eksplisitte argumenter på respondentens eget initiativ. Intervjuene og dialogen ble – om nødvendig – båret frem gjennom åpne spørsmål, særlig i innledende fase av intervjuet. Den eneste strukturen var at samtalen på et eller annet tidspunkt, og på en eller annen måte, måtte innom alle temaene vi ønsket å dekke. Derfor ble det også produsert en intervjuguide med spørsmål som kunne brukes dersom samtalen skulle bli fastlåst (Vedlegg 1). Det var viktig for oss at intervjuobjektene ikke skulle føle på «å være på lag» med oss, og at de ikke kunne bruke oss som skyteskiver i sin frustrasjon. Likevel, og dersom vi opplevd særlig stort engasjement ved enkelte tema, benyttet vi muligheten til å utfordre respondenten, men da for å fremprovosere sterkere følelser og enda dypere mening. Dette tillot vi kun mot slutten av intervjuet, for å ikke gå på akkord med våre grunnleggende metodiske valg.

## 4.5 Dataanalyse

Alle intervjuene ble transkribert på bokmål. Dette har resultert i at enkelte ytringer, når de leses, ikke får det samme uttrykket som da de ble formidlet av respondenten, men samtidig reduserer det muligheten for misforståelser. Transkriberingen resulterte i 70 tettskrevne sider og over 30000 ord. Kroppsspråk eller andre faktorer ble bemerket fortløpende. Alle intervjuene ble lyttet til på nytt som kvalitetssikring av det skriftlige arbeidet. Transkripsjonen og analysen ga oss i hovedsak tre ulike typer data:

- Eksplisitte argumenter. Disse ble trukket ut, omskrevet om nødvendig, og deretter sortert under de fire perspektivene. Denne formen for analyse gjorde det mulig å se hvilke argumenter som hadde forrang, og hva som ble satt i fokus.
- Spesielle ytringer og dekkende sitater. Etter å ha identifisert alle argumentene, ble *representative* utsagn for respondentenes felles standpunkter trukket ut til bruk i oppgaven. Ulik kvalitet på utsagnene er årsaken til at enkelte respondenters ytringer brukes oftere enn andres.
- En helt spesiell «magefølelse» knyttet til respondentenes følelser, holdninger og kroppsspråk. Følelser og faktorer som ikke kan uttrykkes i tekst og som gikk igjen mange steder, er forsøkt parafasert fortløpende i drøftingen.

Empirien presenteres i neste kapittel. Sammenfallende argumenter fra minimum fire respondenter under hvert perspektiv blir presentert. De mest representative ytringene presenteres i drøftingen under hver enkelt verdi. Respondentene er anonymisert og gitt fiktive navn, da deres personlige motivasjon uansett ikke er relevant for oppgaven, og for at ikke leseren skal tolke argumentasjon i lys av subjektive holdninger til personen.

## 4.6 Ethiske avveininger og selvkritikk

Interessen for denne studiens problemstilling kommer av at vi begge har en tilknytning til fylket, men samtidig føler oss som utenforstående, eller «søringere». Begge er innflyttere, og ingen av oss har hatt noe med fylkeskommunen å gjøre. Samtidig har vi følt på en tilhørighet og et engasjement for fylket og befolkningen i Finnmark. Som ansatte i Forsvaret (en har nylig sluttet) har vi også vært svært opptatt av kollektive løsninger og kollektive behov, og er spesielt opptatt av temaer som identitet og tilhørighet som forutsetning for stridsdyktighet og

moral. Vi tror på nærhet og tillitt som erstatning for målbare kvalitetskrav, og mener at effektivitets- og likhetsfokus ødelegger for særegne kvaliteter ved offentlig tjenesteproduksjon. Ingen av oss er politisk aktive, men anser oss selv som samfunnsengasjerte sosialdemokrater som ikke er fremmed for en politisk diskusjon. Dette har satt sitt preg på valg av tema og problemstilling, forskningsspørsmål, og også metodiske valg.

Undersøkelsen er designet slik at funn skal kunne generaliseres som representative for den delen av Finnmarks befolkning som er motstandere av regionreformen. Det er en slik tilnærming som vi mener best svarer på problemstillingen. Undersøkelsen som er gjennomført har gitt oss valide og reliable data, under forutsetning av at respondentene faktisk er relevante meningsbærere med nødvendig integritet. Vår subjektive oppfatning, basert på til sammen 30 år i Finnmark, er at disse menneskene nyter en slik integritet. Det har også vært et viktig kriterium i utvalgsprosessen. Det er likevel en svakhet ved studien at empirien hviler på en antakelse, og ikke et vitenskapelig faktum som kan etterprøves. Studiens funn kan sannsynligvis heller ikke overføres til andre fylker, men det har heller ikke vært en målsetting. Studiens funn kan derimot brukes til å predikere atferd og følelser i Finnmarks befolkning ved implementering av fremtidige reformer i statlig regi.

Oppgaven er meldt inn og godkjent hos norsk senter for forskningsdata (NSD) med meldeskjemanummer 630245, da informantene i utgangspunktet kunne bli navngitte i oppgaven, samt at deres politiske tilhørighet ville kunne være sporbar. Alle respondenter kunne når som helst trekke seg fra undersøkelsen i henhold til NSD informasjonsskriv (Vedlegg 2). Ingen har i skrivende stund valgt å trekke tilbake sitt bidrag. Eventuelle kommentarer som respondentene eksplisitt ikke har ønsket å bli sitert på er tatt hensyn til, og er heller ikke benyttet i oppgaven.



## 5 Presentasjon av empiri

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres resultatet av analysen og svaret på studiens andre forskningsspørsmål; *Hvilke argumenter benyttes av regionreformens motstandere i Finnmark?* I analysearbeidet ble data fra alle intervjuene bearbeidet og fortolket i lys av de fire perspektivene (Vedlegg 3). Enkelte argumenter og utsagn lot seg ikke umiddelbart kategorisere, men all intervjudata er inkludert i analysen og sortert etter beste skjønn. Lange utredninger og resonnementer er forsøkt omskrevet og forkortet, men ingen er utelatt. Argumenter og synspunkter som går igjen hos minimum fire av sju respondenter i samme perspektiv blir presenter her, men hele analysen er vedlagt oppgaven.

### 5.2 Respondentenes hovedargumenter

#### 5.2.1 Argumenter knyttet til autonomi

- Finnmark har store naturressurser som ikke kommer Finnmarks befolkning til gode. Dette har vært et problem i flere tiår, primært som følge av den globale konkurransen og statens liberalistiske politikk der markedet får styre utførelsen. Ressursuttaket skjer med kapital fra sør, uten at man tar hensyn til befolkningen som bor og lever sine liv i regionen – og som skal fortsette å leve der.
- Finnmarks befolkning nektes muligheten til å skape sine egne verdier og følgelig også løse sine egne politiske utfordringer. Dersom regionreformen skulle gitt effekt og forsterket autonomien, måtte den vært tuftet på forvaltning av naturgoder som er unike for Troms og Finnmark, støttet av robust økonomisk satsning.
- Finnmarkseiendommen, som er et viktig instrument for å regulere naturinteresser og eiendomsrett, mister også oppslutning og legitimitet i Finnmark som følge av sammenslåing. Instrumentene for å hevde regionens interesser blir altså svekket, ikke forsterket slik som det hevdes, som følge av sammenslåing.
- Fylkesmannen har alltid hatt en sterk posisjon i Finnmark, ikke som statens representant i fylket, men som fylkets stemme mot staten. Regionreformen gjør at dette instrumentet demonteres, og det vil bli enda vanskeligere å fremme standpunkter ovenfor staten i de typiske finnmarks-næringene som reindrift og havbruk.

## 5.2.2 Argumenter knyttet til demokrati

- Fylkeskommunen må være demokratisk styrt, særlig av hensyn til skolepolitikk, samferdsel og rollen den har som regional utvikler. Disse områdene er viktige for innbyggerne. Lokalpolitikk krever en viss situasjonsforståelse dersom skjønnet skal fungere, og om beslutninger og vedtak skal ha tilstrekkelig legitimitet. Regionreformen skaper en enorm region som gjør det vanskelig å ta slike skjønnsbaserte avgjørelser både på grunn av kostnader, og fordi nedslagsfeltet blir for stort.
- Regionreformen svekker demokratiet på regionalt nivå. En forutsetning for et fungerende lokaldemokrati er gode relasjoner mellom politikere og innbyggere, og at innbyggere skal kunne vite hva politikerne foretar seg. Reformen svekker både de mellommenneskelige relasjonene og den interne representasjonen, og det er vanskeligere å se for seg politikere som kan representere det brede lag av befolkningen i et så stort fylke. Når den politiske makten flyttes til Tromsø intensiveres behovet for reising, som igjen øker kostnaden både for politikere og lag og foreninger hvis organisering naturlig følger fylkesgrensene. Alternativet er færre møter og mindre politisk arbeid, noe som igjen vil svekke demokratiets rolle
- Regionreformen reduserer muligheten for politisk påvirkning fra Finnmark også på nasjonalt nivå. Uavhengig av hva som skulle bli utfallet av valgkretsordningen, så vil sammenslåingen trolig trekke det nasjonale fokuset på regionen mot Tromsø. Fylkesmannens rolleendring er også en demokratisk svekkelse. I tillegg sørger regionreformen for at mediene omstruktureres, ettersom de følger makten. Dermed får lokale ledere stadig større utfordringer med å sette dagsorden i riksmidia. Sosiale medier og annen teknologi er ingen god erstatning, og skaper en destruktiv form for demokrati preget av sterke ytringer og grove personkarakteristikker. Dermed forsvinner en viktig politisk påvirkningskanal, og demokratiet svekkes.
- Regionreformen er i seg selv et brudd på lokaldemokratiske prinsipper ettersom Stortinget valgte å overse det politiske vedtaket i Finnmark om å bestå som eget fylke, og fordi det løse forslaget ikke hadde vært ute på høring. Når reformen heller ikke har argumenter som overbeviser befolkningen, da svekkes tilliten i demokratiet.

### 5.2.3 Argumenter knyttet til effektivitet

- Det viktige for folk i Finnmark er trygghet og visshet om at arbeidsplassen ikke skal forsvinne. Finnmark er, som andre utkanter, utsatt for befolkningsnedgang og lave fødselstall. Finnmarkssamfunnet er skjørt, har spredt bosetting, og er avhengig av alle arbeidsplasser i privat og offentlig sektor. Regionreformen etablerer nå et politisk maktsentrum i Tromsø, som automatisk vil lede til sterkere sentralisering også i andre samfunnsområder.
- Stordriftsfordeler oppveier ikke for stordriftsulempene. Nærhet til byråkrater sikrer rettferdige avgjørelser og likhet for alle innbyggere. Byråkrater har, som politikere, også behov for situasjonsforståelse. Regionreformen gjør at byråkratene får et nedslagsfelt som er så stort at de aldri vil kunne reise ut å forstå omfanget av sine avgjørelser. En sammenslåing øker behovet for koordinering og samordning, samtidig som det reduserer situasjonsforståelsen. Summen av dette leder enten til et enda større byråkrati, eller til et svekket tjenestetilbud.
- Regionreformen er en feilslått politikk dersom man ønsker å opprettholde befolkningen i Finnmark. Der ingenting som tyder på satsning på nye offentlige arbeidsplasser i distriktene gjennom reformen. Innbyggere i fylket ønsker ikke å flytte til mer sentrale strøk, men gjør det likevel av frykt for å miste arbeidsplassen sin, eller av frykt for å miste tilgang til lovpålagte velferdstjenester. Det er svært lav optimisme knyttet til reformen, og dens største svakhet er at den bidrar til å akselerere sentraliseringsbølgen, og dermed bevisst avfolker en viktig region.
- Det er statens ansvar i et demokrati å sørge for en funksjonell inndeling av samfunnet, men regionrefomen vil bidra til det motsatte. Den eneste satsingen i Finnmark i dag skjer i det militære domenet. Dette skaper en ubalanse i den statlige tilstedeværelsen i regionen.

### 5.2.4 Argumenter knyttet til tilhørighet

- Finnmarksidentiteten er formet gjennom flere hundre år og sammenfaller godt med fylkeskommunens grenser. Det er svært mange felles identitetsmarkører i samfunnet som bidrar til å skape en helt unik tilhørighet til dette området. Været, avstandene, naturen, historien, demografien, og kampen mot undertrykkelse er eksempler på slike identitetsmarkører. Tilhørigheten trues ikke nødvendigvis av sammenslåing, men større

avstander vil kunne føre til at finnmarksidentiteten smuldres opp til fordel for andre fellesskap, som igjen vil kunne svekke valgdeltakelsen og true demokratiet.

- Uttrykk som «vi står han av» og «vi vet hvor vi bor», knytter folk i Finnmark sammen. En «vi mot dem» følelse er fortsatt sterk, og «søring»-fordømmene er utbredt. Regionreformen forsterker disse følelsene, ettersom den oppleves som et overtramp, som igjen svekker tilliten til sentrale myndigheter.
- Begreper som «subsidiar» eller «tiltakssone» er svært negativt ladet og feilaktig brukt mot befolkningen i Finnmark. Regionreformen endrer ikke i synet på tiltakssonen, men følelsen av å være en «annenrangs» borger er sterk i Finnmark.
- Demokratier kan ikke nødvendigvis være bygd på tall og fakta. Følelser, subjektive meninger og diskusjon er selve kjernen i et fungerende demokrati, og følelser er en sterk kraft som man bør lytte til. Kultur er viktigere enn struktur også i utformingen av demokratiet, og regionreformen demonstrerer konsekvensen av å ikke ta følelser og uenighet på alvor.

### 5.3 Oppsummering

Respondentenes hovedargumenter slik de presenteres her sammenfaller med argumentene fra vedtaket fattet av Finnmark Fylkeskommune i desember 2016, der fylkeskommunen er klar på at de ikke ønsker noen sammenslåing. I vedtaket pekes det på autonomi gjennom begrunnelsen om å bevare «eierforholdet til land og vann i Finnmark». Det pekes på demokrati gjennom ønsket om «reell demokratiutvikling». Det pekes på effektivitet gjennom ønsket om å «oppretholde desentrale strukturer», «vektlegging av nærhetsprinsippet når det gjelder folk og offentlige etater og institusjoner», samt «suverenitetshevdelse, med vekt på vår grense til Russland». Til sist pekes det også på tilhørighet, og vedtaket begrunnes da med «den sterke identitetsfølelsen finnmarkingene har til eget fylke» (Finnmark Fylkeskommune, 2016). Ettersom alle respondentene er politisk aktive i en eller annen form, er dette neppe noen tilfeldighet.

## 6 Utfyllende empiri og drøfting

I dette kapitlet drøfter vi studiens tredje forskningsspørsmål; *I hvilken grad er det samsvar mellom det fylkeskommunale verdigrunnlaget og motstandernes argumenter knyttet til reformen?* I studien så langt kan vi allerede fastslå en viss grad av samsvar. Vår kategorisering av argumenter under de ulike verdiene viser noen åpenbare sammenhenger mellom verdigrunnlaget og motstandernes argumenter. At kategoriseringen foregikk uten store utfordringer vitner også om at verdiene var dekkende for å forstå innholdet i argumentasjonen. Det som imidlertid blir gjenstand for diskusjon i dette kapitlet er i hvilken grad og på hvilken måte det er samsvar mellom den enkelte verdi og respondentenes argumenter. I konklusjonen blir det også diskutert hvorvidt enkelte verdier har forrang, og om skjevheter i balanseringen har bidratt til å forsterke motstanden mot sammenslåing.

Drøftingen består av fire underkapitler som representerer de ulike verdiene. Hvert underkapittel innledes med de mest sentrale og representative utsagnene fra analysen, og etterfølges av en diskusjon om graden av samsvar mellom disse argumentene og teorien bak de ulike verdiene.

### 6.1 Autonomi

#### 6.1.1 Respondentenes uttalelser

Respondentenes argumenter knytter seg, som vi har sett, primært til fire ulike syn innenfor autonomi-perspektivet. For det første ønsker respondentene et sterkere selvstyre og større innflytelse over forvaltningen av de typiske finnmarks-næringene, etter mange år med det de beskriver som et «ran» av regionen. For det andre må oppgavene være av en slik karakter at de kan forvaltes med den kunnskapen som allerede finnes i regionen. For det tredje mener respondentene at Finnmarks innflytelse i Finnmarkseiendommen blir redusert, og for det fjerde frykter de konsekvensene av dreiningen i fylkesmannens rolle.

Motstanderne av regionreformen ønsker seg større innflytelse over ressursene som de mener tilhører befolkningen i Finnmark, og mener at regionreformen ikke utnytter det potensiale den har i å realisere nettopp et slikt ønske. Respondenten Bjørn er den som uttrykker seg klarest: «Nå må vi faen meg enda spørre om å få fiske vår egen fisk!». Han setter ord på de underliggende følelsene og irritasjonen som ligger bak den avmakt som Finnmarks befolkning

angivelig kjenner på. Respondenten Cecilie er også frustrert; «Noen ønsker makt over ressursene i Norge, så enkelt er det. Se hva Røkke gjorde. Kjøpte opp kvoter fra fellesskapets goder. Jens Stoltenberg stod og holdt rundt han (...) Slik ranes Finnmark». Hun fortsetter; «Det finnes bare en gud. Det er penger», og sikter til statens manglende evne og vilje til å føre en bærekraftig kontroll over fiskerinæringen. Store private aktører, som altså har konkurrert seg til store kvoter tvinges, i det globaliserte markedet med Kina i spissen, til stadig omstilling for å opprettholde omsetningen. I Finnmark har dette, i følge studiens respondenter, hatt store ringvirkninger for lokalsamfunn langs kysten. «En torsk er ikke bare en torsk i Finnmark, selv om det kanskje er en *loins* nede i Oslo», poengterer Bjørn irritert.

Motstanderne av reformen mener at oppgavefordelingen ikke tar godt nok høyde for den kunnskapen som allerede eksisterer i regionen, og at autonomien derfor ikke blir reell. Dersom oppgaver skal overføres, så må de oppgavene være knyttet til regionens identitet, kultur, historie, særpreg og ikke minst etablerte kompetanse, mener Bjørn, og sier:

*«Hvis du virkelig skal overføre makt til folkevalgte organ i Finnmark, så må det jo være tufta på forvaltning av naturgoder. Det er jo der vi har kompetansen! Sant, det er ingen som kan reindrift bedre enn finnmarkingene. Det er ingen som kan fiskeri og fjordfiske i Finnmark bedre enn det vi kan. Dem vet jo knapt nok forskjell på fjordstrøm og golfstrøm der nede»*

Bjørn mener oppgavefordelingen bare er symbolpolitikk uten innhold: «Det er jo et agn som ikke har noen effekt i det hele tatt. Det lukter bare dårlig. For hva slags beslutninger er det de vil overføre hit? Var det fiskeriforvaltning? Nei. Var det reindriftsforvaltning? Nei».

Respondentene er i utgangspunktet ikke negative til intensjonen i regionreformen, men hevder at innholdet og oppgavefordelingen er feilslått. Bjørn fortsetter:

*«Opp igjennom hele historien for fylkestinget, fra da ordførerne utgjorde det, og frem til det ble demokratisk valgt, så har jo fiske og reindrift og de typiske Finnmarks-næringene stått fremme i pannebrasken. Det demokratiske instrumentet for å reise opp disse sakene var på plass, men nå er det instrumentet demontert. Det er borte».*

Samtidig er en av reformens viktigste målsettinger å gjøre større regioner mer handlekraftige og øke tilførselen av oppgaver og myndighet. Dette skal sikre større regional autonomi og på

sikt også større nasjonal innflytelse. Ettersom reindrift og fiskeri er viktige næringer også i Troms er det rimelig å anta at mye bør ligge til rette for en ansvarlig forvaltning av de to nevnte næringene, gitt at staten imøtekommer befolkningens ønske om større selvråderett.

Motstanderne av regionreformen har et fundamentalt annet syn på verdiskapning enn det man kan lese ut av offentlig statistikk. Respondenten Dennis hevder at verdiskapningen på ingen måte finner sted i Oslo. «Der er det jo kun papirflytting! Prøv å bygg et fem meter høyt plankegjerdet rundt Oslo - hvor kommer kloremerkene? De kommer ikke på yttersiden av folk som skal inn, men det kommer på innsiden av folk som *må* ut», sier han. Dennis mener det er urettferdig at ressursene fra Finnmark omdannes til penger i en helt annen del av landet, og ikke brukes på lokale investeringer i regionen der ressursene ble hentet. Respondenten Frank hevder videre at folk alltid vil følge verdiene, og at sentraliseringen som nå skjer ikke bør være noen stor overraskelse. «Hvis du hadde sagt det at ressursene som brukes i Finnmark, som utvinnes i Finnmark, og som skapes i Finnmark, blir i Finnmark – så tror jeg jo vi hadde fått en folkevandring den her veien», sier han. Frank er også klar på konsekvensene av at ressurser hentes ut av selskaper som er registrert utenfor regionen. «Den største skatteyteren i Bærum kommune var jo A/S Sydvaranger i sin tid». Han peker på hvordan ikke bare ressursene – men også skatteinntekter og arbeidsplasser – forsvinner ut av regionen som følge av en denne politikken. «Ranet» av Finnmark, gjennomført av private aktører og båret frem av statlige myndigheter, er altså noe alle respondentene tar opp. Cecilie har derfor et ønske om å få tilbake den opprinnelige fylkeskommunen:

*«Hvis man kunne ha styrt store deler av de rike ressursene vi har her, så ville vi også ha blitt en sterk region. En region som også kunne hatt makt nok til å sette dagsorden, og som kunne hatt større makt til å påvirke politikken - den nasjonale politikken (...) Hvis vi får fylkeskommunen tilbake, må vi gjøre alt vi kan for å styrke den (...) både politisk og administrativt, og få en del oppgaver»*

Motstanderne av regionreformen frykter både for innflytelsen i FEFO og for hvordan fylkesmannens rolle vil endres i forbindelse med reformen. Respondenten Anne beskriver hvordan den politiske representasjonen fra Finnmark svekkes i det nye styret i FEFO. Der de før hadde tre folkevalgte representanter fra Finnmark, er det nå tre representanter fra hele det nye fylkestinget, sier hun. En annen aktør som blir berørt av sammenslåingen er fylkesmannen. Flere respondenter mener det er med fylkesmannsembetet man vil merke de

største forandringene for Finnmark. Bjørn forteller om hvordan fylkesmannsrollen har endret seg gradvis fra glanstiden med Anders Aune på 80-tallet, men spår nå en drastisk forverring. Opprinnelig skulle fylkesmannen ikke bare være statens forlengede arm i fylket, men også befolkningens stemme mot staten i viktige saker for regionen, sier Bjørn, og fortsetter; «Den eneste motkraften vår nå, er kommunestyrene». Bjørn mener fylkesmannen etter sammenslåingen utelukkende driver enveiskommunikasjon fra stat til fylkeskommune, og er bekymret for Finnmarks innflytelse i fremtiden.

### 6.1.2 Et spørsmål om statlig kontroll eller lokal frihet

Fylkeskommuner kan aldri bli fullstendig autonome, men de utøver selvstyre innenfor rammer, lover og regler definert av Stortinget på samme måte som kommunene. De representerer viktige politiske institusjoner hvis formål er produksjon av velferdstjenester, men fungerer også som en av statens viktigste forvaltningsorganer.

*«Mens den politiske legitimitet for de tiltak kommunene setter i verk og den myndighet de utøver, har sin rot i representative folkevalgte organer, så knytter den rettslige legitimitet seg til at kommunal myndighet konstitusjonelt sett er delegert statsmyndighet» (NOU 1990:13, 1990, s. 71).*

Det er en komplisert relasjon mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Sitatet over beskriver den utfordrende tosidigheten i den fylkeskommunale autonomien, og statens og fylkeskommunens verdier er tilsynelatende krevende å balansere. En måte å forstå denne relasjonen på er å skille mellom politisk desentralisering og administrativ desentralisering. Kommuneinstitusjonene er et eksempel på det første, mens lokale og regionale statsorganer og kontorer er eksempler på det siste (Christensen et al, 2014, s. 138). Rømming (1999) sier det på en annen måte, og mener man bør sortere uttrykket desentralisering under a) en *politisk dimensjon* – altså politisk beslutningsmyndighet delegert nedover i forvaltningshierarkiet, og b) en *funksjonell dimensjon* – delegering av ansvaret for den statlig pålagte oppgaveløsningen. Jacobsen (2009) skiller også mellom begrepene desentralisering og delegering. Overføring av makt og myndighet nedover fra et forvaltningsnivå til et annet er desentralisering, mens delegering handler om at staten flytter ansvar nedover langs en geografisk dimensjon, og oppretter lokale og regionale kontorer. Mens fylkesting og fylkesadministrasjonen er regional folkemakt er altså fylkesmannen regional, delegert statsmakt. Et virvar av kontorer og ulike



geografiske inndelinger mellom ulike etater og statseide foretak oppstår som konsekvens av en slik tilnærming, med potensielt omfattende samarbeidsutfordringer (Borge, 2019).

Det er en grunnleggende verdikonflikt mellom lokal autonomi og statlig styring (Jacobsen, 2009). I dag er det slik at statlige lover og reguleringer har ført til at den kommunale og fylkeskommunale autonomien nærmest er tømt for innhold (Baldersheim, 2004).

«Desentralisering av oppgaver fører til et behov for sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparatet som må bygges opp for å overvåke den konkurranseutsatte virksomheten» (NOU 2003:19, 2005, s. 19). Desentralisert oppgaveløsning øker altså byråkratiet, såfremt verdier som likhet og rettferdighet er verdier som preger samfunnet (Christensen et al, s. 198). Autonomi-spørsmålet kan problematiseres ytterligere. For det første får kommuner et *rettssikkerhetsproblem* dersom de anvender ulike regler og prosedurer i forvaltningen av sine innbyggere. For det andre får staten et *implementeringsproblem* når den ønsker å innføre nye landsomfattende regler i sterke, autonome kommuner. For det tredje kan det oppstå et *nærhetsproblem* dersom avstanden mellom makthaver og innbygger blir *for* kort internt i kommunen, noe som øker faren for korrupsjon, bestikkelser og hemmelighold. For det fjerde kan det oppstå et *produktivitetsproblem*, ved at små kommuner blir stående uten både ressurser og kunnskap. For det femte får staten et stort *kontrollproblem*, dersom kommunene skal få mulighet til å jobbe helt autonomt (Jacobsen, 2009). Debatten om sentralisering og desentralisering er altså i realiteten en debatt om graden av lokal autonomi, og en debatt om hvilke verdier som skal prege samfunnet. Forholdet mellom fylkeskommunens rolle som et direkte valgt organ for å ivareta sine egne borgeres interesse, og rollen den har som forvalter og utfører av statlig politikk, er også i konstant spenning. Hvordan denne spenningen balanseres er et ideologisk og normativt spørsmål (Rømming, 1999).

Graden av fylkeskommunal autonomi er også i stor grad økonomisk betinget. Kommunenes relative autonomi defineres gjerne som den andel av brutto driftsutgifter som går til kommunale oppgaver. De fleste kommuner ligger på godt under tjue prosent, mens fylkeskommunene ligger enda lavere ettersom de fleste oppgaver i dag er fastlagt i lover og forskrifter (Østre, 2016). Politikken og dens rolle i fordeling av goder og byrder er derfor begrenset til en brøkdel av det totale budsjettet på hvert nivå, og de folkevalgte representantene har svært liten økonomisk handlefrihet. Hansen (2014) mener derimot at autonomibegrepets definisjon i mange tilfeller blir for smal, og han bidrar til å utvide begrepets mening når han sier at autonomi kan deles inn i; a) *handlingsrommet*, altså hva man

prinsipielt kan foreta seg, b) *handlingsmulighetene*, det man rent praktisk er i stand til å gjøre, og c) *handlingsevne*, evnen til å følge opp mål man har satt seg. I følge Hansen er det ofte bare handlingsevnen (eller mangelen på sådan) som settes i fokus. Han antyder derimot at et økt fokus på handlingsrom og handlingsmuligheter vil kunne være en øyeåpner for mange kommuner (Hansen, 2014, s. 256).

Graden av fylkeskommunal autonomi avhenger av i hvilken grad du forvalter dine egne ressurser basert på lokal kunnskap og kompetanse, og hvordan du skaper nye verdier. Finnmark har alltid vært rikt på naturressurser som Norge er avhengig av. Selve grunnlaget for den norske verdiskapningen ligger i distrikter som Finnmark (NOU 2004:19, 2004). Fiskerinæringen i Finnmark og Nord-Norge styres i dag i stor grad av markedsmekanismer, selv om staten fortsatt regulerer næringen. Frisk kapital fra næringslivet, men også lovnader om et felles fiskeprosjekt i regionen gav i sin tid både optimisme, arbeidsplasser og lokale skatteinntekter til Finnmark. Dette endret seg derimot utover på 2000-tallet med Kjell Inge Røkke og Aker Seafoods stadige oppkjøp av kvoter, og manglende overholdelse av leveringsplikten. Landanleggene mistet råstofftilgang, ettersom nedfrysing foregikk ute på de havgående fabrikktrålere før fisken ble sendt ut av landet. Kjell Inge Røkke solgte sine kvoter til Lerøy i 2016 med en fortjeneste på 1,6 milliarder kroner, uten at disse pengene kom befolkningen i Finnmark til gode (se f. eks. Jacobsen 2016a; 2016b). Troen på at store private investorer heller en streng statlig (eller regional) styring skal bidra til vekst og levende lokalsamfunn, henger tett sammen med tankesettet i NPM-ideologien. Det var en arbeiderpartiregjering som løftet frem Røkke i håpet om å redde fiskeindustrien fra kollaps, og er på den måten et bevis på hvordan det markedsliberale tankesettet gikk på tvers av politiske skillelinjer.

### **6.1.3 Delkonklusjon**

Respondentenes argumenter sammenfaller godt med verdien av fylkeskommunal autonomi, og respondentenes svar gir en god beskrivelse av den verdikonflikten vi nå har diskutert. Respondentene ønsker seg i all hovedsak større makt over egne ressurser, og en sterkere innflytelse i den nasjonale verdiskapningen – da primært for å skape økonomisk vekst og et mer robust næringsliv lokalt. Respondentene holder fast ved at fylkeskommunen og fylkesmannen er befolkningens viktigste vern og motvekt mot vilkårlige overgrep fra staten.

For respondentene er også Finnmark fylkeskommune et etablert interessefellesskap med høy legitimitet i befolkningen. Respondentene er klare på at fylkeskommunen er svært relevant, men at den manglet både oppgaver og finansiering også i sin opprinnelige form. Respondentene klarer ikke å se hvordan den nye fylkeskommunen skal kunne fremme økt selvstyre for det beste for den nye regionens innbyggere. Oppgavene er ikke relevante for den nye regionen, og det mangler nødvendig finansiering. Et utsagn fra respondenten Frank bekrefter dette:

*«Hvis vi hadde hatt en omlegging av økonomien sånn at hvis du hadde hatt mere penger ut til dem som skulle drive tjenestene ute, så ville det ha blitt et mye bedre demokrati også, for da hadde det vært mye letter å si ja til mange av de tingene som politikerne mener burde ha vært gjennomført, men som vi nå må si; dessverre vi har ikke økonomi til å gjøre det»*

Mangel på finansiering og stadig trangere økonomi gjør at fylkeskommunen ikke får utnyttet sin negativt avgrensede frihet, og dens legitimitet er følgelig inne i en ond sirkel. Respondentene opplever at både handlingsrommet og handlingsmulighetene er nærmest fraværende, og at den reelle autonomien i prinsippet ikke eksisterer som følge av sterke statlige reguleringer, kryssende verdihensyn og politisk ideologi.

## **6.2 Demokrati**

### **6.2.1 Respondentenes uttalelser**

Respondentenes argumenter knytter seg i all hovedsak til fire standpunkter innenfor demokrati-perspektivet. For det første ønsker respondentene at regionen skal være demokratisk styrt. For det andre svekker regionreformen demokratiet ved at den reduserer befolkningens innflytelse på de regionale politikkområdene. For det tredje vil finnmarkingens nasjonale innflytelse bli svekket, både direkte og indirekte, og for det fjerde mener respondentene at selve reformprosessen et angrep på lokaldemokratiet i seg selv.

Motstanderne av regionreformen ønsker at fylkeskommunen må bestå og at den må være demokratisk styrt av hensynet til skjønnsbasert beslutningstaking innenfor viktige og komplekse samfunnsområder. Anne forklarer hvorfor fylkeskommunen utgjør en vesentlig del av statsforvaltningen:

*«Når du ser på organiseringen av Norge, så har du jo noen oppgaver som må løses lokalt, og du har noen oppgaver som må løses statlig – også har du noen oppgaver som er for store for xxx kommune, og for små for staten. Det er jo det regionale nivået. Og da er jo 1000-kroners spørsmålet; skal det være demokratisk styrt eller administrativt styrt – og det er jo et verdispørsmål»*

Skolepolitikk, samferdsel og ikke minst næringsutvikling er områder der det vil være skummelt hvis byråkrater blir sittende med makta, og dersom økonomien får bestemme, mener Frank. Respondentene mener det er åpenbart at fylkeskommunen må være demokratisk styrt, selv om enkelte av oppgavene hos fylkeskommunen trolig er av mindre interesse for innbyggerne. I et lokaldemokrati er det avgjørende at de som fatter beslutninger faktisk er i stand til å forstå hvilke konsekvenser utfallet vil ha ute blant folk, mener Anne. Bjørn er enig, men mener at det motsatte nå skjer: «Nesten alle beslutninger som angår Vardø nå, tas langt utenfor Vardø - i forhold til næring, offentlige arbeidsplasser og hva det nå måtte være». Bjørn viser her til hvordan den økte avstanden hindrer beslutningstakere i å sette seg inn i folks liv, og hvordan dette igjen skaper en økende mistillit til de folkevalgte. Økte avstander og sentralisert politisk makt svekker sannsynligvis den politiske situasjonsforståelsen, som igjen kan true demokratiet.

Motstanderne av regionreformen frykter at det skal bli vanskelig for den jevne innbygger å påvirke de fylkeskommunale politikkområdene på grunn av svakere representasjon. En forutsetning i et fungerende demokrati er at den enkelte borger får muligheten til å bli sett og hørt. «Alle folk skal ha alle muligheten til å delta i lokalsamfunnet, uavhengig om du er rik eller fattig, eller om du føler deg dum eller klok», mener Cecilie. Respondenten Dennis, med lang erfaring som fylkespolitiker, er også klar på hvordan et lokaldemokrati må fungere;

*«Jeg snakker med alle, og det der er jo viktig for – i det hele tatt – lokaldemokratiet. Det kommer en av byens glade gutter og prater om busstilbudet til meg, og – ikke sant – jeg skjønner jo problemet! Jeg tar det jo opp videre, selv om det er en av de lavere lagene av folk, for å si det sånn»*

Dennis mener den enkelte innbyggers mulighet for innflytelse blir kraftig redusert som følge av færre politiske representanter fra Finnmark i det nye fylket, økte geografiske avstander og lavere forståelse for «trivielle» problemer blant representantene. Terskelen for å ta kontakt vil også øke, mener han. «Det må jo være bedre med tre fylkesordførere enn en», sier Bjørn. Han

ønsker seg «et samfunn som har mange folkevalgte, som representerer forskjellige strømninger, forskjellige ideer og forskjellige interesser». Bjørn er klar på at han ikke ser hvordan regionreformen skal løfte frem og forsterke demokrati-verdien. «Det som er blitt borte er hele den politiske arena, hele samfunnsdebatten, pressen og den helt nødvendige samtalen og diskusjonen om hva som skjer. Alt er borte. Det tar aldri slutt!», oppsummerer Bjørn frustrert.

Motstanderne av regionreformen frykter at det skal bli vanskelig for finnmarkingens representanter å få innflytelse på de nasjonale politikkområdene når makten gradvis forskyves ut av Finnmark. Anne, med sin brede politiske erfaring både lokalt og nasjonalt, er bekymret for Finnmarks forutsetninger for innflytelse:

*«Jeg tenker at stemmeretten og det å ha politisk representasjon, det er utrolig viktig. Altså, jeg har sett det fra innsiden av regjeringsapparatet, og fra Stortinget, og sett hvor utrolig viktig det er å ha de stemmene fra hele landet – og det er klart at det vil ramme Finnmark om de stemmene blir svekket»*

Hvorvidt bekymringen om svekket nasjonal innflytelse er reell, avhenger av hva som skjer med valgkretsordningen som i skrivende stund følger de opprinnelige fylkesgrensene. Dennis er uansett provosert over stortingspolitikeres manglende engasjement for Finnmark, når han sier; «Jeg er ganske sikker på at mellom 50 og 60% av dem som sitter på Stortinget aldri har vært i Finnmark, men så og si alle har vært i Brussel». Samtidig er det slik at innflytelsen i Stortinget bare en av mange kanaler for å påvirke nasjonale avgjørelser. Innflytelse gjennom mediene er en arena som regionreformen definitivt vil ødelegge for. Anne mener at Finnmarks befolkning allerede er stengt ute fra dette domenet:

*«Muligheten for å sette dagsorden i media herfra, den er ikke spesielt stor altså (...) NRK har jo et veldig stort distriktsapparat som de kunne brukt for å få opp flere saker som reflekterer bedre helheten i det norske samfunnet, men de benytter ikke den muligheten».*

Cecilie er enig, og sier at; «Færre og færre journalister er fotfolk der ute (...) Det er ikke journalister i Vardø (...) De har jo bygd ned NRK! Vi var jo 22 journalister her og nå er det tre. To er flytta inn til Alta». Hun mener mediehusene er en av de første aktørene som blir berørt av en fylkeskommunal sammenslåing når maktsentrumet flyttes. Når de statlige og

riksdekkende mediehusene mister sin interesse og forlater området, fylles tilsynelatende vakuemet med lokalpresse. I tillegg blir sosiale medier en viktig plattform for ytringer. Eskil frykter konsekvensene av en slik trend: «For at din mening skal bli hørt, må man få likes og sånn, og den delen av meningsutvikling har spisset seg til». Han mener debatten som har pågått i lokalaviser og sosiale medier de siste årene ikke styrker Finnmark sin sak. Den prosessen som tok til i 2018 med grove personkarakteristikker og hets av lokalpolitikere har ikke ført noe godt med seg, mener han: «Det er ingen tvil om at dette har vært jævlig vanskelig, både partipolitisk, men også for enkeltpersoner i systemet», konkluderer Eskil, og hever både innbyggere og politikere nå må begynne å løfte blikket og se fremover:

*«Den største utfordringen som politiker er å ha respekt for uenigheter (...). Jeg tror mange bør se seg selv i speilet. På hvilken måte gir du uttrykk for, og hvor er respekten for uenigheten? (...) Du trenger ikke å kalle noen for idiot eller forræder, bare fordi man har ulik oppfatning av verden og fremtiden»*

Motstanderne av regionreformen mener at selve vedtaksprosessen i Stortinget er et angrep på lokaldemokratiet og at det er en stor utfordring for tilliten når befolkningens meninger ikke lyttes til i en så inngripende reform. I mediene er det skrevet mye om den manglende lydhørheten ovenfor folkeavstemmingen, men respondentene i denne studien kritiserer i større grad selve vedtaksprosessen. Den manglende respekten for fylkeskommunale vedtak og ikke minst den manglende respekten for demokratiske spilleregler i Stortinget, irriterer samtlige respondenter. Dennis omtaler Helge Njåstads benkeforslag (Innst. 385 S, 2016-2017) den 8. juni 2017 om sammenslåing av Troms og Finnmark som «politisk kåtskap». Anne på sin side, reflekterer over hennes egen tid på Stortinget og alle de arbeidstimene hun har brukt på å sende «alskensk mikkmakk» ut på høring bare fordi lovverket krever det, mens man i denne saken skal ha gitt «fullstendig blaffen». Cecilie er også svært frustrert, og gir klart uttrykk for den manglende tilliten til de nasjonale folkevalgte:

*«De er overmennesker og mener at de kan komme og mene at det er best for deg og sånn skal vi ha landet, og da må du bort eller den må ... de omorganiserer hele landet! Uten å orke å lage en stortingsmelding en gang! Det er ingen ting - skrevet på en serviett!»*

Vedtaket den 8. juni 2017 kan tolkes som et alvorlig overgrep på finnmarkingens kollektive integritet. «Folk er jo så forbannet. Det brenner under føttene til denne regjeringen - de skal være glad at det ikke er valg nå», sier Cecilie irritert.

### **6.2.2 Er regionreformen en trussel mot demokratiet?**

Kommunereformen og regionreformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015; 2017) omtales som «demokratireformer», ettersom de forsøker å legge til rette for å flytte makt fra direktorater og direktører over på folkevalgte representanter (Vebostad, 2013). NPM-retorikken preger også disse reformene, men de kan samtidig tolkes som helhjertede forsøk på å desentralisere og flytte makt nedover i forvaltningshierarkiet, og dermed bidra til å bremse sentraliseringen og øke omfanget av lokalpolitisk skjønn. Regionreformen er uansett ikke vedtatt av vond vilje. I et instrumentelt perspektiv vil ikke mindre kommuner og fylkeskommuner ha tilstrekkelig arbeidskraft, infrastruktur eller økonomi til å produsere stadig mer komplekse velferdstjenester. Fra et institusjonelt perspektiv vil den globale sentraliseringsbølgen fortsette, og mindre lokaldemokratier har ikke annet valg enn å øke i størrelse for å overleve som organisasjon. Regionreformen kan altså sies å være en nødvendig og formålsrasjonell reform.

Fylkeskommunenes demokratiske utfordring handler om dens status som «mellomnivå», altså at den er for fjern for folks generelle engasjement og for svak til å fremme deltakelse på partipolitisk grunnlag. Et eksempel på dette er hvordan fylkestingets partipolitiske sammensetning i liten grad har betydning for de faktiske budsjettprioriteringene, og hvordan partirepresentantene har enda færre muligheter til partipolitisk markering enn de som sitter i kommunestyrene (Sørensen & Hagen, 1998). Ekspertutvalget har derfor en uttalt målsetning om å øke interessen for fylkesdemokratiet, ettersom kun en av fire velgere gir uttrykk for å ha samme interesse for fylkeskommunal politikk som for kommunal og statlig politikk (Hagen et al, 2018). Det å etablere færre lokaldemokratiske institusjoner er derimot en effektiv måte å *reduere* denne interessen på (Jacobsen, 2009). Jacobsen ser heller for seg en inndeling i flere og mindre demografiske enheter der relasjonene blir styrket. Denne nærheten mellom den styrte og den som blir styrt bidrar til; a) en bedre utvelging av representanter på bakgrunn av relasjoner, b) bedre folkelig kontroll over representantene og c) at representantene vet hvor skoen trykker for befolkningen (Jacobsen, 2009). Jansen og Jensen (2016) påviser

sammenhengen mellom større kommuner og hvordan befolkningen får redusert sine muligheter for deltakelse og representasjon. I tillegg hevder de at kommersialiseringen av velferdstjenester vil øke i omfang, at sentraliseringen vil akselereres, og at det vil bli færre folkevalgte rundt om i landet. Spørsmålet man da kan stille seg, er om oppgavene som fylkeskommunen tilføres gjennom reformen er så viktige at de veier opp for befolkningens opplevde tap av nærhet til sine representanter.

Hva som er «best» av store eller små lokaldemokratiske institusjoner har vært gjenstand for omfattende forskning langt tilbake i tid, men har også blitt aktualisert gjennom kommune – og regionreformen. Det er tilsynelatende balanseringen mellom systemkapasitet og borgereffektivitet som er stridsspørsmålet. Borgereffektivitet kan sies å være et mål på innbyggernes mulighet til å påvirke politiske beslutninger som angår dem selv, mens systemkapasitet blir et mål på politikernes evne og vilje til å imøtekomme slike innspill på en tilstrekkelig måte (Dahl & Tuft, 1973). Det er tilsynelatende bred oppslutning om at større enheter gir bedre systemkapasitet og at små enheter har sitt fortrinn i borgereffektivitet. Et godt lokaldemokrati kan derfor sies å være en enhet som sørger for balanse og harmoni mellom disse to parameterne.

En av suksessfaktorene ved «den norske modellen» er å verne om generalistkommuneprinsippet, og da særlig de små og mellomstore enhetene, nettopp på grunn av den høye borgereffektiviteten (Jensen & Jansen, 2016). Høy politisk tillit, bredt samfunnsengasjement og en større andel medlemmer i politiske partier gjør at små enheter gjerne scorer bedre på de fleste demokratiske måleparametere (Baldersheim, 2017). Når ekspertutvalg og regjering argumenterer for at fylkeskommunale sammenslåinger forsterker demokratiet, så er det blant annet basert på en grunntanke om at større og mer robuste enheter vil kunne representere befolkningen på en bedre måte *mot* staten og forhindre vilkårlig innblanding (Hagen et al, 2018). Med et slikt syn ser ekspertutvalget bort fra andre viktige aspekter ved demokrati-verdien, som nærhet, representasjon og demokratisk dannelse, i tillegg til den nødvendige etableringen av fellesskap på tvers av snevre egeninteresser. I tillegg vil fusjoner kunne lede til et større byråkrati enn summen av byråkratiet i de to opprinnelige delene. En av de mest veldokumenterte funnene i organisasjonsforskning er nettopp hvordan graden av formalisme øker i takt med størrelse og antallet mennesker (Baldersheim, 2017). Det å skape systemeffektivitet er derfor en stor utfordring i seg selv, og blir en enda større oppgave når alle mulige tiltak ser ut til å gå utover borgereffektiviteten.



### **6.2.3 Delkonklusjon**

Respondentenes argumenter i dette perspektivet sammenfaller nokså godt med demokrati-verdien. Respondentene er først og fremst opprørt over selve reformprosessen, som de mener representerer et klart brudd på nasjonale- og lokaldemokratiske verdier. Respondentene er helt klare på viktigheten av at den enkelte borger må bli lyttet til, og de frykter først og fremst at den enkelte innbygger vil oppleve en større avstand til sine folkevalgte som følge av sammenslåing, og at aktiv deltakelse kan bli vanskeligere. Respondentene er opptatt av hvordan sammenslåing reduserer muligheten for nasjonal innflytelse i ulike politiske påvirkningskanaler. De er særlig opptatt av hvordan sammenslåing ikke bare øker geografiske avstander, men også gjør det vanskelig for politikere og fatte skjønnsbaserte avgjørelser. Her er teorien mindre tydelig enn respondentene. Få av respondentene peker på redusert politisk interesse eller synkende valgdeltakelse som følge av sammenslåing. Ingen av respondentene bruker begreper som borgereffektivitet eller allokeringseffektivitet i sine argumenter, men ordet «nærhet» går igjen hos de fleste. Ingen av respondentene argumenterer for svekket offentlig dannelse, eller at individuelle interesser skal overta for interessen for fellesskap og demokrati. Derimot er det flere som peker på frykten for at debatten skal «skli ut» lokalt, som følge at finnmarkingene får svekket sin innflytelse på den nasjonale dagsorden.

## **6.3 Effektivitet**

### **6.3.1 Respondentenes uttalelser**

Respondentenes argumenter knytter seg til fire ulike syn innenfor effektivitets-perspektivet. For det første er respondentene klar på at regionreformen vil lede til sentralisering og dermed tap av arbeidsplasser. For det andre har respondentene liten tro på de såkalte stordriftsfordelene. For det tredje mener de at regionreformen er helt feilslått politikk om man ønsker å opprettholde befolkningen i Finnmark, og for det fjerde så frykter respondentene for svekket suverenitetshevdelse som følge av en større ubalanse i den statlige tilstedeværelsen

Motstanderne av regionreformen mener den gjennomføres av sentralisering- og effektiviseringskrav og at den er motivert av åpenbare økonomiske gevinster, som igjen fører til et folketomt Finnmark. Effektivisering er et negativt ladet ord for de fleste av oppgavens respondenter. Frank opplever ikke noen form for desentralisering, men heller bare delegering

av statlig myndighet. «Dem omgjør bare de statlige arbeidsplassene til region-arbeidsplasser og da kommer det ikke noen nye arbeidsplasser, det blir bare rett og slett et annet dørskilt», hevder han. I følge Bjørn handler organiseringen av samfunnet i dag utelukkende om penger, og mener regionreformen er et eksempel på det han mener er en fullstendig feilslått politikk:

*«De rike skal ikke bare ha makt. De skal ha makten og æren, og det er de som skal ha mulighetene. De tror virkelig det, at hvis man gir uendelig skattelette til noen som bor på vestkanten, så skal de fattige også løftes opp. Gud bevare meg vel for noen idioter!»*

Respondentene mener det er åpenbart at regionreformen handler om å spare penger. De fleste forstår likevel reformens intensjon, og at den offentlige sektoren ikke lenger sees på som kostnadseffektiv.

*«Fokuset fra dem som har kommet med regionreformen, det har jo vært å tjene penger (...) altså, det kunne nok – sett fra deres side, hvis dem hadde kunne tjent penger på å lage det mer desentralisert, hvis dem hadde sett et lys i tunellen som hadde sagt at hvis vi lager det enda mer desentralisert, så sparer vi penger på det – ja så hadde dem gjort det»*

Frank argumenterer i dette sitatet for at regionreformen er en naturlig konsekvens av den politiske ideologien som føres. Det eksisterer i følge Frank en grunnleggende tro på at sentraliserte løsninger er mer økonomisk og bedre for kvaliteten på tjenesteproduksjonen. Frank påpeker likevel problemet, og sier at: «sentralisering gjør at det ikke er muligheter». Han sier at han kjenner flere som tidligere har jobbet på fylkeshuset i Vadsø som i all hast har flyttet til Tromsø for ikke å «sitte fast» i et kollapset boligmarked når samfunnet gradvis smuldres opp som følge av den økte avstanden til den nye politiske ledelsen. Frank mener sentraliseringen skjer på grunn av at befolkningens ikke har noen tro på en fremtid, og at sentralisering kan beskrives som resultatet av frykten for å miste arbeid og inntektsgrunnlag. «Det er jo ikke fordi at de (innbyggerne, vår anm.) vil til sentrale strøk, men de er jo redd for å være her», sier Cecilie, som mener tjenestetilbudet har vært dårlig i mange år allerede. Regionreformen forsterker denne frykten, og bidrar til å akselerere sentraliseringen. «Jeg er mest redd for at man avfolker dette området med vilje», avslutter Cecilie.

Motstanderne av regionreformen har liten tro på stordriftsfordeler, og mener regionreformen koster mer enn den smaker. Anne påpeker at «Vadsø er i ferd med å bli en filial av Tromsø». Frank sier: «Når det skal effektiviseres, så går det utover ytterkantene (...). Den bussen skal jo kjøre de samme milene uansett», sier han, og ser ikke hvordan stordriftsfordeler skal løse samferdselsutfordringene i Finnmark. Frank er også bekymret for at politikere ikke forstår at byer som Alta og Tromsø er helt avhengig av sitt omland, ettersom mye av næringen her er bygd opp på etterspørsel fra distriktene. Derfor mener han at også Alta vil rammes hardt av regionreformen, og til syvende og sist vil også Tromsø merke det. Frank poengterer også fenomenet med hvordan fusjonering øker byråkratiet: «Du kan ikke legge ned Vadsø, og si det at Tromsø fortsetter å gjøre de samme tjenestene uten å øke bemanningen. Og den øker gjerne mer enn det som var i Vadsø etter en tid. Pussig nok». Respondentene har også liten tro på at kostnadseffektiviteten bedres gjennom stordrift, og tror en sammenslåing på sikt vil koste oss mer enn vi sparer. Anne kommer med et eksempel på det hun mener er et uheldig utslag: «Eksternkommunikasjon skal dem drive med i Tromsø, mens internkommunikasjon skal de drive med i Vadsø – sånn er det». Hun trekker også en parallell til en annen stor organisasjon: «Jeg tror mange av de skandalene som skjer i NAV skyldes at det blir en så stor, tung og uhåndterlig organisasjon at det blir veldig vanskelig å styre den», sier hun. Bjørn fortsetter, og påpeker at «velferdsproduksjon i de små kommunene er *mye* bedre enn i store». Han hevder at storbyene har sentralisert og spesialisert seg til enorme utfordringer med økende ulikhet og fattigdom, og ønsker seg et større fokus på verdien av humankapital:

*«Vi har ikke de forskjellene i Vadsø kommune. Ikke i Nesseby. Nesseby har antakelig en av verdens beste og billigste eldreomsorg (...) Hvor er det i samfunnet du hører at ungdom sier at jeg føler ikke jeg er verd noe, de har ikke bruk for meg? Det er ingen i Nesseby som noen gang har uttalt det der».* (Bjørn)

Frank argumenterer på sin side for en politisk styrt sentralisering til mindre samfunn i regionen, for å opprettholde borgereffektiviteten i de ulike lokalsamfunnene samtidig som systemkapasiteten øker:

*«Nå sier ikke jeg at vi ikke skal ha noen form for sentralisering, men det kan like godt være sentralisering til Honningsvåg, ifra småsamfunnene rundt, som at det skal være sentralisering fra Honningsvåg til Alta, og eventuelt Tromsø (...) Du*

*trenger jo ikke å ha en sentralisering mot en stor regionhovedstad. Du kan ha sterke sentrum rundt omkring i en region».*

Motstanderne av reformen mener en helt annen statlig satsning skal til om det er ønskelig å opprettholde bosetting i Finnmark i fremtiden. Flere av småsamfunnene i Finnmark er i dag under smerteterskelen for overlevelse, mener flere av respondentene. Det å bosette et akademisk utdannet foreldrepar i Finnmark er en høyst reell utfordring, hevder Dennis. Cecilie mener også at ettersom det er flest kvinner i offentlig sektor, vil en sentralisering i sektoren følgelig redusere kvinners mulighet for jobb på steder der offentlig sektor sørger for arbeidsplasser, som for eksempel Vadsø. Dermed er det kroken på døra i løpet av et par generasjoner, ettersom det ikke fødes flere barn. Cecilie trekker også en linje til dagens spesialiserte fagmiljøer og det ekstreme utdanningspresset i befolkningen, og hvordan dette også får store konsekvenser for Finnmark:

*«Kompetansebegrepet har jo også blitt helt forsuret oppi hodet på folk (...) Som fisker i Mehamn er jo din kompetanse totalt tilpasset der du bor. Å komme rekende med sånn akademia – da flirer jo folk seg i hjel (...) Du ser nå bare på oljearbeideren der ute. Fem måneder for å være på dekk på de der oljeplattformene. Det er helt fantastisk – det går så det suser! De har kjempe lønninger».*

Motstanderne av regionreformen frykter for en større ubalanse i den statlige tilstedeværelsen i regionen, med potensielt alvorlige konsekvenser for suverenitetshevdelsen. Staten burde vist mye større vilje til – og hatt mye større motivasjon for – å sørge for bosetting i Finnmark, mener Eskil. «Bare det å bo i Finnmark er viktig. Bare det at vi har lys i husene langs kysten. Så politisk er det viktig å opprettholde samfunnet, fordi det er et ansikt utad i en sikkerhets- og geopolitisk situasjon». Anne er enig, og mener at «det å ha jorder som slås og barn som går på skole, det gir en helt annen troverdighet for Norge når vi ser at det her er vårt, og ingen andre skal komme å ta det». Hun oppsummerer med alvorlig tone;

*«Jeg er jo betenkt over at det er en sånn ubalanse i den statlige tilstedeværelse i dette området, fordi man trapper opp militært, og det er både rasjonelt og etter min mening helt riktig å gjøre i den sikkerhetspolitiske situasjonen vi befinner oss i, men når man samtidig trekker tilbake den statlige, sivile tilstedeværelsen så gir*

*det en ubalanse som jeg mener er et veldig uheldig signal – både ovenfor våre russiske naboer men også ovenfor befolkningen i Finnmark»*

### **6.3.2 Jakten på forbedret systemkapasitet og økte besparelser**

Fylkeskommunen kan betraktes som en hvilken som helst servicebedrift med ønske om å maksimere profitt. Målet er riktignok ikke å tjene penger, men å levere gode nok tjenester til en lavest mulig pris (Jacobsen, 2009). De fleste av velferdstjenestene i Norge er individuelle goder som kunne blitt omsatt i et privat marked, men Norge har lang politisk tradisjon for å sørge for å la slike tjenester forbli i offentlig regi (Jacobsen, 2009). Det er altså ikke tjenesteproduksjonen i seg selv som er utfordringen for markedskreftene, men heller hvordan den skal reguleres og finansieres for å oppnå den ønskede politiske målsettingen for landet. Effektivisering er trolig et nødvendig onde dersom staten skal klare å finansiere vår ønskede velferd i fremtiden. Om stordriftsorganisering av etablerte lokaldemokratier en hensiktsmessig metode for å nå et slikt mål, virker derimot mer uklart (Rose, 2016). Fylkeskommunene må likevel være store nok til å løse sine tildelte oppgaver med godt nok innhold (kvalitet) og relevant frekvens (kvantitet), og de må være store nok til at de økonomiske stordriftsgevinstene kan realiseres (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2017).

Lokaldemokratiets kvaliteter kan defineres ut ifra dets pålitelighet, ansvarlighet, nærhet og effektivitet (Baldersheim og Rose, 2011). Undersøkelser viser at folk vektlegger nettopp effektiviteten i oppgaveløsingen foran andre verdier, og hele 85% sier de er fornøyd med tjenestetilbudet i egen kommune, uavhengig av størrelsen på kommunen (Baldersheim og Rose, 2011). Hvordan og i hvilket omfang dette er overførbart til det fylkeskommunale demokratiet er i usikkert, selv om tidligere undersøkelser viser at folk er fornøyde også med de fylkeskommunale tjenestene (Langset, 1998). Fylkeskommunen kan derfor sies å være en *formålseffektiv* institusjon, ettersom dens brukere og medlemmer er fornøyd med de tjenestene de har krav på. Samtidig er det en stor utfordring å måle formålseffektivitet i offentlig virksomhet, ettersom tjenesteytingen består av flere komplekse problemer. Oppgaver som undervisning, helse og omsorg er rettet mot å endre mennesker, og kvaliteten er ikke nødvendigvis kvantifiserbar. Hvorvidt tjenestene faktisk virker er derfor et spørsmål som det er naturlig at «kunden» svarer på (Jacobsen, 2009).

Studier av innbyggerundersøkelser viser at folk flest er fornøyd med sin egen kommune, men også at tilfredsheten øker i takt med *synkende* innbyggertall (Erichsen, Jensen og Narud, 2016). Enkelte forskere hevder likevel at inntektsnivå, utdanningsnivå og alderssammensetning er variabler som betyr mer enn innbyggertallet, og at det derfor ikke kan påvises noen kausalitet mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet (Monkerud & Sørensen, 2010). Samtidig viser en annen undersøkelse som er justert for nettopp slike variabler, at måloverdiene for «det gode lokaldemokratiet» avtar i takt med økende kommunestørrelse (Denter i Rose, 2016). Ifølge Langset (1998) er fylkeskommunen et instrument for behovstilfredsstillelse på samme måte som kommunene, og det er rimelig å anta at folk flest er fornøyd med de tjenestene de mottar både fra begge disse nivåene. Tjenestetilbudet fra fylker og kommuner kan altså bli vurdert høyt av sine brukere, men det betyr ikke nødvendigvis at den drives kostnadseffektivt i statens øyne.

For å bli en kostnadseffektiv institusjon bør en fylkeskommune ha minst 200 000 innbyggere (NOU 1992:15, 1992). I samme utredning poengteres det som for studiens respondenter blir det store paradokset i den nye strukturen, nemlig at «fylkenes innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til fylkessenteret». Det er 90 mil fra Øvre Pasvik til Tromsø, en biltur på ca. 14 timer. På en annen side er det trolig ikke sånn at folk flest har behov for å oppsøke fylkeshuset, under forutsetning av at de fylkeskommunale tjenestene fortsatt er desentralisert. Derimot kan man se for seg at også byråkrater i den fylkeskommunale administrasjonen, og ikke minst fylkesmannen, har behov for å komme seg effektivt rundt i fylket for å kunne fatte gode avgjørelser.

### **6.3.3 Delkonklusjon**

Respondentenes argumenter sammenfaller i liten grad med teorien bak effektivitetsverdien. Det er likevel bred enighet om premisset om at fylkeskommunen i prinsippet er godt egnet for tjenesteproduksjon der kommunene ikke strekker til og der staten blir for fjern. Respondentene er grunnleggende uenig i teorien om at fusjoner gir økte besparelser og høyere kvalitet i tjenesteproduksjonen i det offentlige som følge av stordriftsfordeler. De fleste mener at både systemkapasiteten og borgereffektiviteten vil svekkes som følge av sammenslåing, selv om ingen benytter disse uttrykkene direkte. Finnmarkinger har lang tradisjon for å klare seg selv tross store avstandsulempes, og

mener de har belegg for å hevde at du ikke trenger å være stor for å ha suksess. Det er altså i dette perspektivet at regionreformen virkelig faller igjennom i respondentenes øyne. Alle respondentene argumenterer for at reformen vil akselerere sentraliseringen på en eller annen måte, som på sikt vil avfolke hele regionen. Når gevinstene av stordrift i tillegg uteblir, er det for flere av respondentene vanskelig å godta innholdet i reformen. Frykten for sentralisering og tapt livsgrunnlag som følge av mislykket statlig politikk virker å være den av de sterkeste driverne bak finnmarksopprøret.

## 6.4 Tilhørighet

### 6.4.1 Respondentenes uttalelser

Det å inkludere tilhørighet som et fjerde perspektiv i studien har bidratt til å øke rekkevidden av analysen. Uten dette perspektivet ville det, som forventet, vært svært vanskelig å kategorisere alle argumentene og ytringene. På en annen side er ikke argumentene herfra nødvendigvis direkte linket til regionreformen, men summen av alle argumentene illustrerer funksjonaliteten ved den fylkeskommunens geografiske grenser, og hvordan de sammenfalt med ulike identitetsmarkører blant innbyggere i Finnmark. Argumentene sortert under dette perspektivet blir også gjerne formidlet på en mer alvorstung måte. En respondent tok til tårene. Dette vitner om at det ligger en kraft i dette perspektivet som vil kunne få konsekvenser for hvordan et demokrati fungerer.

Kimen til de sterke følelsene rundt regionreformen ligger fra dette perspektivet i kampen om tilgang til naturressursene. Denne konflikten gjør noe med tilhørigheten og kampviljen i befolkningen i Finnmark. «Fiskeeksporten her er jo helt enorm, og vi får jo nesten ikke noe igjen for det. Eller man får, man får subsidier og sametullinger, føleri, og å komme rekende med identitet og, og... Hva er det for noe!?!», sier Cecilie. Hun reagerer også kraftig på at statlige overføringer til Finnmark blir omtalt som subsidier fra Sør-Norge, og fortsetter:

*«De (politikere) har klart det gjennom First House og retorikk, å få oss til å tro at de finansierer og subsidierer oss, men det er faktisk motsatt (...) Det er jo ressursene våre som går ned til statskassa og der blir de omdøpt til subsidier før de går tilbake til oss».*

Bjørn uttrykker noe av det samme:

*«Se nå på den nye saken fra Nordkapp-plataet, om det å komme seg på Nordkapp. Når man sier at de millionene som går til vestkanten, til eieren av hotellkjeden der, så kommer de tilbake – så er det subsidier av Honningsvåginger? Og herre fred og fader, altså det går an å tegne en sånn ... det er jo ingenting som er så dyrt i det landet her som det å ha Oslo!»*

Respondenten Guro bekrefter kamplysten, og hevder at «angrep er det beste forsvar», som en klar metafor til motangrepstaktikk man ellers finner igjen i nærkamp og militær strategi. Bjørn er uenig i påstanden om at det brukes mye penger på å holde distrikter som Finnmark gående:

*«Det er klart at hvis man skulle lagt et sånt premiss, der man ser på hvor den lønnsomme beboeren finnes, så ser dere jo at det finnes jo ikke noe som er dyrere enn å drive en stor by. Det er jo ikke uten grunn at man må frakte sitt eget søppel langt ut på landet. Og hvem er det som tar kostnaden av en søppelplass på landet? Ta vare på søpla selv, dere, og betal det det koster».*

Historiske hendelser i regionen trekkes frem av mange respondenter som viktige for fellesskapsfølelsen. Hendelsene har bidratt til å forene ulike kulturer og folkegrupper. I den eldre befolkningen er det veldig mye følelser som går lenger tilbake», forteller Frank. «Man er litt mer historisk når man argumenterer for Finnmark, enn andre plasser» poengterer Dennis, uten at han begrunner hvorfor. Flere peker på tvangsevakueringen i 1944, den sovjetisk frigjøringen og hendelsene i kjølevannet av krigen. Skamklipping, ulovlig overvåkning og treg gjenoppbygging nevnes spesifikt. Håndteringen av krisen i fiskerinæringen i 1989-90 trekkes også frem. Cecile sier:

*I 1989-90, da blir det svart hav her – det kalles svart hav, for torsken forsvant. Gud vet hvor den ble av, og om det var overfiske eller klimatiske ting... Hele fiskeindustrien langs hele kysten helt bort til Hammerfest stod i stampe. Ingen fisk å filetere, og da kom jo russerne, sant. Svære russertrålere kom og forsynte oss med hvitfisk, sant. Det kom ingen pakker fra Oslo eller noe...».*

Med jevne mellomrom skapes det flere slike fortellinger blant folk i Finnmark om statlige myndigheter som ikke bryr seg om, eller overkjører, befolkningen i nord, og om «hatet» som



dermed skal holdes vedlike. Det er utenfor denne studiens rammer å vurdere sannferdigheten i disse fortellingene, men de bidrar utvilsomt til å opprettholde følelsen av «oss mot dem» og til å forsterke det indre samholdet blant Finnmarks befolkning.

Uttrykket «søring» har eksistert lenge, uten at noen av våre respondenter klarer å tidfeste opprinnelsen eller trekke geografiske grenser mot denne «folkegruppen». Respondentene mener det fortsatt finnes sterke fordommer, og enkelte mener at finnmarkingene til alle tider har blitt undertrykt av «herrefolket i sør». Fornorskningen av samer har alltid vært en svært krevende sak for regionen. Frank kommer med et annet eksempel:

*«Når man skulle reise ut, eller hvis man skulle studere i Oslo, så stod det jo gjerne i annonsen ikke finnmarkinger eller ikke nordlendinger. Hybel til leie, ikke finnmarkinger eller nordlendinger. Det var helt vanlig, det»*

I tillegg har enkelte respondenter et anstrengt forhold til rike bedriftseiere som skaper gjennomtrekk i lokalmiljøet. Dennis forklarer:

*«Vi har hatt folk som har kommet hit bare for springbrettet videre, og da får du litt fordommer. De ser ikke på oss som bor her og som skal fortsette å bo her, at vi fortsatt trenger den gruvedrifta eller den skogsdrifta».*

Været er en annen viktig identitetsmarkør for tilhørighet i Finnmark som knytter sted og folk tettere sammen. Utrykk som «vi vet hvor vi bor» eller «vi står han av» benyttes gjerne i media når det snør om sommeren, eller når samfunn isoleres i ukevis på grunn av snøfokk. Eskil peker på hvordan været bidrar til å forsterke følelsen av å angivelig være «glemt» av nasjonale myndigheter:

*«Vi har jo hatt noen uker her med dårlig vær, og da blir jo lokalsamfunnene isolert. Men vi så jo faen ikke en reporter på Gednje med skinnlua og den der mikrofonen. Ingen! Men blir du våt på føttene på bryggen (i Bergen, vår anm.), så kommer det flust med reportere».*

Anne forklarer værets påvirkning slik:

*«Det er veldig stor forskjell på det å ha hverdagen sin i et fylke der du må ta hensyn til været. Er det snøstorm, ja da kommer du deg ikke noe sted. Så livet er litt annerledes her, og det er nok også noe som knytter finnmarkingene sammen.*

Finnmarkinger blir anklaget for å bedrive «føleri» gjennom sitt ensidige fokus på identitet i debatten om fylkessammenslåing, men respondentene er ikke enig. «Jeg elsker når de sier at det *bare* er følelser. De skjønner ikke at det er kraft. Se bare når folk blir forelsket – de gjør jo alt mulig», sier Cecilie og fortsetter: «Identitet er jo grunnleggende, det tror jeg, det du er som folk (...) og hvis det er for mange som har penger og makt – men ikke har hjerte – så, så, så blir det farlig». Hun kommer med en klar henvisning til Kjell Inge Røkkes virksomhet langs kysten. At det eksisterer følelser i et menneskelig fellesskap er et ubestridt faktum. Frank hevder også at det ligger et element av følelser og «tøffhet» i selve politikken, ettersom politikere vektlegger helt andre og mindre målbare verdier i samfunnet enn det en byråkrat eller en økonom vil gjøre.

Regionreformen bidrar til å sette finnmarksidentiteten under press. Respondentene gir klart uttrykk for at den nye fylkeskommunen neppe vil ha tilstrekkelig legitimitet i befolkningen. Dennis forklarer hvordan stedsidentiteten til alle tider har preget dagligtalen:

*«Du hører aldri en tromsøværing si at han er ifra Troms. Han er fra Finnsnes, han er fra Skjervøy, men han er aldri ifra fylket. Mens vi finnmarkinger vi er stolt av å være fra Finnmark. Det er ikke så nøye å si at jeg er i fra Kirkenes eller Pasvik, men jeg er Finnmarking, og det har du ikke i Troms»*

Dennis har også et klart syn på hva som burde vært den geografiske inndelingen når de nye regionene skulle tegnes på kartet:

*«Det som det var snakk om når man skulle begynne med utredningen, det var jo for eksempel å dele Troms. At Sør-Troms gikk til Nordland, som dem oftere identifiserer seg med (...) Og det er jo det det samme med Nord-Troms. Kvænangen, Reisa, alt det her. De identifiserer seg jo oftere med Finnmark, ikke sant (...) Det ser du jo med reindrifta, som flytter fra Kautokeino og ned til Nord-Troms, der de har sommerbeite. Man må jo se på folket og hvordan man ferdes. Det er jo noen linjer som ikke er hugget i stein, men som er usynlige linjer som folket føler noe for».*

Eskil er inne på den samme tankegangen: «Jeg tror Troms og Nordland blir Nordlendinger, mens vi er Finnmarkinger». Men som han også sier; «jeg har ikke hørt noen som har begynt å tenke på; hva blir vi nå? (...) Jeg mister ikke identiteten gjennom det vedtaket Stortinget har

gjort». Eskil er den av respondentene som viser størst misnøye med den stadig pågående kampen om å gå tilbake på stortingsvedtaket, selv om han også i sin tid på Stortinget stemte «nei» til forslaget. «Vi må nå forholde oss til vedtaket som vår nasjonalforsamling har gjort», sier han, og ønsker at finnmarkinger og tromsøværingene nå finner sammen i gode løsninger for fremtiden, til tross for sine stadige uenigheter.

#### **6.4.2 Et naturlig fellesskap avgrenset gjennom fylkeskommunen**

De fylkeskommunale grensene sammenfaller godt med den demografiske og kulturelle utviklingen i Finnmark. Finnmark fylkeskommune har tilsynelatende vært en funksjonell enhet som har bygd seg opp over lang tid, der innbyggerne føler tilhørighet til fylkeskommunen som et interessefellesskap. Innbyggere organiseres best i geografisk slike avgrensede fellesskap med tro på – og ønske om reell selvbestemmelse. Disse kan holdes sammen gjennom politisk og administrativ kontroll, gjennom historisk og kulturell identitet, eller gjennom nettverksbasert økonomisk og kulturell samhandling (Veggeland, 2000).

Finnmarkingenes identitet er nært knyttet til natur og bærekraftig naturdrift, og har historiske linjer tusen år bakover i tid. Når respondentene tar i bruk ordet «ran» om ressursuttaket i regionen, vitner det om at noen (i dette tilfelle staten og rike næringslivstopper) truer noens (finnmarkingenes) personlige verdier. Dette kan tolkes som et kollektivt identitetsangrep mot finnmarkingene, som forsterker det indre samholdet. Dette samholdet kan forsterkes også gjennom andre mekanismer i samfunnet som gjør at tilhørigheten og fellesskapet stadig holdes vedlike. Uttrykket «tiltakssone», som riktignok også innbefatter deler av Nord-Troms, er et uttrykk som kan bidra til å forsterke følelsen av å være kategorisert som en annenrangs borger. Begrepet «subsidiert» er også ladet med negative assosiasjoner, og kan bidra til å underbygge denne følelsen. Finnmarksidentiteten kan dermed beskrives som summen av alle identitetsuttrykk som bidrar til å holde folket i Finnmark samlet og forent. Dette fellesskapet settes nå under press som følge av regionreformen, og det utløses voldsomme følelser i befolkningen. Det er summen av disse følelser som trolig utgjør motivasjonen bak finnmarksopprøret.

Enkelte utenfor regionen mener Finnmark får ufortjent mye oppmerksomhet. «Mens finnmarkingene gjør opprør, holder innbyggerne i Akershus, Oslo, Hordaland og Rogaland AS Norge i gang» (Kirkebirkeland, 2018). Forfatteren mener det er en utpreget skjevhet i

antallet medieoppslag målt opp mot antall innbyggere og hvilken verdiskapning innbyggerne i fylket faktisk står for. Finnmarkingenes evne til å påkalle ufortjent oppmerksomhet har altså skapt frustrasjon i andre deler av landet. En rapport fra østlandsforskning poengterer hvordan Finnmark topper statistikken på statlige overføringer pr. innbygger, og hevder samtidig at finnmarkingene ligger på bunn målt i evne til innbetaling til den samme staten (Ørbeck, Alnes & Hagen, 2007). En spaltist i Aftenposten følger opp og spør «står det spesielt dårlig til med finnmarkingene, slik at de må få rabatt i det nasjonale spleiselaget?» (Snoen, 2015). I følge Scheel-utvalget så er de særskilte skattereglene for Nord-Troms og Finnmark foreslått fjernet, da man mener de ikke lenger tjener sitt formål. «Utvalget kjenner ikke til analyser som skulle tilsi at det er behov for så store generelle skattereduksjoner for personer som er bosatt i akkurat disse områdene. Det er sannsynlig at andre områder kan ha tilsvarende eller større utfordringer med fraflytting» (NOU 2014: 13, 2014). Denne debatten bidrar til å holde liv i gamle konfliktlinjer mellom «nord mot sør».

### **6.4.3 Delkonklusjon**

Respondentenes argumenter sammenfaller i stor grad med verdien av tilhørighet. Kategoriseringen illustrerer også at respondentene i minst like stor grad vektlegger tilhørighet som andre verdier i lokaldemokratiet, men at denne verdien griper inn i alle de tre andre perspektivene. De fleste respondentene mener at følelser og tilhørighet utgjør en vesentlig del av et fungerende demokrati, men det er vanskelig å knytte argumenter og synspunkter direkte til regionreformen. Regionreformen er uansett et eksempel på et overtramp der tilhørighet og fellesskap ikke verdsettes i lokaldemokratiet, ettersom etablerte og fungerende institusjoner som gamle Finnmark fylkeskommune er besluttet avvirket.

## Konklusjon

I denne studien spør vi: *Hvordan kan motstanden mot regionreformen i Finnmark forklares?*

For å løse problemformuleringen har vi stilt tre forskningsspørsmål:

1. *Hvilke sentrale verdier er fylkeskommunen tuftet på?*
2. *Hvilke argumenter benyttes av regionreformens motstandere i Finnmark?*
3. *I hvilken grad er det samsvar mellom det fylkeskommunale verdigrunnlaget og motstandernes argumenter knyttet til reformen?*

Gjennom eksisterende forskning har vi argumentert for at det fylkeskommunale verdigrunnlaget består av verdiene autonomi, demokrati, effektivitet og tilhørighet. Disse opptrer i en konstant vekselvirkning i et fylkeskommunalt lokaldemokrati under vedvarende press fra konkurrerende statlige verdier som likhet, rettsikkerhet og økonomisk styring. Studien har vært drevet av en hypotese om at en fylkeskommunal sammenslåing forskyver balansen i verdiene, og at motstanden mot sammenslåing vil kunne la seg begrunne ved hjelp av dette verdigrunnlaget.

For å kartlegge motstandernes argumenter har vi gjennomført en empirisk undersøkelse. Verdiene har fungert som perspektiver i selve undersøkelsen og under analysing og kategorisering av data. Gjennom åpne intervju med syv sentrale nøkkelpersoner i motstandsmiljøet har vi identifisert og kategorisert ulike argumenter for hvorfor regionreformen *ikke* er ønskelig i Finnmark. Det er kun argumenter som gjengis av flertallet av respondentene som benyttes i studien.

Undersøkelsens funn bekrefter et overraskende godt samsvar mellom verdigrunnlaget og motstandernes argumenter. Respondentene bruker ikke nødvendigvis det samme begrepsapparatet, men argumenterer på en måte som har klare linjer til det teoretiske grunnlaget for hva som kjennetegner et godt lokaldemokrati. Motstanden virker å være sterkest begrunnet i autonomi-perspektivet gjennom ønsket om selvbestemmelse over egne ressurser. I demokrati-perspektivet er svekket borgereffektivitet og redusert nasjonal innflytelse tilsynelatende den største bekymringen. I effektivitets-perspektivet blir det mye synsing om regionreformens konsekvenser for sentralisering, men frykten for – og spådommene om – tap av arbeidsplasser virker å være det mest vesentlige poenget. I et tilhørighets-perspektiv blir det tydelig hvordan finnmarksidentiteten er en sentral verdi for

folk i fylket, og det spekuleres i om tapet av en slik tilhørighet vil kunne svekke den nye fylkeskommunens legitimitet.

Motstanden mot regionreformen i Finnmark kan altså begrunnes ved at lokaldemokratiske verdier er satt under press på flere fronter, men ikke nødvendigvis i noen ubalanse. Lav politisk vilje til å forsterke den reelle autonomien gjør at Finnmark får enda dårligere forutsetninger for å drive lokal verdiskapning. Manglende respekt for lokale beslutninger i implementeringen av en reform hvis målsetting er å styrke lokaldemokratiet, kan bidra til å svekke tilliten til sentrale styresmakter. Frykten for et svekket tjenestetilbud og tap av arbeidsplasser som følge av at makten flyttes ut av det opprinnelige fylket, gjør at sentraliseringen trolig tiltar i styrke med potensielt alvorlige konsekvenser. Tapet av en etablert tilhørighet til en demokratisk institusjon som fylkeskommunen gjør at befolkningen nå kan søke seg til andre interessefellesskap, som igjen vil kunne utfordre demokratiets legitimitet.

Denne oppgaven gir et ensidig bilde av finnmarksopprøret, og det var også dens formål. Det er trolig ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser som knytter finnmarksopprøret til lokaldemokratiske verdier, og denne oppgaven kan dermed utgjøre et lite bidrag til økt kunnskap om hva denne motstanden handler om. Som en konsekvens av oppgavens struktur og oppbygning forblir de fleste argumenter og synspunkter uimotsagt. Denne oppgaven gir derfor et lite nyansert bilde av hva som er den gjengse oppfattelsen av regionreformen i Finnmark totalt sett. En spennende videreføring av denne studien kan derfor være å gjennomføre en kvantitativ studie av et representativt utvalg av hele Finnmarks befolkning. En slik studie vil kunne bekrefte om funnene i denne studien er representative for det brede lag av befolkningen. I tillegg vil den kunne gi svar på om folk flest egentlig bryr seg – eller har tilstrekkelig kunnskap – om hva som skjer med fylkeskommunen og eventuelle konsekvenser av sammenslåing eller nedleggelse. For så lenge skolen og tannlegen er åpen til rimelig tid, og med høvelig kvalitet – så kan det virke som om folk flest stort sett fornøyde.

## Referanseliste

- Administrasjonsdepartementet (1995). *Fylkesmannsboka: En orientering om arbeidet i fylkesmannsembetene*. Hentet fra [www.nb.no](http://www.nb.no)
- Baldersheim, H. (1998). Kan fylkeskommunen fornyast? I H. Baldersheim (Red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* (s. 9-17). Oslo: Samlaget
- Baldersheim, H. (2004). *Norske kommuner i et internasjonalt perspektiv* (notat for lokaldemokratikommisjonen). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2004/0271/ddd/pdfv/239165-lokaldemokratikommisjonen\\_baldersheim.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2004/0271/ddd/pdfv/239165-lokaldemokratikommisjonen_baldersheim.pdf)
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2011). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund
- Baldersheim, H. (2017). Lokaldemokrati i hopehavsfella – og vegen ut. *Syn og Segn*, 1-17
- Berglund, E. H. (2016). *Identitet og kommunereform: En casestudie av Vesterålens kommuner* (Mastergradsavhandling). Nord universitet, Bodø.
- Bergsgård, A. (1937). Formannskapslovene opphav og utvikling. I *Minneskrift til Formannskapslovenes 100-års jubileum*. Oslo: Gyldendal
- Borge, L. (2019). Ekspertene mener: Regionvirvaret gjør Norge svakt rigget for de store problemene. *Aftenposten*. Hentet fra [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)
- Bottolfson, Ø. (1990). *Finnmark fylkeskommunes historie 1840-1990*. Vadsø: Finnmark fylkeskommune.
- Budalen, A. & Bergersen, T. (2019). I løpet av tre måneder mistet Nordland åtte innbyggere hver dag: Det er jo faktisk full krise. *NRK Nordland*. Hentet fra [www.nrk.no](http://www.nrk.no)
- Børresen, B. S. (2019). Ett år siden Finnmarks politikere lurte ... Finnmark! *Nordnorsk debatt*. Hentet fra <https://nordnorskdebatt.no/article/et-ar-finnmarkspolitikere-lurte>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget,
- Dahl, R. A & Tuftes, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- Dancke, T. M. E. (1986). *Opp av ruinene: Gjenreisningen av Finnmark 1945-1960*. Oslo: Gyldendal.
- Erichsen, A. B., Jensen, B. & Narud, O. G. (2016). Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse. I A. Jansen & B. Jensen (Red.), *Folkestyre eller elitestyre* (s. 111-140). Oslo: Res Publica

- Eriksen, T. H. (2003) *Flerkulturell forståelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet. (2015). *Statsbudsjettet* (Prop. 1 S (2014-2015)). Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Finnmark fylkeskommune. (2018a). Høringsuttalelse; Ekspertutvalgets rapport om Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/671c3aa3b72d48bdaade1bda1679ba1a/finnmark-fylkeskommune.pdf>
- Finnmark Fylkeskommune (2018b). *Resultat folkeavstemning i Finnmark 7.-14. mai 2018*. Hentet fra <https://hammerfestingen.no/wp-content/uploads/2018/05/Resultat-folkeavstemning.pdf>
- Fiva J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fukuyama, F. (2019). *Identitet; Hvordan tap av verdighet truer demokratiet vårt* (I. S. Homes, Overs.). Oslo: Dreyers forlag.
- Hansen, T. (2014) Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (3. utg.) (s. 239-259). Bergen: Fagbokforlaget
- Hagen, T. P., Knudsen, J. P., Fimreite, A. E., Hansen, G. S., Hjortland, C., Eriksen, T. & Ludvigsen, S. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* (Rapport fra ekspertutvalg). Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Hansen, T. (2014). Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (3. utg.) (s. 239-259). Bergen: Fagbokforlaget
- Hansen, B. & Berg, O. T. (2019). Fylkeskommune. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/fylkeskommune>
- Hauge, Å. L. (2007). Identity and place – a comparison of three identity theories. *Architectural Science Review*, 50 (1) DOI: 10.3763/asre.2007.5007
- Holmquist, T. (2015). Finnmark vil bestå som eget fylke. *Kommunal Rapport*. Hentet fra [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no)
- Innst. 385 S. (2016-2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. Hentet fra [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)
- Jacobsen, D. I. (2009) *Perspektiver på Kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3.utg.). Oslo: Cappelen Damm



- Jacobsen, S. (2016a) Ler hele veien til fiskebanken. *ITromsø*. Hentet fra <https://www.itromso.no/meninger/2016/06/08/Ler-hele-veien-til-fiskebanken-12859714.ece>
- Jacobsen, S. (2016b) «Trål i ord». *ITromsø*. Hentet fra <https://www.itromso.no/meninger/leder/2016/07/13/%C2%ABTr%C3%A5l-i-ord%C2%BB-13029019.ece>
- Jansen, A. & Jensen, B. (2016) Norske kommuner – sammenfatning og konklusjoner. I A. Jansen & B. Jensen (Red.), *Folkestyre eller elitestyre* (s. 11-32). Oslo: Res Publica.
- Jensen, B & Jansen, A. (2016). Utviklingen av den norske kommuneinndelingen og kommuneinstitusjoner etter 1837. I A. Jansen & B. Jensen (Red.), *Folkestyre eller elitestyre* (s. 11-32). Oslo: Res Publica.
- Kirkebirkeland, M. (2018). La oss snakke mindre om Finnmark og mer om Akershus. *Dagbladet*. Hentet fra [www.dagbladet.no](http://www.dagbladet.no)
- Kjellberg, F. (1991). Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1991 (7), s. 45-63.
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra [www.lovdatabasen.no](http://www.lovdatabasen.no)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2007). *Regionale fortrinn – regional framtid* (St.meld. nr. 12 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommuneproposisjonen* (Prop. 95 S 2013-2014). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* (Prop. 84 S (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Oppgaver til nye regioner* (Meld. St. 6 (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019) *Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktmeldingen* (Meld. St. 5 (2019-2020)). Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Langset, M. (1998). Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen. I H. Baldersheim (Red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* (s. 42-89). Oslo: Samlaget
- Langøren, A. (2007). Sentralisering – årsaker, virkninger og politikk. *Samfunnspeilet*, 2/2007, s. 46-59.
- Leknes, S. (2016) Regionale befolkningsframskrivninger 2016-2040: Flytteforutsetninger og resultater. *Økonomiske analyser*, 3/2016, s. 37-44.
- Monkerud, L. C. & Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2010, 26(04), s. 265-294.

- NOU 1974:53. (1974). *Mål og retningslinjer og reformer i lokalforvaltningen*. Hentet fra [https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2007102500009?page=3](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007102500009?page=3)
- NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat*. Hentet fra [www.nb.no](http://www.nb.no)
- NOU 1990:13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- NOU 1992:15. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Hentet fra <https://www.nb.no/>
- NOU 2000:22. (2012). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- NOU 2004:19. (2004). *Livskraftige distrikter og regioner*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- NOU 2005:6. (2005). *Samspill og tillit*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- NOU 2014:13. (2014). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Pedersen, H. (2019). Fornuft, følelser og fylkessammenslåing. *Plan*, 01/2019-51, s. 28-29.
- Pettersen, I. E. L. (2019). *Finnmark i et storfylke med Troms; En studie av argumenter i sammenslåingsdebatten* (Masteravhandling, Universitetet i Tromsø). Hentet fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/16166/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Ramsdal, H. & Skorstad, E. J. (2004). *Privatisering fra innsiden; om sammensmeltingen av offentlig og privat sektor*. Bergen: Fagbokforlaget
- Regjeringen. (2017). *Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Rose, L. E. (2016). Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 159-178). Bergen: Fagbokforlaget
- Rose, L. E. (2014). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (3. utg.) (s. 19-50). Bergen: Fagbokforlaget
- Rømming, E. (1999). Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer. *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, ISSN 1501-3065 (5/1999). Hentet på [www.uio.no](http://www.uio.no)
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanner, J. T. (2015). *Invitasjon til å delta i reformprosessen* (Brev til alle landets fylkeskommuner, ref. 15/3288). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen/id2426311/>

- Selstad, T. (2006). Funksjoner og regioner: Bidrag til en innovativ regionforvaltning. Arbeidsnotat 168/2006. Høgskolen i Lillehammer.
- Setherskar, J. (1952). *Det norske næringsliv. Finnmark fylkesleksikon*. Bergen: Det Norske Næringsliv Forlag.
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political Studies*, 18(2), s. 153-147.
- Snoen, A. (2015). Finnmarkingene er delvis gratispassasjerer på velferdsskuten. *Aftenposten*. Hentet fra [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)
- Stein, J. (2019). *What happened in Northern Norway? A comparative and quantitative analysis of political and demographic development in Northern Norway from 1950 to 2015* (Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø). Hentet fra <https://munin.uit.no>
- Strøksnes, M. A. (2006). *Hva skjer i Nord-Norge?* Oslo: Kagge
- Stortinget (2017). *Møte torsdag den 8. juni 2017 kl. 10* (referat). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2016-2017/refs-201617-06-08.pdf>
- Sundstrøm, K. (2019). George Herbert Mead om selvet og «den generaliserte andre». Hentet fra <https://ndla.no/subjects/subject:43/topic:1:194386/topic:1:194387/resource:1:188100>
- Sørensen, R. J. & Hagen, T. P. (1998). Fylkesdemokrati uten framtid? Spiller partiene noen rolle? I H. Baldersheim (Red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* (s. 18-41). Oslo: Samlaget
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode* (5. utg.). Bergen: fagbokforlaget
- Torsteinsen, H. (1998). Heves kontrakten? Elitenes holdninger til fylkeskommunen. I H. Baldersheim (Red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* (s. 176-214). Oslo: Samlaget
- Vebostad, Å. (2013). *Hva nå, fylkeskommune? En translasjonsteoretisk analyse av regionreformen* (Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø). Hentet fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5554/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Veggeland, N. (2000). *Den nye regionalismen: europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Voldseth, B. S. (2015). *Uten identitet, - ingen kommunesammenslåing: En studie av kommuneledelsens ivaretagelse av innbyggernes identitet i sammenslåingsprosessen* (Masteravhandling, Handelshøyskolen i København). Hentet fra <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/284215/Berit%20Sunnset%20Voldseth.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ørbeck, M., Alnes, P. K. & Hagen, S. E. (2007). Statlige utgifters geografi i 2005. *ØF-rapport*, 07/2007

Østre, S. (2016). Prinsippene for funksjonsfordeling i offentlig sektor og kommuneinndeling. I A. Jansen & B. Jensen (Red.), *Folkestyre eller elitestyre* (s. 145-184). Oslo: Res Publica.

# Vedlegg

## Vedlegg 1 - Intervjuguide

### **Innledende samtale:**

#### Bakgrunn for intervjuet

- Raskt om bakgrunnen for tema, vår motivasjon, problemstilling, formålet med oppgaven og anonymitet/samtykke, godkjenning, datalagring etc.
- Problemstilling: *Hvordan kan den store motstanden mot regionreformen i Finnmark forklares?*

#### Hensikt:

«Hensikten er å finne ut om motstanden kan forklares og begrunnes teoretisk ved hjelp av det lokaldemokratiske verdigrunnlaget med verdier som demokrati (medbestemmelse), autonomi (selvstyre) og effektivitet (kost/allokering), eller om det er andre årsaksforklaringer (som f.eks. følelse av overgrep fra staten, tvang etc.) for den pågående motstandskampen».

#### Plan for datainnsamling og intervju

- Metodisk tilnærming på oppgaven – må ha subjektive og personlige svar, varighet, intervjuteknikk.

#### Oppstartsspørsmål

- Navn, bosted, alder, tid i Finnmark, arbeidsbakgrunn og nåværende stilling, politiske verv/posisjon.
- På hvilken måte har du vært – og er du fortsatt engasjert i motstandskampen for å bevare Finnmark som eget fylke?
- Hva er ditt idealbilde/standpunkt av hvordan demokratiet skal være organisert i Nord-Norge?

Forsøker å få i gang praten naturlig her, og «huker av» spørsmål fortløpende.

#### **Relevante spørsmål (stilles når det passer og med passende formulering)**

- Hva er viktige verdier for deg i et velfungerende lokaldemokrati?
- Dere som argumenterer imot reformen blir gjerne anklaget for å drive med «føleri». Men hvilken rolle mener du følelser spiller i et demokrati?
- Hva tenker du kan være grunnen til at man ikke avholdt folkeavstemming på et tidligere tidspunkt – allerede i 2015/16?
- Hva tror du er grunnen til at deltakelsen er høyere ved folkeavstemmingen enn ved det tradisjonelle fylkestingsvalget de siste årene?
- Hva betyr begrepet «Finnmarking» for deg?
  - *Hvordan definerer du uttrykket? Hvor tenker du det kommer fra?*
  - *Mener du det henger sammen med fylkestinget eller kommunegrensene?*
  - *Tror du finnmarkingsidentiteten kommer til å bli borte?*

- Hva er det som har gjort – og fortsatt gjør deg mest engasjert; at nasjonale politikere ikke lytter til folket i Finnmark (resultatet fra folkeavstemmingen) eller selve innholdet i reformen?
- Hva tror du er grunnen til at vesentlig flere enn snittet støtter sammenslåing også i større byer som Alta?
- Hvilke konsekvenser av regionreformen eller den politiske retorikken bak er du mest redd for, og hvorfor?
- Ser du noen fordeler med regionreformen – og hvordan den kan styrke Finnmark?
- Fremtidens regioner bør bestå av omlag 200.000 mennesker for å være effektive fylkeskommuner. Hva tenker du om et slikt utsagn?
- Som med resten av distrikts-Norge, så er det «dyrt» å holde kommuner og fylker i drift i Nord-Norge – spesielt som generalistkommuner. Hvor langt mener du samfunnet og skattebetalere skal strekke seg i finansieringen av kommuner og fylkeskommuner i distriktene?
- Regionreformen er bygget på en ide om at staten skal flytte statsmakt til fylkesting, å desentralisere en rekke oppgaver. Samtidig hevder man i Finnmark at reformen er en eneste stor sentraliseringsreform. Kan du knytte noen kommentarer til sentralisering / desentralisering?
- Mener du at case Finnmark skiller seg fra case Oppland eller Østfold (i hhv. Innlandet og Viken)?
- Hvilken rolle spiller samiske befolkningen i dette?
- FRP og H har lenge hatt et programfestet ønske om nedleggelse av fylkeskommunen, med overgang til en to-nivå forvaltning. Hva tenker du om den løsningen?
  - Hvem skulle overtatt oppgavene?
  - Konsekvenser for folkestyret?
  - Kunne noen oppgaver blitt holdt utenfor politikken?
- Har den fysiske avstanden til Fylkeskommunen nå å si for innbyggerne?

### **Tilføyelser**

Helt avslutningsvis kan du presentere de 3-4 argumentene som du mener er de mest sentrale for hvorfor Finnmark burde bestått som eget fylke?

Er det noe du ønsker å tilføye som vi ikke har snakket om – og som du mener er av betydning for vår undersøkelse?

### **Oppsummering/Avslutning**

Er det mulig å ta forbindelse med deg utover våren, dersom vi ser at vi har behov for utfyllende opplysninger om et tema?

<<< SLUTT >>>

## Vedlegg 2 – Informasjonsskriv NSD

### Vil du delta i forskningsprosjektet ” *Sammenslåingen av Troms og Finnmark*”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt der formålet er å forstå mer om konflikten i forbindelse med sammenslåingen av Troms og Finnmark. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Opgavens problemstilling er: «Hva kan forklare den massive motstanden i Finnmark mot den vedtatte fylkessammenslåingen med Troms?» For å kunne svare på dette har vi valgt å fokusere på tre forskningsspørsmål som skal danne grunnlaget for oppgaven.

- Hvordan kan sosial identitetsteori bidra til å forklare motstanden?
- Hvordan påvirkes verdigrunnlaget av en slik sammenslåing
- Hva slags argumenter og strategier benyttes av befolkningen i Finnmark?

Opgaven er en masteroppgave innen studiet Ledelse og Organisasjon i offentlig sektor.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Tromsø er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Vi har valgt å fokusere på motstanden mot sammenslåing og da utelukkende fra innbyggere i fra Finnmark. For å besvare forskningsspørsmålene våre har vi ønsket å intervju personer som har vært aktiv i forbindelsen med motstandskampen og som brenner for Finnmark som eget fylke.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det et intervju som vil bli tatt opp. Av personopplysninger så vil navn og rolle i motstandskampen være av interesse, dette for å kunne gi oppgaven økt validitet.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil

kun være gruppens medlemmer som har tilgang til rådata. I oppgaven vil et transkribert og gjenkjennbart intervju publiseres og da med navn.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.05.2020. Personopplysninger og opptak vil bli slettet og kun det transkriberte intervjuet vil være tilgjengelig og da som en del av oppgaven.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Tromsø har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- En av oss: Daniel \*\*\*\*@gmail.com , Geir Ove \*\*\*\*@gmail.com
- *Universitetet i Tromsø* ved seniorrådgiver Hanne C Gabrielsen, på epost (\*\*\*\*@uit.no) eller telefon 77764448.
- Vårt personvernombud: Joakim Bakkevold, på epost (\*\*\*\*@uit.no) eller telefon 77646322
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

---

Daniel Mood

Geir Ove H. Aspnes

---



## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Sammenslåingen av Troms og Finnmark*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*
- at jeg kan siteres og dermed gjenkjennes.*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *mai 2020*.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



## Vedlegg 3 - Fullstendig analyse

Respondent Anne

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>Sammenslåingen har kostet vanvittig mye penger samtidig som at den er underfinansiert. Små utsatte lokalsamfunn føler på den tilstrammede økonomien. De frykter høyere busspriser, nedleggelse av skoler osv. Den nye fylkeskommunen klarer ikke å finansiere de gamle tjenestene og blir dermed mindre selvstendig.</p> <p>Finnmarksloven ble feiret da de kom på plass i 2005, fordi den sikret Finnmarkinger mulighet til å være «herre i eget hus». Man krangla mye om sammensetning av styret, men det ble et godt kompromiss der det skulle sitte tre representanter fra fylkestinget og tre fra sametinget.</p> <p>Sammenslåingen reduserer følgelig Finnmarkingenens innflytelse over egen grunn. Befolket i Tromsø har nok også et annet syn på bruken av Finnmarksnaturen enn det folk i små finnmarkskommuner har.</p> <p>Den viktigste oppgaven som Finnmark fylkeskommune har hatt mener jeg er ansvaret for den regionale utviklingen, og fylkeskommunale talspersoner har vært flinke til å se hele fylket, ikke bare byer eller områder.</p> <p>Norge bør fortsatt føre en aktiv distriktpolitikk, slik at man skaper bærekraftige lokalsamfunn som kan skape sine egne verdier med lokale ressurser og for å kunne hevde suverenitet i hele landet på vegne av sentrale myndigheter.</p> <p>Finnmark har alltid vært veldig artikulert, hatt sterke talspersoner og vært flink til å organisere opprør og samhold i befolkningen.</p>	<p>Politikere som fatter beslutninger må være i stand til å forstå konsekvensene av disse og hva det betyr for folk flest.</p> <p>Demokratiet må faktisk fungere. Politikken må gi hensiktsmessige løsninger som folk kan føle på, og dette følger av lokalkunnskap.</p> <p>Sammenslåing fører til opplevd tap av nærhet til politikere. Det gjør også at vi relativt sett får færre personer som snakker på vegne av Finnmark i fylkes- og storting.</p> <p>Store organisasjoner (fylker) gjør det vanskeligere for de små å komme til bords med innspill. Det er vanskeligere for kommunene å nå frem hos fylkeskommunen, og det er kun regionrådslederne som får snakke om eksempelvis nasjonal transportplan.</p> <p>Før løste vi utfordringer med skoleskys gjennom relasjoner og nærhet til fylkespolitikere. Nå er det både større avstander, svakere relasjoner og ikke minst dyrere å fysisk møte de som sitter med ansvaret.</p> <p>Mange innbyggere føler på mistillit til sentrale myndigheter når man ikke føler seg lyttet til.</p> <p>Det er en stor utfordring for mindre samfunn og kommuner og sette dagsorden i de store nasjonale mediene. Samtidig bruker ikke statskanalen distrikts-apparatet sitt godt nok og dermed belyser de ikke helheten i det norske samfunnet.</p> <p>Mye av frustrasjonen mot sentrale myndigheter handler om dette.</p> <p>Noen oppgaver er for store for kommunene men for små for staten. Disse må løses av et mellomnivå. Hvordan nivået styres blir da et verdispørsmål. Jeg mener det bør være opp til folkevalgte å avgjøre og utforme den regionale utviklingen som faktisk påvirker folks hverdagsliv og muligheter.</p>	<p>Lokaldemokrati gir mange smådriftsfordeler som relasjoner og enklere koordinering og ledelse. Store organisasjoner sliter med et stort, tungt og uhandterlig byråkrati og de er vanskelige å styre.</p> <p>Samfunnet kan ikke bare organiseres ut fra tall, men også med fokus på geografi, topografi og kultur.</p> <p>Alle som har en rolle i samfunnet, foreninger, partier, lag etc. øker i størrelse som resultat av sammenslåing og må avholde sine møter og arrangementer på steder med stor hotellkapasitet – hvilket øker kostnaden og reduserer muligheten for å møtes.</p> <p>Det er ingen tvil om at regionreformen fremmer sentralisering. Makta og ledelsen flyttes til Tromsø. Og når makta flytter, følger resten av samfunnslivet etter. Per dags dato har vi heller ikke sett noen nye oppgaver som skal bidra til å snu en slik trend.</p> <p>Det oppleves merkelig at man under økonomisk press og fallende inntekter til statskassa beslutter strukturer som er dyrere å drive enn dem man hadde opprinnelig.</p> <p>Jeg tror ikke urbaniseringen vil stanse, for den er global. Den politisk styrte sentraliseringen derimot, den kan man gjøre noe med.</p> <p>I offentlig sektor er det jo fullstendig frislipp. Hver etat holder på for seg selv, og det er ingen samordning eller styring. Hvis alle statsråder skal plukke vekk en stilling her og en stilling der så utraderer man jo tilslutt hele samfunn.</p> <p>Sentralisering av offentlige arbeidsplasser fra Finnmark og nedbygging av næring, parallelt med opprustning militært skaper en uheldig ubalanse og gir et uheldig signal til Russland, Kina og andre fremmede aktører som ønsker å skape mer ubalanse.</p>	<p>De organisasjoner som lykkes i krisehåndtering og i hverdagen er organisasjoner som skårer høyt på holdninger, kultur og ledelse. Kulturen bør derfor vektlegges mer i grensesetting rundt lokale demokratier.</p> <p>Hendelser som har bidratt til å forme Finnmarksidentiteten vår er nedbrenningen under krigen, hvordan Røkke svikta oss, og at staten nå skal bygge vindkraft. Dette har opprørt befolkningen over tid. Finnmark ligger langt borte, og det er en følelse mange kjenner ekstra på, selv om det på ingen måte gjelder alle. Identiteten preges også det flerkulturelle med samer, kvener og russere. Det har vært konfliktfylt, men det har fungert, og det er vi stolte av.</p> <p>Været er veldig tett på oss i Finnmark. Det former i stor grad livene våre. Det knytter oss sammen, men skaper også frustrasjon og mistillit mot sentrale myndigheter og media når lokalsamfunn kan være isolert i mange dager uten at det nevnes. Derimot, når Smestad-tunellen måtte stenge et løp, var det toppsak i alle medier i to dager på rad.</p> <p>For lokalbefolkningen i min bygd føles det som om debatten handler om her og nå, mer enn det som skjedde for 30, 40 eller 50 år siden. Det handler om de politiske konsekvensene av regionreformen, ikke alle disse andre identitetstingene.</p> <p>Motstanden er trolig sterkere i øst enn i vest på grunn av frykten for tap av fylkeskommunale arbeidsplasser og følte avstander.</p> <p>Finnmarksidentiteten er nok avgjørende for oppslutningen til eget fylke, og grunnen til at eksempelvis Alta har mindre motstand handler trolig om at de føler seg mer uavhengig av sterke fylkespolitikere. Dette kommer blant annet av at de har et universitet og et robust næringsliv som går av seg selv.</p>

## Respondent Bjørn

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>Man velger ikke å bosette seg langs kysten av Finnmark med mindre man har fri adgang til de resursene som finnes lokalt. Den adgangen er nå revet fra oss gjennom enorme kapital-interesser, og da ser vi hva som skjer med disse lokalsamfunnene</p> <p>Opp igjennom hele historien for fylkestinget, fra da ordførerne utgjorde det i sin helhet, og frem til dagens folkestyre så har fiske, rein og de typiske Finnmarks-næringene stått øverst på prioriteringslista. Det demokratiske instrumentet for å verne om dette er nå demontert i sin helhet og vi er ikke lenger herre i vårt eget hus.</p> <p>Ingen fisk gyter i forurenset vann. Kommersielle aktører innenfor oppdrettsnæring og annet fiskeri bryr seg ikke om de lokale, langsiktige konsekvensene og skadevirkningene i samfunnet de opererer i. Når kapitalistene må bytte beite på jakt etter kortsiktig inntekt, er det en maktesløs lokalbefolkning som blir igjen og må leve med de enorme konsekvensene. Bare se hva som har skjedd med Altafjorden og hva som nå skjer med Varangerfjorden.</p> <p>Hvis du virkelig skal overføre makt til folkevalgte organ i Finnmark så må jo det være tuftet på forvaltning av naturgoder. Det er jo der vi har vår kompetanse! Men det har jo enda ikke skjedd.</p> <p>Fylkesmannen har alltid hatt en viktig og forenende rolle i Finnmark. Anders Aune er et eksempel. Ikke bare skulle han være statens mann i fylket men han skulle også tale fylkets sak inn mot statsapparatet, og her har fylkesmenn i Finnmark gjort en utrolig god figur frem til nylig. De har jobbet hardt for å fremme finnmarkingens ønsker og behov, parallelt med det arbeidet som skjer på fylkestinget. Fylkesmannen nå har altså kun fungert en vei, nemlig fra stat og ned til oss.</p> <p>Som Finnmarkinger vil vi bare ha vårt eget fylke, og ikke at et herrefolk fra et annet sted skal fortelle oss om hvordan vi vil ha det, hva som er rett og galt, eller bra og dårlig med samfunnet vår.</p>	<p>Et demokrati er til for å skape likhet. Mange av tankene som dagens politikk bygger på stammer fra liberalistiske ideer. Regionreformen er bare en videreføring av disse ideene der marked og kapital styrer samfunnsutviklingen.</p> <p>Et samfunn med mange folkevalgte representanter og ledere som representerer ulike strømninger og forskjellige interesser må jo være en styrke for balansen i demokratiet. Dette er nå truet.</p> <p>Store kommersielle aktører med nasjonal innflytelse samles på dyre konferansehoteller på Gardermoen, også med stortingspolitikere og viktige maktpersoner representert. Der utformes nasjonal politikk med lokale konsekvenser – helt uten at folk flest har vært med å bestemme.</p> <p>Får å få utdanning har foreldres økonomi vært en kjempebegrensning. For en familie fra Finnmark med fire barn kostet det skjorta å sende disse på videregående og høyere utdanning med husleie, reiser osv. Kystens barn har jo dermed ikke hatt samme mulighet som andre deler av befolkningen.</p> <p>Hele Nord-Norge stod bak kampen om å få et universitet til nord. Se hva som har skjedd med Tromsø Det har jo vokst i rekordfart. Og nå bruker man det som argument for å flytte den politiske og administrative ledelsen hit – for det er jo der universitetet ligger.</p> <p>Hele beslutningen om regionreformen er en demonstrasjon av politisk maktkamp og handlekraft som mangler sidestykke. Det var ikke et kompromiss, det var galskap som ingen egentlig var enig i.</p> <p>Den eneste motkraften vår mot staten og ikke minst de enorme konsernene som henter ut ressurser i våre områder, er kommunestyre og fylkestinget. Og nå tar dem de også.</p>	<p>NPM tankene som dagens politikk henter sitt tankegods fra, sørger for at velferdsproduksjonen skal drives av det private. Regionreformen er bare en måte å spare penger og kutte i offentlig sektor på, og demokratiet er det som ofres.</p> <p>Ingen av oss i Finnmark har råd til å valfarte til Tromsø for å delta i den politiske og regionale debatten. Det koster jo skjorta.</p> <p>Gå inn i statistikken til SSB å se hvilken kommune i Norge som har størst forskjell mellom fattig og rik. Det er Oslo, det. De har forskjeller i skolen, de har kriminalitet og alt det her. Vi har ikke noe sånt her.</p> <p>I Nesseby har man sannsynligvis en av verdens beste og billigste eldreomsorg. Velferdsproduksjon i de små kommunene er mye bedre enn i de store. De slipper jo alle de problemene som storbyene må slite med. Forskjellene er i ferd med å bli helt enormt store der! Bare se på boligprisene og den økende fattigdommen. Ingen i Nesseby har noen gang sagt at «jeg føler ikke at jeg har noen verdi», men det er det mange som sier i Oslo!</p> <p>Nesten alle beslutninger som angår Vardø i forhold til næring og offentlige arbeidsplasser tas langt utenfor Vardø. De tas enten i Oslo eller nå – i Tromsø</p>	<p>Det som har forma motstanden i Finnmark over tid kan spores tilbake til Trollfjordslaget, eller Nessekongetiden, eller til da Røkke kjøpte opp alt av fangstrettigheter, eller til hvordan alt av kapital i forbindelse med lokal gruvedrift er sendt sørover over mange, mange år. Det legges ikke igjen en krone verken fra gamle A/S Sydvaranger eller fra Kjell Inge Røkke.</p> <p>Finnmarkinger nektet å adlyde nasjonale pålegg etter krigen og valgte likevel å flytte hjem. Det gjorde de fordi de hadde bare en eneste kompetanse med seg i bagasjen, og den kunne de jo ikke bruke noe annet sted enn hjemme i Finnmark. Det var kunnskapen om å dyrke fjorden og havet.</p> <p>Finnmarksidentiteten er i hovedsak knyttet til naturen, og det er naturen som har vært garantisten for inntekt. Multebær, rein, fiske osv. Også er det krigen med tvangsevakuering og hjemkomst med tvangsklipping.</p> <p>Mye av fellesskapsfølelsen kan også henge sammen med kystlinja og hvordan den har bidratt ikke bare til ferdsel, men også til kommunikasjon, næring og veidekultur over generasjoner. Det var jo først etter at riksveien og flyplassene kom at mye av dette forvitret og fellesskapet ble truet.</p> <p>For meg betyr TF (Troms og Finnmark) som nå skal stå overalt «tvang og faenskap». Logoer og identitetsmerker betyr noe for lokalbefolkningens identitet.</p> <p>Finnmarkinger blir ofte stemplet som inkompetente. Det er jo en enorm fornærmelse, og det er ikke vår skyld at vi ikke er gitt samme mulighet til høyere utdanning. Dessuten er det jo vår unike kunnskap om havet og fisket som har bygd opp Bergen og Bodø og flere andre samfunn, og nå har ikke den kompetansen engang vekt tall på vitnemålet.</p>

## Respondent Cecilie

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>Regionreformen er alvorlig tynn. Den mangler grunnlag. Jeg tror de (staten) ønsker sentralisering og at de ønsker et land der de bare kan hente ut store ressurser på en effektiv måte uten å måtte forholde seg til andre mennesker.</p> <p>De største firmaene er jo registrert med tilholdssted Oslo i Brønnøysundregistrene. Men inntektene hentes jo andre steder, som her i Finnmark.</p> <p>Se hva som skjer med vindmøllene. Det er ganske alvorlig når man tar et stort fellesområde av samenes beitelandskap og truer med å bygge vindmøller bygget av statsstøttede tyske firmaer.</p> <p>Hverken kraften, byggingen eller det økonomiske overskuddet kommer til å gagne den samiske befolkningen.</p> <p>Se hva som skjer med fiskeriet. Det er jo bare å se «Blå åker» av Hålogaland teater så skjønner man galskapen. Det gir jo svært negative framtidssikter for en allerede skjør region. Jeg sammenligner det med en slags kolonialiseringspolitik som man ser i andre deler av verden.</p> <p>Ved hjelp av First House sin retorikk har politikene klart å få oss til å tro at det er staten, altså fellesskapet, som subsidierer oss, men det er jo faktisk motsatt.</p> <p>Fiskeeksporten herfra er jo enorm, men det legges ikke igjen en krone. Vi eksporterer jo nok fisk til å drive to storting og hele det nasjonale byråkratiet, og det eneste vi får igjen er småpenger omdøpt til subsidier?</p> <p>Jeg er på ingen måte for å etablere noen egen stat, slik enkelte her opppe har uttalt, men et selvstyre basert på et fylkeskommunalt demokratisk styresett – det tror jeg på. Lokal selvbestemmelse. Hvis vi bare kunne hatt råderett over våre egne ressurser, så ville vi også hatt tilstrekkelig med økonomiske muskler regionalt, og vi kunne også vært en viktig stemme nasjonalt.</p> <p>Et selvstyre er jo ikke relevant hvis ikke det er knyttet sammen med oppgaver som er relevant for den regionen du er.</p>	<p>Det viktigste i et demokrati er at alle skal ha muligheten til å delta i samfunnet, fattig som rik, dum eller klok. Det er viktig med kanaler som gjør at også vanlige folk får muligheten til å heve stemmen.</p> <p>De skrittene som ble tatt allerede i 2001 med Jens Stoltenberg i spissen, med god hjelp av Jonas Gahr-Støre, det var jo starten på den tanken om å samle alt av kunnskap på et sted. Det var liten tro på den lokalt forankrede kompetansen.</p> <p>Jeg er redd for at regionreformen bidrar til en styrt avfolkning av hele Finnmark. De orka jo ikke lage en stortingsmelding en gang. De skrev ned vedtaket nærmest på en serviett. Det provoserer. Det er alvorlig arrogant, og et feilskjær for landet vårt.</p> <p>Regionreformen er egentlig bare et resultat av en langvarig, liberalistisk politikk. Det finnes bare en gud, og det er pengene. Dette går på bekostning av demokrati og folkestyre, og det har vart lenge før Erna Solberg kom på banen.</p> <p>Vi har fått et land fullt av lobbyister og rikmannsfolk. Bare se på Stortinget! De sovner jo av når vi forteller om våre utfordringer og fiskeripolitikk osv.</p> <p>Hvis det er for mange som får penger og makt, og ikke har hjerte – da blir det farlig. Makt korrupperer og sentraliseringen sentraliserer først og fremst makt.</p> <p>Det <i>politiske</i> mellomnivået som fylkeskommunen er tenkt å utgjøre er veldig viktig. De er jo en samlende institusjon for hele regionen på en måte som jeg ikke tror folk helt forstår. Det er ikke bare administrasjon og papirflytting. Nå får vi også færre mandater, og det er ikke bra. Da blir det enda mer sentralisering.</p> <p>Til og med NRK har lagt ned her. Vi var 22. Når er vi 3, hvorav to i storbyen Alta. Og nærpolitireformen, for en skandale</p>	<p>Store menneskemengder krever jo en stor infrastruktur for at arbeidskraften i det hele tatt skal kunne hentes ut. I Finnmark er det en annen kultur, ettersom vi bor nærmere naturen og har færre folk.</p> <p>Rikdommer produseres da virkelig ikke ved å flytte papirer der nede i Oslo. Og du vet hva de sier i Nordland? Vi skulle satt opp en svær mur der Norge er på sitt tynneste, også skulle vi sett hvor kløremerkene hadde kommet.</p> <p>Mange, og særlig kvinner, tenker nok at ikke nødvendigvis at de har så lyst til å flytte til sentrale strøk, men de tenker at de ikke har noe valg, ettersom det oppleves som vesentlig farligere å bo i Finnmark med svekket beredskap, fødetilbud osv. En viss grunnberedskap er faktisk nødvendig for at folk tør å ta sjansen på å bosette seg.</p> <p>Kompetansebegrepet må problematiseres og diskuteres kraftig. Begrepet er helt ødelagt. Kommer du hit med en mastergrad så risikerer du å ikke få jobb – du er jo helt feilplassert og kompetansen din er ikke verd noen ting. Se på oljearbeiderne. De har fem måneders utdanning ute på dekk der ute, og det går så det griner. Kompetansen er konkret tilpasset der de er. Det blir et veldig vanskelig land å leve i hvis alle bare sitter med skrivebordskompetanse.</p> <p>Når man slår sammen offentlige institusjoner så mister man flest kvinner som besitter slike stillinger. Og kvinnene bestemmer gjerne i familiene, og tar derfor med seg mannfolkene ut av det samfunnet de har levd i</p>	<p>Hvis man tar det globale perspektivet så er ikke motstanden vi nå ser noe nytt. Den har vært der i lange tider i alle utkanter i alle land, og er særlig knyttet til kampen om ressursene i hvert enkelt lokalsamfunn.</p> <p>Vi blir gjerne anklaget for synsing, at vi er negative og at vi ikke ser mulighetene. Men jeg er godt utdannet, jeg ser hva forskningen sier og jeg er trygg på kildene mine. Det eneste vi gjør er å presentere tøffe fakta. Men vi herdes jo, og personlig så «driter» jeg i kritikken. De vet ikke bedre.</p> <p>Når soldater var kommet så langt ut på fronten at de skjønner at de uansett er kanonføde, da blir de der og kjemper kun på grunn av identitet og følelser for landet sitt. Slik er det med oss og.</p> <p>Finnmarkingene er en blanding av mange folk. Russere, samer, finner, nordmenn. Kanskje er det nettopp toleransen og det opparbeidede fellesskapet som har skapt den robuste identitet. Men fornorskningen og hetsingen av samer, det er fortsatt et kjempeproblem både lokalt og nasjonalt.</p> <p>Identitet er knyttet til verdier, men den står jo ikke fast. Identiteten din er den du er som folk, og også resultatet av dine forfedre og formødres verdier. Jeg tror det er kjernen og kraften i folk. Jeg elsker når vi blir anklaget for «føleri». Da skjønner de ikke hvilken kraft som ligger i følelser. Bare se på folk som er forelsket, de gjør jo alt mulig.</p> <p>Jeg eller mine foreldre opplevde jo ikke krigen, men mine besteforeldre gjorde det jo. Jeg tenker ofte på farmor. «Vi bøyde nakken, det må ikke dere gjøre» kan jeg høre hun si. Det er jo ikke bare nedbrenningen, men også et voldsomt sinne på hva Norge gjør etter krigen med tvangsklipping osv. Marshallhjelpen – den nådde aldri ut til oss. Mine foreldre bodde i gamle i tre år før de første svenskhusene kom. Så vi tror ikke så godt om sentralmakta, og når det kommer til stykket så hegner man om seg selv.</p> <p>Når det ble «svart hav» her opppe i 1990 (dårlig fiske), da var det jo russerne som kom og forsynte oss med hvitfisk. Det kom ingen pakker fra Oslo eller noe. De skjønnte jo ikke en gang at vi hadde problemer. Det er på grunn av avstander og manglene forståelse.</p> <p>Erna Solberg står og sier at vi ikke har kompetanse i Finnmark og at de en av grunnene til at de er nødt til å slå oss sammen med Troms. Hvordan tror de at fiskerne som har fisket hele sitt liv har lært seg sitt yrke? Kan det tenkes at de har kompetanse i forhold til hvordan man behandler fisk og hvordan man skal klare seg når butikkene er stengt? Folk er jo så forbannet at det brenner under føttene til denne regjeringen. De skal være glad at det ikke er valg nå.</p> <p>I Vadsø og Vardø er jo folk krigsredde. De er nært krigen ved at etterretningen er åpenbare bombemål, og at de ruster opp. Også legger de PST.... Og når regjeringen i tillegg snur ryggen til, da følger man seg som et B-menneske bosatt i en politisk villet buffersone. Alle her har ekstra mat i kjelleren og jod-tabletter for å si det sånn</p>

## Respondent Dennis

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>I Troms, ta Gratangen for eksempel der har de 1000 innbyggere og et lokalt fiskeoppdrett. Det gir 100 arbeidsplasser i en hjørnesteinsbedrift. I Finnmark er vi veldig skeptisk til denne næringa, ettersom store konsert har kommet og kjøpt seg inn, uten at en krone kommer til land i Finnmark.</p> <p>Foreløpig har vi ikke sett en eneste oppgave. Det er en reform fullstendig uten innhold.</p> <p>Finnmarkinger er vant til å bli kuert og overkjørt av staten og markedskrefter. Røkke er et eksempel. Men samtidig virker det som om staten ser på Finnmark som «langt unna» og at de ikke trenger å bry seg.</p> <p>Om fylkeskommunen likevel får nye</p>	<p>Det viktigste ved lokaldemokratiet er jo folket må bli hørt, og det er politikeres ansvar å lytte til sin befolkning.</p> <p>Vi er stolte av demokratiet, og det fungerer godt Folk i fra alle samfunnslag og folk fra alle områder får være med å bestemme.</p> <p>Nærkontakt med politikere er meget viktig. Folk ringer meg fordi de kjenner meg, og spør om jeg kan ta opp den og den saken.</p> <p>Et rådmannsvelde eller byråkrati vil ikke fungere like godt. Du kan ringe og prate med en jovial politiker, men du kan ikke bare ringe en byråkrat og håpe å få samme mulighet til påvirkning. Det blir galt.</p> <p>Innledningsvis fryktet vi et større flertall i fylkestinget til Troms, men heldigvis fikk Finnmark 27 av 57 plasser, så det skal vi jo være fornøyd med. Men fremover i glasskula når, og jeg sier når, Troms og Finnmark blir en stortingsvalgekrets, nei da tror jeg ikke vi får Finnmarkinger på Stortinget for å si det sånn. Gamle Finnmark blir «den glemte region».</p> <p>Sammenslåingen gir oss færre heltidspolitikere enn før, ikke flere, slik mange vil ha det til. Det blir billigere relativt sett, men det gir jo også en dårligere representasjon.</p> <p>Fra øvre Pasvik til Harstad er det en strekning på 1300km. Avstander begrenser demokratiet i den forstand at styremøter og representantskapsmøter ikke er lov å avholde på lyd/bilde da det ikke er sikkert nok. Og lyd/bilde vil uansett aldri erstatte fysiske møter mellom mennesker.</p>	<p>I Finnmark har vi enorme avstander og en veldig spredt bosetting. Troms og Finnmark utgjør jo en fjerdedel av Norges totale areal. Folk skjønner ikke det. Folk ser bare værkartet der Nord-Norge er forminska og Sør-Norge er forstørret. Når politikere besøker Finnmark kommer de med fly og bruker helikopter fra by til by – det gir jo ikke noe inntrykk.</p> <p>Lag og foreninger får vanvittig mye høyere kostnader både i tid og penger nå som kretsene slås sammen på samme måte. De fleste møter og seminarer legges til Troms, der det er gode nok hotell- og møtefasiliteter. For meg som politiker, så må jeg ut med 6000 kroner hver reise flere ganger i året for å delta i det politiske arbeidet i det nye fylkestinget.</p> <p>I Oslo, der de er så effektive, der skjer det jo ikke noe verdiskapning. De driver jo bare papirflytting. Prøv å bygg et fem meter høyt plankegjerdet rundt Oslo å se hvor kloremerkene kommer. Det er ikke på utsiden for å si det sånn.</p> <p>Bakgrunnen for de dårlige skoleresultatene følger naturlig av lavere foreldreoppfølging på VGS ettersom de fleste flytter hjemmefra når de er 15 og 16 for å bo på hybel pga. avstandene.</p> <p>Det som er bra er jo LOSA-modellen som sikrer mulighet til videreutdanning sammen med bedriftene. Det gir oss mye praktisk kunnskap i samfunnet.</p> <p>Jeg er sikker på at mellom 50 og 60% av de på Stortinget aldri har vært i Finnmark, men alle har garantert vært i Brussel.</p> <p>Folk i Finnmark frykter at Troms sluker oss rått. De har jo dobbelt så mange innbyggere som oss. Vi er mest redd for at arbeidsplassene forsvinner til Troms.</p> <p>Om oppgaver tilført på sikt, vil det fortsatt være en sentralisering ettersom alle krefter vil bidra til at det legges til Tromsø-området</p> <p>Mange snakker om at innbyggerne aldri besøker rådhus og fylkeshus og slikt. Nei, innbyggerne trenger kanskje ikke rådhus, men rådhuset trenger jo å nå ut til folket med sine tjenester. Argumentet med at fordi vi aldri er på fylkeshuset i Vadsø, så trenger vi ikke fylkeshuset i Vadsø, er jo helt hårreisende.</p> <p>Fylkeskommunen er nødvendig for å drive tjenester som VGS og samferdsel. Ingen kommuner har kompetanse eller økonomi til å håndtere slikt. I tillegg trenger man også et fagmiljø. Men fagmiljøet i gamle Finnmark var mer enn stort nok. Man trenger ikke å slå seg sammen med Troms for å få til et slikt fagmiljø</p>	<p>Du hører aldri en tromsværing si han er ifra Troms Han er i fra Skjervøy eller Finnsnes, eller et annet mindre sted. Finnmarkinger svarer derimot mye oftere at de er fra Finnmark. Vi er fra Finland, Norge og Russland, også har vi urbefolkning. Vi er stolte at vi likevel er et forent folkeslag.</p> <p>Etter det jeg ser er det ikke noe annerledes med distriktsopprøret i Finnmark enn det er i andre steder i Norge. Det er like dårlig stemning i ytterkanten av Viken, og det er den samme begrunnelse man ser.</p> <p>En deling av Troms mellom Nordland og Finnmark ville gitt en mye bedre demografisk inndeling i regionen. Folk i Kvænangen og Reisa identifiserer seg oftere med Finnmark enn andre veien. Det henger jo sammen med de historiske flyttemønstrene til samene, og vi ser det jo også i hvordan man subsidierer befolkningen. Finnmark og Nord-Troms sier man. Og de som bor i Harstad -Tromsø området ser jo like ofte til Nordland og Bodø-Narvik regionen. Identiteten som Tromsværing er uansett svak fra før. Man overkjører altså folk fullstendig, og folkets identitet, tilhørighet og kultur – det blir ikke hensyntatt når kartet skal tegnes.</p> <p>På nyhetene ser vi ofte hvordan man omtaler en brann i Øvre-Eiker med en omkommet, mens det samme dag døde tre i en brann i Finnmark – også blir det ikke nevnt. Slik får folk med seg, og over tid så blir man jo forbanna. Springfloa i Bergen. Det var jo toppsak i mange dager. Ingen snakket om at det var 36 stengte veier i Finnmark.</p> <p>Det eksisterer en del fordommer mot folk fra andre deler av landet som tror de er så mye bedre. Folk sørfra som kommer hit i ulike nøkkelstillinger, tar ut mer profit enn gjenveksten, også drar de igjen. De tror liksom har de kam komme å lære oss noe.</p>

## Respondent Eskil

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>Grunnen til at jeg har blitt sosialdemokrat er jo troen på å få til ting i fellesskap, og troen på at alle kan være med å bidra på en eller annen måte. I alt fra meninger til fysisk arbeid. Vi har nok både som enkeltmennesker og som samfunn blitt mer innadvendte. Vi tenker at så lenge jeg eller vi får det som vi vil, så gir vi F i resten. I Alta er vi jo store, så det er lett å glemme å forsøke å se saken i perspektivet til de ulike kystsamfunnene. Men vi er jo nødt til å klare det om vi skal klare å stå sammen som region.</p> <p>Opp mot sentralisering så føles det gjerne litt som at vi burde få mer bare fordi vi er store fra før. Det er jo helt rasjonelt. Det er ikke lett for en i Alta å argumentere for at en fylkeskommunal tjeneste skal legges til Indre Billefjord. Man må ha noe å leve av, ikke bare noe å leve for. På store steder finnes det jo tjenester som folk vil leve av. Det er jo den veien det går. Det kan nok ikke snus politisk, det er globalt.</p> <p>Jeg mener vi er for utålmodige i møte med regionreformen. Man må se på den som en ide, også må man la det gå seg litt til. Bruke litt tid på å tenke stort. Om noen år tror jeg ting vil se mye bedre ut. I 2030 tror jeg ingen vil sitte å si at de ønsker å ha tilbake den gamle fylkeskommunen. Se bare hva folk tenkte når FRP kom i regjering. Men det gikk jo bra!</p>	<p>Jeg valgte å påvirke regionreformen gjennom stemmegivning på Stortinget. Jeg stemte nei. Nå som valget er tatt, føler jeg likevel det er viktig å være lojal til det vedtaket som nasjonalforsamlingen vår har fattet. Det er sånn demokratiet fungerer. Vi har prøvd, tre ganger, og alle gangene har vedtaket blitt det samme. Nå må vi se fremover.</p> <p>Det har provosert meg at Finnmark har trenter prosessen med å ikke sende folk til de første samlingene i et forsøk på å forme vår felles fremtid. Da kunne vi helt fra starten av løst dette i fellesskap med gode løsninger. Jeg er ikke enig i den folkeaksjonen sånn de holder på nå.</p> <p>Mange jeg kjenner gadd ikke ta del i folkeavstemmingen, fordi de var overbevist om at sammenslåingen uansett kom til å bli gjennomført. Derfor tror jeg at det i vest er mye større overvekt av de som er for, selv om det ikke fremgår av avstemmingen.</p> <p>Når det gjelder folkeavstemmingen så hadde vi jo stortingsvalg høsten før. Det var ikke denne regionreformen som preget valgkampen, selv om den kanskje burde gjort det. Det er mye bedre for demokratiet at folk påvirker nasjonale avgjørelser i fastsatte valg.</p> <p>Alle vet at avgjørelsen om regionreformen ble fattet av en liten gruppe i et lukket rom, og folket har ikke fått påvirket. Jeg skjønner ikke hvorfor man satt så stille i båten fra fylket sin side i valget både i 2015 og i 2017. I 2019 så vi jo noen endringer, men da var det kanskje for sent.</p> <p>Folkeavstemmingen har definitivt vært med på å prege fylkespolitikere i Finnmark. Så om ikke den har hatt innflytelse nasjonalt, så har den helt klart hatt effekt lokalt. Politikere her oppe har blitt kalt forrædere av sitt eget folk når de har forsøkt å jobbe frem gode løsninger for fremtiden, så det her har vært jævlig vanskelig for mange.</p> <p>Vi har blitt alt for dårlige til å respektere ulike meninger. Det er jo konstruktiv diskusjon om uenigheter som løfter frem demokratiet og de virkelige gode løsningene på sikt. Sosiale medier bidrar i veldig stor grad til at gud og hvermann kan uttrykke seg ukritisk om alt og alle. Det er en skummel utvikling.</p>	<p>Hvis vi her fra vest, fra Alta for eksempel, må til Vadsø så må vi uansett reise via Tromsø, med mindre vi setter oss 7 timer i bil. Det ville jo vært mye mer naturlig om Alta ble et nav i den nye regionen, med rette linjer til Tromsø, Hammerfest og Kirkenes. Det har vært veldig lite gehør for en sånn løsning, fordi for folk utenfra synes er det bedre å reise helt til storbyen Tromsø når de først må reise.</p> <p>V har jo også sterkere bånd til Tromsø. Også håper vi jo i Alta at sammenslåingen kan knytte oss enda sterkere til UNN etter at vi tapte sykehusstriden i Finnmark. Vi føler oss litt urettferdig behandlet i den saken.</p> <p>Det har vært veldig mye fokus på Vadsø som fylkeshovedstad, og konsekvenser for Vadsø, slik at man kanskje har glemt å se den del andre gode løsninger.</p> <p>I Alta, som er vekstsentret i Finnmark, så håper vi på å få mange flere oppgaver som følge av regionreformen. Folk her i Alta føler seg også oversett, men det mener jeg er tull for vi har jo masse fylkeskommunale arbeidsplasser her i Alta fra før også.</p> <p>Sykehusstriden viser at ikke alle løsninger som fattes er like rasjonelle. Andre steder i landet har man jo utredninger som ligger til grunn, også tar man fornuftige avgjørelser i etterkant. Her ble det bare brått politisk besluttet at sykehuset fortsatt skulle ligge i Hammerfest. Det er jo ikke verken effektivt eller fornuftig. Ingen i Alta begriper hvorfor det ikke kunne flyttes hit.</p> <p>I Finnmark så er «fordi det alltid har vært sånn» et viktig argument i alle sammenhenger.</p> <p>Det er viktig med lys langs kysten av Norge, særlig i nord i den sikkerhets- og geopolitiske situasjonen vi står i. Så politisk er det viktig å forsøke å opprettholde samfunnet desentralisert, og særlig i Finnmark. Myndighetene kan jo begynne å si til folk som vil flytte vekk at «ja, men det er jo jævlig viktig at du blir boende der, fordi sånn og sånn...».</p>	<p>Staheten som enkelte i Finnmark nå demonstrerer gjør meg sint og forbannet. Man bruker uverdige personkarakteristikker, og det å kalle noen for «nyttig idiot», det synes jeg blir meningsløst og unyttig i det offentlige rom.</p> <p>Mye av den motstanden sett fra vest, og selve formingen av «For Finnmark», fremstår som et Vadsø-syndrom. Jeg forstår frykten de har for tap av arbeidsplasser, men det var jo også sagt veldig tydelig at ingen skulle miste sitt arbeid.</p> <p>Folk i Troms og Nordland føler seg nok mer som Nordlendinger, også er Finnmarkinger noe eget. Jeg vet ikke helt hvorfor det har blitt sånn. Det er nok en stolthet bak det, og mye av motstanden kommer av en frykt for å miste deler av sin identitet. Men der er jo det politiske redskapet som formes på nytt og det formelle som slæes sammen, og jeg føler ikke at ideniteteten min som Finnmarking er truet av den grunn. Du ser jo nå – vi er jo sammenslått, men det er jo ikke sånn at folk går rundt og lurur på hvem de har blitt. De er jo akkurat som før.</p> <p>Det at vi er finlendere, kvener og samer på samme sted, det bidrar nok til å forme en helhet som gir oss litt ekstra stolthet og en følelse av å være noe litt spesielt</p> <p>I Alta er vi veldig stolte over næringslivet. Vi har bygget stein for stein. Vi har grepet mulighetene og tatt ansvaret for oss selv, i stedet for å vente på at alt legges i hendene våre, slik mange følger om Vadsø-samfunnet. I Kirkenes var de avhengig av en eneste bedrift. Vi er ikke det. Vi har mange bein å stå på. Det provoserer mange at vi ikke får sykehuset når vi har jobbet så lenge og har 25% av befolkningen. Da blir det litt sånn at vi gir F i Finnmark og ser til Tromsø i stedet.</p> <p>Uttrykk som at «vi vet corr vi bor» og «vi står han av» stammer nok fra en tilfredshet over et godt samarbeid som region til tross for demografiske utfordringer. Ikke minst det at vi faktisk klarer oss selv, til tross for at vi er fullstendig isolert på grunn av været i mange dager. Ikke er vi avhengig av masse oppmerksomhet fra media heller.</p>

## Respondent Frank

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>Ressursene vil jo fortsatt være i Finnmark, men folketallet går jo ned så lenge ikke befolkningen har råderett over sine egne ressurser, eller får ta del i verdiskapningen.</p> <p>Det kommer ikke noe mer oppgaver – og det kommer jo i hvert fall ikke noe mer penger. Det blir jo forholdsvis mindre penger både i kommunene og det nye fylket</p> <p>Snart kommer statens veivesen til å hete fylkets veivesen. De samme folka på det samme stedet, men med ny eier. Forskjellen er at de kommer til å få mindre penger. De jeg kjenner i Vegvesenet ser ikke akkurat lyst på fremtiden nå.</p> <p>Om man hadde turt å satse på Finnmark, spyttet inn noen kroner og sørget for et lokalt næringsliv så ville vi fått en enorm oppblomstring. Hvis du hadde sagt det at ressursene som brukes i Finnmark, som utvinnes i Finnmark, og som skapes i Finnmark, blir i Finnmark – så tror jeg jo vi hadde fått en folkevandring den her veien. Folk fra Afrika valfarter jo til Europa etter sine egne ressurser som Europa har hentet ut. Det blir jo akkurat det samme.</p> <p>Det er jo galskap å sende fisken rett til Kina. Den burde jo vært bearbeidet langs kysten av Finnmark – der den hører hjemme.</p> <p>Det overføres per dags dato flere oppgaver til kommuner og regioner enn det de har penger til. Det har aldri før vært så mye oppgaver og så lite penger.</p> <p>Hvis man ikke skal ha tre nivåer av folkestyre i Norge, må man hvert fall i interkommunale samarbeid – og det har jeg troen på. Mange kommuner har ikke sjans til å drifte en VGS.</p> <p>Hvis ikke du har penger er det jo ett fett hva du sier og mener som innbygger eller som politiker. Vi må jo ha en fullstendig omlegging av økonomien for å sikre finansiering av de som faktisk driver tjenestene der ute, og da ville jo demokratiet også gitt mye mer mening for folk.</p> <p>Den største skatteytteren i Bærum var jo i sin tid A/S Sydvaranger. Kommunen fikk jo selskapskatten direkte. Godene ble henta av selskaper fra helt andre steder.</p>	<p>Jeg er ikke bekymret for å miste identiteten min, men jeg er bekymret for at man ikke får være med å bestemme i like stor grad lengre.</p> <p>Jeg tror folk føler en ganske stor avstand til fylkeskommunen som institusjon, og at det er derfor valgdeltakelsen er såpas lav. Samtidig så var det jo en del ved den folkeavstemningen som gjorde det veldig lett for folk å stemme. Det var en konkret problemstilling og det var mulig å stemme digitalt.</p> <p>Fylkeskommunen må drives demokratisk. Noe annet er utenkelig. Det er jo politikerne som sørger for at effektiviseringshungrige rådmenn og byråkrater møter motstand når de foreslår å legge ned det ene eller det andre for å få budsjettet til å gå opp. Det er klart vi står jo på stedet hvil, men vi skal være glad vi har tøffe politikere, hvis ikke tror jeg kanskje vi bare hadde hatt tre VGS i Finnmark. Politikere tenker verdier og samfunnsliv, byråkrater tenker økonomi.</p> <p>Fysisk tilstedeværelse er en forutsetning både for demokratiet og for den administrative driften. Dette utfordres selvsagt av økte avstander. Både politikere og byråkrater må ut fra tid til annen for å se hvordan tjenestene fungerer. Og da er det klart at med et sammenslått fylke, så vil jo reisekostnadene skyte i været. Det er naivt å tro at vi kan løse alt gjennom digitalisering og elektroniske hjelpemidler.</p> <p>Forslaget om Troms og Finnmark sammenslått var aldri ute på høring. Det er forskjellen på sammenslåinga her og andre steder i landet. Selve prosessen i Stortinget, der løsningen for vår fremtid ble besluttet over et glass Cognac og kastet inn i salen i den 12 time, den setter følelser i sving hos folk.</p>	<p>Jeg er mest redd for sentraliseringen, og det var derfor jeg valgte å engasjere meg i motstandskampen. Jeg så hva som skjedde på 90-tallet her i Alta da fiskeriene svikta langs kysten. Det var umulig å få reklameinntekter. Mange bedriftseiere er helt avhengig av sitt omland for å fungere. Et Alta uten omland blir jo selve omlandet fra et Tromsø-perspektiv for eksempel. Og da er det jo Altasamfunnet som kollapser i neste omgang.</p> <p>Hver gang ting skal effektiviseres så er det utkantene og omlandet som rammes. Det vet jeg for jeg har jobbet i privat, lokalt næringsliv her i Finnmark siden 1973. Se på hussalget og byggeaktiviteten i Vadsø nå. Det har jo stoppet helt opp, kun på grunn av frykt.</p> <p>Effektivisering og sentralisering er akkurat det samme i politikernes øyne slik politikken føres i dag. Hele motivasjonen er billigere drift og å spare penger. Ikke sterkere regioner, sånn som dem sier. Folka der ute bryr dem seg ikke om.</p> <p>Hele sammenslåingstanken er jo helt skrudd. Hvis du slår sammen Loppa og Alta, så må jo likevel kommunen ha en del av sin tekniske etat i Loppa for å betjene samfunnet der ute. Tjenestene må jo ut der det er folk. Så det eneste sammenslåing fører til er å akselerere en allerede kraftig sentraliseringstrend.</p> <p>Tendensen er klar, men jeg tenker man heller burde forsøkt å satse på sentralisering til mindre men bærekraftige tettsteder og byer som Honningsvåg for eksempel, og ikke bare sentralisert rett til Tromsø og Oslo. Nå som de etablerte kommunesentraene i Finnmark opplever fraflytting – ja da begynner det å bli farlig. Sterke småsentrum som ungdommen kan se en fremtid i – spredt rundt i regionen – det tror jeg kunne vært fremtiden.</p> <p>Det blir jo ikke flere folk i Finnmark bare fordi Finnmark blir seg sammen med Troms. Tromsø får bare et større definert omland, som igjen bidrar til å forsterke støvsugereffekten inn mot byen. Flere av de som jobbet på fylkeshuset i Vadsø jobber jo nå i Tromsø. Dels fordi de har blitt tvunget til det, men også «frivillig» for å være forut for det som alle vet kommer.</p> <p>Det blir jo ikke noe billigere å drive med samferdsel i Finnmark bare fordi vi slås sammen med Troms. Den bussen skal jo kjøre de samme milene uansett, med mindre man sentraliserer og kutter i tilbudet da – som da ofte er konsekvensen når man innsner det. Det er vel også hele poenget med stordriftsdrømmen – å samle flest mulig folk og mest mulig kompetanse på ett sted i et robust fagmiljø. Da fyller man hver ansatt med 100% jobb og man unngår dødtid.</p> <p>Det viser seg gang å gang at stordrift medfører byråkrati. Hvis du legger ned Vadsø så er det ikke slik at Tromsø bare kan overta uten å øke bemanningen. Og ofte så øker de jo enda mer enn det som opprinnelig var i Vadsø.</p> <p>Bufetat Nord har allerede hovedsete her i Alta, et nasjonalt kontor. Men nå som denne organisasjonen skal overføres til fylkeskommunen, så kommer det jo ikke flere arbeidsplasser av den grunn. De bytter bare dørskilt og eier. Statlige arbeidsplasser omgjøres jo bare til regionsarbeidsplasser.</p> <p>Vi har jo mye lavere utdanningsnivå i Finnmark, men det har jo sin helt naturlige forklaring. Vi har jo utelukkende levd av naturen, og du trenger ikke en master på sjarken, i hvert fall ikke tradisjonelt.</p> <p>Jeg tenker at dess nærmere folket tjenestene og tjenesteyteren kommer, dess billigere blir det og dess bedre blir tjenesten.</p>	<p>Det er ikke tvil om at det er mye følelser rundt regionreformen. Mange har nok følt seg litt mindreverdige gjennom tiden. Folk sørfra har kommet hit, de har hatt ledende jobber, starta bedrifter som har gjort det bra, henta ut ressurser og kortsiktig fortjeneste – også drar de igjen. Det føles som om Finnmarks befolkning har vært den tapende part i lange tider</p> <p>Finnmark er en smeltedigel. Den samiske befolkningen og den finske innvandringen har jo hatt stor betydning. Nordmenn har jo også strømmet til Finnmark, men de ville jo ikke bande seg med resten av befolkningen. Det ser du jo for eksempel fortsatt i Tverrelvdalen her i Alta, eller Bardu-området i Troms. Dialekten er jo enda bevart.</p> <p>Vi blir jo formet som folkeferd av dette med naturen, været mørketida og alle de tingene som vi er stole av, og som er unikt for oss.</p> <p>Før i tiden, da vi skulle reise ut for å studere eller sånt, stod det i avisen og i boligannonnene i Oslo «ikke finmarkinger» eller «ikke nordlendinger». Det var helt vanlig det. Det gjør noe med folk. Det er et totalbilde som skapes som gir kamplyst.</p> <p>Jeg tror kampen starta med følelser for mange. Det var slik de mobiliserte. Men etterhvert, og nå etter sammenslåinga, så er de fleste veldig faktabaserte i sin argumentasjon. Helt konkrete ting skjer jo rett foran øynene deres. Den politiske retorikken er allerede gjennomskuet.</p> <p>Den eldre delen av befolkningen argumenterer nok ofte historisk og følelsesbasert og kanskje særlig om krigen og ettertiden. Ungdommen er nok mer fremsynt.</p> <p>Det utrolig mye nedsnakking om ting i samfunnet. Man snakker om hvor farlig det er i Alta nå, fordi vi ikke har fødeavdeling her. Vi har jo en fantastisk klinikk her med alt man kan tenke seg. Det er veldig synd at vi ikke fokuserer mer på det positive med det å bo i Finnmark, for da tror jeg folk ville kommet i hopetall. Det er jo verdens fineste plass.</p> <p>Hva er fakta? Følelser kan også være fakta, så lenge det påvirker folk. Og meninger kommer jo ofte fra følelser, og demokratiet er jo bygd opp av meninger blant folk. Så jeg mener all argumentasjonen som føres må forstås som fakta, ikke vitenskap, men fakta.</p>



## Respondent Guro

AUTONOMI	DEMOKRATI	EFFEKTIVITET	TILHØRIGHET
<p>Finnmark har i tillegg til sin samiske befolkning hatt en strøm av folk fra sør. Disse har søkt mot ressursene i havet. Fiskeri og potet har gitt oss evne til selvberging. Det har vært stabilt å leve her. Selv den samiske befolkningen har vært knyttet til havet med sine sommerbeiter.</p> <p>Over de siste 10-30 årene har mer av fiskeriressursene seget sørover, ved at de har blitt kjøpt opp med statens velsignelse, og nå tar de fylkeskommunen også.</p> <p>Det er skremmende lavt faglig nivå på myndighetene her i landet innenfor natur og biologi. Det burde være krav til et visst nivå av kompetanse innen naturressurser for å styre landet, og med dagens regjering tar de virkelig for seg. Vi er et fylke med naturressurser innen både vindkraft, vannkraft og gruvedrift, men verdiene må forvaltes riktig. Fiskeoppdrett langs kysten ødelegger fjordene og gyteplassene, men det skjønner ikke myndighetene. Jeg forstår ikke at de har mage til dette.</p> <p>Her oppe tar vi ord for ord og folk for folk å være, men vi har lært. Roger Hansen i Gamvik var en «nyttig idiot» for Aker i sin tid og var Røkkes marionett i spillet om å lure til seg fiskeriet.</p> <p>Vi har et positivt forhold til Russland. Vi har aldri vært i krig med dem, og historisk har vi drevet handel. Pomorhandelen hvor vi byttet fisk mot korn ble ikke stoppet av grensen, men av «søringene». Bergen skulle ha monopol på fisken vår.</p> <p>Russland er for oss en kulturell ressurs, mer enn en økonomisk.</p> <p>Vi har en nasjonal støtte, 2 av 3 nordmenn mener vi bør forbli eget fylke. Det virker som om folk har en kjærlighet til fylket vårt, selv om de ikke forstår alt som skjer her oppe.</p>	<p>Vi håpet på en ny regjering ved valget i 2017, slik at vedtaket kunne reverseres. Jeg tror på demokratiet og for meg var det viktig å gjøre motstand på en helt lovlig måte. Tanken var; «jeg må ikke gi opp, men ta til orde». Det var styrkende å kjenne at folk stilte seg bak. Skal vi vinne frem må folk ha troen, og forstå at dette er et overgrep mot befolkningen. Om vi lykkes vet jeg ikke, men tvangssammenslåingen er galskap. I tillegg kommer uttalelser fra regjeringen som er så arrogante ovenfor oss som bor her.</p> <p>Nå som tvangssammenslåingen har skjedd har vi mistet vår mulighet til å velge våre fem representanter fra Finnmark inn på Stortinget. Den politiske ledelsen sitter nå i Tromsø, og hvem bryr seg da om fiskeriet i Finnmark.</p> <p>Vi må la Finnmarkingenes protest bli forstått, vi må være saklige- det gir respekt.</p> <p>Allerede nå ser vi at representanter ikke møter fordi avstanden er for stor og man bruker for mye tid på reise.</p> <p>Måten sammenslåingen er gjort på har skadet mer enn den kommer til å gi. Dette kommer til å sitte i lenge. Stortinget kan ikke skape noe positivt med ufrivillighet, og sammenslåing er en dårlig og udemokratisk idé.</p> <p>Med en bakgrunn som Stortingsrepresentant på slutten av 90-tallet ble jeg rystet den gang over behandlingen av distrikts-Norge, og spesielt Finnmark. Jeg forstod da viktigheten av min stemme, mitt partis rolle og ikke minst at Finnmark hadde egne representanter på tinget. Spesielt skjønnte jeg at forståelsen for viktige saker for Finnmark var dårlig. Reindrift og fiskeripolitikk er eksempler på det.</p> <p>Da vedtaket kom som atter et effektiviseringsiltak og at det var tydelig at Finnmark bare var «noe» der oppe ble det viktig for meg å engasjere meg i motstanden mot tvangssammenslåingen. Det var tydelig at vedtaket var gjort på bakrommet.</p>	<p>Jeg blir sint og får lyst til å slå i bordet, myndighetene følger ikke med i timen. Omfattende svipt i utdanningstilbud, fri forskning finnes ikke lengre da det styres ut ifra finansiering. Sosiale og kulturelle hensyn tas ikke, og det er kun pengene som rår. Vi ødelegger og spolerer våre muligheter gjennom en idiotisk politikk.</p> <p>Vi snur ryggen til naturen og mister kystflåten som var viktig for bosetningen langs hele kysten.</p> <p>Vi trenger levende samfunn som har dialog med Russland og dermed bevarer freden. Barentsregionen som navn er viktig for å holde kontakt og bevare freden.</p> <p>Vedtaket bryter med Europeiske lover, den strider mot kommuneloven og forvaltning av makt. Det er en demokratisk skandale som sentraliserer ved å flytte alle «lukrative» stillinger til Troms. Den vil skade lokaldemokratiet i Finnmark ved at sammenslåingen vil akselerere sentraliseringen, styrt etter økonomisk lønnsomhet.</p> <p>Finnmark har alltid slitt med en avstandsulempe, kysten- innlandet, vest -øst, men vi har vært samlet om fiskeriet. Vi er nederst på den kulturelle rangstige i Europa og med avstandsulempen vi har, så skulle vi ha fått bedre tid til å utvikle samarbeid, land og vann, samisk, kvensk og norsk. Vi mangler 10-15 år, og med tvangssammenslåingen blir det vanskelige ettersom avstanden øker. Vi blir tatt for lettvtint på.</p>	<p>Som Finnmarking er det viktig å være meg selv og det gir en følelse av å stå imot verden. Angrep er det beste forsvar og vi må bruke de mulighetene vi har.</p> <p>Finnmarkingene er et folk som velger den vanskeligste livsformen ved å bo her vi gjør. Vi bor med naturen, vi lar oss fascinere av naturen og kulturen vi har her. Vi er alle i slekt, ikke genetisk, men via en holdning til livet og naturen. Vi vet at naturen gir nok for et godt liv om vi forvalter den riktig. Vi har en visshet og er i slekt med historien. Evakueringen er min generasjons barndomsfortellinger. Det sitter kollektivt i helle fylket, samtidig som den aldri ble akseptert og tatt alvorlig fra myndighetenes side. Vi er et fylke med krigserfaring, kollektivt vet vi hvordan vi ble behandlet før, under og etter.</p> <p>Folk til folk samarbeidet med Russland er spennende og ikke minst møtet med en så stor kulturmasjon. Vi er positive, ikke naive, men jeg har aldri vært redd russerne. Finnmark ble invadert av søringer fra Europa og ble frigjort av russerne. Klart vi tenker annerledes enn Sør-Norge og det gjør oss forbandet når myndighetene omtaler oss som et problem fordi vi er positive til Russland.</p> <p>Friheten skal kues, men de hadde ikke regnet med opprør. Det er stor forskjell på Finnmarkinger og folk fra Troms. Martin Kolberg sa det til meg; «Det å slå sammen Troms og Finnmark går aldri bra». Det er to forskjellige samfunn og nå blir vi fremmed i eget fylke.</p>

*Denne siden er blank med hensikt.*

