



# Avgjerdsfelle eller tvitydig reform?

*Kvifor haltar kommunereforma?*

## Joint decision trap or ambiguous reform?

*Why was the Norwegian local government reform implemented in an uneven way?*

Oddbjørn Bukve

*Professor Emeritus, Institutt for samfunnsvitenskap, Høgskulen på Vestlandet, Campus Sogndal*

[oddbjorn.bukve@hvl.no](mailto:oddbjorn.bukve@hvl.no)

### Samandrag

Den nylige norske kommunereforma resulterte i stor lokal og regional variasjon i samanslåingstakta, både mellom fylke og mellom regiontypar. Formålet med artikkelen er å forklare dei geografisk varierende resultatene ved å sjå kommunereforma i lys av to ulike teoretiske rammeverk, teorien om avgjerdsfeller og strøymingsmodellen. Teorien om avgjerdsfeller seier at der politikkkutforminga er prega av forhandlingar mellom nivå, vil utfallet gjerne bli det minste felles multiplum for aktørane, som ofte er status quo. Denne forventninga blir i all hovudsak innfridd. Der resultatet blir eit anna, er det fordi dei involverte kommunane sjølve har vore samde om ei endring. Fokus kunne då bli på problemløysing meir enn forhandlingar. Det som teorien om avgjerdsfeller ikkje forklarar tilfredsstillande, er variasjonen i utfall i tid og rom. Her har vi meir nytte av strøymingsmodellen, som peikar på at komplekse tiltak og uklare avgjerdsreglar skaper tvitydndad og rom for å legitimere ulike standpunkt og handlingsalternativ. Tvitydndad gjev grunnlag for varierende løysingsframlegg både blant fylkesmennene og på kommunenivået. Dessutan peikar denne modellen på at variasjon i den politiske straumen mellom ulike avgjerdspunkt i rom og tid gjev ulike utfall av den politiske prosessen, noko vi kunne finne att i ulike fasar av kommunereforma.

Nøkkelord

Kommunereform, sammenslåing, Norge, tvetydighet, beslutningsfelle

### Abstract

The recent Norwegian local government reform showed a great deal of variation in the pace of amalgamations between counties and region types. The reform realized main objectives, such as a reduction in the number of small local government regimes and compliance between municipal borders and functional labor market regions, in a geographically uneven way. The article aims to explain this variation through two theoretical frameworks, Joint Decisions Traps (JDT) and Multiple Streams Framework (MSF). JDT expects that policymaking through cross level negotiations leads to the least common multiple, which is often status quo. Our analysis confirmed this. Where the outcome was different, it was mainly because local government regimes agreed on amalgamation and focused on problem-solving rather than negotiations. What JDT cannot explain is the variation of outcomes in time and space. For this purpose, MSF, which points out that complex policies and decision rules create ambiguity and make it possible to legitimize conflicting positions, seems more suitable. Ambiguity results in varying proposals among county governors and municipalities. This model also shows how variation in the political stream between different decision points in time and space leads to varying political process outcomes, a result we could find in the different phases of the local government reform.

Keywords

Local government reform, amalgamation, Norway, ambiguity, joint decision trap

## Innleiing

Då Solberg-regjeringa kom til makta etter Stortingsvalet 2013, var kommunesamanslåing ein del av den politiske plattformen for regjeringa. Regjeringa lanserte ei reform der målet var å redusere talet på kommunar gjennom ein prosess som i hovudsak skulle vere frivillig, men med høve til tvangsvedtak under visse vilkår. Etter fire års arbeid med kommunereforma hadde Stortinget fatta vedtak som endra kommunetalet frå 428 i 2013 til 354 i 2020. Dette er den største endringa i kommunestrukturen her i landet sidan 1960-talet. Målt ut frå talet på samanslåingar åleine kan reforma såleis seiast å vere nokolunde vellykka, sjølv om resultatet var langt frå ambisjonane til dei største regjeringspartia.

Eit anna spørsmål er om innhaldsmåla i reforma er oppnådde (Askim, Vabo, & Klausen, 2017). Større kommunar var eit mål, fordi større kommunar kan ha breiare fagmiljø med meir kompetanse og ta seg av fleire spesialiserte oppgåver, men mange av dei minste kommunane står enno åleine. Halvparten av kommunane vil framleis ha under 5000 innbyggjarar. Grappa med under 1000 innbyggjarar er redusert frå 27 til 19 kommunar, tre kommunar meir enn den gjennomsnittlege reduksjonen. Målet om færre små kommunar er i liten grad nådd.<sup>1</sup>

For å styrke ei samanhengande samfunnsplanlegging var det eit mål at kommunestrukturen skulle samsvare betre med lokale bu- og arbeidsmarknadsregionar. Også på dette punktet er resultatet varierende. Det er få samanslåingar som resulterer i at nye kommunar samsvarer med dei lokale bu- og arbeidsmarknadsregionane, men i om lag halvparten av byregionane er det blitt færre kommunar. Anten har nokre av omlandskommunane slått seg saman med senterkommunen, eller omlandskommunar har slått seg saman til større einingar. Utanom byregionane er ein mindre del av kommunane slått saman, og samanslåingane samsvarer mindre med kva som er etablerte BA-regionar. Delen BA-regionar som inngår i samanslåingar er 50% for storbyregionar og mellomstore byregionar, 42% for småbyregionar, 23% for småsenterregionar og 3 % for spreiddbygde regionar. Altså er det slik at kommunereforma hadde størst gjennomslag i dei sentrale delane av landet.

Åtte av dei mest perifere fylka, med mange små kommunar, hadde 204 kommunar før reforma. Her var det til saman sju frivillige samanslåingar, eller vel 3%. Dei 11 resterande fylka gjekk frå 224 til 175 kommunar, ein frivillig reduksjon på 22%.<sup>2</sup> Det er altså stor lokal og regional variasjon i samanslåingstakta, både mellom fylke og mellom regiontypar. Dette har som konsekvens at innhaldsmåla for reforma i liten grad er nådde, både målet om større kommunar og målet om større samsvar mellom kommunestruktur og funksjonelle regionar.

Litteraturen om offentlege reformer generelt (Greve, 2012; Pollitt & Bouckaert, 2011; Van de Walle & Groeneveld, 2016) og kommunereformer spesielt (Baldersheim & Rose, 2010b) er både omfattande og variert. Eit felles trekk ved nyare bidrag er likevel at ein ser reformutfall som bestemt av samspelet mellom aktørstrategiar, institusjonelle tilhøve og reformhistorie. Handlingsrommet og strategiane til reformaktørane blir forma av institusjonelle tilhøve i vid forstand. Organiseringa av statsapparatet påverkar maktfordeling og handlingsrom, og dermed strategiar og konfliktmønster. Kulturelle og kognitive faktorar set rammer for kva slags reformidear som er gangbare, og formar dermed reformdiskursen og framstillinga av

1. Prop 96 S (2016 -2017) gjev opp at delen kommunar med over 15 000 innbyggjarar auka frå 18% i 2014 til 22% i 2020. Delen kommunar med 5 -15 000 innbyggjarar er stabil på 29%. For kommunar med 3 – 5000 innbyggjarar er det ein nedgang frå 16 til 14%.

2. Sjå tabell 1.

reformene. Den landsspesifikke historia produserer utgangspunktet for reformene. I si komparative analyse av territorialreformer i Europa syner Baldersheim og Rose (2010a) at effektivitetsargument er dei mest vanlege når reformer skal grunnjevast, men også at det er lause koplingar mellom denne innramminga av reformene, konteksten og reforminnhaldet (ibid., s 244). Lause koplingar er karakteristisk for tilfelle der reformstrategane ikkje har full kontroll, men søker å manøvrere i komplekse og potensielt tvitydige omgivnader. I slike situasjonar kan institusjonelle faktorar bli bestemmende for både utforminga og utfallet av ei reform.

På 1990- og 2000-talet var Noreg gjennom tre forsøk på territorial reform med ulik tilnærming, som alle resulterte i få eller ingen endringar (Baldersheim & Rose, 2010a). Dette står i sterk kontrast til kommunereforma på 1960-talet, som reduserte talet på kommunar med over 300. Korleis ein skal karakterisere utfallet av den siste reforma, vil som nemnt vere avhengig av om ein legg mest vekt på talet på samanslåingar eller på utfallet i forhold til innhaldsmåla.

Ulike trekk ved reformprosessen har vore studert i følgjeevalueringa av reforma (Kjær-gaard, Houlberg, Blom-Hansen, Vabo, & Sandberg, 2020; Klausen, Askim, & Vabo, 2016), men det er først og fremst ein nyleg publisert artikkel (Klausen, Askim, & Christensen, 2019) som tek mål av seg til å forklare val av reformstrategi og endringar av denne undervegs i reformprosessen. Her blir det framheva at regjeringa sin strategi endra seg, frå å bygge ein brei koalisjon som inkluderte det største opposisjonspartiet, til ein minimumskoalisjon som ein heldt saman ved å trekke inn andre element for å skape kompromiss. I denne forteljinga, basert på ein bestemt variant av skiljelineteori (Deegan-Krause, 2007) er utholninga av reforma og manglande måloppnåing ein effekt av spelet mellom aktørar på den nasjonale arenaen. Forfattarane sin bruk av skiljelineteori fører til at nokre moglege forklaringsfaktorar kjem i bakgrunnen. Den eine gjeld rolla til det lokale nivået, som fekk innverknad på prosessen ved at avgjerder som hovudregel skulle vere frivillige. Den andre er at ein ikkje går inn på kor vidt dei initiale reformmåla var internt konsistente, eller om det fanst element av tvitydnad her. Denne artikkelen tek mål av seg til å fylle ut forteljinga om kommunereforma ved å trekke inn desse elementa, og ved å belyse reforma ut frå teoriar som legg meir vekt på institusjonelle faktorar enn det forfattarane sin variant av skiljelineteorien gjer. Kommunane si rolle og effektane av tvitydnad i reforminnhaldet vil eg vurdere ved å sjå kommunereforma i lys av to ulike teoretiske rammeverk. På den eine sida vil eg bruke den såkalla strøymingsmodellen eller Multiple Streams Framework (MSF). Strøymingsmodellen tek mål av seg til å forklare politiske prosessar under tvitydige vilkår. Det er fleire trekk ved reforma som gjer at denne modellen synest relevant. Både reformmål og avgjerdsreglar i kommunereforma var komplekse, og tilhøvet mellom dei var heller uklart. At ein baserte seg på frivillige samanslåingar som hovudprinsipp, kunne også bidra til tvitydnad og varierende utfall fordi problemoppfatningar, maktforhold og deltakaraktivering på lokalnivaet varierer.

Eg vil også bruke teorien om avgjerdsfeller eller Joint Decision Traps (JDT), som søker å forklare avgjerdstaking i kontekstar der prosessen blir prega av forhandlingar og dragkampar meir enn problemløysing. Det er trekk ved reformprosessen som gjer at teorien om avgjerdsfeller kan vere relevant. For det første bygger reforma på at kommunane sjølve skal utgreie samanslåingsalternativ og bli samde i lokale forhandlingar, for det andre måtte nasjonale vedtak i stor grad bygge på kompromiss mellom partia.

Dei to rammeverka treng ikkje nødvendigvis stå i motstrid til kvarandre, dei kan også vere komplementære ved at dei belyser ulike sider ved reformprosessane. Forskingsspørsmålet blir i kva grad det varierende utfallet av reforma som er synt i innleiinga kan forståast som eit resultat av institusjonelle avgjerdsfeller, og i kva grad det skuldast tvitydnad i mål og prosedyrar for gjennomføring av reforma.

## Teori

### Strøymingsmodellen – om politiske prosessar under tvitydnad

Strøymingsmodellen eller det strøymingsteoretiske rammeverket (Zahariadis, 2007) tek mål av seg til å analysere politiske avgjerdsprosessar i situasjonar og kontekstar som er prega av avgrensa rasjonalitet (Simon, 1947) og tvitydnad. Omgrepet tvitydnad refererer til «a lack of clarity or consistency in reality, causality or intentionality» (March, 1994:178). Tvitydnad kan såleis vise til inkonsistente og uklare oppfatningar av tilstandar og samanhengar i omgivnadene, så vel som til problematiske intensjonar eller preferansar hos aktørane. Det er aktørane sine oppfatningar av tilstandar og samanhengar som står i fokus for analysen av tvitydnad, ikkje uvisse som eit produkt av mangelfull kunnskap og informasjon. Når argument og tolkingar er tvitydige, opnar det for at organisatoriske hendingar blir meir kontekstavhengige, og organisatorisk merksemd kan vere avgrensa i tid og rom (March & Olsen, 1976). Tvitydnad må ikkje forvekslast med kompleksitet. Kompleksitet tyder i daglegtale at noko er samansett eller innvikla. Kompleksitet kan skape uvisse, og det kan krevjast store ressursar for å skaffe informasjon til å forstå komplekse problem eller system. Kompleksitet kan også leie til tvitydnad, fordi eit samansett og innvikla system opnar for at aktørane tolkar hendingar og samanhengar på ulikt vis, men omgrepa er ikkje identiske.

John Kingdon (1984) utvikla og tilpassa Cohen m fl (1972) sin søppelspannmodell for organisatoriske avgjerder for å analysere offentleg politikk, og argumenterte for at dagsordensetting og utforming av politikkalternativ er resultatet av korleis tre relativt uavhengige straumar blir kopla. Han opererte med straumen av problem, den politiske straumen og straumen av politiske tiltak eller policystraumen<sup>3</sup>. Desse kan bli kopla saman når eit policyvindaug er ope. Når eit policyvindaug opnar som resultat av endringar i straumane, blir straumen av politiske tiltak – policystraumen – aktivert. I denne aktiveringa og opninga av policyvindauget spelar policyentreprenørar ei sentral rolle. Dei opptrer som advokatar for sine tiltak og løysingar, og prøver å kople dei til endringar i dei andre straumane.

Ein kan skilje mellom situasjonsbestemde og institusjonelle vilkår for fruktbar bruk av strøymingsmodellen (Zahariadis, 2016). Situasjonsbestemde vilkår for tvitydnad er knytt til oppgåva som skal løysast. Her har forskinga særleg peika på reformer og administrativ reorganisering som aktuelle område for å bruke modellen. Reformar og reorganisering er komplekse oppgåver, noko som gjer det vanskeleg å ha fullt oversyn over alternativ og konsekvensar. Dette kan resultere i tvitydige reformelement, som kan bli sette i verk på ulike måtar i laust kopla system. For at ei reform skal vere styrt frå toppen, må reformatorane ha makt til både å initiere reforma, til å avgjere innhaldet og gjennomføringa, og til å kontrollere effektane (Brunsson & Olsen, 1990). Dette er vilkår som sjeldan er til stades når vi snakkar om omfattande og gjennomgripande reformer. Derfor oppfattar Brunsson og Olsen (1990) reformer meir som eit spørsmål om opinionsdanning og påverking av kva som er gangbare idear, enn om å gjennomføre konkrete endringar.

Kommunereforma er eit typisk døme på slike administrative reorganiseringar som har blitt studert ved hjelp av strøymingsmodellen. Ut frå funna i denne forskinga kan vi forvente at sjølve kompleksiteten i reforma skapar tvitydnad for dei aktørane som skal setje reforma i verk, og at dei tolkar innhaldet på ulike vis.

3. På norsk har vi ikkje omgrep som på eintydig vis skil mellom det som på engelsk blir omtala som politics og policy. Nokre gonger blir policy omsett til offentleg politikk eller politiske tiltak. Desse omgrepa nyttar også eg der det er naturleg men i samanstillingar er det tungvint å omsette policy til to ord. Derfor bruker eg omgrep som policystraum, policyentreprenør, policyvindaug og policyprosess.

Institusjonelle vilkår for tvitydndad har vi når avgjerdsreglane er uklare, slik at det er uvisst kven som sit med den faktiske avgjerdsmakta og korleis avgjerdsprosessen er organisert. Tidlegare forskning har funne slike vilkår i såkalla organiserte anarki med flyktig og skiftande deltaking (Olsen, 1976), og i interorganisatoriske kontekstar med uavhengige aktørar som må samhandle (Clarke, 1988). I det siste har strøymingsmodellen også blitt brukt til å studere komplekse avgjerdssystem utan klare hierarki, som EU (Ackrill & Kay, 2011; Ackrill, Kay, & Zahariadis, 2013) og avgjerder i fleirnivåsystem (Rossiter & Price, 2013). Ut frå dette kan vi formulere ein hypotese om konsekvensane av institusjonell tvitydndad slik:

H1: Kompleksitet i reforminnhald og avgjerdsreglar opnar for tvitydige tolkingar av reforma og for legitimering av ulike standpunkt og handlingsalternativ.

Den institusjonelle konteksten er også kommen i framgrunnen som ei potensiell føring på koplinga eller samanvevinga (Howlett, McConnell, & Perl, 2016) av problemstraumen og policystraumen. Kingdon sin kontekst for å formulere strøymingsmodellen var nasjonal politikk i USA. I andre kontekstar, som parlamentariske system, vil dei politiske partia ha den sentrale rolla i den politiske straumen og også ei meir sentral rolle i policystraumen (ibid.). I den politiske straumen vil partia knyte seg til forslag som gjeld saksfelt dei eig, som er populære blant veljarane, og som mektige interessegrupper ikkje vil protestere mot (Herweg, Huß, & Zohlnhöfer, 2015). Partiorganisasjonane påverkar også policystraumen ved å utarbeide forslag, og tek til seg løysingar som blir presenterte for dei formelle avgjerds-takarane. Forslag som er i samsvar med partiet sin ideologi eller kjende kjernestandpunkt, har størst sjanse for å bli fremja.

Det er mangel på studiar som bruker strøymingsmodellen til å analysere lokal medverknad i politikktutforming, men vi kan dra nytte av arbeid der modellen har blitt brukt til å studere lokal iverksetting av nasjonal politikk (Exworthy, Berney, & Powell, 2002; Ridde, 2009). Exworthy m fl (2002) peikar på at ein då må studere korleis dei enkelte straumane er kopla saman mellom nasjonalt og lokalt nivå. I fall straumane er laust kopla, kan utfalla på lokalnivået bli annleis enn den nasjonale politikktutforminga. Med utgangspunkt i ein empirisk studie formulerer Ridde (2009) to påstandar om straumane i iverksettingsfasen. Første påstanden er at iverksetting primært er avhengig av ei vellykka kopling mellom problems-straumen og straumen av politiske tiltak – policystraumen. Den andre påstanden til Ridde er at ei kopling mellom problemstraum og policystraum berre kan finne stad dersom den politiske straumen tillèt det. Dette inneber at både rom, tid og makt spelar inn på kva som faktisk blir sett i verk. Dersom politikktutforminga skjer sentralt og iverksettinga skjer i mange lokale eller «små» politikkvindauge, kan det opne for romleg variasjon i iverksettingsfasen. Lokale problemstraumar og politiske maktforhold kan variere frå stad til stad, og dermed skape ulike vilkår for å gjennomføre politiske tiltak som er utforma på nasjonalt nivå. Sjølv om både politikktutforming og iverksetting skjer på same nivå, kan situasjonsfaktorar som endra aktivering av deltakarar og endra merksemd hos aktørane føre til variasjon i iverksettinga. Dessutan kan politiske makttilhøve og dermed vilkåra for kopling av straumane endre seg over tid. I våre casar er det tale om lokal medverknad i reformprosessen heller enn om lokal iverksetjing av sentrale vedtak, men argumenta om betydninga av tid, rom og makt vil vere relevante også i vår studie. Vi kan formulere ein slik hypotese om lokal variasjon:

H2: Reforma kan endre innhald når avstand i tid og rom mellom policyutforming og vedtak endrar politiske maktforhold, kva aktørar som vert aktiverte i den politiske straumen og aktørane sine problemstraumar.

## Avgjerdsfeller

Teorien om institusjonelle avgjerdsfeller i fleirnivåsystem vart først utvikla gjennom studiar av tysk føderalisme (Scharpf, 1988). Den har også blitt brukt i ei rekke studiar av avgjerdsprosessar i EU (Auel, 2008; Peters, 1997; Stenbæk & Jensen, 2016). Omgrepet *Politikverflechtung* blei forma for å dekke situasjonar der avgjerder på sentralnivået er avhengige av at undereiningane i fleirnivåsystemet – i dette tilfellet tyske Länder – er fullt ut eller i nærleiken av samde. Fordi ei slik semje kan vere vanskeleg å oppnå, tenderer denne typen system mot å fatte suboptimale avgjerder. Di fleire aktørar som er involverte, og di meir komplekse og konfliktfylte sakene er, di vanskelegare vil det vere å bli samde om avgjerder. Dersom stor usemje eller vilje til interessehevdning får somme av aktørane til å køyre ein hard forhandlingsstrategi, er det stor sjanse for at ein ikkje lykkast i å samarbeide om ei løysing. Då hamnar ein på minste felles multiplum, som ofte vil seie status quo, fordi ein ikkje kan bli samde om noko anna alternativ.

Fritz Scharpf kom til at avgjerdsfella i eit slikt konsensusbasert fleirnivåsystem oppstår når avgjerdsprosessen blir forhandlingsorientert og ikkje problemorientert. I nyare arbeid har han drege fram tre alternative avgjerdsmodellar som kan fremje ei problemorientering (Scharpf, 2006). Han fann innslag av alle desse strategiane i empiriske studiar av avgjerdssteking i EU. Den eine modellen handlar om at sentralnivået forsyner avgjerdstakarane med løysingar som dei må ta standpunkt til, slik at transaksjonskostnadene med å finne fram til moglege løysingar blir mindre. Ein annan strategi er ikkje-politisk politikkkutforming, å overlata politikkkutforminga til byråkratiske organ, ekspertar eller domstolar. Den tredje modellen inneber sentralisert avgjerdsteking, altså ein meir hierarkisk modell. Dilemmaet er at ein slik modell kan redusere legitimiteten til dei avgjerdene som blir tekne. Eventuelle effektiviseringsgevinstar må derfor vurderast opp mot det potensielle legitimitetstapet. Om det forventta legitimitetstapet er stort, vil sentrale styresmakter vere nølende til å ta i bruk sentral avgjerdsteking, og lokale forhandlingar vil resultere i eit resultat som ligg nær status quo. I Noreg veit vi at kommunesamanslåing av har vore eit politisk stridsspørsmål over tid, og det peikar mot at sentrale avgjerder i liten grad vil bli brukt som strategi.<sup>4</sup> Ut frå Scharpf sine konklusjonar kan ein utleie tre hypotesar som er relevante i vår samanheng:

H3: I mangel av sentralt skisserte løysingar vil lokale forhandlingsløysingar ligge nærare status quo enn dei nasjonale reformambisjonane.

H4: Bruk av ikkje-politiske aktørar vil resultere i løysingar som er meir problemorienterte enn dei løysingane som blir til gjennom forhandlingsprosessar.

H5: Dersom styresmaktene for å unngå tap av legitimitet ikkje tek i bruk sentral avgjerdsmynd, får vi løysingar som ligg nærare status quo enn dei initiale reformmåla.

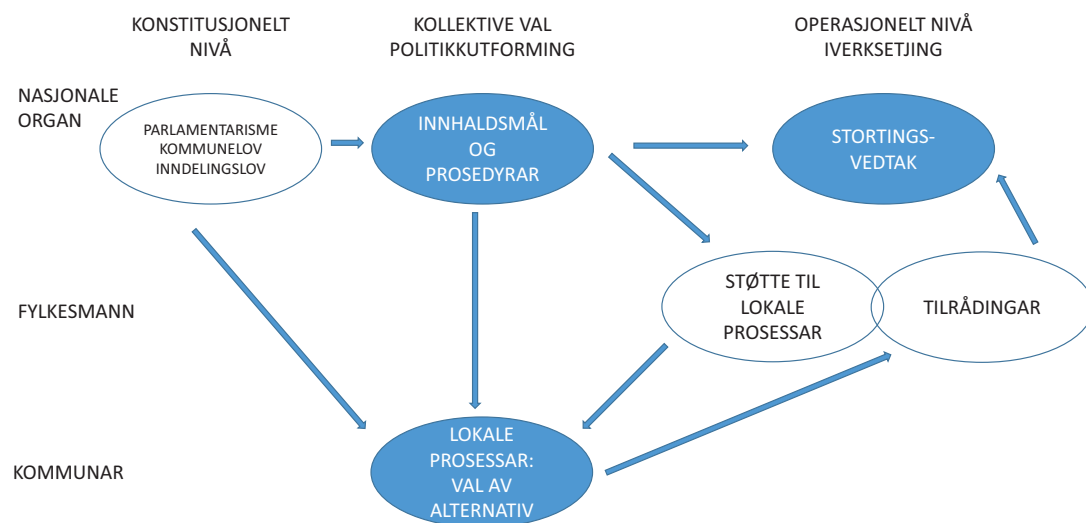
## Analysemodell og metode

Hill og Hupe (2003) har peika på at det i analysen av politikkkutforming og iverksetting i fleirnivåsystem er naudsynt å skilje mellom layers og levels. Med utgangspunkt i Kiser og

4. Andre har også peika på side payments – kompensasjon til dei skeptiske – som ein strategi for å unngå avgjerdsfella (Stenbæk & Jensen, 2016). Ein slik kompensasjonsstrategi kan nyttast mellom sentralnivået og lokalnivået, men også kommunar imellom for å gjere forhandlingsprosessen enklare. Det siste følger eg ikkje opp her.

Ostrom (1982) snakkar dei om det operasjonelle nivået, nivået for kollektive val og nivået for konstitusjonelle val som tre ulike nivå eller levels. Layers viser då til organisatoriske lag, som nasjonalt, regionalt og lokalt. På norsk kan vi gjerne tale om organisasjonsnivå (layers) og avgjerdsnivå (levels). Ved å kombinere desse to dimensjonane kan vi utforme ein analysemodell som visualiserer både prosessar og institusjonelle rammer for ulike avgjerder.

Som andre administrative reformer er kommunereforma ei tostegsreform. I første fasen handlar det om å få på plass nye strukturar og institusjonar. I denne fasen spelar kommunane ei rolle også i politikktutforminga, i og med at dei kan gjere kollektive val om kva for grannar dei ønskjer å slå seg saman med. Fylkesmennene sine tilrådingar og stortingsvedtaka om konkrete samanslåingar må derimot oppfattast som iverksetting av første fasen i kommunereforma. For analysen sin del er det for så vidt ikkje avgjerande om vi plasserer dei kommunale vedtaka som politikktutforming eller iverksetting. Poenget er at vi ikkje kan operere med ein rettlinja stadiemodell der fasane er sentral politikktutforming og lokal iverksetting. Dersom lokale organisasjonsnivå har ein legitim rett til å delta i kollektiv avgjerds-taking, slik det er i tilfellet med kommunereforma, kan ein ikkje sjå avvik mellom sentrale og lokale vedtak berre som eit spørsmål om mislykka iverksetting. Ein bør heller fokusere på kvifor lokale vedtak varierer innbyrdes, og kvifor lokale og sentrale vedtak er ulike (Winter, 2012). Det andre reformsteget, der dei enkelte kommunane set reforma i verk ved å etablere nye strukturar og konkrete tiltak knytte til reformmåla, er ikkje med i analysemodellen.



**Figur 1.**

Organisasjonsnivå, avgjerdsnivå og prosessar i kommunereforma

Dei ovale rammene i figuren representerer koplingsvindauga i ulike fasar av prosessen. Desse vindauga er definerte av Stortinget sine vedtak om framdrifta av reforma. Her er det slått fast at kommunane skal utgreie ulike samanslåingsalternativ og så gjere lokale vedtak basert på desse. Det er også sagt at fylkesmennene skal støtte dei lokale prosessane og tilrå samanslåingsalternativ i etterkant av desse. Til sist skal Stortinget gjere endelege vedtak om samanslåing av enkeltkommunar. Dei tre viktigaste koplingsvindauga er utheva: Stortinget sitt innleiande vedtak av reformmål og avgjerdsreglar, lokale samanslåingsvedtak og stortingsvedtaket om kva kommunar som skal slåast saman. Det er i desse tre vindauga vi empirisk kan prøve relevansen av dei teoriane som informerer forskingsprosessen, og dermed svare

på spørsmålet om kor vidt reformutfallet skuldast institusjonelle avgjerdsfeller eller kor vidt det skuldast tvitydnd i reforminnhald og prosedyrar.

Studien bygger på ein casebasert samsvarsdesign (Yin, 1984), slik denne designvarianten er utvikla i nyare litteratur om teoriprøvande prosessporing (Beach & Pedersen, 2019; Bennett & Checkel, 2015; Mahoney, 2015; Rohlfing, 2013). Casedata blir då brukte til å finne ut kor vidt dei er i samsvar med teoribaserte, etterprøvbare hypotesar. Dette blir kombinert med ei forståing av kausalitet som mekanismebasert (Beach, 2016; Cartwright, 2006; Mahoney, 2008). I ei mekanismebasert forklaring kan det vere eit sett av samverkande faktorar som produserer eit resultat. Då kan ein ikkje søke å isolere effekten av enkeltfaktorar, slik det blir gjort i konvensjonelle variablsentrerte design (Bukve, 2019).

Data er samla inn frå fleire kjelder. I analysen av agendasetjing, politikktutforming og iverksetjing på nasjonalt nivå har eg nytta offentlege dokument og partiprogram. Intervju som er utført gjennom følgjevalueringa av reforma, har gitt data om fylkesmennene si rolleutforming, og om lokale prosessar og alternativval i 13 casekommunar<sup>5</sup>. Dessutan har eg brukt Distriktsenteret sin database over intensjonsavtalar, folkerøystingar og lokale utvalsundersøkingar, saman med lesarinnlegg i lokalaviser i utvalskommunane.

## Funn og drøfting

### Konstitusjonell kontekst og agendasetting

Endringar i kommunestrukturen er regulert av inndelingslova frå 2001. Lova gjev Stortinget retten til å ta bindande avgjerder om grenseendringar for kommunane. Dersom kommunane er samde seg imellom, kan regjeringa ta ei avgjerd utan å sende saka til Stortinget. Innbyggjarar og lokale organisasjonar kan initiere ein prosess, men berre kommunestyret kan sende ein formell søknad til nasjonale styresmakter. Før ein slik søknad skal innbyggjarane høyrast. Høyringa kan vere ei lokal folkerøysting, men det kan også vere eit folkemøte eller ei utvalsundersøking. Det konstitusjonelle rammeverket tilseier såleis medverknad frå lokalnivået, men ikkje på ein slik måte at ein må forhandle om lokale løysingar. Lovverket kan tolkast både i retning av ein sentralisert problemløysingsprosess og ein forhandlingsprosess med utgangspunkt i lokale høyringssvar.

Det høyrer med i dette bildet at Stortinget i 1995, under handsaminga av ei anna sak, etter framlegg frå Senterpartiet, vedtok at kommunesamanslåingar skal vere frivillige. Eit slikt vedtak har ikkje lovs status, og kan endrast gjennom eit nytt enkeltvedtak. Stortingsvedtaket seier noko om at sentrale reformforslag kan bli problematiske på grunn av legitimitetstap. *Eit vilkår for status quo-orienterte forhandlingsløysingar, i tråd med H5, er dermed til stades i casen.*

Strøymingsmodellen tilseier at den politiske straumen kan endre seg på grunn av val og personskifte i politikken, som eit resultat av alliansebygging og koalisjonar, eller som eit resultat av nasjonale stemningsskifte rundt politiske saker. Kommunereforma som vart initiert i 2013, kan gjerne tene som eit illustrerande døme på endring i dei to første faktorane. I 2013 tapte den raud-grøne regjeringa fleirtalet. Høgre og Framstegspartiet kunne danne regjering med parlamentarisk støtte frå Venstre og Kristeleg Folkeparti. Valet førte til eit personskifte, men også til eit nytt grunnlag for alliansebygging. Dei to regjeringspartia og alli-

5. Forfattaren vil takke kollegaene i lokalgruppa for reformevalueringa, Jacob Aars, Bjarte Folkestad og Marte Winswold, og sameleis prosjektleiar Yngve Flo, for samarbeidet om datainnsamlinga og nyttige diskusjonar rundt utkast til artikkelen.



ansepartnarane hadde ulike preferansar. Høgre og Framstegspartiet gjekk begge inn for ein to-nivåmodell der fylkeskommunane vart avskaffa og erstatta av større kommunar. Venstre og KrF var varme forsvarar av tre forvaltningsnivå, men kunne tenke seg at fylka vart erstatta av større regionar. Her fanst det altså eit grunnlag for kompromiss og alliansar i den politiske straumen, slik at eit politikkvindaug kunne opnast. Og det var nettopp dette som skjedde gjennom samarbeidsplattforma for dei fire partia, Sundvolden-erklæringa. No kom ei større kommunereform attende på agendaen.

### Politikkvindauget blir opna: Nasjonal politikktutforming

Sundvolden-erklæringa slo fast at det framleis skulle vere tre forvaltningsnivå, og at regjeringa skulle initiere ein reformprosess med sikte på å endre både kommune- og regionstrukturen. Reforma vart altså initiert gjennom ei klassisk pakkeløysing: Mellompartia fekk ein lovnad om å behalde eit folkevalt regionnivå, regjeringspartia fekk utsikter til ein reform for større kommunar.

Problemstrukturen vart definert slik av den nye regjeringa: Landet treng større kommunar og regionar for å løyse fleire oppgåver på ein betre måte, derfor ein kommunereform. I denne problemforståinga kunne regjeringa også rekne med støtte frå det største opposisjonspartiet, Arbeiderpartiet. Av partia på Stortinget var det berre Senterpartiet og SV som ikkje definerte problemet slik.

Neste spørsmål var korleis ei reform skulle utformast. KMD sette ned eit ekspertutval som skulle operasjonalisere kriteria for reforma. Utvalet foreslo fleire kriterium som peika mot større kommunar: tilstrekkeleg kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkeleg distanse mellom sakshandsamarar og innbyggjarar, effektivitet og valfridom i tenestene. Utvalet kom til at ein kommunestorleik på 15-20 000 innbyggjarar ville vere minimum for å levere kvalitet på spesialiserte tenester. Kommunane skulle også ha ein berekraftig økonomi, og dei skulle vere arenaer for eit levedyktig lokaldemokrati. Til sist foreslo utvalet å organisere dei nye kommunane slik at dei samsvara betre med lokale bu- og arbeidsmarknadsregionar (Vabotutvalget, 2014). Eit openbert dilemma med dette forslaget var at mange bu- og arbeidsmarknadsregionar i distrikta hadde langt færre innbyggjarar enn det som utvalet meinte var minstekravet. Til dømes utgjorde 57 små og spreiddbygde kommunar, alle med langt under 15 000 innbyggjarar, ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion i 2016. Kommunalminister Sanner rykte raskt ut og sa at det ikkje skulle setjast eit minstekrav til innbyggartalet i nye kommunar. Geografiske vilkår skulle telje med, men dei måtte balanserast mot vilkåra for god tenesteyting. Dermed vart også reforminnhaldet meir uklart. Regjeringa gav ingen råd om korleis ein skulle balansere mellom storleikskriterium og avstandskriterium.

Det gjorde heller ikkje Stortinget. I stortingsvedtaket heitte det at kommunane skulle vere sterke nok til å levere gode tenester til innbyggjarane, både basistenester og meir spesialiserte tenester. Så langt som råd skulle kommunane samsvare med funksjonelle arbeidsmarknadsregionar. I desse formuleringane fekk dei fire samarbeidspartia støtte frå Arbeiderpartiet. Dermed stod 90% av stortingsrepresentantane bak målet om ei kommunereform, men reformmåla var tvitydige. Avveginga mellom storleik og funksjonelle regionar er nemnt. Eit anna mogleg dilemma var korleis ein skulle handsame små og rike kommunar som ikkje ville delta i ein større region. Det var også mogleg å problematisere kor vidt ein større kommune ville leie til eit meir levedyktig demokrati. Reforma vart, som det så ofte er tilfelle ved samansette reformer, utforma slik at den kan tolkast på ulike måtar. *Reforma er dermed tvitydig på ein måte som stettar initialvilkåra i H1, og vi kan forvente at ulike standpunkt og handlingsalternativ kan legitimerast ut frå reformmåla.*

Dei komplekse innhaldsmåla var likevel berre ein del av tvitydnaden i reforma. Avgjerdsreglane eller prosedyrane som skulle følgast var også tvitydige. Det var tre hovudelement i prosedyrane. Først skulle alle kommunar ta del i lokale prosessar der dei greidde ut behovet for reform og fann fram til potensielle partnarar. Så skulle frivillige samanslåingar vere den føretrekte løysinga, men det skulle vere mogleg å avvike frå dette kriteriet i nokre spesifiserte situasjonar. Om nokre av dei involverte kommunane ønskte ein fusjon, og denne var viktig for å skape sterkare kommunar og funksjonelle regionar, kunne Stortinget nytte tvang overfor uvillige. Unntaket som ligg i tvangskriteriet gjer også avgjerdsreglane i reforma tvitydige. Det blir uklart kor langt ein skal kunne gå i å bruke tvang for å realisere innhaldsmåla i reforma. Både uklare avgjerdsreglar og det uklare tilhøvet mellom prosedyrekriterium og innhaldskriterium gjer kommunereforma til ei tvitydig reform. *Også på dette punktet er reforma er tvitydig på ein måte som stettar initialvilkåra i H1. Avgjerdsreglane gjer det råd å legitimere varierende standpunkt og handlingsalternativ.*

Kvifor vart reforma slik, gitt at fire parti med meir enn 80% av stortingsrepresentantane hadde programfesta at Stortinget skal ha det siste ordet i spørsmålet om kommunestruktur? Både regjeringspartia, Venstre og Arbeiderpartiet stod på eit slikt standpunkt. Svaret ligg etter alt å dømme i Solberg-regjeringa sin ambisjon om ein strategisk allianse med Kristeleg Folkeparti for å sikre det parlamentariske grunnlaget for regjeringa, og på sikt å legge grunnlaget for ei firepartiregjerung. Kommunereforma kan ikkje sjåast som ein isolert reform, den inngår i ei pakkeløysing der den langsiktige alliansen mellom regjeringa og KrF er eit prioritert element. Derfor fekk KrF medhald frå sine alliansepartnarar i kravet om at samanslåingar i hovudsak skulle vere frivillige, men dei fekk ikkje medhald utan vilkår. I stortingsvedtaket kom det inn eit unntak som gjer reforma til eit ganske tvitydig prosjekt. Pakkeløysinga skapte auka tvitydnad.

### Lokale prosessar og nasjonale intensjonar

Etter stortingsvedtaket gjekk kommunereforma over frå å handle om nasjonal politik-  
kutforming til å handle om eit mangfald av parallelle lokale prosessar. Alle kommunane vart pålagde å delta i utgreiingar og forhandlingar, der ein skulle avklare aktuelle alternativ for samanslåing. Denne fasen kan oppfattast som lokal agendautforming. Den neste fasen, som føreset at ein kommune har vedteke å gå vidare med eit eller fleire alternativ, inneheld ei form for høyring av innbyggjarane. Den munnar ut i at kommunestyret tek stilling til alternativa og eventuelt vedtek å sende ein søknad om samanslåing. Sett i forhold til den nasjonale reforma er det rimeleg å oppfatte denne fasen som det lokale bidraget til politik-  
kutforming, men vi kan også sjå den som lokal iverksetjing av nasjonal politik-  
kutt.

Eg skal først gå inn på resultatane av lokale prosessar sett i høve til nasjonale rammer. Ut frå stortingsvedtaket var det obligatorisk for kommunane å delta i prosessar med grannkommunane. Mange av desse prosessane inkluderte ei fagleg utgreiing av utfordringar for kommunane og moglege løysingar. Ein god del kommunar gjennomførte også innbyggjarundersøkingar. Berre eit fåtal kommunar nekta å delta i lokale forhandlingar, men om lag kvar fjerde kommune trekte seg ut i forhandlingsfasen utan å presentere noko samanslåingsalternativ for innbyggjarane. Ved utgangen av 2016 hadde rundt 300 kommunar signert 151 intensjonserklæringar om samanslåing. I løpet av våren 2017 kom det til nokre få etternølarar. I utgangspunktet kunne det altså sjå ut til at bortimot tre fjerdepartar av kommunane hadde eit eller fleire aktuelle samanslåingsalternativ på agendaen.

I realiteten var bildet etter forhandlingsfasen noko meir komplekst. Fleire kommunar signerte meir enn ei intensjonserklæring, med ulike partnarar bak kvar avtale. I det utvalet på 13 kommunar som inngjekk i vår studie av lokale prosessar, var det sju som underteikna berre ein intensjonsavtale. To kommunar inngjekk to avtalar, medan dei fire siste kommunane kom ut av prosessen med fire ulike intensjonsavtalar. Intensjonsavtalane inneheldt såleis moglege løysingar, men ga ikkje nødvendigvis klare signal om lokalpolitikarane sine preferansar. Medan vel 300 kommunar sette lokal kommunereform på agendaen på ein meir eller mindre eintydig måte, kom berre halvparten av desse, 155 kommunar, til å gjere eit positivt reformvedtak i kommunestyret, Berre 94 kommunar, 22% av alle, fatta gjensidige vedtak som resulterte i frivillige samanslåingar. For 78% av kommunane enda lokale forhandlingsprosessar altså med status quo.

H3, basert på teorien om avgjerdsfeller, predikerer at ein modell med sentralt skisserte løysingar ville ha resultert i større endringar. No har vi inga sentral skisse som vi kan samanlikne med. Måla for reforma er for tvtydige til at vi kan avleie eit reformkart av dei. Om vi samanliknar med førre kommunereform på 1960-talet, der staten var ein aktiv part i å teikne dei lokale karta, så vart reduksjonen i kommunetal meir enn dobbelt så stor, 40% mot 17% i denne reforma. Ei anna relevant samanlikning er med den danske kommunereforma, som var basert på eit enkelt kriterium. I Danmark var det klare kravet frå staten at kommunane måtte foreslå aktuelle partnarar som gav den nye kommunen minst 20 000 innbyggjarar. Dette resulterte i ei raskt gjennomført kommunereform som reduserte kommunetalet med to tredjepartar, mot 17% i Norge. Sjølv om slike samanlikningar ikkje tek omsyn til ulike kontekstar, gjev dei i alle fall ei indirekte støtte til H3: *I mangel av sentrale skisserte løysingar vil lokale forhandlingsløysingar ligge nærare status quo enn det som er nasjonale reformambisjonar.*

Teorien om avgjerdsfeller seier også at bruk av ikkje-politiske aktørar vil resultere i løysingar som er meir i samsvar med nasjonale reformmål enn dei løysingane som blir til gjennom lokale prosessar. Typiske ikkje-politiske aktørar er ekspertar og byråkratar. Eksperttråda i denne saka finn vi i tilrådinga frå Vabo-utvalet, som meinte at kommunane måtte ha 15-20 000 innbyggjarar for å levere gode nok tenester. Etter at reforma vart vedteken, hadde 78% av kommunane likevel færre enn 15 000 innbyggjarar. At fylkesmennene skulle tilrå konkrete reformforslag i sine fylke, kan også oppfattast som bruk av ikkje-politiske aktørar. Vi ser av tabell 1 at fylkesmennene sine framlegg ville ha resultert i 312 kommunar, 58 færre enn resultatet av dei lokale forhandlingane. Dessutan ser vi at fylkesmennene er eksplisitte når det gjeld kva reformmål og problem som forslaga deira tek sikte på å løyse. *Funna støttar H4 om bruk av ikkje-politiske aktørar: Bruk av ikkje-politiske aktørar vil resultere i løysingar som er meir problemorienterte enn dei løysingane som blir til gjennom forhandlingsprosessar.*

### Lokale variasjonar i resultat

Vel så interessant som avstanden mellom sentrale mål og lokal iverksetjing er dei geografisk varierende resultatata av dei politiske prosessane på kommunenivå. For å forstå kva som skjedde i dei lokale prosessane, må vi gå til lokalnivået og sjå på korleis problemstraumen, løysingane og den politiske straumen vart kopla eller frikopla. Aktivering av problemstraumen og den politiske straumen skjedde først og fremst i tilknytning til forhandlingane om intensjonsavtalar, høyring av innbyggjarane og endeleg vedtak i kommunestyra.

Som vi såg i førre avsnitt, var problemstraumar og policystraumar i første fase, forhandlingar om intensjonsavtalar, heller laust kopla til den lokalpolitiske straumen. I denne fasen

vart det lansert mange avtalar som ikkje førde fram når nye deltakarar vart aktiviserte og bindande politiske vedtak skulle fattast.

Aktivisering av nye deltakarar fann stad både gjennom høyring av innbyggerane og gjennom debatt og innlegg i lokale media. 217 kommunar, eller om lag tre av fire, gjennomførde ei folkerøysting. I om lag kvar fjerde kommune vart høyringa gjennomført som ein representativ survey åleine. Av våre 13 casekommunar var det to som ikkje hadde folkerøysting (tabell 1). Begge var senterkommunar i ein større region. Dette mønsteret ser vi også elles. I kommunar som kunne bli dominerande i ein ny storkommune, var det lite turbulens i både problemstraumen og den politiske straumen. Fleirtalet av politikarane kunne nøye seg med å vise til at samanslåinga ville bidra til ein meir slagkraftig region, utan å bli utfordra på ei slik problemforståing. Det var annleis i småkommunane rundt den store senterkommunen, og i kommunar som vurderte å slå seg saman med ein jamstor granne. Her valde alle kommunane i vårt utval å ha folkerøysting. Strukturelle trekk ved kommunane er med på å forklare aktivisering og dermed resultat.

I forkant av folkerøystingane fann det stad ei markant aktivering av både problemstraumen og den politiske straumen. Vedtaket om ei folkerøysting mobiliserte til politisk deltaking, og skapte samstundes ein situasjon der politiske entreprenørar kopla problem og alternative løysingar på ulikt vis. Den eintydige trenden i dei 11 kommunane i utvalet som hadde folkerøysting, er at det var fleire som sa nei til samanslåing enn det som var tilfelle i surveyen som vart gjennomført i etterkant av intensjonserklæringane (tabell 1). Vi har ikkje gjennomført ei systematisk undersøking av korleis innbyggerane definerte problemstraumen, men eliteintervjua og lesarinnlegga i lokalpressa peikar i same retning: I den offentlege debatten i forkant av folkerøystinga var det problem knytt til frykt for sentralisering av tenester, større avstand til politiske avgjerdestakarar og lokal identitet som kom mest i framgrunnen. Dette er sider ved problemstraumen som i liten grad vart tematisert i den nasjonale politikkkutforminga.

**Tabell 1.** Lokale prosessar og avgjerder

Kommune	Forhandling om intensjonsavtalar	Innbyggerundersøking	Prosessavgjerd i kommunestyret	Folkerøysting	Endeleg avgjerd i kommunestyret
Førde	Fire intensjonsavtalar	55% for alternativ med 4, 24% andre alternativ, 20% mot, 2% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ, ikkje folkerøysting	-	Send søknad
Gaular	Fire intensjonsavtalar	49% for alternativ med 4, 15% andre alternativ, 34% mot, 2% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	52% for, 48% mot, 54% deltaking	Send søknad
Jølster	Fire intensjonsavtalar	46% for alternativ med 4, 19% andre alternativ, 33% mot, 1% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	51% for, 49% mot, 73% deltaking	Send søknad

Kommune	Forhandling om intensjonsavtaler	Innbyggjarundersøking	Prosessavgjerd i kommunestyret	Folkerøysting	Endeleg avgjerd i kommunestyret
Naustdal	Fire intensjonsavtaler	55% for alternativ med 4, 19% andre alternativ, 25% mot, 1% veit ikkje	Gå vidare med to alternativ og folkerøysting	35% for alternativ med 4, 29% anna alternativ, 36% mot, 47% deltaking	Send søknad
Leksvik	Eit alternativ (Leksvik og Rissa)	45% for, 31% mot, 24% nøytrale/veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	50% for, 50% mot, 69% deltaking	Send søknad
Rissa	Eit alternativ (Rissa og Leksvik)	53% for, 29% mot, 18% nøytrale/veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	63% for, 36% mot, 1% veit ikkje, 59% deltaking	Send søknad
Kristiansand	Eit alternativ (K5)	71% for, 17% mot, 12% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ, ikkje folkerøysting		Halde fram prosessen med Songdalen og Søgne
Birkenes	Eit alternativ (K5)	46% for, 43% mot, 12% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	35% for, 63% mot, 2% veit ikkje, 49% deltaking	Ingen søknad
Lillesand	Eit alternativ (K5)	44% for, 44% mot, 12% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	33% for, 66% mot, 2% veit ikkje, 53% deltaking	Ingen søknad
Sogndalen	To intensjonsavtaler (K5 + Songdalen og Søgne)	37% for alternativ med 5, 24% for alternativ med 2, 36% mot, 3% veit ikkje	Gå vidare med to alternativ og folkerøysting	35% for alternativ med 5, 9% anna alternativ, 55% mot, 40% deltaking	Halde fram prosessen med Søgne og Kristiansand
Søgne	To intensjonsavtaler (K5 + Søgne og Sogndalen)	32% for alternativ med 5, 31% for alternativ med 2, 31% mot, 6% veit ikkje	Gå vidare med to alternativ og folkerøysting	29% for alternativ med 5, 9% anna alternativ, 62% mot, 52% deltaking	Ingen søknad
Gran	Eit alternativ (Gran og Lunner)	50% for, 37% mot, 13% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	40% for, 60% mot, 57% deltaking	Ingen søknad
Lunner	Eit alternativ (Lunner og Gran)	50% for, 31% mot, 20% veit ikkje	Gå vidare med eit alternativ og folkerøysting	47% for, 53% mot, 61% deltaking	Ingen søknad

Lokale politikktreprenører aktiviserte altså andre element i problemstraumen enn det som vi såg i den nasjonale reforma, særleg i mindre og perifere kommunar. I slike kommunar er lokale problemstraumar ofte laust kopla til den nasjonale policystraumen. Korleis dei lokale problemstraumane blir aktiverte, er avhengig av kommunen sin posisjon både i høve til grannane og i ein nasjonal sentrum-periferidimensjon. *Dei lokale casestudiane gjev ein klar støtte til H2: Reforma kan endre innhald når avstand i tid og rom mellom policyutforming og vedtak endrar politiske maktforhold, kva aktørar som vert aktiverte i den politiske straumen og aktørane sine problemstraumar.*

### Frå lokale løysingar til stortingsvedtak om reform

Tilrådingane frå fylkesmennene og stortingsvedtaka kan oppfattast som operasjonaliseringar av løysingsstraumen. Grunngevingane for fylkesmennene og departementet sine tilrådingar kan vi sjå på som operasjonaliseringar av problemstraumen. I dei to følgjande avsnitta ser eg på korleis dei to straumane vert kopla både på fylkesnivået og nasjonalt.

### Fylkesmennene sine tilrådingar

Tabell 2 syner at det er stor sprik i kor mykje fylkesmennene sine tilrådingar samsvarer med lokale avgjerder. I om lag halvparten av fylka er det samsvar eller relativt små avvik mellom lokale vedtak og fylkesmannens råd, I den andre halvparten er det til dels store avvik, men det er vanskeleg å sjå eit klart mønster i desse avvika. Vi finn avvik både der fylkesmannen foreslår store endringar og der fylkesmannen tilrår små endringar. Sameleis er det stor ulikskap i reformviljen der kommunane og fylkesmannen går i takt.

Åtte av fylkesmennene nytta innhaldsmåla i reforma som utgangspunkt for å foreslå fleire samanslåingar enn det som kommunane hadde blitt samde om. Fire av desse nytta kriteriet om samsvar med lokale bu- og arbeidsmarknadsregionar, tre nytta dette kriteriet i kombinasjon med at dei peika på små kommunar med veik økonomi som kandidatar til samanslåing. Ein av dei åtte la kriteriet veike kommunar åleine til grunn for si tilråding av samanslåing. To fylkesmenn nytta i hovudsak prosedyrekriterium, men foreslo i tillegg ei enkelt samanslåing ut frå regionkriteriet.

Felles for dei fylkesmennene som la innhaldsmål til grunn for tilrådingane sine, var at dei foreslo vedtak som i stor grad var avvikande frå kommunane sine vedtak. I sum foreslo fylkesmennene at 58 kommunar blir slegne saman i tillegg til dei frivillige samanslåingane, og 55 av desse samanslåingane var grunnlagt ut frå innhaldsmåla i reforma.

Sju fylkesmenn nytta berre prosedyrekriterium som grunnlag for tilrådingane, det vil seie frivillig samanslåing eller inneklemt kommune. Desse fylkesmennene sine framlegg avvik ikkje frå kommunane sine egne vedtak, bortsett frå ei samanslåing i Sogn og Fjordane og ei i Østfold der inneklemd kommunar blir foreslått fusjonerte mot sin vilje.

Vi kan konstatere at sjølv om løysingane varierer mykje fylkesmennene imellom, er alle fylkesmennene lojale mot Stortinget ved at dei knyter tilrådingane sine til eit eller fleire av Stortinget sine reformmål. I den forstand opptrer dei slik vi ville vente av ikkje-politiske aktørar. Når tilrådingane likevel blir så ulike, kjem det av at reforma i seg sjølv er tvitydig.

**Tabell 2.** Samanslåingsvedtak etter fylke

Fylke	Kommunar 2015	Frivillig reduksjon %	Tilråding frå fylkesmannen %	Grunngjeving	Stortingets vedtak %	Grunngjeving i proposisjon
Hedmark	22	0	0	Frivillig	0	Frivillig
Oppland	26	0	0	Frivillig	0	Frivillig
Hordaland	33	24	24	Frivillig	24	Frivillig
Vestfold	14	46	46	Frivillig	46	Frivillig
Nord-Trøndelag	23	13	13	Frivillig	26	Frivillig + veik
Østfold	18	18	24	Frivillig + Inneklemmt	30	Frivillig + Inneklemmt
Sogn og Fjordane	26	20	28	Frivillig + Inneklemmt	28	Frivillig + Inneklemmt
Rogaland	26	12	15	Frivillig + region	12	Frivillig
Telemark	18	6	11	Frivillig + region	6	Frivillig
Nordland	44	7	24	Veik + Region	5	Frivillig
Finnmark	19	5	26	Veik + Region	5	Frivillig
Troms	24	4	24	Veik + Region	16	Frivillig + Veik
Sør-Trøndelag	25	30	52	Veik	30	Frivillig
Buskerud	21	10	33	Region	10	Frivillig
Møre og Romsdal	36	22	53	Region	25	Frivillig + Inneklemmt
Oslo og Akershus	23	15	65	Region	23	Frivillig + Region
Agder	30	3	27	Region	17	Frivillig + Region
Total	428	370	312		354	
Reduksjon %		14	27		17	

Tvitydnaden i reforma, som kjem av komplekse og til dels uforeinlege mål, fører til varierende resultat i iverksetjingsfasen. Det går fram av intervjuet med fylkesmennene at dei etterlyser, men ikkje får klare signal frå nasjonalt nivå om kva for reformmål som skal ha forrang. Dei må sjølv velje mellom innhaldsmål og prosedyremål, og dette valet har store konsekvensar for kva dei kjem til å foreslå. *Den variasjonen som vi finn i tilrådingane frå fylkesmennene, er klart i tråd med H1: Kompleksitet i reforminnhald og avgjerdsreglar opnar for tvitydige tolkingar av reforma og legitimering av ulike handlingsalternativ.*

### Stortingets vedtak

Eit slående trekk i materialet er at dei fylkesmennene som tok utgangspunkt i innhaldsmåla for reforma i sine løysingsforslag, ikkje fekk medhald av Stortinget. I sju av dei ti tilfella gjekk

Stortinget over til å nytte prosedyrekriterium åleine. Også i dei tre siste tilfella gjekk Stortinget inn for færre samanslåingar enn det fylkesmennene ønskte. Regionkriteriet vart delvis lagt til grunn i Oslo og Agder, medan kriteriet samanslåing av små og veike kommunar vart nytta i Troms. Stortinget sine løysingar la altså meir vekt på prosedyrekriterium enn det fylkesmennene sine løysingar gjorde.

Tabell 2 syner også at i dei fleste tilfella plasserte Stortinget seg nærare dei lokale forslaga enn til tilrådingane frå fylkesmennene. Årsaka til at det vart slik, finn vi i den politiske straumen. Storingshandsaminga av samanslåingane fann stad i juni 2017, kort tid før stortingsvalet. I politikkkutformingsfasen 2013–2014 var det eit stort fleirtal på Stortinget for ei kommunereform, sjølv om preferansane sprika mellom fleirtalspartia. I utformingsfasen var det særleg Kristeleg Folkeparti som stod på kravet om at reformer skulle vere frivillige, men i løpet av stortingsperioden hadde Arbeiderpartiet nærma seg det same standpunktet gjennom landsmøtevedtak i 2015 og 2017. Kristeleg Folkeparti signaliserte også at partiet berre kunne godta frivillige samanslåingar, dessutan samanslåing av innklemte enkeltkommunar i tilfelle der det var knappe fleirtal mot samanslåing. Partiet trekte seg tidleg frå forhandlingane om ei felles tilråding med regjeringspartia.

Dermed var det eit knappast mogleg fleirtal av Venstre, Framstegspartiet og Høgre som måtte drive reforma fram. Dei måtte ta omsyn til at forslag i motstrid til lokale vedtak kunne drive Kristeleg Folkeparti nærare Arbeiderpartiet, og dermed svekke det parlamentariske grunnlaget for regjeringa.

Dei politiske debattane og vedtaka rundt om i kommunane hadde synt at det var til dels sterk motstand mot samanslåing også i kommunar der regjeringspartia stod sterkt. Om ein stod for steilt på samanslåingsvedtak som ikkje hadde støtte lokalt, kunne ein risikere tilbakeslag ved valet og tap av fleirtalet. Slik konstallasjonane var, med eit fleirtal på 85 mot 84 for dei tre partia, kunne ein enkelt avhoppar frå dei tre fleirtalspartia vere nok til å hindre eit samanslåingsvedtak. Derfor måtte det detaljerte politiske sonderingar til for å avklare kva vedtak som kunne rekne med å få fleirtal på Stortinget. Som ein konsekvens av dette fekk vi sjå ei noko uvanleg sakshandsaming. Vanlegvis ville departementet levere ein stortingsproposisjon før stortingskomiteen tok til med si handsaming av saka, eventuelt med sonderingar frå statsråden si side for å avklare kva som kunne vere gangbare framlegg, men i kommunereforma overtok komitéfraksjonen frå dei fire partia bak regjeringa i praksis sakshandsaminga på eit tidleg standpunkt. Allereie eit par månader før proposisjonen kom, kunne komitéleiaren frå Venstre presentere den sannsynlege fleirtalstilrådinga frå komiteen. Proposisjonen si oppgåve vart dermed å grunnkje dei koplingane mellom problemstraum og løysingsstraum som var moglege, gitt rammene som vart lagde i den politiske straumen. Dei få endringane som kom til dei siste månadene, handla om samanslåing av kommunar som hadde fatta vedtak seint eller endra oppfatning. Alt i alt kom stortingsvedtaket til å legge avgjerande vekt på frivilligheitskriteriet i reforma. Stortinget følgde dei lokale framlegga, eit resultat som forventa ut frå *H5: Dersom styresmaktene for å unngå tap av legitimitet ikkje tek i bruk sentral avgjerdsamt, får vi løysingar som ligg nærare status quo enn dei initiale reformmåla.*

## Konklusjon

I denne casestudien er strøymingsmodellen og teorien om avgjersdeller nytta til å etterprøve nokre konkrete hypotesar om effekten av institusjonelle rammer og tvitydnad i politiske prosessar. Det overordna forskingsspørsmålet var om utfallet av reforma skuldast tvitydige mål og prosedyrar for gjennomføring av reforma, eller om det snarare skuldast



institusjonelle avgjerdsfeller. Funna syner at forklaringsrammene står fram som komplementære heller enn konkurrerande. Dei belyser ulike sider ved reformprosessar og utfall.

Med utgangspunkt i strøymingsmodellen formulerte eg ein hypotese (H1) om korleis tvitydnad kunne leie til ulike tolkingar av reforma ved at tvitydnaden gjer det mogleg å legitimere ulike standpunkt og handlingsalternativ. Her brukte eg skiljet mellom situasjonell og institusjonell tvitydnad til å skilje mellom effektar av komplekse innhaldsmål i reforma og effekten av uklare prosedyrar eller avgjerdsreglar. Funnet er at både komplekse og uklare innhaldsmål og uklare avgjerdsreglar gjennom ulike mekanismar skaper tvitydnad og medverkar til sprikande reformutfall. Gjennomgangen av reforma synte at både lokale aktørar og fylkesmenn i sine tilrådingar orienterte seg mot ulike reformmål og avgjerdsreglar, og dermed landa på ulike løysingar. Også dei partia på Stortinget som hadde stått saman om utforminga av reforma, tolka avgjerdsreglane ulikt når dei endelege vedtaka om samanslåingar skulle gjerast.

Strøymingsmodellen var også utgangspunktet for å formulere hypotese H2 om årsakene til varierende utfall av reformer. Lokale problemstraumar og institusjonaliserte maktforhold kan variere frå stad til stad, og resultere i at reforminnhaldet vert endra. Sameleis kan avstand i tid mellom politikkkutforming og avgjerdstaking endre kva aktørar som vert aktiviserte og kva situasjonsoppfatningar dei har, og dermed føre til endring i reforma. Gjennomgangen av prosessane i dei utvalde casekommunane synte at utfalla var i samsvar med desse hypotesane. Også på nasjonalt nivå var det den politiske straumen som avgjorde kva som var tillatelege koplingar, og denne straumen endra seg i løpet av reformprosessen. Mellom 2013 og 2017 fekk kriteriet om frivillige samanslåingar aukande oppslutnad på Stortinget, og det måtte leggst til grunn i så godt som alle saker for at eit samanslåingsvedtak skulle få fleirtal.

I sum vert hypotesane med utgangspunkt i strøymingsmodellen støtta av funna i denne undersøkinga. Dette er ikkje så overraskande, i og med at tidlegare studiar av reformer frå det same perspektivet har synt at reformer sjeldan vert sette i verk som føreset. Det som denne studien likevel bidreg med, er å konkretisere og drøfte hypotesar om kva mekanismar som fører til varierende utfall. Distinksjonen mellom uklare innhaldsmål og uklare avgjerdsreglar i reforma konkretiserer skiljet mellom situasjonelle og institusjonelle vilkår for tvitydnad, og gjer det mogleg å utforme og prøve hypotesar om kva trekk ved ei reform som produserer tvitydnad. Sameleis er skiljet mellom avstand i rom, og avstand i tid mellom politikkkutforming og iverksetjing, ei konkretisering som gjer det mogleg å utforme og prøve konkrete hypotesar som tek utgangspunkt i strøymingsmodellen.

Om vi ser på avgjerdsprosessen rundt kommunereforma i lys av teorien om avgjerdsfeller, er den konsensus- og forhandlingsorientert snarare enn orientert mot gjennomføring av ei sentralt skissert løysing. Ut frå teorien vil vi då forvente utfallet i tråd med minste felles multiplum for aktørane, som ofte er status quo (H3). Denne forventninga blir i all hovudsak innfridd. For 78 % av kommunane var resultatet av lokale forhandlingar at ein ikkje kom til semje om å endre kommunestrukturen. Samstundes forklarar ikkje teorien om avgjerdsfeller utan vidare dei store regionale og lokale variasjonane i løysingar. Her har strøymingsteorien meir å by på.

Ei anna forventning ut frå teorien om avgjerdsfeller er at politikkkutforminga vil bli meir problemorientert og mindre orientert mot status quo dersom ein overlèt den til ikkje-politiske avgjerdstakarar (H4). Dersom vi ser på fylkesmennene si rolle i prosessen, blir denne forventninga innfridd i den forstand at fylkesmennene samla sett foreslår langt fleire samanslåingar enn det kommunane sjølve ønskjer. På den andre sida finn vi både problemorienterte og prosedyreorienterte fylkesmenn, alle vel ikkje same strategi. For å forklare denne variasjonen må vi sjå mot dei tvitydige trekka i reforma. Den tvitydnaden som følgjer av at

både innhald og avgjerdsreglar er oppe til forhandling samstundes, slår inn også i fylkesmennene si handsaming av reforma.

Den tredje strategien for å overkomme ei avgjerdsfelle ville vere å fatte hierarkiske vedtak, utan å gje medråderett til lokale aktørar. Dette ville ha gitt meir problemorienterte løysingar og høgare grad av måloppnåing (H5). Slik som vi ville vente det ut frå den politiske situasjonen, fører frykta for legitimitetstap ved hierarkiske vedtak til at Stortinget i hovudsak unngår samanslåing der det ikkje er lokal oppslutning. Derfor vart innretninga på reforma avgjort av mange lokale vedtak snarare enn av ein nasjonal reformstrategi.

Teorien om avgjerdsfeller rettar merksemda på ein del trekk ved reformprosessen som gjer at den blir forhandlingsorientert. I forhandlingar kan ein berre oppnå minste felles multiplum mellom aktørane, noko som trekker avgjerdene mot status quo. Teorien om avgjerdsfeller kan dermed kaste lys over kvifor det blir færre samanslåingar i den norske reforma enn i andre, meir sentraliserte reformprosessar.

Det som teorien om avgjerdsfeller ikkje gjev oss høve til å svare tilfredsstillande på, er årsakene til at reformprosessar og utfall varierer så mykje som dei gjer. Kvifor bruker fylkesmennene ulike kriterium for tilrådingane sine? Kvifor varierer dei lokale vedtaka så mykje sett i høve til utgangspunktet for reforma? Kvifor fokuserte Stortinget i 2017 på prosedyrekriterium åleine, sjølv om resultatet ville bli lite samsvarande med innhaldsmåla frå 2014? Her har vi meir nytte av strøymingsmodellen, som peikar på at komplekse reformer ofte blir tvitydige og opnar for varierende tolkingar. Tvitydnad skaper som nemnt grunnlag for varierende løysingsframlegg på kommunenivået, blant fylkesmennene og på Stortinget. Dessutan peikar strøymingsmodellen på at variasjon i den politiske straumen mellom ulike avgjerdspunkt i rom og tid fører til ulike utfall av politiske prosessar. Slik variasjon fann vi att både i lokale prosessar og i stortingsbehandlinga på ulike tidspunkt i reformprosessen. Når kommunereforma i avgrensa grad når innhaldsmåla, skuldast det ei reform som var tvitydig frå starten, og ikkje minst fordi reforma var tvitydig både med omsyn til innhaldsmål og avgjerdsreglar. Dette er eit funn som ikkje kjem klart fram i tidlegare analysar av reforma (Klausen et al., 2019), der ein har sett på reforma som eit resultat av alliansar og kompromiss mellom aktørar med meir eller mindre klare preferansar.

For å analysere tvitydnad må ein ha data om ganske mange sider ved prosessane. Derfor blir strøymingsmodellen oftast nytta i casestudiar, noko som gjer enkelte tvilande til at modellen er precis nok til å utvikle og etterprøve presise forventningar. Denne studien peikar på korleis ein kan bygge på funn i tidlegare casestudiar, og gjennom ein replikasjonslogikk (Yin, 1984) etterprøve konkrete forventningar. Den har også synt nytten av å bruke ein prosessmodell som tek omsyn til at det finst både ulike organisasjonsnivå og ulike avgjerdnivå i politiske prosessar. Ein slik modell kan hjelpe oss til å formulere meir presise analysar av det som skjer på ulike punkt i prosessen enn det som ein får til gjennom ein enkel stadiemodell av iverksetjing.

## Referanser

- Ackrill, R., & Kay, A. (2011). Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform. *Journal of European Public Policy*, 18(1), 72-89. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.520879>
- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871-887. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781824>
- Askim, J., Vabo, S. I., & Klausen, J. E. (2017). Hvordan skal det gå med kommunereformen? *Stat & Styring*, 27(02), 10-15.

- Auel, K. (2008). Still No Exit from the Joint Decision Trap: The German Federal Reform(s). *German Politics*, 17(4), 424-439. <https://doi.org/10.1080/09644000802490394>
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2010a). A Comparative Analysis of Territorial Choice in Europe – Conclusions. In H. Baldersheim & L. Rose (Eds.), *Territorial choice: the politics of boundaries and borders* (s. 234-259). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2010b). *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beach, D. (2016). It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*, 1-10, 463-472. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1134466>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*: University of Michigan Press.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Process tracing*: Cambridge University Press.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera: intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Bukve, O. (2019). *Designing Social Science Research*. Basingstoke: PalgraveMacmillan.
- Cartwright, N. (2006). Where Is the Theory in Our «Theories» of Causality? *The Journal of Philosophy*, 103(2), 55-66. <https://doi.org/10.5840/jphil2006103227>
- Clarke, L. (1988). Explaining Choices among Technological Risks. *Social Problems*, 35(1), 22-35. <https://doi.org/10.1525/sp.1988.35.1.03a00020>
- Cohen, M. D., & et al. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Deegan-Krause, K. (2007). New dimensions of political cleavage. London: *Oxford handbook of political behaviour*, 538-556.
- Exworthy, M., Berney, L., & Powell, M. (2002). How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. *Policy & Politics*, 30(1), 79-96. <https://doi.org/10.1332/0305573022501584>
- Greve, C. (2012). *Reformanalyse-Hvordan Den Offentlige Sektor Grundlæggende Er Blevet Forandret I 00 Erne*. København: Djøf Forlag
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435-449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471-490. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2016). Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 273-289. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082261>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- Kiser, L. L., & Ostrom, E. (1982). The three worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In E. Ostrom (Ed.), *Strategies of Political Inquiry* (s. 179-222). Beverly Hills, CA: Sage.
- Kjærgaard, M., Houlberg, K., Blom-Hansen, J., Vabo, S., & Sandberg, S. (2020). *De nordiske kommunalreformer: Nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland*. København: VIVE
- Klausen, J. E., Askim, J., & Christensen, T. (2019). Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111-126. <https://doi.org/10.1177/1478929919887649>
- Klausen, J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Mahoney, J. (2008). Toward a unified theory of causality. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 412-436. <https://doi.org/10.1177/0010414007313115>
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies*, 24(2), 200-218. <https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1036610>
- March, J. G. (1994). *Primer on decision making: How decisions happen*. New York: Simon and Schuster.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1976). Choice in an Organized Anarchy. In J. G. March & J. P. Olsen (Eds.), *Ambiguity and choice in organizations* (s. 82-139). Bergen: Universitetsforlaget.
- Peters, B. G. (1997). Escaping the joint-decision trap: Repetition and Sectoral politics in the European union. *West European Politics*, 20(2), 22-36. <https://doi.org/10.1080/01402389708425189>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis. 3rd Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Ridde, V. (2009). Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple Streams Approach. *Public Administration*, 87(4), 938-954. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01792.x>
- Rohlfing, I. (2013). Varieties of Process Tracing and Ways to Answer Why-Questions. *European Political Science*, 12(1), 31-39. <https://doi.org/10.1057/eps.2012.7>
- Rossiter, W., & Price, L. (2013). Local economic strategy development under Regional Development Agencies and Local Enterprise Partnerships: Applying the lens of the multiple streams framework. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 28(7-8), 852-862. <https://doi.org/10.1177/0269094213500622>
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. 66(3), 239-278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
- Scharpf, F. W. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44(4), 845-864. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00665.x>
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Macmillan Company.
- Stenbæk, J., & Jensen, M. D. (2016). Evading the joint decision trap: the multiannual financial framework 2014–20. *European Political Science Review*, 8(4), 615-635. <https://doi.org/10.1017/s175577391500020x>
- Vaboutvalget. (2014). *Sluttrapport fra Ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Van de Walle, S., & Groeneveld, S. (2016). *Theory and practice of public sector reform*: Routledge.
- Winter, S. C. (2012). Implementation perspectives. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (s. 265-278). London/Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R. K. (1984). *Case study research. Design and Methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (s. 65-92). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (s. 155-174). London: PalgraveMacmillan.