

Organisasjonskultur og kommunereform i Telemarkskommuner

Utsikter for lykkelige ekteskap?



“Culture is not a piece of the puzzle, it is the puzzle”

(Panacowski og O'Donnell-Trujillo (1983))

Cecilie Stangeby Mona Slaaen

Veiledere

Morten Øgård og Hjalmar S. Djønne

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Etter- og videreutdanningsenheten

Forord

Denne masteroppgaven er avsluttende del av et erfaringsbasert masterprogram i kommunal ledelse ved Universitet i Agder.

Bakgrunn for vår oppgave er et ønske om økt kunnskap og innsikt i temaet organisasjonskultur. Vår bakgrunn er at vi er ledere i en kommune som står midt oppe i prosess om en evt. kommunesammenslåing. Tidligere sammenslåingsprosesser innenfor offentlig og privat sektor, eks. Nav reformen og fusjonering av organisasjonene Statoil og Hydro, er kritisert for å ha manglende fokus på organisasjonskultur i prosessene og at dette påvirker resultatene.

Både nasjonalt og i lokale prosesser ifbm. Kommunereform, har vi merket oss at fokuset på faktorer som struktur, økonomi og kommunestørrelse er større enn på kultur.

Vår motivasjon for temaet i oppgaven er knytta til hvordan organisasjonskulturene i kommunene vil påvirke en eventuell kommunesammenslåing.

Vi håper at vår undersøkelse om organisasjonskultur vil være et positivt bidrag inn i de lokale prosessene om kommunereformen.

Takk til våre veiledere professor Morten Øgård og Hjalmar Djønnne.

Takker også rådmenn og toppledergruppe i kommunene i Telemark for deltakelse i vår kartlegging.

Akkerhaugen 12.12.2015

Sammendrag

I denne masteroppgaven har vi kartlagt organisasjonskultur i kommuner. Organisasjonskultur er interessant og relevant, fordi sentrale myndigheter har signalisert med kommunereform med en intensjon om færre og større kommuner. Kommunesammenslåinger vil sannsynligvis gjennomføres, og det vil da etableres nye organisasjoner og kulturer.

I denne masteroppgaven har vi kartlagt organisasjonskulturene i et utvalg av kommuner i vår region. Dette omfatter kommunene Notodden, Bø, Tinn, Nome, Hjartdal, Sauherad og Seljord. Resultatene baserer seg på hvordan toppledelsen i disse kommunene vurderer sin organisasjonskultur.

Vi har kartlagt og analysert om det finnes et felles kulturuttrykk i aktuelle kommunene, basert på vurderingen til toppledelsen i kommunen. I tillegg har vi sett på om det finnes variasjoner i organisasjonskultur mellom kommunene og hvordan dette vil kunne påvirke i en eventuell kommunesammenslåing.

I vårt arbeid har vi brukt kartleggings- og analyseverktøyet OCAI. Dette verktøyet er lite brukt i Norge, men er det mest brukte verktøyet internasjonalt for kartlegging og vurdering av organisasjonskultur.

Basert på resultatene fra vår undersøkelse, vil vi kunne si at det ikke finnes *et felles* kulturuttrykk hos kommunene vi har spurt, og det er også til dels store variasjoner i kulturuttrykket mellom de kommunene som er i en prosess for å vurdere en evt. kommunesammenslåing.

Resultatet fra vår forskning viser at de kommuner som er med i undersøkelsen, har høyest score på enten kontroll- eller samarbeidskultur. Av de 7 kommunene som er med i undersøkelsen, har 4 kommuner kontrollkultur som dominerende kulturuttrykk, og 3 har samarbeidskultur som dominerende kulturuttrykk.

Cecilie Stangeby

Mona Slaaen

1. INNLEDNING, TEMA & PROBLEMSTILLING	6
2. BAKGRUNN FOR KOMMUNEREFORM OG CASEBESKRIVELSE.....	8
2.1 NASJONALT PERSPEKTIV PÅ KOMMUNEREFORMEN.....	8
2.2 PROSESSBESKRIVELSE GENERELT OG I REGION SPESIELT	11
2.3 LOKALT PERSPEKTIV KOMMUNEREFORM - TELEMARF FYLKE	12
2.3.1 Økonomi.....	13
2.4 LOKALE PROSESSER- KOMMUNEREFORM.....	15
2.5 EKSTERNE AKTØRER - OM KOMMUNEREFORM	16
2.6 CASEPRESENTASJON	17
2.6.1 Presentasjon av kommunene.....	18
3. METODE.....	23
3.1 FORSKNINGSDESIGN OG KVANTITATIV METODE	23
3.2 UTVALG AV RESPONDENTER	24
3.3 OCAI – VERKTØY FOR MÅLING AV ORGANISASJONSKULTUR.....	25
3.4 DATAINNSAMLING.....	26
3.5 PÅLITELIGE DATA.....	28
3.6 FRAFALLSPROBLEMATIKK.....	28
3.7 ANONYMITET FOR RESPONDENTENE	29
3.8 FORSKERENS ROLLE OG PÅVIRKNING PÅ FELTET.....	29
4 TEORI.....	30
4.1 KULTUR	30
4.2 ORGANISASJONER ER KULTUR, ELLER KULTUR ER NOE ORGANISASJONER HAR.....	31
4.3 HVA ER KULTUR	33
4.4 COMPETING VALUES FRAMEWORK.....	34
4.5 BESKRIVELSE AV DE FIRE KULTURTYPE I CVF	36
4.6 LEDELSE I EN KULTURENDRINGSPROSESS.....	37
4.7 LEDELSE AV EN KULTURENDRINGSPROSESS	39
5. ANALYSE OG FUNN.....	40
5.1 PRESENTASJON AV KULTURPROFILENE, KOMMUNEVIS:	42
5.1.1 Kulturprofil Sauherad	42
5.1.2 Kulturprofil Bø.....	44
5.1.3 Kulturprofil Nome.....	46
5.1.4 Kulturprofil Tinn.....	48
5.1.5 Kulturprofil Seljord.....	50
5.1.6 Kulturprofil Notodden	52
5.1.7 Kulturprofil Hjartdal	54
5.1.8 Kulturprofil/ kulturuttrykk for hele region	56
5.1.9 Kulturprofiler, en sammenstilling av alle kommunene i regionen	58
5.2 FINNES EN FELLES OPPFATNING AV ORGANISASJONSKULTUR I TOPPLEDELSEN I DE AKTUELLE KOMMUNENE I REGIONEN?.....	61
5.2.1 Kulturprofil Midt Telemark.....	62
5.2.2 Kulturprofil Lifjell- rundt.....	64
5.3 ANDRE RELEVANTE KONSTELLASJON AV KOMMUNER.....	66
5.3.1 Kulturprofil gruppe 1	67
5.3.2 Kulturprofil gruppe 2-.....	69
5.4 ER FORUTSETNING FOR SAMMENSLÅING TIL STEDE?	70

5.5 HVA OM KOMMUNER SOM IKKE SYNES Å HA EN FELLES TOPPLEDERKULTUR SLÅR SEG SAMMEN?.....	71
6. AVSLUTNING - VEIEN VIDERE.....	72
LITTERATURLISTE, REFERANSE OG VEDLEGG:	73

Tabelliste

Tabell 1	Folketallsutvikling kommunene i Telemark 2014-2015	s. 13
Tabell 2	Økonomistatus med rangering av kommunene i Telemark	s. 14
Tabell 3	Illustrasjon av inntektsutfordringen i Telemark, knytta til lav folkevekst	s. 14
Tabell 4	Oversikt over respondenter, gjennomføring og svarprosent	s. 27
Tabell 5	Perspektiv på organisasjonskultur	s. 32
Tabell 6	Poengscore alle kommunene i hele regionen	s. 59

Figurliste

Figur 1	Prosess-skisse i kommunereform-arbeidet	s. 12
Figur 2	Telemark fylke – kommuneinndeling	s. 17
Figur 3	Kulturens nivåer	s. 33
Figur 4	Rammeverk for konkurrerende verdier	s. 35
Figur 5	Kulturtyper og lederferdigheter	s. 39
Figur 6	Kulturprofil Sauherad	s. 42
Figur 7	Kulturprofil Bø	s. 44
Figur 8	Kulturprofil Nome	s. 46
Figur 9	Kulturprofil Tinn	s. 48
Figur 10	Kulturprofil Seljord	s. 50
Figur 11	Kulturprofil Notodden	s. 52
Figur 12	Kulturprofil Hjartdal	s. 54
Figur 13	Kulturprofil gjennomsnittet i regionen	s. 56
Figur 14	Kulturprofil alle kommunene i regionen	s. 58
Figur 15	Kulturprofil Midt-Telemark	s. 62
Figur 16	Kulturprofil Lifjell-Rundt	s. 64
Figur 17	Kulturprofil gruppe 1	s. 67
Figur 18	Kulturprofil gruppe 2	s. 69

1. Innledning, tema & problemstilling

Tema for vår oppgave er organisasjonskultur og kommunereform.

Organisasjonskulturen sin betydning spesielt i fusjons- og sammenslåingsprosesser synes vi er interessant ut ifra at vi ikke har observert dette temaet i debatten i særlig grad. Ikke annet enn utsagn som: «vi passer ikke sammen», «har ikke tradisjon for å samarbeide» - som kan være et uttrykk for forskjeller i organisasjonskultur.

Kulturbegrepet i organisasjoner er interessant, fordi dette hevdes å ha stor effekt på en organisasjon sin yteevne. Panacowski og O'Donnel-Trujillo (1983) sier det slik:

“Culture is not a piece of the puzzle, it is the puzzle”

Dette utsagnet underbygger at man som leder må forholde seg til kulturbegrepet som en helhet, ikke stykkevis og delt, og ledere bør påvirke og delta i arbeidet med organisasjonskulturen.

I Dagens næringsliv (29.09.15) skriver Tom Colbjørnsen en interessant artikkel om «Organisasjonskultur i utakt». Forfatteren belyser her hvilke konsekvenser en undervurdering av organisasjonskultur har hatt for at mange snubler i fusjonsprosesser, og at organisasjonen ikke oppnår sitt mål. Det er der vist til eksempler både fra NAV og Statoil/ Hydro. Artikkelen refererer til Peter Duckers sitt utsagn:

«Culture eats strategi to breakfast».

Vår undring og nysgjerrighet inn mot temaet, er å undersøke og få kunnskap om organisasjonens kulturelle utfordringer i en endringsprosess.

Dette leder oss inn i følgende problemstilling:

- 1. Finnes det en felles oppfatning av organisasjonskulturen i toppledelsen i de aktuelle kommunene i regionen?*
- 2. Hvilken betydning/konsekvens har våre funn for en evt. kommunesammenslåing?*

Dersom kommuner med avvik i toppledelsens kulturuttrykk slår seg sammen, kan det gi utfordringer ift at de grunnleggende verdiene, for eksempel om synet på samarbeid og samspill, retning og fokus blir vektlagt forskjellig. Det å ha kunnskap om organisasjonskultur og innsikt i kulturuttrykkene, vil være nyttig i en endringsprosess.

2. Bakgrunn for kommunereform og casebeskrivelse

Vi vil i dette kapittelet presentere bakgrunn for kommunereform i et nasjonalt og lokalt perspektiv og tilslutt gi en nærmere presentasjon av Telemark fylke og de kommuner som deltar i vår undersøkelse om organisasjonskultur.

2.1 Nasjonalt perspektiv på kommunereformen

Kommunestrukturen har ligget fast i siste 50 år, og det er økt fokus fra nasjonalt nivå på at kommuneNorge må drive effektivt, være attraktive, robuste og rusta for fremtida.

Kommunene karakteriseres som grunnmuren i samfunnet og har en særdeles viktig samfunnsrolle, som må utvikles for å takle nye krav, behov og velferdsreformer.

Politisk skifte nasjonalt i 2013 økte trykket på reformarbeidet. Den påtroppende Regjeringen gjorde gjennom Sundvollen-erklæringen, det klart at Regjeringen ville gjennomføre en kommunereform, og det skulle gjennomføres nødvendige politiske vedtak i perioden. Videre ble det i erklæringen signalisert at det skulle foretas en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmannen og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til nye og mer robuste kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 4. mai 2014 frem Prop. 95 S (2013-2014) - Kommuneproposisjonen 2015, med en egen melding om kommunereform. Her blei behovene for reformen, målene for reformen, kriteriene fra ekspertutvalgets delrapport, samt en omtale av prosess og virkemidler presentert.

Målene for reformen er:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Behandling av innstillingen viste at det var bred nasjonal politisk enighet. Ap, H, Frp, Krf og V sto bak flertallet og vedtok hovedlinjene, behovet og målene. Alle landets kommuner blei derfor høsten 2014 invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere, og avklare om det synes å være aktuelt å slå seg sammen med en eller flere omkringliggende kommuner.

Høsten 2015 er fortsatt mye uavklart rundt Kommunereform både ift. oppgaver, oppgaveløsning og økonomi. Dette vil være prosesser som vil fortsette i 2016 og fremover i tid.

Stortinget er opptatt av at prosessene skal være basert på reell frivillighet for de kommunene som deltar. Dersom kommunen etter en helhetlig vurdering og innbyggerinvolvering kommer frem til beslutning om ikke å slå seg sammen med andre kommuner, skal dette respekteres. Det er kun helt spesielle situasjoner, og av regionale hensyn, at Stortinget kan åpne for bruk av tvang.

Nye sammenslåtte kommuner vil oppnå en økonomisk engangsreform-støtte og en økning i frie midler gjennom inndelingstilskuddet. Dette tilskuddet beholder kommunen i 15 år, og trappes så ned over en 5-årsperiode. Samtidig er det signalisert en revidering og gjennomgang av inntektssystemet til kommunene, hvor forslag kommer til behandling våren 2016.

Et nasjonalt ekspertutvalg (Brantzæg, Vabo m.fl, 2014) blei nedsatt for å utrede «kriterier for god kommunestruktur». Denne rapporten sier noe om hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine roller og oppgaveløsning.

Rapporten fra utvalget kom med følgende 10 punkter som en anbefaling for en god kommunestruktur:

Kriterier for kommunene:

1. tilstrekkelig kapasitet
2. relevant kompetanse
3. tilstrekkelig distanse
4. effektiv tjenesteproduksjon
5. økonomisk soliditet
6. valgfrihet
7. funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. høy politisk deltakelse

9. lokal politisk styring
10. lokal identitet

Kriterier for staten:

11. bred oppgaveportefølje
12. statlig rammestyring

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse peker på at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å kunne gi god nok kvalitet i oppgaveløsningen. Dette gjelder spesielt oppgaveløsningen og kvalitetsutvikling innen de spesialiserte tjenestene: barnevern, PPT, legevakt, arealplanlegging og miljøretta helsevern.

Det fremheves at det er store variasjoner når det gjelder kvaliteten på tjenester innbyggerne mottar i dag. Utvalget anbefaler at en kommune bør ha minst 15 000 - 20 000 innbyggere for å redusere uheldig konsekvens av tilfeldige svingninger i etterspørselen, redusere sårbarheten og sikre relevant kompetanse med tilstrekkelig kapasitet. Dagens kommunestruktur skaper særskilte utfordringer knytta til viktige samfunnsutviklingsområder.

Byområder favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv opererer på tvers av kommunegrensene. Rapporten peker på at samarbeid er utfordrende, dyrt og sendrektig, og fremtidens kommunegrenser bør være mer sammenfallende med det funksjonelle bo- og arbeidsmarkedet.

Redusert statlig detaljstyring er nødvendig i reformarbeidet, og vil motivere lokaldemokratiet og gi økt mulighet for selvstyre. Større kommuner vil ha større mulighet til å gi lokalpolitikere bedre arbeidsbetingelser og bedre mulighet til folkevalgtopplæring.

Ekspertutvalget fikk også et tilleggs mandat til å vurdere hvilke oppgaver som kunne overføres fra stat og fylkesnivå til nye og større kommuner. Denne rapporten ble ferdig desember 2014. Rapporten skulle angi eksempler på oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling.

Utvalget kom med ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene:

- psykisk helsevern

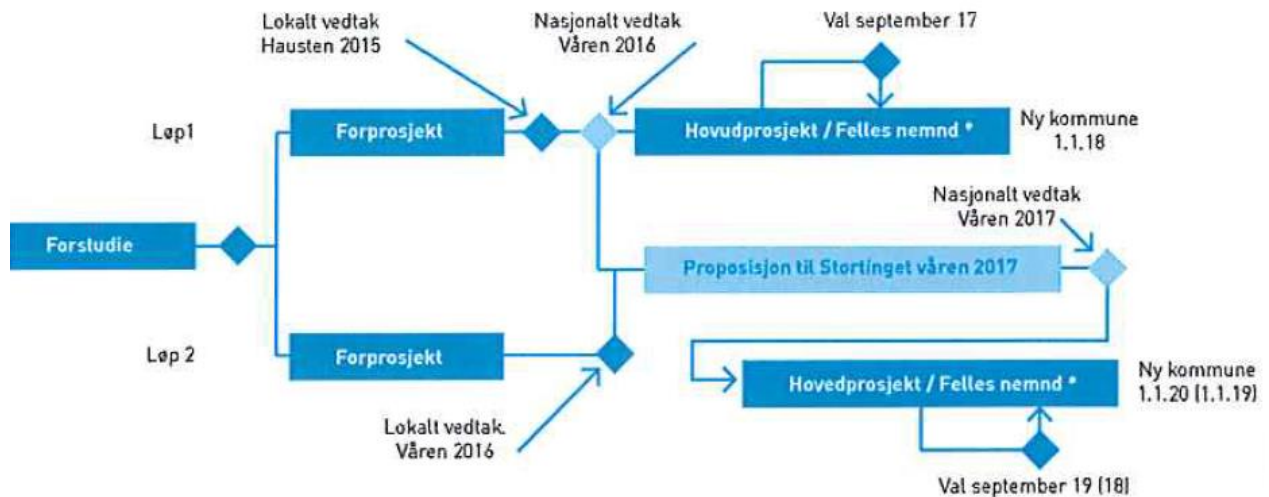
- tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- habilitering og rehabilitering
- hjelpemidler
- barnevern
- arbeidsmarkedstiltak
- videregående opplæring
- kollektivtransport
- fylkesveger
- virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Ekspertutvalget har presisert at de kun har vurdert eksempler på oppgaver ut i fra generalistkommuneprinsippet, og forutsetter at kommunene blir mellom 15 000 – 20 000 innbyggere. Utvalget mener imidlertid at problemstillingen fortjener en grundigere utredning når regionnivåets fremtid er avklart. Derfor har Stortinget bedt Regjeringen om å legge frem forslag til nye oppgaver til et nytt regionalt nivå våren 2016.

2.2 Prosessbeskrivelse generelt og i region spesielt

Under følger en illustrasjon av Stortingets anbefaling til fremdriften og prosessene rundt kommunereformarbeidet, (Meld. St. 14 Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner). De fleste kommuner er høsten 2015 i forstudie (analyse) eller forprosjekt (forhandlinger), og beslutningene om hovedprosjekt (hvem skal slå seg sammen) eller ikke, vil sannsynligvis foreligge våren 2016 i de fleste kommuner.

Prosess



Figur 1: Prosess-skisse i kommunereform-arbeidet (Telemarksforskning,2014)

Telemarkskommunene vi undersøker, er kommuner som har planlagt eller startet samtaler, forundersøkelser og forprosjekt om evt. sammenslåinger. Prosessene tar sikte på å fatte vedtak våren 2016.

2.3 Lokalt perspektiv kommunereform - Telemark Fylke

Folketilveksten i landet var vel 1% i 2014, mens Telemark har gjennom flere år hatt synkende veksttendens, fra 0,52% i 2012 til 0,28% i 2014. Fylket har fødselsunderskudd og innflytting står for veksten. 12 av fylkets 18 kommuner har hatt negativ utvikling de siste årene. For 9 av disse kommunene har det vært typisk trekk over flere år. Det er kun Porsgrunn, Skien og Bø som kan vise til ubrutt årlig vekst, (Fylkesmannen i Telemark, 2015).

		Folkemengde 1.1.2014	Folkemengde 1.1.2015	Folketilvekst 2014	Folketilvekst 2014 %
	08 Telemark	171 469	171 953	484	0,28 %
1	0821 Bø	5 834	5 977	143	2,45 %
2	0805 Porsgrunn	35 516	35 755	239	0,67 %
3	0806 Skien	53 439	53 745	306	0,57 %
4	0822 Sauherad	4 325	4 346	21	0,49 %
5	0828 Seljord	2 989	3 002	13	0,43 %
6	0815 Kragerø	10 621	10 636	15	0,14 %
7	0807 Notodden	12 609	12 599	-10	-0,08 %
8	0829 Kviteseid	2 468	2 466	-2	-0,08 %
9	0819 Nome	6 643	6 630	-13	-0,20 %
10	0833 Tokke	2 257	2 252	-5	-0,22 %
11	0814 Bamble	14 193	14 140	-53	-0,37 %
12	0831 Fyresdal	1 303	1 298	-5	-0,38 %
13	0827 Hjartdal	1 602	1 594	-8	-0,50 %
14	0817 Drangedal	4 135	4 111	-24	-0,58 %
15	0826 Tinn	5 957	5 913	-44	-0,74 %
16	0830 Nissedal	1 451	1 439	-12	-0,83 %
17	0834 Vinje	3 723	3 689	-34	-0,91 %
18	0811 Siljan	2 404	2 361	-43	-1,79 %

Tabell 1: folketallsutvikling kommunene i Telemark 2014-2015 (Fylkesmannen i Telemark, Tilstandsrapport, 2015)

Fylkesmannen er bekymret for folketallsutviklingen i Telemark og hvilke konsekvenser det har for kommuneøkonomien og sentralisering/ utflytting av statlige institusjoner til regioner med vekst.

2.3.1 Økonomi

De fleste kommunene i Telemark, som ikke er såkalt kraftkommuner, har hatt svakere driftsresultat de siste årene, liten eller ingen fondsreserver, høy lånegjeld og dalende skatteinntekter.

Tabellen under illustrer økonomistatus for kommunene i Telemark, (Fylkesmannen i Telemark, tilstandsrapport 2015).

Kommune	Nett dr res	Buffer	Finans	Lånegjeld	Sum
0811 Siljan	3	3	3	3	12
0826 Tinn	3	3	3	3	12
0827 Hjartdal	3	3	3	3	12
0831 Fyresdal	3	1	3	3	10
0829 Kviteseid	1	1	3	3	8
0833 Tokke	1	1	3	3	8
0834 Vinje	3	3	1	0	7
0805 Porsgrunn	0	3	3	0	6
0814 Bamble	0	3	3	0	6
0828 Seljord	3	1	1	1	6
0830 Nissedal	1	0	3	1	5
0806 Skien	3	0	1	0	4
0817 Drangedal	3	0	0	0	3
0819 Nome	0	0	1	0	1
0822 Sauherad	0	0	1	0	1
0807 Notodden	0	0	0	0	0
0815 Kragerø	0	0	0	0	0
0821 Bø	0	0	0	0	0

Foreløpige KOSTRA-tall (KOMMUNE-STAT-RApportering) per 15. mars 2015.

Tabell 2: Økonomistatus med rangering av kommunene i Telemark (Fylkesmannen i Telemark, Tilstandsrapport, 2015)

I og med de fleste kommunene i Telemark ikke klarer å holde tritt med folkeveksten på landsbasis, gir det kommunene en lavere årlig vekst i inntektene fremover. Som en illustrasjon hva denne utfordringen faktisk består i, viser tabellen under at 33 mill kr flyttes fra Telemarkskommunene fra 2015 til 2016, som en direkte konsekvens av lavere folkevekst i Telemark sammenliknet med resten av landet.

Lavere befolkningsvekst i Telemark enn på landsbasis – mindreinntekter over innbyggertilskuddet				
	Endr. innb. tall 1.7.14-1.7.15 (%)	Endring innb.tilskudd før omfordeling		Avvik landsveksten 1000 kr
		%	1000 kr	
0805 Porsgrunn	0,5	1,6	12 474	4 373
0806 Skien	0,2	1,3	15 976	9 419
0807 Notodden	0,7	1,8	5 121	809
0811 Siljan	-1,1	-0,1	-33	1 156
0814 Bamble	-0,5	0,6	1 753	4 942
0815 Kragerø	0,2	1,3	3 045	1 981
0817 Drangedal	0,5	1,6	1 435	512
0819 Nome	-1,1	0,0	-59	3 197
0821 Bø	0,5	1,6	2 107	660
0822 Sauherad	0,3	1,4	1 330	721
0826 Tinn	0,2	1,3	1 697	1 110
0827 Hjartdal	-0,4	0,7	252	501
0828 Seljord	0,4	1,5	1 020	387
0829 Kviteseid	-1,0	0,1	40	1 136
0830 Nissedal	-1,2	-0,1	-31	718
0831 Fyresdal	1,8	2,9	838	-225
0833 Tokke	0,7	1,8	909	151
0834 Vinje	-0,8	0,3	248	1 507
Telemark	0,2	1,2	48 121	33 055
Hele landet	1,0	2,1	2 426 840	-

For 2016 er innbyggertilskuddet før omfordeling 22 668 kr per innb.

Tabell 3: illustrasjon av inntektsutfordringen i Telemark, knytta til lav folkevekst (Telemarksforskning, 2015)

2.4 Lokale prosesser– kommunereform

Lokale prosesser om kommunereform har pågått en stund. Gjennom nettverk og møter har vi observert diskusjoner og utsagn i Midt- og Øst Telemark både i det byråkratiske miljøet, det politiske miljøet og i forskermiljø. Vi oppfatter de lokale debattene om kommunereform som sprikende og bærer preg av usikkerhet innad og mellom kommunene hvorvidt man skal gå inn i en kommunesammenslåing.

Usikkerheten vi har observert knytter seg til:

- Hvilke nye oppgaver skal kommunen få, lite er avklart!
- Regionnivået, er ikke avklart?
- Økonomi, friske midler til sammenslåtte kommuner - ja! Men det utredes samtidig endringer i inntektssystemet. Kan kommunene stole på å få reform-midlene slik det skisseres, uten at kommune taper på andre kriterier?
- Forslag om statliggjøring av skatteopprekkerne, for hvilken gang - til tross for pågående prosesser om sammenslåinger.
- Invitasjon til kommuner om utprøving av statlige kriterier for tildeling av sykehjemsplasser i 2016. Det kan oppfattes som et signal på manglende tillit til kommunen som tjenesteprodusent, og vil gi økt byråkrati.
- KommuneNorge har løst mange nye oppgaver gjennom de siste tiår, hvorfor kan ikke kommunen fortsatt løse nye oppgaver i dagens struktur?
- Politisk skifte høsten 2015 kan gi retningsendringer, der for eksempel Senterpartiet sentralt og flere steder lokalt, har gått til valg som en garantist mot kommunereform og sentralisering.
- Interkommunalt samarbeid har vært løsningen, hvorfor er ikke det bra nok lenger?
- I hvilken grad kan demokratiet påvirke driften av rettighetstjenester med høy grad av tilsynskontroll som barnevern og PPT?

- Kommunene i Midt-Telemark opplever ikke rekrutteringsproblemer

På tross av at kommunene selv hevder å kunne løse dagens oppgaver på en god måte, ser man at byråkrati og politikere har utfordringer ifht folketall og fall i inntektsnivå. Det fører til behov for vedtak om effektivisering av kommunale tjenester og strukturelle endringer som nedlegging av skoler, barnehager, privatiseringer og salg av grendeskoler.

På lokalt nivå, kan man observere en politisk interesse for kommunereform. Bakgrunn for denne interessen kan være en forventning/ håp om bedring i økonomi, mulighetene som ligger i nye oppgaver for kommunene.

Det vil også være andre eksterne aktører i debatten om kommunereformen, og vi gir et kort innblikk i dette under.

2.5 Eksterne aktører - om kommunereform

I prosesser og diskusjoner om kommunereform, har flere samfunnsaktører deltatt med sine innspill.

Kommunens interesseorganisasjon (KS) på sin side advarer kommuneNorge mot å se på kommunereformen som en ren sammenslåing av kommuner. KS mener man må se på reformarbeidet som en innovasjonsprosess - en ny tid med nye muligheter.

NHO er også en stemme i debatten og mener at dagens kommunestruktur er gått ut på dato. De er redd at ved den frivilligheten om sammenslåing som det legges opp til i dag for kommunene, ikke vil resultere i færre kommuner. NHO forslår et nytt kommunekart, og ønsker seg 100 kommuner (NHO, 2015).

Forskere er også aktører i debatten, NIVI-forsker Vinsand sier han har mistet troen fordi det er lagt opp til for stor grad av frivillighet i kommunene. Han hevder lokale myndigheter ikke klarer å ta ansvar for å drive prosessene i riktig retning, fordi konsekvenser av kommunesammenslåing vil ramme dem selv (NHO, 2015).

I Telemark har Telemarksforskning vært en sentral aktør inn mot kommunereformen. De har utarbeidet rapporten Lifjell-rundt (Lifjell-Rundt, forstudierapport). Regionrådet i Midt-

Telemark har vært bestiller av denne rapporten. Telemarksforskning utfører mange oppdrag inn mot kommuneNorge og departementer.



Figur 2, Telemark fylke – kommuneinndeling.(Telemarksforskning, Lifjell-rundt rapport,2015)

2.6 Casepresentasjon

Telemark består av 18 kommuner. I vår undersøkelse deltar 7 kommuner (region), som kan sies å utgjøre Midt- og Øst-Telemark.

Vi har i vår masteroppgave valgt å undersøke kommunene:

Seljord, Bø, Nome, Hjartdal, Tinn, Notodden og Sauherad. Disse inngår i forstudier eller forprosjekt i regionen.

Det er ett forprosjekt og en forstudie når vi startet vår undersøkelse:

1. «Lifjell-rundt-alternativet»:

Dette alternativet utgjorde Notodden, Hjartdal, Seljord, Bø, Nome og Sauherad.

Forstudie-rapporten «Lifjell-rundt» er behandlet politisk i de aktuelle kommunene. Bø og Nome har valgt og ikke gå videre i denne prosessen. Tinn - har etter utredning - valgt å ikke gå inn i noe forprosjekt.

2. «Midt Telemark-alternativet»:

Seljord, Nome, Bø og Sauherad var i en forstudie tidlig høsten 2015, men det endte senere på høsten med at bare Nome, Bø og Sauherad gikk videre inn i et forprosjekt. Disse tre kommunene har satt seg mål om å ha ferdig en intensjonsavtale i slutten av januar 2016.

Noen kommuner deltar i flere forstudier/ forprosjekter samtidig. Politisk skifte høsten 2015 kan påvirke retningen i de uformelle samtale som ligger til grunn for forstudier. Det er de nyvalgte politikere høsten 2015 som skal ta endelig avgjørelse om kommunesammenslåing.

I Telemark er det mange små kommuner. I Midt og Øst Telemark, er det kun Notodden som har mer enn 10.000 innbyggere.

Midt-Telemark (Bø, Nome og Sauherad) har høy grad av formalisert interkommunalt samarbeid pr. i dag. Det er samarbeid innenfor landbruk, legevakt, brann og redning, næringsutvikling, PP-tjenesten, barnevern og IKT- drift.

Hjartdal, Tinn og Notodden har noe formalisert interkommunalt samarbeid pr. i dag – og inngår i regionrådssamarbeid med Kongsberg-regionen. Hjartdal kjøper tjenester fra Notodden innenfor flere tjenesteområder.

2.6.1 Presentasjon av kommunene

Informasjon om kommunene er hentet fra Telemarksbarometeret (Telemark Fylkeskommune, Telemarksbarometeret, 2015)

Notodden kommune

Notodden kommune er den største kommunen i regionen og eneste kommunen i regionen som har bystatus. Antall innbyggere er vel 12.000, og innbyggertallet har vært rimelig stabilt i perioden fra år 2000. Kommunen ligger øst i vår region mot Tinn og Hjartdal, og har Kongsberg som nabo over fylkesgrensen til Buskerud.

Kommunen var på 80-tallet preget av industri og industriarbeidsplasser innen jernverksindustri og Hydro, men er nå mer kjent for kultur, verdensarv og Notodden blues-

festival (knutepunktfestival). Typisk utpendling til teknologibyen Kongsberg (35 km) som har hatt stor arbeidsplassvekst det siste ti-året.

Notodden deltar i regionsamarbeidet i Kongsbergregionen sammen med Tinn og Hjartdal. Notodden leverer mange tjenester til Hjartdal kommune.

Notodden er såkalt minsteinntektskommune med gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger tilsvarende 82% av landsgjennomsnittet, og kommunen har både konsesjonskraftsinntekter og eiendomsskatt fra kraftverk.

Bø kommune

Bø kommune, er eneste kommune i regionen som har større befolkningsvekst enn alle andre i Telemark, og holder tritt med landsveksten. Regionen Grenland (Skien og Porsgrunn) har lavere befolkningsvekst enn Bø. Bø har siden år 2000 økt folketallet fra 4.900 til å runde 6.000 innbyggere 1. juli 2015.

Bø inngår i regionrådssamarbeid i Midt- Telemark med Nome og Sauherad, og har betydelig interkommunalt samarbeid bl.a. IKT, barnevern, PPT og landbruk. Bø er den kommunen i regionen som har hatt størst arbeidsplassvekst i perioden 2000-2013 med 18%.

Bø er sterke på reiseliv og turisme, i tillegg til et sterkt sentrum med handel og sentrumsfunksjoner. Bø har et klart sentrum, høgskole og videregående skole, men er den minste kommunen i areal i regionen.

Bø kommune har politisk vedtak om at kun Midt-Telemark-alternativet er aktuelt.

Bø ser seg som et regionsenter, og er vertskommune for regionrådet i Midt-Telemark. Bø er såkalt minsteinntektskommune med gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger tilsvarende 80% av landsgjennomsnittet, og kommunen er i Robek-registeret.

Nome kommune

Nome kommune grenser til Skien, men inngår i regionsamarbeidet i Midt- Telemark med Sauherad og Bø. Nome har hatt et rimelig stabilt folketall på 6.500 i perioden 2000-2013.

Nome har hatt arbeidsplassnedgang i samme periode med 3%, og har typisk utpendling til Skien.

Nome preges av to mindre handelssentrum, Lunde og Ulefoss. Nome har sterke og lange tradisjoner innenfor jernverksindustri, og er kjent for Telemarkskanalen.

Nome er såkalt minsteinntektskommune med gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger tilsvarende omtrent 80% av landsgjennomsnittet. Nome har eiendomsskatt fra kraftverk og konsesjonskraftsinntekter.

Sauherad kommune

Sauherad har også hatt rimelig stabilt folketall på rundt 4.300-4.400, og har stabile tall på arbeidsplassutvikling i perioden 2000-2013.

Sauherad inngår i Midt-Telemark regionrådssamarbeid og er vertskommune for PPT, landbruk og barnevern. Sauherad preges av flere bygder/ tettsteder. Sauherad er en typisk bostedskommune med utpendling både til Bø, Notodden og Skien.

Sauherad er sterke på landbruk, spesielt innenfor fruktproduksjon og fruktforedling.

Sauherad har politisk vedtak om å gå for to forprosjekter, både Midt-Telemark og retning Øst mot Notodden. Sauherad er såkalt minsteinntektskommune med gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger tilsvarende 80% av landsgjennomsnittet, og kommunen er i Robek-registeret. Sauherad har ikke eiendomsskatt av kraftverk eller konsesjonskraftinntekter.

Tinn kommune

Tinn kommune ligger helt øverst i vår region og er en typisk kraftkommune med Rjukan som klart sentrum for handel og andre sentrale funksjoner. Tinn har derimot hatt både arbeidsplassnedgang og befolkningsnedgang i perioden 2000-2013.

Tinn er den kommune i regionen med størst areal i utstrekning.

Tinn inngår i Regionrådssamarbeid mot Kongsberg, men har også nettverkssamarbeid med Vinje og Numedalsregionen. Rjukan-samfunnet var en typisk industrikommune på 80-tallet med bl.a. Hydro. Rjukan/ Tinn har videregående skoler, men ingen høgskole. Rjukan sykehus blei nedlagt i 2014, og dette skapte store debatter og motstand i lokalsamfunnet om sentralisering.

Tinn har en typisk dreining mot turisme og hytteutbygging rundt Gaustatoppen, i tillegg til det historiske perspektivet, verdensarvlista, Vemork og tungtvannssaksjonen.

Tinn har utredet forskjellige alternativer, men har valgt å ikke inngå forprosjekt med noen alternative kommunemodeller. Tinn er ikke minsteinntektskommune, de har gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger på 114% av landsgjennomsnittet.

Hjartdal kommune:

Hjartdal kommune er den minste kommunen i innbyggertall i regionen på 1.600, og ligger høyt plassert i regionen mellom Notodden og Seljord mot Tinn. Innbyggertall har vært stabilt i perioden 2000-2013, men kommunen har hatt arbeidsplassnedgang på 5%.

Kommunen deltar i regionrådssamarbeid i Kongsbergregionen, og kjøper en rekke tjenester fra Notodden. Hjartdal har typisk utpendling til Notodden kommune, og Hjartdal er sterkest på primærnæring med store skogsarealer og typisk hytteutvikling.

Hjartdal har deltatt i forprosjekt mot Notodden, og har vedtak på det. Hjartdal er ikke minsteinntektskommune, og har en gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger tilsvarende 98% av landsgjennomsnittet, i tillegg har kommunen konsesjonskraftsinntekt og eiendomsskatt av kraftverk.

Seljord kommune

Seljord ligger mellom Øst og Vest Telemark, og har et innbyggertall på rett under 3.000, og dette nivået har vært stabilt siden 2000-tallet. Seljord har arbeidsplassvekst i perioden med 15%, og kommunen inngår i Regionrådsamarbeidet med Vest-Telemark.

Seljord har ett typisk sentrum med handel og store aktiviteter innenfor forskjellige festival-arrangementer bla. Dyrskun, og slik også en del turisme. Seljord har vedtak om å se både til Øst og Vest ift kommunesammenslåing.

Seljord er også en såkalt minsteinntektskommune med gjennomsnittlig skatteinngang pr. innbygger tilsvarende 86% av landsgjennomsnittet, har konsesjonskraftsinntekter og eiendomsskatt på kraftverk. I tillegg er kommunen under 3000 innbyggere, og mottar da regionaltilskudd.

3. METODE

Vi vil i dette kapitlet presentere og begrunne den systematiske fremgangsmåten vi har valgt for vår oppgave, innenfor forskningen omtalt som metode.

Den kjente sosiologen Wilhelm Aubert (Dalland,2013,s110) forklarer metode som :

«En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener formålet er med i arsenalet av metoder.

3.1 Forskningsdesign og kvantitativ metode

Vår empiri skal beskrive organisasjonskulturen hos toppledergruppene i de utvalgte kommunene, og på denne måten undersøke om det finnes en felles organisasjonskultur hos toppledelsen i de utvalgte Telemarkskommunene.

Videre vil vi analysere og drøfte funn opp mot teori.

I valget mellom forskningsmetoder går det et hovedskille mellom kvalitativ og kvantitativ metode.

Kvantitativ metode kjennetegnes med at den gir avstand mellom forskeren og informantene, og gir oss informasjon i form av objektiv målbare data. Forskeren har her liten mulighet til direkte å påvirke informantene og dermed også svarene som gis. Metoden regnes for egnet dersom målsettingen med datainnsamlingen er å framskaffe data om en helhet, og at informasjonen kan uttrykkes i tallenheter – eksempel antall og mengde. Ved bruk av denne metoden innhentes data ved bruk spørreskjema eller strukturerte/ systematisert intervju (Dalland, 2013,s112-113)

Vi har i vår forskning valgt å benytte kvantitativ metode for å belyse våre problemstillinger. Fordelen med denne metoden er at vi, på en enkel og effektiv måte, fikk skaffet oss informasjonen vi ønsket fra mange informanter/respondenter.

Vi har benyttet OCAI (Organizational Cultur Assessement Instrument) som er et verktøy for kartlegging og vurdering av organisasjonskultur, (egen presentasjon og forklaring på OCAI

under kapittel 2.2). Verktøyet baserer seg på en spørreundersøkelse og vi har i forbindelse med datainnhenting benyttet det internettbaserte verktøyet SurveyXact. Universitetet i Agder ordnet nødvendige tilganger for oss, og vi opplevde at verktøyet var enkelt å bruke i vår datainnsamling. Utsending av spørreundersøkelsene i OCAI og registrering av respondentenes svar, administreres og registreres elektronisk direkte i SurveyXact.

3.2 Utvalg av respondenter

Vi har valgt respondenter på det øverste ledernivået i kommunene for å beskrive organisasjonskulturen i kommunene. Vi kunne i vår forskning valgt å spørre alle ansatte i de aktuelle kommunene. Av hensyn til tidsperspektivet for vår masteroppgave, og egen kapasitet til å gjennomføre undersøkelser på alle, var dette ikke aktuelt.

Vår undersøkelse gir svar på organisasjonskultur i kommunenes toppledergrupper, slik den kommer til uttrykk gjennom kommunene toppledergrupper. I lys av deres lederroller og kunnskap om organisasjonen, vil deres vurdering av organisasjonskulturen kunne gi oss et inntrykk/bilde av organisasjonskulturen i kommunene.

Det er interessant for oss å se på særtrekk og forskjeller i kultur, i den hensikt å kunne se hvordan ulike alternativer for kommunesammenslåinger kan gi hvilke utfordringer.

Rådmannen i den enkelte kommune har selv definert sin toppledergruppe. Rådmennene ga oss spesifikt navn, funksjon og e-mail til alle respondentene som var aktuelle i egen kommune. Respondentene i vår undersøkelse består av rådmenn, kommunalsjefer, etatsjefer, økonomisjefer og personalsjefer. Disse kommunene er eller har vært aktuelle for ulike alternativer for «nye» kommuner i Midt- og Øst-Telemark + Seljord

3.3 OCAI – Verktøy for måling av organisasjonskultur

For å få svar på første del av vår problemstilling har vi benyttet et internasjonalt anerkjent kartlegging- og vurderingsverktøy som er utviklet for å måle organisasjonskultur - OCAI (Organizational Culture Assessment Instrument). OCAI har sitt grunnlag i den teoretiske modellen Competing Values Framework (rammeverk for konkurrerende verdier) som nå regnes for det mest brukte rammeverket i verden for å vurdere organisasjonskultur. Teorien og verktøyet er utviklet av de amerikanske organisasjonsforskerne Cameron og Quinn, (Cameron og Quinn,2013)

OCAI er et kartleggingsverktøy der datainnsamlingen blir innhentet fra respondenter ved bruk av et spørreskjema. Spørreundersøkelsen består av seks deler. Hver av de seks delene inneholder 4 ulike svaralternativer. Og to kolonner: Nåværende og foretrukket.

I spørreundersøkelsen blir respondenten i hver av de seks delene, bedt om å vektlegge de 4 alternativene (kulturtypene) ved å gi en tallverdi (poeng), ut ifra hvordan de vurderer at utsagnene er en riktig eller ikke riktig beskrivelse av sin egen organisasjon. Til sammen kan de gi 100 poeng innenfor de fire alternativene. De skal vurdere nåværende kultur og fortrukket kultur.

Internasjonalt er OCAI-verktøyet blitt benyttet av flere tusen ulike organisasjoner (private bedrifter og offentlige organisasjoner) og innenfor akademisk forskning. I Norge, er OCAI tidligere vært brukt for å måle organisasjonskultur innenfor kommuner. I 2014 gjennomførte masterstudenter ved Universitetet i Agder («Organisasjonskulturer på Sørlandet», Grunni og Årskog,2014) en kartlegging og sammenlikning av organisasjonskultur *på tvers* av kommuner i Agderfylkene. Deres problemstilling var ikke knyttet til kommunereform, men resultatene fra begge disse undersøkelsene vil være verdifull informasjon for kommunene i en eventuell kommunesammenslåing, eller for å vurdere behov for en kulturendring i egen organisasjon.

I vår spørreundersøkelse har vi benyttet en revidert utgave av OCAI-spørreskjema. I denne versjonen er spørreskjemaet bearbeidet ved Universitetet i Agder og tilpasset, språklig og begrepsmessig, til norsk kontekst. Dette vil kunne ha forsterket våre resultater fra

undersøkelsen, ved at en har unngått språklige misforståelser og feiltolkninger hos respondentene.

OCAI-spørreundersøkelsen måler organisasjonskultur ved bruk av 4 kulturtyper. OCAI bygger på det teoretiske rammeverket Competing Values Framework .De fire ulike kulturtypene som måles i OCAI er:

- klan (samarbeid) kultur
- hierarki (kontroll) kultur
- adhokrati (entreprenør) kultur
- markeds (konkurranse) kultur

Vi vil videre i vår oppgave benytte begrepene samarbeidskultur, kontrollkultur, entreprenørkultur og konkurransekultur.

3.4 Datainnsamling

Vi startet med å kartlegge organisasjonskulturen i toppledergruppene i de kommunene som er aktuelle for sammenslåing ved hjelp av kartleggingsverktøyet OCAI. Resultatene her vil kunne gi oss svar på første del av vår problemstilling: *Finnes det en felles oppfatning av organisasjonskulturen i toppledelsen i de aktuelle kommunene i regionen?*

For å få tillatelse til gjennomføre spørreundersøkelsen, henvendte vi oss til rådmannen i alle de aktuelle kommunene. I 3 av kommunene (Hjartdal, Tinn og Bø) fikk vi tillatelse til å gjennomføre undersøkelsen av assisterende rådmann. Årsaken til dette var ferieavvikling. Alle kommunene var positive til deltakelse.

Videre ble dette bekreftet med en epost fra rådmannen /assisterende rådmann til oss, med kopi til egen ledergruppe. Dette gjorde at vi sikret oss riktige epostadresser til respondentene som skulle delta i spørreundersøkelsen.

Vi sendte ut spørreundersøkelsen via SurveyXact til 36 respondenter. Vi har underveis fått enkeltkommentarer på at det var vanskelig å svare på undersøkelsen.

Vi sendte påminnelse til respondenter som ikke hadde svart 18.09, 01.10 og 12.10.2015.

Etter dette henvendte vi oss direkte til de kommunene/respondentene som ikke hadde svart, eller der kun en respondent hadde svart. Dette for å sikre oss tilstrekkelig data fra alle kommunene dvs. svarprosent på minst 40% som ble anbefalt av våre veiledere ved UiA.

Undersøkelsen var stengt noen timer 05.10 på grunn av tekniske innstillinger. Vi fikk tilbakemeldinger om dette fra en respondent og fikk åpnet undersøkelsen igjen samme dag. Vedkommende som kontaktet oss, fikk beskjed om dette og har i ettertid svart på undersøkelsen.

Tabellen under viser en oversikt over antall respondenter i toppledergruppene per kommune/ totalt, antall fullførte og svarprosent per kommune.

	Medlemmer i ledergruppa	Antall fullført undersøkelse	Svarprosent
NOME	9	7	77,78
BØ	7	7	100
SAUHERAD	2*(4)	2	100
SELJORD	4	3	75
HJARTDAL	4	3	75
TINN	5	2	40
NOTODDEN	5	2	40
TOTALT	36 (38)	26	72,2

Tabell 4: Oversikt over respondenter, gjennomføring og svarprosent

*Sauherad kommune har 4 personer i toppledergruppa. Vi er medlemmer toppledergruppa i Sauherad og har ikke deltatt i undersøkelsen.

For kommuner med lav svarprosent (under 50%), vil det kunne være knyttet usikkerhet til om kulturprofilen er representativ for toppledergruppa i denne kommunen.

Av 36 respondenter, fullførte 26 respondenter. 3 respondenter har svart på deler av spørreundersøkelsen. 7 respondenter har ikke svart på undersøkelsen. De som hadde svart på kun deler av undersøkelsen ble ikke tatt med i videre arbeid med resultatet.

Av totalt 36 respondenter, har 26 gjennomført spørreundersøkelsen og disse utgjør resultatet og danner grunnlaget for analysen. Dette gir en svarprosent på 72,2%, som vi anser som et godt resultat, og gir oss et godt grunnlag for den videre analysen.

Undersøkelsen i SurveyXact ble avsluttet 24.11.15

3.5 Pålitelige data

Et krav til de innsamlede data, er at disse er samlet inn på en slik måte at de er til å stole på, dvs. pålitelige (Dalland, 2013, s.120). Ved bruk av OCAI-verktøyet i vår datainnsamling vil det kunne oppstå mulige feilkilder ved for eksempel ved håndtering av datamaterialet (tastefeil, overføring av data mellom regneark og regnefeil i tallmaterialet). Dette har vi vært klar over på forhånd, og vi har sjekket og dobbeltsjekket vår data underveis.

3.6 Frafallsproblematikk

Ved bruk av kvantitativ metode og spørreskjema er det en alltid en risiko for at respondentene tolker spørsmålene ulikt eller misforstår spørsmålene, som igjen kan føre til at vi får ugyldige svar i undersøkelser (Halvorsen,1987, s. 87).

Vi har fått enkelte henvendelser på at undersøkelsen var vanskelig å svare på. Dette har ikke vært knyttet til språkformuleringer, men til at det har vært krevende å vekte mellom utsagn i spørsmålene.

3.7 Anonymitet for respondentene

For å sikre at alle som er invitert til å delta i spørreundersøkelsen svarer på fritt grunnlag, er det viktig at deres anonymitet blir ivaretatt. I motsatt fall vil dette kunne påvirke resultatene negativt. Vi har på forhånd informert om dette, og tatt hensyn til dette i vår videre behandling og presentasjon av resultatene fra undersøkelsen.

3.8 Forskerens rolle og påvirkning på feltet

Det er et krav til forskeren, i den grad det er mulig eller ønskelig, til ikke å påvirke resultatene i undersøkelsen. Når en velger intervju eller observasjon (kvalitativmetode) vil forskerens forståelse om egen påvirkning, gjennom adferd, holdninger til temaet være viktig i vurderingen av de innsamlede data. (Dalland, 2013, s.199)

Vi er begge toppledere i en av kommunene (Sauherad), som deltar i undersøkelsen, og har derfor ikke selv deltatt i spørreundersøkelsen utover forskerrollen.

4 Teori

Temaet for vår forskning er kultur i kommunale organisasjoner. Vi vil i denne delen av oppgaven presentere noen teoretiske perspektivet på organisasjonskultur og utviklingen av disse. Videre vil vi gjøre rede for modellen som er utviklet for å vurdere og analysere organisasjonskultur. Til slutt vil vi belyse muligheter og forutsetninger for en kulturendringsprosess i et ledelsesperspektiv.

4.1 Kultur

Vi vil først starte med å presentere hvordan det teoretiske perspektivet på kultur i organisasjoner har oppstått, og hvordan dette har utviklet seg frem til i dag.

Interessen for kultur i organisasjoner oppstod på 1980-tallet hos amerikanske forskere (Cameron og Quinn, Schein)som forsket på effektivitet i amerikanske bedrifter.

Innenfor samfunnsforskningen har sosialantropologer, psykiatere og sosiologer lenge forsket på kultur. Blant organisasjonsteoretikere i USA hadde forskningen fram til 1980-tallet hatt hovedfokus på struktur, strategi, ledelse, økonomi og teknologi som de viktigste faktorene som påvirket effektivitet i organisasjonene.

Når man i starten skulle utforme de offentlige organisasjonene som skulle forvalte velferdstjenestene på vegne av felleskapet, tok man utgangspunkt i en hierarkisk *struktur*. Denne strukturen bygger på Max Webers teori med fokus på sentral styring av organisasjonen. Ansvarlige nøkkelpersoner skulle gjennom instruksjer, prosedyrer og kontroll sikre effektiv produksjon og likebehandling i forvaltningen. Kritikken som utviklet seg mot byråkratiet var at det er at det er tidkrevende, ressurskrevende og lite fleksibelt.

Amerikanske organisasjonsforskere oppdaget gjennom sin forskning på effektivitet i store private bedrifter, at enkelte bedrifter oppnådde større effektivitet og økonomisk suksess enn andre bedrifter, uten at de kunne forklare dette med forskjeller i struktur, strategi, økonomiske eller teknologiske fortrinn. (Schein,1987)

Utover på 1980-tallet viet organisasjonsforskere større oppmerksomhet til kultur i organisasjoner, og hvordan kultur kan være en identifiserbar faktor som kan påvirke organisasjoner. De amerikanske forskerne Cameron og Quinn var noen av de mest fremtredende innenfor fagfeltet som fremmet dette synet på kultur i organisasjonene.

4.2 Organisasjoner er kultur, eller kultur er noe organisasjoner har

Innenfor kulturteoriene er det ulike syn på begrepet organisasjonskultur, og det er en deling innenfor kulturteoriene i synet på organisasjoner og ledelse av kultur. På den ene siden tar teoriene utgangspunkt i at organisasjoner *er* kultur og andre teorier bygger på at organisasjoner *har* kultur (Jamil, 2005)

Organisasjoner *er* kultur. Dette er teorier som tar utgangspunkt i at organisasjoner *er* kultur. De ser på organisasjoner som et uttrykk for samfunnskulturen, og at kultur ikke påvirkes av ledelse i en organisasjon. Organisasjonene sees på miniatyrgaver av samfunnet, og at den gjeldende kulturen i samfunnet vil gjenspeiles i organisasjonen.

Geert Hofstede er en av teoretikerene som tar utgangspunkt at organisasjoner *er* kultur. Gjennom sin forskning på nasjonal kultur, presenterer han en teori som bygger på at vi utvikler «mentale programmer» i barndommen som inneholder nasjonal kultur. Dette utvikler seg og forsterkes gjennom skole og organisasjoner.

Andre teoretikere tar utgangspunkt i at organisasjonene *har kultur*. Innenfor dette perspektivet på kultur, legges det til grunn at organisasjonene produserer og utvikler en egen kultur, og at ledere kan påvirke og endre kulturen.

Cameron og Quinn og Schein er organisasjonsteoretikere som på bakgrunn av sin forskning på amerikanske bedrifter og organisasjoner hevder at kultur er å regne som en egen identifiserbar faktor i organisasjonen, og at dette er en faktor det er muligheter til å påvirke. (Cameron og Quinn,2013)

Vårt videre arbeid med denne oppgaven tar utgangspunkt i teoriene om at organisasjoner *har* kultur.

Kultur er noe organisasjoner har	Kultur er noe organisasjoner er
Kultur finnes internt i organisasjonen	Kultur er eksternt i forhold til organisasjoner
Kultur er formet ,sakpt og manipulert av ledelsen	Kultur er vanskelig og forme, skape og manipulere
Organisasjoner er instrumenter og tilpasningsdyktige organismer	Organisasjon er grunnleggende metafor
Kultur er en variabel	Kultur er et samfunnsuttrykk
Perspektiver på organisasjonskultur (Jamil,2005,s.244)	

Tabell 5: perspektiv på organisasjonskultur

4.3 Organisasjonskultur

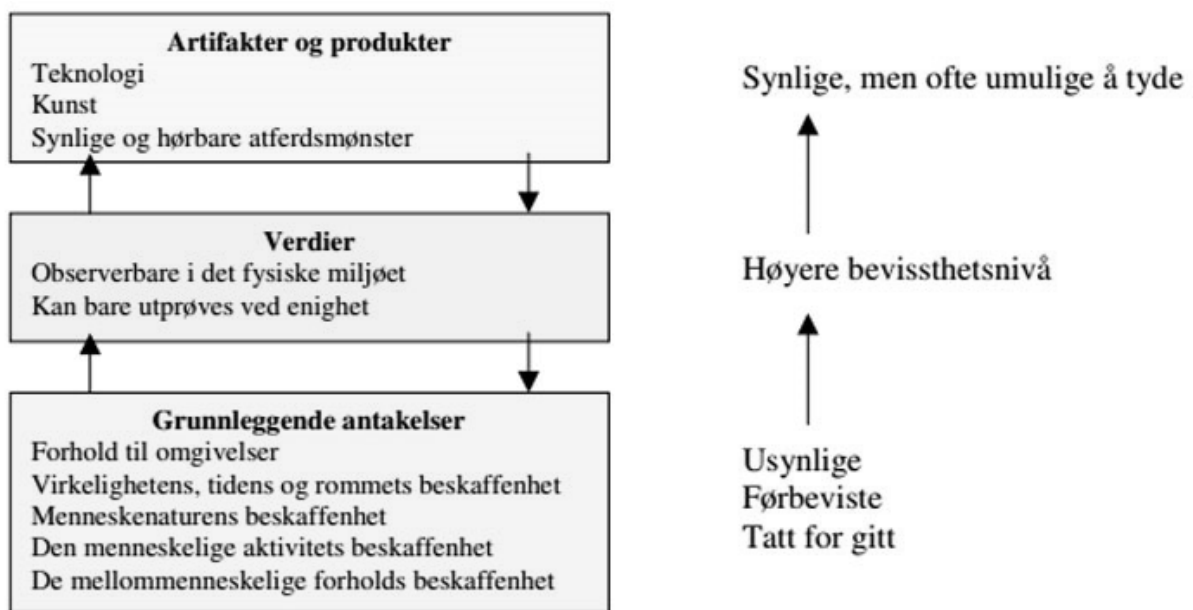
Skal vi forklare organisasjonskultur kan vi si at det beskriver noe om forholdene imellom menneskene i en organisasjon. Felles verdier, normene hos mennesker i en organisasjon som regulerer holdninger, samhandling og adferd mellom menneskene. I litteraturen finner vi mange ulike definisjoner på organisasjonskultur og vi har valgt å benytte seg av følgende beskrivelse av organisasjonskultur.

«organisasjonskultur er de sett av felles verdier og normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg en organisasjon når menneskene samhandler med hverandre og omgivelsene» –

(Bang,2011)

4.3 Hva er kultur

Innenfor forskningen er det utviklet modeller for å forklare og forstå kultur. Schein (1987) snakker om ulike nivå i kulturen, og dette kan hjelpe oss å forstå hva kultur er, og hvordan de ulike nivåene påvirker hverandre.



Figur 3 Kulturens nivåer (Schein, 1987, s. 12)

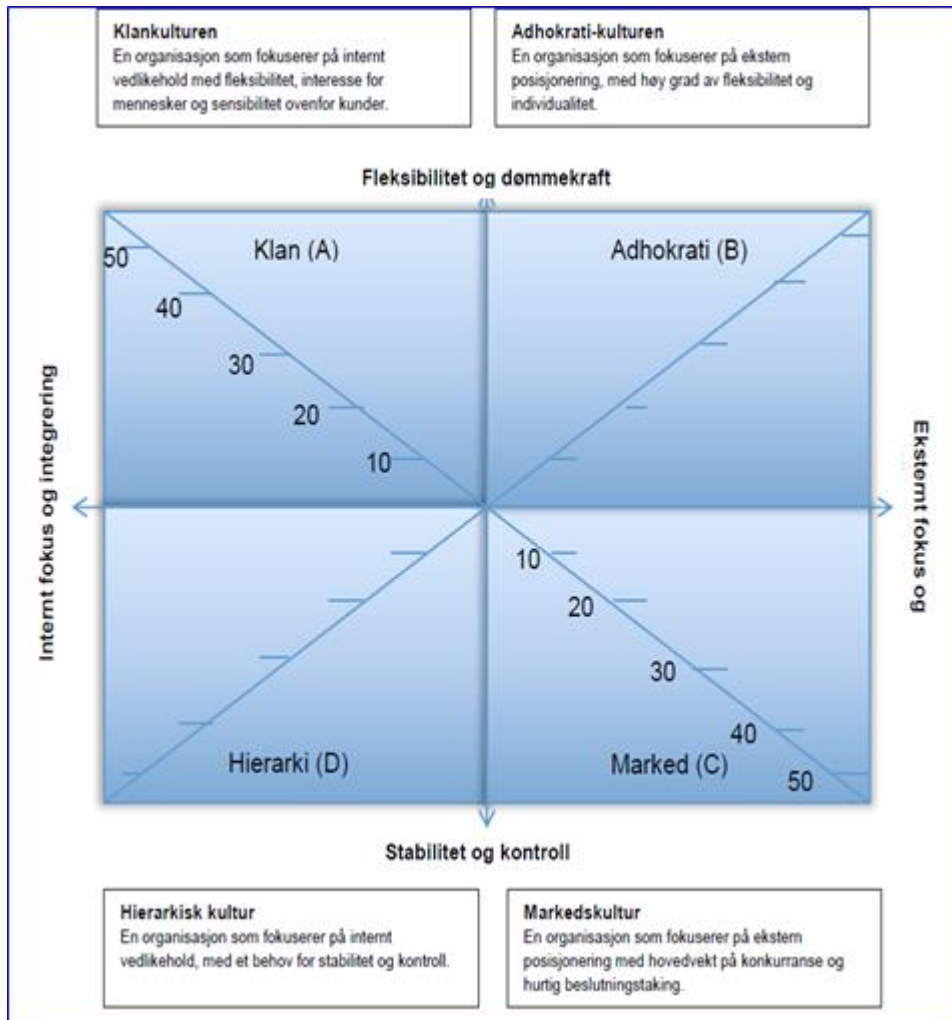
Artefaktene representerer kulturens synlige nivå. Dette nivået inneholder det som vi kan observere i en organisasjon; fysiske forhold ved organisasjonen (kleskoder, bygninger) og medlemmenes synlige adferd (tradisjoner, hva belønnes, hva sanksjoneres, skrift og talespråk som benyttes innenfor organisasjonen). Dette nivået er sett utenfra, det synlige i organisasjonskulturen. Det kan være vanskelig for utenforstående å tolke det som observeres, fordi vi måler dette opp i mot våre egne normer og verdier, og kan medføre at vi feiltolker og misforstår, for eksempel adferd, fysiske uttrykk og språk i en organisasjon.

Verdiene er det medlemmene i en organisasjon er opptatt av, og hva som er rett og galt. Disse verdiene danner grunnlaget for det vi kjenner som uskrevne regler i en organisasjon. Verdien kommer til uttrykk gjennom organisasjonens strategier, filosofier og uttalte mål. Verdiene påvirker og gjenspeiler de grunnleggende antakelser i organisasjonen.

De **grunnleggende antakelser** representerer det dypeste nivået i organisasjonskulturen. For å forklare dette nivået kan man si at verdier som utvikles og fungerer som en løsning på et problem over tid, og der alle medlemmene i organisasjonen erfarer og aksepterer dette, vil gå over til å bli en del av gruppas felles grunnleggende antakelser. Disse antakelsene vil være integrerte, ubevisste antakelser. Dette nivået av kultur vil være «usynlig», ved at det «er tatt for gitt» for medlemmene i organisasjonen. (Schein, 1987, s.12-16)

4.4 Competing Values Framework

Competing Values Framework (CVF) er et av de mest brukte og anerkjente rammeverket i verden for å vurdere organisasjonskultur og ble utviklet på 1980-tallet av de amerikanske forskerne Cameron og Quinn (Cameron og Quinn,2013). CVF er det teoretiske rammeverk som danner grunnlaget for OCAI-kartleggingsverktøyet som vi har brukt i vår datainnsamling.



Figur 4: Rammeverk for konkurrerende verdier (Cameron og Quinn, 2013, s. 76)

Competing Values Framework bygger sin modell på 6 dimensjoner. Disse 6 representerer motstridende/ konkurrerende egenskaper og kjennetegn ved en organisasjonskultur.

Dimensjonene i Competing Values Framework:

- *Flexibilitet versus stabilitet og kontroll*

Denne dimensjonen trekker linjen mellom effektivitetskriteriene, som i den ene enden understreker fleksibilitet og varsomhet, og motsatt stabilitet og kontroll.

- *Intern fokus versus eksternt fokus*

Denne dimensjonen trekker skillet mellom kriterier som vektlegger internt fokus og orientering, og motsatt eksternt fokus og differensiering.

De motstridende/ konkurrerende verdidimensjonene danner fire hovedkulturtyper innenfor rammeverket: *Samarbeid(klan)*, *entreprenør (adhokrati)*, *konkurrans (marked)* og *kontroll (hierarki)*. Hver kulturtype(firkant i modellen) representerer de grunnleggende antakelser, retning og verdier hos en gruppe og disse elementene finner du også i det som utgjør organisasjonskultur.

4.5 Beskrivelse av de fire kulturtypene i CVF

Kontroll(Hierarki)- kultur

Kontrollkultur er en betegnelse som benyttes for denne kulturtypen. I organisasjoner med kontrollkultur vil interne prosessene være preget av prosedyrer og rutiner som setter regler og styrer oppgaveløsningen. Lederferdigheter som verdsettes er god evne til organisering, koordinering og kontroll for å oppnå effektivitet. Det er et viktig mål å opprettholde en organisasjon som går «på skinner». Viktige organisasjonsmål er stabilitet, forutsigbarhet og effektivitet. Formelle regler og retningslinjer representerer «organisasjons-limet».

Samarbeids(Klan)- kultur

Organisasjoner som har samarbeidskultur innehar verdier som en ofte ser i familieorganisasjoner. Et vennlig arbeidsmiljø, medlemmene inkluderes og byr på seg selv. Lederen blir ofte sett på som en mentor og familiefigur. Organisasjons-limet her er lojalitet, tradisjoner og høy forpliktelse hos medlemmene i organisasjonen. Ledelsen vektlegger den langsiktige gevinsten av å utvikle de menneskelige ressursene. Suksess blir definert i forhold til følsomhet til brukere og omtanke for ansatte. Organisasjoner med samarbeidskultur verdsetter teamarbeid, ansattes involvering og stor grad av enighet om viktige punkter.

Entreprenør (Adhokrati)kultur

Organisasjoner med entreprenørkultur har fokus på utvikling, skape nye løsninger og være først. Denne type organisasjoner kjennetegnes ved å være en dynamisk, innovativ og kreativ

arbeidsplass. Ledelsen i organisasjonen har rollen som innovatører, og har risikovilje for å kunne være i foran i utviklingen. Organisasjons-limet er forpliktelsen hos ansatte, eksperimentering og innovasjon. Viktige målsettinger er vekst og utvikling, og å innhente nye ressurser som kan bidra til utvikling.

Konkurransse(Markeds)-kultur

I en organisasjon med konkurransekultur vil resultatorientering være fremtredende. Medlemmene vil være konkurranse- og målorientert. Organisasjonen opprettholdes ved markedsøkonomiske mekanismer, konkurrerende dynamikk og pengeutveksling. Hovedfokus vil være ønske om å oppnå økonomisk lønnsomhet, økte markedsandeler, sikre kundegrunnlaget, være foran konkurrenter og ledende i markedet. Dominerende kjerneverdier innenfor organisasjonen vil være konkurranseevne og produktivitet. Fokuset vil være orientert mot eksterne omgivelser som for eksempel kunden eller innbygger. Limet som holder organisasjonen sammen er ønsket om å vinne.

OCAI-verktøyet hjelper oss å kartlegge de fire kulturtypene ift. styrke. En organisasjon sin kulturprofil kan uttrykke paradokser. Det finnes eksempel fra forskning der organisasjonen er sterk på kontrollkultur og samtidig sterk på entrepenørkultur, og som samtidig scoret høyt på effektivitet. Dette viser at organisasjoner kan være i stand til å være fleksible, selvmotsigende og *samtidig* effektive. (Cameron og Quinn, 2013, s. 90-94).

4.6 Ledelse i en kulturendringsprosess

Med utgangspunkt i at kultur er noe organisasjonen har, ligger det en mulighet for leder til å påvirke og lede organisasjonskulturen.

Schein, viser til situasjoner som gir lederen muligheter for å påvirke, endre eller forsterke i organisasjonen (Schein,1987, s. 191) :

- Hva velger lederen å gi eller ikke gi oppmerksomhet, hva måler og kontrollerer. Gjennom disse handlingene kan lederen synliggjøre overfor de ansatte hva de selv tror på og hva som er viktig.

- Hvordan reagerer og håndterer ledere kriser i organisasjonen.
- Hvordan lederen opptrer som rollemodell og veileder, for å utvikle organisasjonen. Lederens adferd og uformelle budskap er mest virkningsfullt når det gjelder medlemmenes læring i organisasjonen.
- Kriterier for hva som lederen belønner og verdsetter (høy status) evt. motsatt straffer ved uønskede hendelser. Eks forfremmelser, ros, ris.
- Kriterier for rekruttering, forfremmelse, pensjonering og avskjed. Her vil ledelsen rekruttere nye medlemmer etter kriterier som passer den nye kulturen.

Disse kanalene for påvirkning har til felles at de underbygger leders *handling*, er noe som er *konkret og synlig*, og er knyttet til *lederadferden i organisasjonen*.

4.7 Ledelse av en kulturendringsprosess

I en organisasjon som står foran en kulturendringsprosess vil lederens evne til å håndtere prosessen påvirke resultatet. Begrunnelsen for dette er at de ulike kulturtypene setter ulike krav til ferdigheter hos leder. (Cameron og Quinn,2013)

Kulturtype : Samarbeid	Kulturtype : Entreprenør
Lede Team	Lede innovasjon
Lede mellommenneskelige forhold	Lede fremtiden
Lede utvikling av andre	Lede kontinuerlig forbedring
Kulturtype: Hierarki	Kulturtype: Marked
Lede kulturelle endringer	Lede konkurranse
Lede kontrollsystemer	Stimulere de ansatte
Lede koordinering	Lede kundeservice

Figur 5: Kulturtyper og lederferdigheter(Cameron og Quinn, 2013, s.139)

En leder som ønsker gjennomføre en kulturendring i organisasjonen, bør - iflg Cameron og Quinn - ha kunnskap om organisasjonskulturen og egen lederkompetanse/ ferdighet ifht. kultur. Det er en forutsetning for endring i organisasjonskultur, at det skjer en endring på individnivå, *også* hos leder. (Cameron og Quinn, 2013, s. 135-141)

Dette kan illustreres ved at en organisasjon som har behov for å styrke sin entreprenørkultur for å lykkes, vil få utfordringer dersom lederen er sterk på organisering, kontroll og styring (lede hierarki), og ikke kan eller vil forbedre sine lederferdigheter.

5. Analyse og funn

Under dette punktet skal vi ved hjelp av analyse og funn, finne svar på våre problemstillinger.

Den første problemstillingen →

«Finnes det en felles oppfatning av organisasjonskultur i toppledelsen i de aktuelle kommunene i regionen?

vil vi presentere kulturprofilene med analyse og funn, og legge opp presentasjonen på følgende måte:

- En kulturprofil for hver enkelt kommune
- En kulturprofil for regionen
- En sammenstilling av alle kulturprofilene i regionen
- Ulike alternativer av konstallasjoner

I siste problemstilling →

«hvilke betydning/ konsekvens har våre funn i en evt. kommunesammenslåing?»

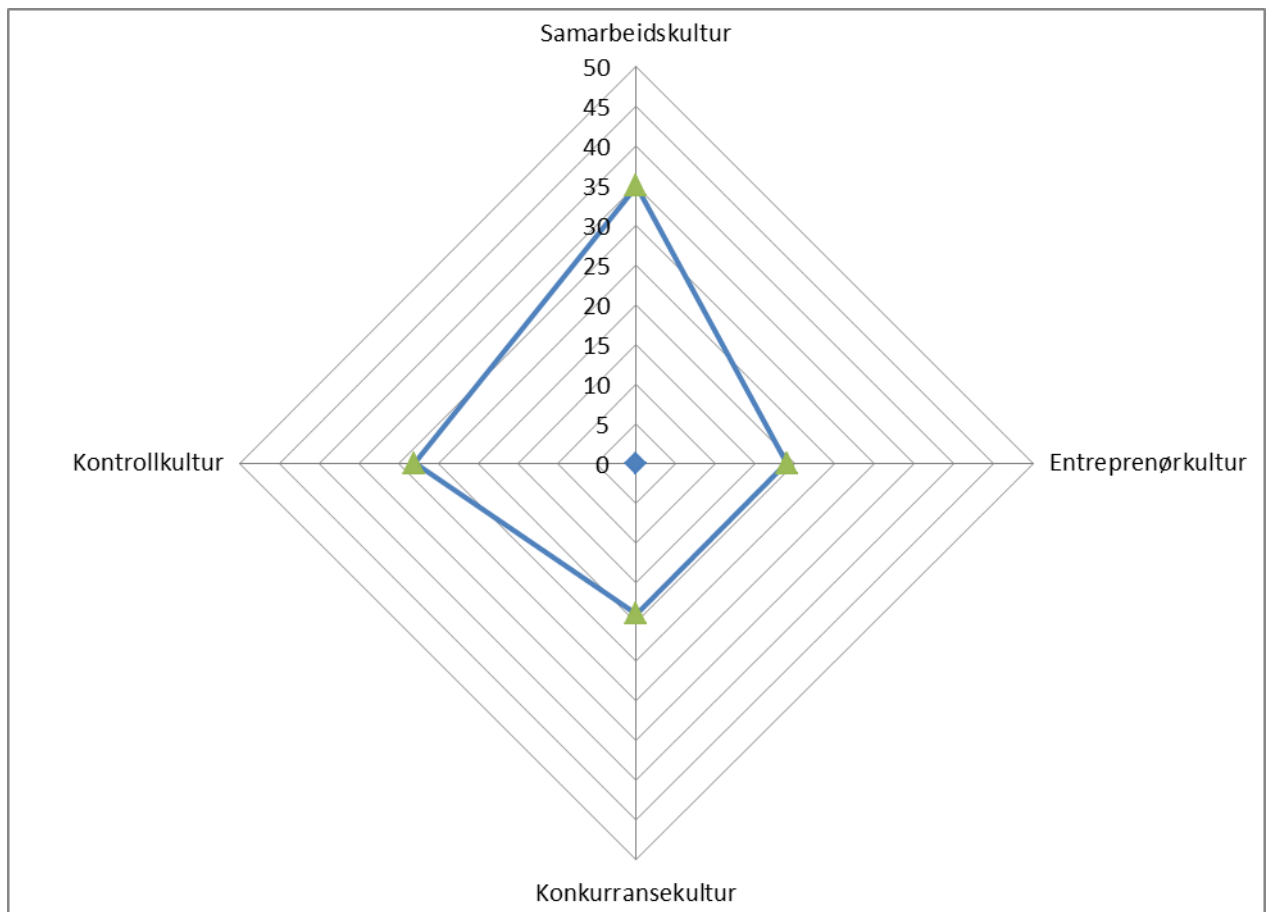
vil vi ut i ifra teori peke på utfordringer som variasjon og avvik mellom kultur-uttrykkene kan gi i en kommunesammenslåing. Vårt utgangspunkt for å drøfte betydning/ konsekvens av variasjon i kulturuttrykkene er Cameron & Quinn sin teori og rammeverket for konkurrerende verdier (CVF). Denne teorien trekker frem seks standardsammenlikninger som verktøy for å tolke kulturprofilene. Vi har valgt å benytte fire av disse standardsammenlikningene, fordi disse er relevante for analyse av vår problemstilling (Cameron og Quinn, 2013, s. 81-95):

- Hvilken kulturtype dominerer organisasjonen
- Styrken i den kulturtypen som dominerer organisasjonen
- Samsvar mellom kulturprofilene
- Sammenlikning med andre kulturprofiler

Vi har brukt analyseverktøyet SurveyXact som grunnlag, og Excel-verktøy for bearbeiding, utarbeidelse og presentasjon av kulturprofilene. Tallverdien på profilene i figurene som nå blir presentert har forskjøvet seg noe, men det har ingen betydning for den faktiske verdien, og det visuelle uttrykket av profilene.

5.1 Presentasjon av kulturprofilene, kommunevis:

5.1.1 Kulturprofil Sauherad



Figur 6: kulturprofil Sauherad

Sauherad kommune

Samarbeidskultur	35
Entreprenørkultur	19
Konkurranseskultur	19
Kontrollkultur	28

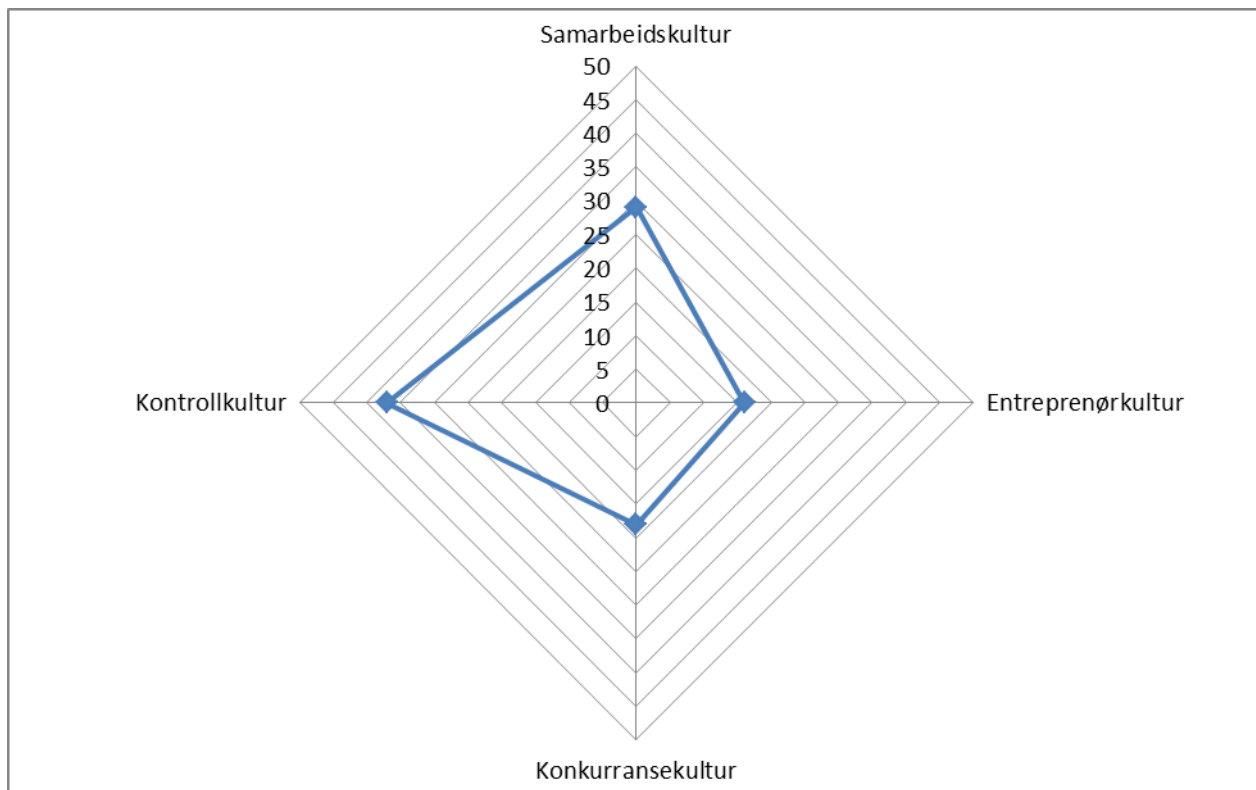
Dominerende kulturuttrykk: Samarbeidskultur

Kulturprofilen for Sauherad peker klart i retning av at samarbeidskultur er det dominerende kulturuttrykket med 35 poeng, men kontrollkultur viser seg også som et sterkt kulturuttrykk med 28 poeng.

Organisasjonskulturen i toppledelsen i Sauherad har internt fokus, og typiske verdier og kjennetegn er kommunikasjon, utvikling og forpliktelse med fokus på samarbeid og menneskelig utvikling.

Kulturprofilen er forholdsvis balansert ift intern og eksternt fokus.

5.1.2 Kulturprofil Bø



Figur 7: kulturprofil Bø

Bø kommune

Samarbeidskultur	29
Entreprenørkultur	16
Konkurranseskultur	18
Kontrollkultur	37

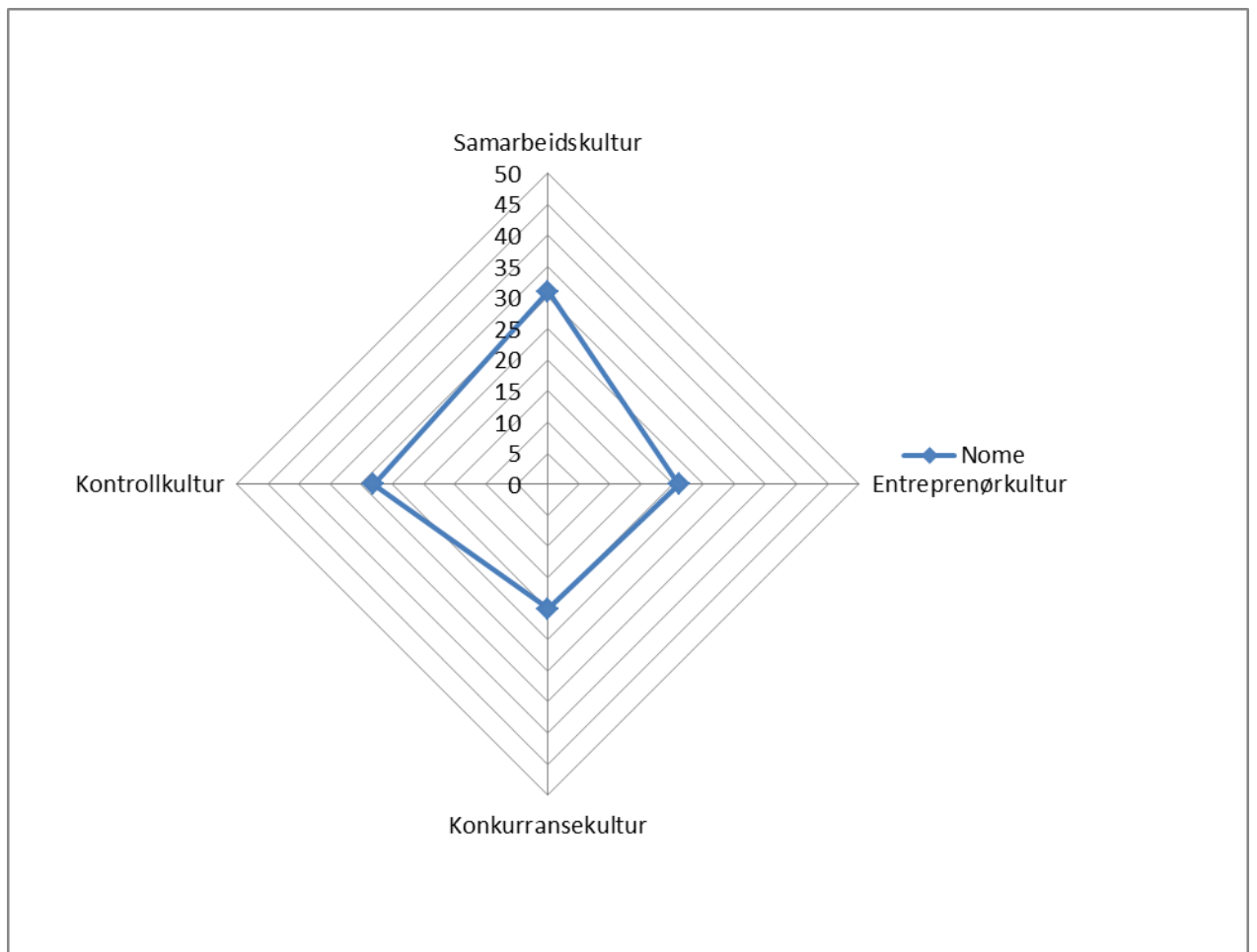
Dominerende kulturuttrykk **Kontrollkultur**

Kulturprofilen for Bø er skjev, og har et klart tyngdepunkt i retning av kontrollkultur som det dominerende kulturuttrykket, med 37 poeng, men samarbeidskultur viser seg også som et forholdsvis sterkt kulturuttrykk med 29 poeng.

Organisasjonskulturen i toppledelsen i Bø har et sterkt fokus innover i egen organisasjon. Typiske verdier og kjennetegn er effektivitet, punktlighet og ensartethet med fokus på kontroll, prosedyrer og gode prosesser.

Kulturprofilen viser at Bø scorer lavere på entreprenør- og konkurransekultur, og kommunene har da mindre fokus på eksterne forhold som innovasjon, eksterne aktører og innbyggere.

5.1.3 Kulturprofil Nome



Figur 8: kulturprofil Nome

Nome kommune

Samarbeidskultur	31
Entreprenørkultur	21
Konkurranseskultur	20
Kontrollkultur	28

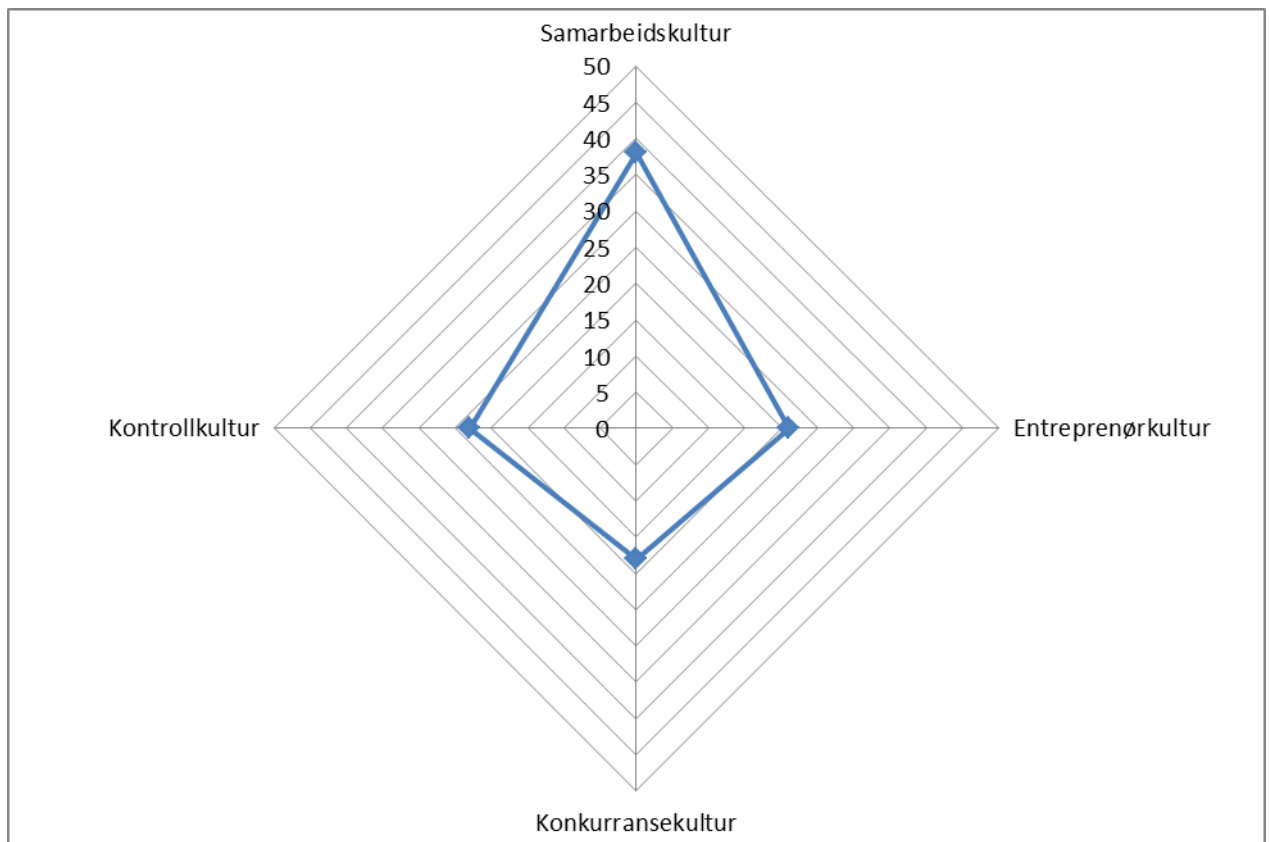
Dominerende kulturuttrykk: Samarbeidskultur

Kulturprofilen for Nome viser at samarbeidskultur er det dominerende kulturuttrykket med 31 poeng, men kontrollkultur viser seg også som et sterkt kulturuttrykk i Nome med 28 poeng.

Organisasjonskulturen i toppledelsen i Nome viser et sterkt internt fokus, og typiske verdier og kjennetegn er kommunikasjon, forpliktelse og utvikling kombinert med samarbeid, deltakelse og menneskelig utvikling.

Kulturprofilen viser at Nome kommune scorer lavere på entreprenør- og markedskultur, og kommunene har da lavere fokus på eksterne forhold, men kulturprofilen er forholdsvis balansert mellom internt og eksternt fokus.

5.1.4 Kulturprofil Tinn



Figur 9: kulturprofil Tinn

Tinn kommune

Samarbeidskultur	38
Entreprenørkultur	21
Konkurranseskultur	18
Kontrollkultur	23

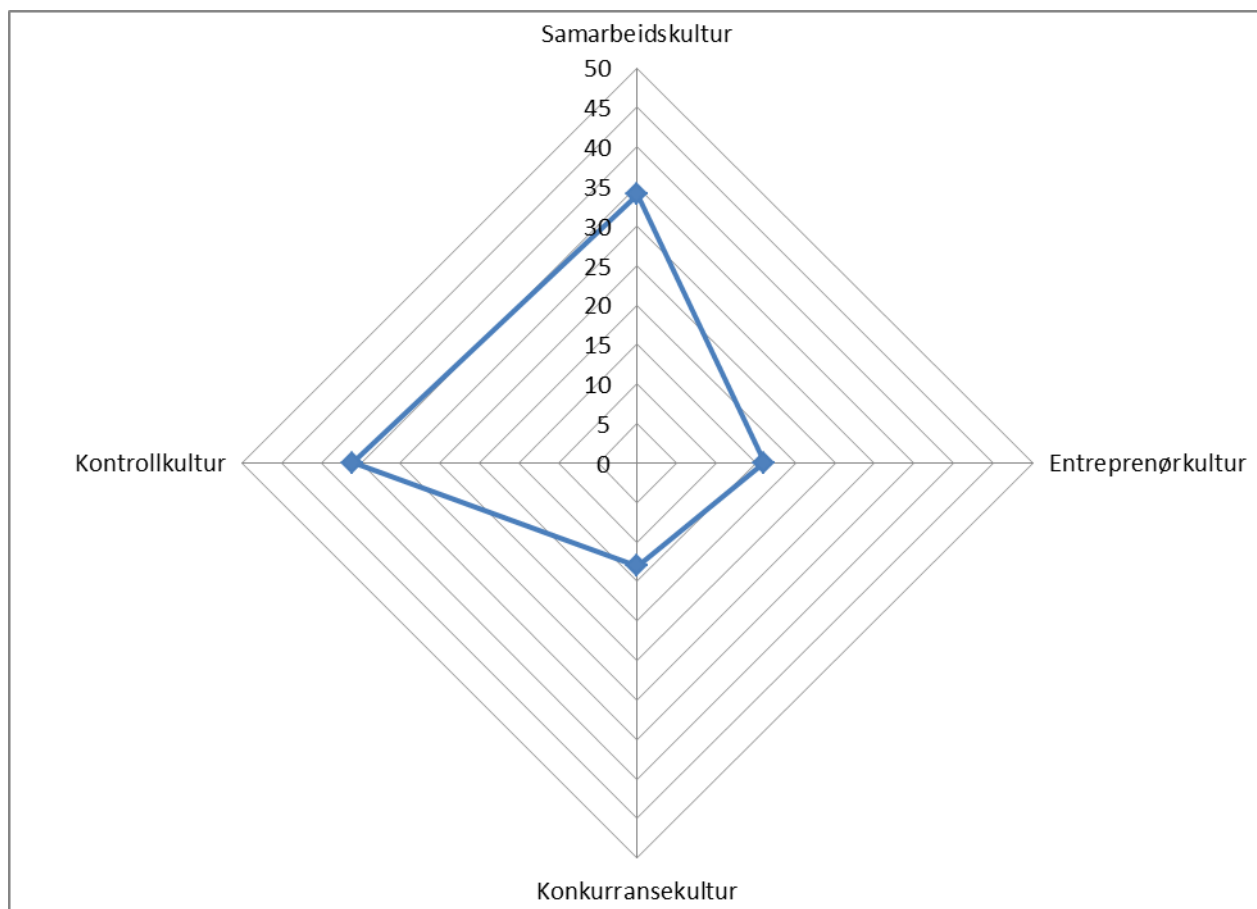
Dominerende kulturuttrykk Samarbeidskultur

Kulturprofilen for Tinn viser en sterk samarbeidskultur med en score 38 poeng, men kontrollkultur viser seg også som et forholdsvis sterkt kulturuttrykk med 23 poeng.

Organisasjonskulturen i toppledelsen i Tinn har internt fokus, med høy score på samarbeids- og kontrollkultur. Typiske verdier og kjennetegn er kommunikasjon, samarbeid, utvikling og forpliktelse med fokus på menneskelig utvikling og fleksibilitet.

Kulturprofilen viser at Tinn scorer lavere på entreprenør- og markedskultur, og kommunene har da lavere fokus på eksterne forhold, men kulturprofilen er forholdsvis balansert mellom internt og eksternt fokus.

5.1.5 Kulturprofil Seljord



Figur 10: kulturprofil Seljord

Seljord kommune

Samarbeidskultur	34
Entreprenørkultur-	16
Konkurranseskultur	13
Kontrollkultur	36

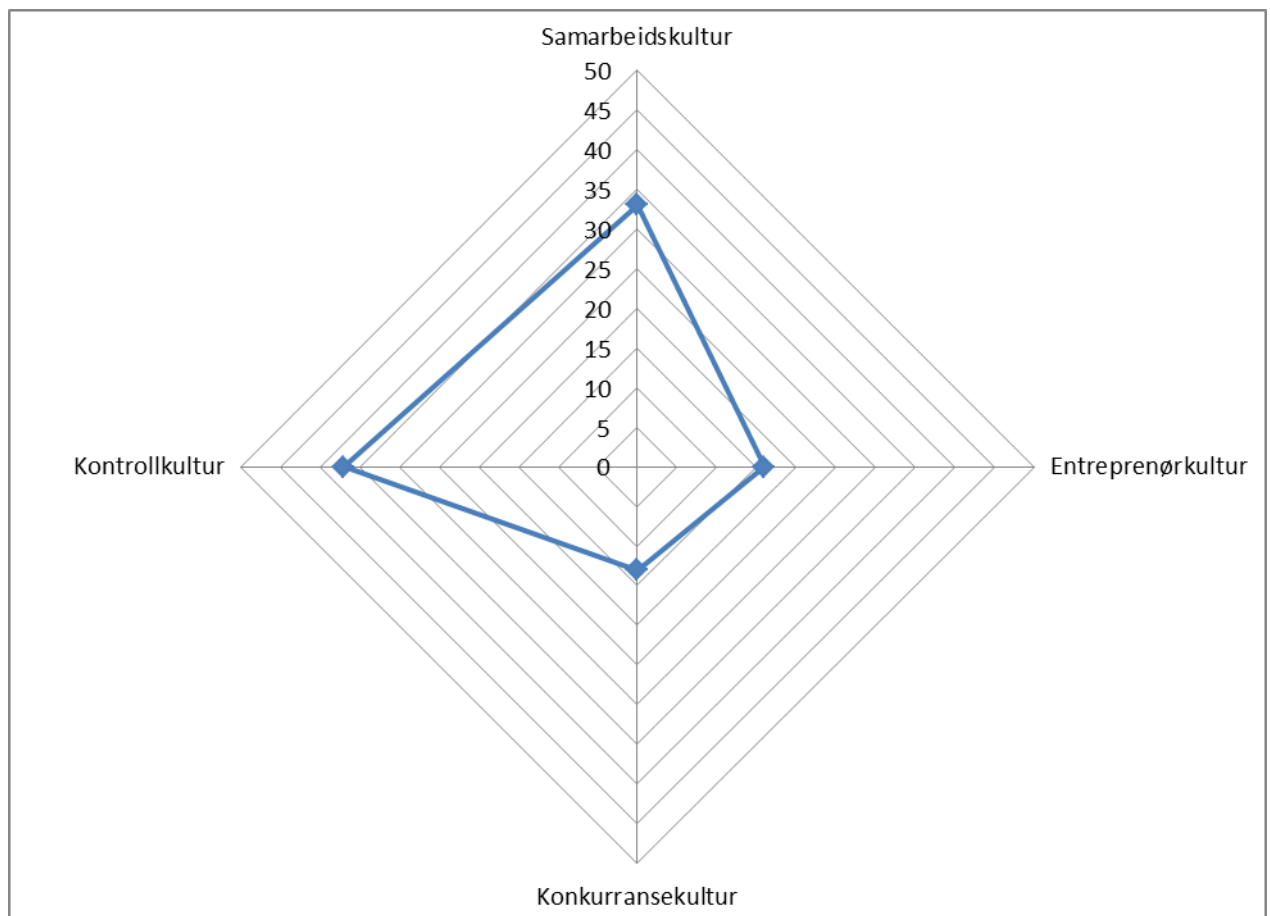
Dominerende kulturuttrykk: kontrollkultur

Kulturprofilen for Seljord er skjev, og peker klart i retning av at kontroll- og samarbeidskultur som dominerende. Det er liten forskjell mellom de to kulturtypene.

Organisasjonskulturen i toppledelsen i Seljord viser et sterkt internt fokus, med høy score på kontroll- og samarbeidskultur, og typiske verdier og kjennetegn er effektivitet, punktlighet og ensartethet, kombinert med kontroll og fokus på at gode prosesser skaper effektivitet.

Kulturprofilen viser at Seljord scorer lavere på entreprenør- og markedskultur, og kommunene har da lavere fokus på eksterne forhold som kunder og innbyggere.

5.1.6 Kulturprofil Notodden



Figur 11: kulturprofil Notodden

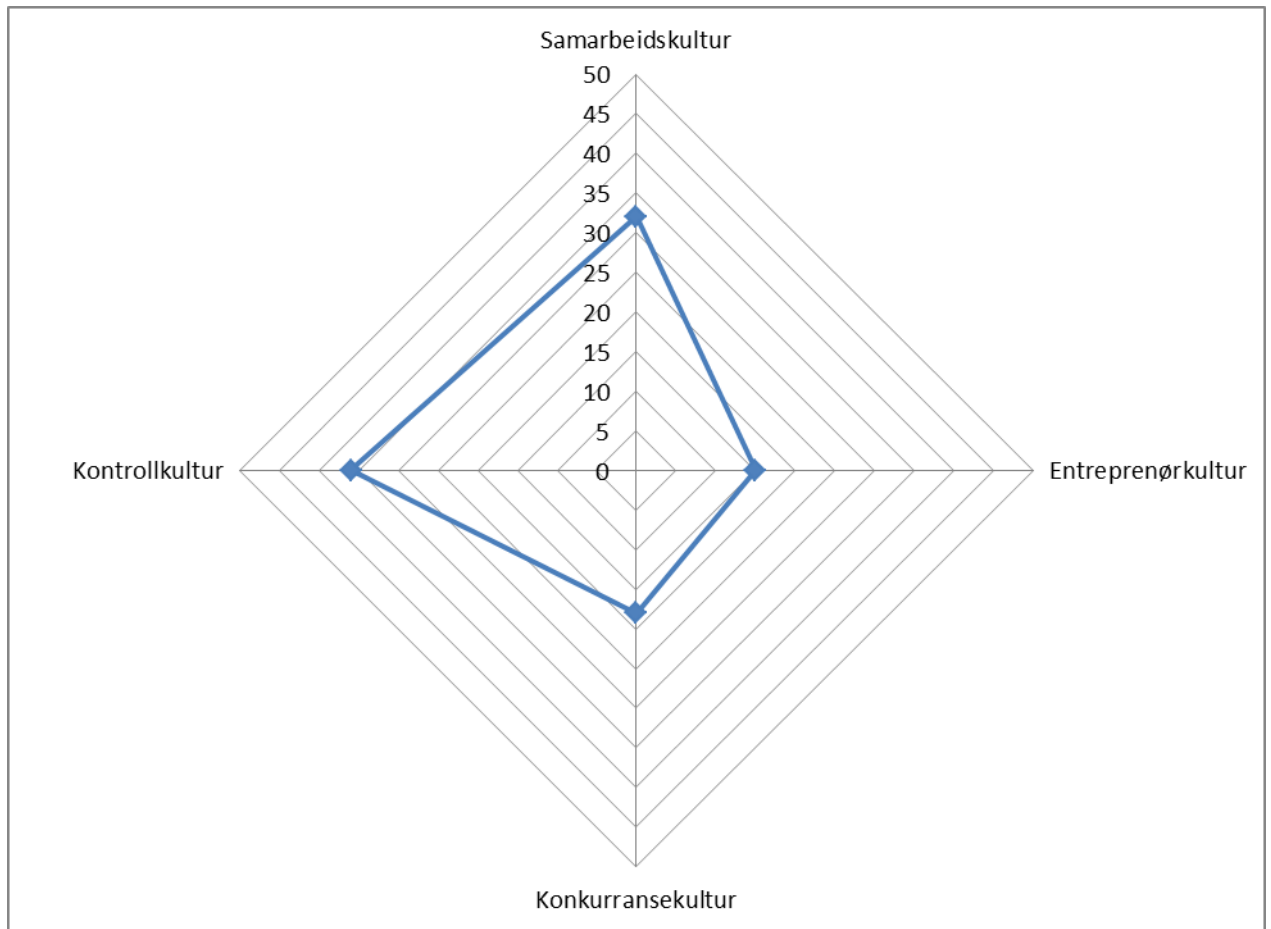
Notodden kommune

Samarbeidskultur	33
Entreprenørkultur-	16
Konkurranseskultur	13
Kontrollkultur	37

Dominerende kulturuttrykk: kontrollkultur

Kulturprofilen for Notodden er skjev og peker klart i retning av at kontrollkultur og samarbeidskultur. Organisasjonskulturen i toppledelsen i Notodden viser et sterkt internt fokus, og typiske verdier og kjennetegn er effektivitet, punktlighet og ensartethet, kombinert med kontroll og gode prosesser. Kulturprofilen viser at Notodden scorer lavere på entreprenør- og markedskultur med 16 og 13 poeng, og kommunene har da lavere fokus på eksterne forhold som innovasjon, innbyggere og marked.

5.1.7 Kulturprofil Hjartdal



Figur 12: kulturprofil Hjartdal

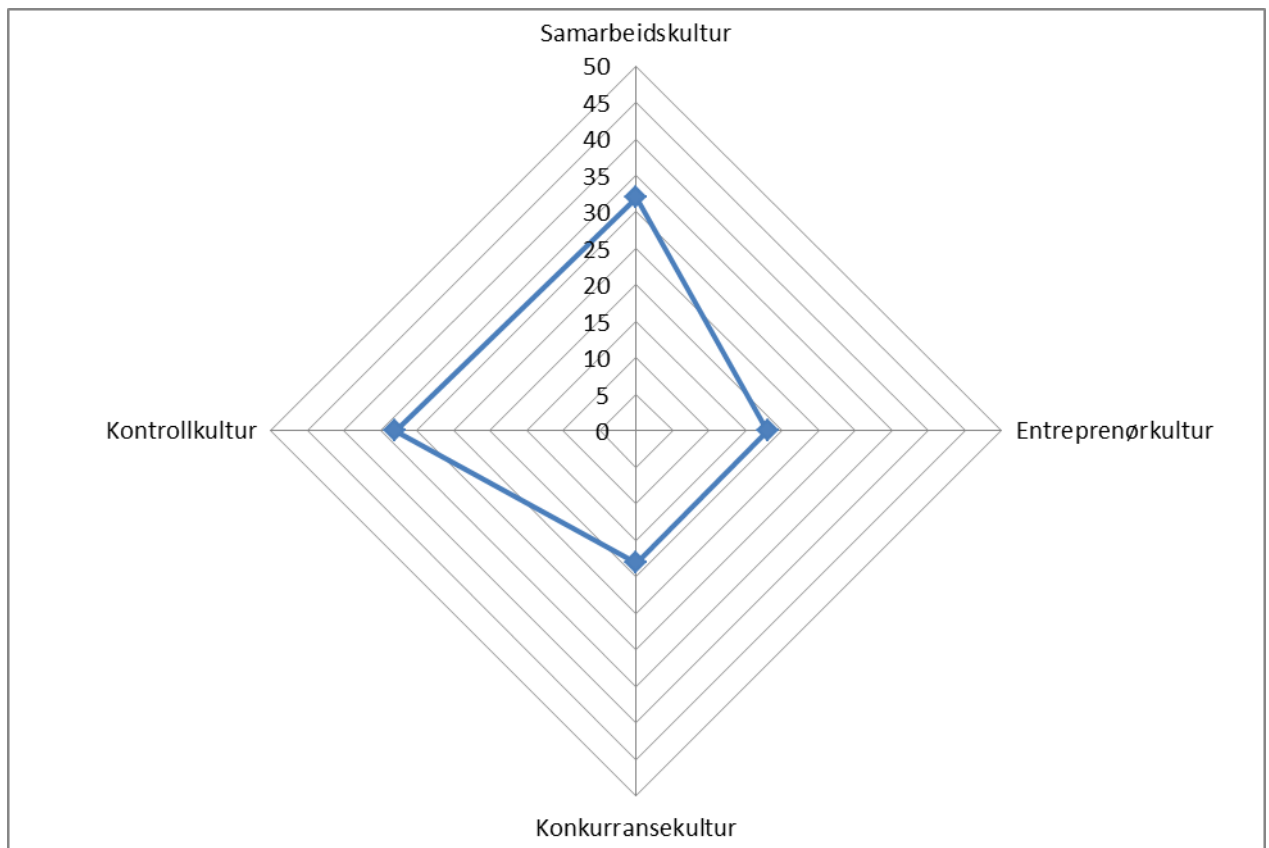
Hjartdal kommune

Samarbeidskultur	32
Entreprenørkultur-	15
Konkurranseskultur	18
Kontrollkultur	36

Dominerende kulturuttrykk: kontrollkultur

Kulturprofilen for Hjordal er skjev og har sitt tyngdepunkt mot kontrollkultur og samarbeidskultur. Organisasjonskulturen i toppledelsen i Hjordal viser et sterkt internt fokus, og typiske verdier og kjennetegn er kontroll, effektivitet og punktlighet med fokus på regelstyring og gode prosesser. Kulturprofilen viser at Hjordal scorer lavere på entreprenør- og markedskultur, og kommunene har da lavere fokus på eksterne forhold som eksterne aktører, nettverk og marked.

5.1.8 Kulturprofil/ kulturuttrykk for hele region



Figur 13: kulturprofil gjennomsnittet i regionen

Alle kommunene i regionen

Samarbeidskultur	32
Entreprenørkultur	18
Konkurranseskultur	18
Kontrollkultur	33

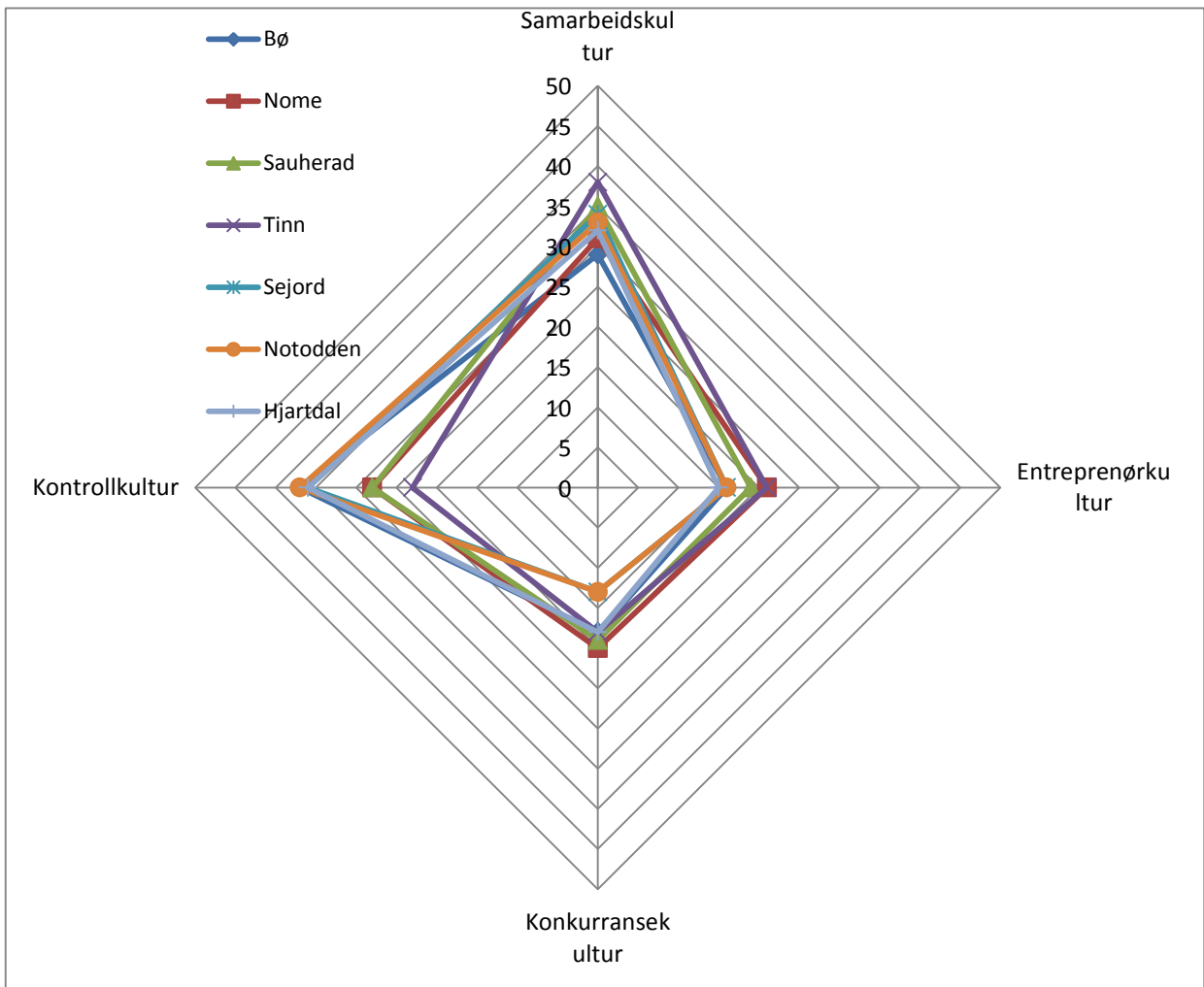
Dominerende kulturuttrykk: **Kontrollkultur**

Kulturprofilen for regionen er skjev, og peker i retning av at kontrollkultur som det meste dominerende kulturuttrykket med 33 poeng, men samarbeidskultur viser seg også som et sterkt kulturuttrykk med 32 poeng.

Organisasjonskulturen i toppledelsen i regionen har et sterkt internt fokus, med høy score på både kontroll- og samarbeidskultur. Typiske verdier og kjennetegn er effektivitet, punktlighet, samarbeid og menneskelig utvikling kombinert med vekt på kontroll, prosedyrer og gode prosesser.

Kulturprofilen viser at kommuner i regionen scorer lavere på entreprenør- og konkurransekultur, og kommunene har da lavere fokus på eksterne forhold som marked, innovasjon, eksterne partnere og kunder.

5.1.9 Kulturprofiler, en sammenstilling av alle kommunene i regionen



Figur 14: kulturprofil alle kommunene i regionen

	Samarbeidskultur	Entreprenørkultur	Konkurranseskultur	Kontrollkultur
Gjennomsnitt	32	18	18	33
Sauherad	35	19	19	28
Bø	29	16	18	37
Nome	31	21	20	28
Tinn	38	21	18	23
Seljord	34	16	13	36
Notodden	33	16	13	37
Hjartdal	32	15	18	36
spredning lavest høyest	9	6	7	14

Tabell 6: poengscore alle kommunene i hele regionen

Alle kommunene i region som er med i undersøkelsen viser høyest poengscore på enten samarbeidskultur eller kontrollkultur, og har dermed dette uttrykket som tydeligst kjennetegn for sin kultur i toppledelsen.

Sterkest score på samarbeidskultur har Tinn med 38 poeng, mens Notodden og Bø har høyest score på kontrollkultur med 37 poeng.

Innenfor samarbeidskultur er det størst avvik mellom Tinn og Bø, med 9 poeng.

Innenfor kontrollkultur er det størst avvik mellom Notodden/ Bø mot Tinn, forskjellen er hele 14 poeng.

Tinn og Sauherad er de to kommunene som er tydeligst på samarbeidskultur, med høyest poengsum på henholdsvis 38 og 35 poeng. Bø er den kommune med lavest score på dette kulturuttrykket med 29 poeng.

Innenfor entreprenørkultur har Tinn og Nome høyest score med 21 poeng. Lavest score har Hjartdal med 15 poeng. Forskjellen i score utgjør 6 poeng.

Innenfor konkurransekultur har Nome høyest score med 20 poeng, mens Notodden og Seljord har lavest score med 13 poeng på dette kulturuttrykket. Forskjellen i høyest og lavest score er 7 poeng.

Avvik mellom kulturuttrykkene betyr at Bø, Notodden, Hjartdal og Seljord i sin lederkultur har høy grad av intern orientering med fokus på styring og kontroll, mens Tinn, Sauherad og Nome har mindre intern orientering og mer fokus på samarbeid og kommunikasjon.

Topplederne i Bø, Notodden, Hjartdal og Seljord legger mer vekt på å være organisatorer og koordinatore med fokus på kontroll og prosedyrer, mens i Tinn, Sauherad og Nome vektlegger topplederne en lederstil i retning av mentor-rollen med tilrettelegging, deltakelse og teambygging.

Bø, Notodden, Hjartdal og Seljord har tro på at kostnadskontroll og gode prosesser er veien til effektivitet. Tinn, Sauherad og Nome heller mer i retning av at menneskelig utvikling og deltakelse skaper effektivitet.

Tinn, Sauherad og Nome er mer opptatt av fleksibilitet enn Bø, Notodden, Hjartdal og Seljord, som er mer opptatt av stabilitet.

Arbeidsplassen i Bø, Notodden, Hjartdal og Seljord oppfattes nok som et strukturert og formelt arbeidssted med vekt på forutsigbarhet og stabilitet. I Tinn, Sauherad og Nome oppfattes arbeidsplassen mer uformelt med vekt på deltakelse, involvering og fleksibilitet.

Innenfor entreprenørkultur skiller Notodden, Tinn og til dels Sauherad seg ut med høyere poengscore enn de andre i gruppa. Notodden, Tinn og til dels Sauherad har mer eksternt fokus og innslag av verdier i retning av innovasjon, entreprenørskap og smidighet, enn alle de andre kommunene i regionen. Topplederne tør i større grad være visjonære, legge til rette for kreativitet og frihet, de tør å ta noen sjanser i håp om å være i forkant.

I forhold til konkurransekulturen skiller Notodden og Seljord seg ut med lav score ift alle andre kommuner i regionene. Dette peker i retning av at Notodden og Seljord har lite fokus på eksterne forhold som for eksempel kunder, marked og eksterne aktører. Alle de andre kommunene i regionen har sannsynligvis mer fokus på eksterne forhold

som for eksempel kunder og eksterne støttespillere. Det er fokus på konkurranse, måloppnåelse og vinnervilje.

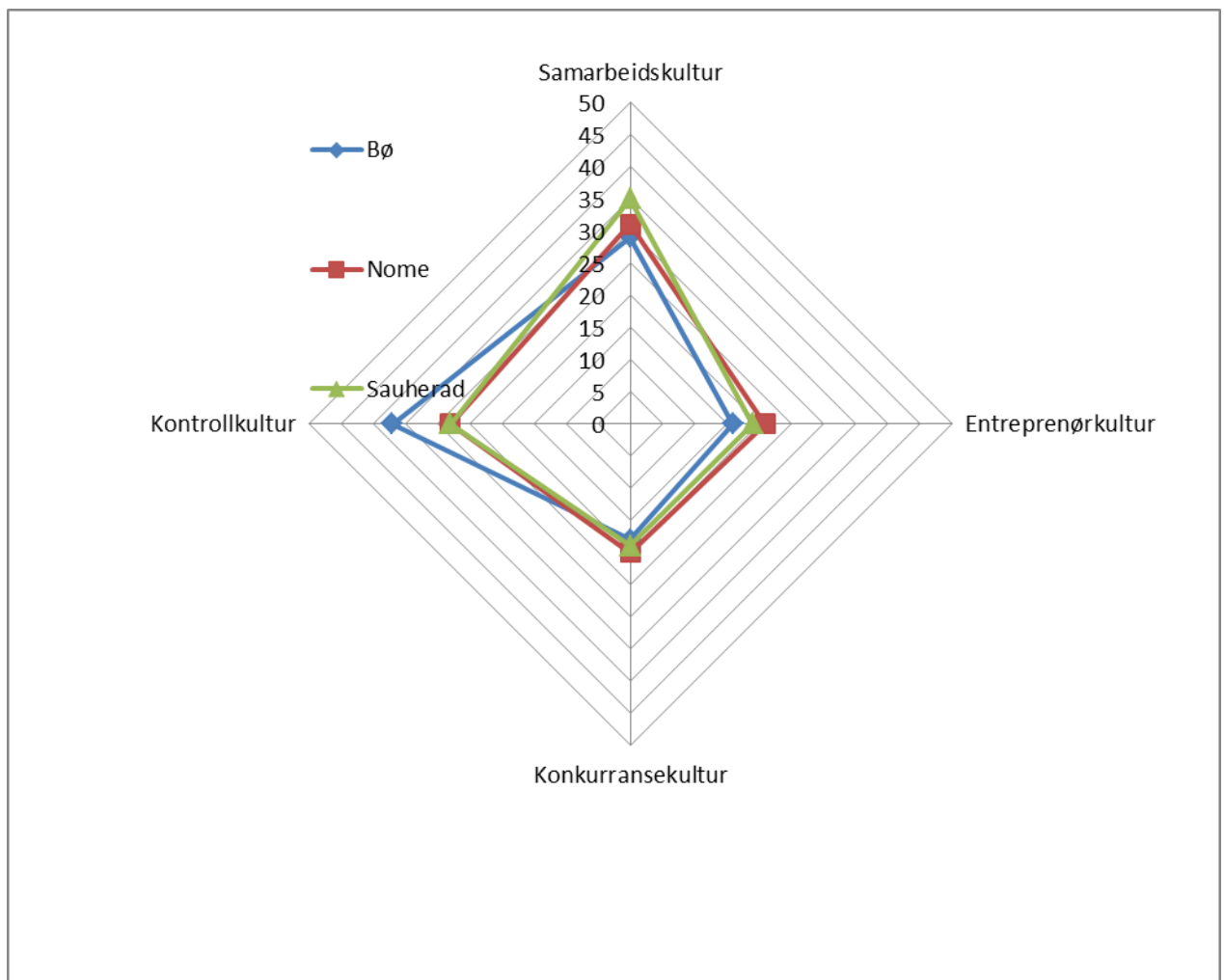
5.2 Finnes en felles oppfatning av organisasjonskultur i toppledelsen i de aktuelle kommunene i regionen?

Resultatene fra vår undersøkelse viser oss at det ikke finnes en felles oppfatning av organisasjonskultur i toppledelsen i de aktuelle kommunene i regionen. Av 7 kommuner som er med i undersøkelsen har 4 kommuner kontrollkultur som sitt dominerende kulturuttrykk, og 3 har samarbeidskultur som sin fremtredende kultur.

Alle kommunene i regionen, som vist over, er ikke aktuelle konstellasjoner og forprosjekter pr. dato. Vi vil i det neste vise kulturprofiler på to aktuelle konstellasjon i Midt og Øst Telemark, som er relevante:

- Midt-Telemark (Bø, Nome og Sauherad)
- Lifjell-rundt (Notodden, Hjartdal og Sauherad)

5.2.1 Kulturprofil Midt Telemark



Figur 15: kulturprofil Midt-Telemark

	Bø	Nome	Sauherad
Samarbeidskultur	29	31	35
Entreprenørkultur	16	21	19
Konkurranseskultur	18	20	19
Kontrollkultur	37	28	28

Dominerende kulturuttrykk:

samarbeidskultur

I topplederulturen i Midt-Telemark alternativet har Nome og Sauherad relativt like profiler. Bø har imidlertid en profil som avviker fra de to andre. Bø har kontrollkultur som sitt dominerende kulturuttrykk, og et klart sterkere internt fokus enn Nome og Sauherad. Nome og Sauherad har samarbeidskultur som sitt dominerende uttrykk, og har en mer samsvarende profil, også i forhold til grad av eksterne orientering. Bø verdsetter grunnleggende verdier som styring og kontroll med vekt på stabilitet, versus fleksibilitet, samarbeid og kundesensibilitet i Nome og Sauherad.

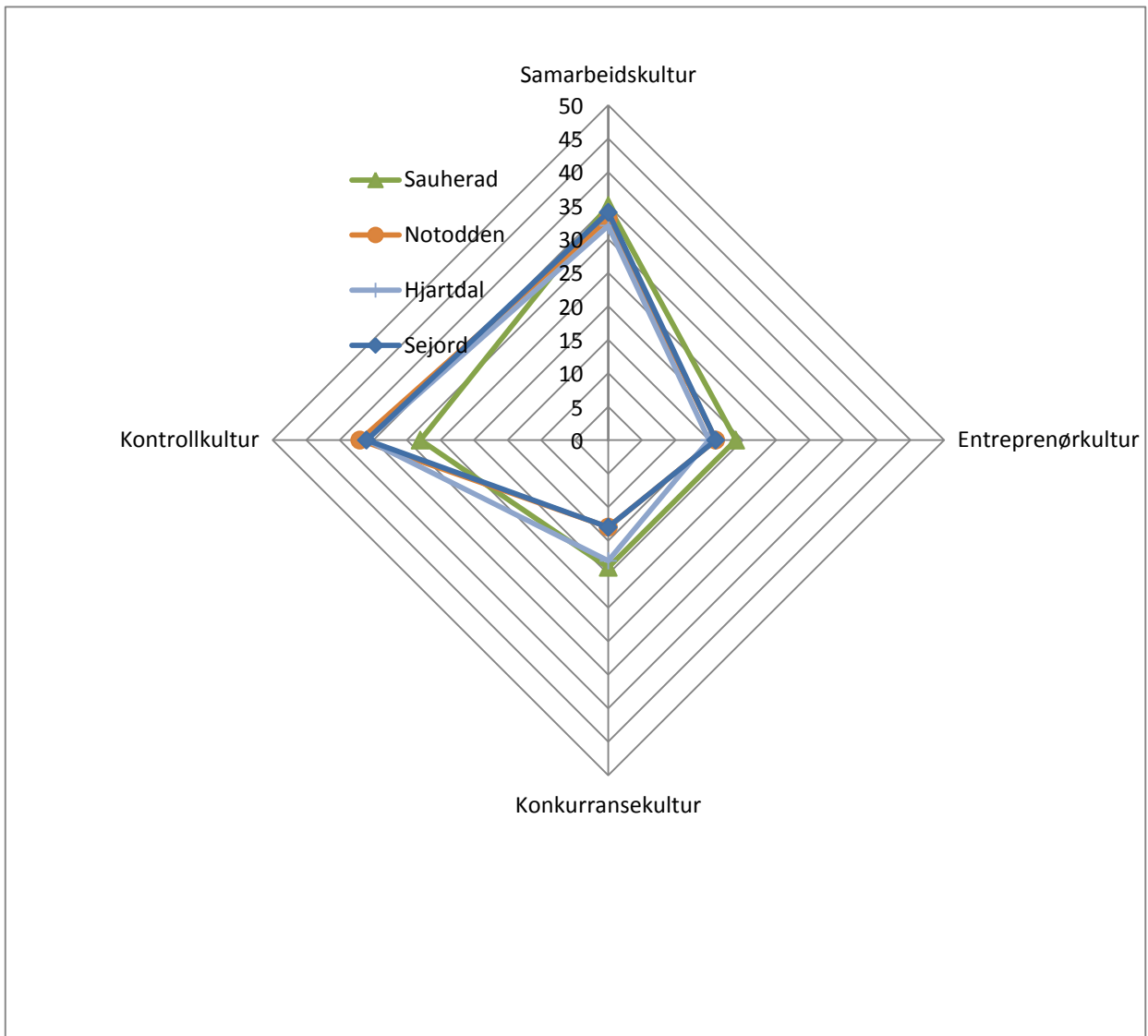
Avvikene i profilene mellom Bø og Nome/ Sauherad vil sannsynligvis komme til syne i det daglige og prege arbeidsstedet gjennom:

- grad av bemyndigelse/ delegasjon, for å kunne treffe beslutninger
- grad av frihet og smidighet, for å kunne være kreativ og skape utvikling
- grad av involvering, for å skape engasjement og tillit
- grad av konsensus, for å skape et felles utgangspunkt
- grad av åpenhet i kommunikasjonen

Kulturprofilene tilsier sterkere grad av bemyndigelse, frihet, involvering, konsensus og åpenhet i Nome og Sauherad, enn i Bø.

Ut i fra drøfting over kan vi ikke si at det finnes en felles oppfatning av organisasjonskultur i toppledelsen i de aktuelle kommunene i Midt Telemark-regionen. 2 av kommune (Sauherad og Nome) som er med i undersøkelsen har samarbeidskultur som sitt dominerende kulturuttrykk, og 1 (Bø) har samarbeidskultur som sin fremtredende kultur.

5.2.2 Kulturprofil Lifjell- rundt



Figur 16: kulturprofil Lifjell-rundt

	Sauherad	Notodden	Seljord	Hjartdal
Samarbeidskultur	35	33	34	32
Entreprenørkultur	19	16	16	15
Konkurranseskultur	19	13	13	18
Kontrollkultur	28	37	36	36
Dominerende kulturuttrykk:		kontrollkultur		

I Lifjell-rundt alternativer har toppledelsen i de tre kommunen Notodden, Seljord og Hjartdal kontrollkultur som sitt dominerende kulturuttrykk. Sauherad alene heller i retning av fleksibilitet versus stabilitet på de andre. Notodden, Seljord og Hjartdal har et sterkt kulturuttrykk på kontrollkultur, og vektlegger verdier som sterk grad av internt fokus innover på egen organisasjonen, versus Sauherad som har ekstern interesse mot andre aktører med tanke på utvikling og nytenking. Sauherad og Hjartdal har høye og jevne verdier på konkurransekultur-uttrykket og har fokus på måloppnåelse, korte beslutningsveier, og være opptatt av å vinne. Seljord og Notodden har på det nærmeste helt samsvarende kulturuttrykk på alle de fire kulturuttrykkene.

Avvikene i profilene mellom Sauherad og de andre vil sannsynligvis komme til syne i det daglige og prege arbeidsstedet gjennom:

- grad av bemyndigelse/ delegasjon, for å kunne treffe beslutninger
- grad av frihet og smidighet, for å kunne være kreativ og skape utvikling
- grad av involvering, for å skape engasjement og tillit
- grad av konsensus, for å skape et felles utgangspunkt
- grad av åpenhet i kommunikasjonen

Kulturprofilene til toppledelsen i dette alternativet tilsier mindre grad av bemyndigelse, frihet, involvering, konsensus og åpenhet i Notodden, Seljord og Hjartdal enn i Sauherad.

Ut i fra drøfting over kan vi ikke si at det finnes en felles oppfatning av organisasjonskultur i toppledelsen i de aktuelle kommunene i Lifjell-rundt. 3 av kommunene (Notodden, Hjartdal og Seljord) som er med i undersøkelsen har kontrollkultur som sitt dominerende kulturuttrykk, og 1 kommune (Sauherad) har samarbeidskultur som sin fremtredende kultur.

5.3 Andre relevante konstellasjon av kommuner

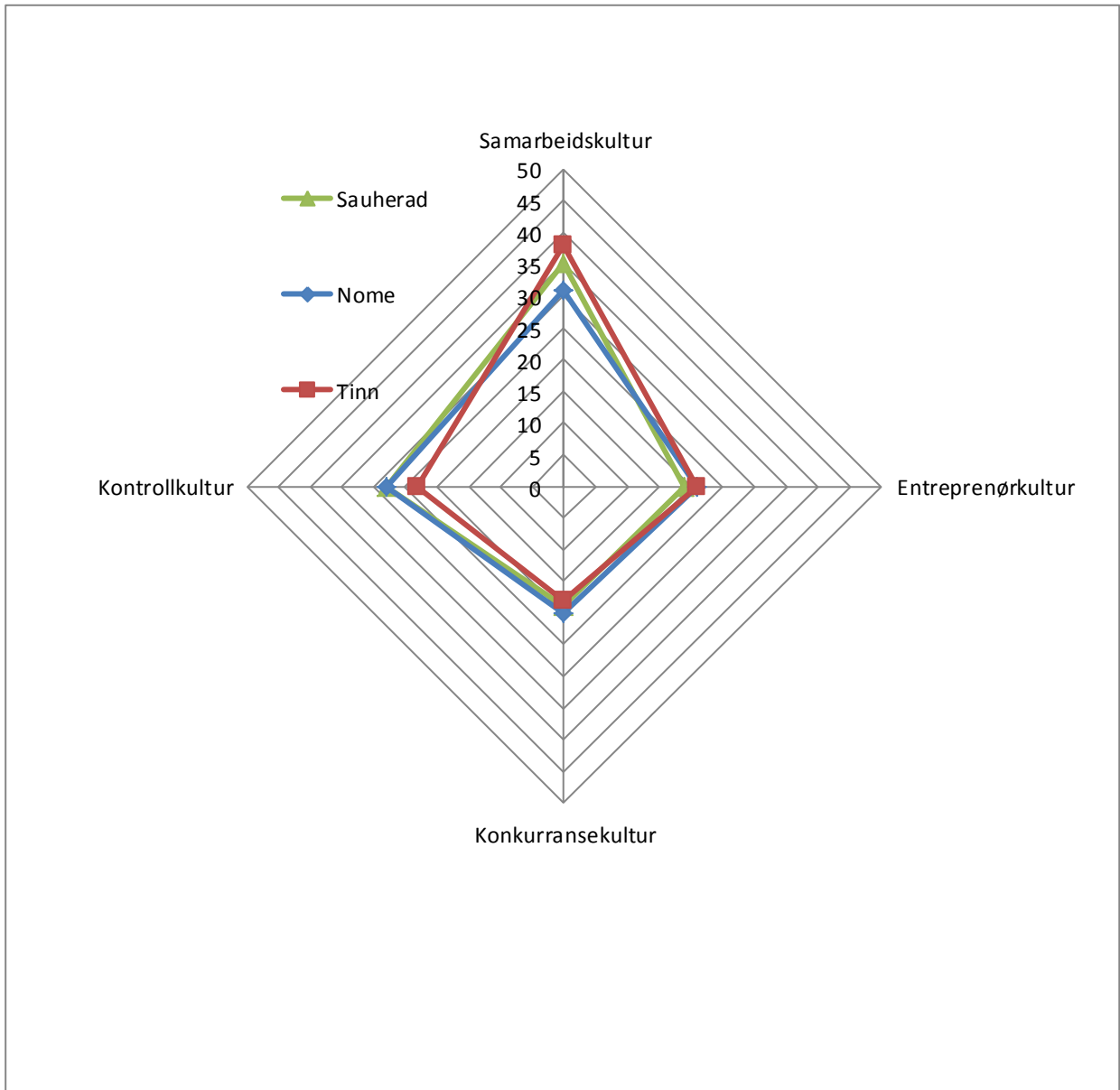
Når vi nå har presentert alle profilene i regionen og aktuelle alternativer, så peker det seg ut konstellasjoner som har en felles oppfatning av organisasjonskultur i toppledelsen. Disse konstellasjonene med sine kulturprofiler, vil vi presentere slik i det følgende:

- Gruppe 1: Tinn, Sauherad og Nome
- Gruppe 2: Notodden, Bø, Seljord og Hjartdal

Ingen av disse gruppene 1 og 2, er i en reell kommunesammenslåings-prosess. De reelle intensjonsprosessene (forhandlinger) går på tvers av disse gruppene. Midt- Telemark alternativet består av Bø, Nome og Sauherad. Disse kommunene er i reelle forhandlinger og skal ha ferdig en intensjonsavtale i løpet av januar 2016.

5.3.1 Kulturprofil gruppe 1

Gruppe 1: Tinn, Sauherad og Nome



Figur 17: kulturprofil gruppe 1 (Tinn, Sauherad og Nome)

Gruppe 1: Tinn, Sauherad og Nome

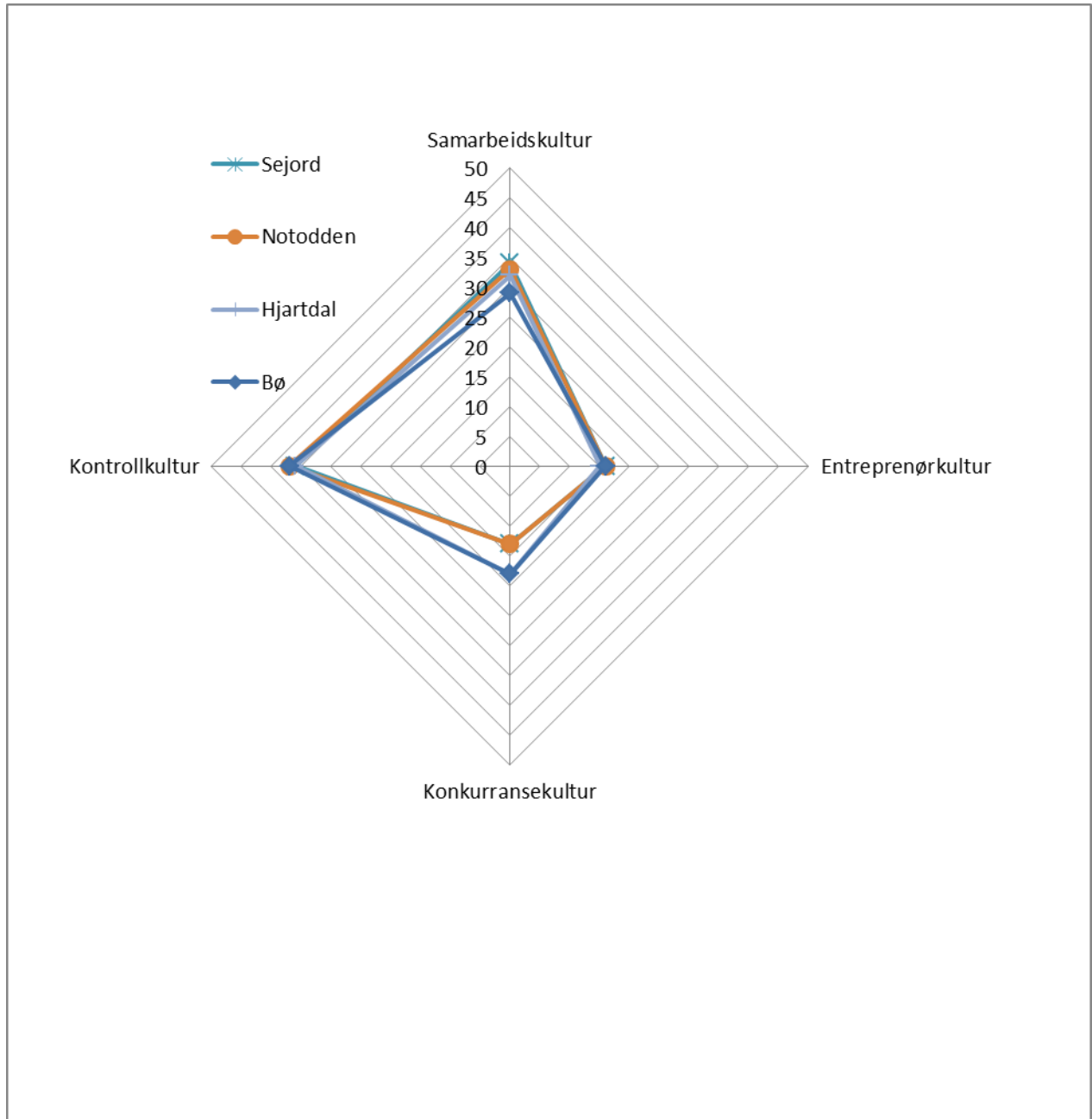
	Tinn	Sauherad	Nome
Samarbeidskultur	38	35	31
Entreprenørkultur	21	19	21
Konkurranseskultur	18	19	20
Kontrollkultur	23	28	28
Dominerende kulturuttrykk:		samarbeidskultur	

Disse tre kommunene har samarbeidskultur som sitt dominerende kulturuttrykk, og setter verdier som samarbeid og samhandling høyere enn kontroll og styring. Det fokuseres mer på å se ut av egen organisasjonen med tanke på å oppnå utvikling gjennom å knytte til seg eksterne aktører, lytte til innbyggere/kunder og andre interessante partnere. Fleksibilitet og dømmekraft verdsettes høyt i disse kommunene.

Avvik mellom Tinn og Nome i poengscore på samarbeidskultur og kontrollkultur er henholdsvis 7 og 5 poeng. Dette er ikke avvik uten betydning, men har likevel mindre betydning - i denne sammenheng – fordi man har likhet på grunnverdier og retning, men graden (poengscorene) er forskjellig.

5.3.2 Kulturprofil gruppe 2-

Gruppe 2: Notodden, Bø, Seljord og Hjartdal



Figur 18: kulturprofil gruppe 2 (Notodden, Bø, Seljord og Hjartdal)

	Notodden	Bø	Seljord	Hjartdal
Samarbeidskultur	33	29	34	32
Entreprenørkultur	16	16	16	15
Konkurranseskultur	13	18	13	18
Kontrollkultur	37	37	36	36

Dominerende kulturuttrykk: kontrollkultur

Disse fire kommunene har kontrollkultur som sitt dominerende kulturuttrykk, og prioriterer fokuset innover i egen organisasjon, og setter verdier som kontroll og styring høyere enn samspill og samarbeid. Stabilitet og kontroll er viktig i denne topplederulturen.

5.4 Er forutsetning for sammenslåing til stede?

Kulturprofilene i regionen er drøftet i det forgående.

I Lifjell-rundt alternativet (Notodden, Sauherad, Seljord og Hjartdal) kan man ikke si at det er noen felles organisasjonskultur i toppledelsen. Derimot kan man anta at Notodden, Seljord og Hjartdal har en mer felles organisasjonskultur i toppledelsen. De tre kommunen har kontrollkultur som dominerende kulturuttrykk. Retning, orientering og styrken i kulturuttrykkene samsvarer godt.

I Midt-Telemark alternativet (Bø, Nome og Sauherad) kan man heller ikke si at det finnes en felles organisasjonskultur i toppledelsen. Spesielt på kontrollkultur scorer Bø 9 poeng høyere enn Sauherad og Nome. Sauherad og Nome har derimot samarbeidskultur som dominerende uttrykk. Nome er mer balansert mot konkurranse og marked. Styrkeforskjellen er likevel ikke over 5 poeng. Sauherad og Nome heller i retning av å ha en felles organisasjonskultur i toppledelsen. Fokus, retning, orientering og styrke samsvarer godt.

5.5 Hva om kommuner som ikke synes å ha en felles topplederkultur slår seg sammen?

Organisasjonskulturen representerer grunnleggende verdier hos menneskene i organisasjonen, og disse verdiene kommer til uttrykk gjennom væremåte, handlinger og samspill med andre. I en sammenslått kommune hvor det er avvik i kulturprofilene, vil det sannsynligvis være hemmende for organisasjonen ift. effektivitet og måloppnåelse i en evt. kommunesammenslåing. Dette vil kreve lederfokus i organisasjonen for å oppnå en felles kultur.

Vi har nå kunnskap om teori, empiri og premisset i kommunereformen. Vår empiri viser at kommunene har ulike kulturprofiler i toppledergruppene, med et tyngdepunkt innenfor kontroll- og samarbeidskultur.

Gitt at kommuner slår seg sammen, så vil dette ha konsekvenser for ledelse. Første målsetting vil være å slå sammen kommuner med ulike kulturprofiler i en ny organisasjon. Først og fremst må ledelsen i ny kommune komme til enighet og felles forståelse om nåværende organisasjonskultur, og hvilken kultur som skal prege den nye organisasjonen ut i fra behovene. Videre må man skape en forpliktelse for å få til endringen, for så til slutt definere nye roller og slik danne nye handlingsmønstre i organisasjonen. Nå man danner nye handlingsmønstre bygger man holdninger og verdier, og skaper gjennom dette arbeidet grunnlag for en retning/ ny organisasjonskultur.

Ledelsen må begynne med menneskene i organisasjonen og jobbe med holdninger og verdier, ikke strukturer og tekniske løsninger. Leder må gjennom sin lederadferd vektlegge og belønne adferd og verdier som fremmer ønsket retning, verdier og holdninger. Leder må være tydelig på hva man ønsker det skal gjøres mer av, og hva man ønsker det skal gjøres mindre av. Skal man bygge en robust kommune med en bærekraftig kultur, for eksempel i retning av mer samarbeidskultur, må ledelsen ha mindre fokus på styring, kontroll og prosedyrer, og mer fokus på involvering av medarbeidernes, gode prosesser og mer frihet til å gjøre egne vurderinger. Egen lederadferd i det daglige gjennom uformell kontakt har større betydning enn hva som blir sagt. En leder som gir sine ansatte større frihet til å løse oppgaven, fokus medvirkning og samarbeid vil fremme en organisasjonskultur i retning samarbeidskultur.

6. Avslutning - veien videre

Tap av effektivitet knytta til kulturforskjeller i kommunesammenslåing generelt og Midt-Telemark spesielt, er lite berørt i debattene både nasjonalt og lokalt, men er i høy grad sannsynlig, jfr. i teorien til Cameron og Quinn. (Cameron og Quinn, 2013). Grunnleggende kulturverdier vil bli utfordret i endringsprosesser i en evt. kommunesammenslåing.

Organisasjonskulturen kan forsterkes ved at organisasjonene møter press fra omgivelsene i en endringsprosess. Motstridende kulturer som møter hverandre kan føre til uenighet, konflikter, manglende felles forståelse og krav til ledelse.

Kommunene i undersøkelsen har samarbeid eller kontrollkultur som sitt dominerende kulturprofil. I en evt. tidlig kommunesammenslåingsfase vil dette kunne være en fordel for organisasjonen. Disse kulturene representerer verdier som internt fokus, stabilitet, prosessorientering og rutiner/kontroll og vil være viktige verdier i en endringsprosess for å skape stabilitet i den usikkerheten en sammenslåingsprosess kan være for en organisasjon.

I et litt lengre perspektiv for en ny kommune, vil det sannsynlig oppstå et behov for utvikling og entreprenørskap for å møte utfordringene i samfunnet. Intensjonen i kommunereformarbeidet er at større og mer robuste kommunen skal få større ansvar og nye oppgaver. I dette ligger det et premiss om at kommunene skal bygge ny kapasitet (kompetanse og økonomi) og ha fokus på utvikling.

Kommuner som er tunge på kontrollkultur i toppledelsen, vil sannsynligvis møte større utfordringer knyttet til reformen. Når man skal løse større og nye oppgaver – jfr. oppdraget i kommunereform, så kan et kulturuttrykk med verdier som mer samarbeid, eksternt fokus og interesse for å knytte til seg eksterne aktører være et fortrinn.

Uavhengig om det blir kommunesammenslåinger eller ikke, så vil kunnskap om egen organisasjonskultur være nyttig i de utfordringene kommunene står foran i dag, sammen eller alene. Og vi håper at kunnskap om organisasjonskultur vil være nyttig i prosessarbeid eller i videre organisasjons- og utviklingsarbeid.

Litteraturliste, referanse og vedlegg:

Bang H. (2011) *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget

Bjørn W. Hennestad, kulturbevisst ledelse fra ord til handling som virker.
<https://www.magma.no/kulturbevisst-ledelse-fra-ord-til-handling-som-virker>.

Cameron, Kim S. & Quinn, Robert E. (2013). *Identifisering og endring av organisasjonskultur: De konkurrerende verdier*. Oslo: Cappelen Damm

Dagens næringsliv, kronikk Tom Colbjørnsen, organisasjonskultur i utakt, 29. september 2015.

Dalland, Olav. (2013). *Metode og Oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal

Brantzæg, Borge, Holmli, Hagen, Ohm, Vabo, Hagerupsen, (2014) Ekspertutvalget, rapport, *Kriterier for god kommunestruktur*

Telemarksforskning, Forstudierapport, Lifjell -rundt, 2014.

Fylkesmannen i Telemark tilstandsrapport, 2015.

Grunni og Nordskog, masteroppgave *Organisasjonskultur Sørlandet*, 2014.

Halvorsen, Knut. (1987). *Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag

Jamil, Ishtiaq. (2005). Kulturteori - Kan kultur velges? I Harald Baldersheim, Lawrence E. Rose (Red.), *Det Kommunale Laboratorium* (s.231-251). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Kommunal og moderniseringsdepartementet, (2014) St.mld 14 kommunereformen – *Nye oppgaver til større kommuner*.

Martinsen, Øyvind L. (red.). (2004). *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal

NHO, 13.08.14, artikkel, «Kommunekartet har gått ut på dato», <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/kommunekartet-er-gatt-ut-pa-dato/>

Schein, E. H. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse* (oversatt av Arnulf, Kjetil & Brun, Herman). Oslo: Mercuri Media Forlag. (Originalutgaven utgitt i 1985).

Strand, Torodd. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Telemarksforskning, tabell fra møte 19.10.2015.

Telemark fylkeskommune, (2015) Telemarksbarometeret, www.telemarksbarometeret.no,