

## **I hvilken grad har kommunesammenslåing ført til mer robuste fagmiljøer?**

- hva kan eventuelt forklare hvorfor en har lyktes/mislykkes?

BJØRGULV HAMRE OG ANITA BORHAUG GRØDEM

VEILEDER

Harald Baldersheim

**Universitetet i Agder, 2021**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

## Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som avsluttende del av et erfaringsbasert masterprogram i kommunal ledelse ved Universitet i Agder, Fakultet for samfunnsvitenskap.

Motivasjonen for å skrive masteroppgaven er at vi begge har vært delaktige i, og berørt av, kommunesammenslåinger i henholdsvis Kristiansand og Lindesnes. Målet med oppgaven har vært å undersøke om kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer. Både på nasjonalt og kommunalt nivå har det vært, og fortsatt er, stor debatt og engasjement om hvorvidt sammenslåing av kommuner fører til bedre og mer likeverdige tjenester for brukerne. Vi ønsket derfor å fordype oss i dette temaet og håper oppgaven vil gi leseren en større forståelse av begrepet «robust fagmiljø» og hvordan det påvirkes av endring i kommunestørrelse.

Vi vil gjerne takke vår veileder, Harald Baldersheim, som har bidratt med gode råd, innspill og oppmuntrende kommentarer.

Våre arbeidsgivere, Lindesnes kommune og Kristiansand kommune, fortjener også en stor takk for ha gjort det mulig for oss å gjennomføre masterprogrammet. Vi vil også takke vår familie for å ha bidratt med teknisk hjelp, og utvist stor tålmodighet, mens vi har jobbet med oppgaven.

Lyngdal/Kristiansand 12.12.2021

Anita Borhaug Grødem og Bjørgulv Hamre

## Sammendrag

Formålet med denne oppgaven har vært å se nærmere på hvilken effekt kommunesammenslåing har hatt i forhold til å skape mer robuste fagmiljøer. Dette i samsvar med en av regjeringens målsettinger for kommunereformen om at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester. For å kunne vurdere om kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer har det vært viktig å utforske og kartlegge selve begrepet «robust fagmiljø».

Det har ikke gått lang tid siden kommunesammenslåingen ble iverksatt, og det foreligger dermed lite forskning innen dette området. Ved å få frem erfaringer fra ansatte som arbeidet i kommuner som ble sammenslått, ønsket vi å undersøke i hvilken grad en har lyktes med å realisere de forventede gevinstene fra nasjonalt og kommunalt beslutningsgrunnlag. På grunnlag av dette er problemstillingen vår som følger:

**«Hva er et robust fagmiljø og i hvilken grad har kommunesammenslåing ført til mer robuste fagmiljøer? Hva kan eventuelt forklare hvorfor en har lyktes/mislykkes?»**

Gjennom studien vår har vi sett nærmere på to kommunesammenslåinger i Agder, nye Lindesnes kommune og nye Kristiansand kommune, som ble sammenslått fra 01.01.2020. Tidligere Lindesnes kommune ble slått sammen med Marnardal kommune og Mandal kommune, og ble dermed del av en mellomstor kommune med ca. 23 000 innbyggere. Tidligere Songdalen kommune ble slått sammen med Søgne kommune og Kristiansand kommune, og ble dermed del av en stor kommune med ca. 110 000 innbyggere.

Vi har benyttet en kombinasjon av kvantitativ/statistisk survey og sammenlignende casestudier med respondenter fra tidligere Songdalen kommune og tidligere Lindesnes kommune. Respondentene innehar i dag stillinger som fagrådgivere, saksbehandlere og ledere, og hadde tilsvarende stillinger i tidligere kommune. Undersøkelsen har blitt gjennomført som en spørreundersøkelse hvor det kom inn totalt 81 svar. Oppgaven vår har i tillegg et innslag av kvalitativ metode da vi har gjennomført dokumentstudier for å avklare begrepet «robust fagmiljø» og for å kunne gjøre rede for de to sammenslåingsprosessene.

Våre funn har vist at effektene av kommunesammenslåing har vært tilnærmet like i de to kommunene. Et flertall av de spurte i vår undersøkelse mente at det var blitt et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen. Størrelse ser dermed ut til å ha betydning for

opplevelse av robust fagmiljø. Et interessant funn har derimot vært at det å gå fra en liten til en mellomstor kommune som nye Lindesnes, eller til en meget stor kommune som nye Kristiansand, ser ut til å ha hatt mindre betydning.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	II
<b>Sammendrag</b> .....	III
<b>1.0 Innledning</b> .....	1
1.1 Tema, bakgrunn og relevans.....	1
1.2 Problemstilling.....	3
<b>2.0 Kommunesammenslåingsprosessene</b> .....	6
2.1 Beskrivelse av tidligere kommuner .....	6
2.1.1 Beskrivelse av tidligere Songdalen kommune.....	6
2.1.2 Beskrivelse av tidligere Lindesnes kommune.....	7
2.2 Beslutningsgrunnlag for sammenslåing .....	7
2.2.1 Beslutningsgrunnlag for sammenslåingen i Songdalen kommune .....	7
2.2.2 Beslutningsgrunnlag for sammenslåingen i Lindesnes kommune.....	9
2.3 Organisering av nye kommuner.....	10
2.3.1 Organisering av sammenslåingsprosessen nye Kristiansand.....	11
2.3.2 Organisering av nye Kristiansand .....	13
2.3.3 Organisering av sammenslåingsprosessen i nye Lindesnes.....	14
2.3.4 Organisering av nye Lindesnes .....	17
2.4 Oppsummering av hvordan kommunene vektla «robust fagmiljø» i beslutningsprosessene .....	18
<b>3.0 Robust fagmiljø</b> .....	20
3.1 Robust fagmiljø utfra ulike nasjonale utredninger og undersøkelser .....	20
3.2 Robust fagmiljø utfra dokumenter som finnes på kommunalt nivå .....	22
3.3 Robust fagmiljø utfra slik fagmiljøene selv definerer det.....	23
3.4 Oppsummering og begrepsavklaring .....	23
<b>4.0 Teoretisk grunnlag</b> .....	26
4.1 Organisasjonsdesign og kommunesammenslåing .....	26
4.2 Nyanserte hypoteser om effekter av kommunesammenslåing.....	30
4.3 Ledelsesaspektet og mulige øvrige forskjeller som kan ha påvirket resultatet.....	34
4.4 Oppsummering .....	36
<b>5.0 Metodisk tilnærming</b> .....	38
5.1 Metodevalg .....	38
5.2 Innsamling av data.....	39
5.2.1 Dokumentstudier .....	40
5.2.2 Utvalg av respondenter.....	40
5.2.3 Datainnsamlingen.....	42

5.2.4	Gjennomføring av spørreundersøkelsen.....	43
5.3	Analyse og tolkning av data.....	45
5.3.1	Hvordan teste hypotesen?.....	45
5.3.2	Validitet.....	45
5.3.3	Reliabilitet.....	46
5.3.4	Forskningsetikk.....	47
<b>6.0</b>	<b>Empirisk analyse.....</b>	<b>48</b>
6.1	Presentasjon av samlet resultat fra undersøkelsen .....	48
6.1.1	Resultat for input-komponenter .....	49
6.1.2	Resultat for prosess-komponenter .....	50
6.1.3	Resultat for output-/resultat-komponenter.....	52
6.1.4	Resultat vedrørende sammenslåingsprosess og endring i egen stilling.....	53
6.1.5	Sammenstilling av resultatene.....	55
6.2	Presentasjon av funn i de to kommunene .....	57
6.2.1	Resultat og sammenligning av de to kommunene .....	57
6.2.2	Områder hvor det er vesentlige variasjoner mellom kommunene .....	61
6.3	Presentasjon av funn for de ulike tjenesteområdene.....	65
6.3.1	Resultat og sammenligning av de ulike tjenesteområdene.....	65
6.3.2	Områder hvor det er vesentlige variasjoner mellom tjenesteområdene .....	67
6.4	Presentasjon av funn for ledere og andre ansatte.....	70
6.5	Sammenfattende analyser.....	72
<b>7.0</b>	<b>Drøfting av funn og metode .....</b>	<b>77</b>
7.1	Funn i forhold til forventninger .....	77
7.1.1	Mer robust fagmiljø ved kommunesammenslåing .....	77
7.1.2	Forskjeller i robust fagmiljø utfra størrelsen på ny kommune.....	78
7.1.3	Forskjeller i robust fagmiljø utfra å være leder / ikke leder .....	79
7.1.4	Trekk ved sammenslåingsprosessen og endring i stilling .....	79
7.2	Teoretiske implikasjoner av funn.....	80
7.2.1	Mer robust fagmiljø ved kommunesammenslåing .....	80
7.2.2	Forskjeller i robust fagmiljø utfra størrelsen på ny kommune.....	84
7.2.3	Forskjeller i robust fagmiljø utfra å være leder / ikke leder .....	87
7.2.4	Oppsummering av teoretiske implikasjoner av funn .....	88
7.3	Drøfting av metode.....	89
7.3.1	Påliteligheten til dataene .....	89
7.3.2	Begrepsmessig gyldighet .....	90
7.3.3	Intern gyldighet.....	91

7.3.4	Ekstern gyldighet.....	92
<b>8.0</b>	<b>Konklusjon og oppsummering.....</b>	<b>94</b>
8.1	Hovedfunn.....	94
8.2	Veien videre .....	94
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>96</b>
	<b>Vedlegg.....</b>	<b>99</b>
	Spørreskjema «Robust fagmiljø».....	99
	Informasjonsmail til respondentene m/ vedlegg.....	102
	Godkjenning fra NSD – Norsk senter for forskningsdata.....	105

## Tabell liste

TABELL 2.1:	FORVENTEDE GEVINSTER VED KOMMUNESAMMENSLÅING I NYE KRISTIANSAND-----	12
TABELL 2.2:	UTDRAG FRA PROSJEKTLIVERANSE NYE LINDESNES-----	16
TABELL 3.1:	OPPSUMMERING AV ROBUST FAGMILJØ -----	24
TABELL 4.1:	EN SAMMENFATNING AV ARGUMENTER VEDRØRENDE KOMMUNESTØRRELSE -----	31
TABELL 5.1:	RESPONDENTER SOM HAR FÅTT TILSENDT SPØRRESKJEMA-----	42
TABELL 6.1:	RESPONDENTER SOM HAR SVART PÅ HELE UNDERSØKELSEN -----	48
TABELL 6.2:	SAMLET PROSENTVIS OVERSIKT OVER HVORDAN RESPONDENTENE HAR SVART PÅ 14 SPØRSMÅL ---	56
TABELL 6.3:	SAMLET PROSENTVIS OVERSIKT OVER HVORDAN RESPONDENTENE I TIDLIGERE LINDESNES KOMMUNE HAR SVART-----	58
TABELL 6.4:	SAMLET PROSENTVIS OVERSIKT OVER HVORDAN RESPONDENTENE I TIDLIGERE SONGDALEN KOMMUNE HAR SVART-----	59
TABELL 6.5:	LINEÆR REGRESJONSANALYSE FOR AVHENGIG VARIABEL; INPUT-, PROSESS-, OG OUTPUT/RESULTAT- KOMponenter -----	75
TABELL 6.6:	LINEÆR REGRESJONSANALYSE FOR AVHENGIG VARIABEL; INPUT- OG PROSESS-KOMponenter ----	75

## Figur liste:

FIGUR 2.1:	OVERORDNET ADMINISTRATIV ORGANISERING FOR ETABLERING AV NYE KRISTIANSAND .....	12
FIGUR 2.2:	ORGANISERING AV STAB- OG STØTTEFUNKSJONER I NYE KRISTIANSAND» .....	14
FIGUR 2.3:	OVERORDNET ADMINISTRATIV ORGANISERING AV NYE LINDESNES .....	15
FIGUR 2.4:	ORGANISERING AV STABS- OG STØTTEFUNKSJONER I NYE LINDESNES .....	18
FIGUR 3.1:	PRODUKSJON AV KOMMUNALE TJENESTER .....	20
FIGUR 3.2:	OPPSUMMERING AV ROBUST FAGMILJØ, OG SYSTEMATISERING IFT. BEGREPSFORSTÅELSE .....	25
FIGUR 4.1:	STJERNEMODELLEN TIL GALBRAITH .....	27
FIGUR 4.2:	RESULTAT AV MANGLENDE FOKUS PÅ ORGANISASJONSDESIGN.....	27
FIGUR 4.3:	STORDRIFTSFORDELER OG -ULEMPER .....	33
FIGUR 4.4:	LEDELSE I FORHOLD TIL ULIKE ORGANISASJONSFUNKSJONER .....	34
FIGUR 6.1:	SPØRSMÅL OM REKRUTTERING OG OPPLEVD KOMPETANSE I NY KOMMUNE .....	49
FIGUR 6.2:	MENINGER OM ORGANISERING AV SELVE ARBEIDET I NY KOMMUNE INNEN EGET FAGOMRÅDE .....	51
FIGUR 6.3:	HVORDAN BRUKERNE SOM BETJENES MERKER RESULTATET AV KOMMUNESAMMENSLÅINGEN .....	52
FIGUR 6.4:	HVORDAN OPPLEVDE DU SELVE PROSESSEN MED SAMMENSLÅING TIL NY KOMMUNE? .....	53
FIGUR 6.5:	HVORDAN VIL DU SI AT DIN EGEN STILLING ER ENDRET I NY KOMMUNE?.....	55
FIGUR 6.6:	ROBUST FAGMILJØ OPPSUMMERT FOR INPUT-, PROSESS-, OG OUTPUT-/RESULTAT-KOMponenter .....	60
FIGUR 6.7:	ROBUST FAGMILJØ OPPSUMMERT FOR KUN INPUT- OG PROSESS-KOMponenter .....	61
FIGUR 6.8:	SVAR PÅ SPØRSMÅL 1.1 FORDELTE PÅ KOMMUNE; VI HAR Å FLERE RELEVANTE SØKERE PÅ LEDIGE STILLINGER INNEN VÅRT FAGOMRÅDE ENN HVA DET VAR I TIDLIGERE KOMMUNE.....	62
FIGUR 6.9:	SVAR PÅ SPØRSMÅL 2.2 FORDELTE PÅ KOMMUNE; DET ER MINDRE KREVENDE NÅ ENN I TIDLIGERE KOMMUNE Å HÅNDTERE UFORUTSETTE HENDELSER / KRISER INNEN EGET FAGOMRÅDE/AVDELING. ....	62

FIGUR 6.10: SVAR PÅ SPØRSMÅL 2.4 FORDELT PÅ KOMMUNE; DET ER NÅ VANSKELIGERE Å HA EN HELHETLIG TENKNING I ARBEIDET VI UTFØRER ENN DET VAR I TIDLIGERE KOMMUNE.....	63
FIGUR 6.11: SVAR PÅ SPØRSMÅL 2.6 FORDELT PÅ KOMMUNE; DET ER NÅ STØRRE DISTANSE, OG DERMED EN MER NØYTRAL TILNÆRMING TIL BRUKERNE, ENN HVA VI HADDE I TIDLIGERE KOMMUNE.....	63
FIGUR 6.12: SVAR PÅ SPØRSMÅL 3.1 FORDELT PÅ KOMMUNE; BRUKERNE MERKER AT VI NÅ HAR STØRRE LEVERINGSKAPASITET ENN I TIDLIGERE KOMMUNE .....	64
FIGUR 6.13: SVAR PÅ SPØRSMÅL 3.2 FORDELT PÅ KOMMUNE; BRUKERNE MERKER AT VI NÅ LEVERER BEDRE KVALITET ENN I TIDLIGERE KOMMUNE .....	64
FIGUR 6.14: SVAR PÅ SPØRSMÅL 3.4 FORDELT PÅ KOMMUNE; BRUKERNE MERKER AT VI NÅ HAR STØRRE GRAD AV FORNYELSE/INNOVASJON ENN I TIDLIGERE KOMMUNE.....	64
FIGUR 6.15: SAMMENLIGNING AV ROBUST FAGMILJØ PÅ TVERS AV TJENESTEOMRÅDENE HVOR INPUT-, PROSESS-, OG OUTPUT-/RESULTAT-KOMPONENTER ER MED.....	66
FIGUR 6.16: SAMMENLIGNING AV ROBUST FAGMILJØ PÅ TVERS AV TJENESTEOMRÅDENE HVOR KUN INPUT- OG PROSESS-KOMPONENTER ER MED.....	67
FIGUR 6.17: SPØRSMÅL 1.2: VI HAR NÅ TOTALT SETT MER RELEVANT FAGKOMPETANSE TILGJENGELIG INNEN VÅRT FAGOMRÅDE ENN HVA VI HADDE I TIDLIGERE KOMMUNE .....	68
FIGUR 6.18: SPØRSMÅL 2.5: DET OPPLEVES NÅ AT VI TOTALT SETT ER MINDRE SÅRBARE I LEVERING AV TJENESTEN, ENN HVA VI VAR I TIDLIGERE KOMMUNE.....	69
FIGUR 6.19: SPØRSMÅL 2.6: DET ER NÅ EN STØRRE DISTANSE, OG DERMED EN MER NØYTRAL TILNÆRMING TIL BRUKERNE, ENN HVA VI HADDE I TIDLIGERE KOMMUNE.....	69
FIGUR 6.20: SPØRSMÅL 3.4: BRUKERNE MERKER AT VI NÅ HAR STØRRE GRAD AV FORNYELSE/INNOVASJON ENN I TIDLIGERE KOMMUNE.....	70
FIGUR 6.21: ROBUST FAGMILJØ OPPSUMMERT FOR INPUT-, PROSESS-, OG OUTPUT-/RESULTAT-KOMPONENTER – SAMMENLIGNING MELLOM LEDERE OG ANDRE .....	71
FIGUR 6.22: ROBUST FAGMILJØ OPPSUMMERT FOR INPUT- OG PROSESS-KOMPONENTER – SAMMENLIGNING MELLOM LEDERE OG ANDRE.....	72
FIGUR 6.23: SAMLET OVERSIKT AV DE SENTRALE FUNN FOR INPUT-, PROSESS-, OG OUTPUT-/RESULTAT-KOMPONENTER .....	73
FIGUR 6.24: SAMLET OVERSIKT AV DE SENTRALE FUNN FOR KUN INPUT- OG PROSESS-KOMPONENTER.....	73



## 1.0 Innledning

Vi vil i denne oppgaven utforske hva et robust fagmiljø er, og undersøke i hvilken grad sammenslåing av kommuner har ført til et mer robuste fagmiljø.

### 1.1 Tema, bakgrunn og relevans

Solberg-regjeringen presenterte i sin politiske plattform i 2013, Sundvolden-plattformen, grunnlaget for en kommende kommunereform. Det ble spesielt vektlagt at en slik reform ville styrke kommunens fagkompetanse: “En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester, og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene” (Regjeringen, 2013, s.47)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte i januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

Ekspertutvalget ble kalt Vabo-utvalget, og disse la frem sin første delrapport allerede i mars 2014, og sin sluttrapport i desember 2014; Kriterier for god kommunestruktur. I sluttrapporten til Vabo-utvalget (2014) fremkom det at det er fire roller som kommunene forutsettes å ivareta; tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena.

I august 2014 inviterte Kommunalministeren alle landets kommuner til å delta i prosesser med nabokommunene for å vurdere og avklare om det var aktuelt med en sammenslåing. Bakgrunnen var at regjeringen ønsket å flytte makt og ansvar til større og det de forstår som mer «robuste» kommuner, for å møte morgendagens utfordringer og stadig økte forventninger fra innbyggerne.

Det er i utgangspunktet fire målsettinger med kommunereformen. Målene presenteres i regjeringens proposisjon til Stortinget, kommuneproposisjon 2015 (Prop.95 S (2013-2014) s. 29), og er:

- Gode og likeverdige tjenester
- Helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen har vært mye diskutert. Blant annet har begrepet “robust” blitt mye brukt, og av kritikerne beskrevet som et moteord. Senterpartiets parlamentariske leder Marit Arnstad uttrykker eksempelvis i Aftenposten august 2014 *“Det er jo nesten umulig å være imot noe robust, og det reduserer muligheten for en reell debatt”* (Ruud, 2014). Kommunalminister Sanner uttrykker i samme artikkel at han synes ordet “robust” treffer veldig godt, og viser til at ett av hovedmålene ved reformen akkurat er mer robuste fagmiljøer, og at det motsatte ordet er “sårbart” og at et sårbart fagmiljø i tilfelle ville gå utover innbyggerne.

I proposisjonen til Stortinget, Endringer i kommunestrukturen (Prop.96 S (2016-2017)) fremkommer det i kapittel 2, som omhandler behov og mål, at et bredt flertall på Stortinget mener det er behov for endringer i kommunestrukturen. *“Mange kommuner er i dag for små til å håndtere det store omfanget av komplekse oppgaver som kommunesektoren over tid har fått ansvaret for. Sterkere krav og forventninger til kvalitet i tjenestene, samt behovet for en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Dette mener regjeringen gir større og sterkere kommuner, som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn.”* (Prop.96 S (2016-2017) s.9).

Videre i proposisjon 96 S konkluderes det med at det er et betydelig endringsbehov. For de store tjenesteområdene – helse og oppvekst - henvises det til at de minste kommunene kommer best ut på innsatsindikatorer, men at bildet er annerledes når det gjelder kvalitets- og resultatindikatorer. Proposisjonen har følgende oppsummering: *“Oppsummert har de minste kommunene lavere gruppestørrelse i grunnskolen, høyere dekningsgrad i pleie og omsorg og bedre legedekning, blant annet som følge av at de i gjennomsnitt har bedre økonomiske rammebetingelser enn større kommuner. På den annen side har de mindre kommunene utfordringer når det gjelder innholdet og resultatet i tjenestene. De scorer blant annet lavere på resultater på nasjonale prøver. Kommuner med under 15 000 innbyggere vurderer også sin kapasitet og kompetanse til å levere og utvikle tjenestene som relativt lav, sammenlignet med de større. Rådmannsundersøkelsen viser også at de minste kommunene har kommet kortere med kvalitetsutvikling i pleie og omsorg”* (Prop.96 S (2016-2017) s.19).

Som en følge av kommunereformen ble antall kommuner redusert fra 428 til 356 kommuner fra 1.januar 2020. I Agder ble det iverksatt tre kommunesammenslåinger. I denne oppgaven vil vi undersøke to av disse nye kommune; nye Kristiansand kommune og nye Lindesnes kommune.

Mange har imidlertid undret seg over resultatet en slik reform til slutt fikk. Hvorfor ble en kommune som Søgne, med sine 11 300 innbyggere, tvangssammenslått med Songdalen og Kristiansand, mens en kommune som Åseral, med sine 900 innbyggere, fortsetter uforandret? Målsettingen med denne oppgaven er imidlertid ikke å diskutere selve reformen, men å forsøke å finne ut om noen av målene er oppnådd der en kommunesammenslåing har vært gjennomført.

## 1.2 Problemstilling

Vi ønsker å undersøke om kommunesammenslåingen har ført til bedre kapasitet og mer kompetanse, altså mer robuste fagmiljøer. Dette i samsvar med en av målsettingene for kommunereformen om at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. For å kunne vurdere om kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer blir det viktig å utforske selve begrepet «robust fagmiljø».

Valgt problemstilling blir dermed: **Hva er et robust fagmiljø og i hvilken grad har kommunesammenslåing ført til mer robuste fagmiljøer? Hva kan eventuelt forklare hvorfor en har lykket/mislykket?**

Begrunnelsen for valgt problemstilling er for det første at det internt i kommunene ofte ble sagt at en konkret konsekvens av kommunesammenslåing var at vi skulle få mere robuste fagmiljøer, som ikke var så sårbare ved sykdom eller annet fravær. I tillegg ble det fremhevet at et større fagmiljø i seg selv gav høyere fagkompetanse.

For å utforske og kartlegge selve begrepet robust fagmiljø vil vi undersøke hva som finnes av dokumentasjon på dette området, både nasjonalt og på kommunalt nivå i de to sammenslåtte kommunene, med mål om å gi innhold til og definere begrepet robust fagmiljø.

Det har på nåværende tidspunkt kun gått ca. 1,5 år etter at kommunesammenslåingen ble iverksatt, og det foreligger dermed lite forskning på dette temaet. Vi vil at vår undersøkelse skal få frem erfaringer fra ansatte som arbeidet i kommuner som ble sammenslått til større kommuner fra 01.01.2020.

Vi vil avgrense oppgaven vår til å undersøke om ansatte som tidligere arbeidet i en liten/ mellomstor kommune opplever at fagmiljøet er blitt mer robust etter sammenslåing, og om

det er noen forskjell på om en har blitt sammenslått inn i en stor kommune eller en mellomstor kommune.

For å kunne svare på den overordnede problemstillingen vil vi teste ut følgende hypoteser som vil bli nærmere grunngitt i kapittel 4 med utgangspunkt i teoretisk resonnement og tidligere forskningsfunn:

- Sammenslåing av kommuner har gitt et mer robust fagmiljø

Vi må imidlertid også være forberedt på at ønsket effekt ikke er oppnådd, og at en konsekvens av sammenslåingen kan være:

- Sammenslåing av kommuner har ingen effekt i forhold til et robust fagmiljø
- Sammenslåing av kommuner har gitt et mindre robust fagmiljø

For å ytterligere kunne utdype svaret på problemstillingen, relatert til i hvilken grad kommunestørrelse påvirker robust fagmiljø, vil vi også teste følgende hypotese:

- Sammenslåing som medførte å inngå i en stor kommune, har ført til et mindre robust fagmiljø enn sammenslåing som medførte å bli en del av en mellomstor kommune

Videre vil vi se på om det er forskjeller mellom ledere og øvrige ansatte i opplevelsen av robust fagmiljø i nye kommuner, ut fra følgende hypotese:

- Ledere vil oppleve et mer robust fagmiljø enn øvrige ansatte som er med i undersøkelsen

Vi vil også se på følgende kontrollspørsmål for å avdekke om det er forskjeller som kan ha påvirket resultatet:

- Har tjenesteområde du tilhører hatt betydning for opplevelsen av robust fagmiljø?
- Har trekk ved sammenslåingsprosessen hatt betydning?
- Har grad av endring i egen stillingen i ny kommune hatt betydning?

Disse spørsmålene vil også bli nærmere utdypet og begrunnet i kapittel 4.

Som allerede nevnt, så tenker vi å forske på spørsmålene ved å se på hvordan ansatte i en tidligere liten/mellomstor kommune har opplevd kommunesammenslåing. Har de som kommer fra små og mellomstore kommuner opplevd at de innen sitt fagområde har fått en mer robust kommune/arbeidsplass, som gjør kommunen i stand til å gi gode og likeverdige tjenester – bedre enn hva som var tilfellet før sammenslåingen?

Vi vil foreta en undersøkelse blant alle ansatte som i dag arbeider som ledere, fagrådgivere/saksbehandlere eller i støtte- og stabstjenestene, i nye Lindesnes kommune og nye Kristiansand kommune, og som hadde tilnærmet lik stilling i tidligere Lindesnes kommune eller tidligere Songdalen kommune.

Undersøkelsen vil gi oss kunnskap om de som arbeider som ledere, fagrådgivere/saksbehandlere eller i støtte- og stabstjenestene, opplever et mer robust fagmiljø innen sitt fagområde enn hva de opplevde i tidligere kommuner.

## 2.0 Kommunesammenslåingsprosessene

Formålet med dette kapittelet er å presentere informasjon som senere vil bli benyttet til å analysere og identifisere faktorer, som kan ha medvirket til at kommunesammenslåing har ført til mer/mindre robuste fagmiljøer. Disse faktorene vil senere bli systematisert i teorikapittelet ved hjelp av Galbraith mfl. sin stjernemodell (Galbraith, Downey & Kates, 2002).

Vi vil gi en overordnet beskrivelse av de to kommunene vi skal foreta undersøkelsene våre i og skissere hvordan utredningsarbeidet knyttet til kommunesammenslåingsprosessen var. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan arbeidet med å etablere de nye kommunene ble organisert, og spesielt se på hvordan fagmiljøene ble innlemmet i de nye kommunene.

### 2.1 Beskrivelse av tidligere kommuner

Vi vil her gi en kort beskrivelse av tidligere Songdalen kommune og Lindesnes kommune. Begge kommunene lå i Vest- Agder fylke og det finnes også en del andre likhetstrekk mellom dem. Trekk ved de to kommunene er faktorer som senere blir viktige i arbeidet med å analysere funnene fra spørreundersøkelsen, f.eks. størrelsen på kommunene.

#### 2.1.1 Beskrivelse av tidligere Songdalen kommune

Songdalen var en kommune som lå sørøst i tidligere Vest-Agder fylke. Kommunen grenset i nordvest mot Marnardal, Vennesla i øst, Kristiansand i sørøst og Søgne i sørvest. Songdalen kommune hadde 6568 innbyggere og et areal på 216 km<sup>2</sup> (Prop.96S (2017-2017), s 61). Songdalen var sterkt knyttet til Kristiansand ved at Sørlandsbanen og E-39 gikk gjennom kommunen i sør. En stor andel av kommunens sysselsatte var i arbeid utenfor kommunen, og hele 48 prosent var ansatt i Kristiansand (Knutepunkt Sørlandet (2015), s.15). Dårlige tider i næringslivet var den utløsende årsak til at Songdalen sammen med Kristiansand, Søgne og Vennesla kommuner etablerte Knutepunkt Sørlandet samarbeidet tidlig på 90-tallet. Hensikten var å utvikle kommunene og sikre innbyggerne i regionen et så godt og effektivt tjenestetilbud som mulig

Songdalen kommune ble etablert som et resultat av kommunereformen på 60-tallet. Kommunen ble formet ved sammenslåingen av Greipstad, Finsland og en liten del av Øvrebø.

Selv 60 år etter kommunesammenslåingen oppleves identiteten til Greipstad og Finsland som sterk (Knutepunkt Sørlandet, 2015, s. 21).

### 2.1.2 Beskrivelse av tidligere Lindesnes kommune

Lindesnes var Norges sørligste kommune i tidligere Vest- Agder fylke. Kommunen grenset til Lyngdal i vest, Audnedal i nord og Marnardal og Mandal i øst. Kommunen ble opprettet i 1964 ved sammenslåing av de tidligere kommunene Spangereid, Sør- Audnedal og Vigmostad (Nilsen & Thorsnæs, 2020). Både Spangereid og Vigmostad er i dag aktive bygder med egne skoler og barnehager hvor identiteten til lokalsamfunnet oppleves som sterk.

Lindesnes kommune hadde 4950 innbyggere og et areal på 316 km<sup>2</sup>. km<sup>2</sup> (Prop.96 S (2017-2017), s 61). Sammen med kommunene Mandal, Marnardal, Åseral og Audnedal utgjorde de Lindesnesregionen som hadde et utstrakt samarbeid i en årrekke. Fra 2015 ble samarbeidet formalisert som regionråd. Innbyggerne i Lindesnes har i dag et bo- og arbeidsmarked som er mere knyttet østover enn vestover, både pendlingstall og bo- og flyttemønster viser dette (Lindesnes Kommunestyre, 2015).

## 2.2 Beslutningsgrunnlag for sammenslåing

Her skal vi gi en presentasjon av beslutningsgrunnlaget for sammenslåing for henholdsvis Songdalen og Lindesnes kommune. Vi vil tilstrebe å få frem elementene de to kommunene vektla i prosessen med å vedta en kommunesammenslåing, da det er faktorer som blir viktige i arbeidet med å analysere funnene fra undersøkelsen opp mot teori. Det er viktig å få frem om det var bevisste valg med bakgrunn i argumenter om å etablere mer robuste kommuner.

### 2.2.1 Beslutningsgrunnlag for sammenslåingen i Songdalen kommune

Songdalen kommune hadde til vurdering en rekke sammenslåingsalternativer, inkludert et alternativ med å fortsette som egen kommune. Kommunestyret vedtok i møte 23.9.2015 at Songdalen kommune skulle gå i forhandlinger med nabokommunene Birkenes, Iveland, Lillesand, Kristiansand, Søgne og Vennesla. Etter vedtak i kommunestyrene i de andre kommunene var det Birkenes, Lillesand, Søgne, Songdalen og Kristiansand som ønsket å gå videre i en forhandling med siktemål å avklare grunnlaget for en sammenslutning av de fem kommunene til en ny kommune.

Songdalen kommune gjennomførte både spørreundersøkelser og rådgivende folkeavstemning. Folkeavstemningen våren 2016 hadde et fremmøte på 46,66 %, hvorav 33,7 % stemte ja til nye Kristiansand (som da var oppført med de allerede nevnte fem kommunene), 8,93 % stemte ja til sammenslåing kun med Søgne kommune, og 57,01 % ønsket ikke å slå seg sammen med andre kommuner. Alternativet med Kristiansand, Søgne og Songdalen var ikke med som et alternativ. Dette alternativet kom først frem etter at de øvrige kommunene hadde hatt sin politiske behandling.

22.juni 2016 gjorde kommunestyret i Songdalen kommune (Songdalen kommunestyre, 2016) vedtak om kommunesammenslåing. Vedtaket hadde følgende ordlyd.

- Kommunestyret godkjenner at kommunene Songdalen, Søgne og Kristiansand har til hensikt å slå seg sammen til en kommune. Dersom den politiske prosessen ikke fører frem står en etter 31.august igjen med K1 (14 stemte for, 11 stemte mot)
- Songdalen kommune ønsker ikke en sammenslåing mellom kun Kristiansand og Songdalen kommune. (enstemmig)

Beslutningsgrunnlaget for sammenslåingen var blant annet:

- En inntektsreduksjon på vel 2 mill. kroner per år for Songdalen kommune fra 1.1.2017 hvis Songdalen ikke inngår i en kommunesammenslutning.
- Med en liten administrasjon vil det være små og sårbare fagmiljøer innen spesialiserte områder som kommunen har eller vil få ansvar for. Kommunen er pålagt nye oppgaver fra 1.1.17 som det er krevende å håndtere alene, for eksempel kommunal øyeblikkelig hjelp og oppgaver innen rus og psykiatri.
- Langt fram til regjeringens ekspertutvalgs måltall på 15000 innbyggere for å kunne løse dagens oppgaver effektivt og utvikle de på en god måte for innbyggerne, lokalsamfunnet og næringslivet.
- Songdalen har levekårsutfordringer.
- Kristiansand signaliserer at samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet vil opphøre i dagens form fra 2020 uavhengig av resultatet av kommunereformen.

Det å fortsette som egen kommune var et alternativ som fikk en svært god uttelling i folkeavstemningen. Saksfremlegget fremlegger dette som positivt, men ser det allikevel som en utfordring. Det må nemlig forklares for innbyggerne at det å fortsette som egen kommune med nokså stor sannsynlighet vil påføre innbyggerne økte skatter og avgifter med det



investeringsprogrammet kommunestyret har lagt opp til og andre utfordringer som kan komme.

### 2.2.2 Beslutningsgrunnlag for sammenslåingen i Lindesnes kommune

Lindesnes kommune deltok i ulike konstellasjoner for kommunesammenslåing og i 2015 ble det inngått intensjonsavtaler med både Nye Lindesnes (Mandal, Marnardal og Lindesnes) og Lyngdal 4 (Lyngdal, Hægbostad, Audnedal og Lindesnes). Kommunestyret vedtok i oktober 2015 at det skulle gjennomføres to folkeavstemninger. Først et retningsvalg i forhold til de to ulike alternativene, og så en ny avstemning hvor det valgte alternativet skulle settes opp mot et «0- alternativ» som ville si å fortsette som egen kommune (Lindesnes kommunestyre, 2015).

I desember 2015 ble første folkeavstemning gjennomført hvor grunnlaget var de to intensjonsavtalene. 56 % av innbyggerne deltok i avstemningen hvor alternativet «Nye Lindesnes» fikk en oppslutning på 54,4 %.

Kommunestyret vedtok den 10. des. 2015 å arbeide videre med mål om å slå sammen kommunene Lindesnes, Mandal og Marnardal, til Nye Lindesnes (Lindesnes kommunestyre, 2015)

Beslutningsgrunnlaget for sammenslåingen fremkommer i sak fra kommunestyret 25.juni 2015, og bygde på følgende elementer:

- En størrelse på drøyt 22 000 innbyggere er et godt grunnlag for å levere tjenester av god kvalitet og sikre næringsutvikling, blant annet ved å ha flere spesialister i stabstjenester.
- Kommunene kjenner hverandre godt og samarbeider om mye allerede
- Mange interkommunale samarbeider kan avvikles
- De tre kommunene har i svært stor grad et felles bo- og arbeidsmarked.
- Firefelts E 39 vil åpne opp for et forsterket bo- og arbeidsmarked med Kristiansandsregionen (Agderbyen).

Følgende elementer ble trukket frem som argumenter mot «Nye Lindesnes»:

- Mandal kan i for stor grad bli «storebror» i samarbeidet fordi kommunen er den klart største i dag.
- Vil rausheten bli stor nok?

- Det kan bli utfordrende å bygge en felles kultur i organisasjoner av så vidt forskjellig størrelse.

I forkant av den siste folkeavstemningen i mars 2016 anbefalte et flertall i kommunestyret innbyggerne å stemme ja til sammenslåingen. I denne folkeavstemningen var valgdeltakelsen 41 % og det ble et flertall mot sammenslåing (57 %). Med bakgrunn i resultatet av siste folkeavstemning, vedtok kommunestyret i Lindesnes den 26. mai 2016 å fortsette som egen kommune.

### 2.3 Organisering av nye kommuner

I dette avsnittet vil vi redegjøre for den overordnede organiseringen av sammenslåingsprosessene og se på hvilken medvirkning det var fra fagmiljøene i de små kommunene i denne prosessen. Vi vil tilstrebe å belyse i hvilken grad organiseringen av de nye kommunene tok hensyn til å skape robuste fagmiljøer og om det var vektlagt hvilke gevinster en kunne få relatert til robuste fagmiljøer. Videre vil vi få frem på hvilken måte fagmiljøene var involvert i prosessen med å etablere de nye strukturene, slik at trekk ved sammenslåingsprosessene kan analyseres og benyttes i drøftingen for å identifisere faktorer som kan ha medvirket til at kommunesammenslåing har ført til mer/mindre robuste fagmiljøer.

Den 22. februar 2017 ble det inngått en avtale mellom regjeringspartiene og Venstre som innebar at enkelte kommuner ville bli slått sammen på tvers av lokale vedtak, mens andre sammenslåinger var i tråd med de lokale vedtakene. I samsvar med forslag i Prop. 96 S (2016 – 2017) vedtok Stortinget 8.juni 2017 i vedtak 823 å slå sammen Mandal, Marnardal og Lindesnes kommuner, og i vedtak 824 å slå sammen Søgne, Songdalen og Kristiansand kommuner.

I begge kommunesammenslåingene ble det politisk besluttet at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingen, og alle skulle få beholde sin nåværende grunnlønn.

### 2.3.1 Organisering av sammenslåingsprosessen nye Kristiansand

Songdalen kommunestyre hadde til behandling 20. juni 2017 organisering av sammenslåingsprosessen nye Kristiansand, og fattet vedtak om at de støttet fremlagte forslag (Songdalen kommunestyre, 2017).

Forslaget innebar at det ble nedsatt en fellesnemnd for etableringen av den nye kommunen. Nemndas 31 medlemmer skulle velges blant kommunestyrets medlemmer og ble fordelt slik per kommune: Songdalen – sju medlemmer, Søgne – ni medlemmer og Kristiansand – 15 medlemmer. Samarbeidet om bygging av en ny og framtidsrettet kommune skulle preges av likeverdighet, raushet og forståelse for hverandres ståsted. Politisk og administrativ toppledelse og deres fagstaber skulle samlokaliseres i kommunens sentrum. Øvrige funksjonene skulle lokaliseres i dagens tre kommunesentra på en slik måte at fordelingen av arbeidsplasser i ulike deler av kommunen ble balansert. Den vedtatte Fellesnemnda fikk i hovedsak følgende mandat:

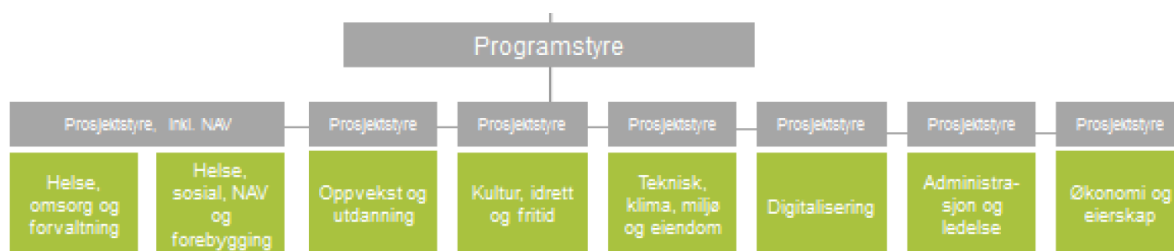
- disponere engangsstøtten fra staten
- etterspørre og avklare alle prinsipielle forhold vedrørende sammenslåingsprosessen
- se til at regler og avtaler om ansattes og tillitsvalgtes medvirkning/medbestemmelse i forhold som gjelder sammenslåing av kommunene, blir ivarettatt
- ta stilling til revisjonsordning for den nye kommunen
- vedta hvilke interkommunale samarbeid som skal/bør fortsette og hvilke som skal/bør opphøre
- ha myndighet til å ansette personell i Nye Kristiansand, herunder prosjektleder og ny administrasjonssjef
- behandle prosjektleders innstilling til organisering av, og ansettelse til, den øverste administrative ledelse

Det skulle også etableres et partssammensatt utvalg, med 13 medlemmer, for sammenslåingsprosessen. Det partssammensatte utvalget skulle innstille til fellesnemnda. Arbeidsgivers medlemmer i det partssammensatte utvalget skulle velges blant fellesnemndas medlemmer, to fra Songdalen, to fra Søgne og tre fra Kristiansand. Fra arbeidstakersiden skulle det oppnevnes to medlemmer fra hver av de tre kommunene.

Det skulle videre nedsettes et politisk arbeidsutvalg bestående av tre representanter fra hver av de tre kommunene, samt leder av fellesnemnda. Arbeidsutvalgets medlemmer skulle

velges av de respektive kommunestyre og bystyret i Kristiansand. Utvalget skulle avklare praktiske spørsmål underveis i arbeidet og ha den daglige dialogen med prosjektleder.

Den administrative delen av arbeidet med å etablere nye Kristiansand ble organisert i åtte prosjekt med egne styre og prosjektledere, der hvert prosjekt hadde en hel rekke med underprosjekter. Prosjektstyrene bestod av kommunalsjefer og ansattes representanter fra de tre kommunene. Prosjektlederne ble ansatt etter intern utlysningsprosess.



Figur 2.1: Overordnet administrativ organisering for etablering av nye Kristiansand (Nye Kristiansand kommune, 2019)

Hvert prosjekt utarbeidet en gevinstplan for ansvarsområdene i sitt prosjekt. Prosjektet “Administrasjon og ledelse” (som underveis endret navn til “Organisasjon, personal og stab”) er det prosjektet som fremstår som mest aktuelt å belyse ytterligere i vår sammenheng. Prosjektet utarbeidet følgende forventninger til gevinster, hvor det var meningen at linjeorganisasjonen(e) skulle ha ansvar for at effektmålene ble nådd og at gevinstene ble realisert (Nye Kristiansand, administrativt prosjekt, 2018):

Tabell 2.1: Forventede gevinster ved kommunesammenslåing i Nye Kristiansand

<b>Gevinster</b>	<b>For hvem, og hvordan fremkommer gevinsten?</b>	<b>Forutsetninger for at gevinsten skal kunne realiseres</b>
Stordriftsfordeler/samløslisering innen stab og støttefunksjoner. Organiserings i seg selv – forenkling, spesialisering osv.	Reduserte driftskostnader for systemer Bedre utnyttelse av ressurser og bedre tjenesteproduksjon (kvalitetsmessig) Tjenesteproduksjonen blir rasjonalisert	Overgangsordninger (både i.f.t avvikling av programmer, opplæring i nye) Gevinsten kan bare bli tatt ut ved naturlig avgang
Mer attraktiv kommune å søke jobb i (bedre omdømme) Fremtidsrettet og innovativ	Flere prosjekter med statlig finansiering	

kommune		
Organisasjonskultur – både internt og eksternt	Arbeidsmiljø – økt trivsel og bedre produksjon.	Fokus fra ledelsen, bygge kultur tar tid.
Kvalitet på tjenester	Samlet sett gode tjenester, nær innbyggerne. Bedre kvalitet og/eller flere tjenester.	Brukerfokus (gjør ting enkelt)
Arbeidsgiver Bedre saksutredninger	Medarbeiderskap, innovativ og dynamisk Politikere får bedre beslutningsgrunnlag	
Økonomi	Ressursoptimalisering	
Robuste fagmiljøer (inkludert sårbarhet og spesialisering)	Enklere å rekruttere Samskaping	Er det nødvendig å dublere enkelte oppgaver en periode for å sikre den kvaliteten kommunen ønsker?

Ifølge prosjektleder Marianne Tronstad (personlig kommunikasjon 23.5.2021), var tanken ved utarbeidelse av tabellen at ved å få en større kommune, også i areal, ville kommunen kunne oppfattes som mer attraktiv å søke seg til. Ved å ta en synlig og tydelig posisjon ville det også kunne resultere i at kommunen eksempelvis ble aktuell for å bli tildelt flere aktuelle prosjekter med statlig finansiering. Dette igjen ville være med på å øke ytterligere både kommunens aktivitet og attraktivitet.

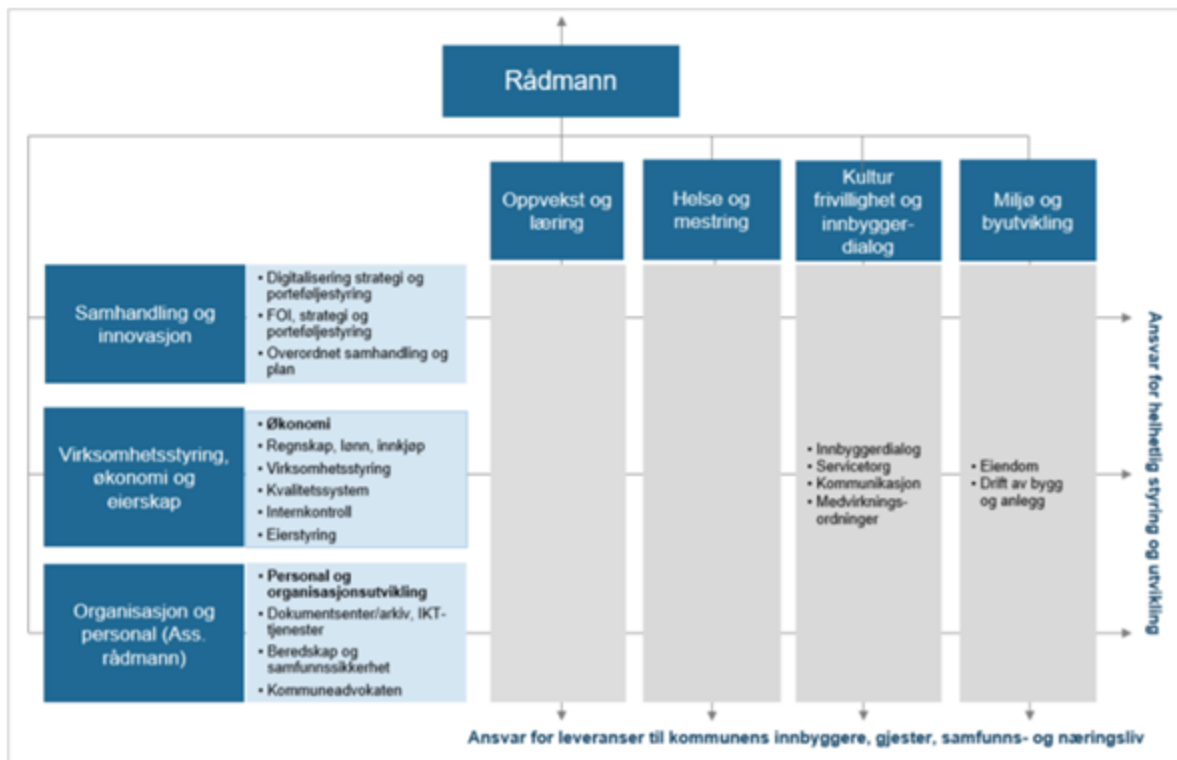
Selve innplasseringen av den enkelte ansatte i stilling i ny kommune fulgte Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Dersom der ikke var lik organisering eller oppgaveutførelse i nye Kristiansand som i tidligere kommune, så kunne den ansatte ønske innplassering der vedkommende følte dette mest naturlig. I hele prosessen var tillitsvalgte fra alle de tidligere kommunene involvert, og der fremkom ingen uenighet om verken forventede gevinster, organisering av tjenesten, eller innplassering av den enkelte ansatte i stillinger i den nye kommunen.

### 2.3.2 Organisering av nye Kristiansand

Nye Kristiansand er politisk organisert etter formannskapsmodellen.

Administrativt er det etablert fire utøvende tjenesteområder, og tre områder med ansvar for kommunens stabs- og støttefunksjoner. Hvert område har sin direktør, med et gitt antall kommunalsjefer som rapporterer til direktøren.

Nye Kristiansand kommune har lagt til grunn prinsippet om at kommunens stabs- og støttefunksjoner skal organiseres etter «samspillmodellen». Samspillmodellen er definert som en sentral organisering av stabs- og støtteressursene med dedikerte sektorressurser (dvs. egne ressurser/personer sentralt i organisasjonen) knyttet til kommunaldirektørområdet og kommunalsjefnivået på de fagområdene hvor dette er mest hensiktsmessig organisasjonsform for å sikre kvalitet, helhetlig styring og utvikling.



Figur 2.2: Fra «Organisering av stab- og støttefunksjoner i nye Kristiansand» (Nye Kristiansand kommune, 2019)

### 2.3.3 Organisering av sammenslåingsprosessen i nye Lindesnes

Siden det var vel kjent at Nye Lindesnes var et av prosjektene som det på nasjonalt nivå var gjort avtale om å slå sammen på tvers av lokale vedtak, ble det besluttet i kommunestyremøte 15.03.2017 å iverksette arbeidet med realisering av Nye Lindesnes så snart det var praktisk mulig (Lindesnes kommunestyre, 2017).

Allerede 22. mars 2017 ble det opprettet en midlertidig fellesnemd for Nye Lindesnes som vedtok følgende:

- Ordfører i Mandal ble valgt til leder av fellesnemda og ordfører i Marnardal ble valgt til nestleder
- Det ble opprettet et arbeidsutvalg (AU) hvor ordførere og opposisjonsledere fra de tre kommunene ble valgt som medlemmer
- Det ble opprettet et partssammensatt utvalg som bestod av representantene i AU og en tillitsvalgt fra hver kommune
- Det ble vedtatt at stillingen som rådmann/prosjektleder for ny kommune skulle lyses ut eksternt så snart som mulig etter at Stortinget hadde fattet endelig beslutning om sammenslåing.

Intensjonsavtalen hadde allerede gitt føringer i forhold til at rådhuset og administrativ ledelse skulle plasseres i Mandal. Plassering av øvrige administrative funksjoner skulle utredes videre med målsetting om kompetanse-arbeidsplasser i hele kommunen.

I løpet av høsten 2017 ble det vedtatt et styringsdokument og etablert tre delprosjekter: politisk organisering, kommuneplanens samfunnsdel og lokal identitet og kommunale symboler. Ny prosjektleder/rådmann ble tilsatt i november 2017 og presenterte i mars 2018 en skisse for Fellesnemda med forslag til den administrative prosjektorganisasjonen. Det ble da opprettet fire prosjektstyrer som deretter opprettet ulike delprosjekter under sitt ansvarsområde.



Figur 2.3: Overordnet administrativ organisering av nye Lindesnes (Nye Lindesnes kommune, 2018)

Som et eksempel på hvilken involvering og påvirkningsmulighet de ansatte hadde i prosessen med administrativ organisering, vil vi gjøre rede for hvordan prosjektstyret for Helse/omsorg organiserte arbeidet knyttet opp til organisering av fagmiljøet for tjenesteutvikling, fag-

kompetanseutvikling, innovasjon og systemansvar. Det ble opprettet et delprosjekt «Forvaltning og utvikling» med en prosjektleder og to deltakere som sikret representasjon fra alle kommunene som skulle slås sammen. Samtlige deltakere i delprosjektgruppen var ansatte med leder- og/eller fagansvar innenfor området. Delprosjektgruppen fikk et tydelig mandat fra prosjektstyret om å kartlegge nå- situasjonen, vurdere gevinster og komme med forslag til organisering av en rekke fagområder (Nye Lindesnes kommune, 2018)

For å utføre oppdraget knyttet til organisering av fagmiljøet for tjenesteutvikling, fag- og kompetanseutvikling, innovasjon og systemansvar opprettet delprosjektgruppen flere arbeidsgrupper sammensatt av flere ansatte fra alle tre kommunene som til daglig arbeidet med oppgaver innen de nevnte fagområdene. En fikk dermed til en bred involvering av ansatte på flere nivåer i organisasjonen. Arbeidsgruppene kartla hvordan de tre kommunene var organisert, innhentet erfaringer fra andre kommuner og vurderte fordeler og ulemper ved ulike måter å organisere fagmiljøet på og hvilke gevinster det gav.

Med bakgrunn i innspillene fra arbeidsgruppene leverte delprosjektet sitt endelige forslag til organisering av fagområdet til prosjektstyret i desember 2018. Anbefaling fra delprosjektet var at tjenesteutvikling, fag- og kompetanseutvikling, innovasjon og systemansvar ble plassert i en felles enhet sammen med forvaltning og koordinerende enhet. En anså dette som den mest hensiktsmessige organisasjonsmodellen for å oppnå Nye Lindesnes sin intensjonsavtale; og sikre kvalitet, effektivitet, innovasjon og god ressursutnyttelse og økonomistyring. Videre ble det trukket frem at en spredning av områdene/oppgavene ville kunne føre til ulikt fokus på utvikling og kompetanse, dårligere utnyttelse av ressursene og manglende kunnskap og kompetanse i forhold til overordnede styringsdokumenter og retningslinjer (Nye Lindesnes kommune, 2018).

I leveransen fra delprosjektet ble det trukket frem en rekke momenter som beslutningsgrunnlag for organisering av fagmiljøet (Nye Lindesnes kommune, 2018):

#### *Tabell 2.2: Utdrag fra prosjektleveranse Nye Lindesnes*

##### Fordeler

- ▶ Samlokalisering og felles utnyttelse av kompetanse og ressurser
- ▶ Tett samarbeid mellom fagutviklere og koordinatorene rundt fagområder for å sikre kontinuitet og utvikling i fag og implementering av fag
- ▶ Redusert sårbarhet ved ferie og annet fravær
- ▶ Kontinuitet og samlet fokus på fag og systemutvikling
- ▶ Forutsigbar og lik implementering av både fag og system



- ▶ Sikre at man er kontinuerlig oppdatert med hensyn til lover, forskrifter og retningslinjer
- ▶ Økt tilgjengelighet og tilstedeværelse på systemansvar - raskere å sette nye ting i system
- ▶ Samlet ressurser på systemansvarsområder og superbrukere på system som går på tvers av enheter og nivåer
- ▶ Økt samarbeid og nærhet mellom fagutviklere og systemansvarlige ved behov for endringer i system, maler, kodeverk m.m.
- ▶ En dør inn - forutsigbart for ansatte og ledere å vite hvem de skal henvende seg til ved ulike spørsmål rundt fag og system
- ▶ Motivatorer for hverandre – engasjerte medarbeidere i avdelingen – mer innovative
- ▶ Tverrfaglighet, helhetlig tenkning og økte muligheter for samhandling
- ▶ God faglighet og fokus på utvikling kan bidra til økt rekruttering av nødvendig fagkompetanse. Gjøre det attraktivt å søke jobb i kommunen.
- ▶ Felles opplæring og implementering – tid spart i avdelinger og en felles satsing på fag, likhet uavhengig av soner, avdelinger
- ▶ Sikrer bedre implementering inn i tjenesten. Forankring og drahjelp i enheten

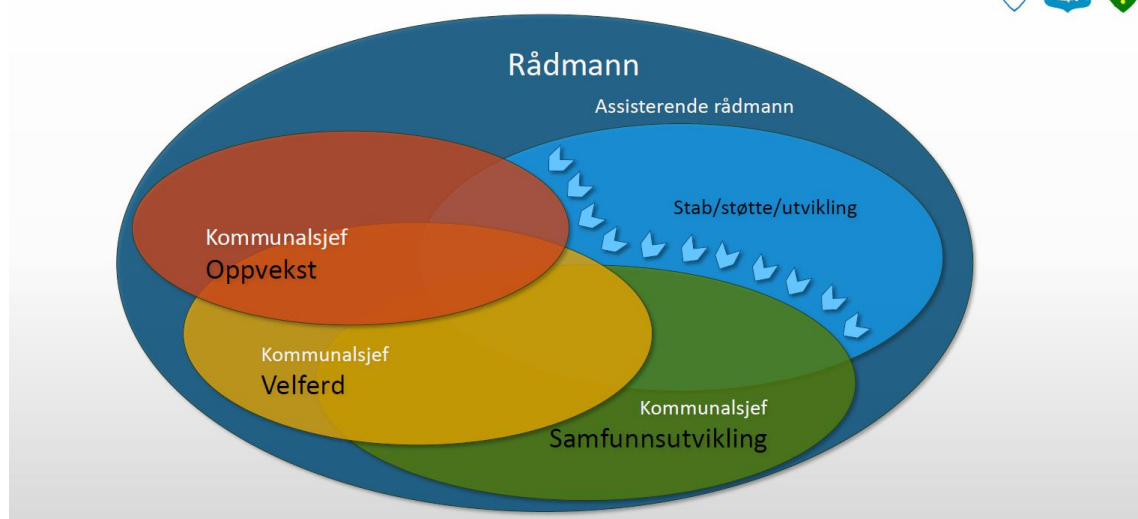
#### Ulemper

- ▶ Stort spenn i fagområde i enheten. Vanskelig for en enhetsleder å forme enheten og å holde seg oppdatert på fag, sentrale føringer, lovendringer og fokusområder.
- ▶ Mange ulike kulturer og fagområder som skal samles
- ▶ Avstand til tjenestestedene
- ▶ Ulik forståelse av prioritering når avstand mellom tjenesteyter og fagutvikler øker

Overordnet organisasjonskart for nye Lindesnes kommune ble avklart høsten 2018 og kommunalsjefer ble tilsatt/innplassert. Den enkelte kommunalsjef arbeidet så videre med organisering av sitt kommunalsjefområde. Den endelige beslutningen om opprettelse av tjenesteenheter innen hvert kommunalsjefområde ble tatt av rådmannens ledergruppe.

#### 2.3.4 Organisering av nye Lindesnes

Nye Lindesnes kommune er politisk organisert etter formannskapsmodellen. Administrativt har en valgt en matriseorganisering, se figur 2.4, hvor det aller meste av utviklingsressurser og stab- og støttetjenester er lagt inn under ansvarsområdet for assisterende rådmann. Her ligger alle funksjoner og ressurser knyttet opp til økonomi, regnskap, lønn- og personal og dokumentcenter. I tillegg er det lagt inn en rekke fagstillinger som skal ivareta koordinering og utvikling på tvers av de tre kommunalsjefområdene.



Figur 2.4: Fra «Organisering av stabs- og støttefunksjoner i Nye Lindesnes» (Lindesnes kommune, u.å.)

Innenfor de ulike kommunalsjefområdene er det etablert flere tjenesteenheter med hver sin enhetsleder som rapporterer direkte til kommunalsjefen. Enhetsleder har fag, personal og økonomiansvar for sin enhet. Det er litt ulikt hvordan en har valgt å organisere ressurser knyttet til fag- og kompetanseutvikling innenfor de ulike kommunalsjefområdene.

## 2.4 Oppsummering av hvordan kommunene vektla «robust fagmiljø» i beslutningsprosessene

I våre undersøkelser av de ulike dokumentene som beskriver arbeidet som ble gjort i forkant av beslutning om sammenslåing, har vi ikke funnet noen analyser eller utredninger som spesifikt beskriver beslutningsgrunnlag relatert til de ulike fagmiljøene ved en evt. kommunesammenslåing. Det som derimot vektlegges i saksfremleggene i både Songdalen og Lindesnes er at størrelse ansees som viktig for å løse spesialiserte oppgaver som kommunen har eller vil få ansvar for. Songdalen nevner Ekspertutvalgets anbefaling på minst 15 000 innbyggere og Lindesnes anser 22 000 innbyggere som et godt grunnlag for å levere tjenester av god kvalitet.

Etter at vedtak om sammenslåing var fattet ble det iverksatt bred involvering av fagmiljøene i begge kommunene. Arbeidsgruppene peker på flere gevinster med å samle fagressurser i ulike støtte- og stabstjenester. En av dem er at en antar det vil gi noen stordriftsfordeler fordi en kan utnytte ressursene bedre og at tjenesteproduksjonen får en bedre kvalitet. Videre pekes det på at en i større grad vil evne å være fremtidsrettet og innovativ, og at fagmiljøene vil bli mindre

sårbare ved fravær. En tror også at det vil bli lettere å rekruttere og kunne gi økt grad av spesialisering.

Med bakgrunn i at det tilsynelatende ser ut til at kommunene har basert mye av sine vurderinger på Ekspertutvalgets anbefalinger, vil det i neste kapittel bli viktig å få frem hva Ekspertutvalget har lagt i begrepet «robust fagmiljø» og hvilke undersøkelser de gjorde. I tillegg vil vi gjøre rede for momenter fra andre rapporter relatert til kommunesammenslåing som er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Videre ser vi at kartleggingene fra arbeidsgruppene som deltok i arbeidet med organiseringen av de nye kommunene, er viktig å ta med seg inn i vurderingen av hva som er med på å danne grunnlag for å gi innhold til begrepet «robust fagmiljø». Utfra de ulike undersøkelsene og kartleggingene vil vi i det neste kapittelet definere vår forståelse av begrepet og avklare hva vi velger å se på som kjennetegn på et «robust fagmiljø».

### 3.0 Robust fagmiljø

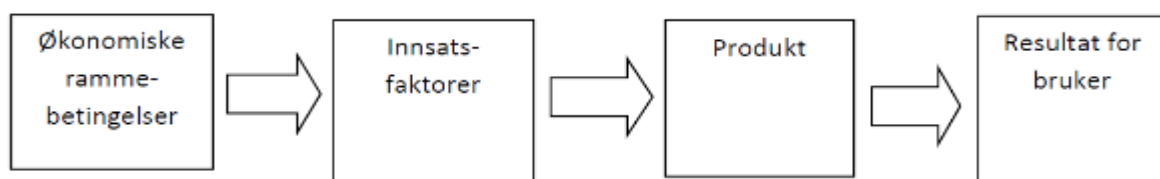
Formålet med dette kapitlet er å gjøre rede for hvilke momenter fra ulike dokumenter som er med på å danne grunnlag for å gi innhold til, og definere honnørordet «robust fagmiljø». Utfra dette definerer vi vår forståelse av begrepet og hva vi velger å se på som kjennetegn på et «robust fagmiljø».

#### 3.1 Robust fagmiljø utfra ulike nasjonale utredninger og undersøkelser

Regjeringens ekspertutvalg (2014) – Vabo-utvalget – utarbeidet 10 kriterier for å vurdere hvor godt kommunene ivaretar sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene var; tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring, og lokal identitet. Med utgangspunkt i dette, og ved gjennomgang av faglitteratur, fant Ekspertutvalget at en kommune bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god kommunestruktur. Det var hensynet til kapasitet og kompetanse som var Ekspertutvalgets viktigste begrunnelse for å fastsette en slik minstestørrelse for antall innbyggere. Med det som utgangspunkt forstår vi det dermed som at Ekspertutvalget først og fremst mente at «robust fagmiljø» betydde tilstrekkelig kapasitet og god kompetanse, og at dette igjen skulle bidra til bedre og mer robuste kommuner.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det gjennomført et prosjekt, med oppstart 2015, som hadde som formål å gjennomføre en nullpunktsmåling for å legge grunnlag for at det i ettertid kan evalueres om eller i hvor stor grad kommunereformen oppnådde sine mål (SØF, 2017).

I nullpunktsmålingen ble det tatt utgangspunkt i en enkel modell for kommunal tjenesteproduksjon. En slik modell, inspirert av Bradford og Oates (1969), er illustrert i figur 3.1.



Figur 3.1: «Produksjon av kommunale tjenester» (SØF, 2017, s.27)

Utgangspunktet for tjenesteproduksjonen er kommunenes økonomiske rammebetingelser. Med utgangspunkt i figuren viser de så til at øvrige steg i produksjonsprosessen er innsatsfaktorer, selve produksjonen av tjenesten, og så hvilket resultat som kommer frem for brukere.

De viser videre til at kommunereformen dermed vil kunne ha betydning for alle stegene i produksjonsprosessen. For det første vil kommunesammenslåinger påvirke størrelsen på fagmiljøene og derigjennom muligens evnen til å rekruttere medarbeidere med riktige kvalifikasjoner. For det andre vil kommunesammenslåinger kunne påvirke organiseringen av tjeneste-produksjonen ved at det for eksempel etableres flere spesialister innen noen fagområder, samtidig som det er flere ansatte som kan utføre de samme oppgavene og dermed blir tjenesteproduksjonen mindre sårbar ved fravær. Endringer i innsatsfaktorbruk og organisering vil påvirke tjenestene og derigjennom også resultatet for brukerne.

Som en del av nullpunktsmålingen inngikk også en landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen (NIVI, 2016). Rådmannsundersøkelsen viser til at det gjerne er sårbarhet, mulighet til å ha tilstrekkelig faglig kompetanse, og muligheten til å tenke videreutvikling, som er krevende for de minste kommunene. Dermed er dette også det de håper vil bli en eventuell gevinst ved en sammenslåing.

Videre så ble det i 2019 utarbeidet en rapport på bestilling av Kommunal- og moderniseringsdepartementet om gevinstrealisering ved kommunesammenslåing (Menon, 2019). Rapporten viser at noen av forventningene, og gevinstene, nettopp har vært et forsterket fagmiljø, særlig for de mindre kommunene (Menon, 2019, s.43). Det trekkes frem at sammenslåingene generelt har ført til økt mengde og bredde i kompetansebasen og at det har gitt et bedre tilfang av søkere til fagstillinger. I denne forskningen fremkommer det også at kommunesammenslåing vil medføre bedre kapasitet. Kapasitet omhandler blant annet det å ha tilstrekkelig fagpersonell, som sikrer at tjenestetilbudet blir bedre og mer likeverdig over hele landet, og som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunene.

Noe ytterligere detaljering av begrepet “robust fagmiljø” enn det som her er nevnt er vanskelig å finne i det som er fremmet på nasjonalt nivå i tilknytning til kommunereformen.

## 3.2 Robust fagmiljø utfra dokumenter som finnes på kommunalt nivå

I dokumentstudiet som er gjort i kapittel 2 fremkommer det at kommunene i liten grad utførte analyser eller utredninger som spesifikt beskriver beslutningsgrunnlag relatert til de ulike fagmiljøene ved sammenslåing til større kommuner. De momentene vi fant i dokumentstudiet var at både Songdalen kommune og Lindesnes kommune viste til utfordringene med henholdsvis små og sårbare fagmiljøer innen spesialiserte områder. De beskriver at i en liten kommune er det ofte kun en person som kan utføre en spesifikk oppgave, f.eks. systemansvar for ulike fagprogrammer. Ved fravær eller når noen slutter, vil dette kunne gi store utfordringer for driften. Videre antar begge kommunene at det vil gi bedre kvalitet ved å ha flere spesialister i stabstjenester. I dagens kommuner må ansatte gjerne være generalister, noe som kan gjøre det utfordrende å følge med på utvikling og endring innen de ulike områdene en har ansvar for. Det trekkes også frem noen konkrete fagområder som kommunen i dag opplever som krevende å håndtere alene, deriblant kommunal øyeblikkelig hjelp og oppgaver innen rus og psykiatri.

Samtidig så virker det som at Ekspertutvalgets anbefaling om fremtidig kommunestørrelse tas til etterretning, og stoles på. Det fremgår av beslutningsgrunnlaget i Songdalen at det er langt frem til Ekspertutvalgets måltall på 15 000 innbyggere for å kunne løse dagens oppgaver effektivt og utvikle de på en god måte for innbyggerne, lokalsamfunnet og næringslivet. Lindesnes kommune har også spesifikt trukket frem at de tror en størrelse på ca. 22 000 innbyggere er et godt grunnlag for å levere tjenester av god kvalitet og sikre næringsutvikling, blant annet ved å ha flere spesialister i stabstjenester.

I kapittel 2 har vi trukket frem eksempler på hvordan fagmiljøene var involvert i prosessen med organisering av ny kommune. I vurderingene deres fremkommer det flere mulige gevinster/ fordeler som kan knyttes opp mot et robust fagmiljø. Fellestrekkene er blant annet at det bør etableres fagmiljøer av en viss størrelse. Oppsummert så virker antatte konsekvenser av sammenslåingen å være, og som igjen vil føre til et mer robust fagmiljø:

- Bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser
- Redusert sårbarhet ved ferie og annet fravær – sikre kontinuitet
- Økt rekruttering av nødvendig fagkompetanse
- Mer attraktivt å søke jobb i kommunen
- Tverrfaglighet, helhetlig tenkning og økte muligheter for samhandling
- Større grad av utvikling og innovasjon

- God faglighet, større grad av spesialisering

Noe ytterligere detaljering av begrepet “robust fagmiljø” enn det som her er nevnt, er vanskelig å finne i det som er fremmet på kommunalt nivå. Vi kan heller ikke se at den enkelte kommune i særlig grad har gjort egne analyser i forhold til hvordan de opplevde kvalitet på egne fagmiljø.

### 3.3 Robust fagmiljø utfra slik fagmiljøene selv definerer det

I og med at kommunesammenslåingen direkte berører kommunens ansatte, forespurte vi 20 kollegaer i egne kommuner om hva de forbandt med begrepet «robust fagmiljø». Hver av de spurte skulle oppgi tre adjektiver de tenkte var mest beskrivende i forhold til spørsmålet.

Oppsummert så kom det inn følgende svar (personlig kommunikasjon, januar 2021):

- Lettere å rekruttere kompetanse, flere aktuelle søkere
- Forbedret fagkompetanse, sett i forhold til relevans, bredde og utviklingsmuligheter
- Stødig drift, med mulighet til å håndtere fravær, uforutsette hendelser/kriser
- Rom for (gjensidig) veiledning og støtte
- Distanse i saksbehandlingen til berørte parter
- Effektivitet
- Kvalitet
- Fornyelse/Innovasjon

### 3.4 Oppsummering og begrepsavklaring

Selv om vi ser at der er noe forskjellig detaljeringsform av hva som forklares som et robust fagmiljø på nasjonalt nivå, på kommunalt nivå og utfra fagmiljøene selv, så omhandler alle nivå allikevel mange fellestrekk. I tabell 3.1 har vi oppsummert det som er fremkommet i dette kapitlet på de forskjellige nivåene.

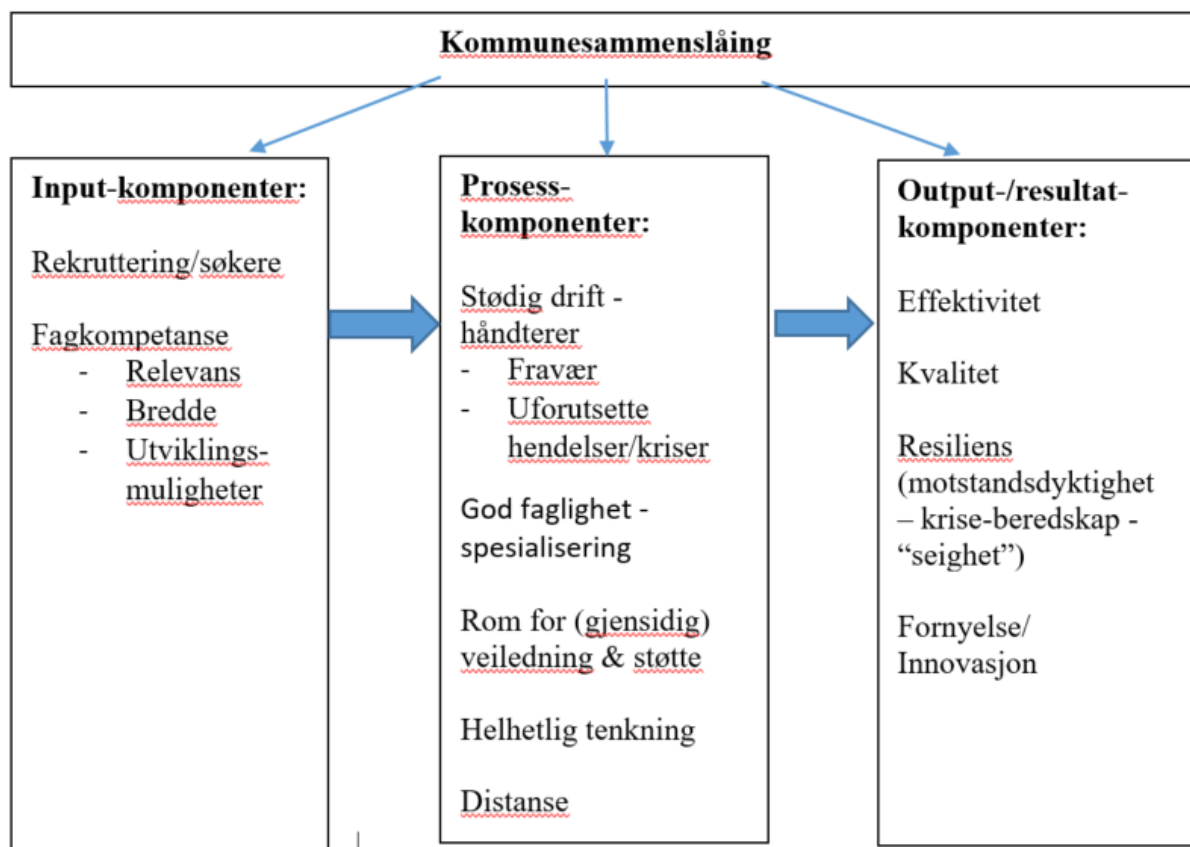
Tabell 3.1: Oppsummering av robust fagmiljø

Nasjonalt nivå	Kommunalt nivå	Fagmiljøene selv
Tilstrekkelig kapasitet	Mindre sårbare	Distanse i saksbehandling
God kompetanse	Flere spesialister	Stødig drift
Rekruttere med riktig komp	Bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser	Forbedret fagkompetanse (relevans, bredde, utvikling)
Mindre sårbarhet	Redusert sårbarhet	Rom for veiledning og støtte
Tilstrekkelig kompetanse	Økt rekruttering av kompetanse	Lettere å rekruttere kompetanse
Tenke videreutvikling	Mer attraktivt å søke jobb	Effektivitet
Forsterket fagmiljø	Tverrfaglighet	Kvalitet
Økt mengde og bredde i kompetansebasen	Helhetlig tenkning	Fornyelse / Innovasjon
Forsterket fagmiljø	Økt mulighet for samhandling	
Bedre tilgang av søkere til fagstillinger	Bedre utvikling og innovasjon	
	God faglighet - spesialisering	

Det som er fremkommet er viktige byggesteiner for vår presisering av begrepet «robust fagmiljø» og danner grunnlaget for å definere forståelsen av begrepet. Videre anser vi «robuste fagmiljøer» som et samlebegrep på en gruppe av gevinster en ønsket å oppnå ved kommunesammenslåingen. Når en omtaler gevinster, så er en metode for å systematisere gevinstene å ta utgangspunkt i modellen for kommunal tjenesteproduksjon som vi viser til i figur 3.1. Utgangspunktet for tjenesteproduksjonen er kommunens økonomiske rammebetingelser i form av skatteinntekter og statlige overføringer. Denne faktoren kan være påvirket av kommunesammenslåingen, men vi har valgt å ikke undersøke denne faktoren nærmere. Vårt fokus er å systematisere innsatsfaktorer, produksjonsfaktorer og resultater for brukerne utfra de funnene som har fremkommet i dokumentasjonen på de tre ulike nivåene; nasjonalt, kommunalt, og individnivå/kollega.

I figuren nedenfor representerer pilene de potensielle effektene en endring i struktur kan ha for kommunal tjenesteproduksjon, og det synliggjøres at kommunesammenslåing kan påvirke alle de ulike faktorene/komponentene i et slikt forløp.





Figur 3.2: Oppsummering av robust fagmiljø, og systematisering ift. begrepsforståelse

I figur 3.2 har vi definert og delt “robust fagmiljø” inn i kjennetegn/faktorer som bidrar til å synliggjøre de potensielle effektene kommunesammenslåing kan gi på ulike områder.

Kommunesammenslåing endrer komponenten kommunestørrelse, som er den uavhengige variabelen i vår undersøkelse. Robuste fagmiljøer er den avhengige variabelen, og det blir derfor viktig å få frem om disse variablene henger sammen og i tilfelle hvordan. Utfra en hypotese om at kommunesammenslåing har konsekvenser for et robust fagmiljø vil vi derfor undersøke faktorer systematisert i forhold til nevnte begrepsforståelse i figur 3.2.

Vi har nå definert hva vi velger å se på som kjennetegn på et robust fagmiljø, som igjen danner utgangspunkt for ytterligere operasjonalisering av begrepet ved utforming av konkrete spørsmål med svaralternativer i spørreundersøkelsen som foretas blant ansatte i de to kommunene (Jacobsen, 2018, s. 255). Problemstillingen vår handler om å undersøke om kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer. Det er derfor helt avgjørende å definere selve begrepet robuste fagmiljøer slik at teori kan brukes til å utvikle ulike hypoteser rundt endringer i robuste fagmiljøer.

## 4.0 Teoretisk grunnlag

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for relevant teori og teoretisk ramme som skal brukes til å utvikle ulike hypoteser rundt endringer i robust fagmiljø. Vi vil først og fremst vektlegge den såkalte Stjernemodellen (Galbraith et al., 2002) som et rammeverk for å analysere effekter av kommunesammenslåing, men også nevne annet teoretisk rammeverk som har betydning i forhold til om målsetting om et mer robust fagmiljø kan oppnås.

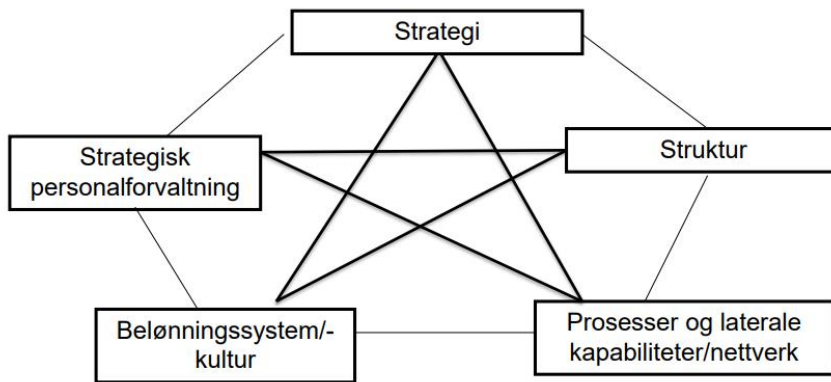
### 4.1 Organisasjonsdesign og kommunesammenslåing

Problemstillingen vår omhandler hvilke effekter kommunesammenslåingen har hatt i forhold til robuste fagmiljøer. Kommunesammenslåing medfører endringer i de berørte organisasjonene på mange områder. Det er derfor viktig å se helhetlig på en slik sammenslåing, og belyse ulike elementer som påvirkes ved en sammenslåing.

Organisasjonsdesign blir ofte sett på som et system for valg av organisasjonsstruktur, og som handler om bevisste handlinger mot valg av strategi, struktur, prosesser, belønningssystemer, og personal- og kunnskapsforvaltning. Den såkalte Stjernemodellen (Galbraith et al., 2002) er en helhetlig modell som kan benyttes for å beskrive en designprosess, men som også omhandler og ivaretar mer enn strukturen. Modellen kan slikt sett brukes som en overordnet teoretisk ramme for endringsprosesser og som grunnlag for å analysere effekter av endringer.

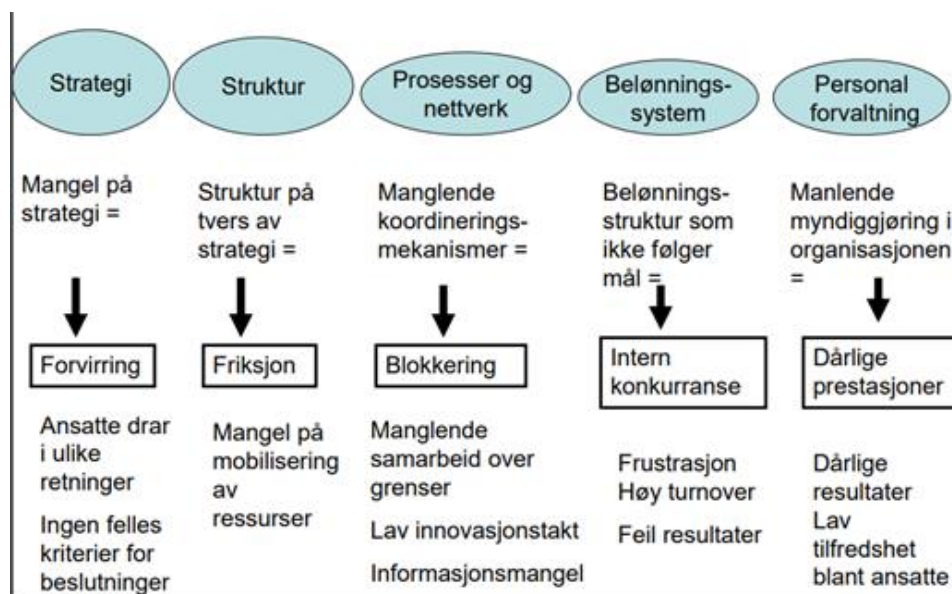
I modellen inngår fem hovedkomponenter knyttet til organisasjonsdesign. Når alle komponentene har tilpasset seg hverandre, så er organisasjonene mest effektive. De fem komponentene er som oppført i figur 4.1, og med gjensidig avhengighet av hverandre:

- Strategi; handler om visjon, formål og målsetting. Dette er selve grunnfundamentet i designprosessen, og øvrige punkt i modellen skal bygge opp om strategien.
- Struktur; handler om arbeidsdeling og koordinering, samt beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen.
- Prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk; handler om samhandling på tvers, team, og matrisestrukturer
- Belønningssystemer; handler om belønning, anerkjennelse, heder og ære
- Strategisk personalforvaltning; handler om hvilken kunnskap og ferdigheter som organisasjonsmedlemmer trenger for å nå organisasjonens målsetting.



Figur 4.1: Stjernemodellen til Galbraith (Galbraith et al., 2002, s.2)

Er der ubalanse i vektleggingen av de nevnte komponenter, så vil det føre til at organisasjonen og pågående prosesser lett vil kunne havne i ubalanse, og ikke nå ønsket resultat. Eksempler på dette er vist i figur 4.2.



Figur 4.2: Resultat av manglende fokus på organisasjonsdesign (Galbraith et al., 2002, s.5)

Med utgangspunkt i Galbraiths Stjernemodell må kommunen ha en plan for å lykkes med omorganisering. Hvis kommunen skal endre sin organisasjon må kommunen vite hva den skal endre, og hvordan den skal komme dit den ønsker.

Strategi handler om å gi organisasjonen retning. Det handler om visjon, formål og målsetting. Strategi utgjør grunnfundamentet i designprosessen. I kommunesammenslåingsprosessen ser

vi selve sammenslåingen som en strategi, med tro på å nå de nasjonale målsettingene ved sammenslåing. Det ble videre utarbeidet overordnede visjoner og målsettinger for de nye kommunene.

Struktur handler om valg knyttet til arbeidsdeling og koordinering - vertikal arbeidsdeling og horisontal koordinering. I tillegg handler det om hvor mye beslutningsmyndighet man vil gi til ledere og ansatte nedover i organisasjonen. Struktur kan hindre internt samarbeid og relasjoner. Ved en kommunesammenslåing vil størrelsen på kommunen, arbeidsdeling og koordinering, samt beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen endres, og dermed strukturen i organisasjonen. Det er forskjeller de to kommunene imellom i forhold til dette punktet når det gjelder størrelse, ellers så er strukturen i de to kommunene relativt lik. Den ene kommunen blir del av en ny kommune på ca. 22 000 innbyggere, og den andre blir en del av en ny kommune på ca. 110 000 innbyggere. Mulige konsekvenser av endret struktur vil vi ytterligere utdype i kapittel 4.2. Ved datainnsamlingen har det vært viktig å få frem hvordan ansatte opplever at deres arbeidsområde er påvirket av endring i struktur.

Prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk handler om samhandling på tvers, team, og matrisestrukturer, altså hvordan vi må koordinere, og hvordan integrering må være på tvers av grenser. Endring av struktur som følge av kommunesammenslåing vil stille krav til endret samhandling på tvers, team, og matrisestrukturer i forhold til slik det har vært for den enkelte i de tidligere kommunene. Det er i komponenten prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk en del av komponentene i robust fagmiljø passer inn. I samsvar med hva som fremkommer i figur 3.2 så faller alle prosesskomponentene inn i denne komponenten til Galbraith, og da tenkes det på stødig drift - håndtering av fravær og uforutsette hendelser/kriser, god faglighet – spesialisering, rom for (gjensidig) veiledning og støtte, helhetlig tenkning, og distanse i saksbehandlingen til den saken gjelder. Vi må anta at det er lettere å ha en stødig drift når fagmiljøene blir større, og det dermed ikke er slik at kompetansen innen fagfeltet i sin helhet er borte eksempelvis ved et sykefravær. Når flere personer jobber med samme fagfelt så vil vi også forutsette at det er lettere å spesialisere seg innen fagfeltet, og dermed at fagligheten totalt sett blir bedre. Det at flere har tilnærmet samme kompetanse gjør at det vil være lettere å søke veiledning og støtte i tvilssaker, slik at grunnlaget for beslutninger dermed blir best mulig faglig forankret. Videre vil en utvidet størrelse sikre at det blir større avstand til den som skal få en sak behandlet, slik at ikke en nærhet i form av kjennskap, bevisst eller ubevisst, vil påvirke resultatet av behandlingen. Hvordan dette som her er nevnt oppleves ivaretatt i ny organisasjon, vil dermed i vesentlig grad kunne påvirke effekten av

kommunesammenslåingen. I spørreskjemaet har vi derfor valgt å undersøke hvordan de ansatte opplever organisering av selve arbeidet i ny kommune, i forhold til slik det var innen sitt fagområde i tidligere kommune.

Belønningssystem er hvordan vi skal måle og belønne prestasjoner, eksempelvis for enkeltindivid, team eller avdeling. Ved kommunesammenslåingen ble det politisk besluttet at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingen, og alle skulle få beholde sin nåværende grunnlønn. I utgangspunktet så kan dette være en noe utfordrende målsetting, da mål ved fusjon, som vi kommer tilbake til i kapittel 4.2, ofte blant annet er kostnadsreduksjon. Ved at alle skulle være sikret videre oppgaver i ny organisasjon, så var der ingen raske gevinster å hente ved å skulle redusere den totale bemanningen. Det politiske vedtaket ble allikevel gjort, ut fra å sikre støtte fra de tillitsvalgte organisasjoner for gjennomføringen. Eventuelle personalmessige gevinster måtte i tilfelle komme på sikt, i form av naturlig avgang på grunn av alder og at ansatte begynte i andre stillinger. På denne komponenten kan vi ikke se at der er spesielle forskjeller de to kommunene imellom, og derfor er vi ikke direkte innom dette temaet i spørreundersøkelsen.

Strategisk personalforvaltning er hvordan valg av medarbeidere skal gjøres, og hvordan rolleutforming, ledelse, utvikling og støtte utformes. Den avgjør hvilken kunnskap og ferdigheter som organisasjonsmedlemmene trenger for å nå organisasjonens målsetting. Ved kommunesammenslåingen ble ny organisasjon utformet i tett samarbeid med de tillitsvalgte, og prosessen for utvelgelse til stillinger var partene samstemte om. Den enkelte skulle i utgangspunktet videreføres i tilsvarende stilling som det vedkommende hadde, og for en god del stillinger ble det også mulighet for å melde sin interesse, og der den best kvalifiserte ble innplassert. I samsvar med hva som fremkommer i figur 3.2 så faller alle input-komponentene inn i denne komponenten til Galbraith, og da tenkes det på rekruttering/antall søkere, og fagkompetanse i form av relevans, bredde og utviklingsmuligheter. Det var ved innplassering i ny kommune "rekruttering" til de nye stillingene ble gjort, og fagkompetanse på stillingene bestemt. Ved innplasseringsprosessen i ny kommune var, som allerede nevnt, en god del av rammene for hvem som skulle inn i de nye stillingene, og hvilken kompetanse disse personene hadde, allerede lagt. Det var allikevel slik at de små kommunene kom inn i mye større fagmiljø ved sammenslåingen, og at det dermed vil være naturlig å anta at bredde og relevans i fagkompetanse ble større etter sammenslåingen enn hva den hadde vært i tidligere kommune. Men vel så viktig som hva som skjedde i selve innplasseringen er kommunens videre arbeid med bevisstgjøring av nevnte input-komponenter i videre utvikling av

kommunene. Ved nyrekruttering er ikke kandidaters kompetanse “forhåndsbestemt” på samme måte som ved innplassering, og de nye kommunene må være bevisst hvilke utviklingsmuligheter som er mulig og nødvendig for å nå den strategiske målsettingen. I spørreundersøkelsen har vi valgt å undersøke hvordan de ansatte opplever samlet kompetanse i ny kommune, i forhold til slik det var innen sitt fagområde i tidligere kommune.

I samsvar med hva som fremkommer i figur 3.2 så omtaler vi også output-/resultat-komponenter, som effektivitet, kvalitet, resiliens og fornyelse/innovasjon, som en del av kjennetegn på robuste fagmiljø. Disse kjennetegnene på robust fagmiljø tenker vi ikke inngår i en spesiell komponent i modellen til Galbraith, men er en effekt av hvordan komponentene til Galbraith er balansert i forhold til hverandre ved endringer. Vi har i vår undersøkelse spurt om hvordan de tror brukerne de betjener merker resultatet av kommunesammenslåingen.

Ut fra det som nå er beskrevet, er det mye som tilsier at kommunene har forsøkt å ta hensyn til de fem hovedkomponenter knyttet til organisasjonsdesign i Stjernemodellen (Galbraith et al., 2002). De to sammenslåtte kommunene gjennomførte såpass likearta tiltak under sammenslåingsprosessen at det ikke er vesentlig forskjell mellom tiltakene under “strategi” og “belønningssystemer”, og derfor liten grunn til å tenke at dette har forskjellig effekt i forhold til robust fagmiljø for de to organisasjonene. Den uavhengige variabelen “struktur” påvirker dermed de to komponentene; “prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk» og “strategisk personalforvaltning” og som i sum danner den avhengige variabelen «robuste fagmiljøer». Samtidig må vi være bevisst at den uavhengige variabelen «struktur» kan være noe forskjellig kommunene i mellom, grunnet svært ulik størrelse på de to nye kommunene.

Som oppført i kapittel 1.2, vil vi teste ut følgende hovedhypotese:

- Sammenslåing av kommuner har gitt et mer robust fagmiljø

Det kan likevel være behov for å nyansere denne hypotesen en del i lys av funn fra annen organisasjonsforskning som omtales i neste avsnitt.

## 4.2 Nyanserte hypoteser om effekter av kommunesammenslåing

Fusjoner er den mest populære formen for organisatoriske endringer. En av grunnene for å gjennomføre en fusjon er for å oppnå synergier. Synergier kan defineres som den merverdi som skapes ved å slå sammen to eller flere organisasjoner, og som ikke er mulig å oppnå hvis

organisasjonene opererer hver for seg (Calipha et al., 2010). Det er sjelden kun ett motiv som er drivkraften. Roos mfl. viser at det er spesifikke motiver for fusjoner, og at det er; kostnadsreduksjoner, tilgang til ressurser, og læring og kunnskap (Roos et al., 2005). Men Calipha mfl. mener å kunne påvise at en tredjedel av fusjonene siden andre verdenskrig har vært mislykket, og over halvparten har vært middelmådige (Calipha et al., 2010). Det er derfor ikke selvsagt at en fusjonering av to eller flere kommuner vil føre til de ønskede resultatene, heller ikke når det gjelder mer robuste fagmiljøer.

Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose peker på, blant annet i boken *Det kommunale laboratorium* (Baldersheim og Rose (red), 2014), at der er lite empirisk belegg for at store organisasjoner alltid er mer effektive eller vellykkede enn små, og at der ikke er overveldende belegg for at store kommuner er mer leveringsdyktige enn små kommuner. Likevel er sammenslåing og økt størrelse det virkemiddelet det offentlig griper til i møte med uløste problemer, eller fremtidige utfordringer.

Baldersheim mfl. har en gjennomgang av argumenter for hva som taler for store og små kommuner (Baldersheim, mfl., 2003), og gjort en sammenfatning av dette, i samsvar med hva som fremkommer i tabell 4.1.

*Tabell 4.1: En sammenfatning av argumenter vedrørende kommunestørrelse (Baldersheim, H, mfl., 2003, s.6)*

<b>Argumenter for store kommuner</b>	<b>Argumenter for små kommuner</b>
• Stordriftsfordeler	• Byråkrati/transaksjonskostnader
• Utviklingskraft/funksjonell bærekraft/kompetanse & service-kvalitet	• Stifinner-/forsøksrollen
• Gratispassasjer-problemet/kollektiv handlekraft	• Effektivitet gjennom konkurranse/stemme med føttene
• Politisk pluralisme og interesse	• Nærhet/heimstad/identitetsanker

Som tabellen viser så kan det være noen viktige argumenter som taler for at større kommuner er en fordel. Samtidig så ser vi at mindre kommuner absolutt også har viktige argumenter om at “smått er godt”. Mindre kommuner gir eksempelvis mindre byråkrati og mindre transaksjonskostnader, oppleves som effektive, og gir en nærhetsfølelse.

Opstad, Leiv (2016) har tilnærmet samme tenkning når det gjelder små og store kommuner, som det Baldersheim m fl har. Opstad viser til at det er en misforstått oppfatning at det ofte kan være mye å hente ved å slå sammen virksomheter til større enheter. Han viser videre til at det ikke alltid er like lett å dokumentere denne synergieffekten.

Opstad viser til at små virksomheter som fusjonerer kan ha flere stordriftsfordeler, så som:

- Startkostnader er høye, og jo flere de kan fordeles på, desto lavere blir enhetskostnadene.
- Det er høy andel av kapitalkostnader knyttet til bygninger og utstyr, og det blir lavere gjennomsnittskostnader ved flere brukere.
- Ansatte får faste stillinger, og man er avhengige av tilgang på nok brukere for å utnytte kapasiteten
- Flere brukere gjør at fagpersonalet får mer erfaring og bidrar til at de kan bli mer effektive, altså de blir dyktigere til å gi det riktige tilbudet

Men stordriftsfordelene gjelder trolig bare til en viss grad, mener Opstad. Dersom en enhet blir for stor rammes den av stordriftsulemper. Eksempler på hva som kan tale til fordel for mindre enheter, kan være:

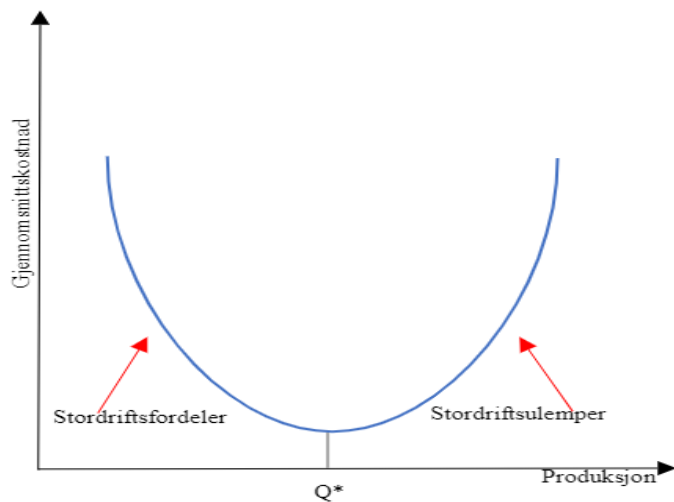
- Det er kortere kommandolinjer mellom topp og bunn, fra den som beslutter, til den som iverksetter. Tettere kontakt gjør at det kommuniseres bedre.
- Små enheter preges av god korpsånd. Faggrensene er ikke så faste, og personalet oppfatter seg som en samlet enhet. Det er lettere å se sammenhengen mellom egen innsats og resultatet for virksomheten.
- En oversiktlig organisasjon gjør at alle får godt innblikk i hva som foregår. Videre vil det bli lett synlig hvis noen sluntrer unna.
- Beslutninger kan tas raskere
- Mindre byråkrati og mer kunnskap om virksomheten gjør det lettere for ledelsen å treffe de rette avgjørelsene. Dette fører til bedre ressursutnytting og mulighet til å opprettholde en høy kvalitet på tilbudet.

Ifølge Leif Opstad så kan det konkluderes med at små virksomheter preges av bedre koordinering, kommunikasjon og arbeidsfordeling.

Som tabell 4.1 og påfølgende presentasjon viser, kan det bli et skjæringspunkt mellom hva som er for liten kommune, og hva som også kan være for stor kommune. Den mulige



overgangen fra stordriftsfordeler, til å kunne få stordriftsulemper, er forsøkt presentert i figur 4.3. Stordriftsulemper kan betraktes som punktet Q hvor gjennomsnittskostnadene øker i takt med produksjonsvolumet, slikt som vist i figuren.



Figur 4.3: Stordriftsfordeler og -ulemper (Opstad, 2016, s.64)

Med utgangspunkt i det som nå er skrevet, ser vi at det kan være både fordeler og ulemper knyttet til strukturendring ved en kommunesammenslåing. Som oppført i kapittel 1.2, så må vi være forberedt på at ønsket effekt om mer robuste fagmiljø ikke er oppnådd, og at en konsekvens av sammenslåingen kan være:

- Sammenslåing av kommuner har ingen effekt i forhold til et robust fagmiljø
- Sammenslåing av kommuner har gitt et mindre robust fagmiljø

Vi har derfor i vårt spørreskjema gitt som et mulig svaralternativ at kommunesammenslåingen ikke har noe effekt, eller har hatt negativ effekt, i forhold til et robust fagmiljø.

Vi har vist til, blant annet i figur 4.3, at der kan være muligheter for stordriftsfordeler, men også for stordriftsulemper. I kapittel 1.1, viser vi til regjeringens ekspertutvalg som mener de kan dokumentere at vi har for mange små kommuner - så små at ikke de kan levere god nok kvalitet for brukerne. Kommunens nåværende størrelse er en utfordring som er nevnt i både tidligere Lindesnes kommune og i tidligere Songdalen kommune. Regjeringens ekspertutvalg mener at det bør være et innbyggertall på minimum 15 000 innbyggere for å kunne levere tilfredsstillende tjenester, noe begge disse kommunen er langt ifra. Ved sammenslåing så blir

tidligere Lindesnes kommune en del av en ny kommune på ca. 22 000 innbyggere, mens tidligere Songdalen kommune blir en del av en kommune på ca. 110 000 innbyggere - altså en vesentlig forskjell på størrelsene.

Med utgangspunkt i den vesentlige forskjellen på antall innbyggere i de to nye kommunene og teori om stordriftsfordeler og stordriftsulemper fremstilt i figur 4.3, så blir hypotesen, som presentert i kapittel 1.2:

- Sammenslåing som medførte å inngå i en stor kommune har ført til et mindre robust fagmiljø enn sammenslåing som medførte å bli en del av en mellomstor kommune

Denne hypotesen vil vi ut fra gjennomført datainnsamling finne svar på ved at respondenter er spurt om hvilken kommune de kommer fra.

### 4.3 Ledelsesaspektet og mulige øvrige forskjeller som kan ha påvirket resultatet

Galbraiths Stjernemodell brukes som en overordnet teoretisk ramme for endringsprosesser og som grunnlag for å analysere effekter av endringer. I enhver endringsprosess er ledelse et viktig element (Jacobsen, 2012). Lotsberg (2014) viser eksempelvis, som vist i figur 4.4, til ledelse på følgende fire organisasjonsfunksjoner; integrasjon, entreprenørskap, administrasjon og produksjon, og hvor hver av funksjonene har forskjellig fokus.

	Indre forhold (mye oppmerksomhet innad)	Ytre forhold (mye oppmerksomhet utad)
Endring (få elementer er formelt definert)	<b>INTEGRASJON</b>	<b>ENTREPRENØRSKAP</b>
Stabilitet (mange elementer er formelt definert)	<b>ADMINISTRASJON</b>	<b>PRODUKSJON</b>

Figur 4.4: Ledelse i forhold til ulike organisasjonsfunksjoner (Lotsberg, 2014, s.136)

Når det gjelder integrasjon, så skriver Lotsberg (2014), at dette er en funksjon som i hovedsak retter seg mot indre forhold og endring. Det dreier seg om å skape oppslutning blant medarbeiderne om felles mål, støtte og inspirere dem, og tilrettelegge samarbeidsforhold og arbeidsmiljø i organisasjonen. Videre skriver han, med henvisning til Strand (2007), at en ledelse, og dermed også organisasjonen, vil ha forskjellige styrker innen de fire nevnte funksjoner, og at dermed noen funksjoner i mindre grad vil bli ivaretatt. Ved en

kommunesammenslåing antar vi at integrasjon er en vesentlig lederfunksjon som må ivaretas, og at også den enkelte leder vil merke i hvilken grad dette har lyktes.

I kommunesammenslåingsprosessene var mange ledere med som delprosjektledere, mens en del fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene var deltagere i arbeidsgrupper. Innenfor de fleste tjenesteområder ble det større endringer i organisering for fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene enn det ble for lederne. Fagrådgiverne og saksbehandlere inngikk i større enheter, avdelinger eller team enn de gjorde tidligere, og de kan dermed ha fått større endringer i sine arbeidsoppgaver enn det lederne har fått.

Mange ledere har fortsatt som leder for samme avdeling eller enhet som tidligere, men samtidig inngår lederen sannsynligvis i en mye større ledergruppe enn tidligere, noe som også for ledere kan ha medført en endring. En annen forskjell i de nye strukturene er at lederne tidligere hadde fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene nærmere, både organisatorisk og i forhold til fysiske avstander. Det var mulig å etterspørre mer samlet fagkompetanse hos en og samme ansatt, mens det nå er mere spesialisert oppgavefordeling, og ledere må dermed forholde seg til flere ansatte for å få råd og veiledning.

Totalt sett tenker vi at ledere er de som i størst grad har kunnet merke eventuelle forskjeller i robust fagmiljø ved kommunesammenslåing. Det må forutsettes at lederne har et større ansvar enn øvrige ansatte, har større oversikt, og har en mer helhetlig forståelse av den situasjonen de selv er en del av. Dermed bør ledere også kunne vurdere gjennom sin daglige drift hvordan det fagmiljøet de selv er en del av fremstår, og om dette er blitt mer robust etter kommunesammenslåingen.

Utfra de forskjellige momentene som nå er nevnt, tenker vi det er relevant å undersøke om ledere opplever endring i robust fagmiljø i større eller mindre grad enn de som ikke er ledere. Vi har derfor med et spørsmål i undersøkelsen vår som kan avdekke om det er forskjeller mellom ledere og ansatte i gruppen for fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene i forhold til opplevd effekter av kommunesammenslåingen. Som oppført i kapittel 1.2, vil vi teste ut følgende hypotese:

- Ledere vil oppleve et mer robust fagmiljø enn øvrige ansatte som er med i undersøkelsen

For å kunne vurdere mulige øvrige forskjeller som kan ha påvirket resultatet om robust fagmiljø har vi tre kontrollspørsmål, som nevnt i kapittel 1.2.

Et av disse kontrollspørsmålene er hvilket tjenesteområdene den enkelte tilhører; Oppvekst, Helse, Teknisk eller Sentraladministrasjon/Kultur/Annet. Som det fremkommer av kapittel 2 hadde de tidligere kommunene mange likhetsrett, og de to nye kommunene har tilnærmet lik organisering etter sammenslåingen.

I kapittel 2 har vi også redegjort for prosessene ved selve sammenslåingen i de to kommunene. Utfra studie av dokumenter fremkommer det at prosessene har vært håndtert tilnærmet likt i de to kommunene. Vi anser derfor at trekk ved sammenslåingsprosessene ikke er et element som påvirker den uavhengige variabelen som vi tidligere i dette kapittelet har definert til å omhandle struktur – kommunestørrelse. Vi har allikevel valgt å ta med to spørsmål i spørreundersøkelsen vår som kontrollspørsmål i forhold til dokumentstudiet vi har gjort. Vi har spurt om sammenslåingsprosessen er opplevd som god, varierende, eller mindre god. Likeledes har vi i vår spørreundersøkelse spurt om opplevd grad av endring i ny stilling, hvor alternativene var; ingen vesentlig endring, noe endring, eller stor endring.

I analysen av funn vil vi dermed kunne gjøre ytterligere vurderinger i forhold til robust fagmiljø når det gjelder våre kontrollspørsmål:

- Har tjenesteområde du tilhører hatt betydning for opplevelsen av robust fagmiljø?
- Har trekk ved sammenslåingsprosessen hatt betydning?
- Har grad av endring i egen stillingen i ny kommune hatt betydning?

#### 4.4 Oppsummering

Oppsummert kan vi si at kommunesammenslåingen først og fremst påvirker komponenten “struktur”, og der samlebegrepet “robust fagmiljø” berører komponentene “prosesser og kapabilitet/nettverk” og “strategisk personalforvaltning”. I figur 3.2 har vi som allerede nevnt delt “robust fagmiljø” inn i kjennetegn/faktorer, som dermed bidrar til å konkretisere hva innholdet i komponenten “prosesser og kapabilitet/nettverk” og “strategisk personalforvaltning” kan være. Samtidig er det viktig at det ved endringer i de nevnte komponenter gjøres vurdering og balansering av øvrige komponenter i den gjennomgatte Stjernemodellen (Galbraith et al., 2002, s.2).

I neste kapittel skal vi se på hvilken metodisk tilnærming vi vil bruke for å få svar på våre forskningsspørsmål. Senere vil vi med utgangspunkt i valgte hypoteser drøfte de empiriske funnene av vår undersøkelse opp mot teorien.

## 5.0 Metodisk tilnærming

I dette kapittelet vil vi redegjøre for hvilke forskningsmetoder som er valgt, hvordan forskningen gjennomføres, og hvorfor vi anser dette metodiske opplegget som best egnet til å belyse forskningsspørsmålene våre.

### 5.1 Metodevalg

Vi kan skille mellom tre ulike typer forskningsdesign som kan sees på som fremgangsmåte eller plan for undersøkelsen som skal foretas. Eksplorativt design går ut på å få en dypere forståelse av det fenomenet en undersøker (Jacobsen, 2018, s. 79-80). Deskriptivt design innebærer å beskrive det fenomenet som studeres, hvor forskeren har en grunnleggende forståelse av problemstillingen (Jacobsen, 2018, s. 82). Kausalt design omhandler det å kartlegge årsak- og virkningsforhold mellom flere variabler (Jacobsen, 2018, s. 83). Vi har valgt å benytte et kausalt design da vi har en problemstilling som er klart definert på forhånd og vi har relativt god kunnskap om fenomenet. Videre ønsker vi å studere sammenhengen mellom størrelsen på kommunene, og opplevelsen av robuste fagmiljøer. Vi har valgt å se på årsak og virkning mellom kommunestørrelse som en uavhengig variabel, og robust fagmiljø som en avhengig variabel. Videre vil vi foreta en teori- og hypotesetesting ved å studere teori om sammenhenger mellom struktur og prosesser, og innhente primærdata fra kommuneansatte som har vært eksponert for endring av kommunestørrelse. Dette betyr at vi har en forskning basert på tolkning av empirisk data som vurderes opp mot teori.

Vi har vurdert det som hensiktsmessig å benytte en kombinasjon av kvantitativ/statistisk survey og sammenlignende casestudier. Hensikten er å sjekke ut i hvilken grad ansatte fra to ulike kommuner opplever et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåing. Vi vil undersøke relativt mange enheter i de to kommunene, men ha få variabler, altså et ekstensivt undersøkelsesopplegg. Ved å undersøke mange enheter i de to kommunene vil vi kunne få en mer presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og hyppigheten av fenomenet.

Opgaven dreier seg om kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer i to ulike organisasjoner og innenfor ulike avdelinger/fagområder. Antallet respondenter i de to kommunene vil være relativt høyt. En tilnærming med bruk av kvalitativ metode og/eller observasjon ville vært tidkrevende. Kvalitative data vil i mindre grad være basert på faste kriterier som gjør det mulig å sammenlikne funnene på tvers av organisasjoner og fagområder. Det siste er en viktig forutsetning ut fra oppgavens problemstilling og derfor

gjennomføres en empirisk kvantitativ undersøkelse basert på en spørreundersøkelse med faste svar alternativer. Vi er ikke interessert i enkeltindividet, men det er først og fremst summen av enkeltindividenes oppfatninger vi ønsker å studere – hva et flertall eller et mindretall mener om en sak. Ulempene med kvantitativ metode er at informantene blir påtvunget svar gjennom spørsmål og svar alternativer, noe som stiller store krav til utforming av spørreskjemaet slik at det oppleves som relevant og forståelig for de ulike ansatte. Ved å benytte en kvalitativ metode ville vi hatt større anledning til å introdusere emnet, og sikre at informantene forstod problemstillingen vår. På en annen side kunne dette gitt oss utfordringer ved at informantene våre arbeider i samme kommune som oss, og en slik nærhet kunne påvirket evnen til analytisk arbeid.

Oppgaven vår har i tillegg et innslag av kvalitativ metode da vi har gjennomført dokumentstudier for å avklare begrepet «robust fagmiljø» og kunne gjøre rede for de to sammenslåingsprosessene. Vi har vurdert om det hadde vært hensiktsmessig å ytterligere kombinere kvalitativ metode med kvantitativ metode ved å «åpne opp» spørreskjemaet. Vi kunne lagt inn noen åpne spørsmål som respondenten kunne ha svart på med sine egne ord, noe som hadde kunnet gi oss større nyanserikdom i besvarelsen. Vi har vurdert at vi vil få tilstrekkelig informasjon til å kunne besvare problemstillingen ved å innhente data gjennom spørreundersøkelse med faste svar alternativer og i tillegg legge inn en åpen rubrikk etter hver spørsmålsgruppe med rom for kommentarer eller tilleggsopplysninger fra informantene. På denne måten sikrer vi at relevant informasjon som informantene innehar kommer frem, samtidig som alle spørsmål kan kategoriseres etter svaralternativene.

For å sikre en større grad av pålitelighet kunne vi ha valgt å innhente informasjon fra Statsforvalteren ved å ta for oss årsrapportene for tilsynssaker for 2020 og 2019 for et utvalg av små og store kommuner. Dette er standardiserte rapporter som kunne gitt oss en objektiv kontroll i forhold til å vurdere faglig robusthet i små og store kommuner. Vi har valgt å ikke innhente slik informasjon, og er bevisst på at dette kan være en mulig svakhet knyttet til resultatene av vår undersøkelse.

## 5.2 Innsamling av data

Vi vil her beskrive hvordan vi har gått frem for å gjennomføre dokumentstudier og innhente de empiriske dataene.

### 5.2.1 Dokumentstudier

Med utgangspunkt i informasjon på regjeringens nettside har vi gjort en grundig kartlegging av hva som finnes av dokumentasjon på nasjonalt nivå vedrørende kommunesammenslåingsprosessen (Regjeringen, 2020). Solberg-regjeringen presenterte i sin politiske plattform i 2013, Sundvolden-plattformen, grunnlaget for en kommende kommunereform. Vi har studert proposisjonene til Stortinget, Prop.95 S (2013-2014) og Prop.96 S (2016-2017) og ulike rapporter utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De viktigste rapportene har vært Regjeringens ekspertutvalg – Vabo-utvalget - sin sluttrapport «Kriterier for god kommunestruktur» fra 2014, SØF-rapport nr. 01/17 «Nullpunktsmåling», NIVI Rapport 2016:5 «Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen» og MENON-publikasjon nr. 94/2019 «Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing». I det videre arbeidet har vi benyttet hjemmesidene og saksarkivene til tidligere Lindesnes kommune og tidligere Songdalen kommune for å kartlegge hvilken dokumentasjon som finnes på kommunalt nivå. Vi har gjennomgått de aktuelle saksfremstillingene og vedtak som omhandler kommunesammenslåingsprosessene, frem til beslutning om sammenslåing forelå. Vi har så gjort oss kjent med saksbehandlingen og vedtak fra Fellesnemdene i de to kommunesammenslåingsprosessene.

### 5.2.2 Utvalg av respondenter

Spørreundersøkelsen er foretatt hos ansatte i tidligere Lindesnes kommune (ca. 4600 innbyggere) og Songdalen kommune (ca. 6500 innbyggere) - altså kommuner som var omtrentlig like store. Lindesnes kommune slår seg sammen med tidligere Marnardal kommune og Mandal kommune, og blir totalt ca. 22 000 innbyggere. Songdalen kommune slår seg sammen med tidligere Søgne kommune og Kristiansand kommune, og blir totalt ca. 110 000 innbyggere. Lindesnes kommune slår seg sammen med andre kommuner som nå gjør at de tilhører en kommune som er omtrent fem ganger så stor som tidligere, mens Songdalen kommune slår seg sammen med andre kommuner som nå gjør de tilhører en kommune som er omtrent 17 ganger så stor som tidligere. Vi har valgt ut disse to kommunene for å kunne sammenligne en mellomstor kommune og en stor kommune, ved å beskrive om ansatte fra tidligere Lindesnes kommune og Songdalen kommune opplever endring i forhold til faglig robusthet.



Vi vil benytte oss av respondenter som i dag arbeider som ledere, fagrådgivere/saksbehandlere eller i støtte- og stabstjenestene, og som hadde tilnærmet lik stilling i tidligere kommuner. Undersøkelsen vil gi oss kunnskap om de opplever et mer robust fagmiljø innen sitt fagområde. I tillegg ønsker vi å få frem om ledere som betjenes av fagrådgivere/saksbehandlere opplever fagområdene som mer robuste enn hva de opplevdes å være i tidligere kommuner.

Med ledere så menes alle som har ansvar for fag, personal og økonomi, dvs. virksomhetsledere og avdelingsledere, f.eks. rektorer, barnehageledere, leder for tekniske tjenester og ledere for helse- og omsorgstjenester. Begrunnelsen for å ta med flere nivåer av ledere er fordi det ansees som viktig å få med flest mulig informanter. Med fagrådgivere/saksbehandlere og ansatte som arbeider i støtte- og stabstjenester inkluderer dette alt personale som bidrar som lederstøtte opp mot fag, personal og økonomi. De kan være litt ulikt organisert, noen ligger direkte plassert i tjenesteenhetene, mens andre er plassert i rådmannens felles støtte- og stabstjenester.

Begrunnelsen for å velge ut disse gruppene av ansatte er at vi anser dem som velegnede og relevante grupper utfra problemstillingen. Flere av disse har opplevd store strukturendringer ved at virksomheter/enheter har blitt endret i størrelse og innhold. Videre har flere ansatte i rådgiver-/saksbehandlerstillinger og i støtte- og stabstillinger, blitt en del av et mye større fagmiljø, og noen har også fått mer spissede oppgaver og ansvar enn det de hadde tidligere. Den enkelte ansatte i skole, barnehage og helse- og omsorgstjenester har derimot stort sett fortsatt arbeidet på samme avdeling med det samme kollegium som de hadde tidligere. Bakgrunnen for dette er at intensjonsavtalene for de to kommunesammenslåingene var tydelige på at alle skoler, barnehager og helse- og omsorgslokasjoner skulle fortsette som tidligere.

I tabell 5.1. fremkommer antall respondenter fordelt på kommune, tjenesteområde og type stilling (ledere/andre) som fikk tilsendt spørreundersøkelsen.

Tabell 5.1: Respondenter som har fått tilsendt spørreskjema

	Støtte – og stab, kultur og annet		Helse- og omsorg		Oppvekst		Teknisk		Sum
	Ledere *	Andre **	Ledere	Andre	Ledere	Andre	Ledere	Andre	
<b>Songdalen</b>	4	10	9	5	8	5	5	11	<b>57</b>
<b>Lindesnes</b>	2	15	6	6	5	8	3	8	<b>53</b>
<b>Sum</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>110</b>

\*Ledere: Alle som har ansvar for fag, personal og økonomi

\*\*Andre: Fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte som arbeider i støtte- og stabstjenester

### 5.2.3 Datainnsamlingen

Undersøkelsen ble gjennomført ca. 1,5 år etter at kommunesammenslåingen var gjennomført. Vi har funnet frem til respondentene ved å skaffe til veie en oversikt over navnene og funksjonene på alle ansatte som arbeidet som fagrådgivere, saksbehandlere, i støtte- og stabstjenestene og som ledere, i tidligere Lindesnes og Songdalen kommuner. Videre har vi så avklart hvem av disse som har tilnærmet lik stilling i ny kommune. Vi har fått bistand fra personalavdeling/rådgiver i kommunene til å kvalitetssikre listene og det er avklart med kommunens ledelse at spørreskjemaet sendes ut til de aktuelle respondentene.

Ved kvantitative studier må kategorisering og presisering av sentrale begreper gjøres før den empiriske undersøkelsen kan utføres (Jacobsen, 2018, s. 251). Det innebærer at vi har lagt stor vekt på å finne frem til de begrepene som kan definere et robust fagmiljø utfra dokumenter som finnes på hhv. nasjonalt og kommunalt nivå i forbindelse med kommunesammenslåingsprosessen. I tillegg har vi forespurt kollegaer om hva de legger i begrepet robust fagmiljø. En utfordring, som kan påvirke presiseringen vår av begrepet robust fagmiljø, var at begrepet ikke var veldig tydelig definert. I de kommunale dokumentene var det ikke mange vurderinger vedrørende robuste fagmiljøer i de overordnede dokumentene. Men når vi fikk tilgang til ulike arbeidsgruppers dokumenter som dannet grunnlag for å

komme med innspill til hvordan de nye kommunene burde organisere avdelinger og enheter, ser vi tydelig at ulike begreper som kan knyttes til faglig robusthet fremkommer i stor grad.

For å forhåndskategorisere begrepene som vi har lagt til grunn for å vurdere faglig robusthet, har vi brukt modell for kommunal tjenesteproduksjon inspirert av Bradford og Oates (1969). Modellen er delt inn i input-komponenter, prosess-komponenter og output-/resultat-komponenter. Vi har brukt disse tre typene komponenter som utgangspunkt for utarbeidelse av spørreskjemaet med lukkede svaralternativer som er egnet til å svare ut de faktorene vi har lagt til grunn for å kunne vurdere et robust fagmiljø.

Vi har lagt inn en skala på 1-5 for å få frem ulike nyanser vedrørende respondentenes opplevelse av faglig robusthet. I tillegg har vi lagt inn svaralternativ for «vet ikke» for å forhindre at respondenter som ikke har en formening om temaet tvinges til å avgi et standpunkt. Det vil kunne gi feil datagrunnlag og alternativ «vet ikke» er dermed med på å sikre at vi får et riktigere resultat på undersøkelsen vår. (Jacobsen, 2018, s. 272)

Etter utarbeidelsen ble spørreskjemaet testet på fem respondenter som arbeider i en kommune der det også har vært gjennomført kommunesammenslåing. Vi fikk da luket ut eventuelle feil, oppklart uklarheter og kontrollert at det tekniske fungerte. (Jacobsen, 2018, s. 276)

Vi har undersøkt om det finnes andre undersøkelser som er foretatt innen samme tema, for å kunne benytte oss av «ferdigvaliderte» operasjonaliseringer. Det vi har funnet frem til er KMDs nullpunktsmåling som ble utført i forkant av vedtak om kommunesammenslåinger hvor rådmannsundersøkelsen inngår som en del. Vi kan ikke se at spørsmålsstillingene i disse undersøkelsene er direkte overførbare til vår undersøkelse.

#### 5.2.4 Gjennomføring av spørreundersøkelsen

Med bakgrunn i utarbeidet spørreskjema og oversikt over antall respondenter i hver kategori etablerte vi kontakt med NSD (Norsk senter for forskningsdata) for vurdering av om vår undersøkelse trengte godkjenning for behandling av personopplysninger. Siden vi ønsket å dele respondentene inn i flere kategorier; om de er ledere eller ikke, og inndeling i forhold til hvilket fagområde de tilhører, ble det mulighet for flere sammenstillinger av data med færre enn fem respondenter. Dette krevde at undersøkelsen vår måtte godkjennes av NSD før utsendelse til respondentene.

Spørreskjemaet er web-basert og sendt ut til den enkelte respondent via deres kommunale mailadresse med lenke til skjema i programmet SurveyXact. Vurderingen vår var at aktiv utsending av lenke i mail gjør det enkelt å svare. (Jacobsen, 2018, s. 277). Ved å sende mailen fra vår egen kommunale mailadresse sikret vi at den ikke gikk i mottakerens «søppelpost», noe som ville vært en risiko ved å bruke utsending av undersøkelsen direkte fra SurveyXact. Vi fikk samtidig sikret at det ble gitt felles informasjon om selve undersøkelsen til alle respondentene. I mailen oppgav vi relevant informasjon om undersøkelsen; hensikten med undersøkelsen, de viktigste temaene, hvem som er utvalgt som respondenter og hvorfor, tidsfristen for å svare og at undersøkelsen er godkjent for utsendelse av ass. rådmann i Lindesnes kommune og organisasjonsdirektør i Kristiansand kommune. (Jacobsen, 2018, s. 282). I tillegg la vi med et vedlegg til mailen med ytterligere informasjon om personvern og lagring av data.

Den web- baserte datainnsamlingsmetoden gjorde det mulig å sende ut spørreundersøkelsen på det tidspunktet som passet for oss. Vi ba om svar så fort som mulig, men satte samtidig en frist for svar, da en av svakhetene ved web- baserte datainnsamlinger er frafall. Vi ønsket å oppnå en høyest mulig svarprosent og sendte derfor ut en påminnelse til alle respondentene den dagen svarfristen gikk ut. For å tilstrebe en ytterligere minimering av frafallet valgte vi å sende ut en siste mail med oppfordring om sende inn svar innen neste dag. Deretter stengte vi undersøkelsen slik at svarprosenten ble endelig. Den gruppen av respondenter vi har i vårt utvalg anser vi som ressurssterke i forhold til at de alle benytter data i sitt daglige arbeid. Vi har derfor ikke gjort noen ekstra tiltak for å forhindre et systematisk skjevt frafall. (Jacobsen, 2018, s. 280)

Ved å sende ut spørreskjemaet som lenke i mail sikret vi at respondentene i størst mulig grad opplevde anonymitet. (Jacobsen, 2018, s. 279). Det har vært et viktig element for oss siden vi arbeider i samme kommune som respondentene våre.

## 5.3 Analyse og tolkning av data

Vi vil her redegjøre for hvordan vi vil teste hypotesen vår og de ulike utfallene vi anser som mulige alternativer. Valg av undersøkelsesopplegg har stor betydning for oppgavens validitet og reliabilitet (Jacobsen, 2018, s. 16-17). Vi vil derfor også gjøre noen vurderinger av hva som er styrkene og svakhetene ved de data vi benytter og få frem hvilke konsekvenser dette kan ha for analysen og testing av hypotesen.

### 5.3.1 Hvordan teste hypotesen?

Undersøkelsesopplegget vårt for å teste hovedhypotesen om at kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer, er en statistisk hypotesetesting hvor vi har undersøkt om den uavhengige variabelen, kommunestørrelse, varierer sammen den avhengige variabelen, faglig robusthet. Vi forventer at det i begge de sammenslåtte kommunene har blitt et mer robust fagmiljø. Men det kan også tenkes at transaksjonskostnadene på et tidspunkt blir så store at det ikke lengre er samvariasjon mellom størrelse og robuste fagmiljøer. Det kan medføre ingen effekt i forhold til robust fagmiljø eller at fagmiljøet har blitt mindre robust.

Tidsperspektivet som har vært siden kommunesammenslåingen, og frem til undersøkelsen ble foretatt, er omtrent 1,5 år. Utgangspunktet for den videre analysen vil dermed først og fremst dreie seg om input- og prosess-komponentene, da det har vært noe kort tid for å kunne analysere og måle output-/resultat-komponenter. Men vi har allikevel stilt spørsmål som omhandler output-/resultat-komponenter, for å se om de som får undersøkelsen har et inntrykk også her.

### 5.3.2 Validitet

Intern gyldighet – kausalitet, handler om å vurdere om det er dekning i innsamlet data for konklusjoner mellom årsak og virkning. I vårt undersøkelsesopplegg har vi innhentet svar fra mange enheter (informanter) i to ulike kommuner som gjør at vi ved hjelp av statistiske metoder kan undersøke hvordan ulike fenomener varierer sammen – hvordan varierer faglig robusthet i forhold til variasjon i størrelse. Vi tenker at undersøkelsen vår kan benyttes til å uttale oss kausalt vedrørende sammenhengen mellom størrelse (uavhengig variabel) og faglig robusthet (avhengig variabel). Spørsmålene vi stiller til informantene har en implisitt kausal struktur gjennom at vi ber dem om å sammenligne tidligere og nåværende situasjon. Men samtidig er det viktig å være klar over at undersøkelsen bare vil tilfredsstillende et av kravene til

kausaltet innenfor varianstilmærmingen, samvariasjon mellom størrelse og faglig robusthet. I kapittel 2 har vi beskrevet at organisering i de to kommunene og selve sammenslåingsprosessene var nokså like. Vi anser derfor at det er kontrollert for andre forhold som kunne ha påvirket fagmiljøene ved kommunesammenslåingen.

Ekstern gyldighet – generalisering, handler om å vurdere om det er dekning i innsamlet data for å gjøre noe som i utgangspunktet er spesifikt til noe allmenngyldig (Jacobsen, 2018, s.89). Det undersøkelsesopplegget vi har valgt er en kombinasjon av kvantitativ/statistisk survey og sammenlignende casestudier. For en casestudie er utgangspunktet at det finnes et stort antall enheter, en populasjon, man burde ha undersøkt, i dette tilfellet alle små kommuner som har slått seg sammen til større kommuner. Vi tar et utvalg av denne populasjonen, to kommuner, som består av case fra ulike kontekster. Vi sammenligner disse to casene og vil dermed kunne få frem om det å bli en del av en større kommune generelt fører til opplevd forbedring av robust fagmiljø blant respondentene. I tillegg vil vi få frem om forskjellen på størrelsen i de nye kommunene kan knyttes til forskjeller i opplevd forbedring av robust fagmiljø. De to sammenslåingscasene vi undersøker ser vi kan ha mange fellestrekk med sammenslåingssituasjoner ellers i landet. Det gjelder både i forhold til størrelse på kommunene, geografi, areal og vedtaksprosessene, og spesielt der distriktskommuner ble slått sammen med bykommuner. Med bakgrunn i dette anser vi våre case som case av sammenslåingsprosesser av små kommuner inn i større kommuner, og mener at våre funn i stor grad vil være valide når det gjelder ekstern gyldighet.

### 5.3.3 Reliabilitet

Undersøkelsen design er basert på en spørreundersøkelse blant ansatte. Det ble ikke foretatt en tilsvarende undersøkelse før kommunesammenslåingen ble iverksatt. Undersøkelsen vil dermed implisitt være en før/etter studie, som blir målt etter svar fra informanter om hvordan de opplevde at ting var før, og hvordan de opplever at ting er nå. Dette kan ha påvirket oppgavens pålitelighet da den enkelte ansatte i ettertid må svare på om de opplever en forskjell fra hvordan det var tidligere. For mange ansatte har det skjedd store endringer i løpet av det halvannet året som er gått siden sammenslåingen, slik at det å skulle sammenligne med hvordan en hadde det tidligere, kan påvirkes av andre faktorer som f.eks. bytte av nærmeste leder og nye kollegaer som en ikke kjenner så godt enda. Covid-19 pandemien har også preget kommunene gjennom nesten hele perioden etter sammenslåingen og kan dermed påvirke sammenligningsgrunnlaget for den enkelte ansatte.

Når det gjelder det komparative momentet, størrelse på kommunene, så var de to kommunene vi foretar undersøkelsene i forholdsvis like i størrelse før sammenslåingen. Etter sammenslåingen har de blitt del av to kommuner med svært ulik størrelse. Vi mener derfor at undersøkelsesopplegget vårt er pålitelig i forhold til å få frem mulige ulikheter mellom kommunestørrelser. Vi kunne hatt med en kontrollgruppe, en eller flere små kommuner som ikke har slått seg sammen, og undersøkt hvordan de opplever den faglige robustheten i organisasjonen sin. Begrunnelsen for å ikke utføre en slik kontroll er at det kan være vanskelig å vurdere endringer ved økt størrelse når en kun kjenner til dagens situasjon, og ikke kan sammenligne med det å være en del av en større organisasjon. I tillegg ville dette også gitt enda et moment til analyse og drøfting som vi ser ville gjort oppgaven vår for omfattende.

#### 5.3.4 Forskningsetikk

Ut fra valgt problemstilling vil vi måtte forholde oss til muligheter og utfordringer som ligger i det å studere egen organisasjon. Fordelene er at vi kjenner organisasjonen og dermed lettere kan få tilgang til informasjon. Samtidig er det utfordringer knyttet til dette da vi kan ha gjort oss opp formeninger om forhold som kan ha betydning for analyse og tolkning av data. Ved å bruke mest mulig objektive indikatorer vil dette være en måte å redusere ulempene ved studier av egen organisasjon (Ry Nielsen & Repstad, 2004). I vårt tilfelle har vi valgt en kvantitativ tilnærming med bruk av et standardisert spørreskjema.

## 6.0 Empirisk analyse

Formålet med dette kapittelet er å presentere de funn som er gjort i undersøkelsen. For å forhåndskategorisere begrepene som vi har lagt til grunn for å vurdere faglig robusthet har vi, som tidligere nevnt, brukt en modell for kommunal tjenesteproduksjon. Modellen er delt inn i input-komponenter, prosess-komponenter og output-/resultat-komponenter. Vi har brukt disse tre typene komponenter som utgangspunkt for utarbeidelse av spørreskjemaet for å svare ut de faktorene vi har lagt til grunn for å kunne vurdere et robust fagmiljø. Komponentene er i samsvar med hva som fremkommer i figur 3.2 som oppsummering av robust fagmiljø, og systematisering i forhold til begrepsforståelse.

### 6.1 Presentasjon av samlet resultat fra undersøkelsen

Undersøkelsen ble sendt ut til 110 mulige respondenter, jfr. hva som fremkommer i tabell 5.1. Av de 110 mulige respondentene, var det 81 som besvarte hele spørreskjemaet.

Undersøkelsen er imidlertid inndelt i 4 deler, hvorav første del ble besvart av 87 respondenter, andre del ble besvart av 85 respondenter, tredje del ble besvart av 82 respondenter, og fjerde del - avslutningsspørsmål om forhold knyttet til tidligere og ny kommune – ble besvart av 81 respondenter. I tabell 6.1 presenterer vi svarprosent ut fra hvem som har besvart hele spørreundersøkelsen ut fra utvalgte respondentgrupper.

Tabell 6.1: Respondenter som har svart på hele undersøkelsen

Antall respondenter totalt:	Mulige svar	Mottatte svar	Mottatte svar i % av mulige svar
Begge kommuner	110	81	73,6
Lindesnes kommune	53	39	73,6
Songdalen kommune	57	42	73,6
Begge kommuner - Oppvekst	26	20	77,0
Begge kommuner - Helse	26	18	69,2
Begge kommuner - Teknisk	27	20	74,1
Begge kommuner – Sentraladm./Kultur/Annet	31	23	74,2
Begge kommuner – Ledere*	42	36	85,7
Begge kommuner – Andre**	68	45	66,2

\*Ledere: Alle som har ansvar for fag, personal og økonomi

\*\*Andre: Fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte som arbeider i støtte- og stabstjenester

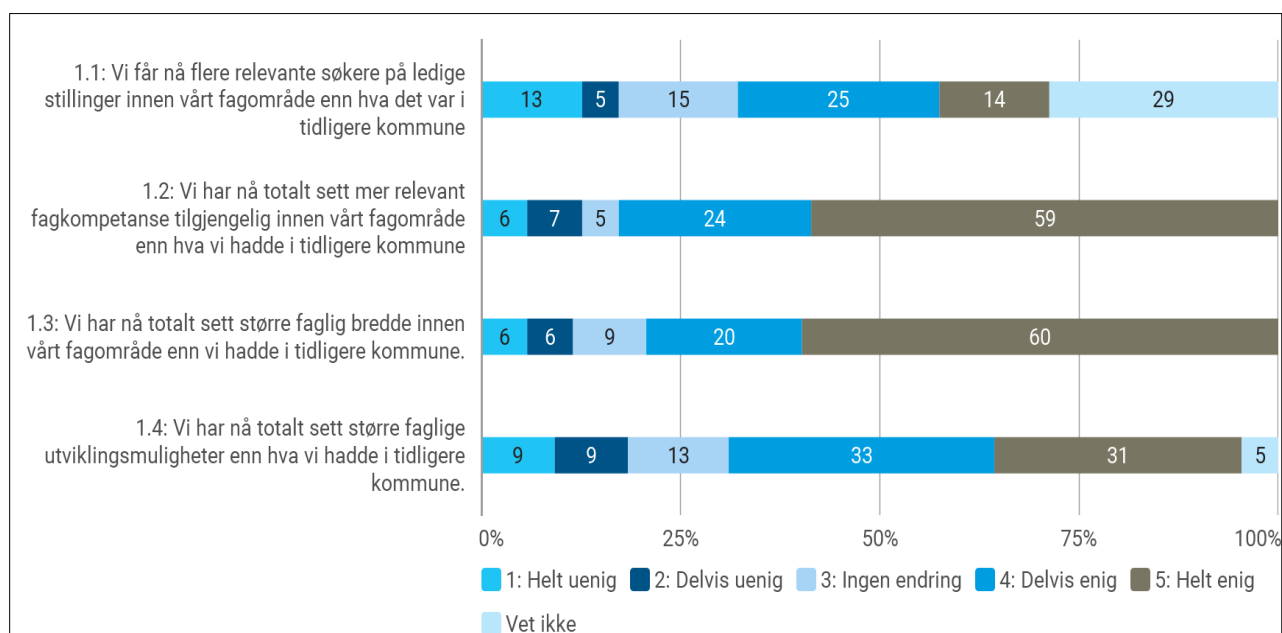
Som tabell 6.1 viser er den totale svarprosent for de som har gjennomført hele undersøkelsen 73,6 %. Svarprosenten de to kommunene imellom er også helt lik, nemlig 73,6 %.



Svarprosent ut fra fagområder er også relativt like. Der det fremkommer noe ulikhet, er at svarprosenten fra ledere er høyere enn for de som ikke er ledere, selv om antall respondenter allikevel er høyere fra de som ikke har en lederrolle.

### 6.1.1 Resultat for input-komponenter

Første del av spørreundersøkelsen omhandler input-komponenter, konkretisert i spørsmålsstilling som samsvarer med input-komponenter som fremkommer i figur 3.2. Spørsmålene omhandler dermed rekruttering og opplevd kompetanse i ny kommune, i forhold til slik det var innen eget fagområde i tidligere kommune. På denne delen av undersøkelsen var det 87 besvarelser, noe som tilsvarer en svarprosent på 79. Svarene på denne delen av undersøkelsen er fremstilt i figur 6.1.



Figur 6.1: Spørsmål om rekruttering og opplevd kompetanse i ny kommune

Til denne delen av undersøkelsen var det 11 respondenter som benyttet kommentarfeltet.

Kommentarene hadde stor spredning, med følgende hovedinnhold:

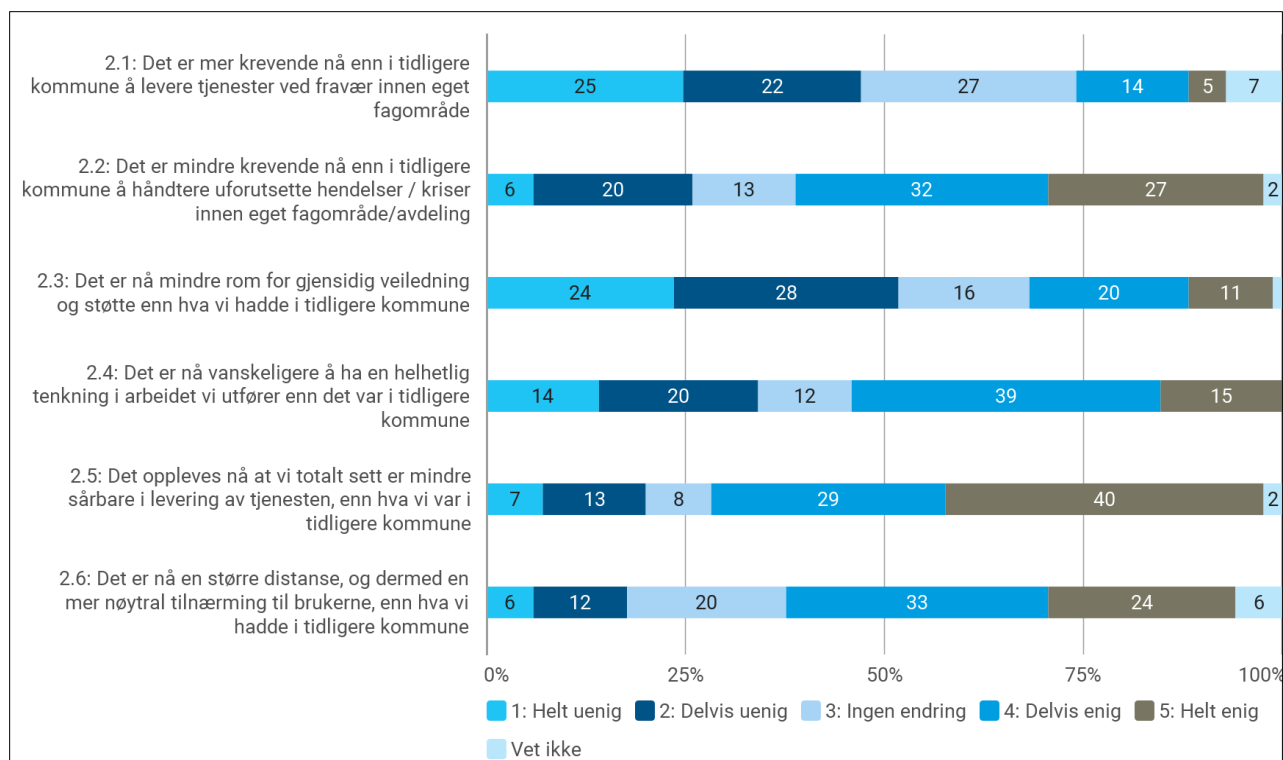
- Mindre tilgjengelighet / større avstand (fire svar)
- Vanskelig å vite om utviklingsmuligheter da fokus har vært Corona (to svar)
- Enklere å diskutere saker da vi nå er flere med ulike erfaringer og kompetanse (to svar)
- Lettere å få utvikling i en liten kommune, da en person må kunne flere felt (ett svar)
- Kompetansen ikke økt, da antall stillinger er fylt med ukvalifiserte (ett svar)

- Fortsatt vanskelig å rekruttere - særlig sykepleiere på natt (ett svar)

Samlet sett ser vi at svarmønsteret for denne komponenten viser at kommunesammenslåing i stor grad har gitt et mer robust fagmiljø. På to av spørsmålene er det over 80 % som har svart at de er helt eller delvis enige i at sammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø og ingen som har svart at de ikke vet. Kommentarer som er med å understøtter dette er at det oppleves enklere å diskutere saker da en er flere med ulike erfaringer og kompetanse. På spørsmålet vedr. rekruttering har kun 40 % svart at de er helt eller delvis enige, men her er det i tillegg ca. 30 % som har svart at de ikke vet. På det siste spørsmålet som omhandler utviklingsmuligheter ser vi at det er ca. 65 % som er helt eller delvis enige. Noen av kommentarene er med på å utfylle dette svaret, det sies f. eks. at Covid-19 pandemien har medført at mye utviklingsarbeid er utsatt. Det som kan være med å forklare at det på samtlige spørsmål er noen prosent som har svart at de er helt eller delvis uenig i at sammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, er det som hyppigst trekkes frem i kommentarfeltet; at det nå er mindre tilgjengelighet / større avstand.

### 6.1.2 Resultat for prosess-komponenter

Andre del av spørreundersøkelsen omhandler prosess-komponenter, konkretisert i spørsmålsstillinger som samsvarer med prosess-komponenter som fremkommer i figur 3.2. Spørsmålene omhandler dermed respondentens mening om organisering av selve arbeidet i ny kommune innen eget fagområde. På denne delen av undersøkelsen var det 85 besvarelser, noe som tilsvarer en svarprosent på 77 %. Spørsmålene i denne komponenten har varierende retning, dvs. at vinklingen har både positivt og negativt ladede påstander. Svarene på denne delen av undersøkelsen er fremstilt i figur 6.2, hvor spørsmål nr. 2.1, 2.3 og 2.4 er negativt ladede påstander.



Figur 6.2: Meninger om organisering av selve arbeidet i ny kommune innen eget fagområde

Til denne delen av undersøkelsen så var det 6 respondenter som hadde benyttet kommentarfeltet. De har i hovedsak kommentert følgende:

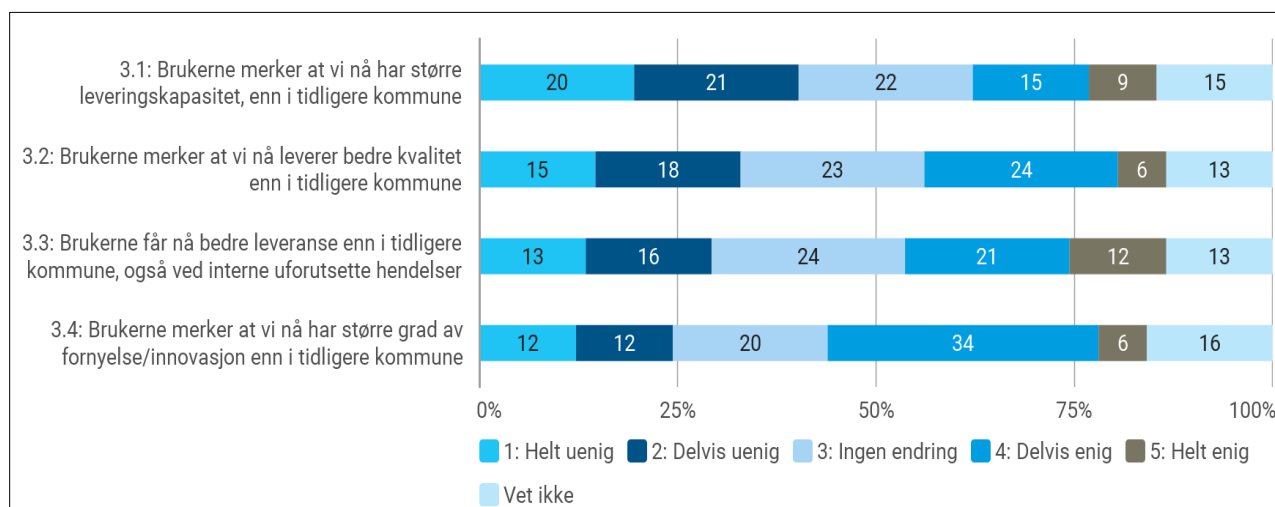
- Samhandling er viktig for å opprettholde god kvalitet på levering av tjenestene, ellers kan endring i rutine en plass gå utover tilbud en annen plass (ett svar)
- Enheter blir mindre robuste på grunn av nedskjæringer (ett svar)
- Kjenner ikke lengre lokale forhold (ett svar)
- Tar lengre tid å få avklaringer på grunn av størrelsen (ett svar)
- Har vært utfordrende for drift med kommunesammenslåing, pandemi og streik (ett svar)
- Enklere med faglige diskusjoner da vi er blitt flere, og mindre sårbare ved fravær (ett svar)

Svarmønsteret for denne komponenten har endel forskjeller sett opp mot input-komponenten. Det er en høyere andel som har svart «ingen endring» og svarprosenten som omhandler hvorvidt en er helt eller delvis enig i at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, viser en større variasjon mellom de ulike spørsmålene enn det vi så for spørsmålene under input-komponenten. Det er færre kommentarer og det er også en større spredning i kommentarene som viser at her er det større forskjeller mellom respondentene. Spørsmålet

som handler om å ha en helhetlig tenkning i arbeidet vi utfører, er der hvor det fremkommer lavest skår i forhold til å være helt eller delvis enig i at det har blitt bedre i ny kommune. En del av kommentarene kan muligens bidra til å utfylle dette svaret noe mer, f.eks. at en ikke lengre kjenner de lokale forholdene, at ting tar lengre tid, og at samhandling er viktig, slik at endring i oppgaver sees i en sammenheng. Men samlet sett ser vi at svarmønsteret også for denne komponenten viser at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø.

### 6.1.3 Resultat for output-/resultat-komponenter

Tredje del av spørreundersøkelsen omhandler output-/resultat-komponenter, konkretisert i spørsmålsstilling som samsvarer med output-/resultat-komponenter som fremkommer i figur 3.2. Spørsmålene omhandler dermed hvordan respondenten tror brukerne merker resultatet av kommunesammenslåingen. På denne delen av undersøkelsen var det 82 besvarelser, noe som tilsvarer en svarprosent på 74,5 %. Svarene på denne delen av undersøkelsen er fremstilt i figur 6.3.



Figur 6.3: Hvordan brukerne som betjenes merker resultatet av kommunesammenslåingen

Til denne delen av undersøkelsen så var det 11 respondenter som hadde ført noe i kommentarfeltet. De hadde i hovedsak følgende kommentarer:

- Det er vanskelig for oss å svare på hvordan brukerne opplever dette (fem svar)
- Grunnet driftsreduksjon/kostnadsreduksjon er situasjonen krevende (to svar)
- Vi var tettere på lederne tidligere, nå er det vanskeligere å vite hvem som gjør hva (ett svar)
- Hadde høyt nivå også tidligere, og myndigheten var da tydeligere (ett svar)

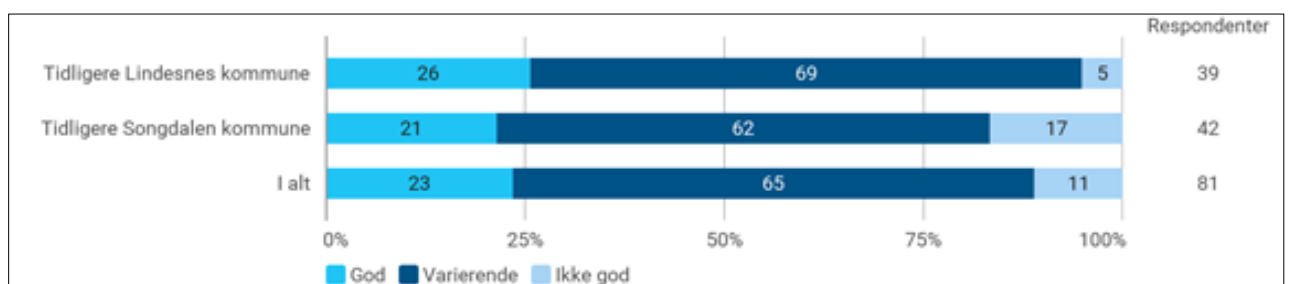
- Innovasjon har hatt fokus på smittevern, grunnet pandemi (ett svar)
- Bedre kapasitet, men mye større saksmengde, og derfor totalt sett ikke økt kapasitet (ett svar)

Svarmønsteret for denne komponenten har flere store forskjeller sett opp mot prosesskomponenten. Andelen respondenter som har svart «vet ikke» og «ingen endring» har økt betraktelig. Dette samsvarer godt med at nesten halvparten av kommentarene referer til at det på nåværende tidspunkt er vanskelig å vite hvordan brukerne opplever endringer etter sammenslåingen. Videre ser vi at svarprosenten som omhandler hvorvidt en er helt enig i at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, nå er den laveste prosentandelen på samtlige spørsmål. Samlet sett ser vi at svarmønsteret for denne komponenten viser en jevn fordeling av procenter på alle de ulike svaralternativene. Output-/ resultat-komponenten viser dermed noe mer usikkerhet rundt resultatet av kommunesammenslåing og hvilken effekt en ser i forhold til et mer robust fagmiljø.

#### 6.1.4 Resultat vedrørende sammenslåingsprosess og endring i egen stilling

Det var i undersøkelsen også spørsmål om hvordan respondentene opplevde selve prosessen ved sammenslåingen og om det har blitt endringer i egen stilling i ny kommune. I presentasjonen av disse to spørsmålene har vi valgt å ta med inndeling som viser resultatet samlet og pr. kommune.

I figur 6.4 vises resultatene for hvordan respondentene opplevde selve sammenslåingsprosessen.



Figur 6.4: Hvordan opplevde du selve prosessen med sammenslåing til ny kommune?

Til dette spørsmålet var det også mulig å gi egne kommentarer, noe totalt 31 respondenter gjorde. Kommentarene har følgende hovedinnhold:

- God kommunikasjon og involvering (seks svar)
- Ble brukt mye tid på prosess, men kunne med fordel ha vært brukt mer tid på rutiner, datasystemer og rapportering i ny kommune (seks svar)
- Prosesser fra de store kommuner videreført i ny kommune, grunnet tidsperspektiv, og ikke fordi de nødvendigvis var best (fire svar)
- Krevende, men viktig, å arbeide med sammenslåingsprosess samtidig som man skulle utføre ordinært arbeid (tre svar)
- De i Kristiansand fikk beholde sine stillinger, vi andre ble plassert inn der det var ledig (tre svar)
- Prosesser ble holdt, men resultatet var forutbestemt (to svar)
- Annet (sju svar av forskjellig karakter)

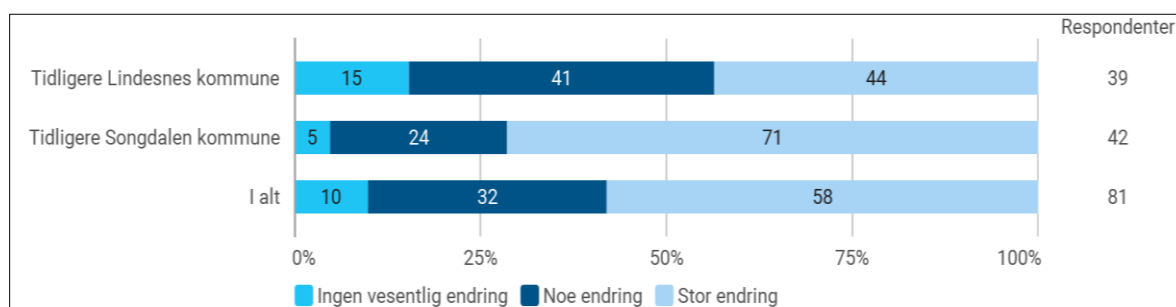
Svarmønsteret på dette spørsmålet viser svært liten forskjell mellom de to kommunene.

Samlet svar for begge kommunene er at langt over halvparten, 65 %, opplevde prosessen som varierende. Dette understøttes av kommentarene hvor flere nevner at det burde vært brukt mere tid på å få på plass rutiner og systemer før iverksetting av ny kommune. Det angis også at sammenslåingsprosessen var en krevende og hektisk periode hvor daglig drift måtte håndteres samtidig som en skulle bidra inn i endringsarbeidet med å bygge en ny kommune. For øvrig er det 23 % som har svart at prosessen opplevdes som god, noe som understøttes av at mange mener at det var god kommunikasjon og involvering underveis i prosessen. De som har svart at prosessen ikke opplevdes som god er relativt få, men her ser vi også at kommentarene kan være med å forklare bakgrunnen for opplevelsen. Det går på hvordan innplasseringspraksisen opplevdes og hvordan prosessene ble styrt og beslutninger ble tatt.

Helt til slutt i undersøkelsen var det også mulig for den enkelte respondent å gi øvrige kommentarer / opplysninger. Her kom det også inn noen innspill, totalt 17, og da med følgende hovedinnhold som også omhandler kommentarer vedrørende endringer i stilling:

- Stillingen er endret på grunn av mer spesialisering i ny kommune (fem svar)
- Endring i oppgaver grunnet nedskjæringer (to svar)
- Fått nye oppgaver / byttet stilling (tre svar)
- Før var jeg en medspiller - nå er jeg en "liten" brikke (to svar)
- Annet (fem svar av forskjellig karakter)

I figur 6.5 vises resultatene vedrørende om respondentene opplever at egen stilling er endret i ny kommune.



Figur 6.5: Hvordan vil du si at din egen stilling er endret i ny kommune?

Som det fremkommer i figur 6.5 viser resultatet av undersøkelsen at 58 % opplever å ha fått en stor endring i stillingen sin etter sammenslåingen og 32 % opplever noe endring. I vårt utvalg av respondenter ligger det til grunn at de i dag innehar tilsvarende stilling som de hadde i tidligere kommune, dette er derfor et funn som det vil være interessant å ta med i vurderingen og drøftingen av funn i kap.7. Videre ser vi at det er nesten 30 prosentpoeng forskjell mellom de to kommunene, hvor hele 71 % i Songdalen opplever en stor endring, mens kun 44 % i Lindesnes opplever tilsvarende. Kommentarene som fremkommer hyppigst, at stillingen er endret på grunn av mer spesialisering, kan bidra til å forklare dette svarmønsteret.

### 6.1.5 Sammenstilling av resultatene

Det som fremkommer i figur 6.1, 6.2 og 6.3 er samlet i tabell 6.2. Spørsmålene som er presentert med tall i tabell 6.2, samsvarer med hva spørsmålene har av nummer i de nevnte figurene. I spørreskjemaet har ikke alle spørsmålene samme retning, det vil si at påstandene har forskjellig vinkling i forhold til om de er fremstilt positive eller negative. For å få en meningsfull fremstilling i tabell 6.2 er alle påstander fremstilt som om de hadde samme retning. De tre spørsmålene i undersøkelsen som har påstander som fremstår som negative, spørsmål 2.1, 2.3 og 2.4, er dermed “snudd” i presentasjonen i tabell 6.2, slik at svarene eksempelvis fra de som var “helt uenig”, i tabellen er satt opp som “helt enig”. Dette innebærer at alle spørsmål nå blir behandlet på samme måte, hvor svar i kategoriene «delvis enig» og «enig» fremstår som positive effekter på kommunesammenslåing.

Tabell 6.2: Samlet prosentvis oversikt over hvordan respondentene har svart på 14 spørsmål

Spørsmål:	Helt uenig	Delvis uenig	Ingen endring	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	Sum % ***
1.1	13	5	15	25	14	29	101
1.2	6	7	5	24	59	0	101
1.3	6	6	9	20	60	0	101
1.4	9	9	13	33	31	5	100
2.1	5	14	27	22	25	7	100
2.2	6	20	13	32	27	2	100
2.3	11	20	16	28	24	1	100
2.4	15	39	12	20	14	0	100
2.5	7	13	8	29	40	2	99
2.6	6	12	20	33	24	6	101
<b>* Gj.snitt</b>	<b>8,4</b>	<b>14,5</b>	<b>13,8</b>	<b>26,6</b>	<b>31,8</b>	<b>5,2</b>	<b>100,3</b>
3.1	20	21	22	15	9	15	102
3.2	15	18	23	24	6	13	99
3.3	13	16	24	21	12	13	99
3.4	12	12	20	34	6	16	100
Gj.snitt	15,0	16,8	22,3	23,5	8,3	14,3	100,0
<b>Totalt: **Gj.snitt</b>	<b>10,3</b>	<b>15,1</b>	<b>16,2</b>	<b>25,7</b>	<b>25,1</b>	<b>7,8</b>	<b>100,2</b>

\* Gjennomsnittsverdi for spørsmål 1.1 – 2.6, utgjør input- og prosess-komponenter

\*\* Gjennomsnittsverdi for spørsmål 1.1 – 3.4, utgjør input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter

\*\*\*Avrunding: Avvik fra 100 % grunnet avrunding

I utsendte spørreskjema hadde vi delt inn i seks svaralternativ; helt uenig, delvis uenig, ingen endring, delvis enig, helt enig, og vet ikke. For å forenkle den videre analysen velger vi å samle svarene til tre alternativer etter følgende inndeling:

- “Helt uenige” og “delvis uenige” gjøres om til ny samlet kategori “uenige”
- “Ingen endring” og “vet ikke” gjøres om til ny samlet kategori “ikke enig/uenig”
- “Helt enige” og “delvis enige” gjøres om til ny samlet kategori “enige”

Med utgangspunkt i hva som fremkommer i tabell 6.2 kan vi da legge sammen summen av gjennomsnittet for de ulike kolonnene, som gir følgende resultat for alle komponentene som inngår i vår definisjon av begrepet robust fagmiljø: 25,4 % er uenige, 23,9 % er ikke enig/uenig og 50,7 % er enige. Vi ser at over halvparten av de spurte er enige i påstanden om at det er blitt et robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen og at andelen som har svart at de er uenige og andelen som har svart ikke enig/uenig, er tilnærmet like hverandre.



Som nevnt tidligere i oppgaven har det bare gått 1, 5 år siden kommunesammenslåingen, og det kan derfor være interessant å se på hvordan resultatet blir dersom vi kun tar med input- og prosess-komponentene som inngår i vår definisjon av begrepet robust fagmiljø. Summen av gjennomsnittet for de ulike kolonnene i tabell 6.2 gir følgende resultat: 22,8 % er uenige, 18,9 % er ikke enig/ uenig og 58,2 % er enige. Vi ser at det er flere som er enige i de fremsatte påstandene i spørreskjemaet dersom vi tar bort de spørsmålene som har med output-/resultat-komponentene å gjøre. Hvis vi har med alle komponentene i begrepet robust fagmiljø, så har litt over 50 % av de spurte oppfatningen av at de nå har et mer robust fagmiljø. Hvis vi har med kun input- og prosess-komponentene så er 58,2 % enige i at de nå har et mer robust fagmiljø.

Vi vil i neste del av dette kapittelet gå mer detaljert inn i mottatt materiale, for å se i hvilken grad der er eventuelle vesentlige forskjeller mellom kommunene.

## 6.2 Presentasjon av funn i de to kommunene

Det vi har presentert til nå, er et samlet resultat av undersøkelsen. Vi vil nå presentere funn for hver av de to kommune, samt for de områdene der vi ser at det eventuelt er tydelige forskjeller mellom kommunene. Bakgrunnen for denne analysen relaterer seg til vår hypotese om at sammenslåing som medførte å inngå i en stor kommune, har ført til et mindre robust fagmiljø enn sammenslåing som medførte å bli en del av en mellomstor kommune.

### 6.2.1 Resultat og sammenligning av de to kommunene

Vi tar utgangspunkt i tabell 6.2 som viser en samlet oversikt over hvordan respondentene har svart på 14 spørsmål og deler den nå opp på hver kommune. I tabell 6.3 fremkommer svarene fra respondentene i tidligere Lindesnes kommune som har blitt en del av «nye» Lindesnes. I tabell 6.4 fremkommer svarene fra respondentene fra tidligere Songdalen kommune som har blitt en del av «nye» Kristiansand kommune.

Tabell 6.3: Samlet prosentvis oversikt over hvordan respondentene i tidligere Lindesnes kommune har svart

Spørsmål:	Helt uenig	Delvis uenig	Ingen endring	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	Sum % ***
1.1	13	3	18	26	10	31	101
1.2	5	5	5	33	51	0	99
1.3	5	10	8	26	51	0	100
1.4	5	10	15	36	31	3	100
2.1	3	15	31	26	21	5	101
2.2	3	28	15	31	23	0	100
2.3	5	18	21	23	31	3	101
2.4	5	41	13	21	21	0	101
2.5	8	15	10	31	35	0	99
2.6	2	13	26	33	18	8	100
<b>*Gj.snitt</b>	<b>5,4</b>	<b>15,8</b>	<b>16,2</b>	<b>28,6</b>	<b>29,2</b>	<b>5,0</b>	<b>100,2</b>
3.1	10	21	31	18	5	15	100
3.2	3	18	28	31	8	13	101
3.3	8	18	28	18	15	13	100
3.4	5	13	28	38	3	13	100
Gj.snitt	6,5	17,5	28,8	26,3	7,8	13,5	100,3
<b>Totalt:</b>							
<b>*Gj.snitt</b>	<b>5,7</b>	<b>16,3</b>	<b>19,8</b>	<b>27,9</b>	<b>23,1</b>	<b>7,4</b>	<b>100,2</b>

\* Gjennomsnittsverdi for spørsmål 1.1 – 2.6, utgjør input- og prosess-komponenter

\*\* Gjennomsnittsverdi for spørsmål 1.1 – 3.4, utgjør input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter

\*\*\*Avrunding: Avvik fra 100 % grunnet avrunding

Tabell 6.4: Samlet prosentvis oversikt over hvordan respondentene i tidligere Songdalen kommune har svart

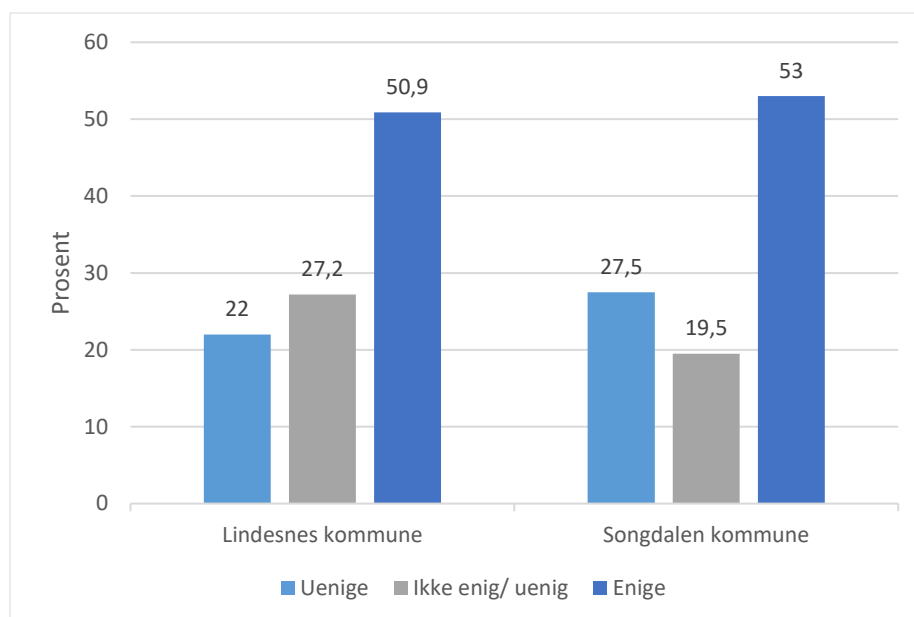
Spørsmål:	Helt uenig	Delvis uenig	Ingen endring	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	Sum % ***
1.1	12	7	10	29	19	24	101
1.2	7	10	0	14	69	0	100
1.3	5	2	10	12	71	0	100
1.4	12	7	10	36	31	5	101
2.1	5	14	26	19	31	5	100
2.2	5	14	12	33	33	2	99
2.3	14	21	12	36	17	0	100
2.4	21	38	10	21	10	0	100
2.5	7	10	7	29	45	2	100
2.6	10	12	14	36	29	0	101
<b>*Gj.snitt</b>	<b>9,8</b>	<b>13,5</b>	<b>11,1</b>	<b>26,5</b>	<b>35,5</b>	<b>3,8</b>	<b>100,2</b>
3.1	26	21	14	12	12	14	99
3.2	24	19	19	19	5	14	100
3.3	19	14	21	24	10	12	100
3.4	17	12	12	31	10	19	101
Gj.snitt	21,5	16,5	16,5	21,5	9,3	14,8	100,0
<b>Totalt:</b>							
<b>**Gj.snitt</b>	<b>13,1</b>	<b>14,4</b>	<b>12,6</b>	<b>25,1</b>	<b>28,0</b>	<b>6,9</b>	<b>100,1</b>

\* Gjennomsnittsverdi for spørsmål 1.1 – 2.6, utgjør input- og prosess-komponenter

\*\* Gjennomsnittsverdi for spørsmål 1.1 – 3.4, utgjør input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter

\*\*\*Avrunding: Avvik fra 100 % grunnet avrunding

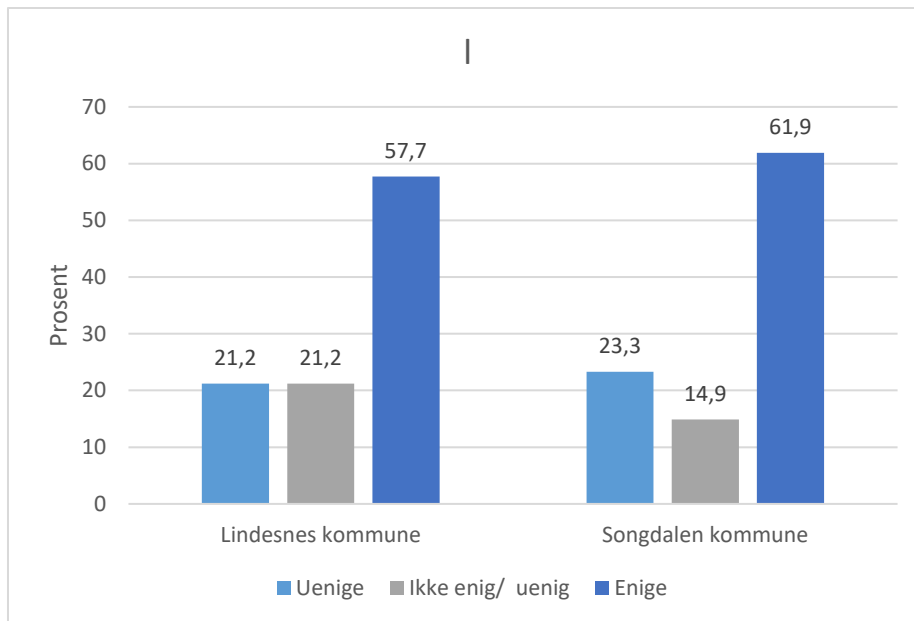
Videre følger vi samme metode som i kapittel 6.1.5 og samler resultatene i tre kategorier: uenige, ikke enig/uenig og enig. Resultat for robust fagmiljø når input-, prosess-, og output-/resultat-komponentene tas med blir da som presentert i figur 6.6.



Figur 6.6: Robust fagmiljø oppsummert for input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter

Som vi ser av figur 6.6 mener litt over halvparten av de spurte i begge kommunene, at vi helt eller delvis samlet sett har fått et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen. Dette vises med henholdsvis 50,9 % i tidligere Lindesnes kommune og 53,0 % i tidligere Songdalen kommune. En forskjell er for øvrig at det prosentvis er flere i tidligere Lindesnes som har svart «ikke enig/uenig», enn det er i tidligere Songdalen. I Lindesnes er det 27,2 %, mens det i Songdalen er 19,5 %. Tilsvarende forskjell, bare med motsatt fordeling, ser vi når det gjelder svarprosent for «uenig», her ligger Songdalen høyere enn Lindesnes.

Hvis vi gjør samme inndeling for kun input- og prosess-komponentene, for hver av de to kommunene, får vi resultat som presentert i figur 6.7.



Figur 6.7: Robust fagmiljø oppsummert for kun input- og prosess-komponenter

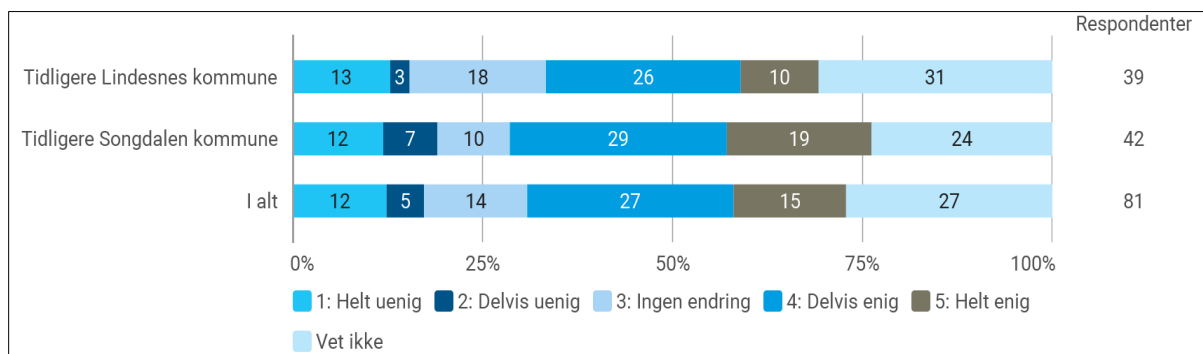
Som vi ser av figur 6.7 er det flere som er enige i de fremsatte påstandene i spørreskjemaet når vi tar bort spørsmålene som har med output-/resultat-komponentene å gjøre. Dette vises med henholdsvis 57,7 % i tidligere Lindesnes kommune og 61,9 % i tidligere Songdalen kommune. I tillegg er det nå færre som har svart «ikke enig/uenig». Dette samsvarer godt med våre forventninger om at det vil være vanskeligere å vurdere effektene av output-/resultat-komponentene såpass kort tid etter sammenslåingen. I forhold til hypotesen vår om at sammenslåing som medførte å inngå i en stor kommune, har ført til et mindre robust fagmiljø enn sammenslåing som medførte å bli en del av en mellomstor kommune, ser vi at svarene fra respondentene ikke understøtter denne hypotesen da resultatene fra de to kommunene er tilnærmet like. Det er allikevel noen forskjeller; det er fortsatt flere i Lindesnes som svarer «ikke enig/uenig» enn det er i Songdalen. I tillegg ser vi at respondentene i Lindesnes nå fordeler seg helt likt på svaralternativene «uenige» og «ikke enig/uenig», mens det for Songdalen fortsatt er flere som svarer at de er «uenige» enn det er svar i kategorien «ikke enig/uenig».

### 6.2.2 Områder hvor det er vesentlige variasjoner mellom kommunene

For å vurdere om det er tydelige forskjeller mellom kommunene har vi valgt å se på om det er mer enn 10 prosentpoeng forskjell når vi slår sammen kategoriene på samme måte som i forrige avsnitt:

- «Helt enig» og «delvis enig» = Enig
- «Ingen endring» og «vet ikke» = Verken enig eller uenig
- «Helt uenig» og «delvis uenig» = Uenig

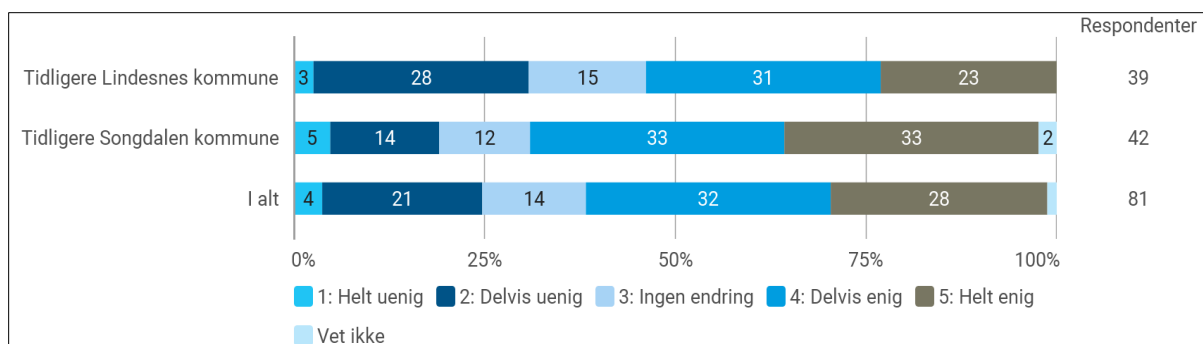
På spørsmålene som tilhører kategori 1, input-komponenter, var det ett av spørsmålene som viste en tydelig forskjell mellom kommunene, og det var spørsmål 1.1. Øvrige spørsmål hadde ikke tydelige forskjeller.



Figur 6.8: Svar på spørsmål 1.1 fordelt på kommune; Vi har å flere relevante søkere på ledige stillinger innen vårt fagområde enn hva det var i tidligere kommune.

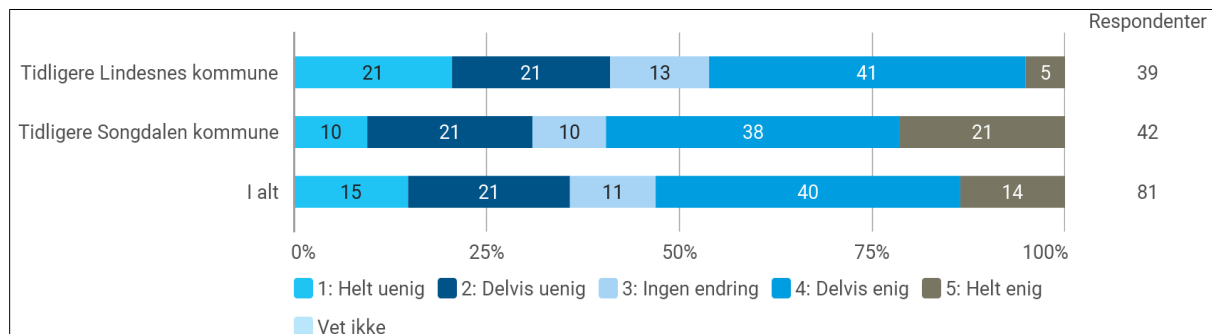
Som vi ser av figur 6.8 så var det stor spredning i svarene, der alle svaralternativene var tatt i bruk i begge kommunene. Det er eksempelvis 36 % i tidligere Lindesnes kommune som har svart at de er enige i påstanden i spørsmålet helt eller delvis, mens det samme tallet for Songdalen kommune er 48 %.

På spørsmålene tilhørende kategori 2, prosess-komponenter, så var det tre av spørsmålene som viste en tydelig forskjell kommunene mellom, og det var spørsmål 2.2, 2.4 og 2.6. Resultatene på disse spørsmålene er presentert i figur 6.9, 6.10 og 6.11.



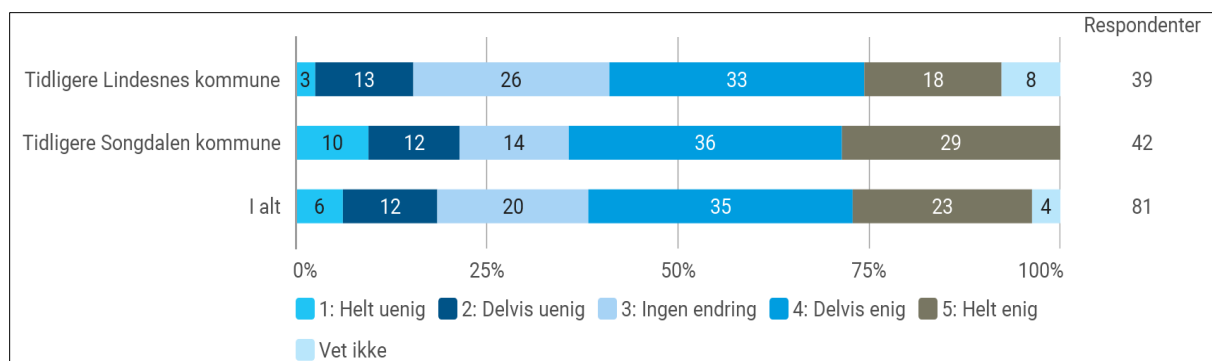
Figur 6.9: Svar på spørsmål 2.2 fordelt på kommune; Det er mindre krevende nå enn i tidligere kommune å håndtere uforutsette hendelser / kriser innen eget fagområde/avdeling.

På spørsmål 2.2 er det 54 % i tidligere Lindesnes kommune som har svart at de er enige i påstanden i spørsmålet helt eller delvis, mens det samme tallet for Songdalen kommune er 66 %.



Figur 6.10: Svar på spørsmål 2.4 fordelt på kommune; Det er nå vanskeligere å ha en helhetlig tenkning i arbeidet vi utfører enn det var i tidligere kommune

Spørsmål 2.4 er at av de spørsmålene som har påstand som er negativt vinklet. Her ser vi at det eksempelvis er 42 % i tidligere Lindesnes kommune som har svart at de er uenige i påstanden i spørsmålet helt eller delvis, mens det samme tallet for Songdalen kommune er 31 %.

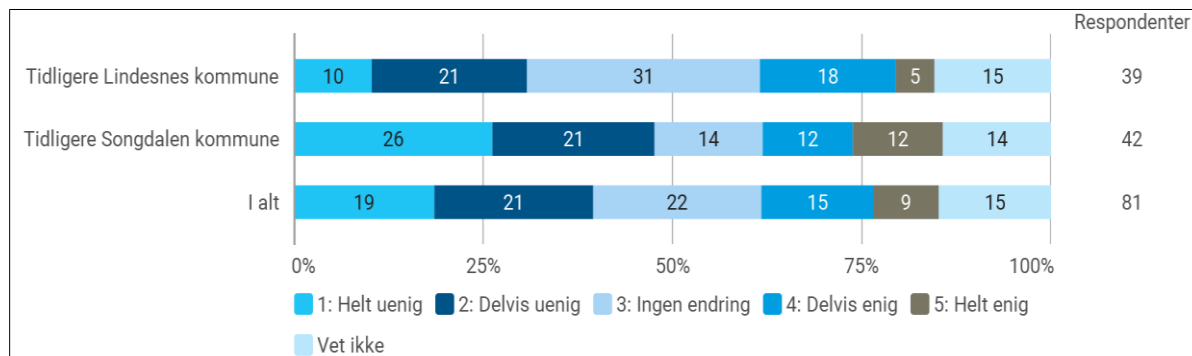


Figur 6.11: Svar på spørsmål 2.6 fordelt på kommune; Det er nå større distanse, og dermed en mer nøytral tilnærming til brukerne, enn hva vi hadde i tidligere kommune

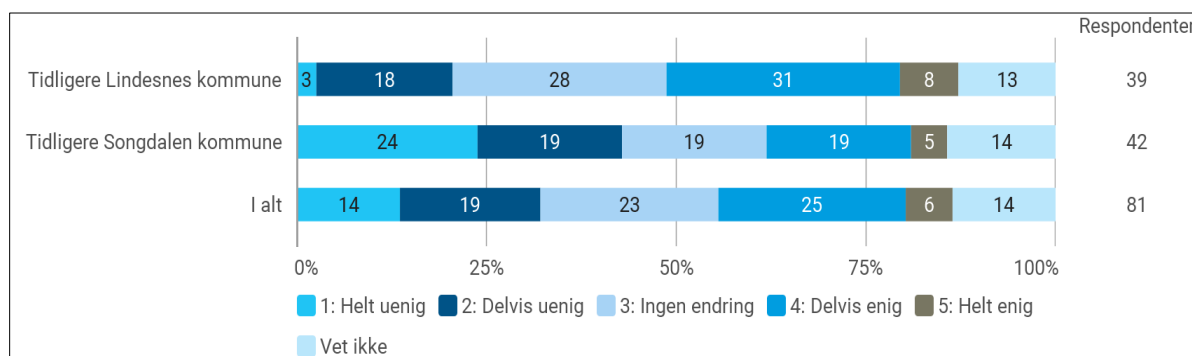
På spørsmål 2.6 er det 51 % i tidligere Lindesnes kommune som har svart at de er enige i påstanden i spørsmålet helt eller delvis, mens det samme tallet for Songdalen kommune er hele 65 %.

For spørsmålene som tilhører output-/resultat-komponenter, ser vi at det på alle fire spørsmålene er en større prosent som har svart «vet ikke» (jfr. tabell 6.2) enn det er på spørsmålene som tilhører input- og prosess-komponenter. Svarprosenten for «vet ikke» er tilnærmet lik for begge de to kommunene og varierer fra 12 % til 19 %.

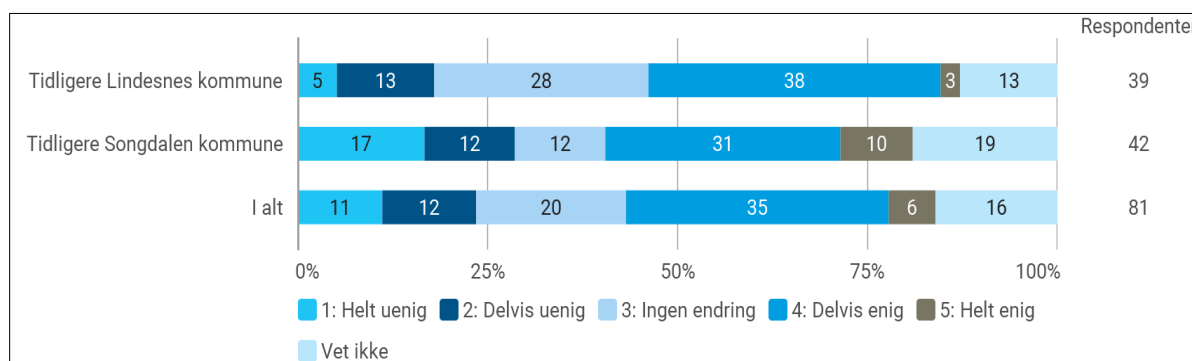
For øvrig er det også noen tydelige forskjeller på spørsmålene om output-/resultat-komponentene kommunene mellom. Det gjelder spørsmål 3.1, 3.2 og 3.4. Resultatene på disse spørsmålene er presentert i figur 6.12, 6.13 og 6.14.



Figur 6.12: Svar på spørsmål 3.1 fordelt på kommune; Brukerne merker at vi nå har større leveringskapasitet enn i tidligere kommune



Figur 6.13: Svar på spørsmål 3.2 fordelt på kommune; Brukerne merker at vi nå leverer bedre kvalitet enn i tidligere kommune



Figur 6.14: Svar på spørsmål 3.4 fordelt på kommune; Brukerne merker at vi nå har større grad av fornyelse/innovasjon enn i tidligere kommune

Ansatte fra tidligere Songdalen er jevnt over mer uenige i påstandene enn det ansatte fra tidligere Lindesnes er. Det gjelder spesielt spørsmål 3.1 og 3.2. Her er hele 47 % og 45 % fra



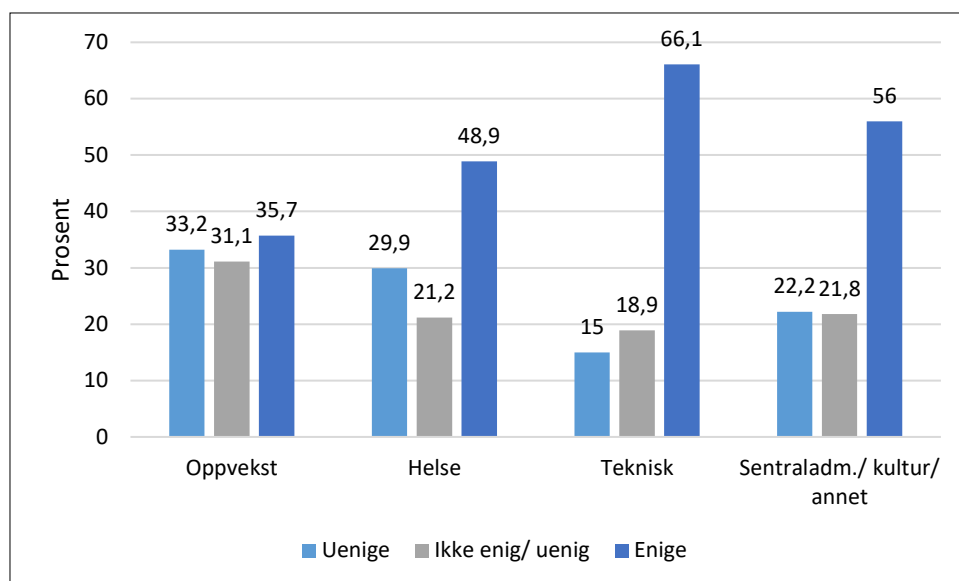
Songdalen helt eller delvis uenig i at sammenslåing har gitt bedre leveringskapasitet og bedre faglig kvalitet, mens kun 31 % og 21 % fra Lindesnes er helt eller delvis uenige. Spesielt stor forskjell er det på spørsmål 3.2 vedr. om brukerne merker at vi nå leverer bedre kvalitet enn i tidligere kommune.

### 6.3 Presentasjon av funn for de ulike tjenesteområdene

Analyse av data som er foretatt i 6.2 viser at det samlet sett ikke er vesentlige forskjeller mellom de to kommunene. I kapittel 1.2 har vi nevnt at kontrollspørsmål om hvilket tjenesteområde den enkelte respondent tilhører er tatt med for å kunne avdekke om det er vesentlige forskjeller mellom tjenesteområdene. Bakgrunnen for dette er at eventuelle variasjoner mellom tjenesteområdene vil kunne bidra til en mer nyansert drøfting av våre hypoteser om at kommunesammenslåing kan ha ført til et mer robust fagmiljø, ingen endring i robust fagmiljø, eller et mindre robust fagmiljø.

#### 6.3.1 Resultat og sammenligning av de ulike tjenesteområdene

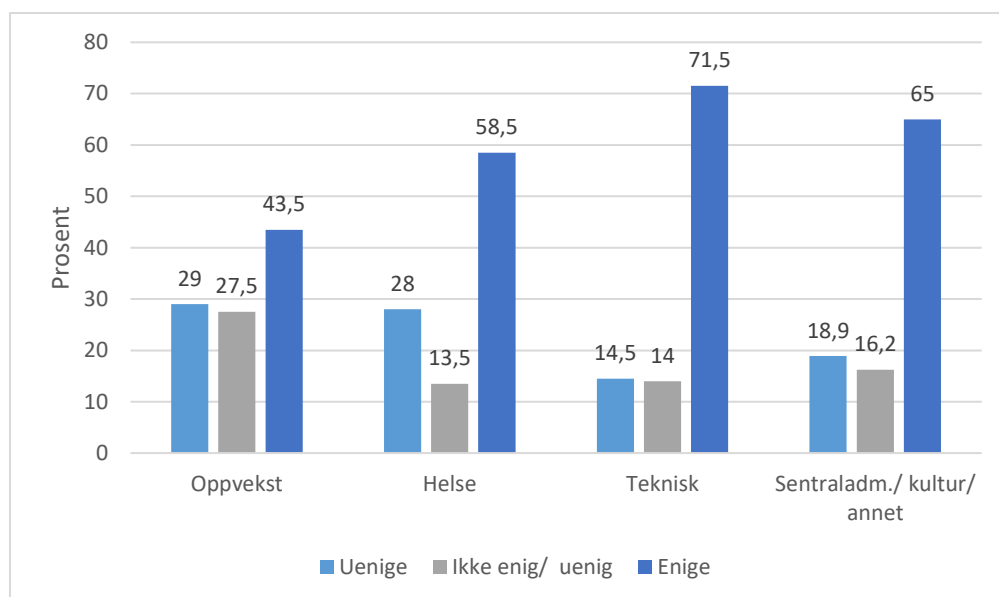
Med utgangspunkt i samme metodikk som vi har benyttet i de forgående avsnittene i dette kapitlet, har vi nå foretatt en inndeling av svarene for hvert tjenesteområde. Etter inndeling i de fire tjenesteområdene har vi i figur 6.15 foretatt en sammenligning av robust fagmiljø på tvers av tjenesteområdene hvor vi tar med alle spørsmålene under input-, prosess-, og output-/resultat-komponentene.



Figur 6.15: Sammenligning av robust fagmiljø på tvers av tjenesteområdene hvor input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter er med

Som vi ser av figur 6.15 så mener godt over halvparten av de spurte i tjenesteområdene Teknisk og Sentraladministrasjon/Kultur/Annet, er enige i at en samlet sett har fått et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen. Dette vises med henholdsvis 66,1 % for ansatte i Teknisk og 56 % for ansatte i Sentraladministrasjon/Kultur/Annet. For tjenesteområde Helse er nesten halvparten, 48,9 % av de spurte enige i at det er blitt et mer robust fagmiljø. For både Helse, Teknisk og Sentraladministrasjon/Kultur/Annet er andelen som har svart «ikke enig/uenig» nokså lik, den varierer fra 18,9 % til 21,8 %. Når det gjelder tjenesteområde Oppvekst så fremkommer det her at de spurte fordeler seg relativt jevnt på de tre svaralternativene; 35,7 % er enige i at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, mens 33,2 % er uenige og 31,1 % er verken enig eller uenig, de har altså oppgitt ingen endring eller at de ikke vet.

Når vi foretar samme inndeling av svarene for hvert tjenesteområde, men tar med oppsummering av robust fagmiljø for kun input-, og prosess-komponentene, får vi følgende resultat presentert i figur 6.16.



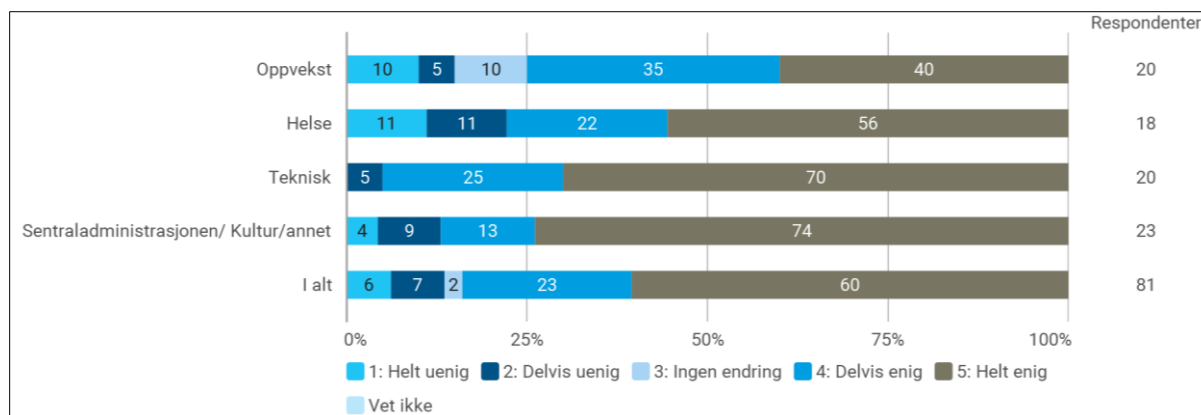
Figur 6.16: Sammenligning av robust fagmiljø på tvers av tjenesteområdene hvor kun input- og prosess-komponenter er med

Som vi ser i figur 6.16 så er det innenfor alle tjenesteområdene flere som er enige i de fremsatte påstandene i spørreskjemaet, når vi tar bort spørsmålene som har med output-/resultat-komponentene å gjøre. Dette vises med henholdsvis 43,5 % for Oppvekst, 58,5 % for Helse, 71,5 % for Teknisk og 65 % for Sentraladministrasjon/Kultur/Annet. Forholdene mellom tjenesteområdene er derimot ikke endret. Det er fremdeles ansatte i Teknisk som i størst grad opplever å ha fått et mer robust fagmiljø, mens ansatte i Oppvekst er de som i minst grad opplever at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø. Det kan dermed virke som Teknisk har kommet lengre i sine arbeidsprosesser i forbindelse med kommunesammenslåingen og har klart å bygge gode strukturer for de elementene som inngår i input- og prosesskomponentene. I tillegg ser vi at det for samtlige tjenesteområder har blitt en lavere prosentandel som nå svarer «ikke enig/uenig», enn det var da output-/resultat-komponentene også var med. Dette samsvarer med forventningen vi har om at 1,5 år er noe kort tid i forhold til å kunne se de store endringene ut mot brukerne.

### 6.3.2 Områder hvor det er vesentlige variasjoner mellom tjenesteområdene

Ut fra de analysene og tabellene som er fremstilt tidligere i dette avsnittet ser vi at det er vesentlige forskjeller mellom tjenesteområdene på en rekke av spørsmålene innenfor alle de tre komponentene; input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter. Vi vil derfor innenfor de tre ulike komponentene trekke frem spørsmål hvor vi ser at forskjellene er store og som dermed er interessante for videre drøfting av funnene i undersøkelsen.

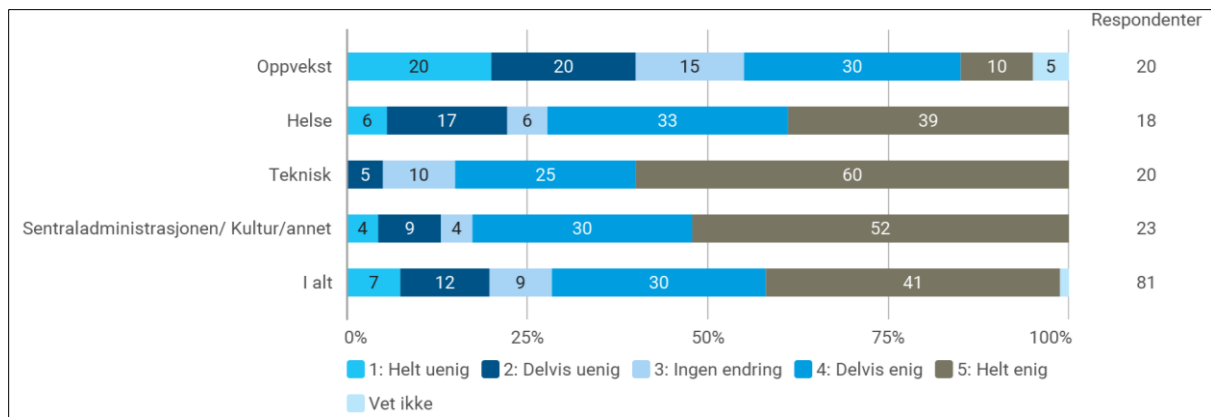
På spørsmålene som inngår i input-komponentene er forskjellene mellom tjenesteområdene minst sammenlignet med spørsmålene i de to andre komponentområdene. Trenden er for øvrig at Teknisk fremstår som mest enige på spørsmål under input- komponentene. Spørsmål 1.2 er trukket frem for å belyse forskjellene.



Figur 6.17: Spørsmål 1.2: Vi har nå totalt sett mer relevant fagkompetanse tilgjengelig innen vårt fagområde enn hva vi hadde i tidligere kommune

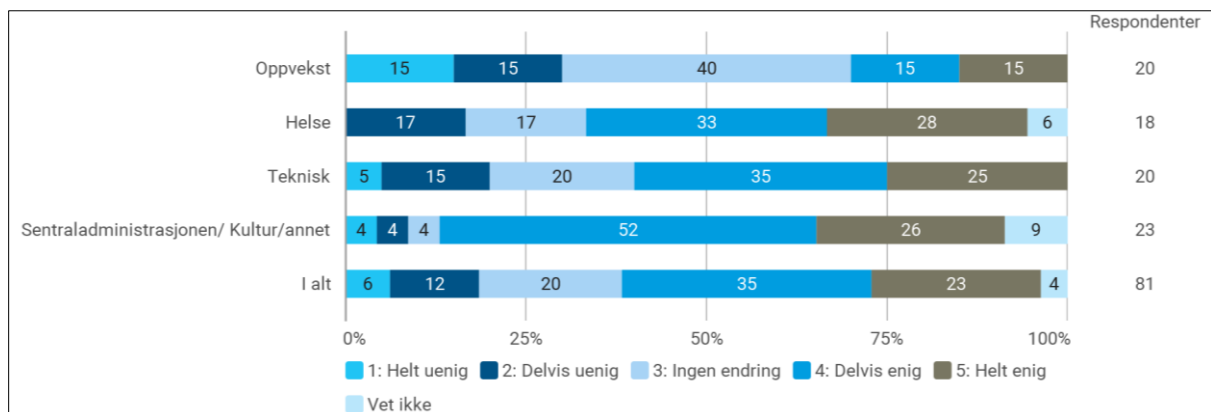
I figur 6.17 fremkommer det at alle tjenesteområdene opplever at kommunesammenslåingen har gitt mer robuste fagmiljøer i forhold til faktoren å ha mer relevant fagkompetanse tilgjengelig. Prosentandelen som har svart at de er delvis eller helt enige i påstanden varierer fra 75 % opp til 95 %. Det er ansatte i Teknisk som er mest enige i påstanden.

Under prosess-komponentene har vi valgt å belyse to av spørsmålene for å gi et bilde av forskjellene mellom tjenesteområdene. Det som fremstår som et mønster for prosess-komponentene er at ansatte i tjenesteområde Oppvekst er minst enige i at kommunesammenslåing har ført til et mer robust fagmiljø. For de andre tjenesteområdene er det noen variasjoner, men jevnt over er det ansatte i tjenesteområde Teknisk som er mest enige i at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, tett fulgt av tjenesteområde Sentraladministrasjon/Kultur/Annet.



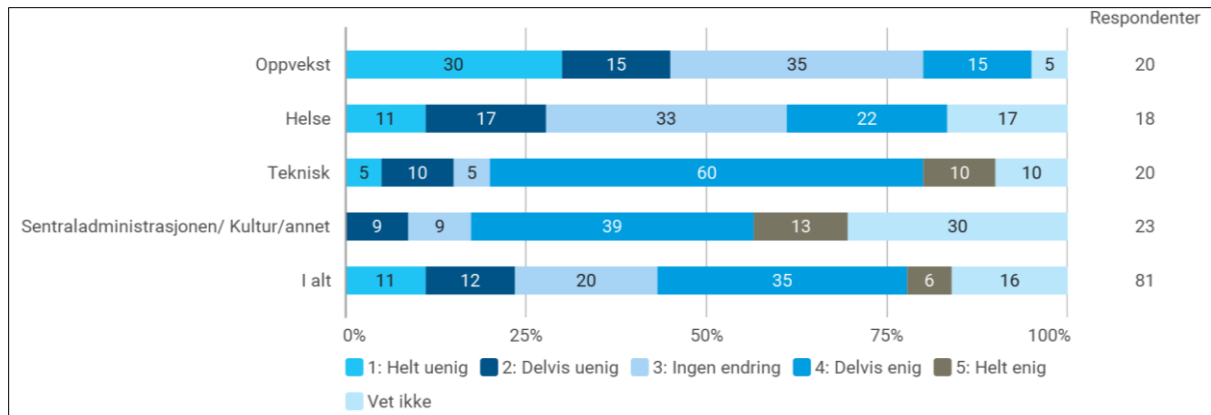
Figur 6.18: Spørsmål 2.5: Det oppleves nå at vi totalt sett er mindre sårbare i levering av tjenesten, enn hva vi var i tidligere kommune

I figur 6.18 fremkommer det at hele 85 % av de ansatte i tjenesteområde Teknisk er delvis eller helt enige i at en nå er mindre sårbare i levering av tjenesten. Videre fremkommer det at 82 % av ansatte i Sentraladministrasjon/Kultur/Annet og 72 % av ansatte i Helse er enige i påstanden, mens kun 40 % i Oppvekst er enige.



Figur 6.19: Spørsmål 2.6: Det er nå en større distanse, og dermed en mer nøytral tilnærming til brukerne, enn hva vi hadde i tidligere kommune

I figur 6.19 fremkommer det at Sentraladministrasjon/Kultur/Annet er det tjenesteområdet som opplever størst endring i distanse til brukerne. Her svarer hele 78 % at de er delvis eller helt enige i at det har skjedd en endring som medfører en mer nøytral tilnærming til brukerne. På spørsmålene som inngår i output-/ resultat-komponentene er det særlig spørsmålet om grad av fornyelse/innovasjon som tydelig skiller seg ut. Her er det store forskjeller mellom tjenesteområdene.



Figur 6.20: Spørsmål 3.4: Brukerne merker at vi nå har større grad av fornyelse/innovasjon enn i tidligere kommune

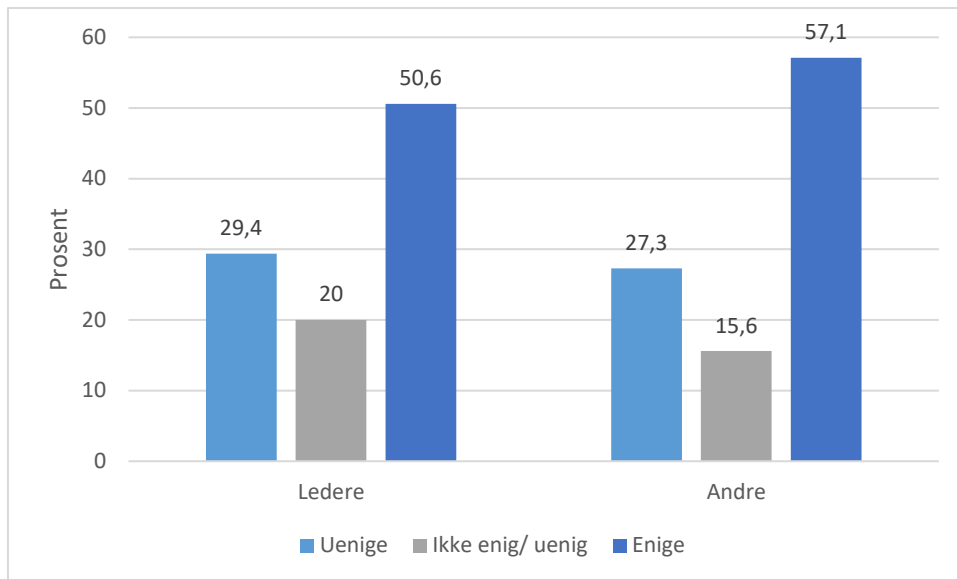
Figur 6.20 viser at ansatte i tjenesteområde Teknisk har en klar oppfatning av at det er en tydelig forskjell etter kommunesammenslåingen vedr. graden av fornyelse/ innovasjon, hele 70 % er delvis eller helt enig i påstanden.

#### 6.4 Presentasjon av funn for ledere og andre ansatte

Bakgrunnen for denne analysen relaterer seg til hypotesen vi presenterte i kapittel 1.2 om ledere vil oppleve et mer robust fagmiljø enn øvrige ansatte som er med i undersøkelsen.

Innenfor tjenesteområdene ble det endringer for både ledere og fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene. Det vil derfor være interessant å se om det er noen forskjeller mellom disse to gruppene i forhold til opplevelsen av endringer i robust fagmiljø.

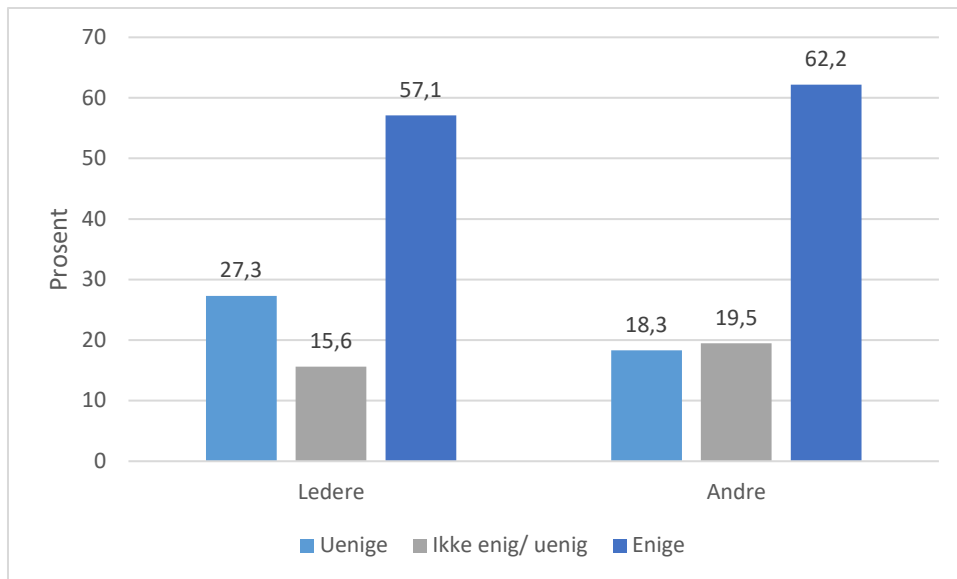
Hvis vi så gjør samme inndeling som vi har gjort tidligere og viser robust fagmiljø for input-, prosess-, og output-/resultat-komponentene, for henholdsvis ledere og andre som ikke er ledere får vi følgende resultat, som presentert i figur 6.21.



*Figur 6.21: Robust fagmiljø oppsummert for input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter – sammenligning mellom ledere og andre*

Som vi ser av figur 6.21 så er det en noe lavere prosentandel av lederne som opplever et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen enn de respondentene som inngår i gruppen andre, dvs. fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene. Hovedfunnet i denne analysen er allikevel at det er liten forskjell mellom de to gruppene. Det er for begge grupper størst andel som er enige, så kommer en prosentandel på rundt 30 % som er uenige, mens det er lavest prosentandel som har svart «ikke enig/uenig». Som nevnt i kapittel 4.3 antar vi at ansatte som arbeider som fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene har fått en større endring i stillingene sine enn lederne. Dette funnet er derfor interessant for videre drøfting i kapittel 7; hva kan ligge til grunn for at lederne ikke opplever like stor grad av endring i robust fagmiljø som de andre ansatte.

Når vi foretar samme inndeling av svarene for ledere og andre ansatte, men kun tar med oppsummering av robust fagmiljø for input-, og prosess-komponentene, får vi følgende resultat som presentert i figur 6.22.



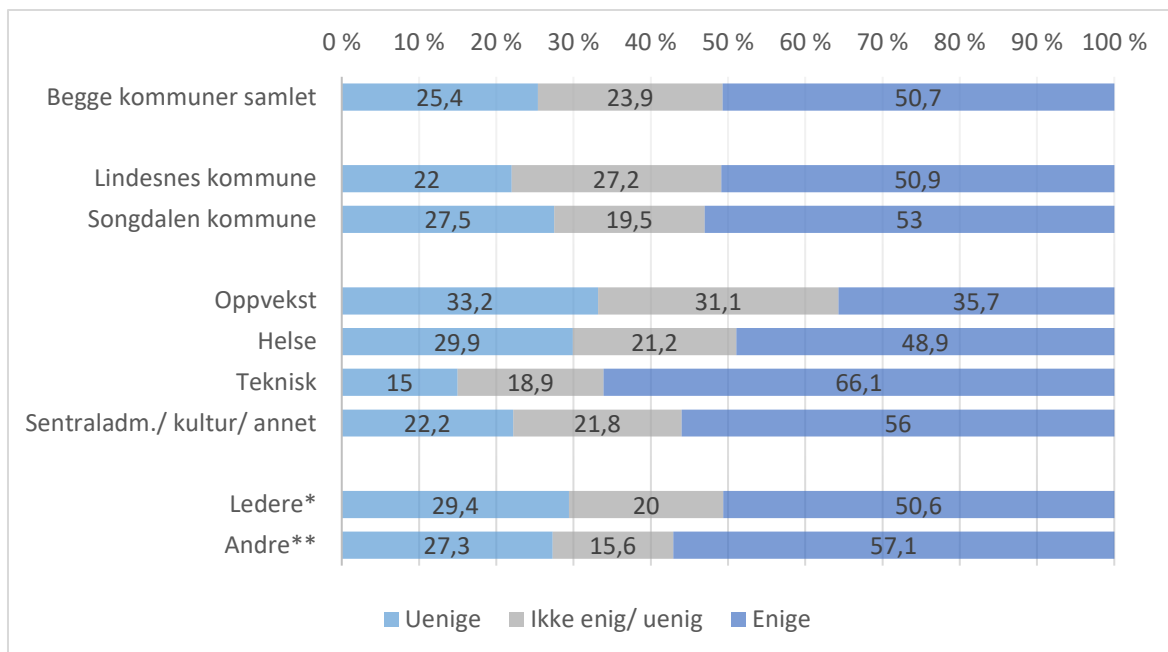
*Figur 6.22: Robust fagmiljø oppsummert for input- og prosess-komponenter – sammenligning mellom ledere og andre*

Som vi ser av figur 6.22 er det endring i fordeling av svarprosentene dersom vi tar bort spørsmålene som har med output-/resultat-komponentene å gjøre. Det er flere som er enige i de fremsatte påstandene i spørreskjemaet. I tillegg har det for ansatte i gruppen «andre» blitt en utjevning av prosentfordelingen mellom svaralternativene «uenig» og «ikke enig/uenig».

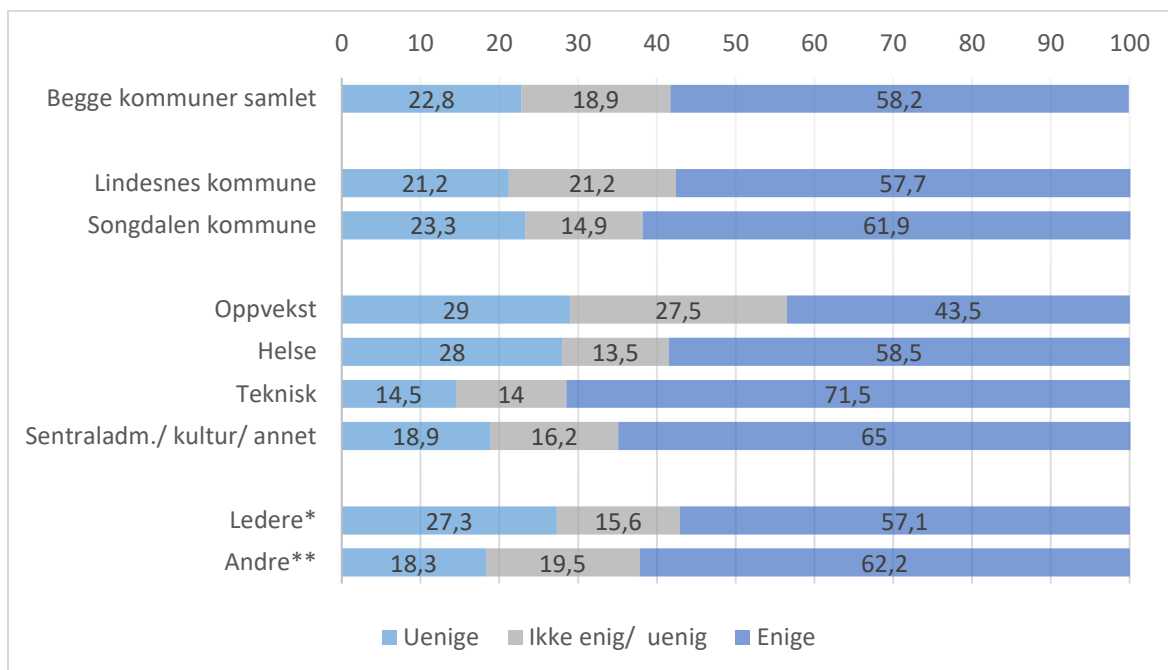
## 6.5 Sammenfattende analyser

Vi har tidligere i dette kapitlet presentert resultat av undersøkelsen samlet, for hver kommune, samlet for hvert tjenesteområde, og samlet for ledere og andre ansatte som er med i undersøkelsen. For å oppsummere hovedfunnene har vi laget en samlet oversikt over hva vi har funnet og presentert tidligere i dette kapitlet. Figur 6.23 viser samlet oversikt over funn hvor alle komponentene er tatt med, mens figur 6.24 viser samlet oversikt for kun input- og prosess-komponenter.





Figur 6.23: Samlet oversikt av de sentrale funn for input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter



Figur 6.24: Samlet oversikt av de sentrale funn for kun input- og prosess-komponenter

\*Ledere: Alle som har ansvar for fag, personal og økonomi

\*\*Andre: Fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte som arbeider i støtte- og stabstjenester

Samlet oversikt av resultatet fra undersøkelsen viser at modusverdien for alle de ulike inndelingene; kommuner, tjenesteområder og type stilling, er svaralternativet «enige». Det fremkommer også et bedre resultat i forhold til om kommunesammenslåing har gitt mer

robuste fagmiljøer, dersom en ikke tar med output-/resultat-komponentene. Videre ser vi at de største forskjellene mellom det overordnede samlede resultat for kommunene er i forhold til tjenesteområdene. I figur 6.23 hvor alle komponentene er med, viser samlet resultat for begge kommuner at 50,7 % er enige i at kommunesammenslåing har gitt mer robuste fagmiljøer. Den største forskjellen finner vi mellom de to tjenesteområdene Teknisk og Oppvekst. I tjenesteområde Teknisk er 66,1 % enige, mens i tjenesteområde Oppvekst er kun 35,7 % enige, altså ca. 30 % prosentpoeng forskjell. I forhold til gjennomsnittet for kommunene ligger Teknisk 15 % over og Oppvekst 15 % under dette gjennomsnittet. Vi har de samme forskjellene i figur 6.24 hvor kun input- og prosess-komponenter er med. Samlet resultat for kommunene viser at 58, % er enige, i Teknisk er 71,5 % enige og i Oppvekst er 43,4 % enige. Når det gjelder sammenligning av svar fra ledere og fra fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte som arbeider i støtte- og stabstjenester som er med i undersøkelsen, ser vi i både figur 6.23 og figur 6.24 at det er større opplevelse av robust fagmiljø for de som ikke har en lederrolle.

Vi har også gjennomført en lineær regresjonsanalyse i SPSS for å få et best mulig statistisk grunnlag til vår undersøkelse. Ved en lineær regresjonsanalyse kan vi kontrollere for effekten av de uavhengige variablene. Svarene «vet ikke» er i tallgrunnlaget blitt omgjort til en gjennomsnittsverdi som dermed ikke påvirker resultatet. Det må som utgangspunkt for analysen gjøres valg på hva analysen skal gjøres opp mot, og det har i tabell 6.5 og 6.6 blitt tatt utgangspunkt i at den ansatte er i Oppvekst, i Lindesnes kommune, og at vedkommende ikke er leder.

Tabell 6.5: Lineær regresjonsanalyse for avhengig variabel; input-, prosess-, og output/resultat-komponenter

		Coefficients <sup>a</sup>						Collinearity Statistics	
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Tolerance	VIF	
		B	Std. Error	Beta					
1	(Constant)	42,654	2,355		18,113	,000			
	Tidligere Ansatt i Songdalen Kommune	-,742	2,186	-,035	-,339	,735	,964	1,037	
	Arbeid med Helse	5,283	3,143	,201	1,681	,097	,709	1,410	
	Arbeid med teknisk	11,662	2,991	,462	3,898	,000	,726	1,377	
	4.5: Er du n leder, med personalansvar?	-1,112	2,415	-,051	-,460	,646	,813	1,229	
	Arbeider med sentraladministrasjon/kultur/annet	7,793	2,999	,323	2,599	,011	,658	1,521	

a. Dependent Variable: Input- prosess-, og output/resultat-komponenter

R Square ,176 - Adjusted R Square ,125

Tabell 6.6: Lineær regresjonsanalyse for avhengig variabel; input- og prosess-komponenter

		Coefficients <sup>a</sup>						Collinearity Statistics	
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Tolerance	VIF	
		B	Std. Error	Beta					
1	(Constant)	32,112	1,739		18,464	,000			
	Tidligere Ansatt i Songdalen Kommune	,543	1,614	,035	,336	,737	,964	1,037	
	Arbeid med Helse	3,854	2,322	,201	1,660	,101	,709	1,410	
	Arbeid med teknisk	7,592	2,209	,412	3,436	,001	,726	1,377	
	4.5: Er du n leder, med personalansvar?	-1,063	1,783	-,068	-,596	,553	,813	1,229	
	Arbeider med sentraladministrasjon/kultur/annet	5,528	2,215	,315	2,496	,015	,658	1,521	

a. Dependent Variable: input- og prosess-komponenter

R Square ,154 - Adjusted R Square ,102

Som det kommer frem av begge tabellene så er der vesentlige forskjeller mellom tjenesteområdene, og tallene er signifikante for arbeid i Teknisk ( $p = ,000$ ) i tabell 6.5, og ( $p =$

,001) i tabell 6.6, og for arbeid i Sentraladministrasjon/Kultur/Annet ( $p = ,011$ ) i tabell 6.5, og ( $p = ,015$ ) i tabell 6.6. Det er imidlertid kun disse to uavhengige variablene som er signifikante.

Vi har sjekket kollinearitet blant de uavhengige variablene, da det ikke bør være for stor interkollasjon mellom dem. Resultatet av dette kommer frem i tabell 6.5 og 6.6, i tabellraden merket VIF, og fremkommer som tilfredsstillende (Quantifying Healt, 2021). Vi har også i SPSS gjennomført en pålitelighetsanalyse for det som inngår i avhengig variabel. Mål på pålitelighet kan gjøres ved å sjekke ut såkalt «cronbach's alfpha», som bør være minst 0,7 for å vise at det er indre konsistens i indeksen / avhengig variabel, altså at det er fornuftig å si at indeksen har en felles underliggende dimensjon (Ringdal, 2001, s.385). I vår undersøkelse ble «cronbach's alfpha» for input-, prosess-, og output-/resultat-komponenter 0,891, og for input- og prosess-komponenter 0,840, og må dermed betegnes som tilfredsstillende.

Vi har nå presentert funn vi har gjort i vår undersøkelse. I neste kapittel skal vi med utgangspunkt i valgte hypoteser drøfte de empiriske funnene av vår undersøkelse opp mot teorien og foreta en drøfting knyttet til den metoden vi har valgt for innhenting av data.

## 7.0 Drøfting av funn og metode

I dette kapittelet skal vi med utgangspunkt i valgte hypoteser presentere funn i forhold til forventningene, og drøfte de empiriske funnene av vår undersøkelse opp mot annen forskning og teori. I tillegg vil vi foreta en metodologisk drøfting hvor vi kritisk vil vurdere sterke og svake sider knyttet til den metoden vi har valgt for innhenting av data.

I kapittel 3.4 definerte vi hva som kan gi innhold til begrepet «robust fagmiljø», da det viste seg at dette var et noe uklart begrep. Det er vår operasjonalisering av begrepet vi har lagt til grunn for den avhengige variabelen i undersøkelsen, og som danner grunnlag for vurderinger av hva et robust fagmiljø er.

Tidsperspektivet fra kommunesammenslåingen og frem til undersøkelsen ble foretatt, er omtrent 1,5 år. Utgangspunktet for presentasjon av funn og drøfting opp mot teorien vil dermed først og fremst dreie seg om input- og prosess-komponentene, da det har vært noe kort tid for å kunne analysere og måle output-/resultat-komponenter.

### 7.1 Funn i forhold til forventninger

Vi vil i dette avsnittet vurdere våre funn opp mot de hypoteser og spørsmålstillinger vi presenterte i kapittel 1.2.

#### 7.1.1 Mer robust fagmiljø ved kommunesammenslåing

For å svare på vår overordnede problemstilling om i hvilken grad kommunesammenslåingen har ført til mer robuste fagmiljøer, var vår første hypotese at sammenslåing av kommunene har gitt et mer robust fagmiljø.

Med utgangspunkt i det som er presentert i kapittel 6 mener vi å kunne bekrefte at ansatte som har vært med i vår undersøkelse samlet sett mener at de nå har blitt del av et mer robust fagmiljø. Dette fordi over halvparten av de spurte er enige i påstanden om at det er blitt et mer robust fagmiljø. Som det fremkommer av figur 6.24 er det 58,2 % samlet for begge kommunene som er enige i en slik påstand. Andelen som har svart at de er uenige og andelen som har svart ikke enig/uenig, er tilnærmet like hverandre.

Dersom vi ser på samlet resultat av undersøkelsen hvor også output-/resultat-komponentene tas med, viser tallene i figur 6.23 at også her er over halvparten av de ansatte enige i at

kommunesammenslåingen har gitt et mer robust fagmiljø, men som forventet er prosenten noe lavere, 50,7 %. Bakgrunnen for at det er forventet en lavere prosent når alle komponentene tas med skyldes at det tar tid å implementere endringer i en stor organisasjon (Jacobsen, 2012). Samtidig er det interessant å se at det faktisk er en såpass stor andel som allerede etter 1,5 år mener at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø.

Vi skrev i forbindelse med vår hypotese, om at sammenslåing av kommunene har gitt et mer robust fagmiljø, at vi imidlertid også måtte være forberedt på at ønsket effekt ikke er oppnådd, og at en konsekvens av sammenslåingen kan være at sammenslåing av kommuner har ingen effekt i forhold til et robust fagmiljø, eller at sammenslåing av kommuner har gitt et mindre robust fagmiljø. De funn som er gjort kan muligens ikke direkte forkaste disse hypotesene. Selv om samlet hovedfunn er at det er blitt et mer robust fagmiljø etter sammenslåingen, ser vi i figur 6.24 at Oppvekst ikke har over 50 % av respondentene som er enig i at vi har fått et mer robust fagmiljø, det er kun 43,5 % som har denne oppfatningen. Det er riktignok størst prosentandel av de spurte innen Oppvekst som svarer at de er enige i at det er blitt et mer robust fagmiljø, men fordelingen for øvrig er at det er 29 % som er uenige, 27,5 % som er ikke enig/uenig. Spørsmål om hvilket tjenestested respondentene tilhørte er tatt med som en kontrollvariabel i spørreundersøkelsen vår, og vi kan konstatere at det er store variasjoner mellom tjenesteområdene. Vi har en spredning i svarene hvor Teknisk med 71,5 % har størst andel respondenter som mener det har blitt et mer robust fagmiljø. Deretter følger Sentraladministrasjon/Kultur/Annet med 65 %, Helse med 58,5 %, mens Oppvekst med sine 43,5 % ligger nederst på skalaen.

### 7.1.2 Forskjeller i robust fagmiljø utfra størrelsen på ny kommune

Vi skrev i vårt innledningskapittel at vi også ville se på følgende hypotese, for å ytterligere kunne utdype svaret på problemstillingen, relatert til i hvilken grad kommunestørrelse påvirker «robust fagmiljø»: Sammenslåing som medførte å inngå i en stor kommune, har ført til et mindre robust fagmiljø enn sammenslåing som medførte å bli en del av en mellomstor kommune.

Som vist i figur 6.24 er et flertall av våre respondenter i både Lindesnes og Songdalen kommuner enige i at det er blitt et mer robust fagmiljø i ny kommune, med henholdsvis 57,7 % og 61,9 %. Som det fremkommer av de presenterte tall så er der ingen vesentlig forskjell på hvordan de to kommunene bedømmer opplevelsen av et mer robust fagmiljø i ny kommune. I

den grad det er en forskjell, er det at noen flere opplever større grad av mer robust fagmiljø for de som er gått inn i den største kommunen. Slik det fremkommer av våre data kan vi dermed ikke si at det har hatt noen vesentlig betydning for opplevelsen av å ha fått et mer robust fagmiljø om en gikk inn i en mellomstor eller stor kommune. Dette er et funn som ikke støtter våre antakelser, da vi utfra teori om stordriftsulemper hadde antatt at det kunne vært en større grad av robust fagmiljø i en mellomstor kommune enn i en stor kommune.

### 7.1.3 Forskjeller i robust fagmiljø utfra å være leder / ikke leder

Vi skrev i vårt første kapittel – som en av våre hypoteser - at ledere ville oppleve et mer robust fagmiljø enn øvrige ansatte som var med i undersøkelsen. Når vi ser på resultatet for ledere og de som ikke er ledere, er resultatet tilnærmet likt i forhold til hvem som er enige i at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, med henholdsvis 57,1 % for ledere og 62,2 % for de som ikke er ledere. Her er det derimot en noe større andel av lederne som svarer at de er uenige, 27,3 %, mens 18,3 % av de som ikke er ledere er uenige. Dette er et funn som overrasker oss noe. Ansatte fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte i støtte- og stabstjenestene anser vi i utgangspunktet for å ha fått en større endring i stillingene sine enn lederne, da mange av lederne har fortsatt med å lede de samme avdelingene og enhetene som de ledet tidligere. Samtidig så kan andre elementer for lederne, som f.eks. opplevd avstand og tilgjengelighet, samt det å nå tilhøre en mye større ledergruppe, ligge til grunn for at flere ledere opplever vesentlige endringer i negativ retning.

### 7.1.4 Trekk ved sammenslåingsprosessen og endring i stilling

Vi spurte i innledningskapittelet om trekk ved sammenslåingsprosessene kan ha hatt betydning for funn i undersøkelsen. I kapittel 2 har vi redegjort for sammenslåingsprosessene i de to kommunene. Utfra studie av dokumenter fremkommer det at prosessene har vært håndtert tilnærmet likt i de to kommunene. Vi har derfor antatt at trekk ved sammenslåingsprosessene ikke er et element som påvirker den avhengige variabelen «robust fagmiljø». Vi har allikevel valgt å ta med et spørsmål i spørreundersøkelsen vår om sammenslåingsprosessen er opplevd som god, varierende, eller mindre god, som et kontrollspørsmål i forhold til dokumentstudiet vi har gjort. Som det fremkommer i figur 6.4 så er der ingen vesentlige forskjeller i opplevelsen mellom kommunene, og vi konkluderer dermed med at trekk ved sammenslåingsprosessen ikke har hatt betydning for funn i undersøkelsen.

I spørreundersøkelsen hadde vi også med et kontrollspørsmål vedrørende opplevelsen av endring i stilling i etter kommunesammenslåingen. I vårt utvalg av respondenter ligger det til grunn at de i dag innehar tilsvarende stilling som de hadde i tidligere kommune. Som det fremkommer i figur 6.5 viser resultatet av undersøkelsen at 58 % opplever å ha fått en stor endring i stilling etter sammenslåingen. Her er det en vesentlig forskjell mellom de to kommunene, hvor ansatte fra tidligere Songdalen i mye større grad opplever endring i stillingen sin. Som nevnt i kapittel 2.4 om hvordan kommunene vektla «robust fagmiljø» i beslutningsprosessene, fremkommer det at størrelse ansees som viktig for å løse spesialiserte oppgaver. Det å inngå i en stor kommune kan ha medført at stillingene blir enda mer spesialisert, og kan dermed ha hatt en betydning for funn i undersøkelsen.

## 7.2 Teoretiske implikasjoner av funn

Vi vil nå drøfte de empiriske funnene av vår undersøkelse opp mot annen forskning og teori vi har presentert tidligere i denne oppgaven, blant annet den såkalte Stjernemodellen (Galbraith et al., 2002) – presentert i figur 4.1.

### 7.2.1 Mer robust fagmiljø ved kommunesammenslåing

Det fremkommer av det vi skrev i kapittel 7.1.1 at det er blitt et mer robust fagmiljø i de sammenslåtte kommunene. Det er riktignok ikke et stort flertall som har denne oppfatningen. I figur 6.24 ser vi at 41,7 % av respondentene er uenige eller ikke enig/uenig i at de har fått et mer robust fagmiljø. Det at et flertall av respondentene opplever å ha fått et mer robust fagmiljø, 58,2 %, samsvarer med vår egen hovedhypotese. Dette er også i samsvar med de nasjonale empiriske studier som blant annet presenteres i proposisjon til Stortinget, Endringer i kommunestrukturen (Prop.96 S (2016-2017)), og som vi refererer til i kapittel 1.1. Her vises det til at en av de fire nasjonale målsettingene er «Gode og likeverdige tjenester», og der en av måtene å få dette til på er å få mer robuste fagmiljø. For at robuste fagmiljø skal oppnås så må en kommune minst ha 15 000 – 20 000 innbyggere, noe som er tilfellet i de kommunesammenslåingene vi undersøker.

At det har blitt et mer robuste fagmiljø ved kommunesammenslåing samsvarer også med beslutningsgrunnlaget for sammenslåingen i de to kommunene som er med i denne undersøkelsen. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.2. Her sier Songdalen kommune i sitt



beslutningsgrunnlag blant annet at «*med en liten administrasjon vil det være små og sårbare fagmiljøer innen spesialiserte områder....*», mens Lindesnes kommune sier blant annet at «*en størrelse på drøyt 22 000 innbyggere er et godt grunnlag for å levere tjenester av god kvalitet og sikre næringsutvikling, blant annet ved å ha flere spesialister i stabstjenester*».

Vi har også i kapittel 4 vist til et teoretisk grunnlag som viser seg i stor grad å støtte opp om våre antakelser. Vi skrev i kapittel 4.1 at vi først og fremst ville vektlegge den såkalte Stjernemodellen (Galbraith et al., 2002) som rammeverk for å analysere effekter av kommunesammenslåingen. Det er en viktig forutsetning for Stjernemodellen at dersom det blir endring i en av komponentene i Stjernemodellen, så må også øvrige komponenter i modellen «kompensere» for denne endringen. Dette fordi ubalanse i vektlegging i en av komponentene i Stjernemodellen vil føre til at organisasjonen og pågående prosesser lett vil kunne havne i ubalanse, og dermed ikke nå ønsket resultat. Vi mener at våre undersøkelser viser at det er viktig å ta hensyn til balansen Stjernemodellen omtaler, da det ellers ikke oppnås de resultat som var ønsket ved sammenslåingen. Dette kommer vi tilbake til mer grundig og dokumentert i de kommende avsnittene.

Vi skrev i kapittel 4.1 at det ved disse kommunesammenslåingene, med utgangspunkt i Stjernemodellen, først og fremst er komponentene struktur, prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk, og strategisk personalforvaltning som berøres. Og aller mest er det komponenten struktur som blir endret, når størrelsen på kommunene endres. Vi har også vist til hva både Baldersheim mfl. (2003) og Opstad (2016) har skrevet om hva som kan være fordeler og ulemper ved å endre størrelse på en organisasjon. Ved datainnsamlingen har det vært viktig å få frem hvordan ansatte opplevde at deres arbeidsområde ble påvirket av endring i strukturen. Som vi tidligere har vist til er det viktig at også de øvrige komponentene i Stjernemodellen endres, når komponenten struktur blir vesentlig endret, som det den gjør ved en kommunesammenslåing. Vi skal nå se videre på om endringen i komponenten struktur har medført tilstrekkelig endring i de øvrige to nevnte komponenter i Stjernemodellen, slik at ny kommune kan fremstå som mest mulig effektiv.

Hvordan komponenten prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk ble håndtert i ny organisasjon, ville i vesentlig grad kunne påvirke effekten av kommunesammenslåingen. I spørreskjemaet er det respondentenes mening om organiseringen av selve arbeidet i ny kommune innen eget fagområde, spørsmål 2.1 – 2.6, som omhandler denne komponenten. Resultatet av respondentenes svar på denne komponenten er presentert i figur 6.2. Som figuren viser er det en relativt stor spredning i svarene, selv om det samlet sett er et flertall

som er helt eller delvis enige i at det har blitt et mer robust fagmiljø. Kommentarene til figur 6.2 viser også at det er en spredning i oppfattelsen, da de kommentarene som er gitt alle har forskjellig type innhold. Det er en høyere andel som har svart «ingen endring» og svarprosenten som omhandler hvorvidt en er enig i at kommunesammenslåing har gitt et mer robust fagmiljø, viser en større variasjon mellom de ulike spørsmålene enn det vi finner for spørsmålene under input-komponentene. Spørsmålet som handler om å ha en helhetlig tenkning i arbeidet vi utfører, er der hvor det fremkommer lavest skår i forhold til å være helt eller delvis enige i at det har blitt bedre i ny kommune. Hele 54 % av respondentene mener nå at det er vanskeligere å ha en helhetlig tenkning i arbeidet enn hva det var i tidligere kommune. En del av kommentarene kan muligens bidra til å utfylle dette svaret noe mer, f.eks. at en ikke lengre kjenner de lokale forholdene, at ting tar lengre tid og at samhandling er viktig, slik at endring i oppgaver sees i en sammenheng. Dette er kommentarer som også samsvarer med hva Baldersheim mfl. (2003) og Opstad (2016) nevner som mulige konsekvenser ved endring av størrelse i en organisasjon. Opstad viser i figur 4.3 til at det finnes et skjæringspunkt der mulige stordriftsfordeler kan gå over til å kunne bli opplevde stordriftsulemper. Ut fra at det er såpass stor spredning i svarene på hele denne komponenten, kan det virke som det fortsatt gjenstår en del, i hvert fall i noen tjenesteområder, på intern organisering og samordning. Konsekvensen av en slik mangel vil være manglende samarbeid, lav innovasjonstakt, og opplevd informasjonsmangel. Det har i perioden siden sammenslåingen vært en langvarig pandemi, noe som naturligvis kan ha hatt en betydning for hvor langt hvert tjenesteområde er kommet i sitt arbeid. Dette skal vi vurdere litt senere i dette kapitlet, når vi mer konkret ser på forskjellen mellom de enkelte tjenesteområdene.

Stjernemodellens komponent om strategisk personalforvaltning har vi også sagt har betydning for effekten av kommunesammenslåingen. I spørreskjemaet er det respondentenes mening om rekruttering og opplevd kompetanse i ny kommune, spørsmål 1.1 – 1.4, som omhandler denne komponenten. Resultatet av respondentenes svar er presentert i figur 6.1. Som figuren viser er svarene her mer entydige, enn hva de fremkom i komponenten vi presenterte i forrige avsnitt. I denne komponenten er det en mye større del av respondentene som helt eller delvis er enige i at opplevd kompetanse er blitt mer robust. To av spørsmålene har svarprosenten hvor henholdsvis 80 % og 83 % av respondentene er helt eller delvis enige i påstandene som fremsettes i spørsmålene. Kommentarene til figur 6.1 viser imidlertid at det også er en spredning i oppfattelsen, da de kommentarene som er gitt i stor grad har forskjellig type innhold. Vi kunne ha tenkt at det nå ble større avstand fra den som gav råd og til den som

skulle få rådet, og at da alle parter hadde opplevd mindre tilgjengelighet. Opstad (2016) skriver at blant annet en av fordelene med små virksomheter er at tettere kontakt gjør at det kommuniseres bedre, og at det er lettere å se resultatet av egen innsats og resultatet for virksomheten. Det fremstår allikevel som at det er stor grad av tilfredshet innen denne komponenten, og at kommunesammenslåingen her har gitt det resultatet som var en av målsettingene ved sammenslåingen. Resultatet tilsier dermed at kommunene til dels har lyktes med å plassere personer med tilfredsstillende kunnskap og ferdigheter inn i de nye stillingene, og at det dermed er et godt grunnlag for videre rolleutforming, ledelse, utvikling og støtte. Dersom dette ikke hadde vært tilfelle hadde resultatet her i mye større grad vist dårligere resultat / lav tilfredshet. Noe usikkerhet fremstår i forhold til spørsmålet om det har blitt flere relevante søkere på ledige stillinger innen eget fagområde, spørsmål 1.1, hvor hele 44 % svarer ikke enig/uenig. Dette kan kanskje ha flere grunner, men antas i hvert fall å ha noe med tidsperspektiv og antall nye rekrutteringer å gjøre.

Øvrige komponenter i Stjernemodellen har vi tidligere sagt at ikke vi vektlegger i denne drøftingen, da vi ikke kan se at det er spesielle forskjeller de to kommunene imellom i disse komponentene.

Selv om samlet resultat for begge kommunene er et mer robust fagmiljø, er det til dels store variasjoner tjenesteområdene imellom. Når vi ser på sammenligning av robust fagmiljø på tvers av tjenesteområdene, hvor kun input- og prosess-komponentene er med, figur 6.16, ser vi at det er tjenesteområdene Teknisk og Oppvekst som skiller seg mest ut. Teknisk har høyest prosentvis andel som er enig i at det er blitt et mer robust fagmiljø, men er også det området som har klart minst prosentandel som er uenige i en slik påstand. Tjenesteområde Sentraladministrasjon/Kultur/Annet fremstår tilnærmet likt med Teknisk, men med en noe høyere prosentandel som er uenige i at det har blitt et mer robust fagmiljø. Videre ser vi at det er Oppvekst som fremstår som mest kritisk til om fagmiljøet har blitt styrket ved sammenslåingen. Vi vil ytterligere utdype forskjellene mellom tjenesteområdene ved å vurdere svarene på noen av spørsmålene fra spørreundersøkelsen. I figur 6.17 ser vi at alle tjenesteområdene i mer eller mindre grad, men allikevel alle med minst 75 %, mener at det nå totalt sett er blitt mer relevant fagkompetanse tilgjengelig innen eget fagområde enn hva det var i tidligere kommune. I figur 6.18 ser vi at 40 % av respondentene i Oppvekst helt eller delvis er uenige i at de nå er totalt sett mindre sårbare i levering av tjenesten, enn hva de var i tidligere kommune, mens tilsvarende tall for Teknisk er 5 % delvis uenig. Et naturlig spørsmål blir dermed hva som kan forårsake disse forskjellene mellom tjenesteområdene. Vi

nevnte tidligere at hvordan komponenten prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk ble håndtert i ny organisasjon i vesentlig grad ville kunne påvirke effektene av kommunesammenslåingen. Det gjenstår nok en del arbeid med intern organisering og samordning, i hvert fall i noen tjenesteområder. Slik resultatene for Oppvekst fremkommer, og til dels for Helse, kan det se ut som at de fortsatt har et utviklingspotensial innen nevnte komponent. Det må i denne sammenheng legges til at det var Oppvekst og Helse som ble mest berørt av pandemien, og som dermed kanskje har hatt de største utfordringene med ordinær drift i den perioden som har vært siden sammenslåingen. Teknisk var derimot den del av organisasjonen, i hvert fall blant de som ble forespurt i denne undersøkelsen, som var minst berørt av nedstengningen i samfunnet. De har dermed kunnet ha større fokus på nødvendige endringsprosesser i tillegg til ordinær drift, enn hva de to andre nevnte tjenesteområdene har hatt anledning til.

### 7.2.2 Forskjeller i robust fagmiljø utfra størrelsen på ny kommune

Vi skrev i innledningen til kapittel 7.2.1 at det i Stjernemodellen først og fremst er komponenten struktur som blir endret når størrelsen på kommunene endres vesentlig. Spørsmålet ble da om endringen opplevdes forskjellig for ansatte som ble en del av en mellomstor kommune med omtrent 22 000 innbyggere, og de som ble en del av en stor kommune med omtrent 110 000 innbyggere. Som beskrevet i kapittel 7.1.2 har både de som kommer i fra tidligere Lindesnes kommune og tidligere Songdalen kommune den oppfatning at de nå har et mer robust fagmiljø enn de hadde før kommunesammenslåingen.

Hvis vi ser tilbake på figur 4.3 om stordriftsfordeler og stordriftsulemper, ville det kanskje ikke ha vært utenkelig om de som kom i fra Songdalen og inn i nye Kristiansand hadde hatt en opplevelse av en del stordriftsulemper. Vi antok at det ville være en forskjell her, men det ser ikke ut til å være tilfelle, i hvert fall ikke i større grad enn hva de i fra tidligere Lindesnes kommune har oppfattet. Det er sågar totalt sett et noe bedre resultat for de som har gått inn i den største kommunen, enn hva det er for de som gikk inn i en mellomstor kommune.

Det kan dermed se ut som at også de i fra Songdalen kommune har opplevd stordriftsfordeler som blant annet Opstad nevner på følgende måte: «*Flere brukere gjør at fagpersonalet får mer erfaring og bidrar til at de kan bli mer effektive, altså de blir dyktigere til å gi det riktige tilbudet*». En av grunnene til dette kan være at selv om nye Kristiansand kommune er en stor kommune, så behøver ikke hvert enkelt fagmiljø fremstå som stort. Der de i eget fagmiljø

tidligere var en til to personer, er det kanskje nå åtte til ni personer – altså ikke så mange som jobber innen eget fagområde at det har blitt opplevd som noen ulempe å være en del av et større fagmiljø.

Videre fremkommer det i teori om fusjoner nevnt i kapittel 4.2 at sammenslåing av virksomheter kan gi synergier, og at et av flere motiver ved en fusjon er tilgang til ressurser, læring og kunnskap (Roos et al., 2005). Dette harmonerer med det som noen ansatte i sine kommentarer har trukket frem; det er enklere å diskutere saker nå da de er flere med ulik erfaring og kompetanse. Baldersheim mfl. har i sin sammenfatning av argumenter vedrørende kommunestørrelse blant annet nevnt at utviklingskraft/funksjonell bærekraft/kompetanse og service og kvalitet kan være vektige argumenter for at større kommuner er en fordel. Vi ser at noen kommentarer er med på å understøtte dette, det nevnes blant annet at en er mindre sårbare ved fravær og at en har bedre kapasitet.

Som tidligere nevnt handler Galbraith sin komponent struktur om arbeidsdeling og koordinering, samt beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen. Endring av struktur kan som skissert i figur 4.2 medføre en mangel på mobilisering av ressurser i organisasjonen dersom strukturen viser seg å ikke samsvare med strategien. Det kan oppstå uklarheter i forhold til ansvar og myndighet, som igjen medfører at den enkelte ansatte ikke bruker sine ressurser på en optimal måte. Det har ved direkte sammenligning de to kommunene imellom vært noen forskjeller på over 10 prosentpoeng på de besvarte spørsmålene, jfr. hva som er presentert i kapittel 6.2.2 som vi tenker kan bidra til å skissere noen ulikheter mellom de to kommunene i forhold til hvordan de opplever endringen i strukturen.

Av spørsmålene som inngår i input-komponentene er det spørsmål 1.1 som har denne forskjellen, ved at de i tidligere Songdalen kommune har større tro på at det nå er enklere å rekruttere søkere på ledige stillinger innen eget fagområde, enn hva de i tidligere Lindesnes kommune tenker. Samtidig ser vi i figur 6.8 at en stor andel fra begge kommunene har svart «vet ikke» eller «ingen endring» på dette spørsmålet. Grunnen til at det her er en noe forskjellig oppfatning kommunene imellom kan naturligvis være flere. Det kan være hvilke behov det har vært for rekruttering, men det kan også være at eksempelvis Kristiansand kommune ofte har tiltrukket seg kompetansestillinger på grunn av sine større fagmiljøer, og at tidligere Songdalen kommune har merket dette ved forsøk på rekruttering før kommunesammenslåingen.

For spørsmålene som inngår i prosess-komponentene er det tre av seks spørsmål som har en forskjell mellom kommunene på over 10 prosentpoeng. På spørsmålet vedrørende om det er mindre krevende nå enn i tidligere kommune å håndtere uforutsette hendelser/kriser, ser vi at ansatte i Songdalen mener dette er blitt betraktelig mye enklere, mens ansatte i tidligere Lindesnes har en noe lavere andel som har svart tilsvarende. Andelen som har svart at det ikke er noen endring fra tidligere, eller at de ikke vet, er lik for begge kommunene.

Bakgrunnen for at ansatte i Songdalen opplever dette i enda større grad enn ansatte fra tidligere Lindesnes kan være fordi det fremdeles er ansatte i nye Lindesnes, spesielt innen fagrådgiverstillinger og ansatte i støtte- stabsstillinger, som alene innehar ansvar for et spesielt fagområde, f.eks. folkehelse og beredskap. Når det gjelder spørsmålet vedrørende om det nå er vanskeligere å ha en helhetlig tenkning, ser vi at dette spørsmålet er det eneste hvor ansatte fra tidligere Lindesnes kommune opplever endringen som mer positiv enn ansatte fra Songdalen. Det understøtter teorien om at størrelse kan være krevende i forhold til nærhet, det å sikre gode kommandolinjer fra topp til bunn og det å etablere en god «korpsånd» - at ansatte opplever seg som en del av helheten og det er enklere å se sammenhengen mellom egen innsats og resultatet for virksomheten, jfr. Opstad sine argumenter om at dersom en enhet blir for stor vil den på et tidspunkt rammes av stordriftsulemper. Det siste spørsmålet under prosess-komponenter hvor vi har sett at det er forskjell mellom de to kommunene, handler om at det nå er større distanse, og dermed en mer nøytral tilnærming til brukerne. Her er forskjellen mellom kommunene på 14 prosentpoeng, hvor ansatte fra Songdalen er mest enige. Hvorvidt en mer nøytral tilnærming til brukerne menes å være bra, er det nok ulike oppfatninger av. Men for ansatte som forvalter knappe velferdsgoder vil avstand være med på å bidra til likebehandling og gode og likeverdige tjenester, noe som var en av de viktige målsettingene med kommunereformen, jfr. regjeringens proposisjon til Stortinget.

Av spørsmålene som inngår i output-/resultat-komponentene er det hele tre av fire spørsmål som har en forskjell mellom kommunene imellom på over 10 prosentpoeng. Som nevnt tidligere er disse komponentene et resultat av sammensetningene av øvrige komponenter i Stjernemodellen, og vi kommenterer ikke dette ytterligere her, utover det som allerede er blitt gjort tidligere.

Det siste momentet vi vil trekke frem, som kan ha påvirket resultatet av undersøkelsen de to kommunene imellom, er hvordan den enkelte ansatte har opplevd at egen stilling er endret i ny kommune. I figur 6.5 ser vi at hele 58 % opplever at de har fått en stor endring i stilling, og at det kun er 10 % som mener at de ikke fått noen vesentlig endring. Den enkelte skulle i

utgangspunktet videreføres i tilsvarende stilling som det vedkommende hadde fra før, og allikevel ble altså opplevelsen av endring såpass stor. Dette begrunnes i kommentarfeltet med blant annet opplysninger om mer spesialisering, samt bytte av stilling. I kapittel 7.1.4 viste vi til at det var en vesentlig forskjell mellom de to kommunene, hvor hele 71 % fra tidligere Songdalen opplevde store endringer i stillingene sine. Det å inngå i en stor kommune kan ha ført til at stillingene har blitt enda mer spesialiserte enn i en mellomstor kommune. Ansatte fra tidligere Songdalen kan ha opplevd en slik spesialisering som positivt i forhold til å nå inneha ansvar for færre fagområder, og dermed oppleve en større grad av faglig robusthet.

Slik vi nå har vurdert våre funn ser det ut til at stordriftsfordelene er større enn stordriftsulempene for begge de sammenslåtte kommunene. En har altså klart på en god måte å tilpasse endringene i strukturene til driften. Argumenter vedrørende økt byråkrati/transaksjonskostnader og mindre nærhet som både Opstad og Baldersheim mfl. trekker frem, ser ikke ut til å ha den effekt en kanskje skulle trodd når Songdalen gikk inn i en stor kommune som nye Kristiansand. For ansatte som arbeider i fagstillinger og for ledere som er avhengig av den faglige støtten, så viser det seg at det å være i et større fagmiljø er en faktor som overskygger ulempene det kan være med større avstand og at det kan ta lengre tid å få avklaringer da beslutningslinjen er lengre. Suksess kriteriene ved endring i struktur; å etablere tydelig delegering av ansvar og oppgaver og sikre en felles rolleforståelse i hele organisasjonen, ser det altså ut til at både nye Lindesnes og nye Kristiansand har klart på en tilfredsstillende måte. Og dermed blir det de positive effektene av en sammenslåing som er de mest fremtredende, også i en stor kommune som nye Kristiansand. Ut fra dette må vi dermed forkaste hypotesen vår om at sammenslåing som medførte å inngå i en stor kommune, har ført til et mindre robust fagmiljø enn sammenslåing som medførte å bli en del av en mellomstor kommune.

### 7.2.3 Forskjeller i robust fagmiljø utfra å være leder / ikke leder

I figur 6.22 presenterte vi robust fagmiljø målt ut fra input- og prosess-komponenter fordelt på ledere og de som ikke er ledere. Vi ser at vi også her har et flertall for begge gruppene som mener at vi har fått et mer robust fagmiljø. Samtidig ser vi at antall ledere som mener de ikke har fått et mer robust fagmiljø er hele 27,3 %, og at det totalt sett er de som ikke er ledere som i størst grad er enige i at de har fått et mer robust fagmiljø.

Vi skrev i kapittel 4.3 at vi antok at ledere er de som i størst grad ville kunne merke eventuelle forskjeller i robust fagmiljø ved kommunesammenslåing. Det ble forutsatt at lederne hadde et større ansvar enn øvrige ansatte, hadde større oversikt, og hadde en mer helhetlig forståelse av den situasjonen de selv var en del av. Dermed antok vi at ledere også kunne vurdere gjennom sin daglige drift hvordan det fagmiljøet de selv var en del av fremsto, og vurdere om det ble et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen. Dette ser ikke ut til å være tilfelle.

Vi har videre skrevet i kapittel 4.3 at flere ledere i mindre grad ble berørt av kommunesammenslåingen, da de i stor grad fortsatte med å lede den samme avdelingen eller enheter som de hadde ledet tidligere, eksempelvis på skole eller barnehage. Samtidig ser vi nå at det kan fremstå som en vesentlig endring å være eksempelvis en av tre skoleledere i Songdalen kommune, til nå å være en av 43 skoleledere i nye Kristiansand kommune, både i forhold til opplevd avstand og opplevd betydning i ledergruppen.

Vårt utgangspunkt for tenkning på dette feltet har vært at det er de som var fagrådgivere, saksbehandlere og ansatte som arbeidet i støtte og stabstjenester som var de som ble mest berørt ved sammenslåingen, da de kom inn i et større fagmiljø enn det de hadde jobbet tidligere, og måtte finne sin plass i hva som nå skulle være mer deres spesialiserte oppgave. Denne endringen ser ut til å ha gitt denne gruppen en opplevelse av et mer robust fagmiljø, men der dette, i hvert fall ikke ennå, har kommet lederne til del i samme grad.

Både Baldersheim mfl. (2003) og Opstad (2016) nevner at fordeler med mindre enheter kan være så som opplevd nærhet, raskere beslutninger, og god korpsånd. At hele 27.3 % av lederne er uenige i at de har fått et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen må sees på som en utfordring for kommunene. Vår hypotese om at ledere ville oppleve et mer robust fagmiljø enn øvrige ansatte som er med i undersøkelsen viser seg dermed ikke å stemme – på nåværende tidspunkt.

#### 7.2.4 Oppsummering av teoretiske implikasjoner av funn

Vi mener at den gjennomgangen vi nå har foretatt har bekreftet gyldighetsområde til de empiriske studier som blant annet presenteres i proposisjon til Stortinget, til beslutningsgrunnlaget for sammenslåingen i de to kommunene, og til det teoretiske grunnlag som ellers er brukt for denne oppgaven. Det er ved kommunesammenslåingene blitt et mer robust fagmiljø enn hva det var før sammenslåingene. Størrelse har dermed betydning for



opplevelse av robust fagmiljø. Men å gå fra en liten til en mellomstor kommune som nye Lindesnes, eller til en meget stor kommune som nye Kristiansand, ser ut til å ha mindre betydning. Der fremstår ingen lineær sammenheng i forhold til at mye større betyr mye bedre. Der fremstår heller ingen motsatt effekt, med tydelige stordriftsulemper, ved en sammenslåing til en slik kommunestørrelse. Det som ser ut til å ha mer betydning er hvordan tjenesteområdene griper fatt i, og er bevisst, at når størrelsen endres, og dermed organisasjonens struktur, så må det “kompenseres” med endringer i strategisk personalforvaltning, og endringer i prosesser og laterale kapabiliteter/nettverk.

Vår hypotese om at ledere ville oppleve et mer robust fagmiljø enn øvrige ansatte som var med i undersøkelsen, viste seg ikke å stemme. Som beskrevet i kapittel 7.2.3 så har ikke effekten av kommunesammenslåingen kommet lederne til del i den grad vi på forhånd hadde antatt.

### 7.3 Drøfting av metode

Vi vil i dette avsnittet kritisk drøfte sterke og svake sider ved den metoden som er brukt for å innhente dataene i vår undersøkelse.

#### 7.3.1 Påliteligheten til dataene

For å vurdere om dataene vi har samlet inn er pålitelige, er det viktig å gjøre en vurdering av undersøkelsesopplegget. (Jacobsen, 2018, s. 377). Utformingen av spørreskjemaet var basert på vår kategorisering og presisering av begrepet «robust fagmiljø». Hovedutfordringen vår var å klare å utforme klare spørsmål slik at respondentene ikke var i tvil om hva de svarte på. Her ser vi at det kan ligge en svakhet ved metoden selv om vi hadde en gruppe med testpersoner som gjennomførte spørreundersøkelsen på forhånd og gav oss tilbakemeldinger. Vi har brukt begrep som «helhetlig tenkning» og «bedre kvalitet» som vi i ettertid ser kan oppleves som uklare og derfor kan ha gitt oss svar som ikke er helt pålitelige. Vi anser derimot hovedmengden av spørsmålene våre for å være klare og tydelige.

Videre anser vi dataene våre til å være pålitelig i forhold til at spørsmålene ikke er ledende og heller ikke tvinger respondentene til å gjøre seg opp meninger om noe de evt. ikke har kunnskap om. Det er fem svarkategorier hvor det midterste er «ingen endring» og et svaralternativ for «vet ikke». Ingen skal dermed være tvungne til å avgi et svar de anser som for positivt eller for negativt. Vi kan heller ikke se at noen av spørsmålene er doble, dvs. at de

inneholder to eller flere spørsmål, slik at det er vanskelig å se hva respondenten faktisk har svart på.

Når det gjelder vurdering av trekk ved respondentene så kan vi ikke se at de har noe å vinne på å svare usant på spørsmålene. Men vi anser at det er en svakhet ved metoden at den enkelte ansatte i ettertid må svare på om de opplever en forskjell fra hvordan det var tidligere. Det å skulle sammenligne noe med hvordan det var før, ser vi kan ha blitt påvirket av flere faktorer, noe som fremkommer i enkelte av kommentarene under spørsmålene.

Videre har vi vurdert om trekk ved respondentenes kontekst kan ha påvirket påliteligheten til undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut på mail til den enkelte, og siden de aller fleste av våre respondenter hadde tilgang til hjemmekontorløsning og dermed kunne svare ut undersøkelsen på det tidspunktet som passet dem best, anser vi det som sannsynlig at de har tatt seg tilstrekkelig med tid til å reflektere over og svare på spørsmålene. I og med at dette er våre kollegaer anser vi det som svært lite sannsynlig at de har latt andre besvare undersøkelsen for seg, selv om det ville vært mulig ved å videresende mailen med påloggingen til undersøkelsen.

Selve kodingen og innhenting av dataene er gjort via dataprogrammet SurveyXact. Dette er et program som er tilgjengelig via Universitetet i Agder og ansees derfor som kvalitetssikkert. Ved å benytte oss av noen testpersoner i forkant av at undersøkelsen ble sendt ut, fikk vi verifisert at kodingen av datagrunnlaget var korrekt og at spørsmålene fremkom på en oversiktlig og informativ måte. I videre analyse av registrerte data er både SurveyXact og SPSS benyttet som analyseverktøy. Dette har gitt oss gode verktøy for å foreta ulike typer analyser.

### 7.3.2 Begrepsmessig gyldighet

Undersøkelsen vår handler om å måle i hvilken grad kommunesammenslåing har gitt mer robuste fagmiljøer. Fenomenet «robust fagmiljø» fremstod som et uklart og vagt begrep som det ikke var mulig å måle direkte. Det var derfor viktig å finne spørsmål som kunne fungere som indikatorer for å måle begrepet. Arbeidet med å finne måleindikatorer for begrepet «robust fagmiljø» har vært krevende da det ikke fantes mye dokumentasjon verken på nasjonalt og kommunalt nivå. I utarbeidelsen av spørsmålene i spørreskjemaet benyttet vi mye av det grunnlaget som våre kollegaer trakk frem som kjennetegn på et robust fagmiljø og det som fremkom fra ulike arbeidsgrupper i kommunesammenslåingsprosessene. Videre har vi vært

opptatt av at robust fagmiljø er et komplekst fenomen som må måles ved hjelp av flere, mest mulig presise spørsmål. For å tilstrebe en mest mulig nøyaktig og kritisk operasjonalisering av begrepet utarbeidet vi 14 spørsmål som vi delte opp i kategoriene input-, prosess- og output-/resultat-komponenter etter modell for kommunal tjenesteproduksjon. Vi mener å ha sikret ytterligere kontroll av den begrepsmessig gyldigheten ved testpersonene som gjennomførte undersøkelsen før den ble sendt ut til respondentene, gav tilbakemeldinger på at spørsmålene våre var forståelige. Ut fra disse vurderingene anser vi den begrepsmessige gyldigheten av dataene våre til å være god.

### 7.3.3 Intern gyldighet

Intern gyldighet – kausalitet, handler om å vurdere om det er dekning i innsamlet data for konklusjoner mellom årsak og virkning. For å undersøke hvordan ulike fenomener varierer sammen ved hjelp av statistiske metoder er det behov for svar fra mange enheter. I undersøkelsen vår kom det inn svar fra 81 av 110 respondenter, dvs. en svarprosent på 73,6 %. Ifølge Jacobsen (2018, s. 310) så må en svarprosent på over 70 % i utgangspunktet karakteriseres som meget godt og de innsamlede dataene gir oss dermed et godt grunnlag for statistisk analyse. Som det fremkommer i tabell 6.1 er det en representativ fordeling av respondentene fra de to kommunene, fra de fire tjenesteområdene og mellom antall ledere og andre ansatte. Frafallet av respondenter har altså ikke medført at enkelte grupper har blitt over- eller underrepresentert, og datagrunnlaget vårt kunne dermed benyttes til statiske analyser av det vi ønsket å undersøke.

Vi har benyttet undersøkelsen vår til å uttale oss kausalt vedrørende sammenhengen mellom størrelse (uavhengig variabel) og faglig robusthet (avhengig variabel). Vi har bedt respondentene våre om å sammenligne tidligere og nåværende situasjon, altså har spørsmålene en implisitt kausal struktur. Men samtidig ser vi at det er utfordrende å ha kontroll over alle andre relevante variabler som kan ha påvirket fagmiljøene ved sammenslåingen, og dermed påvirket sammenhengen (den substansielle kausaliteten) mellom størrelse og faglig robusthet. I undersøkelsen vår har vi valgt å kontrollere for forhold vedr. hvordan sammenslåingsprosessen opplevdes og om det er store endringer i stillingens innhold. I tillegg har vi kapittel 2 redegjort for at de to kommunene har valgt en tilnærmet lik organisasjonsmodell og at prosessen underveis når det gjelder innplasseringer av ledere og ansatte i andre stillinger var tilnærmet lik.

Det vi ikke har undersøkt er hvordan utenforliggende forhold kan ha påvirket sammenslåingsprosessen og dermed opplevelsen av robuste fagmiljøer. Et av de utenforliggende forhold som kan ha påvirket resultatet er kommuneøkonomien. Nye Kristiansand ser ut til å ha en mer robust økonomi enn nye Lindesnes. Lindesnes kommune skriver i sin årsrapport for 2020 (Lindesnes kommune, 2021) at de kun klarte å oppnå ett av tre vedtatte økonomiske mål. Netto driftsresultat ble negativt og at det var budsjettert med bruk av fond. Nye Kristiansand skriver i sin årsrapport (Kristiansand kommune, 2021) at de har hatt en god økonomisk utvikling i 2020 og at de i all hovedsak nådde målsetningene for den overordnede økonomistyringen.

Et annet forhold som kan ha påvirket resultatet er at umiddelbart etter iverksettingen ble hovedfokus for alle kommuner rettet mot Covid-19 pandemien. Dette kan ha bidratt til at arbeid med interne strukturer og rutiner ikke har kommet så langt som en hadde tenkt. Vi ser også at tjenesteområdene Helse og Oppvekst ble mer direkte berørt av pandemien enn Teknisk og Sentraladministrasjon/Kultur/Andre. Det er også noe som trekkes frem i årsrapportene for de to kommunene; tid de hadde tenkt å bruke til å fullføre arbeidet med sammenslåingen måtte i stedet brukes på å håndtere en pandemi. I tillegg beskrives det at håndtering av en pandemi var ekstra utfordrende siden ikke alle strukturer og interne prosedyrer var på plass da pandemien startet.

Det siste forholdet som kan ha påvirket resultatet er at det kun har gått 1,5 år siden sammenslåingen og at dette er relativt kort tid for å kunne måle effekter av en så stor strukturendring som kommunesammenslåing er. Samlet sett anser vi allikevel dataene våre for å være gyldige, spesielt resultatet som fremkommer når vi kun tar med spørsmålene som omhandler input- og prosess-komponenter.

#### 7.3.4 Ekstern gyldighet

I undersøkelsesopplegget vårt har vi benyttet en kombinasjon av kvantitativ/statistisk survey og sammenlignende casestudier. Metodelære for casestudier sier at ved å studere flere case, desto større er muligheten til å generalisere funnene til andre case som ikke undersøkes. I tillegg er en bevisst utvelgelse av case viktig for å ha kontroll på andre forhold som kan påvirke resultatet. Det er to typer design som fremstår som de mest vanlige; mest mulig like case eller mest mulig ulike case. (Jacobsen 2018, s. 102-104). I vår studie har vi valgt ut to kommuner av en rekke kommuner som ble slått sammen med andre kommuner fra 01.01.20.

Vi anser at de to sammenslåingssituasjonene er like, med ett unntak – det er ulik størrelse på de to nye kommunene. I tillegg har de to casene våre flere fellestrekk med en større populasjon av case, og undersøkelsen vår utgjør dermed en kritisk test av hypotesen om fordelene av kommunesammenslåing sett i forhold til å få et mer robust fagmiljø. Utfra dette mener vi det kan argumenteres for at det er sannsynlig at de resultatene som fremkommer i vår undersøkelse også vil være gjeldende i andre sammenslåtte kommuner, i hvert fall for de som får over 20 000 innbyggere.

## 8.0 Konklusjon og oppsummering

Vi skal i dette kapittelet gjøre en kortfattet oppsummering av oppgavens hovedfunn, samt gjøre noen tanker om mulig videre arbeid innen samme tema.

### 8.1 Hovedfunn

Resultatet av vår forskning er at et flertall av de spurte i vår undersøkelse mener at det har blitt et mer robust fagmiljø etter kommunesammenslåingen. Dette gjelder for begge kommuner som var med i undersøkelsen. Størrelse har dermed betydning for opplevelse av robust fagmiljø. Men å gå fra en liten til en mellomstor kommune som nye Lindesnes, eller til en meget stor kommune som nye Kristiansand, ser ut til å ha mindre betydning. Det er imidlertid en del variasjon i svarene, og da først og fremst mellom tjenesteområdene. De tjenesteområdene som i størst grad ser ut til å ha lykket med sammenslåingen er de som har vært minst berørt av pandemien, og dermed har hatt anledning til å ha fokus på nødvendige endringsprosesser.

Samlet effekt av kommunesammenslåingen er det vi har beskrevet som output-/resultat-komponentene, og er naturlig nok det som fremstår som det viktigste måleparameter til slutt, nemlig hvordan brukerne merker konsekvensen av den endringen som er foretatt.

Tidsperspektivet fra kommunesammenslåingen og frem til undersøkelsen ble foretatt, er omtrent 1,5 år, inkludert en langvarig pandemi. Det har dermed vært noe kort tid for å kunne analysere og måle output-/resultat-komponentene. Ut fra den teori som har vært brukt så må det antas at når resultat av de øvrige komponentene er blitt / blir bedre, så vil - på sikt - også output-/resultat-komponenten få en bedring i effekt og kommunesammenslåingene kan sees på som vellykket.

### 8.2 Veien videre

Det er viktig å påpeke at det er nødvendig med mer forskning for å gi et fullverdig svar på problemstillingen. Med videre forskning hadde det vært interessant og sett på videre utvikling av de komponentene vi har beskrevet i denne oppgaven; input-, prosess-, og output-/resultat-komponentene. Det ville være interessant å finne ut om et lengre tidsperspektiv siden selve sammenslåingen ville påvirke de nevnte komponentene. Særlig interessant ville det være å studere utviklingen i output-/resultat-komponenten, da den er en konsekvens av arbeid med de øvrige komponentene. Det er den komponenten som først og fremst viser om og hvordan

kommunesammenslåingen har påvirket kvaliteten på tjenestene, og om vi dermed kan si at kommunesammenslåingen har vært vellykket innen det temaet vi har forsket på.

Et annen mulig oppfølgingsstudie kunne være å se på totaleffekten av kommunesammenslåingen. Vi skrev i innledningen til denne oppgaven at det var fire målsettinger med kommunereformen, nemlig; gode og likeverdige tjenester, helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, og styrtet lokaldemokrati. Vår forskning har bare berørt en liten del av disse målsettingene.

## Litteraturliste

- Baldersheim, H mfl. (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? analyser av kommunestrukturens betydning*, Oslo: Departement of Political Science, University og Oslo Unipub
- Baldersheim, H & Rose, L.E. (red) (2014): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering (3.utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bradford, D.F., Malt, R.A. og W.E. Oates (1969). The rising cost of local public services. *National Tax Journal* 22, 185-202.
- Calipha, R., Tarba, S. & Brock, D (2010). *Mergers and acquisitions: A review of phases, motives, and success factors* (Vol. 9, pp. 1-24). Emerald Group publishing Limited
- Ekspertutvalget (2014a). Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport. Oslo: Regjeringen.
- Ekspertutvalget (2014b). Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport. Oslo: Regjeringen.
- Galbraith, J. D, Downey, A. Kates (2002): *Designing Dynamic Organizations*, N.Y: AMACOM
- Jacobsen, D. I (2012): *Organisasjonsendringer og endringsledelse (2.utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D. I (2018): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? (3. utg.)*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Knutepunkt Sørlandet (2015) *Fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen*, Kristiansand; Knutepunkt Sørlandet
- Kristiansand kommune, 2021, *Årsrapport 2020*, tilgjengelig på: <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/planer-og-prosjekter/arsberetning-og-arsregnskap/>
- Lindesnes kommunestyre (2015). 25.juni 2015, sak 34/15. Lindesnes kommune – arkiv
- Lindesnes kommunestyre (2015). 25.oktober 2015, sak 62/15. Lindesnes kommune – arkiv
- Lindesnes kommunestyre (2015). 10.desember 2015, sak 81/15. Lindesnes kommune – arkiv
- Lindesnes kommunestyre (2017). 15.mars 2017, sak 3/17. Lindesnes kommune – arkiv



Lindesnes kommune (u.å) Lindesnes kommunes hjemmeside. Hentet 10.desember 2021 fra <https://www.lindesnes.kommune.no/raadmann-og-organisasjon.504603.no.html>

Lindesnes kommune, 2021, *Årsrapport 2020*, tilgjengelig på: [https://pub.framsikt.net/2020/nyelindesnes/mr-202012-%C3%A5rsregnskap\\_og\\_finansrapport/#/home](https://pub.framsikt.net/2020/nyelindesnes/mr-202012-%C3%A5rsregnskap_og_finansrapport/#/home)

Lotsberg, D.Ø. (2014) Ledelsesteori – hva slags ledelse passer i kommunene. H. Baldersheim & L. E. Rose (red), *Det kommunale laboratorium* (3.utg, s.131-151). Fagbokforlaget

Menon (2019): *Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing*. (Menon-Publikasjon nr. 94/2019) Oslo: Menon Economics

Nilsen, J.E. & Thorsnæs, G. (2020, 8.juli). Lindesnes. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Lindesnes>

NIVI (2016): Landsomfattende *rådmannsundersøkelse om kommunereformen*, (NIVI Rapport 2016:5)

Nye Kristiansand, administrativt prosjekt (2018): *Prosjektforslag planleggingsfasen*. Kristiansand kommune – arkiv.

Nye Kristiansand kommune (2019). Notat fra programledelsen 17.3.2019: *Organisering av stab- og støttefunksjoner i Nye Kristiansand* – Agenda Kaupang. Kristiansand kommune - arkiv

Nye Lindesnes kommune (2018). *Prosjektportal Nye Lindesnes*. Lindesnes kommune – arkiv

Opstad, L. (2016): *Økonomistyring i offentlig sektor*. (2. utg.). Oslo: Gyldendal forlag

Prop.95 S (2013-2014) Kommuneproposisjon 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>

Prop.96 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>

Regjeringen. (2020, 11 09). Regjeringen. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>

Regjeringen (2013, 16.10). Sundvolden-plattformen:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#kommunal>

Ringdal, K. (2001): *Enhhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget

Roos, G. Krogh, G von, Fernstrøm, J., Roos J, & Fernstrøm, L (2005). *Strategi; en innføring* (4.utg. med Lisa Fernstrøm., p.371). Fagbokforlaget

Ruud. S. (2014, 11.aug). Dette er regjeringens nye moteord. Aftenposten.

<https://www.aftenposten.no/norge/i/wAx5/dette-er-regjeringens-nye-moteord>

Ry Nielsen J.C & Repstad, P. (2004). Frå nærhet og distanse og tilbake igjen. Om å analysere sin egen organisasjon. I P Repstad (red.): *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Songdalen kommunestyre (2016). 22. juni 2016, sak 32/16. Kristiansand kommune – arkiv.

Songdalen kommunestyre (2017). 20.juni 2017, sak 28.1/17. Kristiansand kommune – arkiv.

Strand, Torodd (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. (2.utg.). Bergen: Fagbokforlaget

SØF (2017): *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. (SØF-rapport nr. 01/17)

Quantifying Health, (2021, 6.desember) What is an Acceptable Value for VIF? Hentet fra <https://quantifyinghealth.com/vif-threshold/>

# Vedlegg

## Spørreskjema «Robust fagmiljø»

### Spørreskjema "Robust fagmiljø"

I samsvar med tilsendt informasjonsmail, får du nå tilgang til et spørreskjema. Målsettingen er å finne i hvilken grad kommunesammenslåingen har ført til mer robuste fagmiljøer.

Dette spørreskjemaet inneholder en del utsagn om hvordan du mener din del av organisasjonen fungerer. Noen av utsagnene er positivt formulert, mens andre er mer negativt formulert. Det er derfor viktig at du leser utsagnene nøye. Du skal ta stilling til disse utsagnene med tanke på hvordan du opplever din del av organisasjonen fungerer etter sammenslåingen.

Utsagnene skal besvares på en 5-punktsskala der; **1 = helt uenig, 2 = delvis uenig, 3 = ingen endring, 4 = delvis enig, og 5 = helt enig.**

Svar så oppriktig du kan på samtlige utsagn. Hvis det er et utsagn du ikke kan ta stilling til, velger du alternativet «vet ikke».

Ønsker du å gi oss noe tilleggsinformasjon så er du velkommen til å gjøre det ved slutten av hvert hovedtema.

Det tar ca. 10 minutter å svare.

Vennlig hilsen  
Anita B. Grødem og Bjørgulv Hamre

1. Rekruttering: Først noen spørsmål om rekruttering og opplevd kompetanse i ny kommune, i forhold til slik det var innen ditt fagområde i din tidligere kommune

	1: Helt uenig	2: Delvis uenig	3: Ingen endring	4: Delvis enig	5: Helt enig	Vet ikke
1.1: Vi får nå flere relevante søkere på ledige stillinger innen vårt fagområde enn hva det var i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2: Vi har nå totalt sett mer relevant fagkompetanse tilgjengelig innen vårt fagområde enn hva vi hadde i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.3: Vi har nå totalt sett større faglig bredde innen vårt fagområde enn vi hadde i tidligere kommune.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.4: Vi har nå totalt sett større faglige utviklingsmuligheter enn hva vi hadde i tidligere kommune.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1.5 Øvrige kommentarer/opplysninger?

## 2. Organisering: Nå ønsker vi å få dine meninger om organisering av selve arbeidet i ny kommune, innen ditt fagområde

	1: Helt uenig	2: Delvis uenig	3: Ingen endring	4: Delvis enig	5: Helt enig	Vet ikke
2.1: Det er mer krevende nå enn i tidligere kommune å levere tjenester ved fravær innen eget fagområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2: Det er mindre krevende nå enn i tidligere kommune å håndtere uforutsette hendelser / kriser innen eget fagområde/avdeling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3: Det er nå mindre rom for gjensidig veiledning og støtte enn hva vi hadde i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.4: Det er nå vanskeligere å ha en helhetlig tenkning i arbeidet vi utfører enn det var i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.5: Det oppleves nå at vi totalt sett er mindre sårbare i levering av tjenesten, enn hva vi var i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.6: Det er nå en større distanse, og dermed en mer nøytral tilnærming til brukerne, enn hva vi hadde i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 2.7 Øvrige kommentarer/opplysninger?

## 3. Brukeropplevelse: Vi vil nå spørre deg om hvordan du tror brukerne du betjener merker resultatet av kommunesammenslåingen

	1: Helt uenig	2: Delvis uenig	3: Ingen endring	4: Delvis enig	5: Helt enig	Vet ikke
3.1: Brukerne merker at vi nå har større leveringskapasitet, enn i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2: Brukerne merker at vi nå leverer bedre kvalitet enn i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3: Brukerne får nå bedre leveranse enn i tidligere kommune, også ved interne uforutsette hendelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4: Brukerne merker at vi nå har større grad av fornyelse/innovasjon enn i tidligere kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 3.5 Øvrige kommentarer/opplysninger?

## 4. Avslutning

Til slutt ønsker vi å spørre deg om forhold knyttet til tidligere og ny kommune.

### 4.1 Hvilken tidligere kommune var du ansatt i

- Tidligere Lindesnes kommune
- Tidligere Sogndalen kommune

### 4.2 Hvilket fagområde/sector tilhørte du i tidligere kommune?

- Oppvekst
- Helse
- Teknisk
- Sentraladministrasjonen/ Kultur/annet

4.3 Hvordan opplevde du selve prosessen med sammenslåing til ny kommune ( gjerne beskriv nærmere i kommentarfeltet)

- God
- Varierende
- Ikke god

Øvrige kommentarer/opplysninger?

4.4: Hvordan vil du si at din egen stilling er endret i ny kommune?

- Ingen vesentlig endring
- Noe endring
- Stor endring

4.5: Er du nå leder, med personalansvar?

- Ja
- Nei

4.6 Øvrige kommentarer/opplysninger?

Tusen takk for at du tok deg til til å svare!

Resultatet av undersøkelsen vil bli sendt deg til orientering.

Vennlig hilsen  
Anita B. Grødem og Bjørgulv Hamre

Informasjonsmail til respondentene m/ vedlegg

## UNIVERSITETET I AGDER

### UNDERSØKELSE AV I HVILKEN GRAD KOMMUNSAMMENSLÅING HAR FØRT TIL MER ROBUSTE FAGMILJØER

Kjære mottaker av denne mail.

Vi er to studenter, Anita Borhaug Grødem og Bjørgulv Hamre, som holder på med avsluttende, erfaringsbasert masteroppgave ved Universitetet i Agder (UIA).

En av målsettingene med kommunesammenslåing var at kommunene skulle få mer robuste fagmiljøer. I den forbindelse gjennomfører vi en undersøkelse som har til hensikt å kartlegge i hvilken grad du som ansatt i tidligere Lindesnes kommune og Songdalen kommune opplever at kommunesammenslåingen har ført til mer robuste fagmiljøer..

Undersøkelsen gjennomføres blant alle ansatte som arbeider som ledere, fagrådgivere/saksbehandlere eller i støtte- og stabstjenestene, i nye Lindesnes kommune og nye Kristiansand kommune, og som hadde tilnærmet tilsvarende stilling i tidligere Lindesnes kommune eller tidligere Songdalen kommune.

Spørreskjemaet finner du ved å trykke på denne lenken: : <https://www.surveyxact.no/LinkCollector?key=ZSLH3XCTU6C5>

Spørreskjemaet tar i underkant av ti minutter å svare på.

Det er frivillig for deg å delta i denne undersøkelsen. For informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg – se vedlegg.

Undersøkelsen er godkjent for gjennomføring i Lindesnes kommune av assisterende rådmann Rune Stokke, og i Kristiansand kommune av organisasjonsdirektør Kjell A Kristiansen. Faglig veileder ved UIA er professor emeritus Harald Baldersheim.

#### **Svarfrist: mandag 6.sept**

Hvis noe er uklart, eller om det er andre spørsmål, ta gjerne kontakt med en av oss:

- [Anita.Borhaug.Grodem@lindesnes.kommune.no](mailto:Anita.Borhaug.Grodem@lindesnes.kommune.no) Telefon 958 03 669
- [Bjorgulv.Hamre@kristiansand.kommune.no](mailto:Bjorgulv.Hamre@kristiansand.kommune.no) Telefon 901 23 786

På forhånd takk.

Anita Borhaug Grødem og Bjørgulv Hamre

## **Informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut om kommunesammenslåing har ført til mer robuste fagmiljøer.

I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### **Formål**

En av målsettingene med kommunesammenslåing var at kommunene skulle få mer robuste fagmiljøer. I den forbindelse gjennomfører vi en undersøkelse som har til hensikt å kartlegge i hvilken grad du som ansatt i tidligere Lindesnes kommune og Songdalen kommune opplever at kommunesammenslåingen har ført til mer robuste fagmiljøer.

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

Universitetet i Agder, ved professor emiritus Harald Baldersheim, er ansvarlig for prosjektet.

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

Undersøkelsen gjennomføres blant alle ansatte som arbeider som ledere, fagrådgivere/saksbehandlere eller i støtte- og stabstjenestene, i nye Lindesnes kommune og nye Kristiansand kommune, og som hadde tilnærmet tilsvarende stilling i tidligere Lindesnes kommune eller tidligere Songdalen kommune.

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

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du fyller ut et spørreskjema. Det vil ta deg ca. 10 minutter. Spørreskjemaet inneholder spørsmål om din opplevelse av rekruttering og opplevd kompetanse, organisering, og antatt brukeropplevelse. Det spørres i tillegg om hvilken sektor du kom fra i tidligere kommune, samt om du er leder eller ikke. Dine svar fra spørreskjemaet blir registrert elektronisk, og kan ikke spores fra oss som har sendt ut spørreskjemaet.

### **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. Alle svar vil bli anonymisert. Vurderinger som helt unntaksvis kan knyttes til en enkeltperson indirekte, via en kombinasjon av bakgrunnsopplysninger, vil ikke bli presentert i undersøkelsen. Det er kun fire personer som vil ha tilgang til innkomne data, inkludert veileder, og behandle disse.

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

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er ved årsskifte 2021/2022.

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

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra UiA har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

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

innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene

å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende

å få slettet personopplysninger om deg

å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

Behandlingsansvarlig ved UiA, professor emeritus Harald Baldersheim;

[harald.baldersheim@stv.uio.no](mailto:harald.baldersheim@stv.uio.no)

Vårt personvernombud hos UiA: [uia.no/kk/profil/inad](https://uia.no/kk/profil/inad)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.





## NSD sin vurdering

**Prosjekttittel**

Robust fagmiljø

**Referansenummer**

757536

**Registrert**

16.08.2021 av Bjørgulv Hamre - bjorgh17@student.uia.no

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Harald Baldersheim, harald.baldersheim@stv.uio.no, tlf: 91101294

**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**

Bjørgulv Hamre, bjorgulvhamre@gmail.com, tlf: 90123786

**Prosjektperiode**

16.08.2021 - 23.12.2021

**Status**

23.08.2021 - Vurdert

**Vurdering (1)**

23.08.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 23.08.2021. Behandlingen kan starte.

#### DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet. Om prosjektansvarlig ikke svarer på invitasjonen innen en uke må han/hun inviteres på nytt.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 23.12.2021.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

#### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

SurveyXact er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-enderinger-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson hos NSD: Markus Celiussen  
Lykke til med prosjektet!