

FYLKESKOMMUNENS LEGITIMITET – HVOR BLE DEN AV?

Av HARALD BALDERSHEIM OG HARALD TORSTEINSEN

The aim of this article is to analyse the dynamics of legitimacy disintegration with the Norwegian county council district as a case. The county council district is in the process of losing its support at national and local levels. Its operations are gradually being cut back and a few parties even want to do away with county council districts. This can be seen as a paradoxical development against the background of the much discussed "Regions of Europe" and the strengthening of the position of regions that is otherwise to be found throughout Europe, as well as in Nordic neighbouring countries. The article attempts to establish how far the disintegration of legitimacy of the county council district has gone and which factors are having an effect on this development. The material that is analysed concerns the attitudes of the regional levels. The analysis is being conducted from a constructive-contextual perspective. Regional (de)-construction is seen as a process of construction in which the media image has a central position. The media image of the county council district is modified by the contexts of the players. The support for the county council district clearly depends on the various local and regional contexts. The county council district can have an influence on some of these. It is here that the possible salvation, or fall, of the institution lies.

Innledning

Den norske debatten om fylkeskommunen har siden midten av 1990-tallet vært mer polarisert og mer kritisk overfor fylkeskommunen enn tilsvarende debatter i de andre nordiske land (Baldersheim med flere 2001).

Fra å ha vært inne i en sterk regionaliseringsprosess (med hensyn til fordeling av offentlige oppgaver og fullmakter) siden 1970-tallet har Norge på kort tid beveget seg over i noe som kan se ut som en avregionalisering. I forhold til forestillinger om framveks-

ten av et "regionenes Europa" (Harvie 1994, Kohler-Koch 1996, Keating og Loughlin 1997) står vi tilsynelatende overfor en norsk utakt. Er det en fylkeskommunenes legitimitetsforvitring vi står overfor? Hva kan i så fall forklare forvitringen?

I et europeisk perspektiv er det tydelig at regionaliseringen kan underbygges av nokså forskjelligartede begrunnelser og drivkrefter. Ofte er det identitetspolitiske krefter som det henvises til når regionaliseringen skal forklares (for eksempel Harvie 1994, Keating 1988). Det henvises da gjerne til regioner som Katalonia, Wales eller Sør-Tyrol, regioner med særskilte kulturelle kjennetegn. Innenfor den nye europeiske orden synes slike regioner å ha fått større spillerom. I Norden har begrunnelsene for fylkeskommunenes, amtskommunenes eller landstingenes roller snarere vært fordelingspolitiske - de har vært oppfattet som nyttige instrumenter i velferdsstatens tjeneste med territoriell fordelingsrettferdighet som mål (Hansen 1993). Redskaper for likhet heller enn forskjellighet har vært deres *raison d'être*. I stigende grad begrunnes regionaliseringen utviklingspolitisk på bakgrunn av europeisk integrasjon og markedenes globalisering (Clarke og Gaile 1998). Statene oppfattes ikke lenger som garantist for arbeid og vekst i regionene. En endogen regional utviklingspolitikk vokser fram, med mer aktive regioner i førersetet. "Suget fra Bryssel" gjennom EUs strukturfond forsterker denne tendensen (Kohler-Koch 1998). I forlengelsen av denne trenden ses regionene som aktører i "multi-level governance" i et

trekantspill med statene og EU-organene som to andre grupper av spillere (Marks med flere 1996). Regionenes grep etter en ny utviklingspolitisk rolle kan forklare mye av den regionale omstilling som foregår i Norden i dag. Denne omstillingen har vært mindre merkbar i Norge enn i de øvrige nordiske land, kanskje fordi trekraften fra Bryssel er mindre her. Det likevel neppe grunnlag for å tro at det fordelingspolitiske presset er svakere enn før. Hvordan kan så fylkeskommunenes problematiske stilling forstås?

Vi søker å besvare spørsmålet med utgangspunkt i et materiale om de regionale elitenes holdninger til fylkeskommunen. Vi skal se at holdningene var mer negative i 1999 enn de var i 1996. Artikkelen gir en beskrivelse av endringene og forsøker samtidig å forklare det som har skjedd. Materialet analyseres ut fra et konstruktivistisk-kontekstuellet perspektiv. Fylkeskommunen ses som uttrykk for et regionbyggende prosjekt, en konstruksjon. Regionbygging dreier seg om å skape og vedlikeholde regioner (Négrier 1998). En region som politisk-administrativ enhet er ikke noe naturgitt rom med klare og entydige grenser eller oppgaver. En politisk region blir skapt eller kjempet fram gjennom politiske prosesser og definisjoner. Paralleller kan lett trekkes til nasjonsbyggingsprosesser (Eisenstadt og Rokkan 1973). Regionbygging dreier seg om å skape og vedlikeholde legitimitet for en gruppe som autoritativt kan uttale seg eller fatte beslutninger på vegne av innbyggerne i et geografisk område. Avgrensningen av områ-

det er en del av skapingsakten og legitimitetskampen. Av og til skapes det ut fra politiske formål politiske regioner på tvers av det som geografer gjerne oppfatter som "naturlige" funksjonelle enheter. For eksempel har mange av de grenseregionale samarbeidsprosjekter Nordens regioner og kommuner er involvert i, et slikt preg (Østhol 1996, Goldsmith og Klausen 1997). Sharpe (1993) omtaler regioner som "beslutningsrom" mellom staten og kommunene. Et beslutningsrom er et sted der det kan treffes bindende og legitime avgjørelser. Et beslutningsrom kan imidlertid utvides, innsnevres, flyttes eller rives.

Bygging av legitimitet foregår i offentligheten. Offentligheten bæres i våre dager langt på vei oppe gjennom mediabilder. Fylkeskommunens legitimitet vil derfor sterkt preges av hvordan den presenterer seg selv og presenteres av andre i mediabildet (for en analyse av fylkeskommunen i mediabildet, se Langslet 1998). Vi antar likevel at mediabildet ikke mottas uniformt av alle politiske aktører. Bildet kan for det første være sammensatt. Det kan for det andre modifiseres av de *kontekster* som aktørene inngår i (eller deres "habitater", for å tale med Bourdieu (1973, 1996)). I denne analysen er det de modifiserende kontekstene søkelyset rettes mot, mediabildet av fylkeskommunen behandles ikke direkte. Vi søker å forstå hvordan sentrale aktører i fylkeskommunenes nære omgivelser oppfatter fylkeskommunen, og hvilke trekk ved konteksten det er som påvirker deres oppfatninger. Kontekstens hovedele-

menter består av aktørenes region, posisjon, verdiorientering og erfaringer. Disse elementene antas dels å modifiseres av og dels danne et motbilde til mediabildet i det offentlige rom. De kontekstuelle elementene og hypotesene som avledes, presenteres nærmere i avsnitt 3.

Når vi her velger å fokusere spesielt på elitenes holdninger, er det ut fra en oppfatning om at deres meninger må tillegges spesiell vekt dersom en skal forstå fylkeskommunens stilling i opinionen. Som ledere for forskjellige institusjoner og organisasjoner er de ikke bare mottakere av et mediabilde av fylkeskommunen, de vil også ha større muligheter for å påvirke andres oppfatninger enn det den gjennomsnittlige mann og kvinne har. I tillegg vil de i kraft av sin posisjon utøve betydelig kontroll over økonomiske og menneskelige ressurser, noe som kan ha stor innvirkning på hvor godt fylkeskommunen lykkes med sin politikk.

Bakgrunn: Fylkeskommunens skjebnetime

Årtusenskiftet innvarslet en skjebnetime for fylkeskommunen. Mot slutten av 1990-tallet ble de kritiske røstene flere og flere. Fremskrittspartiet hadde i nesten et tiår hatt nedlegging av fylkeskommunen på sitt program. På 1990-tallet kom Høyre etter. Høsten 2000 så også Arbeiderpartiet ut til å vakle i sin holdning til tross for den

nøkterne og på mange måter for fylkeskommunen positive analysen som ble presentert av Wilhelmsen-utvalget i innstillingen "Om arbeidsfordelingen mellom stat, region og kommune" (NOU 2000:22) sommeren 2000. Høsten 2000, i forkant av regjeringspartiets landsmøte var det diskusjon og strid internt i partiet, i forkant av landsmøtet. Fra ledelsen i partiet kom det forslag og signaler om overføring av ansvaret for sykehusene til staten, sammenslåing av dagens fylkeskommuner til færre og større enheter og avvikling av ordninga med direkte valg til fylkestinget. Dette skapte mange og til dels sterke reaksjoner rundt om i landet, særlig blant fylkespolitikkerne. På landsmøtet i november 2000 fikk ledelsen fullt gjennomslag for forslaget om å overføre sykehusene til staten. Om fylkeskommunens framtidige stilling ble det vedtatt et kompromiss om å opprettholde et folkevalgt, regionalt nivå, men med en understrekning av behovet for vesentlige forandringer.

Det kan se ut som et paradoks at en institusjon som tross alt er relativt velfungerende, ønskes så pass kraftig nedbygd. Fylkeskommunens svake posisjon i opinionen kan illustreres og dokumenteres på mange måter, for eksempel ved å vise til meningsmålinger, medieoppslag og offentlige uttalelser, sinte leserinnlegg og forskjellige vitenskapelige undersøkelser. Samtidig, og som en kontrast til dette, har vi altså Oppgavefordelingsutvalgets innstilling (NOU 2000:22) som tegner et annet og langt lysere bilde av fylkeskommunen. Utvalget konkluderer med at som de-

mokratisk eksperiment har ikke fylkeskommunen vært noen stor suksess, men lyspunktene er likevel mange (side 163). Det vises til at "den direktevalgte fylkeskommunen har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå". Videre pekes det på at kvinner og ungdom er kommet mer med i fylkespolitikken, at flere partier har oppnådd representasjon, og at fylkespolitikkerne nå tenker mer helhetlig og regionalt enn før. Men det er først og fremst som tjenesteprodusent at fylkeskommunen etter utvalgets mening har gjort en rimelig god jobb. Brukerundersøkelser har da også vist at så mange som 80% av de som bruker fylkeskommunale sykehus (side 136) og videregående skoler (side 146), er fornøyde med tjenestene. Etter utvalgets mening har fylkeskommunen derimot ikke lyktes så godt i rollen som samfunnsplanlegger og regional utvikler (side 164). Dette forklares med kommunal motvilje, manglende fylkeskommunal kontroll med mange beslutninger på regionalt nivå og tap av ansvar for viktige regionalpolitiske virkemidler (Statens nærings- og distriktsutviklingsfond eller bare SND). Utvalget mener likevel at fylkeskommunen ikke har utnytta det handlingsrommet den tross alt har på dette området. Utvalget avslutter sin evaluering av fylkeskommunen med følgende kommentar:

1. "[F]ylkeskommunen har aldri fått anledning til å spille den rollen som reformfedrene og -mødrene

tiltenkte den" (side 164).

2. "Viktige regionale oppgaver og virkemidler er av ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommunen har blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring" (side 165).

I og med statens overtakelse av sykehusene fra 1. januar 2002 er den situasjon punkt 2 beskriver, radikalt forandra. Statlige myndigheter har samtidig skapt betydelige forventninger om at reformen vil bli vellykka. Fallhøyden er derfor tilsvarende stor.

Om undersøkelsen

Høsten 1999 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant regionale eliter i 6 fylker. De 6 fylkene var Aust- og Vest-Agder, Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Troms. En tilsvarende undersøkelse ble gjort i 1996 i Buskerud, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Nordland (Torsteinsen 1998). Til sammen har vel 700 ulike typer ledere svart på tilnærmet samme spørreskjema i 10 fylker. Det er resultater fra disse undersøkelsene som er lagt til grunn for denne artikkelen. Utvalget av fylker ble gjort slik at fylkene kunne deles inn i to grupper: hhv. politisk-geografisk fragmenterte og integrerte fylker. Fragmenterte fylker er de som preges av en senterstruktur med en serie noenlunde like store og konkurrerende senterkommuner, mens integrerte fylker har ett klart dominerende fylkessenter.

Tankegangen bak denne inndelingen er at geografisk fragmenterte fylker også vil preges av en fragmentert fylkespolitikk der fylkespolitikkerne vil ha vanskeligere for å enes om en utbyggingspolitikk. Dette kan tenkes å gjøre fylkeskommunen mindre funksjonsdyktig, noe som igjen kan komme til å prege omgivelsenes holdninger til fylkeskommunen. "Fogderistrid" er et uttrykk som er kjent fra flere fylker. Som fragmenterte fylker har vi blant våre 10 fylker regnet Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland.¹

Undersøkelsene omfatter ledere fra privat næringsliv, organisasjoner og offentlig forvaltning. Utvalget av respondenter har i hovedsak fulgt samme kriterier for begge undersøkelser. Undersøkelsene omfatter for det første de regionale lederne for utvalgte *frivillige organisasjoner, næringsorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og politiske partier*. Mens vi i 1999 valgte å skille mellom næringsorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner, utgjorde disse én type organisasjoner i 1996-undersøkelsen. Næringsorganisasjoner omfatter i 1999 vesentlig primærnæringene, mens arbeidsgiverorganisasjoner domineres av regionale kontorer for Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). NHO har tidligere deltatt i det fylkeskommunale næringsutvalget sammen med Landsorganisasjonen (LO). Hvordan dette er i dag, etter at SND ble overført til staten, har vi ikke oversikt over. På den annen side deltar vanligvis både NHO og andre næringsorganisasjoner som viktige høringsinstanser i forbindelse med

fylkeskommunenes utarbeiding av fylkesplaner. De frivillige organisasjonene er inndelt i to hovedgrupper: humanitære og religiøse organisasjoner, og idretts-, kultur- og fritidsorganisasjoner. Disse er valgt ut fordi vi tror de er mer opptatt av hva fylkeskommunen driver med enn andre organisasjoner. Ikke minst er fylkeskommunens rolle i forbindelse med utdeling av midler til idrett og kultur interessant for den siste gruppa organisasjoner. Arbeidstakerorganisasjonene og fylkespartiene har av naturlige årsaker en svært nær kontakt med fylkeskommunen.

Den andre gruppa av ledere i undersøkelsen kommer fra offentlig forvaltning. Det dreier seg for det første om ledere innen *regional statsforvaltning*, det vil si avdelingsledere hos fylkesmannen, fylkesvegsjefer, fylkesarbeidssjefer, utdanningsdirektører og så videre. For det annet omfatter denne gruppa kommunale ordførere og rådmenn. Disse kan også omtales som *lokale eliter*, men vi har her kun valgt å betrakte dem som regionale eliter i og med at fokus er på fylkeskommunen. Den regionale statsforvaltning og kommunene er på mange måter konkurrenter til fylkeskommunen, både med hensyn til oppgaver, ressurser og makt. Regional statsforvaltning opptrer i tillegg som statens kontrollør, selv om denne rollen er tonet ned de senere år.

Videre ble spørreskjemaet sendt til *bedriftsledere*. I 1996 ble bare lederne for de 10-11 største bedriftene i hvert fylke spurt. I 1999 ble spørreskjemaet sendt til et større antall ledere av be-

drifter av *ulik* størrelse. Det betyr sannsynligvis at de nyeste tallene er mer representative for næringslivet som helhet. Det er vanskelig å ha noen sikker oppfatning av hvordan dette kan virke inn på resultatene. Vi antar at små og mellomstore bedrifter er noe mer avhengige av fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør enn de store bedriftene. På den annen side har fylkeskommunen tapt mye av kontrollen med de regionalpolitiske virkemidlene. Blant annet har fylkeskommunen mistet den direkte innflytelsen over bruken av de bedriftsrettede virkemidlene siden 1996, etter at ordninga med selvstendige distriktskontorer for SND ble gjennomført. Etter 1996 er det SNDs distriktskontorer som mottar og behandler bedriftenes søknader om utviklingsmidler, ikke fylkeskommunen. Fylkeskommunene er tildelt rollene som strategisk medspiller og generell premissleverandør for SNDs virksomhet. Dermed kan fylkeskommunen ha blitt mindre interessant og relevant for næringslivet i løpet av siste halvdel av 90-tallet.

I 1996-undersøkelsen hadde vi også med nasjonale eliter, slike som departementale ledere, stortingsrepresentanter og ledere for utvalgte nasjonale organisasjoner. Disse vil ikke bli omtalt i denne artikkelen (se Torsteinsen 1998). I 1999 oppnådde vi en svarprosent på 54, sammenlikna med 56 i 1996. Svarprosenten i den nyeste undersøkelsen varierte fra 39% for partilederne til 86% for lederne i næringsorganisasjonene. Antall svar var i 1996 301 og i 1999 395. I og med at vi har å gjøre med ei opptatt gruppe personer, må vi si oss rimelig

godt fornøyd med svarandelen.

Ved sammenligning av resultater fra de to undersøkelsene, kan det i prinsippet være et problem at de representerer to forskjellige utvalg av fylker. Noe av eventuelle forskjeller kan tenkes å skyldes forskjeller i kjennetegn ved de to sett av fylker. Imidlertid er utvalget av fylker forsøkt gjort slik at utvalgene skal være så like som mulig på sentrale kriterier. Det er allerede nevnt at begge utvalgene består av henholdsvis fragmenterte og integrerte fylker. Dessuten er landsdelsdimensjonen ivaretatt i begge utvalg med en tilnærmet lik spredning på landsdeler (i begge utvalg er Sør-/Vestlandet, Østlandet og Nord-Norge representert; ved en mer finmasket inndeling framkommer det at sørlandsregionen bare er med i det siste utvalget og trøndelagsregionen bare med i det første utvalget). Dersom sentrum-/periferi-sillet og motkultur-effekten (Bjørklund 1999) skulle ha noen innvirkning, vil dette fanges opp i begge utvalg. Størrelsesvariasjonen er også noenlunde om, ikke helt den samme i begge utvalg (116 000 innbyggere skiller største og minste fylke i 1996-utvalget mens 85 000 skiller i 1999-utvalget). Alt i alt vil vi altså si at det er forsvarlig å sammenligne resultater fra de to undersøkelsene. Den sammenfattende statistiske analysen gjøres likevel bare på det siste utvalget.

En modell for å forstå regionale eliters holdninger til fylkeskommunen

Som nevnt innledningsvis betraktes materialet som uttrykk for et regionbyggingsprosjekt der søken etter legitimitet for handling på vegne av et territorium er det sentrale elementet. I prosjektet deltar det en rekke konstruktører. Konstruksjonen foregår i offentligheten og kommer til uttrykk hos enkeltaktører i form av holdninger til fylkeskommunen. Holdningene antas å avspeile et mediabilde som modifiseres av regionale og lokale kontekster. Analysen tar for det første sikte på å presentere holdingene til fylkeskommunen blant de regionale elitene. For det andre tas det sikte på å analysere de modifierende effektene som forskjellige kontekstuelle elementer har på holdningene. De kontekstuelle elementene består av kjennetegn ved *regionen* respondenten befinner seg i, hans/hennes *posisjon* (avhengig av hva slags relasjon lederens organisasjon har til fylkeskommunen), *verdiorienteringer*, *egne erfaringer* med fylkeskommunen og *personlige egenskaper*. Nedenfor formuleres det hypoteser i tilknytning til disse elementene.

Fragmenteringshypotesen: Som nevnt innledningsvis er fylkene gruppert som henholdsvis fragmenterte og integrerte fylker. Fragmenterte fylker er uten ett klart, dominerende sentrum, men består i stedet av en rekke omtrent like, store konkurrerende kommuner. I fragmenterte fylker antas det å være

mye vanskeligere å nå fram til omforente beslutninger om fordelings- og utviklingsspørsmål. Transaksjonskostnadene i beslutningsprosessene blir høye. I slike fylker antas den fylkeskommunale beslutnings- og handlingsevnen å være svakere enn i mer integrerte fylker, noe som igjen vil slå negativt ut på holdningene til fylkeskommunen.

Sentrum-periferi-hypotesen: Fylkeskommunen har tradisjonelt vært de små landkommunenes og periferiens arena. Fram til 1964 utgjorde ordførerne i landkommunene *ex officio* fylkestinget. Også etter 1976 har fylkeskommunene særlig tjent periferi-kommunene og har vært et viktig instrument for regional utjamning (Hansen 1993). Det er derfor grunn til å anta at fylkeskommunens forsvarere i særlig grad vil finnes i de typiske utkantkommunene mens urbane kommuner kan tenkes å oppleve fylkeskommunen som en konkurrent eller som et nivå de kan klare seg uten.

Størrelshypotesen: Holdningene kan også henge sammen med fylkeskommunenes funksjonsevne. Det hevdes ofte at mange av fylkeskommunene er for små til å ivareta mer teknisk krevende oppgaver i dagens samfunn (størrelsen varierer fra omkring 74.000 innbyggere i Finnmark til 432.000 i Hordaland og 500.000 i Oslo; fylkene i vårt materiale varierer fra 101.000 i Aust-Agder til 243.000 i Møre og Romsdal). Særlig hevdes dette i debatten om fylkeskommunene som sykehusansvarlige. Fylkesinndelingen er utformet for andre forhold, sies det. Det kan derfor tenkes at støtten til fylkeskommunene er særlig svak i de

minste fylkene, der opplevelsen av funksjonssvikt kan være sterkere enn i de større fylkene.

Identitetshypotesen: Holdningene kan også tenkes av være preget av en fylkesidentitet eller fraværet av en slik identitet. Fylkeskommunens funksjonsdyktighet som politisk organ kan tenkes å kreve at folk opplever fylket som et naturlig fellesskap som de identifiserer seg med og fylkeskommunen som et naturlig uttrykk for dette fellesskapet. Dersom en slik identifisering finnes, vil folk antakelig lettere akseptere enkeltbeslutninger som kan gå mot egne interesser. Foreligger ikke en slik identitet, vil kanskje beslutningsnederlag lettere skape motvilje mot hele institusjonen. Derfor antar vi at det vil være mer oppslutning om fylkeskommunen i fylker som preges av en viss fylkesidentitet, sammenlignet med fylket hvor identiteten er svak. Identitet kan tenkes å fungere på tilsvarende måte som sosial kapital slik det er framstilt av Robert Putnam (1993). Med sosial kapital mener han "features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (side 167). Sosial kapital eller høyt nivå av gjensidig tillit blant samfunnsmedlemmene disponerer for samarbeidsvillighet og er derfor en smurning for kollektiv handling. Dersom elitene deler en felles identifikasjon med et territorium (fylke), en følelse av tilhørighet og tilknytning, kan det tenkes å gjøre det lettere å overvinne sosiale barrierer og mistenksomhet innenfor fylket. Særlig i fylkeskommunens rolle som regional

utviklingspartner er evne til samhandling på tvers av organisasjonsgrensene viktig.

Institusjonsforkjemperhypotesen: Ledere antas å være forkjempere for sine respektive institusjoner. Noen av dem ser muligheter til å fremme sine institusjoners interesser gjennom et tett samarbeid med fylkeskommunen. An-

dre føler de kan klare seg på egen hånd. Atter andre ser kanskje fylkeskommunen som en konkurrent for egen institusjon slik at institusjonen ville stå sterkere om fylkeskommunen ikke fantes eller ble svekket. I boks 1 har vi antydning hvilke relasjoner til fylkeskommunen som er mest sannsynlige.

Boks 1: Fylkeskommunens relasjoner til andre institusjoner

Deltakerrelasjon:	Klientrelasjon:	Konkurrentrelasjon:	Kontrollørrelasjon:
-Fylkesparti	-Idrett/kultur/fritid	- Reg. statsforvaltning	-Reg. statsforvaltning
-Arbeidstakerorg.	-Mindre kommuner	-Større kommuner	
-Arbeidsgiverorg.			
-Næringsorg.			

Vi antar at det særlig er ledere i institusjoner med en konkurrent- og/eller kontrollørrelasjon til fylkeskommunen som vil preges av negative holdninger. Der forholdet til fylkeskommunen preges av en deltaker- eller klientrelasjon, vil holdningene være mer positive.

Modifiserende variable

De strukturelle forhold som hypotesene ovenfor påpeker, kan tenkes å bli modifisert av mellomliggende variable som gjelder *aktørenes egne erfaringer og egenskaper*. Kontakt mellom de regionale elitene og fylkeskommunen skaper egne erfaringer, som igjen antas å redusere avstand, fjerne myter og skape tillit. Jo mer kontakt, desto mer positive holdninger forventer vi at elitene har til fylkeskommunen. På den annen side

trenger ikke all kontakt å påvirke holdninger like sterkt. Vi antar at kontakt drevet fram av egen nytte eller andre instrumentelle hensyn har mindre betydning for holdningsdannelsen enn kontakt basert på et bredere grunnlag. Erfaringer som elitene høster gjennom sin kontakt med fylkeskommunen, virker inn på holdningene deres. Erfaringene avspeiler i alle fall delvis fylkeskommunens funksjonsdyktighet ("institutional performance"). Det betyr blant annet at positive erfaringer kan endre negative holdninger og negative erfaringer kan skade positive holdninger. Samtidig kan det tenkes at de som allerede har negative holdninger, tolker nye erfaringer negativt uansett, og motsatt, at de som har positive holdninger tolker nye erfaringer positivt. Forholdet mellom erfaringer og holdninger er med andre ord prega både av

enveis påvirkning og gjensidig påvirkning (rekursivitet). Videre kan holdningsdannelse styres av aktørens *normative orienteringer*. Med dette begrepet tenker vi på hvilke forhold ved fylkeskommunen det er lederne setter pris på. Er det demokrati, er det effektivitet, eller hva er det?

Generasjons- og kjønnshypotesen: Dagens fylkeskommune er et resultat av reformer båret fram på det tidlige 1970-tall, da demokratiseringsidealene stod særlig sterkt. En ny generasjon av beslutningstakere identifiserer seg kanskje ikke like sterkt med disse idealene og stiller dermed andre forventninger til regionale institusjoner. Det er kanskje en generasjonskløft i synet på fylkeskommunene på den måten at fylkeskommunen har mer støtte blant de eldre beslutningstakerne enn blant de yngre. Videre er kvinnene kommet sterkere med i det offentlige liv siden 1970-tallet. Kvinner opplever kanskje derfor også at fylkeskommunen ikke er "deres" institu-

sjonen og er dermed mer lunkne i sin støtte enn mennene er. Vi kan derfor forvente å finne både en generasjons- og en kjønnskløft i synet på fylkeskommunen.

De regionale elitenes holdning til fylkeskommunen: Et svakt fundament som forvitrer

Både i 1996 og i 1999 ble lederne bedt om å ta stilling til 10 ulike påstander om fylkeskommunen. Påstandene var formulert slik at de skulle fange opp både generelle holdninger og mer spesifikke oppfatninger. Tabell 1 viser den totale andel som sa seg enige i de forskjellige påstandene.

Tabell 1: Regionale eliters holdning til fylkeskommunen 1996 og 1999. Prosent.

Påstander:	1999			1996*		
	Enig	Vet ikke	(N)	Enig	Vet ikke	(N)
Fylkeskommunen bør beholdes slik den er i dag	15	7	385	31	8	297
Fylkeskommunen bør beholdes, men direkte valg til fylkestinget bør opphøre	18	11	365	25	12	284
Fylkestinget bør velges indirekte av kommunestyrene i fylket (slik det var før 1975)	28	15	369	33	13	283
Fylkeskommunen har utspilt sin rolle som selvstendig politisk-administrativt styringsnivå	64	8	390	44	12	295
Fylkespolitikkerne har liten reell makt; det er den fylkeskommunale administrasjon som bestemmer det meste	39	16	393	26	23	291
Det fylkeskommunale selvstyret er lite reelt; mesteparten bestemmes av staten	68	9	386	49	12	292
Ansvar for sykehusene bør overføres fra fylkeskommunen til staten	74	5	393	64	9	301
Ansvar for de videregående skolene bør overføres fra fylkeskommunen til staten eller kommunene	67	6	395	50	8	300
Ansvar for SND-midlene bør føres tilbake til fylkeskommunen fra staten	36	16	391			
Ansvar for SND-midlene bør overføres fra fylkeskommunen til staten				31	15	296
Fylkesgrensene bør reguleres slik at fylkeskommunene blir større	47	17	388	21	18	296

* Nasjonale eliter er tatt ut av 96-materialet for at de to datasettene skulle bli sammenliknbare.

Datasettene fra de to årene omfatter som vi tidligere har vært inne på, to ulike grupper fylker. Det betyr at noe av forskjellen i prosenttallene kanskje kan tilskrives dette. På den annen side er forskjellene så vidt store at vi tror det indikerer en generell opinionsendring i løpet av 3-års perioden. En slik endring er forståelig og sannsynlig tatt i betraktning den økende og sterke fokusering som har vært på fylkeskommunen de siste åra. La oss se litt nærmere på de endringer som har skjedd. For det første tyder tallene i tabell 1 på at oppslutninga om fylkes-

kommunen er blitt betydelig svekka blant de regionale elitene. Andelen som ønsker å beholde dagens fylkeskommune, er skrumpa inn fra 31% til 15%. Andelen som mener fylkeskommunen har utspilt sin rolle som selvstendig styringsnivå, har økt fra 44% til 64%. For det annet har mistilliten til hvor reelt det fylkeskommunale selvstyret er, og hvor mye makt fylkespolitikkerne har i forhold til administrasjonen, økt. En kan ikke se bort fra at disse to utviklingstrekkene henger sammen med det første i den forstand at økt statlig intervensjon og økt

administrativ styring fjerner mye av hensikten med dagens fylkeskommune. Det er en markert økning i andelen som mener at det fylkeskommunale selvstyret er lite reelt, det mest bestemmes av staten. For det tredje var det en stor andel ledere som gikk inn for å tømme fylkeskommunen for oppgaver allerede i 1996. I 1999 var denne andelen blitt enda større. Tre av fire ledere ville da at staten skulle overta sykehusene, noe som kanskje ikke er så overraskende sett på bakgrunn av den intense mediefokusering som har vært på problemer innen sykehussektoren over lang tid. Men det at så mange som to av tre i 1999 ønska å ta de videregående skolene fra fylkeskommunen, må sies å være uventa. Saka står ikke på den samfunnspolitiske dagsorden og er, såvidt vi vet, ikke noen sak i de politiske partiene eller i de store organisasjonene. Et slikt standpunkt må derfor ses som ytterligere et uttrykk for hvor svakt fylkeskommunen står. Det er kun innen næringspolitikken at et betydelig mindretall vil styrke fylkeskommunens rolle. 36% vil føre SND tilbake fra staten til fylkeskommunen. Et fjerde og siste moment som vi vil trekke fram av tabell 1, er at andelen "vet ikke"-svar har gått ned. Dette tyder på at flere nå har gjort seg opp en mening om de problemstillinger spørreundersøkelsen berører.

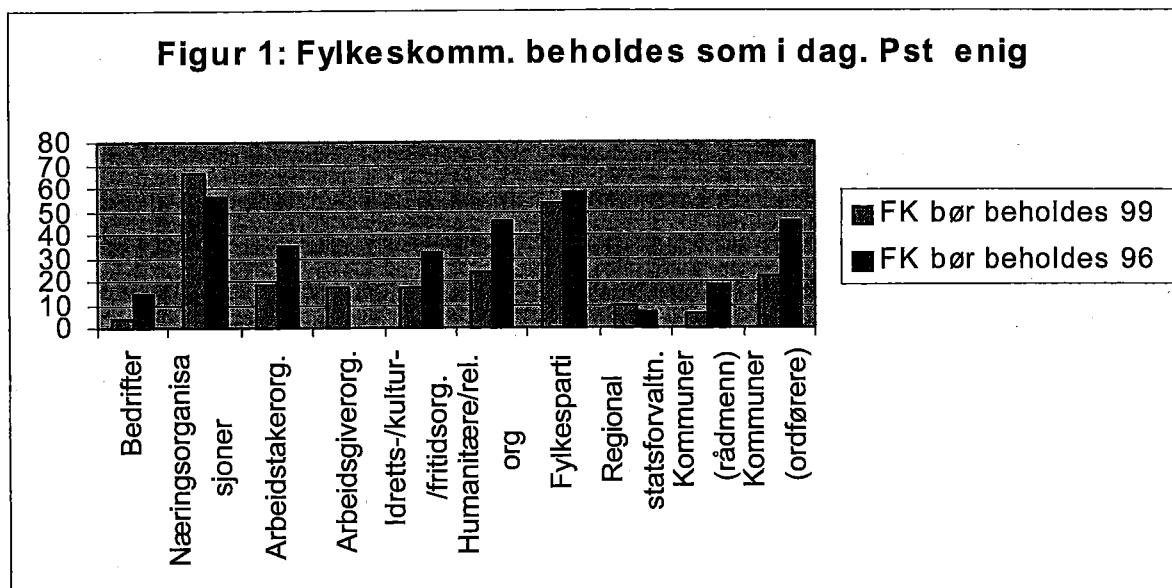
Institusjonell tilknytning og holdning til fylkeskommunen

Hvordan virker lederne institusjonelle tilknytning inn på deres holdninger til fylkeskommunen? De ulike elitegruppene opererer til daglig innen avgrensede institusjonelle og organisatoriske kontekster. Disse kontekstene representerer ulike utkikksposter som bidrar til å gi lederne forskjellige "synsvinkler" på fylkeskommunen. I det følgende skal vi ta for oss et utvalg av de påstandene som ble lista opp i tabell 1. Vi skal vise hvilke holdningsendringer som har skjedd i tidsrommet 1996-99 hos forskjellige regionale eliter.

Støtten til fylkeskommunen er i ferd med å forsvinne

Figur 1 illustrerer at mye av den støtten fylkeskommunen hadde hatt, var i ferd med å forvitne mot slutten av 1990-tallet. Blant tidligere støttespillere som organisasjonsledere² og ordførere var oppslutninga om dagens fylkeskommune halvert i løpet av tre år.

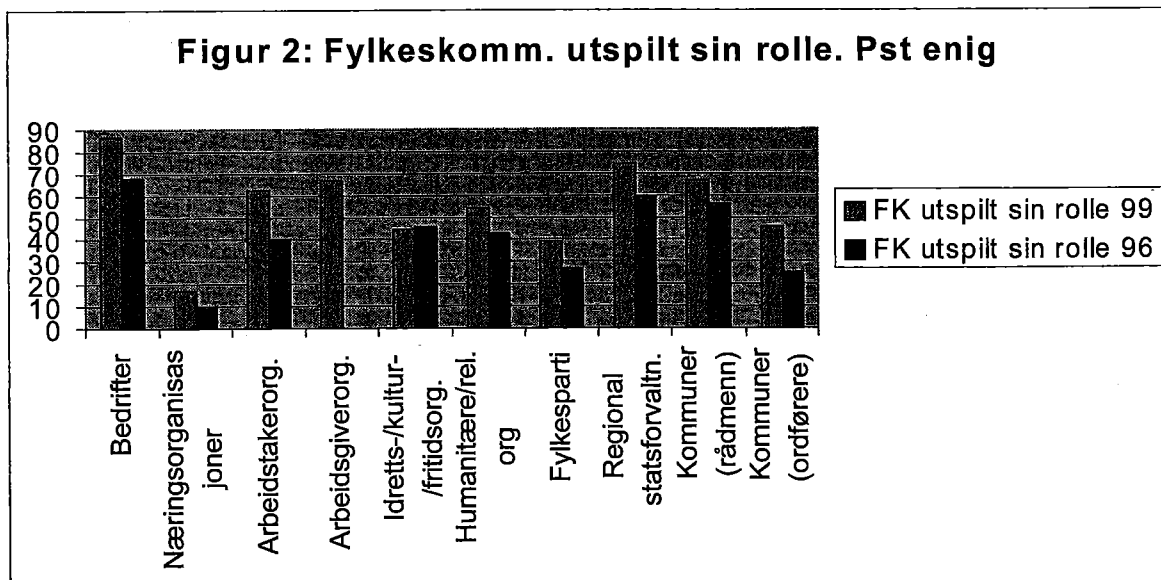
Figur 1: Fylkeskomm. beholdes som i dag. Pst enig



Det var kun fylkespartilederne³ som fortsatt gav fylkeskommunen sterk støtte. Blant bedriftsledere og rådmenn var den fra før beskjedne oppslutninga mer enn halvert, mens ledere innen regional statsforvaltning var litt mer positive i 1999 enn i 1996. Andelen blant disse siste som ønsker å opprettholde dagens fylkeskommune var likevel ikke høyere enn cirka 10%.

Også når de regionale elitene ble bedt om å forholde seg til en så klar uttalelse som at "fylkeskommunen har utspilt sin rolle som selvstendig politisk-administrativt styringsnivå", ser vi at oppslutninga om fylkeskommunen synker. Lederne for idrettskultur- og fritidsorganisasjonene var de eneste som avvek fra dette mønsteret. Det går fram av figur 2.

Figur 2: Fylkeskomm. utspilt sin rolle. Pst enig



I likhet med i 1996 er oppslutninga om fylkeskommunen minst blant bedriftsledere og administrative eliter. De administrative elitene, det vil si ledere innen regional statsforvaltning og kommunale rådmenn, representerer organisasjoner som til en viss grad konkurrerer med fylkeskommunen om oppgaver, ressurser og makt. Regional statsforvaltning har dessuten enkelte kontrolloppgaver i forhold til fylkeskommunen. Vi antar at slike forhold *kan* spille inn på holdningene til disse lederne, selv om det er umulig å si hvor mye.

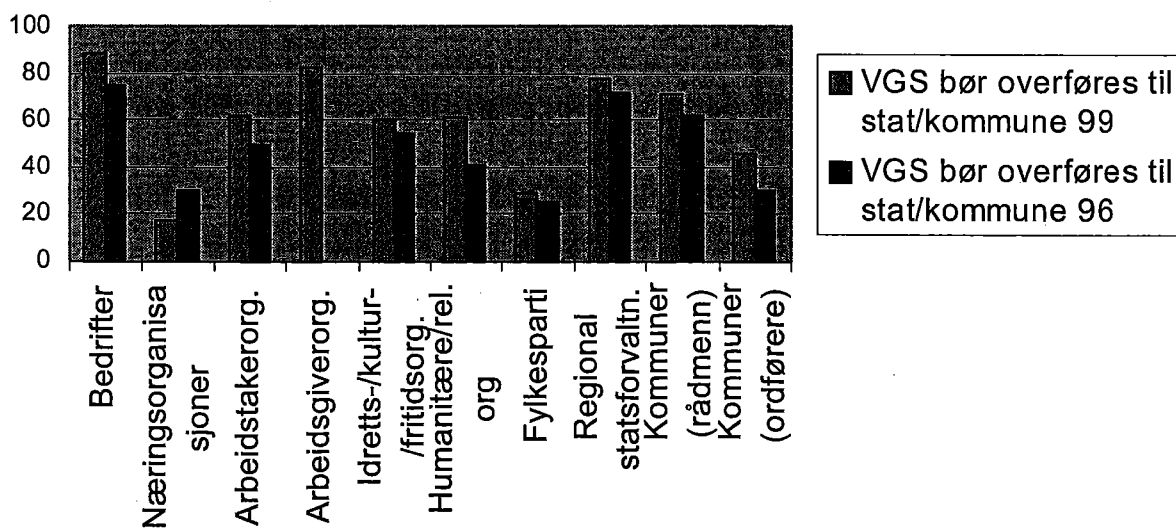
Sterk oppslutning om å tømme fylkeskommunen for funksjoner

Det er velkjent at mange ønsket å overføre ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunen til staten. At dette

ønsket også var utbredt blant de regionale elitene, gir tabell 1 klart vitnesbyrd om. I 1999 fikk dette standpunktet støtte fra 60% eller flere i 8 av de 10 ledergruppene i undersøkelsen. Det var bare blant fylkespartilederne og lederne for næringsorganisasjonene (det vil si innen primærnæringene) at støtten var klart mindre. I løpet av 2001 ble et forslag om å overføre sykehusene til staten utredet med hurtigtogsfart, vedtatt av Stortinget og gjennomført fra 1. januar 2002. Opinionen ute i fylkene var forbausende taus i denne prosessen. Tallene i tabell 1 kan gi noe av forklaringa på det.

Det er imidlertid mer overraskende og dermed mer interessant å se hvor mange som ønska å overføre den videregående skolen fra fylkeskommunen til staten eller kommunene (jmfør figur 3).

Figur 3: V.gående skole til stat/kommune. Pst enig



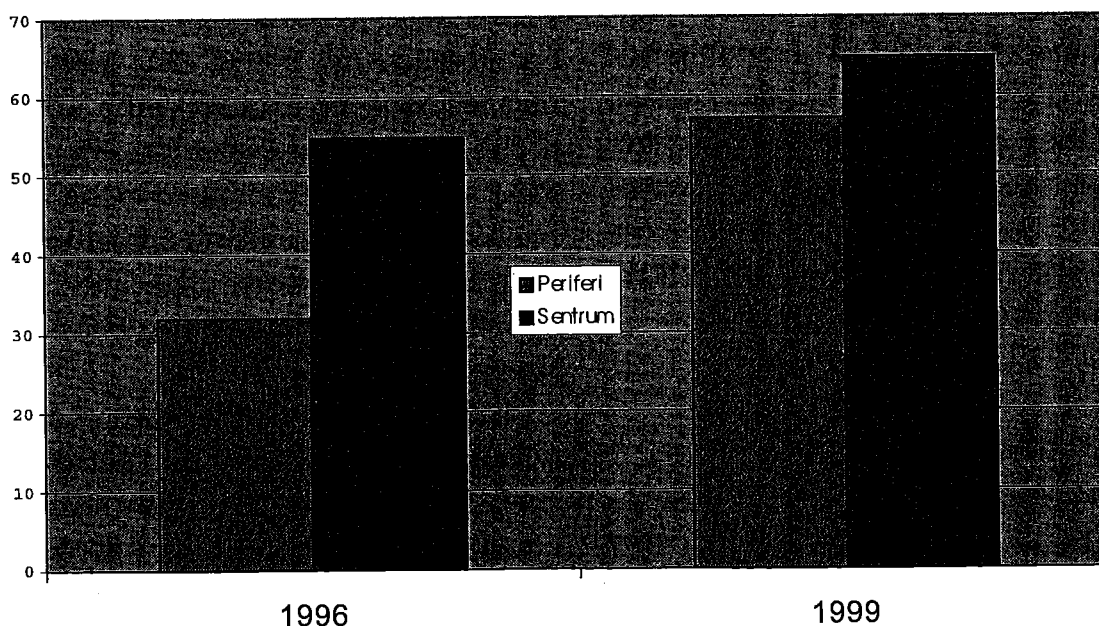
I 7 av 10 ledergrupper er det 60% eller flere som går inn for dette. Igjen er det lederne i (primær-) næringsorganisasjonene og fylkespartiene som er mest mot en slik endring. Mer enn halvparten av ordførerne er fortsatt mot en slik overføring, men andelen skeptikere er klart synkende. På ett område ønsker likevel enkelte eliter å overføre oppgaver fra staten til fylkeskommunen. Det gjelder ansvaret for et viktig næringspolitisk virkemiddel som Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Blant ordførere, ledere for næringsorganisasjoner og fylkespartier vil 50% eller flere føre SND tilbake til fylkeskommunen (data ikke gjengitt).

Denne gjennomgangen har vist at flertallet av de regionale elitene har en negativ holdning til fylkeskommunen. Holdningene ser ut til å ha beveget seg ytterligere i negativ retning i tidsrommet 1996-99. Den støtten fylkes-

kommunen har hatt tidligere, er i ferd med å forvitte. Samtidig er tilliten til hvor reelt det fylkeskommunale selvstyret er, lav og synkende. Som om ikke det var nok, ønsker svært mange å frata fylkeskommunen ansvaret for viktige oppgaver som sykehus og videregående skoler. Det er kun innen området regional utvikling og næringsutvikling at fylkeskommunen ser ut til å nyte en viss tillit. Fylkeskommunens viktigste og mest trofaste støttespillere er lederne innen (primær-) næringsorganisasjonene og fylkespartiene. De kommunale ordførerne er fortsatt relativt positive til fylkeskommunen, men her synes holdningene å være på gli i mer negativ retning.

Når analysen begrenses til de *kommunale* lederne (ordførere og rådmenn), framkommer det et klart *sentrum-periferi-skille* (jamfør figur 4).

Fig. 4. "FK har utspilt sin rolle". Pst. enig. Ordførere, rådmenn



Figuren viser for det første en kontrast mellom sentrale og perifere kommuner i støtten til fylkeskommunen både i 1996 og i 1999⁴. Ordførere og rådmenn fra periferien støtter mer opp om fylkeskommunen enn sentrumslederne gjør. For det andre viser figuren at denne kontrasten er betraktelig redusert på de tre årene. Forskjellen var på nærmere 20 prosentpoeng i 1996 men var redusert til under 10 poeng tre år senere. I begge strøk var altså støtten gått tilbake. Det må være særlig foruroligende for fylkeskommunene at støtten slik reduseres blant de tradisjonelle forsvarerne i utkantkommunene.

Kontakt, erfaring og verdiorientering

Hvor ofte har egentlig ulike regionale eliter kontakt med fylkeskommunen? Hvilke erfaringer gjør de seg gjennom denne kontakten? Hvilke verdier ved fylkeskommunen legger de forskjellige lederne størst vekt på? I det følgende skal vi først analysere hvordan kontakt, erfaring og verdiorientering varierer med institusjonell tilknytning. Dernest skal vi se på hvordan disse variablene påvirker holdningene til fylkeskommunen.

Kontakt

Fylkeskommunens kontakt med de regionale elitene er noe mindre i 1999 enn i 1996. Om dette skyldes en reell reduksjon i kontakten, eller forskjeller

i kontakthypighet mellom de to gruppene fylker, vet vi ikke. Undersøkelsen viser at en stor andel ledere har relativt hyppig kontakt med fylkeskommunen. I begge datasettene har mer enn 60% kontakt minst én gang pr. måned. På den annen side har denne andelen sunket med 10% fra 1996 til 1999. Det er den ukentlige kontakten som har sunket mest. Andelen ledere som sjelden eller aldri har kontakt med fylkeskommunen, har i samme tidsrom økt fra 6% til 11%, altså nesten en fordobling.

Hvilke typer ledere er det så som først og fremst har kontakt med fylkeskommunen? I 1999 som i 1996 var det ledere fra nærings-/arbeidsgiverorganisasjoner, fylkesparti, arbeidstakerorganisasjoner og offentlig sektor som stod for mesteparten av kontakten. Bedriftslederne og lederne for de frivillige organisasjonene hadde minst kontakt. De aller fleste regionale elitene hadde imidlertid sjeldnere kontakt med fylkeskommunen i 1999 enn i 1996. Det har vært en særlig sterk tilbakegang i andelen som har *ukentlig* kontakt blant bedriftsledere (fra 38% til 4%), ledere for arbeidstakerorganisasjoner (fra 50% til 23%) og fylkespartiledere (fra 58% til 33%). I tillegg har det skjedd en sterk reduksjon i den ukentlige og månedlige kontakten mellom ledere i humanitære og religiøse organisasjoner og fylkeskommunen.

Inntrykket en sitter igjen med, er at fylkeskommunen er i ferd med å miste kontakt med viktige deler av det sivile samfunn, mens kontakten med øvrige regionale eliter opprettholdes som følge av nødvendighet (deltakerrelasjon med

arbeidstakerorganisasjoner og fylkesparti) og felles tilhørighet til offentlig sektor (kontrollør- og konkurrentrelasjon). Unntaket fra dette mønsteret er lederne for nærings-/arbeidsgiverorganisasjonene som fortsatt har mye kontakt med fylkeskommunale myndigheter.

Erfaringer

Gjennom sin kontakt med fylkeskommunen høster de regionale elitene forskjellige *erfaringer*. For å kartlegge dette har vi bedt lederne om å ta stilling til 18 ulike utsagn, halvparten positive og halvparten negative. Resultatet framgår av tabell 2.

Tabell 2: Lederes erfaringer ved kontakt med fylkeskommunen. Prosent.

Utsagn	1999		1996	
	Enig	Vet ikke	Enig	Vet ikke
Det er lett å få til en samtale eller et møte når vi ber om det	80	9	82	9
Vi blir ofte invitert til samtaler og møter	32	10	28	8
Vi møter stor imøtekommenhet og velvilje	55	23	63	24
Fylkeskommunen tar vanligvis hensyn til våre synspunkter	30	32	37	35
Fylkeskommunen er lite byråkratisk	13	15	22	27
Fylkeskommunen er handlekraftig og resultatorientert	15	23	22	36
De administrative lederne i fylkeskommunen er dyktige	54	33	64	30
De politiske lederne i fylkeskommunen er dyktige	29	44	47	41
Opplever at fylkeskommunen og vi er på samme lag	30	29	46	28
Vi blir ofte behandlet på en avvisende måte	12	14	3	8
Saker som berører oss blir ikke fulgt opp godt nok	36	25	30	27
Fylkeskommunale ledere har sjelden tid til å ta i mot oss eller prate med oss	13	19	10	15
Fylkeskommunen er mer opptatt av regler og prosedyrer enn av resultater	33	25	23	27
Fylkeskommunen favoriserer særinteresser	24	31	20	34
Fylkeskommunen mangler kunnskap om våre problemer	38	19	37	18
Fylkeskommunen har liten forståelse for våre problemer	33	25	21	25
Fylkeskommunen er lite samarbeidsvillig	17	22	5	17
Fylkeskommunen oppleves alt i alt som en motspiller	18	19	9	12

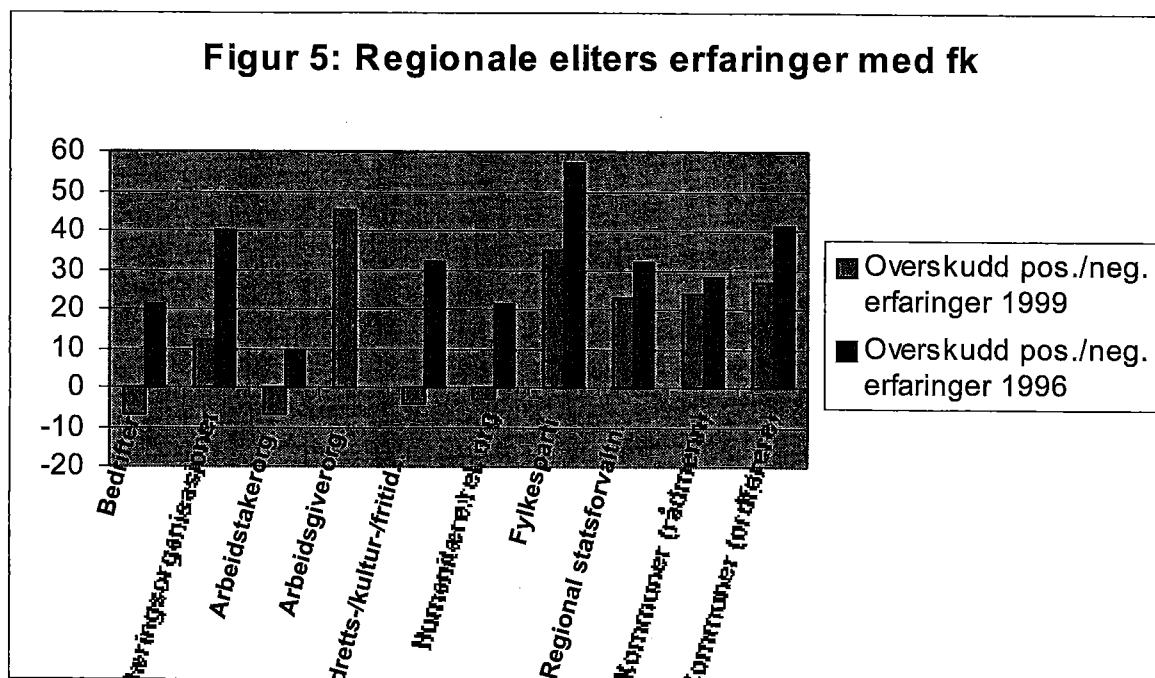
Spm.: "Kan du si noe om hvilke erfaringer du har gjort i din kontakt med fylkeskommunen?" Svaralternativ: Ja/enig, nei/uenig ikke, vet ikke/passar ikke. Spørsmålet er kun stilt til respondenter som faktisk har hatt kontakt med fylkeskommunen.

Tallene vitner om at de lederne som deltok i 1999-undersøkelsen, har klart dårligere erfaringer med fylkeskommunen enn de som deltok i 1996. Igjen så vet vi ikke om denne endringen skyldes systematiske forskjeller mellom de to fylkesgruppene, eller om fylkeskommunens "institutional performance" er blitt dårligere i løpet av de tre åra. En tredje mulig forklaring er at de regionale elitenes forventninger og

holdninger har endra seg. Dersom det siste er tilfelle er det nærliggende å anta at de siste års offentlige debatt og økt mediefokusering har hatt sitt å si.

Spørsmålet er så om de ulike regionale elitene høster ulike erfaringer når de har kontakt med fylkeskommunen. I 1996 dominerte de positive erfaringene i *alle* ledergrupper (jamfør figur 5).

Figur 5: Regionale eliters erfaringer med fk



Fylkespartilederne, næringsorganisasjonslederne og ordførerne var særdeles godt fornøyde. Tre år senere har bildet forandret seg. Blant bedriftslederne og lederne for arbeidstakerorganisasjonene og de humanitære og religiøse organisasjonene har de negative erfaringene blitt flere enn de positive. Forandringa fra 1996 må sies å ha vært relativt sterk. Fallet i overskuddet av positive erfaringer har vært betydelig blant tidligere viktige støttespillere, de politiske elitene.

Verdiorientering

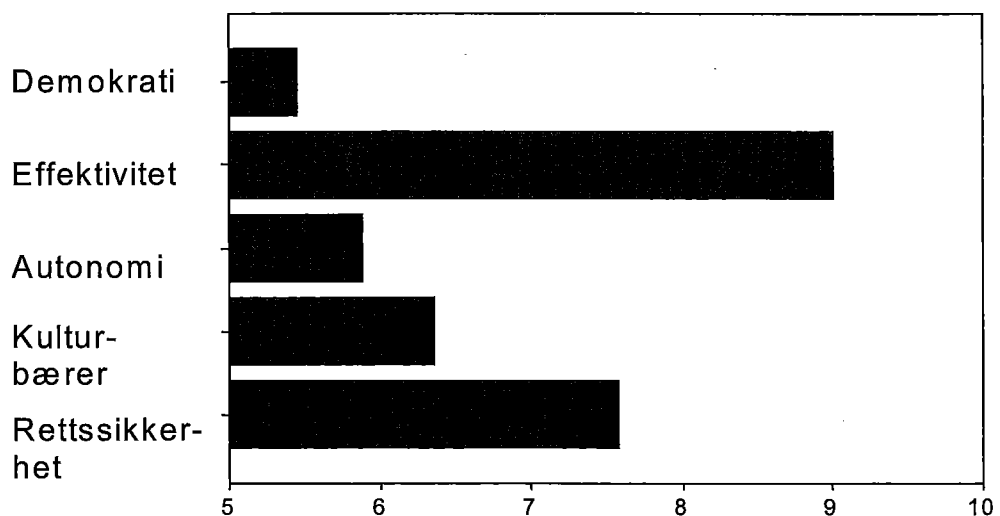
Vi antar at en institusjons legitimitet avledes ikke bare av hvor godt den ivaretar oppgaver og løser løpende problemer men også av i hvilken grad dens virkemåte gir inntrykk av å avspeile mer grunnleggende verdier og mål som verdsettes høyt av forskjellige grupper i samfunnet. Vi spurte derfor hvilke verdier eller hensyn som etter ledernes mening *burde* prege fylkeskommunen i dens virke. Fylkes-

kommunens innføring (eller relansering) i 1975 skjedde både med henvisning til demokratiske verdier, fordelingseffektivitet og ønsker om et mer selvstendig regionalt forvaltningsnivå (blant annet uttrykt gjennom en et klarere skille mellom fylkesmannens og fylkeskommunens forvaltning). Dessuten ble fylkeskommunen gjort til en regional kulturbærer gjennom ansvar for kulturinstitusjoner og støtteordninger for kulturlivet. Hvilke sider ved fylkeskommunen er det ledergruppene legger vekt på i sin vurdering av fylkeskommunen: Fylkesdemokratiet, effektivitet i oppgaveløsningen eller andre verdier og hensyn?

Respondentene ble forelagt en liste på 18 oppgaver og verdier i 1999 (14 i 1996). På en skala med verdier fra 0 til

10 kunne de markere hvor viktig det enkelte hensyn var for dem. For å forenkle den videre framstilling har vi gruppert disse valgene i fem kategorier: Demokrati, autonomi, effektivitet, rettssikkerhet og kulturforsvar. Figur 6 viser i hvilken utstrekning lederne vektla disse fem typene av verdier i 1999. Effektivitet med hensyn til serviceproduksjon og ressursforvaltning får ubetinget størst tilslutning som vurderingskriterium på tvers av ledernes institusjons- og organisasjonstilknøyning. Dette kriteriet er det som fylkeskommunen først og fremst bedømmes ut fra i ledergruppen samlet. Dernest kommer rettssikkerhet og kulturforsvar, mens hensynet til at fylkeskommunen er demokratisk styrt, kommer sist på listen.

Fig. 6: Fylkeskomm.verdigrunnlag: Hvilke verdier ledere legger vekt på 1999. Skala 0-10



Den relative vektleggingen av de forskjellige kriteriene hadde holdt seg forbausende stabil fra 1996 til 1999, men det var en del karakteristiske forskjeller mellom ledere fra forskjellige institusjoner (data gjengis ikke): Ordførerne og de politiske partiene er rimeligvis nokså opptatt av fylkeskommunen som demokratisk arena, mens næringslivet og statsforvaltningen ikke bryr seg noe særlig om folkevalgt styring av fylket. Sistnevnte grupper ser heller ikke noe stort behov for forsvar av den regionale autonomi mens de politiske miljøene derimot understreker fylkeskommunens uavhengighet i forhold til staten. Det er altså blant den regionale eliten relativt få forsvarere av et regionalt folkevalgt nivå mellom stat og primærkommuner og heller intet sterkt forsvar for en regional selvstendighet.

Har lederes kontakt, erfaring og verdiorientering noen sammenheng med deres holdninger til fylkeskommunen?

Vi antar i den videre framstillingen at konteksteffektene kan modifieres av de tre mellomliggende variablene som er gjennomgått i foregående avsnitt. Det kan derfor være interessant å se om det er noen samvariasjon i forventet retning mellom de mellomliggende variablene og holdningsvariabelen når vi tar hensyn til institusjonell tilknytning. Tabell 3 gir en slik oversikt.

Tabell 3: Holdning til fylkeskommunen ("Fk utspilt sin rolle"): Sammenhenger med kontakt, erfaringer, demokratorientering. Pearsons r. 1999.

Ledertyper/institusjonell tilknytning	Kontakt ^a	Erfaring ^b	Demokrati-orientering ^c	(N)
Bedrifter	,170	-,390*	,096	(65-74)
Næringsorganisasjoner	-,548	-,577	,630	(6)
Arbeidstakerorganisasjoner	,098	,090	,051	(32-34)
Arbeidsgiverorganisasjoner	,000	,167	,485	(6)
Idretts/kultur/fritidsorg.	,280	-,103	,195	(25-29)
Humanitære/religiøse org.	-,046	,086	-,086	(22-28)
Fylkesparti	-,364	-,655*	-,369	(12-13)
Regional statsforvaltning	,009	-,090	,207	(54-60)
Kommuner (rådmenn)	-,040	-,621**	-,024	(79-84)
Kommuner (ordførere)	-,006	-,459**	,079	(54-55)

*signifikant på 0,05 nivå (2-tailed)

**signifikant på 0,01-nivå (2-tailed)

^a Basert på spm om hyppighet av kontakt med fylkeskommunen (aldri=1, minst en gang pr uke=6)

^b Basert på balansen av positive og negative erfaringer i sum; jfr. tabell 2

^c Basert på spm om hvor viktig det er at fylkeskommunen er demokratisk styrt

Tabellen viser korrelasjonskoeffisienter (Pearsons r) mellom hver av de tre mellomliggende variablene og holdning til fylkeskommunen. Som uttrykk for den avhengige variabelen *holdning* har vi valgt ledernes vurdering av påstanden '*Fylkeskommunen har utspilt sin rolle som selvstendig politisk-administrativt styringsnivå*'. I første kolonne i tabellen indikerer negative tall en samvariasjon som forventet, dvs. jo hyppigere kontakt lederne har med fylkeskommunen, desto mer sannsynlig er det at de har en positiv holdning. Også i den andre kolonnen viser negative tall at samvariasjonen er slik vi trodde, dvs. at positive erfaringer går sammen med positive holdninger. I den siste kolonnen betyr positive tall at jo sterkere vekt ledere legger på demokratiaspektet ved fylkeskommunen, desto mer positiv er de til fylkeskommunen som selvstendig styringsnivå, dvs. en samvariasjon som forventet.

Når det gjelder sammenhengen mellom *kontaktfrekvens* og holdning, ser vi at ingen av korrelasjonskoeffisientene er signifikante. Tallene er relativt høye i forventet retning for næringslivsledere og fylkespartiledere, men de er altså ikke signifikante.

Erfaringer derimot ser ut til å ha betydning for enkelte ledertypers holdning til fylkeskommunen. Både bedriftsledere, fylkespartiledere, ordførere og rådmenn lar seg påvirke av de erfaringer de gjør når de har kontakt med fylkeskommunen. Også for ledere av næringsorganisasjoner er sammenhengen mellom erfaring og holdning som forventet, men denne er

ikke signifikant.

Verdiorientering ser ikke ut til å ha noen klar betydning for de regionale elitenes holdning til fylkeskommunen. Det er en tendens i forventet retning når ledere for næringsorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og regional statsforvaltning som legger stor vekt på demokratikriteriet, er mer positive til fylkeskommunen enn andre. Men igjen, tallene er ikke signifikante. Vi skal derfor kanskje ikke legge for stor vekt på det litt merkelige resultatet for fylkespartiledere. Blant disse kan vi ane en tendens til at jo mer vekt de legger på fylkeskommunen som demokratisk arena, desto oftere inntar de et negativt standpunkt til fylkeskommunen.

Våre analyser tyder på at det først og fremst er *erfaring* som har påviselig effekt på lederes holdning til fylkeskommunen. Effekten begrenser seg som vi så til fire typer ledere: fylkespartiledere, rådmenn, ordførere og bedriftsledere. De erfaringer disse lederne gjør når de er i kontakt med fylkeskommunen, er en variabel som i alle fall delvis er underlagt fylkeskommunens egen kontroll. Fylkeskommunen har med andre ord mulighet til, og synes også å ha noe å vinne på å etablere gode kontakter med de regionale elitene. Det er mer kvalitet enn kvantitet i kontaktarbeidet det kommer an på. På den annen side har vi enkelte eliter som neppe endrer sin holdning til fylkeskommunen selv om deres kontakterfaringer blir aldri så positive. Vi tenker her særlig på lederne innen regional statsforvaltning som har en veldig klar konkurranse- og til dels også kontrollørrelasjon til fylkes-

kommunen. Knappt noen av de andre ledergruppene i undersøkelsen har en relasjon til fylkeskommunen preget av så tydelige interessenmotsetninger.

En samlende analyse

Hva er det så som alt i alt er med på å skape forskjeller i oppslutningen om fylkeskommunen? Hvilken rolle spiller slike faktorer som fylkeskommunen selv har innflytelse over, og som nedfeller seg som elitenes "erfaringer" i kontakten med fylkeskommunen? Og hvor stor vekt må tillegges mer strukturelle forhold, slik som uheldige fylkesgrenser (for små fylkeskommuner), vanskelig bosetningsstruktur eller svakt utviklet regional identitetsfølelse? I tabell 4 rapporteres en regresjonsanalyse som stiller sammen innflytelsen av slike faktorer i forhold til en av de sentrale variable som måler støtten til fylkeskommunen, det vil si påstanden om at fylkeskommunen har "utspilt sin rolle". Analysen begrenses til 1999-materialet.

I alt kan den anvendte modellen forklare omtrent 30 prosent av variasjonen i materialet, noe som må sies å være tilfredsstillende. *Erfaringer* med fylkeskommunen og opplevelsen av en *fylkesidentitet* er de to faktorene som har sterkest innflytelse på støtten til fylkeskommunen. Den første faktoren uttrykkes i tilslutning til formuleringen "Alt i alt opplever jeg at fylkeskommunen og vi er på samme lag". Den andre faktoren er uttrykt i formuleringen om at "Min følelse av tilhørighet til fylket ville bli svekket om

fylkeskommunen ble borte". Dernest er en vektlegging av demokrativverdier av betydning ("Viktig at fylkeskommunen er demokratisk styrt"). *Kontakthypighet* henger også positivt sammen med støtte, men sammenhengen er relativt svak. Det er likevel en sterk *direkte* korrelasjon mellom kontakthypighet og positiv erfaring ("..... på samme lag") med fylkeskommunen ($r = .191^{**}$) slik at det kan argumenteres for at hyppig kontakt henger sammen med positive erfaringer, som igjen fører til støtte til fylkeskommunen. Alder spiller derimot liten eller ingen rolle for støtten til fylkeskommunen, slik at generasjonshypotesen må forkastes. Det er heller ingen direkte korrelasjon mellom vektlegging av demokrativverdier ("68-holdninger") og alder.

Sentrum-periferi-dimensjonen slår ikke ut i det samlede materialet, men kommer, som vist over, fram blant kommunenes representanter. Siden disse utgjør god under halvparten av respondentene, viskes disse forskjellene ut i totalmaterialet, og særlig i 1999-undersøkelsen der forskjellen var blitt sterkt redusert. Andre strukturelle forhold, som fylkesstørrelse og senterstruktur (distriktskonkurransen) spiller liten rolle for holdningene til fylkeskommunen. Det er altså ikke slik at store fylkeskommuner oppleves som mer livsdugelige enn små. Heller ikke er det slik at fylkeskommuner med sterkt konkurrerende sentra oppfattes mer negativt enn slike som har ett klart, samlende sentrum. Om disse strukturelle forholdene virker direkte inn på fylkeskommunenes *funksjonsevne*, kan

vi ikke si med disse data. Men om de eventuelt skulle gjøre det, slår i alle fall ikke en slik funksjonseffekt ut på de holdningene som er registrert i undersøkelsen.

Fylkeskommunenes legitimitet – mellom forvitring og rekonstruksjon

Det avtegner seg gjennom analysen et bilde av et akselererende legitimitetstap for fylkeskommunen. Prosessen drives av krefter som fylkeskommunene bare delvis kan påvirke. Fylkeskommunenes støtte har gått tilbake i årene mellom de to kartleggingstidspunktene. Støtten holdes opp av tre forhold: Kontakt, positive erfaringer, verdiorienteringer som vektlegger folkestyre og identifisering med fylket. Dessuten vil et bosted i en periferikommune også disponere for en positiv innstilling. Der som muligheten eller behovet for kontakt med fylkeskommunen svekkes for noen grupper (for eksempel gjennom overføring av SND til staten), svekkes også muligheten for å gjøre erfaringer (og disse er for de flestes vedkommende positive).

Egne erfaringer kan være et korrekativ til det bildet som tegnes i media av fylkeskommunen (enten dette bildet er sympatisk eller frastøtende). Uten kontakt og egne erfaringer vil en være henviset til å danne seg sitt eget bilde basert på mediadekkingen av fylkeskommunen. Denne dekkingen har vært i hovedsak kritisk i de senere årene

(Langset 1998). En redusert kontakt med fylkeskommunen kan altså føre til at mediadekkingen i større grad enn før avspeiles i svarene. Legitimitetssvekkelser utvikler seg dermed til en selvforsterkende spiral.

Resultatene fra analysen er i hovedsak som forventet. Den *allmenne tilbakegangen* i støtten til fylkeskommunen avspeiler dynamikken i en nasjonal offentlighet eller meningsdanningsprosess. *Variasjonene* i støtten tilsvarer et godt stykke på vei variasjonen i regionale kontekster og individuelle orienteringer og erfaringer. Analysen viser først og fremst en forvitring av fylkeskommunenes legitimitet. Peker den likevel også på strategier for en rekonstruksjon av legitimiteten? Den allmenne forvitringen indikerer sannsynligvis at fylkeskommunene har vært meget lite tilstede i den nasjonale offentligheten. Arenaen har vært overlatt til andre. Det er i den forbindelse interessant å merke seg at fylkeskommunene ikke har en egen nasjonal interesseorganisasjon slik amtskommunene og landstingene har det. Fylkeskommunene utgjør 19 medlemmer av i alt 454 i Kommunenes Sentralforbund. I denne organisasjonen overskygges de antakelig av de øvrige medlemmenes interesser. I det gjennomorganiserte og "medievridde" (Hernes 1988) samfunn, er en kontinuerlig og markerende interessebevakning nødvendig for å få oppmerksomhet. Her har trolig fylkeskommunene gjort en svak jobb. Fylkeskommunene kan enkeltvis være dyktige i korridorene, men er som gruppe svake i offentligheten.

Ledernes svarmønster i figur 6 viser at det i særlig grad er effektivitets-kriterier fylkeskommunene bedømmes etter. Demokrati og autonomi betyr mindre. Et rykte om ineffektivitet i sykehusforvaltningen – fortjent eller ikke – har festet seg ved fylkeskommunene. Tydelige effektiviseringsstrategier vil muligens kunne snu en slik oppfatning (selv om det nå er for sent å "berge" sykehusene for fylkeskommunene). I nordisk sammenheng har fylkeskommunene vist å ligge noe etter med hensyn til organisatorisk modernisering (Baldersheim m.fl. 2001). Videre befinner fylkeskommunene seg i en konkurransesituasjon i forhold til statlig regionalforvaltning og de større bykommunene. Fylkeskommunene har ikke greidd å framstå som nyttig for disse instansene. Rammen for samspillet på tvers av forvaltningsnivå har vært fylkesplanene, en tungrodd, byråkratisk prosedyre som av mange involverte oppfattes som en rituell papirøvelse. Kanskje kan en inspirasjon fra de franske "plankontrakter" være en mer fleksibel samarbeidsmodell. De svenske "tilvekstavtaler" viser en bevegelse i en slik retning.

Når personlig kontakt og positive erfaringer henger sammen med støtte til fylkeskommunen, viser det at fylkeskommunen også kan bygge støtte gjennom personorienterte strategier og måten kontaktene pleies på. På listen over utsagn i tabell 2 er det gjennomgående mer støtte til de (for fylkeskommunen) positive enn til de negative utsagn. Men trenden bør være urovekkende og gir samtidig indikasjoner

på områder som fylkeskommunene selv kan forbedre.

På bakgrunn av en forestilling om et relativt svakt identitetsgrunnlag for nordiske regioner var sammenhengen mellom regional identitet og støtte til fylkeskommunen overraskende. Derksom regional tilhørighet også er en påvirkbar størrelse, innbyr denne sammenhengen til regionbygging gjennom strategier for identitetsutvikling. Interessant nok gjøres kultur til en bærebjelke for regional utvikling i mange europeiske regioner i dag (Guggenheim-museet i Bilbao er et velkjent eksempel). Noen fylkeskommuner har gjennomført slike prosjekter, for eksempel "Kulturlandskap Nordland".

Men kanskje er den viktigste innsikten av disse analysene er at institusjonell legitimitet kan være en meget flyktig ting. Den kan forvitte raskt. Om den kan rekonstrueres, er et åpent spørsmål – i alle fall når det gjelder fylkeskommunen. Fylkeskommunenes faktiske strategier så langt har vært å sette i gang en serie med utredninger om sammenslåinger med nabofylker. Utfallene av disse prosessene er ennå ikke kjent. Dette er en strategi som støttes av nesten halvparten av respondentene (tabell 1). Om det er nok, er tvilsomt.

Referanser

Baldersheim, Harald (red), 1998

"Kan fylkeskommunen fornyast?" Oslo: Samlaget.

Baldersheim, Harald, Siv Sandberg, Krister Ståhlberg og Morten Øgård, 2001

"Norden i regionernas Europa." København: Nordisk Ministerråd. Nord 2001: 18.

Bjørklund, Tor, 1999

"Periferi mot sentrum: landsomfattende folkeavstemninger i Norge." Oslo: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Bourdieu, Pierre og Loïc J.D. Wacquant, 1996

"Refleksiv sosiologi: mål og midler." København: Hans Reitzel (på dansk ved Henning Silberbrandt).

Bourdieu, Pierre, J.-C. Chamboredon og J.-C. Passeron, 1973

"Le métier de sociologue: préalables épistémologiques." Paris : Mouton, 2ème éd.

Clarke, Susan og Gary Gaile, 1998

"The Work of Cities." Minnesota University Press.

Eisenstadt, S. N. og Stein Rokkan (red), 1973

"Building States and Nations." Beverly Hills: Sage.

Goldsmith, Michael og Kurt Klaudi Klaussen (red), 1997

"Europeanisation of Local Government." London: Frank Cass.

Hansen, Tore, 1993

"Intermediate-Level Reforms and the Development of the Norwegian Welfare State." I Sharpe, L. J. (red) "The Rise og Meso Government in Europe." London: Sage.

Harvie, Christopher, 1994

"The Rise of Regional Europe." London: Routledge.

Hernes, Gudmund, 1977

"Det media-vridde samfunn." Samtiden, 1:1-14.

Keating, Michael og John Loughlin (red), 1997

"The Political Economy of Regionalism." London: Frank Cass.

Keating, Michael, 1988

"State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State." London: Harvester-Wheatsheaf.

Kohler-Koch, Beate, 1996

"Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik." *Weltrends* 11:7-35.

Kohler-Koch, Beate (red), 1998

"Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration." Opladen: Leske+Budrich.

Langset, Magne, 1998

"Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen." I Baldersheim, Harald (red) "Kan fylkeskommunen fornyast?" Oslo: Samlaget.

Marks, Gary, Francois Nielsen, Leonard Ray og Jane Salk, 1994

"Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union." Kap 3. I Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang S. Streck (red) "Governance in the European Union." London: Sage.

Martinussen, Pål Erling, 2000

"Folks holdninger til fylkeskommunen. Resultater fra en meningsundersøkelse." Trondheim: Din Mening AS.

Négrier, Emmanuel, 1998

"Que gouvernent les régions d'Europe? Échange politique territorialisé mobilisations régionales." I Négrier, Emmanuel og Bernard Jouve (red) "Que gouvernent des régions d'Europe?" Paris: L'Harmattan.

NOU 2000:22:

"Om arbeidsfordelingen mellom stat, region og kommune."

Putnam, Robert D., 1993

"Making Democracy Work." Princeton: Princeton University Press.

Rokkan, Stein, 1987

"Stat, nasjon, klasse." Det Blå Bibliotek. Oslo: Universitetsforlaget

Rose, Lawrence og Audun Skare, 1996

"Lokalt folkestyre i klemme?" Forskningsnotat 1/96. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Sharpe, L.J., 1993

"The European Meso: An Appraisal". I Sharpe, L.J. (red) "The rise of Meso Government in Europe." London: Sage.

Torsteinsen, Harald, 1998

"Heves kontrakten? Elitenes holdninger til fylkeskommunen". I Baldersheim, Harald (red) "Kan fylkeskommunen fornyast?". Oslo: Samlaget.

Östhol, Anders, 1996

"Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa." Umeå: Statsvetenskapliga Institutionen, Umeå Universitet. Avhandling.

Noter

¹ Inndelingen er gjort på grunnlag av beregninger av den numeriske balansen mellom henholdsvis de tre og de fem største kommunene i hvert fylke, det vil si utregning av standardavviket for disse. Jo mindre standardavvik, jo mer like i størrelse er kommunene og derfor jo mer fragmentert regnes fylket.

² Grappa næringslivsledere i 1996 tilsvarer som vi har vært inne på, næringslivsledere og ledere for arbeidsgiverorganisasjonene i 1999. Utsagnet om halvert støtte til fylkeskommunen har gyldighet også for disse lederne når en sammenstiller sammenliknbare tall. Samtidig viser 1999-tallene at en stor andel av lederne for primærnæringsorganisasjonene er positive til dagens fylkeskommune.

³ Og lederne i primærnæringsorganisasjonene, se forrige fotnote.

⁴ En tilsvarende kontrast mellom sentrums- og utkantkommuner kom fram i en befolkningsundersøkelse der holdningene til fylkeskommunen ble kartlagt. Undersøkelsen ble gjennomført i Hedmark og Oppland høsten 1999. Se Martinussen 2000.