

Erfaringer med kommunesammenslåing

Kommunale topplederers erfaringer med kommunereformen
(2014–2020)

MARTIN DALDORFF AANDSTAD

VEILEDER

Dag Olaf Torjesen

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap

Master

Sammendrag

Oppgaven tar for seg kommunedirektørers erfaringer med kommunesammenslåingsprosessen (2014–2020) og deres førsteinntrykk med ny kommunestruktur, hvilket ga følgende problemstilling:

Hvordan erfarte administrative kommunale toppledere reformprosessen (2014–2020), og hva er deres tidlige erfaringer med ny kommunestruktur?

Oppgaven bruker teorien om sosiale slagfelt, de tre pilarer og teori tilknyttet organisasjonskultur for å besvare problemstillingen. Empiri er hentet fra 5 kvalitative, semistrukturerte intervjuer av kommunedirektører i nye kommuner etter reformen, og disse suppleres ved bruk av deskriptiv statistikk fra Top Nordic-undersøkelsen (2017).

Undersøkelsen tar for seg forholdet mellom kommune og stat, forholdet mellom kommunene som slo seg sammen, og forholdet mellom kommune og innbygger. Undersøkelsen viser at flere kommunedirektører føler at sentrale myndigheter gjorde for lite og tidvis vanskeliggjorde prosessen. Den viser også at samarbeidet mellom kommunene i perioder var vanskelig, særlig mellom politikerne, men i betydelig lavere grad mellom administrasjonene, og at innbyggerne i stor grad ikke har forstått hvorfor kommunesammenslåingen var nødvendig, noe som resulterte i mye temperatur og i noen tilfeller sjikanering. Forholdet til innbyggere har blitt vanskeliggjort ytterligere av at informasjonsressursene må brukes til pandemihåndtering. Pandemien har også gjort det vanskeligere å danne ny organisasjonskultur og bedrive harmoniseringsarbeid. Overordnet mener likevel kommunedirektørene at reformen var nødvendig for å kunne opprettholde generalistkommuneprinsippet også i fremtiden.

Forord

Etter fem års studium er studietiden ved sin ende. Arbeidet med masteroppgaven har vært en lærerik, spennende og utfordrende prosess. Det er mange som fortjener en stor takk.

Jeg ønsker å takke min veileder, Dag Olaf Torjesen, for god oppfølging med konstruktive innspill, tips til litteratur og støtte underveis.

Videre takker jeg mine informanter for at de stilte opp til intervju. Denne undersøkelsen ville ikke vært gjennomførbar uten dere.

En stor takk går til venner og familie, og en spesiell takk går til min mor Tove, som har hjulpet meg med motivasjon og støtte i en tøff tid med flere nedstengninger av samfunnet.

Sist, men ikke minst, ønsker jeg å takke Robert for å ha åpnet øynene mine for kommunene, kompleksiteten i deres arbeid og hvor mye interessant som foretas i Kommune-Norge.

Takk!

Martin D. Aandstad

Kristiansand, juni 2021

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Forord	4
Kapittel 1: Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstilling.....	8
1.3 Bruken av erfaring i problemstillingen.....	8
1.4 Oppgavens struktur	8
Kapittel 2: Teori	9
2.1 Teorien om sosiale slagfelt.....	9
2.1.1.1 Strategi ø	10
2.1.1.2 Strategi o	11
2.1.3 Endringsagenter	11
2.1.4 Forutsetninger for bruk og litteraturgjennomgang.....	12
2.2 «De tre pilarer».....	13
2.2.1 Forutsetninger for bruk og litteraturgjennomgang.....	14
2.3 Organisasjonskultur	15
2.3.1 Forutsetninger for bruk og litteraturgjennomgang.....	18
Kapittel 3: Metode	19
3.1 Kvalitativ metode.....	19
3.2 Intervjuet som metode.....	19
3.3 Intervjuguiden.....	20
3.4 Valg av informanter	21
3.5 Gjennomføring av intervjuene	21
3.6 Transkribering av intervjuene.....	22
3.7 Ytterligere datakilder.....	22
3.8 Reliabilitet og validitet.....	23
3.9 Etiske hensyn.....	24
3.10 Analyse av data	24
Kapittel 4: Empiri – Analyse og drøfting	25

4.1 En nærmere beskrivelse av case-kommunene.....	25
4.2 Opptining – Kommunedirektøren som endringsagent.....	29
4.3 Bevegelse – Organisering og gjennomføring av prosess	31
4.3.1 Forholdet mellom stat og kommune	32
4.3.2 Å gjøre flere kommuner til én: samspillet mellom kommunene	35
4.3.3 Motivasjon og motstand internt	38
4.3.4 Kommunereform og innbyggere	40
4.3.5 Fusjonering av kultur	43
4.3.6 Strategi ø og strategi o	46
4.4 Nedfrysning – Førsteintrykk med ny struktur.....	47
4.5 Tanker rundt prosessen	50
Kapittel 5: Oppsummering og konklusjon	53
5.1 Avsluttende konklusjon	53
5.2 Forslag til videre forskning	55
6.0 Referanseliste	56
Tabeller.....	58
Figurer	59
Vedlegg	60
Vedlegg 1: Intervjuguide	60
Vedlegg 2: Informasjonsskriv	62

Kapittel 1: Innledning

1.1 Bakgrunn

Norske kommuner skal produsere og levere en rekke tjenester til sine innbyggere, og mange av disse har innbyggerne rett til gjennom norsk lov (generalistkommuneprinsippet). I januar 2014 oppnevnte regjeringen et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier av betydning for kommuners oppgavehåndtering (regjeringen.no¹). Ekspertutvalget la fram «*Sluttrapport om kriterier for god kommunestruktur*» i desember 2014, hvilket resulterte i en stortingsmelding i mars 2015 (Meld. St. 14 (2014–2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner (regjeringen.no²). Ekspertutvalgets sluttrapport (Vabo-utvalget², s. 164) la til grunn tre kriterier i sin anbefaling for god kommunestruktur:

- 1) Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.
- 2) Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
- 3) Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Ekspertutvalgets delrapport peker på at en god oppgaveløsning må settes opp mot konsekvensen av store avstander innad i kommunen (Vabo-utvalget¹, s. 131–133) og anbefaler dermed at særlig oppsplittede tettsteder og kommuner med stor grad av pendling bør slås sammen. Fra 01.01.2017 til 01.01.2020 ble antallet kommuner i Norge redusert fra 428 til 356 kommuner, hvorav 119 ble slått sammen til 47 nye kommuner (regjeringen.no³).

Kommunedirektøren er kommunens administrative toppsjef. Kommunedirektørene har ofte tatt del i kommunesammenslåingsprosessen og har sittet på sentrale utkikkspunkter slik at de kan fortelle om forberedelsene til samt selve prosessen, i tillegg til at de kan meddele førsteinntrykk med den nye kommunestrukturen. Videre er det kommunedirektøren, eller administrasjonssjefen, som har ansvar for å utrede samt fremlegge saker for folkevalgte organer, og kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget (Kommuneloven, 1993 § 23). Kommunedirektøren har dermed spilt en aktiv del i sammenslåingsprosessen og sitter på innsideinformasjon om gjennomføringen av kommunereformen.

1.2 Problemstilling

Det ovennevnte danner bakteppet for min oppgave. Oppgaven vil fokusere på forarbeidet for kommunesammenslåingen og arbeidet i tidsrommet tett rundt selve sammenslåingen. Temaet og problemstillingen omhandler hvordan kommunedirektører selv opplevde prosessen, og hvilke fremgangsmåter de benyttet for å gjennomføre de drastiske endringene som kreves ved en fusjon av kommuner. Oppgaven vil konsentrere seg om hvordan kommunale toppledere motiverte ansatte til endring, samt hvordan motstand, særlig internt, blir/ble håndtert i løpet av prosessen. Problemstillingen skal løses ved en organisasjonsteoretisk tilnærming og tar for seg endring i formell og uformell struktur som oppsto i noen kommuner som resultat av sammenslåingen i kommunereformen (2014–2020), og hvordan endringene ble erfart. Valgt problemstilling blir dermed:

Hvordan erfarte administrative kommunale toppledere reformprosessen (2014–2020), og hva er deres tidlige erfaringer med ny kommunestruktur?

1.3 Bruken av erfaring i problemstillingen

I problemstillingen vil jeg se på kommunedirektørers erfaring med reformprosessen. Erfaringer kan være muntlige overføringer fra kolleger, men vil i stor grad dreie seg om personlige erfaringer (experience) med prosessen. Det som studeres, er altså utvalgte kommunale toppledere fortellinger om erfaringene de har hatt. Deres fortellinger kan omfatte faktiske beretninger om de erfaringer de har fra prosessen, men en svakhet i denne formen for arbeid er at informantene kan pynte på sannheten eller finne på noen elementer underveis i samtalen (Clandinin, D.J., & Connelly, F.M., 1994).

1.4 Oppgavens struktur

Kapittel to omhandler oppgavens teoretiske grunnlag, forutsetninger og anvendelse av teori. Videre vil oppgavens metodegrunnlag og begrunnelse for metodiske valg presenteres i kapittel tre. Kapittel fire vil ta for seg empiriske funn og presentere, analysere og drøfte disse. Det avsluttende kapittelet er kapittel fem, som vil oppsummere og konkludere oppgaven, og her vil det også presenteres forslag til videre forskning.

Kapittel 2: Teori

I oppgavens teoretiske forankring har jeg valgt å benytte endringsledelsesteori. I endringsledelsesteoridelen vil jeg anvende teorien om sosiale slagfelt for å belyse ulike strategiske tilnærminger gjort på ulike punkt i prosessen samt belyse prosessens ulike deler.

De tre pilarene, regulativ, normativ og kognitiv pilar, illustrerer ulike aspekter ved sammenslåingen godt. Den regulative pilaren omhandler formelle lover og regler og tar for seg statens stimulering til endring i form av ekstra statlige tilskudd så vel som kutt i tilskudd, avhengig av om en kommune sa seg villig til sammenslåing eller ikke. Den normative pilaren tar for seg institusjonaliserte verdier samt sterk kultur i organisasjoner. Den kognitive pilaren kan brukes for å forklare hvordan organisasjoner forandrer seg og tilegner seg verdier for å bli likere andre organisasjoner.

For elementer utenfor formell organisasjonsstruktur vil jeg benytte teori innenfor organisasjonskultur eller uformell struktur i organisasjoner. Dette vil benyttes fordi organisasjonskultur kan være vesentlig for hvorvidt en fusjon lykkes eller ikke.

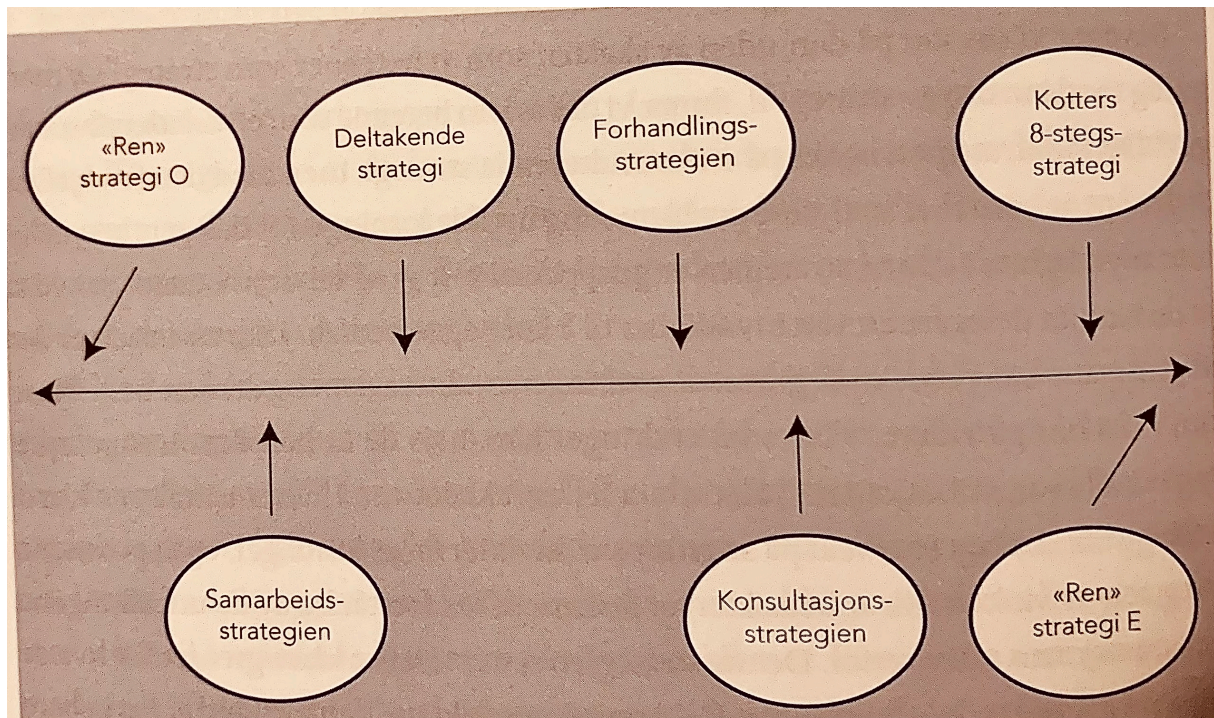
Teorikapittelet er bygget opp på følgende måte: Først vil hver enkelt teori tildeles en kort definisjon. Deretter vil forutsetningene for anvendelse av teorien belyses, før det avslutningsvis vil være en kort litteraturgjennomgang av hver enkel teori.

Teori som omhandler endring av organisasjoner, tillegges særlig vekt, herunder endringsledelsesteori. Dette begrunnes med at undersøkelsene gjort i anledning oppgaven omhandler kommuner som har gjennomgått en fusjoneringsprosess, hvilket er en klar organisasjonsendring.

2.1 Teorien om sosiale slagfelt

Jacobsen (2018, s. 14–16) forteller at endring kontinuerlig finner sted i organisasjoner, men likevel endres de så lite fra dag til dag at en organisasjon kan kjennetegnes ved forutsigbarhet. En endring kan altså defineres som et brudd på forutsigbarheten som normalt kjennetegner en organisasjon.

Det finnes flere ulike måter å lede en endring på, men to stereotypiske strategier fremheves. Disse er strategi økonomi (strategi ø) og strategi organisasjon (strategi o). Mellom de to stereotypiene finnes det et spekter av ulike strategier som tar elementer fra både strategi ø og strategi o. Modellen nedenfor illustrerer dette spekret godt (Jacobsen, 2018, s. 222).



Figur 1 (Jacobsen, 2018, s. 222).

Oppgaven har ikke som mål å identifisere den spesifikke strategiske tilnærmingen hver enkelt informant har opplevd, men vil trekke fram sentrale elementer innenfor de stereotypiske strategiene strategi o og strategi ø. Videre vil teorien om sosiale slagfelt benyttes for å gjøre rede for informantenes tilnærming til kommunefusjonen.

2.1.1.1 Strategi ø

Jacobsen (2018) beskriver strategi ø som en endringsstrategi som er organisert ved bruk av prosjekter. Shenhar (2004, s. 570) definerer et prosjekt som «en midlertidig organisasjon opprettet for å nå et bestemt mål innenfor ei tidsramme, et budsjett og andre ressursbegrensninger». Jacobsen (2016, s. 11–12) definerer et prosjekt ved fire kjennetegn:

- 1) Tidsavgrensning: Det er satt et klart start- og slutt punkt for prosjektet.
- 2) Klare ressursrammer: Herunder spesielt tid i form av antall timer nedlagt i prosjektet.
- 3) Et klart mål: Hva prosjektet skal oppnå.
- 4) Tverrfaglighet: Prosjektet består av personer med ulike kompetansefelt fra ulike deler av linjeorganisasjonen.

Strategi ø er top-down og har som mål å gi synlige, kvantifiserbare resultater. Den tar utgangspunkt i klare mål, og strategien innleder endring ved å foreta endring i formell

struktur. Formell planlegging, strategisk analyse av organisasjonen og kartlegging av mulighetsrom er sentrale aspekter av planleggingen, og milepæler brukes aktivt i selve endringsprosessen. Strategi o benytter incentiver, særlig finansielle, for å skape motivasjon for endring, og konsulenter spiller en aktiv rolle i planleggingen og under selve endringen.

2.1.1.2 Strategi o

Strategi o skiller seg fra strategi ø på flere punkter. Først og fremst har en i denne strategien gått bort fra et avgrenset tidsaspekt, og en snakker dermed om utvikling, ikke om endring (Jacobsen, 2018, s. 160). Med grunnlag i definisjonen på et prosjekt medfører dette alene at prosjektorganisering ikke kan benyttes ved anvendelse av strategi o.

Denne strategien har som mål å gi organisatorisk læring og fokuserer på ulike individer og gruppers evne til å kommunisere og samhandle for å utvikle organisasjonen. Fordi denne formen for endring er bottom-up, kan en se en form for indre drivkraft, og dermed kan en styrke endringsviljen internt i organisasjonen uten bruk av finansielle belønninger.

Bruken av konsulenter er minimal i strategi o og er gjerne begrenset til prosesskonsulenter som setter organisasjonen i stand til å endre seg selv, heller enn konsulenter som tar del i selve endringen.

2.1.3 Endringsagenter

Denne teorien tar utgangspunkt i tre steg for endring. Disse stegene tas av endringsagenter, eller ledere for endringen, og disse trenger ikke å være formelle ledere i organisasjonen (Jacobsen, 2018, s. 177–178). For å kunne gjennomføre en endring må endringsdrivkreftene være sterkere enn motkreftene mot endringen. Dette kan gjøres ved å enten styrke drivkreftene eller ved å svekke motkreftene (Jacobsen, 2018, s. 179).

Det første steget er opptining. For å få til en opptining må tre elementer være til stede (Burnes, 2004; Schein, 1996). For det første må status quo avkrettes, med andre ord må det dannes en aksept for at nåværende nivå eller status ikke strekker til. For det andre må det være en frykt for at organisasjonen ikke overlever dersom den forblir slik den er på dette tidspunktet. For det tredje må det dannes trygge rammer for å kunne drøfte bekymringer vedrørende organisasjonen. Med andre ord må man destabilisere organisasjonen nok til at endring i alle fall fremstår som et nødvendig tiltak.

Jacobsen (2018, s. 179) beskriver opptining som det «... å skape endringsvilje blant organisasjonens medlemmer». For å skape endringsvilje må endringsagentene opptrå som historiefortellere. De må da danne en fortolkning av fortiden, en kontekstualisering av nåtiden samt en fortelling om fremtiden. Dersom dette gjøres riktig, vil det kunne danne et bilde av at «endringen er riktig, viktig og god» (Jacobsen, 2018, s. 194).

Steg to er bevegelse. Dette er selve endringen (Jacobsen, 2018, s. 179). Organisasjonen er på dette tidspunktet klar for endring, men retningen er ikke nødvendigvis satt. Her kan en velge mellom å endres gjennom eksperimentering med nye strukturer til man finner en som passer, eller en kan forsøke å styre endringen (Burnes, 2004).

Her er det tydelige skillelinjer mellom anvendelse av strategi ø og strategi o. Ved bruk av strategi ø vil en ønske å kartlegge motstand og støtte samt maktbaser for å knytte nødvendige allianser. De sentrale slagmarkene vil identifiseres, og prosessen vil overvåkes tett ved bruk av blant annet milepæler. Bruk av tvang og trusler er også benyttet ved denne strategiske tilnærmingen (Jacobsen, 2018, s. 207).

Strategi o på sin side vil ha som mål at den enkelte skal føle seg sett og motiveres i løpet av prosessen, det skal tilføres ressurser og energi, og delegasjon og støttende adferd vil være viktige elementer. Videre vil lederen fungere mer som et bindeledd mellom deltakere og oppfordre til åpen diskusjon samt bryte ned antakelser uten rasjonalt grunnlag (Jacobsen, 2018, s. 207).

Det tredje steget er nedfrysning. Nedfrysning er en prosess som foregår over tid, da den skal låse endringene gjort i steg én og to. Dette fordi nedfrysningen gjerne inkluderer endringer i uformell struktur, det vil si organisasjonskultur, normer med mer (Burnes, 2004; Cummings og Huse, 1989). Nedfrysningen har som mål å institusjonalisere endringen i organisasjonen (Jacobsen, 2018, s. 179) og dermed gjøre den permanent.

2.1.4 Forutsetninger for bruk og litteraturgjennomgang

For å kunne anvende endringsledelsesteori er det åpenbart at en endring må ha funnet sted. For å vise at en endring har funnet sted, må en organisasjon utvise ulike trekk på minst to ulike tidspunkter (Jacobsen, 2018, s. 17). Videre må denne endringen være planlagt, og endringsagenter må være til stede, ikke nødvendigvis som formelle ledere, men som uformelle ledere internt i organisasjonen.

Ettersom det er vanskelig å identifisere endringsagenter internt i en organisasjon uten å ta del i organisasjonen over lengre tid, vil oppgaven ta utgangspunkt i kommunedirektører/rådmenn som endringsagenter. Informantene sitter på sentrale utkikkspunkter, og deres fortellinger om endringspådrivere står sentralt i undersøkelsen. Det kan altså forekomme at andre endringsagenter kan identifiseres, men disse vil ikke studeres utover deres interaksjon med informantene som er å anse som tilretteleggere for endring.

Teorien om sosiale slagfelt baseres på en liste på seks punkter som framkommer av Kurt Lewin (1997), hvorav tre av seks punkter utgjør grunnlaget for teorien. Teorien tar utgangspunkt i at individer og sosiale systemer har tendenser til å søke stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig endrer systemer seg over tid, og dermed er det mulighet til å foreta endringer eller skape noe nytt (Jacobsen, 2018, s. 178). Jacobsen (2018, s. 178) hevder at «... svært mye av det som er skrevet om planlagt endring, er – eksplisitt eller implisitt – basert på teorier utviklet av Kurt Lewin». Lewins teorier har blitt gjennomgått flere ganger og anvendt enda flere, blant annet av Burnes (2004) og av Desmond og Wilson (2018).

2.2 «De tre pilarer»

Richard Scott (2014, s. 56–59) definerer institusjoner som et kompromiss mellom regulative, normative og kognitive elementer som sammen med assosierte ressurser og aktiviteter gir mening og stabilitet til sosialt liv. De tre pilarene, regulativ, normativ og kulturell/kognitiv pilar, har blitt trukket fram som vitale elementer i forklaringen av institusjonalisering. De har vært forsøkt slått sammen, men egner seg best forklart hver for seg.

Den regulative pilaren omhandler formell autoritet. Den tar utgangspunkt i hvem som kan lage regler, foreta kartlegginger og sanksjonere andre ved bruk av belønninger eller straff (Scott, 2014, s. 59).

Den regulative pilaren tar utgangspunkt i hjelpsomhet for å opprettholde overholdelse av regulative regler/reguleringer. Innenfor den regulative pilaren ligger likevel bruk av tvangsmakt, og aktører er ansett som instrumenter mot et mål. Denne pilaren omhandler bruk av regler, lover og sanksjoner og setter frykt og skyld opp mot uskyld (Scott, 2014, s. 60). Den kan brukes til å beskrive forholdet mellom sentrale myndigheter og kommunen.

Den normative pilaren tar for seg verdier og normer i en institusjon eller en gruppe/organisasjon. Innenfor denne pilaren benyttes sosial forpliktelse til å skape medgjørlighet. Den opprettholdes ved bruk av moral og har ære eller skam som resultat dersom de sosiale reglene/normene følges eller brytes. I motsetning til den regulative pilaren anvendes ikke tvangsmakt og sanksjonerings, men heller bindende forventninger om at gruppe-medlemmer følger normer og verdier for det som er sosialt korrekt. Dersom disse følges eller brytes, vil konsekvensene være akkreditering (Scott, 2014, s. 60). Denne pilaren kan benyttes til å beskrive forholdet mellom de gamle kommunene i sammenslåingsprosessen.

Den tredje pilaren er den kognitive pilaren. Denne pilaren tar for seg det kulturelle rammeverket internt i organisasjonen, hvordan en opptrer og handler, og hva man sier. Den baseres på en delt forståelse av verden. Den kan resultere i forståelse eller forvirring og omhandler den kulturelle konteksten en gruppe, en organisasjon eller et individ befinner seg i. Pilaren beskriver felles forståelse for hva som er riktig framgangsmåte og kulturell støtte innad i miljøet objektet eller subjektet befinner seg i (Scott, 2014, s. 60). Denne pilaren kan benyttes til å beskrive kommunens samspill med innbyggerne.

2.2.1 Forutsetninger for bruk og litteraturgjennomgang

Minst én av de tre pilarene kan anvendes i forklaringen av de fleste sosiale systemer, fra kommuner til religiøse grupperinger eller politiske partier. Men en klar forutsetning for å bruke dem er at det en studerer, befinner seg i et sosialt konstrukt.

Som nevnt vil den regulative pilaren i denne sammenheng benyttes til å belyse forholdet mellom kommune og stat. Den normative pilaren vil benyttes for å belyse forholdet mellom kommune og innbyggere, mens den kognitive pilaren vil brukes for å belyse a) hvordan de nye kommunene ønsker å ligne på andre kommuner og b) harmoniseringsprosessen mellom kommunene i forbindelse med kommunefusjonen.

2.3 Organisasjonskultur

Den kognitive pilaren illustrerer kultur i noen grad. Organisasjonskultur eller uformell struktur anses likevel som et så viktig aspekt når det kommer til endring at jeg har valgt å ha med et eget delkapittel om fenomenet. Jacobsen og Thorsvik (1997, s. 126–129) skriver at organisasjonskultur er et viktig forklaringsmoment for suksess, ettersom situasjoner kan forekomme der «... mennesker som arbeider i organisasjoner, ikke alltid handler slik den formelle strukturen pålegger dem å gjøre. Det er altså avvik mellom forventet adferd, slik den uttrykkes gjennom den formelle strukturen, og den faktiske adferden».

I denne oppgaven defineres organisasjonskultur som et «... sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene» (Bang, 2011, s. 23). En subkultur er i denne sammenheng en delkultur eller en undergruppe som eksisterer innenfor organisasjonen. Det er altså en undergruppe i organisasjonen som jevnlig samhandler med hverandre og identifiserer seg selv som en distinkt gruppe i organisasjonen (Bang, 2011, s. 27; Van Maanen og Barley, 1985).

Jacobsen og Thorsvik (1997, s. 127–129) identifiserer fem punkter innenfor organisasjonskultur. Det første punktet er tilhørighet og fellesskap. Med dette menes at en er en del av organisasjonen, at en føler sosial tilhørighet til sine kolleger, og at en i alle fall har deler av sitt sosiale nettverk gjennom organisasjonen. Det andre er motivasjon, og dette kan stamme fra verdier eller normer som framkommer i det sosiale fellesskapet. Selznick (1957, s. 26) skriver at det å innføre verdier som ligger utenfor de tekniske oppgavene, muligens er den viktigste formen for institusjonalisering.

Det tredje punktet er tillit. Tilliten mellom ledelse og ansatte samt mellom ansatte i ulike avdelinger vil øke dersom det er høy grad av tillit i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 1997, s. 127). Dette vil forenkle delegering og minske behovet for overvåkning. Det fjerde punktet er samarbeid og koordinering. Dette er i stor grad knyttet til tillit og medfører et ønske om å samarbeide. Det fører igjen til forenklet koordinering ved at det utvikles et internt «språk» og en følelse av at en arbeider for felles interesser og er gjensidig avhengige av hverandre for å nå gitte mål (Jacobsen og Thorsvik, 1997, s. 128).

Det femte elementet er styring. Det kulturelle aspektet angår to elementer ved styring. Det første er at kulturen kan, i alle fall i noen grad, angi passende adferd når oppgaver utføres på vegne av organisasjonen, altså hvordan organisasjonsmedlemmer skal opptre eller handle i gitte situasjoner. Det andre elementet er at medlemmene konsentrerer seg om den

informasjonen som anses som relevant, og dermed begrenses informasjonsflyten, med den fordel at en oppnår effektivitet.

I en organisasjon kan det forekomme subkulturer, og disse kan «... virke støtende eller fremmede for hverandre, være i konflikt og dermed virke hemmende for hverandre, være uavhengige og dermed ikke påvirke hverandre (Bang, 2011, s. 30; Martin, 2002). En typisk subkulturkonflikt kan forekomme mellom organisasjonskulturer som er slått sammen (Bang, 2011, s. 31).

Tidligere har fusjoner hatt som konsekvens at så mange som to av tre ledere sluttet i organisasjonen i løpet av de første to årene etter sammenslåing (Bang, 2011, s. 36). Det finnes tre utfall av en kulturell sammenslåingsprosess (Bang, 2011, s. 36–37; Cartwright og Cooper, 1996). Det første er sameksistens, altså at to kulturer eksisterer side om side i den nye organisasjonen. Det andre er assimilasjon, og dette innebærer at den ene kulturen assimileres inn i den andre kulturen. Det tredje er nyskapning, som kjennetegnes ved at det vokser fram en kultur med noen trekk fra de gamle samt noen nye kulturelle trekk; dette skjer gjerne dersom begge parter i sammenslåingsprosessen mener at de har noe å hente av hverandre.

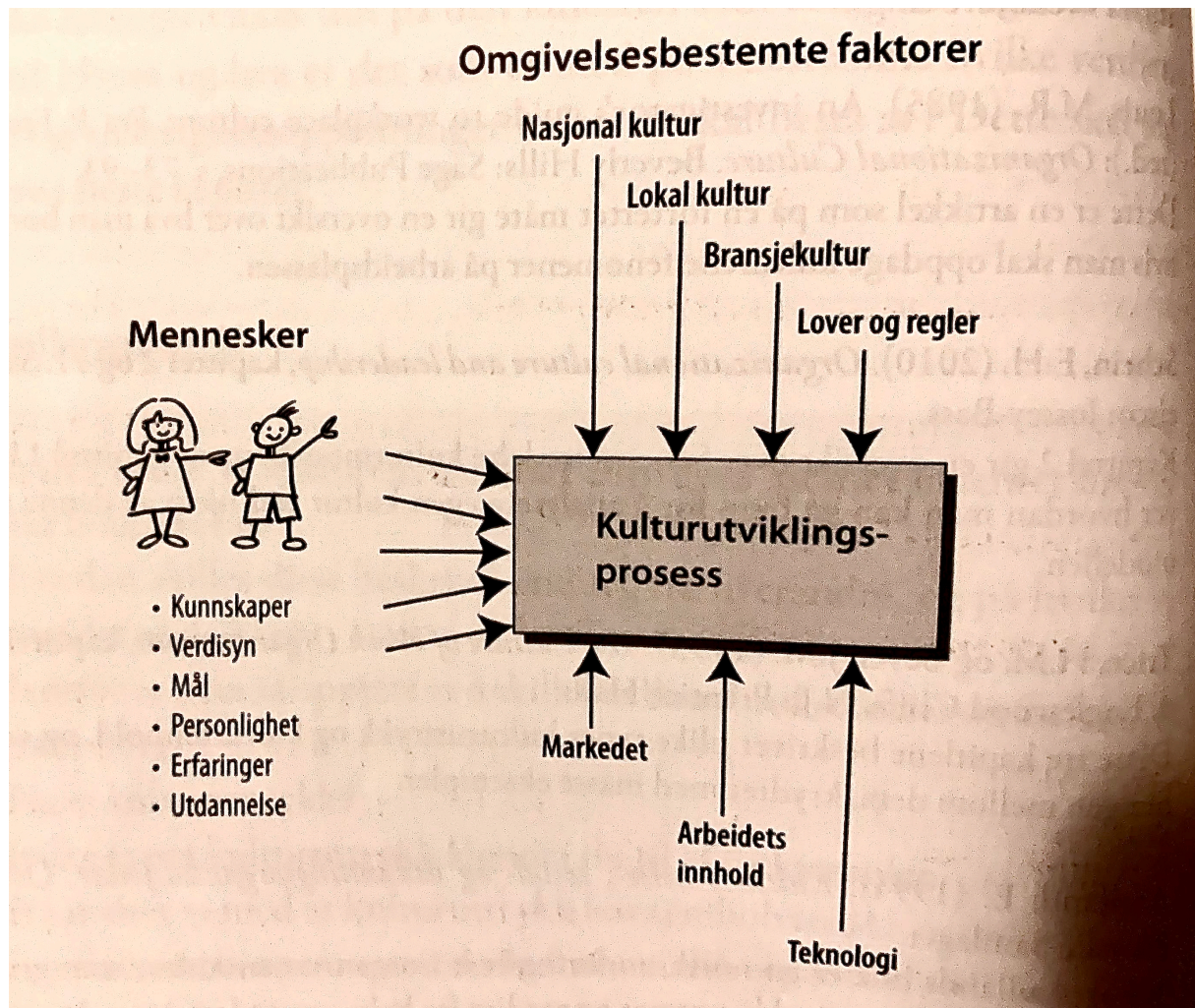
Kultur handler ikke bare om tenkesett og hvordan man oppfatter verden, det handler også om følelser (Jacobsen og Thorsvik, 1997, s. 131; Schein, 2004). Dette bekreftes også av Bang (2011, s. 41), som skriver at en subkultur gir gruppe-medlemmene en sosial identitet, og at den dermed er en viktig del av medlemmenes individuelle identitet og selvbylde. Videre kan en sterk organisasjonskultur vanskeliggjøre endringer. Som Selznick (1957, s. 26) påpeker, er det «... vanskeligere å gjennomføre administrative endringer når folk har lagt til seg inngroddede vaner og identifiserer seg med dem».

Bang (2011, s. 79–83) identifiserer seks ulike måter en leder kan påvirke organisasjonen på:

- 1) Hva ledere måler, kontrollerer og retter oppmerksomhet mot i organisasjonen.
- 2) Hvordan lederen reagerer på kriser eller kritiske hendelser i organisasjonen.
- 3) Hvordan lederen allokere ressurser.
- 4) Bevisst rollemodellering, veiledning og trening.
- 5) Hvilke kriterier som settes til grunn for belønning og status.
- 6) Hvilke kriterier som utgjør grunnlag for rekruttering og seleksjon, forfremmelse, pensjonering og avskjedigelse.

Videre skriver Bang (2011, s. 83–88) at en organisasjon som har vært dominert av en type kultur over en periode, vil være predisponert for ulike typer lederskap fordi ulike ledere

skaper ulike organisasjonskulturer. Det er også flere andre faktorer som bidrar til å danne og/eller endre en organisasjonskultur, som menneskene i organisasjonen, eksterne omgivelser, graden av teknologi i organisasjonen og arbeidets innhold. Figur 2 under oppsummerer denne sammenhengen godt.



Figur 2: Faktorer som påvirker kulturens innhold (Bang, 2011, s. 76).

Bang (2011, s. 146–148) skriver at det er flere måter å forsøke å styre en organisasjonskultur på. Det kan gjøres ved å endre organisasjonens utforming og struktur, ved å endre systemer, prosedyrer og rutiner i organisasjonen eller ved å endre utformingen av kontorlandskap, fasader og bygninger. Videre kan ritualer, seremonier og riter innføres i organisasjonen, eller disse kan endres, eksempelvis hvem som får delta på et møte. Det kan settes fram formelle erklæringer om en organisasjons filosofi eller policy, og det kan skapes fortellinger om viktige begivenheter og/eller folk.

2.3.1 Forutsetninger for bruk og litteraturgjennomgang

Det er svært åpne forutsetninger for anvendelse av disse teoriene. Bang (2011, s. 22) skriver at en gruppe kan være en hvilken som helst ansamling der to eller flere personer har noe til felles, altså alt fra en familie eller et parforhold til en hel stat. Definisjonen av organisasjonskultur som benyttes i oppgaven, er likevel noe snevrere, da en organisasjon her er definert som «et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål» (Jacobsen og Thorsvik, 1997, s. 18).

For denne oppgaven vil de tidligere kommunene være å anse som subkulturer internt i de nye kommunene. Oppgaven vil belyse hvordan kommunale toppledere har forsøkt integrere ulike organisasjonskulturer i forbindelse med kommunefusjonering, samt hvilke grep som har blitt tatt i forsøket på å implementere en ny, felles organisasjonskultur. Videre vil oppgaven belyse hvorvidt det er en oppfattelse blant informantene om at det finnes eksterne faktorer med særlig betydning for den kulturelle utviklingen i organisasjonen.

Begrepet organisasjonskultur er omdiskutert og har vært under tidvis sterk kritikk. Dette skyldes til dels at det ikke finnes en klar begrepsavklaring for begrepet kultur. Begrepet blir brukt på tvers av ulike fagdisipliner, og det er vanskelig å forske empirisk på kultur (Bang, 2011, s. 212–221). Kritikk av organisasjonskultur fremkommer i blant annet Morey og Luthans (1985) og Alvesson (1984).

Kapittel 3: Metode

Dette kapitlet tar for seg hvordan jeg har gått frem for å samle inn data, og vil begrunne valget av kvalitativ metodisk tilnærming. For å sikre åpenhet rundt samt mulighet for replikasjon av studien vil jeg i dette kapitlet belyse alle valg tatt i forbindelse med prosjektet.

3.1 Kvalitativ metode

Opgaven har til hensikt å forklare heller enn forstå kommunale topplederes erfaringer med kommunereformen som fant sted fra 2014 til 2020, og dermed er en kvalitativ metodisk tilnærming godt egnet (Ryen, s. 33). Opgaven tar utgangspunkt i kommunedirektørers beretninger om hvordan de selv erfarte prosessen. Studien kan altså klassifiseres som induktiv. «Ved induksjon slutter man fra observasjoner til utsagn om generelle sammenhenger» (Ryen, 2002, s. 29).

En kan samle inn kvalitative data på flere ulike måter (Silverman, 2011), for eksempel ved dokumentanalyse, intervju og observasjon. Jeg har i denne oppgaven valgt å anvende intervju som datainnsamlingsmetode.

3.2 Intervjuet som metode

Det finnes flere former for intervju: De kan gjennomføres én til én eller som intervju eller gruppeintervju med mer, og for denne oppgaven har jeg valgt én-til-én-intervju. Videre kan strukturingsgraden i et intervju variere. Ryen (2002, s. 15) peker på tre typologier: strukturert, ustrukturert eller semistrukturert intervju.

Et strukturert intervju kjennetegnes ved faste spørsmål og gitte svaralternativer. Dette anvendes ofte til kvantitative analyser (Bukve, 2016, s. 135). De faste spørsmålene medfører at det dannes et tydelig sammenlikningsgrunnlag mellom de ulike informantene. Leech (2002) skriver at denne formen for intervju er godt egnet dersom en har gode forkunnskaper om det som undersøkes. Fordelen med et strukturert intervju er at kategorisering, koding og analysing forenkles. En ulempe ved det strukturerte intervjuet er at ufullstendige svar kan framkomme, eller at forskningsspørsmålet ikke blir tilstrekkelig belyst som følge av de faste rammene til intervjuet. Dette kan påvirke dataenes innholdsmessige validitet (Leech, 2002).

Det ustrukturerte intervjuet preges av åpne rammer og kan fremstå som en uformell samtale heller enn et intervju med klare spørsmål i rekkefølge. Den løse strukturen muliggjør høy grad av fleksibilitet både i spørsmålenes rekkefølge og i formuleringen av spørsmålene. Denne

formen for intervju er godt egnet dersom intervjuer har lite kunnskap om temaet det stilles spørsmål rundt, og kan brukes til å øke kunnskapsnivået innenfor et angitt tema. En ulempe er at denne formen for intervju kan ha en tendens til å ta en annen retning enn tiltenkt, hvilket kan medføre stor variasjon i informantenes svar. Dette kan påvirke reliabiliteten til de innsamlede dataene (Leech, 2002).

Den tredje typen er semistrukturert intervju. Det semistrukturerte intervjuet har en strukturingsgrad som ligger mellom ustrukturert og strukturert. Datainnsamlingsmetoden kjennetegnes ved at tema og spørsmål er utarbeidet i forkant av intervjuet. Flexibiliteten muliggjør likevel at det stilles relevante oppfølgingsspørsmål som ikke er planlagt på forhånd, underveis i intervjuet slik at intervjuet tilpasses det gitte intervjuobjektets tolkninger, opplevelser, følelser og erfaringer. Intervjuguiden kan justeres mellom intervjuer slik at den er tilpasset den gitte informant, eller dersom en oppdager at noen aspekter bør utdypes ytterligere (Ryen, 2002, s. 99–100). Denne formen for intervju innehar gjerne et åpent spørsmål vedrørende det aktuelle temaet tidlig i intervjuet (Leech, 2002), og dette bidrar til økt innsikt i tematikken som studeres.

For å belyse problemstillingen best mulig ble semistrukturert intervju benyttet som datainnsamlingsmetode. Dette begrunnes i kombinasjonen av fleksibilitet og faste rammer. Jeg fikk anledning til å stille oppfølgingsspørsmål og tilpasse spørsmålenes formulering etter den gitte informant.

3.3 Intervjuguiden

Spørsmålenes rekkefølge er av stor betydning for innhenting av datamaterialet. Informanten må få tid til å bli komfortabel underveis i intervjuet, og derfor bør de vanskeligste spørsmålene stilles midt i eller mot slutten av intervjuet (Leech, 2002). Med utgangspunkt i dette valgte jeg å starte intervjuet med et spørsmål informanten kunne svare med et faktabasert svar, som for eksempel når informanten kom inn i organisasjonen.

Intervjuguiden (vedlegg 1) ble utformet samtidig som aktuell teori ble innhentet. Dette for å sikre intervjuguidens teoretiske forankring. Spørsmålene ble formulert på en måte som klargjorde hva det var jeg var ute etter, men samtidig skulle de gi rom for å uttrykke egne synspunkter, opplevelser og erfaringer. Tidlig i intervjuet ble informanten stilt et åpent spørsmål direkte tilknyttet problemstillingen, og dette kan ha skapt trygghet og engasjement hos den enkelte informant.

3.4 Valg av informanter

For å belyse problemstillingen benyttet jeg strategisk utvelgelse. Ryen (2002, s. 84–85) skriver at hensikten med et kvalitativt intervju ikke er å danne et «miniunivers» ved bruk av et sannsynlighetsutvalg som skal frembringe statistisk generaliserbare data, men heller å foreta dybdeintervjuer med noen få informanter utvalgt av forskeren.

Jeg benyttet i hovedsak tre kriterier for utvelgelse av informanter. Det første kriteriet var geografisk spredning. Grunnet tilgjengelighet er ikke alle regioner representert i undersøkelsen, men den geografiske spredningen mellom informantene er å anse som stor. Dette ble gjort for å belyse ulike geografiske eller regionale forutsetninger for reformen samt hvorvidt perifer lokalisering opplevdes som betydningsfullt for gjennomføringen av en fusjon.

Det andre kriteriet var hvorvidt det eksisterte et sentrum blant de gamle kommunene. Med andre ord hvordan størrelsesforholdet mellom kommunene som ble sammenslått, var. Dette bidrar med variasjon i utvalget ved at både fusjonerings der en stor kommune og en eller flere små kommuner ble slått sammen, samt fusjonerings der flere mindre kommuner ble slått sammen, representeres.

Det tredje kriteriet var konfliktnivå i forbindelse med sammenslåingen. Dette kriteriet ble valgt fordi håndtering av motstand samt motivering av interesser er viktige aspekter både innenfor organisasjonskultur og innenfor teorien om sosialt slagfelt. Ved å undersøke konfliktnivået i kommunene på forhånd kunne kommuner med ulik grad av konflikt integreres i undersøkelsen.

Dette endte med fem informanter.

3.5 Gjennomføring av intervjuene

Kontakt med aktuelle kandidater ble initiert ved bruk av e-post. E-posten inneholdt en intervjuforespørsel, en prosjektskisse og et samtykkeskjema. Her framkom tema, problemstilling, bakgrunnsinformasjon og informasjon vedrørende datahåndtering og personvern. Det ble så avtalt møtetidspunkter med de kandidatene som godtok å stille til intervju. Kommunedirektører har fulle kalendere til vanlig, og pandemihåndtering bidrar ytterligere til dette, og jeg var derfor svært fleksibel når det kom til gjennomføringen av intervjuene. Den ene informant ble intervjuet over to møter i stedet for ett grunnet dette.

De fem intervjuene ble foretatt ved bruk av Microsoft Teams, med unntak av ett, som ble foretatt over telefon. Hvert intervju varte i om lag 45 minutter til 1 time. Intervjuene ble innledet med en kort presentasjon av meg selv samt av prosjektet, informasjon vedrørende personvern og anonymitet ble gjentatt, og alle informanter var innforstått med at det ble tatt opptak av samtalene underveis. Jeg tok stikkord underveis for å kunne stille gode oppfølgingsspørsmål.

Jeg var bevisst på spørsmålenes rekkefølge og startet dermed med spørsmål angående bakgrunnsinformasjon, gjerne med klare svar, før informantene ble introdusert til spørsmål som var vanskeligere å besvare. Underveis fokuserte jeg på å lytte, stille oppfølgingsspørsmål og oppklare uklarheter. Ved ett tilfelle måtte jeg avbryte en informant i det åpne spørsmålet, da samtalen ble ledet vekk fra temaet i for stor grad.

3.6 Transkribering av intervjuene

Transkriberingen resulterte i 56 sider med sammenhengende tekst. Intervjuene ble transkribert ordrett for å beholde innholdet best mulig. Det ble gjort unntak ved ufullstendige setninger eller dersom et ord ble gjentatt flere ganger etter hverandre, for eksempel «at, at, at, at det ...», for å opprettholde flyt i teksten uten å påvirke datainnholdet. Videre ble stedsnavn byttet ut for å sikre informantenes anonymitet.

3.7 Ytterligere datakilder

Det primære datagrunnlaget for undersøkelsen er de fem intervjuene, men disse komplementeres med deskriptive data fra Top Nordic-undersøkelsen (2017). De deskriptive dataene skal kontrasteres med mitt utvalg for å få frem forskjeller og likheter. Undersøkelsen er en holdningsundersøkelse som tar for seg hvordan kommunale toppledere i Norden forstår og utfører sine oppgaver. Top Nordic (2017) er del av et nordisk samarbeidsprosjekt som har deltakere fra universiteter og offentlige forskningsinstitusjoner i Norden. Undersøkelsen inkluderer svar fra flere ledelsesnivåer, herunder kommunedirektører, kommunalsjefer og etats- og enhetsledere. Undersøkelsen har en svarprosent på 42,4 % og ble utsendt til 1530 kommunale toppledere. Dette gir $n=647$.

3.8 Reliabilitet og validitet

Bukve (2016, s. 101) beskriver reliabilitet som pålitelighet. Med pålitelig menes at dersom undersøkelsen gjentas av andre, vil de samme svarene framkomme. Validitet beskrives som gyldighet. Gyldighet oppstår dersom «... vi kan bruke data til å trekke slutninger om tilsvarende fenomen, eller om meir generelle tilhøve, på forsvarleg vis» (Bukve, 2016, s. 99). Reliabilitet omfatter med andre ord hvorvidt svarene i seg selv er pålitelige, og er således en forutsetning for høy validitet. En oppgave garanteres likevel ikke høy validitet dersom den har høy reliabilitet, fordi validitet tar utgangspunkt i om datamaterialet faktisk måler det teoretiske aspektet, eller de egenskapene, en ønsker at det skal måle.

For å sikre validitet i studien har jeg reflektert over årsakssammenhenger fra et tidlig stadium. Høy validitet er essensielt for undersøkelsen, ettersom validitet forteller noe om det som skal måles, faktisk blir målt. For å sikre dette har undersøkelsen basert seg på, i så stor grad som mulig, åpne spørsmål. Dette fordi det kan være uforutsette faktorer i årsakssammenhengen. Flere elementer kan påvirke studiens validitet, herunder utvalg av informanter, intervju som datainnsamlingsmetode og andre eller avvikende årsakssammenhenger.

For å sikre undersøkelsens validitet ble intervjuene transkribert ordrett slik at utsagn ikke ble tillagt mening utover det som ble sagt. Videre var spørsmålene åpne. Bukve (2016, s. 99) påpeker viktigheten av åpne spørsmål for å finne ut av flest mulige elementer i årsakssammenhengen. Det er også viktig at spørsmålene ikke er ledende, da dette kan fremtvinge utsagn som ellers ikke ville forekommet.

Reliabilitet oppstår dersom andre kan reprodusere undersøkelsen og oppnå samme resultater (Bukve, 2016, s. 101). Ved kvalitativ metode kan reproduksjon være krevende (Ryen, 2002, s. 179; Seale, 1999:38). For å bøte på dette kan man ta opp alle intervjuer, redegjøre for datainnsamlingsprosessen og presentere større utdrag av data heller enn bare oppsummeringer (Ryen, 2002, s. 181).

Oppgavens konstruksjonsvaliditet styrkes ved anvendelse av metodetriangulering, hvilket er å «... samle inn data på ulikt vis og analysere data med ulike metodar» (Bukve, 2016, s. 152). I oppgaven benyttes både kvalitative intervju av informanter og deskriptiv statistikk fra Top Nordic (2017). Dette forutsetter høy reliabilitet og validitet for de statiske dataene. Dataene må altså være både pålitelige og må måle det de er tiltenkt å måle.

3.9 Etiske hensyn

Samtykke, konfidensialitet og tillit går igjen som tre aspekter av stor betydning innen forskningsetikk. De etiske hensynene begrenses ikke bare til feltarbeidet, men gjelder alle stadier i en forskningsprosess (Ryen, 2002, s. 207). For dette forskningsprosjektet ble muntlig samtykke innhentet ved intervjuets start i tillegg til skriftlig samtykke over e-post før intervjuet fant sted (jf. formfrihet). Prosjektet har vært så åpent som mulig for å sikre tillit mellom forsker og informant: Informantene fikk all tilgjengelig informasjon og anledning til å oppklare eventuelle uklarheter før intervjuets start. Informantenes personvern er av stor betydning, og intervjuene ble derfor tatt opp på båndopptaker uten internettilkobling og slettet etter transkribering. Transkriberingen har anonymiserte stedsnavn, og andre elementer som kan svekke informantens konfidensialitet har også blitt anonymisert. Hver informant har fått utdelt et tilfeldig nummer fra 1–5 for å sikre anonymitet.

Prosjektet er meldt inn til og godkjent av Norsk senter for forskningsdata, NSD.

3.10 Analyse av data

Dataanalyse består av tre kjedede underprosesser som pågår under hele forskningsarbeidet (Ryen, 2002, s. 155; Miles og Huberman, 1994). De tre underprosessene er datareduksjon, datavisning og konklusjoner. I denne oppgaven har datareduksjon foregått ved valg av metodisk tilnærming og begrepsmessig utgangspunkt, i tillegg til under kategoriseringen av dataene.

Datavisning ble gjennomført ved at kategoriseringen endte i en 16 sider lang rapport der svar på ulike spørsmål ble delt inn i ulike undergrupper. Denne rapporten tydeliggjorde funnene fra intervjuene og forskjellene, nedslagsfeltene og informantenes tanker rundt sentrale aspekter av kommunefusjonen. Konklusjoner er «... tolkningsprosessen, der forskeren trekker mening ut av oppstilling av data ...» (Ryen, 2002, s. 155). Dette vil jeg gjøre i det kommende kapitlet, hvor empiriske funn skal presenteres, analyseres og drøftes.

Kapittel 4: Empiri – Analyse og drøfting

Dette kapittelet skal belyse problemstillingen ved å presentere funn for så å analysere disse med utgangspunkt i teorigrunnet. Det er dermed praktisk å gjenta problemstillingen:

Hvordan erfarte administrative kommunale toppledere reformprosessen (2014–2020), og hva er deres tidlige erfaringer med ny kommunestruktur?

Ettersom oppgaven skal undersøke en spesifikk prosess, vil analysen følge en tidslinje med tre distinkte tidsrom. Det første tidsrommet er tiden før selve sammenslåingen. Denne delen vektlegges tungt og omhandler tiden fra 2014 til og med 2019. Dersom informanten ikke har tatt del i prosessen i hele det aktuelle tidsrommet, vil det fokuseres på den tiden informanten har deltatt i prosessen.

Det andre tidsrommet er tiden tett rundt sammenslåingen. «Tett rundt» er ikke et spesifikt tidsrom, men gir rom for tolkning, og i denne sammenheng defineres det som mindre enn seks måneder fra den aktuelle datoen sammenslåingen fant sted (01.01.20). Det tredje tidsrommet er perioden etter selve sammenslåingen og tar for seg informantenes førsteinntrykk med ny kommunestruktur.

Kapittelet vil benytte relevant teori, som ble presentert i kapittel 2, for å belyse kommunedirektørenes erfaringer. Kapittelet vil starte med en kort presentasjon av informantene og hvilke kommuner de representerer.

4.1 En nærmere beskrivelse av case-kommunene

Dette delkapitlet skal forklare hvilken rolle kommunedirektørene spilte i reformprosessen. Tabell 2 illustrerer når en gitt informant kom inn i organisasjonen, tidligere arbeidssted og innstilling til reformen. Videre er kommunens størrelse delt inn i ulike kategorier, som vist i tabell 1:

Tabell 1: Kategorisering etter antall innbyggere.

Antall innbyggere	Kategori
< 5 000	Veldig liten
5 000–15 000	Liten
15 000–30 000	Moderat
30 000–50 000	Stor
50 000–100 000	Veldig stor
> 100 000	Storby

Tabell 2: Hvem er informantene?

Informant/ deltaker	Entre i organisasjon	Tidligere arbeidssted	Ny kommune (kallenavn og størrelse	Gamle kommuner: antall og størrelse	Innstilling til reform
Informant 1 (D1)	Etter sammenslåingen	Kommune som ikke ble sammenslått	«Fjordkommunen» Veldig stor	2 × liten 1 × stor	Positiv
Informant 2 (D2)	1,5 år før sammenslåingen	Ville ikke oppgi	«Distriktskommunen» Stor	5 × liten	Positiv
Informant 3 (D3)	3 år før sammenslåingen	Kommunedirektør i en av de sammenslåtte kommunene	«Industrikommunen» Moderat	1 × moderat 2 × veldig liten	Positiv
Informant 4 (D4)	3 år før sammenslåingen	Prosjektleder for fusjonen, hentet fra annen kommune	«Fyrkommunen» Moderat	1 × moderat 2 × veldig liten	Positiv
Informant 5 (D5)	2 år før sammenslåingen	Kommunedirektør i annen kommune som ikke gjennomførte sammenslåing	«Båtkommunen» Storby	1 × veldig stor 2 × liten	Positiv

Alle kommunene unntatt Fjordkommunen ble sammenslått 01.01.20. Fjordkommunen ble frivillig sammenslått før reformen og har vært ny kommune siden 2017.

Det ble i 2017 gjennomført en stor holdningsundersøkelse blant kommunedirektører og kommunale toppledere (Top Nordic). Undersøkelsen spurte om erfaringer med

sammenslåingsprosessen. Spørsmålsbatteriet under viser deltakernes svar på spørsmål rundt reformen:

Tabell 3: Holdninger til reformen i 2017.

KUN N. Kommunereformen. Nedenfor er det angitt en rekke påstander om den pågående kommunereformen. Vennligst ta stilling til disse innenfor det området du har ansvar for.

	Irrele- vant	Helt uengig	Delvis uenig	Nøytral	Delvis enig	Helt enig	Gj.sn. (SD)
Prosessens forløp har gjennomgående vært ryddig (n=475)	1,7	18,1	24,0	16,2	25,5	14,5	2,89 (1,4)
Prosessens forløp har vært preget av konflikter på det politiske nivå om tilpasning til nasjonale føringer (n=471)	2,3	11,7	14,6	22,3	37,4	11,7	3,16 (1,3)
Prosessens forløp har vært preget av konflikter på det administrative nivå med hensyn til strukturell tilpasning (n=472)	4,4	41,7	20,1	20,1	10,4	3,2	2,00 (1,2)
Prosessens forløp har vært preget av rasjonell problemløsning for å den meste hensiktsmessige løsning (n=467)	1,5	19,3	21,0	22,7	23,1	12,4	2,84 (1,3)
Prosessens forløp har vært kjennetegnet av mistillit og mangel på respekt for andres erfaringer (n=466)	4,3	27,7	19,1	23,2	19,5	6,2	2,45 (1,4)
Prosessens forløp har vært preget av hyppige utskiftninger av sentrale aktører (n=465)	9,2	36,1	15,7	29,2	6,9	2,8	1,97 (1,2)
Prosessens forløp har vært preget av at alle kommuner må tilpasse seg én kommunes servicenivå og organisasjonsform (n=467)	8,1	25,3	24,8	23,6	13,5	4,7	2,23 (1,3)
Prosessens har vært preget av omfattende statlig styring (n=467)	2,4	16,9	20,3	18,0	27,2	15,2	2,96 (1,4)
Prosessens har vært preget av at bestemte modeller for organisering og ledelse innenfor mitt område virker naturlige (n=466)	14,4	15,2	17,0	35,0	14,4	4,1	2,32 (1,4)
Prosessens har vært kjennetegnet av uklar og mangelfull ledelse (n=466)	3,6	22,1	21,0	18,7	22,7	11,8	2,70 (1,4)
Prosessens har vært preget av stram prosjektstyring og overholdelse av tidsplaner (n=467)	5,4	11,6	15,8	19,5	30,2	17,6	3,10 (1,4)
Prosessens har vært preget av omfattende involvering av medarbeidere (n=462)	4,3	18,8	22,9	18,4	23,8	11,7	2,74 (1,4)

Om en fokuserer på ekstremene i tabellen, ser en at så mange som 42,4 % (delvis enig + enig) har svart at prosessen er preget av omfattende statlig styring. Videre har om lag halvparten svart at prosessen preges av konflikter på det politiske nivå om tilpasning til nasjonale føringer. Responsen er delt i to på spørsmål om «prosessens forløp har gjennomgående vært ryddig», hvor 42 % er helt eller delvis enige, og 40 % er helt eller delvis uenige.

I Top Nordic-undersøkelsen oppga 3 av 4 kommunedirektører at de hadde innehatt stillingen i mindre enn 6 år. Gjennomsnittet lå på 5 år, og den lengst sittende kommunedirektøren per 2017 hadde innehatt stillingen i 22 år. De intervjuede kommunedirektørene har innehatt en lederstilling i sin kommune i betydelig kortere tid. Fra intervjuene fremkommer det at lederne var eksternt innhentet i 4 av 5 tilfeller. I det tilfellet hvor kommunedirektøren ikke ble hentet eksternt, hadde vedkommende innehatt stillingen i mindre enn 8 måneder før prosessen ble igangsatt.

Videre var alle kommunedirektørene positivt innstilt til kommunereformen i utgangspunktet. D5 sluttet i den gamle jobben som kommunedirektør i en annen kommune for å ta del i reformarbeidet:

Da jeg var rådmann i forrige kommune, var det jeg som begynte med kommunesammenslåingsprosessen, men det var basert på jobben jeg hadde der og de nabokommunene på det tidspunktet. Men den saken jeg skrev til kommunestyret i kommunen, var en positiv sak der jeg anbefalte dem å slå seg sammen med nabokommunene. Det ble nedstemt, så det betyr jo at sånn personlig har jeg vært for kommunereformen, og jeg mener at det er bra for Norge totalt sett å ha færre, litt større, kommuner.

D3 uttalte: «... hvis du ikke får kjøpt et par sko engang der du bor, så bør det ikke være en egen kommune.» Oppsummert ble kommunedirektørene i stor grad eksternt innhentet for å lede den nye kommunen, og i 4 av 5 tilfeller tok de også del i prosessen.

Alle informantene som tok del i prosessen, det vil si alle unntatt D1 fra Fjordkommunen, tok en aktiv del i prosessen og følte seg i stor grad hørt. D4 uttaler: «Jeg opplevde jo at mine vurderinger og disposisjoner ble tatt godt imot, og at vi hadde en god dialog mellom både meg og ledelsen i de gamle kommunene og opp mot politisk.»

Flere av informantene opererte som prosjektledere under hele eller deler av reformen og har dermed god innsikt i struktureringen og organiseringen av prosessen.

4.2 Opptining – Kommunedirektøren som endringsagent

En endringsagent er noen som frembringer en endringsprosess (Jacobsen, 2018, s. 177–178). Denne oppgaven tar som nevnt utgangspunkt i at informantene, som er kommunedirektører i fem ulike sammenslåtte kommuner, er endringsagenter for sammenslåingen. Endringsagenten vil måtte foreta en opptining av den gamle organisasjonen eller de gamle organisasjonene.

Dette hjelpes av en rekke forhold. En kommunedirektør (D2) fortalte at «kommunene slet, og en var nær ved å kollapse, faktisk. Den [kommunen] var faktisk statlig sett på som en kommune som var nær ved å kollapse. Og de ansatte var nok sånn sett, sånn sett ganske positive, i alle fall på toppledernivå». Videre forteller en annen informant (D3) at *«det er så mye oppryddingsarbeid i spesielt den ene tidligere kommunen, men det er også en del i den andre tidligere kommunen. Fordi de også har hatt dårlig råd og vært på ROBEK-lista, de vi ble slått sammen med, har på sikt konstant vært på ROBEK, den andre kommunen òg. Så alle kommunene rundt oss har økonomiske problemer»*.

Ved at en kan presentere kvantitative data på at saker ikke fungerer i tilstrekkelig grad, kan en danne en frykt for at organisasjonene ikke kommer til å overleve uten endring. Dette bidrar også til å forme et bilde om at noe må endres, og at status quo ikke kan fortsette. D3 forteller videre om at flere kommuner i regionen har problemer med å levere tjenester til sine innbyggere. Det er ikke bare mangel på spesialisert kompetanse, det er ikke kompetanse i kommunen innenfor sentrale fagområder i det hele tatt. D3 forklarer det slik:

«... du skal ha visse basistilbud, og du skal ha fagfolk, og du skal ha ting på et visst nivå, og veldig mange i de her kommunene i Norge er altfor små, de har ikke sjans til å opprettholde forsvarlige tilbud til innbyggerne sine, og spesielt liksom som vi utvikler oss med stadig strengere krav til både det ene og det andre, altså staten stiller strengere og strengere krav for hvert år som går, bare for å ta ett eksempel: De her rundt oss, det er jo vi i vår kommune som driver 7–8 store, tunge samfunnsområder i kommunene, de har for få innbyggere, de har jo ikke sjans. (...) alle de tingene som gjør en kommune til en kommune, driver vi jo for en av kommunene (...) altså småkommunene har ikke sjans til å gjøre det her, og hva er da poenget når du er en egen kommune med få innbyggere og så er det en annen kommune som driver alle tjenestene, hvorfor i all verden skal du da opprettholde å være en egen kommune?»

Videre kan det tenkes at arbeidet i fellesnemnda og dokumentene derfra kan ha hatt betydning for å skape trygge rammer og kan ha utgjort en arena hvor organisasjonens fremtid kan debatteres. D2 legger særlig vekt på sin rolle som historieforteller. Hen forteller at det å føle et eierskap for den nye kommunen er viktig, og de historiene som folk bærer med seg inn i den nye kommunen, utgjør en viktig del av dette.

Flere informanter uttrykker dog at få eller ingen aktive grep ble tatt for å klargjøre organisasjonenes ansatte på endring. Dette kan ha påvirket fusjonsprosessen og resultatet av fusjoneringen i stor grad. Den eneste sammenslåingen hvor store kulturelle forberedelser til organisasjonsfusjon ble gjennomført, var i Distriktskommunen, hvor endringsagenten

inkluderte medarbeiderne i stor grad. Distriktskommunen er per i dag meget effektivt drevet, ifølge KOSTRA-tall, og forberedelsen til endring kan ha hatt stor påvirkning for utviklingen.

Ved å anvende teorien om sosiale slagfelt kan en se at det ikke nødvendigvis må gjøres grep for å klargjøre en organisasjon for endring. Dette skyldes at andre faktorer, herunder kultur, lover og regler og interne og eksterne aktører, kan påvirke organisasjonen i stor grad. Det ble likevel foretatt klargjøring i formell struktur ved at en etablerte prosjekter eller bygget nye linjer fra bunnen av. Videre er fellesnemndas arbeid med mål- og visjonsdokumenter en del av forberedelsene til prosessen. Det har altså foregått omfattende klargjøring til endring i formell struktur, men forberedelsen i uformell struktur har vært svært varierende.

4.3 Bevegelse – Organisering og gjennomføring av prosess

Alle informanter forteller at prosessen startet ved at det ble satt ned en fellesnemnd hvor kommunene som skulle sammenslås, ble representert. Fellesnemnda utgjorde et politisk styringsorgan med en sammensetning fra de kommunene som skulle slå seg sammen.

I 4 av 5 tilfeller var en av de gamle kommunene betydelig større enn de andre, og det ble i alle disse tilfellene gitt et antall mandater til de små kommunene som var disproportjonalt med antall innbyggere. D3 begrunner dette med «at hvis de to små kommunene følte seg overkjørt av den store kommunen, så hadde de flertall i fellesnemnda».

I de samme kommunene ble det benyttet porteføljestyring for å lede endringen.

Prosjektorganisasjonen hadde flere underprosjekter, og underprosjektene hadde gjerne enda flere underprosjekter. Med andre ord oppsto det en svært kompleks organisasjon med høy grad av spesialisering. D3 forteller at de hadde over 100 prosjekter totalt medregnet delprosjekter.

Et prosjekt defineres, som nevnt ovenfor, i denne oppgaven som en midlertidig organisasjon som eksisterer i en i utgangspunktet forutbestemt tid. Et prosjekt inkluderer personell på tvers av sektorer og skal løse en spesifikk oppgave (Jacobsen, 2011, s. 11–12). Det kan dermed virke logisk å foreta kommunefusjonen som et prosjekt, da det har en klar dato for start og stopp. Det inkluderer også store deler av alle de gamle organisasjonene på tvers av fagområder og har et spesifikt mål, nemlig å få en velfungerende ny kommune.

D2 valgte ikke å organisere sammenslåingen som et prosjekt. Dette til tross for at det allerede var etablerte prosjektgrupper da informanten tok over organisasjonen. D2 forteller:

« . . . da jeg begynte, var det en del prosjektgrupper og sånt, de avvirket jeg umiddelbart og gikk over til å bare bygge ny organisasjon fra grunnen av med en gang. Så vi slapp den

vekslingen mellom et prosjekt og en ny indre organisasjon. Så det første halvåret så gikk det da veldig mye tregere enn hos de andre, og så fikk jo vi en jævlig god start i 2019, for da var lederrollene besatt, og vi slapp at mange folk skulle sitte og lage ny organisasjonsstruktur og stå ansvarlig for å realisere. Og det var et stort suksessgrep.»

D2 forteller at det å ikke ha det hen kaller «skinnprosesser», har sørget for lite frustrasjon og forenklet etterarbeidet etter fusjonen. Påstandene støttes av kommunens KOSTRA-tall, hvor de «Danker alle andre i den KOSTRA-gruppen» på administrasjonskostnader.» Den nye kommunen slår veletablerte kommuner, som ikke har gjennomgått fusjon, på en rekke tjenesteområder.

Det fremkommer altså to metoder for å gjennomføre en kommunefusjon, prosjektorganisering og den andre formen, som jeg har valgt å kalle organisasjonsutvikling. Klare paralleller kan trekkes mellom strategi ø og prosjektorganisering, ettersom strategi ø har et særlig fokus på milepæler underveis i prosessen, og ettersom det å fullføre et delprosjekt kan anses som å nå en milepæl. Videre er koordineringen mellom prosjekter svært viktig for å sikre god fremgang i prosjektet. D5 beskriver at «... vi hadde egentlig ikke noen såne veldig store milepæler, men veldig mange små, alle prosjektene hadde sine egne milepæler».

Fra noen kommuner rapporteres det likevel om svært få konsekvenser dersom milepælene ikke ble nådd. D5 forteller at «Ikke annet [skjedde] enn at det ble fulgt opp om du lå langt bak». I et annet tilfelle meddeler D1 om store konsekvenser. Hen forteller at «veldig få av de lederne som var med på initial tidspunkt, er med nå. Så en konsekvens kan vel være at du rebygger ledelsen, da».

De ulike fusjonene brukte konsulenter i ulik grad. Lavest konsulentbruk var å finne hos D2 og D3, som i hovedsak brukte prosesskonsulenter for å hjelpe med oppsettet av prosessen. D3 hadde også hentet inn en konsulent innenfor markedsføring og noe ekstern revisjon. D5 på sin side beskriver ganske omfattende konsulentbruk, og de inngikk en rammeavtale med et konsulentfirma i forbindelse med kommunereformen.

4.3.1 Forholdet mellom stat og kommune

Staten spilte en sentral rolle i kommunereformen. For det første ble reformen initiert med Meld. St. 14 (2014–2015), som presenterte målene slik: «Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.»

Staten arbeidet aktivt for å få kommuner til å gjennomgå reformen. De la blant annet inn reformstøtte til kommuner som skulle slå seg sammen: «Alle kommuner som slår seg sammen, vil få reformstøtte, også nye kommuner som får under 10 000 innbyggere» (Meld. St. 14, 2014–2015). Flere informanter mener likevel at sentrale myndigheter, representert ved blant annet statsforvalter, gjorde for lite for å få flere kommuner til å slå seg sammen, og de mener at økt grad av tvangssammenslåinger ville vært bra for Kommune-Norge. D5 uttalte: «. . . men det pågår jo nå en del diskusjoner i Norge, om en nå ikke skal ha kommunereform, skal en da gå vekk fra generalistkommuneprinsippet. Altså at alle kommuner skal gjøre de samme tingene, for det blir nesten umulig for små kommuner å klare å levere på alle de kravene som finnes. Men da må det være at 'nei, men du, vi kan ha små kommuner, men da må noe annet flyttes over til en større kommune i regionen, for eksempel'. Folk som kan levere gode tjenester, mange små kommuner driver jo på med en del interkommunalt samarbeid nettopp fordi de blir for små hver for seg.»

D4 mener at kommunikasjonen med staten var god, resten mener at staten tok en altfor liten aktiv rolle i prosessen. Dette kommer til syne på flere punkter som har innvirkning på gjennomføringen av prosessen.

For det første var noe av ansvaret for forhandlinger i forkant av og underveis i prosessen lagt til politiske ledere. Dette var en kilde til mye frustrasjon blant flere informanter. D3 forteller: «Det som har vært utfordringen, har ikke vært administrativt, det har vært politisk, for politikk er nær sagt følelser forsøkt satt i system, mens administrasjon er jo rasjonelt.» Og uklare retningslinjer for gjennomføring, samt at stortingsvedtaket om sammenslåing kom sent, har bidratt til at forhandlingene har blitt vanskeligere enn nødvendig.

D5 trekker fram uklare retningslinjer for den faktiske gjennomføringen av fusjonen som et usikkerhetsmoment i kommunereformen og etterlyser mer statlig involvering. Den hjelpen de fikk, var huskelister produsert av Kartverket. Inndelingsloven var altfor uklar, sier en annen informant, men det er stor enighet om at den nye kommuneloven er bra.

Flere trekker fram at staten ikke klargjorde ansvarsområder og fullmakter i tilstrekkelig grad. «. . . i reformperioden lå det nok litt for ubegrensede eller uavkortede fullmakter på de gamle kommunene som gjorde at det var litt sånn vanskelig å finne en god balanse der i samspillet, da, mellom hva som fellesnemnda og nytt kommunestyre, som faktisk ble etablert før den nye kommunen var på plass, skulle ha av myndighet.» D4.

Fra sentrale styringsmakter ble det heller ikke stilt klare krav til kompetanse, verken i fellesnemnda eller blant de gamle kommunene. Kombinasjonen av til dels manglende kompetanse og for frie fullmakter har ledet til ekstrakostnader på flere millioner, forteller D5: *«... det første året i ny kommune i 2020 bygde jo i stor grad på de vedtatte økonomi- og budsjettplanene fra de tre gamle kommunene, og de var nok litt friske i satsingen, fordi at jeg tror alle tre kommunestyrene hadde masse drømmer og ting de hadde veldig lyst til å få inn i budsjett, så særlig investeringsbudsjettet er jo veldig stort. Og mye investeringer genererer jo masse lån og avdrag som spiser driftsbudsjettet.»*

En informant har opplevd spesielt mye frustrasjon grunnet sentrale styringsmakter, og dette baseres særlig på to momenter. For det første ble en kommune delt i to i sammenslåingsprosessen, men delingen tok ikke utgangspunkt i geografiske forhold slik kommunedirektøren på forhånd hadde antatt. Dette har kostet kommunen mye, ettersom kommunen hadde store investeringsprosjekter i den delen av kommunen som falt til en annen kommune. Disse prosjektene var i ferd med å ferdigstilles og gi gevinst. D3 «mener jo grensene er satt så idiotisk at den andre nye kommunen får mesteparten av inntektene, og vi får mesteparten av utgiftene».

Industrikommunen, ledet av D3, valgte på grunn av grensesettingen i den delte kommunen å gå til rettssak mot staten. Saken ble tapt i Høyesterett. Det har altså vært høy grad av statlig involvering i denne spesifikke fusjonen, i alle fall når det gjelder hvor de nye kommunegrensene skulle gå, og informanten forteller at det økonomiske oppgjøret ikke er ferdig per nå.

Industrikommunen la på et punkt ned arbeidet med prosessen i seks måneder i protest. Protesten skyldtes det økonomiske oppgjøret ved delingen av en kommune i sammenslåingsprosessen. Delingen endte med at Industrikommunen fikk færrest innbyggere, minst areal og tapte store investeringer til det som nå er nabokommunen.

Det andre punktet som skapte frustrasjon opp mot sentrale styringsmakter, var Kommunaldepartementets lovnader om tjenestetilbud. D3 forteller:

«... Monika Mæland gikk ut og lovde at ingen i noen av kommunene skulle tape noe, og alle skulle minst opprettholde samme tilbud som før ... og det var staten som lovet det, det har aldri vår nye kommune vært ute, verken politisk eller administrativt, og sagt. Og ikke er det vedtatt i verken fellesnemnda eller i kommunestyret at vi skulle opprettholde samme tilbud. Men Monika Mæland var inne, og staten har lovet det.»

Dette har bidratt til å øke motstanden mot reformen i eksterne omgivelser, ved at interessegrupper i området føler at de har vært utsatt for et løftebrudd, samtidig som kommunen ikke har avgitt noe løfte om samme tjenestenivå som i de gamle kommunene. Statlige lovnader kombineres med det informantene mener er for små statlige tilskudd til å kunne gjennomføre en vellykket prosess.

Staten gir som kjent tilskudd til kommunene og har anledning til å gjennomføre kommunale endringer ved bruk av tvang. Flere informanter reagerer sterkt på at sentrale myndigheter ikke brukte tvangsmidler i større grad, og noen føler seg til dels sviktet av staten. Dette skyldes i stor grad at staten gradvis pålegger kommunene flere lovpålagte oppgaver, men kommunene ser lite til ekstra tilskudd for å utføre disse oppgavene. Ved å slå sammen mindre kommuner ved bruk av tvang kan en bøte litt på dette ved at kommunene får en størrelse som er stor nok til å selv levere tjenester, i alle fall på et basisnivå.

Samlet sett påpeker dermed informantene at for små økonomiske tilskudd, uklare retningslinjer og dårlig veiledning er frustrasjonsmomenter. Det er likevel ikke med staten kommunene hadde sin fremste samhandling, men med de andre kommunene som de ble slått sammen med, og dette vil oppgaven ta for seg i neste delkapittel.

4.3.2 Å gjøre flere kommuner til én: samspillet mellom kommunene

En uklar inndelingslov og frivillig deltakelse, i alle fall for kommuner som klarer seg uten ekstra tilskudd, danner bakteppet for dialogen mellom kommunene som slo seg sammen i kommunereformen (2014–2020). Dette delkapittelet skal ta for seg denne dialogen, hva som var bra i prosessen mellom kommunene, og ikke minst hva som vanskeliggjorde fusjonen.

Som nevnt i kapittel 4.2, var den vanligste måten å gjennomføre reformen på å danne et prosjekt, men selv informantene som ikke hadde anvendt prosjekt som framgangsmåte, forholdt seg til en fellesnemnd. Denne var satt sammen av representanter fra de involverte kommunene og hadde utforming av et mål- og visjonsdokument som en av sine oppgaver. Informant 5 (D5) forteller:

«På våren 2018 så ville gjerne to av kommunene sette litt i gang med forberedende arbeid. Det ville ikke den tredje kommunen være med på før stortingsvedtaket kom i juni. Sånn sett kom kommunene litt sent i gang, det var ikke gjort noe politisk håndverk mellom kommunene i forkant. Men de kom raskt i gang etter stortingsvedtaket kom. For da hadde de sitt første møte i fellesnemnda og fikk satt strukturen, og så jobbet de utover høsten med et politisk mål og

visjonsdokument.»

Mål- og visjonsdokumentet ble lagt til grunn for reformen i alle informantenes tilfeller.

D3 forteller at det administrative samarbeidet gikk godt:

«... administrasjonene, både i den andre nye kommunen og i en av de kommunene som slo seg sammen med oss, og eller ja, i den andre nye kommunen, for de var involverte de, og den delte kommunen og vår kommune har jobbet godt sammen i hele prosessen. Det har vært lite, eller det har ikke vært gnisninger der heller. Vi har tidlig, så de tre, fire, fem punktene vi kom til å være uenige om, og så var vi enige om at det her kommer vi til å være uenige om, og så jobbet vi med alt annet, så vi har hatt kjempegod reise igjennom den her kommunesammenslåingen. Det som har vært utfordringen, har ikke vært administrativt, det har vært politisk.»

Det fremkommer av utsagnet at mange av problemene som oppsto mellom kommunene, var som følge av politisk involvering. D3 kritiserer sterkt politikerne i særlig de mindre kommunene for å gå inn i det hen anser som administrasjonsoppgaver: «I mindre kommuner (...) så er politisk ledelse inne i alt mulig rart. Jeg pleier å fleipe med at de er helt nede med hva slags farge det skal være på bukka til han som kjører brøytebilen.» D2 oppsummerer samarbeidet mellom kommunene kort og konsist som «God administrativt, svært varierende politisk».

Utsagnene støttes av Top Nordic-undersøkelsen, der nesten halvparten (49,1 %) av kommunale ledere sa seg helt eller delvis enig i utsagnet «Prosessens forløp har vært preget av konflikter på det politiske nivå om tilpasning til nasjonale føringer» (n=471). Bare 13,6 % svarte helt eller delvis enig på utsagnet «Prosessens forløp har vært preget av konflikter på det administrative nivå med hensyn til strukturell tilpasning» (n=472). Dette støtter opp om informantenes erfaring om betydelig høyere konfliktnivå på den politiske arena enn det var å finne mellom administrasjonene.

Dette kan skyldes flere aspekter. Ett av dem er, som nevnt ovenfor, uklare retningslinjer fra sentrale myndigheter, men det kan også tenkes at det er andre normer for samhandling i politikk enn i administrasjonen. D3 spesifiserer at utgangspunktet for en god gjennomføring: «... er empiri, og da er det mye enklere hvis man kan legge vekk for mye føleri, så med en gang fellesnemnd og politikere kommer inn i forhandlingene. Så var det sånn da at i vår kommune så prøvde vi å praktisere det som da er ganske vanlig, at administrasjonene forhandler og så legges det til politikerne for forhandling etterpå. Det ville de ikke i de andre kommunene.»

Med andre ord pekes det på at forhandling med små kommuner ble vanskelig grunnet andre normer for forholdet mellom politikk og administrasjon. Det dras også inn at politikere argumenterer med følelser i motsetning til administrasjonens rasjonale argumentasjon. Dette bidrar til å forklare noen av de uoverensstemmelsene som oppsto på den politiske arenaen, for det kan tenkes at noen politikere hadde sterke følelser knyttet til de gamle kommunene.

Kommunene hadde som kjent ikke noe reell makt over hverandre i sammenslåingsprosessen. Frivillige sammenslåinger kan ha bidratt noe til dette, ved at en kommune i ytterste fall kunne trekke seg fra prosessen som helhet dersom det rådet en følelse av at kommunens interesser ikke ble ivaretatt i tilstrekkelig grad. Muligheten til å trekke seg fra fusjonen kan ha bidratt til å legge press på forhandlingene, og det er mulig at det i noen tilfeller har blitt framsatt krav som ble oppfattet som urimelige av andre parter i forhandlingene.

D5 mener valget i 2019 bidro til steile fronter. Hen forteller at «... en del ting ble valgkampsaker». Valget av nytt kommunestyre vanskeliggjorde også etableringen av den nye kommunen:

«Og så er det litt krevende det siste halve året med valget, i oktober når de konstituerer nytt bystyre, så har vi en ordfører for den nye kommunen, og så har vi tre ordførere fra de gamle kommunene, og disse strukturene skal leve side om side fram til 31.12.19. Det var en litt krevende tid og litt sånn hvilket kommunestyre skal bestemme hvilke saker som skal tas videre. Jeg vet ikke om noen andre måter å gjøre det på, men det opplevdes ikke som ideelt. Og det er et litt fordyrende element til slutt. Med at vi har valg samtidig rett før den nye kommunen skal opp å stå, det var litt krevende.»

Videre så har ikke alle kommunene ønsket en fusjon i utgangspunktet. D2 forteller at «... kommunefusjonen [var] svært krevende, vi hadde både frivillige og ufrivillige kommuner, og det gjør det jo enda mer krevende. Og vi har også tatt inn flere interkommunale samarbeid, så det er egentlig mange organisasjoner som er pushet vekk». Det er klart at det å skulle samarbeide med noen som ikke ønsker prosessen i det hele tatt, men er tvunget til å gjennomføre av økonomiske eller andre forhold, kan være svært tidkrevende og vanskelig. Neste delkapittel vil ta for seg noen aspekter ved nettopp dette, og jeg skal da se på hvordan informantene skapte motivasjon for endring, hvilken motstand de møtte, samt hvordan denne ble håndtert.

4.3.3 Motivasjon og motstand internt

Motivering av ansatte og håndtering av motstand anses som viktige aspekter innenfor endringsledelse. For å kunne fortelle om motivasjon og motstand må begrepene defineres. Motivasjon er i denne oppgaven definert som «oppslutning for» og har tre ulike nivåer (Jacobsen, 2018, s. 126):

- 1) Nødvendighetsoppslutning → Motstand kan være ønskelig, men er for risikabelt, slutter opp om endringer da en ikke har noe annet valg.
- 2) Normativ oppslutning → Føler at man bør slutte opp om endringen, føler en forpliktelse for å støtte endringen på bakgrunn av tidligere hendelser, da en føler at organisasjonen har gjort mye for en selv tidligere.
- 3) Affektiv oppslutning → Slutter opp om endringen fordi en tror den er god og nødvendig, man tror endringen vil løse problemer, og har en positiv opplevelse av endringen.

Også motstand kan deles inn i flere underkategorier. Jacobsen (2018, s. 127) kartlegger 4 ulike nivåer av motstand:

- 1) Apati → Manglende interesse og fravær av positive og negative følelser.
- 2) Passiv motstand → Negative oppfattelser og holdninger, negative og/eller kritiske synspunkter på endringen.
- 3) Aktiv motstand → Sterke kritiske ytringer, stiller seg tvilende til poenget med videre deltakelse i prosessen, fredelige boikotter og/eller protester.
- 4) Aggressiv motstand → Aktiv spredning av negative rykter og historier, nekter å iverksette endringstiltak, mer voldsomme streiker og aksjoner, forsøk på å aktivisere eksterne parter til å motsette seg endringen.

De fleste informantene berettet om lite intern motstand, i alle fall ikke aktiv eller aggressiv motstand. D5 uttalte at «jeg vil tro at det er flere kommunale ansatte enn innbyggere i Norge som mener kommunesammenslåing er bra. Men det finnes helt sikkert folk i kommunen som mener vi skulle opprettholdt de gamle kommunene». Det ble dog gjort en rekke tiltak i forkant av endringsprosessen.

På spørsmål om hvordan informantene hadde gått fram for å motivere til endring, framkom flere aspekter, men et gjennomgående element hos alle informantene er at de ønsket god informasjonsflyt nedover i organisasjonen for å motivere til endring. D4 forteller at «det som

går til de ansatte, er mer hyppig informasjon og statusoppdateringer og forklaringer om hva gjør vi og når tid vi gjør det, og med hvilke ting og jobber videre på den måten».

Informasjon ble utdelt på litt ulike vis i de ulike kommunene, med ulik hyppighet. D5 hadde månedlige nyhetsbrev, D3 forteller at de gjorde svært lite internt utover at de hadde en kommunikasjonsrådgiver i prosjektgruppa. Tilgang til informasjon virker likevel som den vanligste måten å skape motivasjon til endring på.

En informant forteller at de kjørte kickoff-samling til ny kommune, og at de aktivt gjennom prosessen, men også i etterkant av prosessen, har inkludert ledere på nivå tre i høyere grad på ledersamlinger og tatt dem med i beslutningstakingsprosesser. Den informanten som hadde mest motivasjonsbygging før sammenslåingen, var D2, og hen forteller om alle tingene de gjorde for å skape motivasjon internt:

«Vi kjørte en intern opplæring og hadde mange samlinger, naturligvis ikke for alle ansatte, det blir for mange [folk], men vi sørget for å jobbe veldig mye med ledere og ned til avdelingsledere, og de samlet sine folk. Vi kjøpte ikke et lederprogram totalt sett utenfra, men dro inn noen folk som vi visste at var gode på omstilling, og så snakket vi veldig mye om hva vi ville oppleve med omstilling, hva som var farer, muligheter og ulemper. Vi dro inn det som kanskje er Nordens beste foredragsholder på fjernledelse, en svenske, som vi brukte en god del, og KS har en sånn stor sak som de kaller 'Din fakta-undersøkelsen', som handler om motivasjon blant ansatte, og vi dro inn hun som står bak den, som er fra BI, en som heter Bin Halay. Så vi prøvde å ta inn et veldig målrettet program fra informasjonsbildet, da, og så bygde vi jo også et målbilde på hva den nye kommunen kunne få til. Vi lagde oss noen sånne slogan på at vi skulle være den eneste kommunefusjonen i landet som bygde opp det å desentralisere, og det har vi faktisk klart.»

4 av 5 informanter meldte om lite aktiv eller aggressiv motstand. D3 beskrev noe passiv motstand mot desentralisering/spredning av organisasjonen. D3 beskriver det slik: «Det graviterer inn mot sentrum, at når folk går av med pensjon eller slutter, så er det noen som er sånn: 'Ja, men det er så vanskelig å rekruttere til distriktet'.»

D2 opplevde aktiv motstand internt. Denne motstanden skyldtes ifølge informanten særlig to forhold. For det første var det fem kommuner som skulle slås sammen, og det innebærer at mange stillinger, og særlig lederstillinger, forsvinner, og at det oppstår stor konkurranse om nye lederstillinger. Dette skapte stor misnøye internt i organisasjonene og gjorde det vanskelig å implementere en positiv innstilling til prosessen blant organisasjonens ledere.

Denne fusjonen inkluderte også nedleggelse av mange interkommunale samarbeid, hvilket bidro ytterligere til å eliminere lederstillinger.

Det andre forholdet som skapte misnøye, var implementeringen av systemer. D2 beskriver dette slik:

«Veldig mange av de andre kommunene har en storebror hvor man kan bygge videre på dens systemer. Ingen av våre kommuner hadde noen systemer som kunne bygges videre på i ny kommune. Vi måtte gjøre alt fra grunnen av fordi de gamle kommunene var så små, for å si det litt enkelt, da, man kunne holde kontrollen i hodet i veldig stor grad på hva man gjorde, vi må bygge system. Og det var nok veldig mange som følte at det tråkket på en del av det gamle som de hadde gjort som de syntes var bra. Og det har gitt en del motstand, og det er ikke over enda.»

For å håndtere motstanden gjorde informantene i stor grad det samme som de gjorde for å skape motivasjon for endringen, nemlig å informere. Det har også vært en del tilfeller der ansatte har fratrudd sin stilling i organisasjonen som følge av uenigheter i forbindelse med ny kommunestruktur. Endring i formell struktur har vært et viktig grep for å redusere motstand ved at man har flyttet på ansatte slik at det har blitt vanskeligere å uttrykke motstand.

Med unntak av D2 kom ikke den sterkeste motstanden fra internt hold, men ifølge informantene kom den fra eksterne aktører, herunder kommunens innbyggere. Dette vil jeg ta for meg i kapittel 4.6.

4.3.4 Kommunereform og innbyggere

Mye av motstanden som har blitt ytret, har kommet fra eksterne aktører. Særlig innbyggere, men også en del politikere, har stått bak denne motstanden. Dette delkapitlet vil fokusere på kommunedirektørenes opplevelse av omgivelsenes reaksjon på reformen og å årsaksforklare reaksjonen.

Det florerer per i dag flere aksjoner mot kommunereformen på blant annet sosiale medier. Denne formen for usensurert ytring er noe D3 har fått føle på kroppen. Hen forteller om store mengder hat og sjikane ytret mot både seg selv og mot kolleger på den sosiale plattformen Facebook. Hen forteller:

«Det er ikke klokt mye av det som påstås og skrives. Jeg mener det her er et alvorlig problem for demokratiet og for vårt vestlige system om vi på et eller annet vis ikke klarer å få bukt med det eller i hvert fall få kompensert for det på en eller annen måte. For media fremstår som noe redaktørstyrt og faktabasert. Så kommer det for hvert valg og hvert år som går å bli

vanskeligere og vanskeligere og vanskeligere å få folk til å stille opp i lokalpolitikken, og å få folk til å stille opp i styret i offentlig eide selskaper. For det er en sånn sjikane og hets og beskyldninger som foregår på Facebook som er helt forferdelig.»

Politikerne har bidratt til å spre urealistiske forventninger til hvor bra den nye kommunen skulle bli. Dette har ifølge D2 bidratt til skepsis rundt ny kommune. «En stor utfordring har også vært at en del politikere har oversolgt hvor raskt en ny organisasjon skulle sitte, og hvor bra det skulle bli tidlig. Og det er sånne forventninger mange blir sittende med.»

På toppen av dette møtes den nye kommunen med lav aksept blant nye politikere. Politikerne er attpåtil valgt inn i kommunestyret med bakgrunn i at de er mot reformen, og dette har ytterligere lagt press på administrasjonen i den nye kommunen. D5 beskriver valgresultatet:

«Litt krevende at vi fikk såpass mange nye i bystyret som ikke hadde vært med i fellesnemnda eller i de tre gamle kommunene. Som ikke hadde med seg noe av den historien fra byggeperioden, men kom inn helt nye og ferske, og noen forholdt seg i veldig liten grad til at vi faktisk var en helt ny og sammenslått kommune og hadde vel ikke noe aktivt forhold til fellesnemnda sine vedtak. Så det syntes jeg var litt krevende.»

Dette kan ha utgangspunkt i at kommunen og dens ansatte, inkludert informantene, har et annet syn på kommunen enn innbyggerne i den gitte kommunen. For innbyggerne handler en kommune, i alle fall i noen grad, om tilhørighet og utgjør dermed en del av deres identitet. Å miste en del av identiteten kan oppfattes som et tap for det enkelte individ (D5). For en kommunalt ansatt kan det derimot være andre ting som er i hovedfokus, herunder økonomiske forhold, tjenester og gjennomføring av politiske vedtak.

Det var altså mye hets og misnøye fra en del innbyggere, og særlig D3 opplevde dette.

Vedkommende uttrykker at hen var klar over at ikke alle ble fornøyde med alt en foretok seg, men at nivået på utsagnene var over all forventning. Dette illustreres ved utsagnet «... jeg vet at når du har en sånn her jobb, så blir du ikke populær uansett, du blir ikke å ende med en byste rundt om rådhusplassen, det er helt sikkert, og i så tilfelle ville alle spyttet på den når de går forbi». Videre forteller hen at hetsen tidvis har vært så intens, spesielt i løpet av denne reformen, men også i forbindelse med annet arbeid, at personer i både administrative og politiske verv har måttet sykemelde seg eller har trukket seg fra vervet på permanent basis. Hen påpeker at det er ekstremt problematisk overfor lokaldemokratiet på lengre sikt dersom personer ikke tør å stille til verv på grunn av hetsen de utsettes for av befolkningen.

Industrikommunen ble satt i en noe spesiell situasjon fordi den har innbyggere med urbefolkningsbakgrunn i kommunen. Informanten forteller at rundt 1 % av kommunens innbyggere er samiske, og at disse tilhører to samiske grupperinger: lulesamisk og nordsamisk. En av de små, gamle kommunene tok del i det samiske forvaltningsområdet, men den nye kommunen har valgt ikke å videreføre dette. Det kom spesielt mye motstand fra samiske interessegrupper da dette ble vedtatt, og noen av interesseorganisasjonene yter fremdeles aktiv motstand.

Informantens argument for å ikke være del av det samiske forvaltningsområdet er at det ikke er samisk næring i kommunen. Dette gjelder både innenfor turisme, men også innenfor samiske primærnæringer som for eksempel reindrift. Videre forklarer hen at en rekke kommuner i regionen kan ha 10–15 % samisk befolkning og likevel ikke ta del i det samiske forvaltningsområdet. Informanten mener at dette er en ekstra kostnad den nye kommunen, som er sammensatt av en og en halv kommune som tidligere var på ROBEEK-listen, og en kommune som falmer i forhold til sin tidligere prakt, ikke bør påta seg.

I tillegg har det kommet en uforutsett utfordring for de nye kommunene, nemlig koronapandemien. D2 forteller at håndteringen av den eksterne motstanden, spesielt det å informere innbyggerne om hva de har oppnådd med reformen, blir betydelig vanskeligere på grunn av pandemien: «Der er det faktisk litt plagsomt at vi har korona, for alle informasjonsressursene våre går jo med til det, og vi får jo ikke arrangert og møtt så mange folk som vi kanskje ellers ville gjort, men det handler om informasjon og hva som er faktum, og hva vi har spart.»

D5 forteller om samme utfordring:

«Covid-19-pandemien, den har gjort at mye av det vi hadde tenkt og drømt om å få til, har vi jo bare i mindre grad kunnet jobbet med, fordi situasjonen har vært slik den har vært. Og det har tatt mye energi både i oppvekst og helse og mestring med digital skolehverdag og å passe på at skolen har fått snudd seg om, men jeg har tro på modellen for framtiden, da.»

Pandemihåndteringen har altså gjort det vanskeligere å informere innbyggerne. Videre kan pandemien ha vanskeliggjort sammenslåingen ved at de ansatte ikke får møte hverandre fysisk. Dette er av stor betydning når en skal bygge en ny organisasjon (D5) og dermed også en ny organisasjonskultur.

4.3.5 Fusjonering av kultur

Kultur utgjør et viktig aspekt ved fusjoner. Det ligger til grunn for oppgaven at de gamle organisasjonene hadde, i alle fall til en viss grad, ulike organisasjonskulturer. Det virker som at kommunen ved politikerne allerede i ansettelsen av informantene tok et bevisst valg om hvilke ledere de ville ha inn. Dette kan ha hatt innvirkning på og vil påvirke den kulturelle utviklingen i de nye organisasjonene, ettersom ledere kan danne grunnlag for hva som er riktig og hva som er galt, allokterer ressurser og kan ses på som rollemodeller for, i alle fall noen, ansatte.

Informantene forteller om en rekke strukturelle grep de har gjennomført i forsøk på å endre organisasjonskulturen eller å bygge en ny kultur, i hvert fall i noen grad uavhengig av de gamle kulturene. Hvorvidt dette har lyktes, er per nå for tidlig å uttale seg om. Alle informantene minner gjentatte ganger om at harmoniseringsarbeidet tar tid, og dette indikerer at det fremdeles eksisterer subkulturer med tilknytning til de gamle organisasjonene.

Til tross for at kommunedirektørene erfarte koronapandemien som en utfordring for å etablere en ny organisasjonskultur, kan krisehåndtering bidra til å etablere eller endre en organisasjonskultur (Bang, 2011, s. 79–83). Hvordan ledelsen, eller lederen, håndterer en krisesituasjon, kan sette en kutyme for håndtering av krisesituasjoner i organisasjonen. Dette er et interessant trekk, men noe det per nå, mens pandemien ennå er aktiv, er for tidlig å si noe om. Det bør påpekes at pandemiutfordringene på kort sikt likevel har hindret etableringen av en ny kultur og vanskeliggjort endringer i organisasjonen ved at de ansatte ikke kan møte hverandre.

D3 påpeker at i alle fall den ene gamle kommunen hadde store problemer med å ta beslutninger. Hen forteller:

«Så det var holdningene, det var en forferdelig organisasjon å komme inn i. Jeg jobbet i et selskap i alle år før og vært vant med struktur og orden og oppfølging og det her med at folk ble ansvarliggjort. Jeg skal gi deg et eksempel: Det var en sånn her flat struktur der tre kommunalsjefer og en rådmann hadde noe som het rådmannsteamet der de satt og diskuterte i uendeligheter, og tok aldri avgjørelser, de bare pratet og diskuterte og satt nå i mye grupper, og det endte ofte med at det kunne vare en syv–åtte timer uten at det ble tatt noen avgjørelser, med det resultatet at hele organisasjonen ble lammet. Det skjedde ikke noe.»

Informanten har altså allerede fra start tatt en aktiv rolle i å utforme en mer hierarkisk styrt organisasjon. Endringer i formell struktur påvirker gjerne den uformelle strukturen i tillegg. Det kommer dermed frem at D3 har aktivt har utformet den uformelle strukturen i organisasjon og i noen grad har lyktes med dette:

«Rådmann er en funksjon, ikke et team. Jeg trenger ikke å være enig med noen, for de drev det jo som et sånn der konsensusorgan, hvis ikke alle var enige, så skjedde ikke noen ting. Og [jeg] innførte egentlig mye strengere hierarki og mye strengere inndeling av kommunen og virksomhetsroller, og jeg leder [kommunen] som om jeg er direktør i et foretak, slik leder jeg som rådmann. (...) er veldig mange i den gamle bykommunen som skvetter i stolene, for de har ikke vært vant med at noen har bestemt, de får uttale seg i løpet av veien, og så blir det tatt avgjørelser. Mange er fornøyd med det, synes at det er kjempebra at det faktisk skjer noe, selv om de ikke alltid er enige. Andre synes det her er helt forferdelig, og 'hvem er det jeg tror jeg er?', og politikerne driver og beskylder meg for å drive rådmannsvelde, men, som jeg spør dem, ta og les kommuneloven før du uttaler deg på nytt. (...) Så jeg kommer til å lede slik jeg mener det er rett i forhold til å få styring på det her. Kommunen er et digert langskip, og det må ha styring, det kan ikke bare snurre rundt på egen hånd. Jeg blir å gjøre min jobb til de blir lei av meg og sparker meg. Så sånn er det, jeg blir ikke å fire, så jeg er til stadighet i hardt vær både i forhold til politikerne og omverdenen. Om jeg er populær eller ikke, det synes ikke jeg er så viktig, men jeg er i hvert fall kontroversiell. Og det kommer jeg til å fortsette å være, så ja, vi gjorde mange endringer i forhold til organisasjonen. Vi var nødt til å få den her til å virke, og nå mener jeg at den ledergruppa som jeg har rundt meg, [jeg] byttet ut halvparten av kommunalsjefene, fått inn nye, det fungerer meget bra. Og det får jeg tilbakemeldinger på, både nedover i organisasjonen, men også i ledergruppa, at nå er det artig å være leder. Og de ledermøtene vi hadde på mandagene som før tok 7–8 timer uten avgjørelser, tar nå 2 timer, og de er stort sett bare 'legg frem saker, få dem avgjort, gå videre, ferdig.' Så det hadde vi gjort, og den opprydningen i kommunesammenslåingen har også vært viktig i forhold til de mindre kommunene, at de trenger styring og ledelse.»

Utskiftning av ledere i forbindelse med prosessen ser ut til å være et gjennomgående trekk for å få til de nødvendige endringene i organisasjonen. I Fjordkommunen er hele ledergruppa byttet ut etter prosessen, og nesten alle hadde byttet ut flere enn én person i ledergruppa i forbindelse med, eller i etterkant av, prosessen. Dette samsvarer med Bangs (2011, s. 36) funn om store utskiftninger i ledergrupper ved en større organisasjonsendring.

Nesten alle tiltakene for å etablere en organisasjonskultur ble påbegynt i forkant av selve sammenslåingen. D5 forteller om en verdikartlegging blant de ansatte i organisasjonen. De tre verdiene som oftest ble nevnt, utgjorde grunnlaget for tre slagord som ble anvendt om den nye kommunen både under og i etterkant av sammenslåingsprosessen. Dette kan tolkes som et forsøk på å etablere noen felles overordnede normer eller verdier for alle i organisasjonen, med utgangspunkt i hva de ansatte ønsker at organisasjonen skal være.

Videre forteller en annen informant (D2) at de underveis i prosessen hadde møter hvor de ansatte deltok. På møtene ble saker avklart, spesielt vedrørende geografisk lokalisering av de ulike avdelingene. D2 mener at dette kan ha bidratt til at ansatte følte eierskap til den nye organisasjonen.

Et viktig aspekt kan være felles historie, mener D3. Kommunene som ble fusjonert til Industrikommunen, hadde mye kulturelt til felles og har hatt lignende næringsvirksomhet og mange lokale likhetstrekk. D2 forteller at hen tok på seg en rolle som historieforteller, og opplevde god utvikling som følge av dette: «Jeg har sagt at det viktigste jeg gjør, er å være en historieforteller. Lage et fremtidsbilde av hvor vi vil med en desentralisert kommune som ivaretar distriktene og skal være distriktenes forkjemper blant de store kommunene, og det har vi bygget ut fra.» Dette kan, i likhet med en rekke grep foretatt av andre kommuner, ha vært et første grep i etableringen av felles normer og verdier i organisasjonen.

Omrokering av ledere og større endringer i formell struktur – nye avdelinger, fjernledelse med mer – vil også kunne bidra til å skape en ny organisasjonskultur. Dette skyldes at individer som tok del i de gamle kulturene, flyttes fra hverandre rent fysisk ved at de får nye arbeidssteder, nye medarbeidere og nye ledere. Dersom det ikke er mennesker, er det heller ikke organisasjonskultur, og en kan dermed flytte på uformelle ledere eller annet personell i et forsøk på å bryte opp eksisterende kultur og normer og dermed gi rom for fremvekst av ny kultur. Uformelle lederes kulturelle makt vil i noen tilfeller svekkes i prosessen ved at de kommer inn i et nytt miljø, og således kan en klargjøre organisasjonen for en ny uformell struktur.

Et annet interessant kulturelt trekk er at kommunesammenslåinger har skjedd i klynger. Med dette menes at kommuner som er slått sammen, ofte ligger i nærheten av andre kommuner som også har vært gjennom en sammenslåing. En informant (D2) forteller at 5 av 6 nabokommunene også er nye kommuner. Dette tyder på at det kan være noen kulturelle likhetstrekk, eller at noen områder er mer utsatt for sammenslåing grunnet andre forhold, som dårlig økonomi med mer.

4.3.6 Strategi ø og strategi o

Som nevnt tidligere, er strategi ø og strategi o idealtyper og forekommer sjelden som rene former i praksis. Dette delkapitlet skal kartlegge elementer innenfor de to ulike idealtypene i arbeidet med prosessen.

4 av 5 informanter forteller at de gjennomførte reformen ved bruk av prosjekter. Omfattende prosjektbruk med delprosjekter og porteføljestyring inkluderer gjerne bruk av milepæler. Dette bekreftes også av informantene og er et kjennetegn ved bruk av strategi ø økonomi. Informantene som svarte at de brukte prosjekter for å gjennomføre endring, klassifiserte likevel endringen som gradvis heller enn radikal, og dette er et kjennetegn ved strategi o, der en ønsker organisasjonsutvikling heller enn organisasjonsendring. Den eneste som klassifiserte endringen som radikal, var D2. Hen forteller at de arbeidet med milepæler i svært liten grad og heller ønsket å bygge organisasjonen med en gang. Dette skyldes i noen grad at det var fem jevnstore kommuner som slo seg sammen, og en hadde dermed ikke samme muligheten til å assimilere de små kommunene inn i den store som man hadde i de andre tilfellene.

Alle informantene forteller om nye arbeidsgrupper og utskifting av ledere. Dette lener mot anvendelse strategi ø. Flytting av personell er en måte å håndtere motstand på. Dette gjøres ved at en flytter individer som yter motstand, til en annen del av organisasjonen slik at deres uformelle makt svekkes. Videre kan personer som er positive til endringen, flyttes til posisjoner hvor de kan utøve mer uformell makt. Ved å bytte ut personer i ledelsen i løpet av prosessen kan en gjøre drastiske endringer i maktbasen. Dette har blitt gjort i alle tilfellene og kommer til syne blant annet gjennom at informantene selv har kommet inn i løpet av, eller like i forkant av, prosessen.

Videre kan sammenslåingsprosessen klassifiseres som toppstyrt eller lederstyrt. Dette støttes opp av utsagnet til D4: «... det var egentlig sånn at det var selvfølgelig aksept for at folk kunne være på en måte motstandere, da, men samtidig så forholdt vi oss til det som var vedtak som var fattet, og det som var lagt av plan.»

Og sist, men ikke minst gir en kommunesammenslåing kvantifiserbare data. Det overordnede målet for en fusjon er jo nettopp det, fusjonering. En kan dermed telle hvorvidt det overordnede målet er nådd ved å se på om flere organisasjoner har slått seg sammen til én.

Funnene styrkes videre ved at bare 35,5 % av kommunale toppledere sa seg helt eller delvis enige i påstanden «Proessen har vært preget av omfattende involvering av medarbeidere» (n=462). Dette styrker påstanden om at prosessen har vært topptung og blitt, i alle fall i noen grad, tvunget gjennom nedover i organisasjonen.

Det er altså helt klart elementer fra særlig strategi ø i kommunesammenslåingsprosessen. Dette er som forventet, ettersom det har vært et særlig omdiskutert tema, med politiske partier som offentlig er mot reformen. Dersom det er mye motstand mot endringen, kan det være enklere å lede endringen ved bruk av strategi ø. Det er dog elementer fra strategi o i prosessen. Dette kommer til syne ved økt bruk av tverrsektoriell integrasjon i linjeorganisasjonen og involveringen av ansatte i planleggingen av prosessen. D5 forsøkte jo å skape en organisasjon med utgangspunkt i de ansattes verdigrunnlag, og dette peker i retning av strategi o. De store utskiftingene og reorganiseringen av de nye organisasjonene som foregår i etterkant av reformen peker også mot organisasjonsutvikling (strategi o), heller enn organisasjonsendring (strategi ø). Det låter dermed til at de ulike strategiene benyttes i ulik grad med utgangspunkt i hvilken del av prosessen organisasjonen er i.

4.4 Nedfrysning – Førsteintrykk med ny struktur

Poenget med mange organisasjonsendringer, også kommunereformen, er å få prosessinnovasjon. Prosessinnovasjon er innføring av nye arbeidsmåter eller systemer (Jacobsen, 2018). Dette kan inkludere nye datasystemer for rapportering, nye systemer for samhandling eller nye arbeidsmetoder som har til følge at arbeidet gjøres annerledes, gjerne mer effektivt eller kostnadseffektivt enn tidligere.

Alle informantene rapporterer om prosessinnovasjon. D1 forteller at mye nytt var innenfor IKT på en rekke områder:

«Blant annet så har vi drevet mye med IKT-utvikling i skolen, som har bidratt til systemer der, satset mye på teknologi inn der og satset mye på velferdsteknologi for helse, sosial og omsorg. Man har også startet å jobbe på nye måter når det gjelder digitalisering, med porteføljestyring, gevinstuttak og sånne ting, så det har skjedd ganske mye innenfor måter å jobbe på, måter å drive på, måter å organisere på. Noe som følge av en sammenslåing, noe som følge av at det er en ganske, hva skal man si for noe, hurtig utvikling på det området i kommunal sektor.»

En annen informant (D2) kunne fortelle at arbeidet tidligere hadde foregått noe usystematisk som følge av små kommuner. Innføringen av systemer og faste rutiner for saksbehandling og rapportering ble sett på som en stor omveltning for mange som var vant til at «arbeidet hadde man i hodet».

En informant forteller at den nye kommunen valgte å benytte «best case» når de la om systemer. Det betyr i praksis at de videreførte bruken av systemene de oppfattet som best. Dermed ble et system fra en kommune og et annet system fra en annen kommune tatt med videre til den nye kommunen. Målet var altså å ta det beste med seg videre og etterlate det som var mindre bra. Det bør påpekes at en tenkelig svakhet ved dette er at en muligens ikke er åpen for at det eksisterer et enda bedre system utenfor kommunene som sammenslås, og dermed danner man en stivhengighet til et suboptimalt system.

D5 forteller at de kontinuerlig jobber med tverrfaglig integrasjon i organisasjonen. De forsøker med andre ord å danne en matriseorganisasjon med høy grad av vertikal og horisontal integrasjon. Koronapandemien har dog forsinket dette arbeidet noe, da pandemien har gjort tradisjonelle, fysiske møteplasser mindre tilgjengelig. D4 forteller at denne prosessen er krevende, men viktig for å få en optimal kommune:

« . . . det tar tid å få det [ny kommune] på plass, og det er krevende å jobbe i nettverk på tvers av etablerte ansvarsområder og strukturer. Og det er på en måte noe vi må bli vant til framover, som krever mye jobbing, og det krever at man faktisk er villig til å jobbe sammen og ikke bare tenker på mitt eget lille ansvarsområde.»

Selv om reformen er å anse som over, er likevel ikke prosessen med etableringen over. Forbedring og endring, eller «finpuss», som D2 kaller det, gjenstår ennå. D1 forteller at det gjerne kan ta 2–4 endringer til før organisasjonen setter seg, og Fjordkommunen har blant annet byttet ut hele toppledelsen i perioden etter reformen. Dette er en indikasjon på at det i tiden fremover vil komme flere endringer i kommunene som har blitt sammenslått.

Flere ser likevel noen problemer ved reformen. Som D3 påpeker, så «... er det bare i matematikken at minus og minus blir pluss». Med dette menes at det å slå sammen kommuner som i utgangspunktet har de samme utfordringene, ikke i seg selv løser utfordringene. D3 forteller om en aldrende befolkning og høyt sykefravær samt at en høy andel av befolkningen står utenfor arbeidslivet i alle kommunene som ble slått sammen. Industrikommunen hadde et negativt driftsresultat tilsvarende nesten 5 % av kommunens totale omsetning i 2020. På toppen av dette har kommunen om lag 10 prosentpoeng færre i arbeidsfør alder som deltar i

yrkeslivet, enn en annen kommune i regionen, og den gjør det betraktelig dårligere på deltakelse i arbeidslivet enn en rekke andre jevnstore kommuner i regionen.

Videre minner flere informanter om at det ikke er til administrasjonen at «de store pengene går», 2 av 3 kroner i norske kommuner går til driftskostnader (D5). Ettersom flere kommunestyrer vedtok at a) ingen skulle miste jobben som følge av sammenslåingen, og b) at tjenestenivået skulle opprettholdes, har muligheten til å kutte i driftsmidler vært, i beste fall, liten om ikke ikke-eksisterende. På grunn av dette ser Industrikommunen seg tvunget til å kutte flere titalls årsverk i kommunen etter at det negative driftsresultatet i 2020 spiste opp disposisjonsfondene til kommunen.

Likevel fremkommer flere fordeler med sammenslåingen. For det første er kommunene blitt mer demokratiske. Dette eksemplifiseres ved D2, som forteller at flere interkommunale samarbeid nå er lagt ned. Det gir med andre ord folkevalgte muligheten til i større grad å legge føringer for og/eller foreta endringer i en rekke tjenester til innbyggerne. Dette var vanskelig tidligere, da en som del av et interkommunalt samarbeid måtte forholde seg til helt andre organisasjoner uten grunnlag i befolkningen en selv representerte. Kommune A måtte altså forholde seg til krav fremstilt av kommune B, og tjenestene hadde dermed svakere grunnlag i befolkningen i kommune A.

Kommunesammenslåingen bidrar til å støtte opp om generalistkommuneprinsippet. Dette er fordi en større kommune opprettholder et bredere og mer spesialisert tjenestetilbud enn små kommuner. Ved å slå sammen ressurser bidrar en til å tiltrekke seg arbeidskraft, og en får større fagmiljøer med økt grad av spesialisering (D5). D3 forteller at kommunen hen arbeider i, må levere tjenester til nabokommuner fordi disse kommunene ikke har kompetanse eller ressurser til å drive disse selv. Hen mener dette i seg selv er argument nok til å slå sammen flere kommuner.

Flere informanter forteller at de som følge av reformen har fått en sterkere stemme nasjonalt. Dette fordi «... for å liksom bli litt regnet med i nasjonal sammenheng så betyr faktisk det vi kaller for kjøttvekta, noe, det betyr noe hvor mange innbyggere en ordfører har i ryggen når en reiser til Oslo for å drive med lobbyvirksomhet, for eksempel» (D5). Storbykommunen mottar nå også storbymidler ettersom at kommunen har passert 100 000 innbyggere som følge av sammenslåingen.

D3 påpeker at det økonomiske oppgjøret enda ikke er over for Industrikommunen, og forteller at de sitter i skjønnsnemndvurdering vedrørende en kommune som er delt i to i forbindelse

med sammenslåingen. Hen sier: «... det er en spesiell kommunesammenslåing her, fordi det inkluderer også deling av en kommune, som ikke er vanlig ellers ...»

4.5 Tanker rundt prosessen

Det fremkommer fra intervjuene at det er flere ulike fremgangsmåter, og erfaringene med disse er nokså ulike på en rekke punkter. Det høres også ut som at valget av strategi i noen grad har tilknytning til det eksterne og det interne utgangspunktet for reformen.

Kommunefusjonering er en svært kompleks prosess med mange ulike underprosesser som foregår synkront, men som likevel er avhengige av hverandre for å lykkes.

Det er for tidlig å si noe konkret om resultatet av prosessen, men det kan se ut til at det, i alle fall på kort sikt, kan ha vært mer gunstig å slå sammen kommuner uten et klart sentrum enn å slå sammen en sentrumskommune med en mer perifer kommune. Med dette menes at det ut fra mitt utvalg muligens ikke bør foretas sammenslåinger av kommuner der forholdet mellom kommunene er svært disproportjonalt når det gjelder antall innbyggere.

Informant 2 (D2) er kommunedirektør i en ny kommune bestående av gamle kommuner med relativt likt antall innbyggere i forkant av reformen. Dette har tvunget dem til å tenke nytt i byggingen av den nye kommunen. Alle de andre informantene representerer kommuner der en stor kommune har fusjonert med en eller flere små kommuner. De forteller om en visjon om desentralisering, men snakker likevel mye om samling av ressurser og store fagmiljøer. D3 uttrykker til og med at «det graviterer mot sentrum». Dette trenger selvfølgelig ikke å være dårlig i seg selv, men er ikke i samsvar med deres visjon om at folk skal bo og arbeide i hele kommunen.

Videre rapporterer 4 av 5 at staten ikke har hatt en aktiv nok rolle i sammenslåingen. Det er flere aspekter ved dette. For det første er det ulike statsforvaltere i ulike regioner, og dette kan ha hatt innvirkning på hvilken oppfølging kommunene fikk. Det kan altså ha vært uklare retningslinjer for hvor tett oppfølging kommunene skulle ha. For det andre er det tenkelig at noen kommuner ikke har ønsket statlig innblanding i prosessen. Videre er det interessant at den informanten som mener at oppfølgingen var bra, ligger i samme region, og dermed har samme statsforvalter, som en annen informant. Likevel opplevde D4 oppfølgingen som bra, eller i alle fall akseptabel, mens D5 opplevde at oppfølgingen ikke var god nok. Det kan tenkes at D4 i større grad henvendte seg til statsforvalteren med forespørsler omkring oppfølging og veiledning enn det D5 gjorde, og at dette kan være et forklaringsmoment i

hvorfor informantene hadde ulike opplevelser omkring statlig oppfølging og veiledning omkring sammenslåingen. Videre var det uklokt av den daværende kommunal- og moderniseringsministeren å gå ut med påstander som vanskeliggjorde prosessen for kommunene.

Noe av vanskelighetene mellom kommunene, særlig i inngangen av prosessen, kan skyldes at en del kommuner ikke egentlig hadde lyst til å bli slått sammen med nabokommunen, men de sto uten noe reelt valg. En informant beskriver utgangspunktet for prosessen:

«Den ene kommunen vi slo oss sammen med, sa nei først, de ville ikke, og så så de gjennom økonomien og andre ting i utviklingen at det var ikke noe annet svar. Når de attpåtil så at en kommune på den ene siden [av dem] ble en del av det her, så gikk de òg inn i det. Men det var jo ikke veldig lykkelig i utgangspunktet, det var ikke sånn halleluja-stemming for den kommunesammenslåingen, at det her var bra. Så vi startet jo på feil fot i utgangspunktet, og det var ikke veldig ønsket, men en dyd av nødvendighet» (D3).

Det kan ligge mye følelse og identitet knyttet opp mot kommunen man bor i. Det er dermed ikke uventet at det vil bli litt temperatur blant befolkningen når den geografiske enheten en har som utgangspunkt for hvor en kommer fra, skal opphøre. Det ser ut til at ingen av informantene har tatt høyde for hvor mye følelser som faktisk kan være knyttet til en kommune blant innbyggerne i kommunen.

Det kan tenkes at noe av misnøyen kan skyldes at politikere har forsøkt å skjule kommunens faktiske tilstand. Dette er noe flere informanter peker på. Videre virker det som om de nye kommunene og prosjektgruppa selv ikke i tilstrekkelig grad har klart å belyse overfor innbyggerne de positive aspektene ved sammenslåing. Dette skyldes selvfølgelig til dels koronapandemien, men sammenslåingsprosessen har hatt en varighet på minst ett til to år i forkant av pandemien, og det kan hende at informeringen i denne tidsperioden har vært for dårlig. Om en kombinerer disse to faktorene, altså at en ikke har informert om hvor dårlig det i enkelte tilfeller har vært i de gamle kommunene, og at en ikke får fremmet de positive aspektene ved ny kommune, er det ikke så rart at det har kommet en del negative tilbakemeldinger fra en del innbyggere.

Det høres ut som om informantene har evnet, bevisst eller ubevisst, å ta grep for å implementere en organisasjonskultur i en ny organisasjon. Kultur er likevel et konsept det er vanskelig å bedrive empirisk forskning på, og det kan ta flere år å endre en organisasjonskultur. Det er dermed litt tidlig å si hvorvidt de har lyktes med å ta grep i uformell struktur. Det skal likevel sies at flytting av kontorer ut eller inn, altså allokering av

ressurser til ulike geografiske områder i kommunen, er noe en del av informantene bevisst har gjort for å få til en desentralisering av kommunen. Det legges videre opp til at kommunene skal bedrive mer tverrsektoriell samhandling, og inkluderingen av ansatte i prosessen kan ha lagt et grunnlag for nettopp dette.

Kapittel 5: Oppsummering og konklusjon

Oppgaven har tatt for seg kommunale topplederes erfaringer med kommunesammenslåing og deres førsteinntrykk av en ny kommunestruktur. Forskningsspørsmålet er formulert med problemstillingen:

Hvordan erfarte administrative kommunale toppledere reformprosessen (2014–2020), og hva er deres tidlige erfaringer med ny kommunestruktur?

Det framkommer at kommunedirektørene har benyttet seg av flere ulike fremgangsmåter for å gjennomføre en endring på. Og de ulike erfaringene er mange. Hvilken fremgangsmåte de har benyttet, har vært avhengig av både interne forhold, som økonomi og tjenestenivå, men også eksterne forhold, som sentrale myndigheter og innbyggerne. Alle informantene mente at reformen var nødvendig for å kunne sikre generalistkommuneprinsippet.

Deres erfaring med prosessen varierer, men 4 av 5 erfarte at sentrale myndigheter inntok en for passiv rolle, og én informant erfarte at løfter gitt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vanskeliggjorde prosessen. Alle mente at dialogen mellom administrasjonene var god, men at politikerne i kommunene gjorde forhandlingene vanskeligere ved å dra inn følelser i forhandlingene og ved å drive valgkamp på reformen. Særlig politikere fra små kommuner forsøkte å mikrostyle prosessen.

Det var høy temperatur blant innbyggerne, og én informant opplevde offentlig hets og sjikane fra noen innbyggere. Interesseorganisasjoner var også involvert i prosessen. Det å få ut informasjon til innbyggerne ble vanskeliggjort som følge av koronapandemien og pandemien har vanskeliggjort den kulturelle sammensveisingen i de nye organisasjonene ettersom ansatte ikke lenger kan møte hverandre fysisk.

5.1 Avsluttende konklusjon

Denne masteroppgaven er mitt bidrag til forskning innenfor endringsledelse i kommunal sektor. I en tid hvor kommunen får flere oppgaver og dårligere økonomiske rammevilkår, har det blitt gjennomført en reform for å samle ressurser og øke kompetanse i kommunene samt bidra til større kommunale fagmiljøer. Oppgaven belyser kommunedirektørers erfaringer med reformprosessen (2014–2020) og deres førsteinntrykk av en ny kommunestruktur. Den

metodiske tilnærmingen er godt egnet for å utforske erfaring, og jeg mener kommunedirektørenes erfaringer blir belyst på en god måte ved bruk av de valgte teoriene.

Opgaven har vist at kommunedirektørene, med et unntak, ikke forberedte organisasjonen på endring i særlig grad. De forberedningene som ble gjort var særlig innenfor formell struktur. Den tar for seg førsteinntrykk med ny struktur og ser på kulturelle forhold internt i ny organisasjon. For å se på forholdene mellom kommuner, kommune og innbygger og forholdet mellom kommune og stat benyttes de tre pilarer i oppgaven.

Ved å anvende den regulative pilaren som teoretisk utgangspunkt for forholdet mellom kommunen og sentrale myndigheter i prosessen tydeliggjøres to aspekter. For det første fremkommer noe av årsaken til hvorfor kommuner har valgt å slå seg sammen. Dette skyldtes ikke nødvendigvis et ønske om sammenslåing, men som D3 forteller, var sammenslåing «en dyd av nødvendighet» fordi kommunene slet, spesielt økonomisk. For det andre viser det seg at flere informanter erfarer at sentrale myndigheter inntok en for passiv rolle i sammenslåingsprosessen, og de etterlyser tettere oppfølging og klarere retningslinjer. De påpeker at særlig inndelingsloven var altfor uklar. Flere informanter etterlyser tvangssammenslåinger av norske kommuner for å kunne opprettholde generalistkommuneprinsippet.

Ved å anvende den normative pilaren på forholdet mellom kommunene fikk man belyst hva som vanskeliggjorde samarbeid. Det kommer her fram at politikerne utgjorde en særlig byrde, både i forhandlinger mellom kommunene, men også i etableringen av ny kommune. Det er primært tre grunner til dette: For det første ble det laget ambisiøse planer i kommuneplanene i 2019, noe som har ført til et stort investeringsbudsjett og store lån for noen av de nye kommunene. Lånene har så spist opp deler av de nye kommunenes driftsbudsjett. For det andre gjorde noen politikere deler av reformen til valgkampsaker, og der disse har blitt valgt inn, erfarer informanter at politikerne i liten grad forholder seg til hva som ble vedtatt i fellesnemnda, eller at det er en helt ny organisasjon som trenger noe tid for å få satt seg. For det tredje påpekes det at politikere, spesielt i mindre kommuner, har en annen praksis når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon, og at de tidvis har blandet seg inn i administrative anliggender eller bedrevet mikrostyring innenfor deler av planene for ny organisasjon.

Ved å anvende den kognitive pilaren får en et innblikk i forholdet mellom kommune og innbyggerne. Oppgaven har vist at det er mye følelser blant innbyggerne rundt kommunesammenslåingen, og noe av dette kan skyldes at identiteten til den enkelte

innbygger er knyttet sammen med kommunen. Videre har noen av reaksjonene kommet fra interessegrupper som reagerer på endringer i tjenestetilbud, og spesielt gjelder dette i kommuner med urfolk dersom disse endrer tjenestetilbudet innenfor samisk språk- og kulturforvaltning.

Det er per nå vanskelig å erfare om det har vokst fram en ny organisasjonskultur i de sammenslåtte kommunene. For det første har det gått kort tid siden selve fusjonen fant sted, og endringer i uformell struktur er noe som skjer over flere år. Videre har koronapandemien forhindret organisasjonsmedlemmer i å møtes og danne bekjentskap. Det fremkommer likevel at kommunedirektørene har tatt en del grep som kan bidra til å forme organisasjonskulturen i de nye organisasjonene, men det er vanskelig å vise til empiriske endringer i organisasjonskultur samt å vise kausalitet knyttet til spesifikke grep. Som vist i Figur 2 (s. 17), spiller en kombinasjon av flere ulike elementer en rolle i utviklingen av en organisasjonskultur, og dataene er ofte ikke kvantifiserbare.

Samlet sett har de intervjuede kommunedirektørene erfart en del negativt med kommunereformen (2014–2020). De opplever likevel at reformen er nødvendig for å sikre tjenestenivået og tjenestekvaliteten som trengs for å bevare generalistkommuneprinsippet i norske kommuner.

5.2 Forslag til videre forskning

Denne oppgaven har vært kort innom at kommuner som har gjennomgått en sammenslåing, ofte har ligget i nærhet til andre kommuner som også har gjennomført en sammenslåing. Dette er et interessant fenomen og er noe man også finner i privat sektor: Virksomheter som befinner seg innenfor samme sektor, er ofte å finne i nærheten av hverandre. Dette er et fenomen som det ville vært interessant å studere innenfor offentlig sektor.

Flere informanter snakket om at tverrsektoriell samhandling, altså samhandling på tvers av de tradisjonelle siloene, er «i vinden». En mulig studie kan se på implementeringen og gjennomføringen av samhandling mellom sektorer internt i kommuner. Det foreligger allerede en del forskning på samhandling, men mye av dette ser på kommuner som en aktør i stedet for å dele opp kommunen i ulike aktører. En studie på tverrsektoriell samhandling internt i en kommune ville derfor vært et godt bidrag til faglitteraturen.

6.0 Referanseliste

Alvesson, Mats, 1984. Questioning Rationality and Ideology: On Critical Organization Theory. *International Studies of Management & Organization* (Volume 14, Issue 1) Side 61–79:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00208825.1984.11656383?journalCode=mimo20>

Andersen, Erling S., 2018. Prosjektledelse – i et organisasjonsperspektiv (2. utgave, 1. opplag). Fagbokforlaget

Bang, Henning, 2011. Organisasjonskultur (4. utgave, 1. opplag) Oslo: Universitetsforlaget

Bukve, Oddbjørn, 2016. Forstå, forklare, forandre. Oslo: Universitetsforlaget

Burnes, Bernard, 2004. Kurt Lewin and the planned approach to change: A re-appraisal.

Journal of Management Studies, 2004 (Volume 41, Issue 6), Side 977–1002:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x>

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Læg Reid, Per, Roness, Paul, Røvik, Kjell Arne, 2015.

Organisasjonsteori for offentlig sektor (3. utgave, 2015). Oslo: Universitetsforlaget

Clandinin, D.J., & Connelly, F.M. (1994). *Personal experience methods*. I N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (ed.), *Handbook of qualitative research* (p. 413–427). Sage Publications, Inc.

Desmond, John og Wilson, Fiona (2018). Democracy and worker representation in the management of change: Lessons from Kurt Lewin and the Harwood studies. *Sage*, 2018 (Volume 72, Issue 11). Side 1805–1830:

https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0018726718812168?casa_token=T5t0-6PX1kkAAAAA%3AXayNZg0UbtvMFI2OM1ZkC3Qd7gBiPhjYet0xTuZVd58iJ-mCG2-TwMs4VosgxadglGs0Z1lQsr4X

Fiva, J.H., Hagen, T.P., Sørensen, R.J. (2014). Kommunal organisering (7. utgave, 2014).

Oslo: Universitetsforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2015). Hvordan gjennomføre undersøkelser? – Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (3. utgave, 3. opplag, 2018) Oslo: Cappelen Damm AS

Jacobsen, Dag Ingvar (2016). Engangsorganisasjonen. Kristiansand: Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2018). Organisasjonsendringer og endringsledelse (3. utgave, 1. opplag). Kristiansand: Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utgave, 4. opplag; 2016). Kristiansand: Fagbokforlaget

Karlsen, Tor-Ivar, Dag Olaf Torjesen, Charlotte Kiland, Morten Balle Hansen, Hans Petter Saxi, and Harald Torsteinsen (2017). *Top Nordic, undersøkelse av norske og danske kommunale toppledere*. Datadokumentasjon i samarbeidsprosjekt mellom Aalborg Universitet, Agder Universitet, Nord universitet og UIT Norges arktiske universitet

Kirkhaug, Rudi (2013). *Verdibasert ledelse – Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Klausen, J.E., Askin, J., Vabo, S.I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Kommuneloven, 1993: https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_4

Leech, Beth L., 2002. Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4 (desember, 2002), side 665–668

Lewin, Kurt, 1997. *Resolving social conflicts & Field Theory in social science*. American Psychological Association

Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

Midtbø, Tor (2017). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere – med eksempler i SPSS* (5. utgave, 2017). Oslo: Universitetsforlaget

Mintzberg, Henry (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.

Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.

Morey og Luthans, 1985. Refining the displacement of culture and the use of scenes and themes in organizational studies. *Academy of Management Review*, 1985 (Volume 10, Issue 2): <https://journals.aom.org/doi/full/10.5465/amr.1985.4278103>

regjeringen.no¹: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/>

regjeringen.no²: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/>

regjeringen.no³: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

regjeringen.no⁴: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-setter-ned-utvalg-som-skal-se-pa-generalistkommunesystemet/id2770664/>

Ritchie, Jane og Ormston, Rachel, 2014. Qualitative Research Practice: The Applications of Qualitative To Social Research, Sage Publications:

https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=EQSIAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=qualitative+methods+social+science&ots=l-ROguXq1K&sig=4qKzBJ4OW9mjciz6li-17Bf4PVA&redir_esc=y#v=onepage&q=qualitative%20methods%20social%20science&f=false

Ryen, Anne, 2002. Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid. Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (2007). Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon (5. opplag, 2019) Oslo: Universitetsforlaget

Scott, Richard (2014). Institutions and organizations – Ideas Interests and identities (4. utgave). Sage

Selznick (1957). Lederskap (oversatt av Smith, Jon-Alfred og Smith, Jon-Hjalmar, 1997). Tano Aschehoug

Shenhar, A. (2004). Strategic project leadership, R&D Management

Silverman, David (2011). Qualitative Research (3. utgave). London: Sage Publications

Vabo-utvalget¹: Delrapport for ekspertutvalg – Kriterier for god kommunestruktur (2014):

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

Vabo-utvalget²: Sluttrapport for ekspertutvalg – Kriterier for god kommunestruktur (2014):

https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

Tabeller

Tabell 1: Kategorisering etter antall innbyggere, side 26

Tabell 2: Hvem er informantene?, side 27

Tabell 3: Holdninger til reformen i 2017, side 28

Figurer

Figur 1 – Endringsstrategier, side 10

Figur 2 – Hva påvirker organisasjonskultur, side 17

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuet vil være semistrukturert og legger i utgangspunktet følgende spørsmål til grunn:

Problemstilling: Hvordan erfarte administrative kommunale toppledere reformprosessen (2014–2020), og hva er deres tidlige erfaringer med ny kommunestruktur?

1 Innledende spørsmål

1a) Yrke? (For bekreftelse)

1b) Antall år i stillingen?

1c) Part i kommunesammenslåingsprosessen? Ansatt i en av de kommunene som ble sammenslått? Jobbet med sammenslåingen?

1d) Hvordan var kommunenes innstilling til reformen?

2 I forkant av sammenslåingen

2a) Hvilke holdninger hadde du til reformen i forkant av at den trådte i kraft?

2b) Mente du det var nødvendig med en større reform a la kommunereformen for kommunal sektor? Delte dine medarbeidere denne innstillingen?

2c) Opplever du at det ble gitt tilstrekkelig informasjon om reformen og prosessen fra sentrale styringsmakter?

2d) Ble det gitt informasjon fra andre enn sentrale styringsmakter om prosessen og/eller reformen? Hvis ja, hvem? Var det innhentet konsulenter i forbindelse med sammenslåingen?

2e) Beskriv dialogen mellom kommunene som ble sammenslått? Tok en kommune «kommandoen»?

2f) Hvilken form for motstand møtte dere i forkant av endringen? Hvilke aktører sto bak motstanden? Hvor sterk var motstanden? Hvordan ble motstanden håndtert?

2g) Hvordan skapte dere motivasjon for endringen i forkant av prosessen?

2h) Hvilke observasjoner har du gjort med tanke på medarbeideres holdninger og/eller erfaringer i forkant av sammenslåingen?

2i) Hvilke kriterier hadde dere i forkant for å definere suksess eller fiasko?

2j) Var det noe du gledet deg over eller følte usikkerhet rundt i forkant av reformen?

2k) Ble det gjort noen endringer i uformell struktur (i.e. kultur) før endringen fant sted?

2l) Noen kommentarer til forberedelsen til reformen?

3 Selve reformen (tett rundt 01.01.20)

- 3a) Opplevde du at det oppsto komplikasjoner ved selve sammenslåingen? Hvis ja, hvilke?
- 3b) Opplevde du at du ble hørt, og at dine innspill ble tatt i betraktning i reformen?
- 3c) Hvilke milepæler hadde dere underveis i prosessen? Hvilke konsekvenser fikk det dersom disse ble nådd / ikke ble nådd?
- 3d) Beskriv engasjementet for reformen? Var det endret oppslutning for/mot endringen da selve reformen trådte i kraft, enn tidligere i prosessen?

4 Førsteintrykk med ny struktur

- 4a) Har organisasjonsstrukturen endret seg i grad av betydning etter reformen? Hvordan?
- 4a, 1) Endring i struktur er ikke lik endring i produksjonsprosess, har endret struktur endret eksterne aktørers syn på kommunen?
- 4a, 2) Prosessinnovasjon – er nye arbeidsmetoder tatt i bruk? Radikal eller gradvis endring? Fører ofte til behov for strukturelle eller kulturelle endringer, har dette behovet oppstått?
- 4b) Har organisasjonskulturen endret seg i betydelig grad etter reformen? Hvordan?
- 4b, 1) Endring i ett element kan starte en kjedereaksjon der andre elementer berøres, har dette skjedd i de sammenslåtte kommunene? Hvordan og i hvilke elementer?
- 4c) Opplever du at den nye kommunen er mer kostnadseffektiv enn de gamle kommunene?
- 4d) Hvordan har reformen endret kommunens mulighet til å yte tjenester til befolkningen?
- 4e) Anslår du at kommunens geografiske plassering hadde betydning for gjennomføringen av reformen? På hvilken måte?
- 4f) Opplever du at organisasjonen har nådd eller er på vei til å nå de målene dere satte i forkant av endringsprosessen?

5 Øvrige kommentarer?

Vil du delta i forskningsprosjektet

Kommunaldirektører i kommunereformen

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere erfaringer ved kommunereformen som trådte i kraft 01.01.20. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet skal studere erfaringer ved kommunereformen.

Valgt problemstilling for prosjektet er «*Hvordan erfarte administrative kommunale toppledere reformprosessen (2014–2020), og hva er deres tidlige erfaringer med ny kommunestruktur?*».

Prosjektet utgjør min masteroppgave i statsvitenskap og ledelse og har et antatt omfang på 60–80 sider.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du inviteres til å delta ettersom din kommune har gjennomført en sammenslåing i forbindelse med kommunereformen som trådte i kraft 01.01.20, og du innehar posisjon som kommunaldirektør i din kommune.

Hva innebærer det for deg å delta?

- Dersom du velger å delta i undersøkelsen, innebærer dette et én-til-én-intervju på omtrent 1 time.
- Du vil stilles spørsmål rundt dine erfaringer og observasjoner ved sammenslåingen i intervjuet.

- Det vil tas lydopptak på en enhet uten internettilgang som anonymiseres under transkriberingen ved at det tildeles et vilkårlig nummer. Et papirformat med nummer til kommune vil arkiveres i låst skap og destrueres etter prosjektets slutt.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- Veileder, Dag Olaf Torjesen, og student, Martin Daldorff Aandstad, vil ha tilgang til opplysningene under prosjektet.
- Navnet og kontaktopplysningene dine lagres på papir, skrevet for hånd, i låst skap og vil i prosjektet erstattes med en kode – eksempelvis «deltaker 3 (D3)».

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes / oppgaven er godkjent, noe som etter planen er. Lydopptaket blir slettet så snart transkribering er gjennomført, øvrige personopplysninger slettes ved prosjektslutt 02.06.21.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Universitetet i Agder ved
- Student Martin Daldorff Aandstad
 - telefon: +47 913 58 163
 - e-post: martinda@uia.no
- Førsteamanuensis Dag Olaf Torjesen (veileder)
 - telefon: +47 38 14 15 53, +47 901 29 948
 - e-post: dag.o.torjesen@uia.no
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen
 - telefon: +47 38 14 21 40, +47 452 54 401

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personvertjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Dag Olaf Torjesen (forsker/veileder)

Martin Daldorff Aandstad (student)



