



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Kjennetegn ved en kommunesammenslåing av to kommuner

En kvalitativ studie av kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård

Tina Ringnes Hagen

Masteroppgave i organisasjon og ledelse, mai 2022

Forord

Denne masteravhandlingen markerer slutten på min mastergrad i organisasjon og ledelse, og fem år som student. For at denne avhandlingen skulle bli noe av er det flere som fortjener en takk.

Den første jeg ønsker å takke er veileder Hilde Marie Pettersen. Jeg vil og rette en takk til Elin Voksøy i Nordre Follo kommune, som satte meg i kontakt med flere av informantene. Oppgaven hadde ikke vært det samme uten informantene som stilte til intervju og delte sine erfaringer, tusen takk! Til slutt ønsker jeg å takke Marit, Annie og Markus for gjennomlesning og tilbakemeldinger.

Tromsø, mai 2022

Tina Ringnes Hagen

Sammendrag

Denne masteroppgave studerer sammenslåingsprosessen mellom Ski og Oppegård kommune. Nordre Follo kommune er et resultat av kommunereformen. På bakgrunn av en kvalitativ studie har jeg belyst kjennetegn som kan forklare sammenslåingsprosessen. Jeg har primært studert sammenslåingen i lys av tre organisasjonsperspektiver; det rasjonelle-, det institusjonelle- og det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet.

Problemstillingen har vært: *«Hva kjennetegner de ulike fasene i arbeidet med kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård, og hva kan forklare valg av ny administrativ modell?»*

Sammenslåingsprosessen starter allerede i 2014 og er i en aktiv fase frem til 1.1.2020. Arbeidet startet først med et ønske om å bli en stor kommune Follo. Gjennom nabopratt er det flere kommuner som velger å stå alene. Til slutt er det Ski og Oppegård igjen, og gjennom folkeavstemning og politisk vedtak blir det utformet en intensjonsavtale som blir gjeldende for Nordre Follo kommune.

Prosessen har særlige kjennetegn som er i tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Det har foreligget planer som er justert underveis på bakgrunn av ny informasjon. Det har vært en klar styring, og et klart mål man ønsker å oppnå. Kjennetegn kan og ses i lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, fordi man ønsker å utvikle en kommune sammen med innbyggerne og lokalsamfunn gjennom kommune 3.0.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema.....	2
1.2	Tidligere forskning	3
1.3	Problemstilling	4
1.4	Oppgavens oppbygging.....	4
2	Bakgrunn	6
2.1	Kommunereform	6
2.2	Ski kommune.....	8
2.3	Oppegård kommune	9
3	Teori	10
3.1	Organisasjonsperspektivene	10
3.1.1	Det rasjonelle organisasjonsperspektivet	11
3.1.2	Det institusjonelle organisasjonsperspektivet	13
3.1.3	Det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet.....	15
3.2	Oversettelsesteori	16
3.3	Virusteori.....	17
3.4	Prinsipper for organisering.....	18
3.5	Oppsummering og forventning til funn.....	20
4	Metode.....	23
4.1	Valg av metode.....	23
4.2	Datagrunnlag	23
4.2.1	Dokumenter	23
4.2.2	Intervju og utvalg	26
4.3	Etiske vurderinger	28
4.4	Validitet, reliabilitet og overførbarhet.....	29
4.4.1	Validitet.....	29

4.4.2	Reliabilitet	30
4.4.3	Overførbarhet	31
5	Analyse og data	33
5.1	Bakgrunn for sammenslåingen	33
5.2	Initiativfasen	36
5.2.1	Initiativet	37
5.2.2	Nabopraten	39
5.2.3	Innbyggerinvolvering	41
5.2.4	Intensjonsavtalen	43
5.2.5	Oppsummering av initiativfasen	45
5.3	Å bygge Nordre Follo kommune (arbeidsfasen)	46
5.3.1	Administrativ organisering	48
5.3.2	Lokalisering	52
5.3.3	Kommune 3.0	55
5.3.4	Visjon: Nær og nyskapende	58
5.3.5	Organisasjonskultur	60
5.3.6	Oppsummering av arbeidsfasen	64
5.4	Ny organisasjonsmodell	64
5.4.1	Innplasseringsmetoden	71
5.4.2	Organisasjonsmodellens kjennetegn	76
5.4.3	Samhandling på tvers	78
5.4.4	Oppsummering organisasjonsmodell	80
5.5	Evaluering	80
6	Kjennetegn med kommunesammenslåingen	82
6.1	Det rasjonelle organisasjonsperspektivet	82
6.2	Det institusjonelle organisasjonsperspektivet	83
6.3	Det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet	83

7	Avslutning og konklusjon	85
7.1	Refleksjoner	86
7.2	Videre forskning.....	87
8	Litteraturliste	88
	Vedlegg 1	94

Tabelliste

Tabell 1	Oversikt over dokumenter.....	26
----------	-------------------------------	----

Figurliste

Figur 1	Ski kommunevåpen (Thorsnæs & Askheim, 2021).....	9
Figur 2	Kommunevåpen Oppegård kommune (Askheim, 2022).....	9
Figur 3	Programorganisering. Forholdet mellom politikk og administrasjon (Nordre Follo 2020, 2018c).....	49
Figur 4	Arbeidsinndeling prosjekt (Nordre Follo 2020, 2018c)	50
Figur 6	Kommuneutvikling (Nordre Follo 2020, 2018b)	56
Figur 7	Kjennetegn medarbeidere i Nordre Follo kommune (Nordre Follo 2020, 2018d).....	60
Figur 8	Organisasjonskart og organisering i (Nordre Follo 2020, 2018d).....	69
Figur 5	Myndighets- og ledernivå (Nordre Follo 2020, 2018d)	74

1 Innledning

Norges kommuner er viktige demokratiske byggesteiner, og bidrar til å løse grunnleggende samfunnsoppgaver (Fiva et al., 2017). Kommunereformens overordnede ønske er å oppnå færre kommuner med sterke fagmiljøer. Kommunens størrelser og sammensetning av fagmiljø har stor betydning for kvaliteten av tjenester man kan tilby innbyggerne (Meld. St. 14 (2014-2015)). Ved å gjennomføre en kommunereform vil man kunne stille høyere krav og forventninger til tjenester man tilbyr. I tillegg er man avhengig av å oppnå en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. På bakgrunn av dette legges argumentet om et behov for større kommuner til grunn. I så måte vil det stilles større krav til kompetanse, sterkere fagmiljø og tjenestene må samhandle bedre (Prop. 96 S. (2016-2017)).

Fra regjeringens side startet arbeidet med en kommunereform allerede i 2014 (Regjeringen u.å.). Et slikt arbeid viser ikke bare at det er en omfattende prosess, men også kompleks. Kommunereformen er forankret på nasjonalt nivå. Kommunereformen kan ses som del av større trend i den forstand at det er utredet for tidligere. Dagens og tidligere reformer i politi, NAV og universiteter gjenspeiler en tro på at større enheter er viktig for å skape robuste fagmiljø og bedre tjenester. I så måte blir et videre argument for at kommunereformen er en trend, fordi man har gode erfaringer med reformer fra andre områder (Christensen et al., 2004). Ved etablering av nye kommuner opprettes nye organisasjoner. Derfor kan kommunesammenslåinger forstås som virksomhetsoverdragelser der innholdet fra de gamle kommunene overføres til de nye (KS, 2015).

Fra et nasjonalt perspektiv er målet med kommunereformen å oppnå færre, men større kommuner. I hovedsak er det for å sikre bedre velferd i kommunene, styrke kompetanse og fagmiljø og oppnå større og mer robuste kommuner. Ved å ha flere store, robuste kommuner, vil det følge med mer makt og myndighet (Meld. St. 14 (2014-2015)). Store endringer i kommunestrukturen kan anses å være et paradigmeskifte i Kommune-Norge. I Danmark ble det i 2005 vedtatt en kommunereform, som trådte i kraft i 2007 (Blom-Hansen et al., 2006). I så måte kan kommunereform forstås som en idé som har vært på reise siden. Ved å studere prosesser og sentrale kjennetegn for hva som skjer ved gjennomføring av en kommunesammenslåing, kan det være interessant å se om dette vil være trekk man kan finne i andre gjennomførte kommunesammenslåinger i Norge.

20.juni 2016 vedtok kommunestyret i Ski og Oppegård å delta i etableringen av en større kommune i Follo (Prop. 96 S (2016-2017)), og høsten 2016 inngikk Ski kommune og Oppegård kommune en intensjonsavtale om kommunesammenslåing. Intensjonsavtalen er det første styringsdokumentet som legges til grunn for kommunesammenslåingen. I 2017 blir søknaden om kommunesammenslåing mellom Ski og Oppegård behandlet og vedtatt av Stortinget. Sammenslåingen av Ski kommune og Oppegård kommune er et resultat fra en folkeavstemning i Ski kommune, og et politisk vedtak i Oppegård kommune. Etter godkjenning av Stortinget i 2017 ble Nordre Follo kommune en realitet fra 1.1.2020. I så måte er Nordre Follo kommune et resultat i lys av kommunereformen.

Det store ønsket var å få til én stor kommune i Follo. Kommunene som var med i disse samtalene var Ski, Oppegård, Ås, Frogn og deler av Enebakk. Dette var og fylkesmannens tilrådning (Prop. 96 S. (2016-2017)). Fylkesmannen la og til grunn at alle kommunene i Follo, med unntak av Enebakk var godt rustet til å levere gode tjenester til sine innbyggere, men dette skjer gjennom et omfattende interkommunalt samarbeid (Prop. 96 S. (2016-2017)). Med tiden var det flere av kommunene som trakk seg ut fra forhandlingene. Til slutt var det bare kommunene Ski og Oppegård som sto igjen. Sammenslåingsprosessen mellom Ski og Oppegård kommune kan på mange måter beskrives som en sammenslåing mellom to likeverdige kommuner. En forklaring på det er fordi Ski og Oppegård har hatt nærmest like mange innbyggere. Fellesnemnda leder kommunesammenslåingen. Med et mandat fra fellesnemnda, blir det opprettet en programgruppe på administrativt nivå. Medlemmene i programgruppa er ansatte fra Ski og Oppegård som blir sentrale i arbeidet med å bygge den nye kommunen. Organisasjonsstrukturen og rammer for det administrative skulle skapes på nytt.

1.1 Tema

Temaet for min masteravhandling er kommunesammenslåingen av Ski og Oppegård kommune til Nordre Follo kommune. I denne avhandlingen ønsker jeg å undersøke nærmere hvordan sammenslåingsprosessen har forløpt og hvilke kjennetegn som kan forklare prosessen. Med kjennetegn mener jeg de prosesser som ligger til grunn for organiseringen av Nordre Follo blir en realitet.

Masteravhandlingen skal belyse hva som kjennetegner prosessene bak sammenslåingen gjennom de tre organisasjonsperspektivene; det rasjonelle-, det institusjonelle- og det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet. I tillegg vil teori som oversettelsesteori, virusteori

og prinsipper for organisering kunne belyse prosessen ytterligere. Prinsipper for organisering kan være mest gjeldende ved valg av organisasjonsmodell og hvordan den blir utformet.

Bakgrunn for valg av tema kan forklares min egen interesse for kommune-Norge. Ved å få en større forståelse av hva som skjer når en kommune gjennomgår større strukturelle endringer, som eksempelvis resultatet av en kommunereform og sammenslåing. På bakgrunn av kommunereformen foreligger det og et større ansvar på kommunene. Man kan se på kommuner som store organisasjoner, med komplekse systemer. En kommune er ansett for å ha en rasjonell struktur gjennom hierarki og strukturelle trekk. Derfor blir det interessant å studere sammenslåingsprosessen fra flere perspektiver.

1.2 Tidligere forskning

Når det kommer til forskningsfeltet om kommunesammenslåing er det gjerne reformen i seg selv som er forsket på. En doktorgrad fra universitetet i Stavanger har tatt for seg reformdesignet og hvordan organiseringen av reformdesignet kan forklare lokale utfall (Nygård, 2020). Regjeringen (2021a) viser til en oversikt over det de kaller tidligere forskning. En del av forskningen handler om erfaringer ved gjennomføring av en kommunesammenslåing. Videre er en del av forskningen av eldre art, som har blitt gjennomført før dagens kommunereform. Regjeringen (2021a) viser eksempelvis til en analyse gjort av NIVI i 2019 «takt og utakt med kommunestrukturen» som tar for seg hvordan Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal løser oppgaver selv eller gjennom interkommunalt samarbeid. I tillegg har Telemarskforskning utredet for små kommuner og hvordan de opprettholder generalistkommuneprinsippet. En annen rapport omhandler kunnskap og erfaring fra prosesser med kommunesammenslåing (Regjeringen, 2021a). Det fremgår lite forskning som sådan når det kommer til å belyse kjennetegn ved slike sammenslåingsprosesser.

I en publisert masteroppgave, har Milde (2017) undersøkt kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke kommune. Kommunesammenslåingen blir studert i lys av iverksettelsesteori. Sandefjord kommune gjennomførte kommunesammenslåing allerede i 2017 (Meld. St. 14 (2014-2015)). I så måte kan man anta at Sandefjord er et foregangseksempel ved gjennomføring og at man kan finne elementer i Nordre Follo sin organisering, som er sammenfallende med Sandefjord kommune. Ribe (2020) er en annen masteroppgave som studerer Senja kommune. Avhandlingen tar for hvordan man designer en ny organisasjon i lys av deres prosesser og beslutninger som blir tatt underveis.

I det store bildet er det vanskelig å si hvor mye en masteroppgave spiller en rolle. Samtidig er det positivt at flere avhandlinger omhandler kommunesammenslåing, for å bidra til mer oppmerksomhet rundt forskningsfeltet. Gjennom min studie av Ski og Oppegård kan jeg bidra med mer kunnskap om hva som skjer når to kommuner skal bli til en. Hvilke prosesserer igangsettes, hvem som blir tatt med på råd og hvordan man finner frem til ny organisasjonsmodell, og om man kan peke på noen kjennetegn som kan være sammenfallende også i andre kommunesammenslåinger.

1.3 Problemstilling

Avhandlingen tar for seg kjennetegn ved kommunesammenslåingen mellom Oppegård og Ski kommune og hvordan man kan forklare valget av en ny organisasjonsmodell. På bakgrunn av dette formuleres problemstillingen slik:

«Hva kjennetegner de ulike fasene i arbeidet med kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård, og hva kan forklare valg av ny administrativ modell?»

Dette kan forstås som en relativt åpen problemstilling, men jeg har for det første valgt å fokusere på den delen av prosessen der beslutningen om sammenslåing var fattet og man gikk i gang med arbeidet med å skape/konstruere den nye kommunen; Nordre Follo. Jeg har fokusert spesielt på hvilke aktører som har vært de sentrale, hvilke prosesser som ble igangsatt og hvordan man har organisert dette arbeidet.

Problemstillingen kan deles i to. Ved å dele opp problemstillingen vil jeg kunne belyse trekk for trekk med prosessen. Problemstillingen har en beskrivende og en forklarende del. Den første delen av problemstillingen er en beskrivende del. Jeg beskriver hvilke kjennetegn som foreligger ved prosessene bak sammenslåingen mellom Ski og Oppegård kommune. I den forklarende delen som blir del to av problemstillingen, undersøker jeg hva som kan forklare valg av ny administrativ modell for den nye kommunen, Nordre Follo. I så måte vil denne masteroppgaven studere hva som skjer og hvordan organisasjonsmodellen velges, samtidig som man kan si noe om strukturer, aktører og prosesser.

1.4 Oppgavens oppbygging

I det første kapittelet har jeg presentert oppgavens tema, problemstilling og bakgrunn for valg av tema. De neste kapitlene er som følger:

I kapittel to presenterer jeg bakgrunn for sammenslåingen, og utvikling av kommunereformen. Jeg redegjør i tillegg kort for de tidligere kommunene, Ski og Oppegård.

I kapittel tre presenterer jeg det teoretiske rammeverket. Valg av teoriene er det som danner grunnlaget for å kunne besvare problemstillingen. I teorien om organisasjonsperspektivene vil jeg og presentere det jeg forventer av funn på bakgrunn av forskningen. Valgt teori er det rasjonelle-, institusjonelle og det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, oversettelsesteori, virusteori og Gulick sine prinsipper for organisering. Til slutt i teorikapittelet presenterer jeg samlet mine forventninger til funn.

I kapittel fire gjør jeg rede for valg av metode. Jeg redegjør for valg av innsamling av data, intervju og dokumenter, og drøfter disse metodene. Reliabilitet og validitet vil peke på oppgavens styrker og svakheter.

I kapittel fem presenterer jeg funn på bakgrunn av mitt datamateriale, diskuterer og analyserer disse. Dette vil gjøres i tråd med valgt problemstilling, og valg av teori. Prosessen beskrives og drøftes fra initiativets start (kommunereformen) og hva som skjer frem til Nordre Follo kommune er en realitet. Avslutningsvis oppsummerer jeg de viktigste trekkene.

I kapittel seks peker jeg på de mest sentrale kjennetegnene med kommunesammenslåingen. I så måte vil jeg også peke på hvordan valg og utvikling til dels er avhengig av hverandre, ved å trekke ut de store linjene.

Kapittel sju er det avsluttende kapittelet vil jeg vise til hvordan problemstillingen er besvart i tråd med valgt problemstilling. Her vil jeg og presentere noen egne refleksjoner i lys av antakelsene jeg selv hadde i teorikapittelet, om resultatet er det jeg forventet og legge frem forslag for videre forskning.

2 Bakgrunn

I dette kapittelet presenterer jeg bakgrunnen for kommunereformen, og gangen frem til kommunereformen. Avslutningsvis i dette kapittelet presenterer jeg kort Oppegård og Ski som tidligere kommuner.

Jeg anser denne bakgrunnsinformasjonen som relevant i den grad at man får mer innsikt i hensikten med kommunereformen. Bakgrunnsinformasjonen om Ski og Oppegård kommune bidrar til å få et inntrykk av kommunene. Det mest sentrale med de tidligere kommunene Ski og Oppegård er at de har hatt relativt lik populasjon og mye næringsvirksomhet.

2.1 Kommunereform

Starten på kommuneinndelingen i Norge kommer fra formannskapslovene av 1837. Tidligere har det blitt gjennomført enkelte reduksjoner av kommuner i Norge. Den siste gjennomførte kommunereformen har sin opprinnelse fra Solberg-regjeringen (Regjeringen, 2021b). Før initiativet til Solberg-regjeringen, var det over 50 år siden det hadde vært gjort betydelige endringer i kommune-Norge (Meld. St. 14 (2014-2015)).

De siste årene har det foreligget en utfordring ved at de mindre kommunene i Norge har opplevd å bli enda mindre befolkningsmessig. Siden enkelte kommuner har blitt mindre befolkningsmessig, har de større kommunene hatt en økning når det kommer til befolkning. I forbindelse med at det er blitt en skjevhet når det gjelder befolkning i kommuner, har dette bidratt til en endring i bomønster, men og når det gjelder kvalitet på tjenester en kommune tilbyr. Variasjoner i tjenestetilbud på bakgrunn av hvor du bor kan ha store konsekvenser, spesielt for utsatte grupper i samfunnet (St. Meld 14. (2014-2015)). På bakgrunn av at det har vært en endring i bomønsteret har kommunene i tillegg hatt en vekst når det gjelder ansvar og kommunale oppgaver. I lys av at kommunene har mer ansvar i dag enn for 50 år siden, kan det tyde på at myndigheter og innbyggere forventer mer av dagens kommuner (Prop. 96 S (2016-2017)).

Selv om det har gått lang tid uten at det er gjort store endringer med kommunestrukturen i Norge, betyr ikke det at det aldri har vært utredet for forslag for en eventuell kommunereform. Allerede i 1946 ble Schei-komiteen nedsatt for å ta for seg kommunestrukturen. Dette førte til at det ble nedfelt noen retningslinjer i forhold til organisering av en kommune (Regjeringen, 2021b). På starten av 2000-tallet ble det inngått et samarbeid med KS (kommunesektorens organisasjon) om prosjektet kalt «Framtidens

kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling». På bakgrunn av prosjektet ble alle Norges kommuner invitert til debatt om sin egen fremtid. Hovedkonklusjonen fra prosjektet den gang var at kommunene ønsket mer interkommunale samarbeid enn sammenslåing (Klausen et al., 2016).

Da Vabo-utvalget i 2014 skulle utrede for en ny kommunestruktur ble dokumentasjonen for tidligere utredninger tatt med, og nøye utredet sammen med ny dokumentasjon. Det Vabo-utvalget la til grunn var at mer robuste kommuner ville ha bedre forutsetninger til å samsvare med de naturlige bo- og arbeidsregionene som har utviklet seg over tid. Med større kommuner økte og forutsetningene for å håndtere uforutsette hendelser som små kommuner for eksempel ikke vil ha ressurser til å stå ovenfor (Klausen, et al., 2016).

Med kommunereformen følger det en ny kommunestruktur. Kommunens grunnlag endres, og man får flere oppgaver fra fylkesmann, fylkeskommune og staten. I tråd med at kommunereformen styrker kommunene, vil man oppnå et sterkere lokaldemokrati og organer som gagnar sine innbyggere (Meld. St. 14 (2014-2015)). I dag, i et mer moderne samfunn er endring et viktig element. For at det skal være grunnlag for å iverksette en reform må det være tilgang på et problem og det må være tilgang på løsninger. Det er viktig å være klar over at selv om en reform eller organisatoriske endringer bidrar til å løse problemer, kan reform i seg selv bli en kilde til nye problemer eller utfordringer (Brunsson et al., 1989).

I 2017 gjennomførte Sandefjord, Andebu og Stokke (SAS-kommunene) en kommunesammenslåing og ble nye Sandefjord kommune (Milde, 2017). I forbindelse med at Sandefjord kommune var tidlig ute med en kommunesammenslåing, kan man anta at de blir sett på som et godt eksempel til hvordan å gjennomføre og lykkes med en kommunesammenslåing. Det er nok ikke unaturlig at man vender blikket mot Sandefjord når det gjelder å tilegne seg kunnskap, både om hvordan de organiserte og utførte arbeidet.

Kommunereformen har som mål å styrke kommunene, ved å oppnå en kommunestruktur som er mer robust. Et annet mål med kommunesammenslåingen er å øke kompetansen og fagligheten i kommunene. Dette vil de oppnå spesielt innenfor tjenesteområdene. Det vil bidra til at man kan oppnå en samfunnsutvikling som er helhetlig og samordnet, uavhengig hvor i landet du bor. En bærekraftig og økonomisk robust kommune kan bidra til å styrke lokaldemokratiet (Meld. St 14. (2014-2015)). En kommunesammenslåing vil gi flere kommuner forutsetninger for å kunne håndtere utfordringer som samfunnet i dag står ovenfor.

Sammenslåtte kommuner kan bli bedre rustet til å håndtere utfordringer, samtidig som man kan tilby bedre kvalitet i tjenestene man tilbyr (Meld. St. 14 (2014-2015)).

Større kommuner vil og oppnå mer myndighet, og de vil stå mer styrket ovenfor fremtidige utfordringer. Et eksempel på en fremtidig utfordring er at det blir flere eldre i årene som kommer. Det rettes og et særlig fokus på å kunne utøve like gode tjenester landet over (Meld. St. 14 (2014-2015)). I så måte er man avhengig av at flere kommuner slår seg sammen og blir større, og mer like hverandre. Dette har sammenheng med generalistkommuneprinsippet som handler om at kommuner har ansvar for de samme oppgavene og tjenestene.

Generalistkommuneprinsippet sørger for like demokratiske rettigheter, og at man har de samme tjenestene uavhengig av innbyggertall (Klausen et al., 2016).

Vabo-utvalget la vekt på i sin reformutredning at generalistkommuneprinsippet skulle bestå. Generalistkommuneprinsippet handler om at alle ivaretar de samme kravene når det kommer til tjenester til innbyggere, og planleggings- og utviklingsoppgaver. I så måte har man forutsetningene til stede for å oppnå mer robuste, og faglig sterke kommuner landet over. På bakgrunn av dette vil det og stilles større krav til kommunene. Det vil spesielt stilles krav til å kunne takle omstilling, og ha et større fokus på å kunne handle i tråd med det å være innovativ. I så måte blir det og fokus på å kunne utnytte ressursene i sektorene, og at de ulike sektorene i kommunen klarer å jobbe sammen.

2.2 Ski kommune

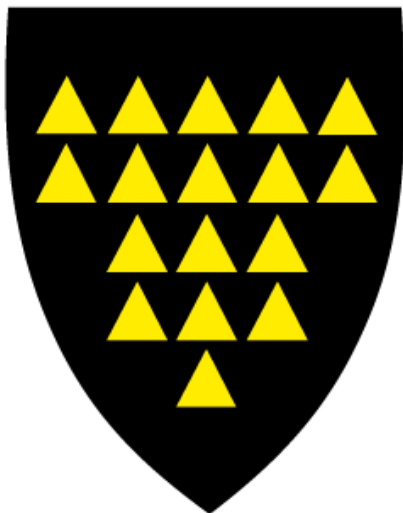
Ski var igjennom en kommunesplitting i 1931, da Kråkstad kommune ble delt i to. I 1964 ble Ski og Kråkstad igjen slått sammen, men fortsatte å hete Ski kommune (Ski historielag, 2011). Ski kommune var tidligere en kommune som grenset til Oslo i nord. Ski kommune tilhørte det som da var Akershus fylke (i dag Viken) (Thorsnæs & Askheim, 2021). Ski kommune har tidligere hatt bystatus. Landskapet i Ski preges av småkuperte skogsområder. Deres høyeste punkt er Tømmerås 313 moh. Området er en del av Oslos sør- og østmark i det sørøstnorske grunnfjellsområde. I sør og vest har landskapet vært flatere, og det har vært store jordbruksområder. Ski har historisk hatt mye industri. De senere årene har mye industri og vært på tettstedet Langhus, i Ski kommune. Ski var et viktig regionalt service- og kommunikasjonsentrum (Thorsnæs & Askheim, 2021). Det var 30 698 innbyggere i Ski kommune, og hadde et landareal på 166 km² (Prop. 96 S. (2016-2017), s. 39)



Figur 1 Ski kommunevåpen (Thorsnæs & Askheim, 2021)

2.3 Oppegård kommune

Oppegård kommune ble en selvstendig kommune i 1915, og var det frem til 31.12.2019 (Oppegård historielag, u.å.). Oppegård kommune var tidligere en kommune som grenset til Oslo. Oppegård kommune tilhørte tidligere Akershus fylke (Askheim, 2022). Oppegård er småkupert og skogkledd med løsmasser i forsenkingene. Oppegård deles nesten i to av den nord-sørgående Gjersjøen. Oppegård har et tynt befolket område på Svartskog. Kolbotn var administrasjonssenteret da Oppegård var en selvstendig kommune. Jordbruket i Oppegård har betydd lite, men det var mye næringsvirksomhet i Oppegård fra 1960-årene. En stor del av befolkningen i Oppegård har hatt sitt yrkesliv utenfor kommunen. Grønliåsen er det høyeste fjellet på 215 moh (Askheim, 2022). Det var 26 988 innbyggere i Oppegård kommune, og hadde et landareal på 37 km² (Prop. 96 S (2016-2017))



Figur 2 Kommunevåpen Oppegård kommune (Askheim, 2022)

3 Teori

Teorikapittelet presenterer det teoretiske rammeverket for avhandlingen. Den utvalgte teorien for avhandlingen er det rasjonelle-, institusjonelle-, og det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivene (Christensen et al., 2004), oversettelsesteori (Røvik, 2019), virusteori (Røvik, 2019) og Luther Gulick (Gulick & Urwick, 2003) sine prinsipper for organisering. Når det gjelder organisasjonsperspektivene kan man si at disse fungerer som konseptuelle briller. Organisasjonsperspektivene vil bidra til å studere og forstå kommunesammenslåingen fra tre ulike perspektiver og vil bidra til å forstå og forklare trekk og kjennetegn ved kommunesammenslåingen. Organisasjonsperspektivene, og de andre underliggende teoriene forklarer endringer og endringsprosesser forskjellig og sørger for at man ser ulike trekk ved prosessene. Det er likevel til sammen, som komplementære forklaringsmodeller at verdiene med å bruke flere perspektiver kommer frem.

Videre vil de fungere slik at vi samler ulike synspunkter. På bakgrunn av dette ser man hvordan de komplekse da de kan stå i konflikt med hverandre, overlape og på andre måte vil de være utfyllende ved å forklare fenomener (Scott & Davis, 2016). Videre kan organisasjonsperspektivene anses som et historisk produkt, der ideer og praksis har blitt utviklet og modernisert seg med tiden.

Virusteorien handler om hvordan organisasjoner tar inn ideer og viser metaforisk til hvor enkelt det er at organisasjonsideer sprer seg videre inn i organisasjonen, og hvor mottakelige man er for nye ideer (Røvik, 2019). Oversettelsesteori handler om hvordan vi tar til oss ideer, for så å implementere dem inn organisasjonen gjennom kontekstualisering og dekontekstualisering, løsrivelse og pakking. Det handler om hva organisasjonen kan gjøre med oppskriftene (Røvik, 2019). Prinsippene for organisering som Gulick (1937) presenterer vil kunne bidra til å si noe om valg av organisasjonsmodell og vise til at man kan organisere på ulike måter. Prinsippene for organisering er en skoleretning innenfor det rasjonelle organisasjonsperspektivet (Christensen, 2004). Man velger ut ifra det man tror gir best arbeidsflyt. Samtidig vil disse prinsippene kunne peke på noen kjennetegn ved organiseringen mellom Oppegård og Ski.

3.1 Organisasjonsperspektivene

Organisasjonsperspektivene kan som nevnt virke konkurrerende ovenfor hverandre, men som regel blir forklaringer på et fenomen mer utfyllende (Christensen, et al. 2004).

Hovedelementene i hva som skiller organisasjonsperspektivene fra hverandre er først og fremst det som kalles handlingslogikk; hvilke premisser som gjelder når man for eksempel skal beslutte valg. Handlingslogikkene er komplekse, spesielt når man skal ta hensyn til organisasjonsmedlemmene. Et annet viktig element som skiller organisasjonsperspektivene fra hverandre er hvordan man ser og oppfatter endring. Organisasjonsperspektivene har og en historisk utvikling på samme måte på hvordan organisasjoner og samfunn har utviklet seg. I denne avhandlingen er det særlig relevant å kunne se hva som skjer i lys av organisasjonsperspektivene når det kommer til de to førstnevnte elementene (Christensen, et al. 2004).

Oppgaven tar for seg en kommunesammenslåing, og gangen i å organisere en ny kommune. Jeg ser det hensiktsmessig å oppklare at en kommune som anses som en formell organisasjon av Christensen et al., (2004), består av et komplekst system hvor det er en politisk ledelse og en administrativ ledelse. På bakgrunn av dette blir det sentralt å kunne se organisasjonen gjennom de tre organisasjonsperspektivene; hvordan strukturelle trekk, kultur og omgivelser har et samspill og hvordan prosessene påvirker dette (Christensen et al., 2004).

3.1.1 Det rasjonelle organisasjonsperspektivet

Det rasjonelle organisasjonsperspektivet viser til organisasjonens struktur og ser på organisasjoner som instrumenter, der man ønsker å oppnå bestemte mål (Scott & Davis, 2016). Gjennom det rasjonelle organisasjonsperspektivet ser vi organisasjonsmedlemmene som verktøy for å effektivisere prosesser. Målene man ønsker å oppnå er gjerne mål som regnes som viktige for samfunnet, og omgivelsene rundt (Christensen et al., 2015).

Mål er forestillinger om hva man ønsker å oppnå. Innenfor det rasjonelle organisasjonsperspektivet er mål et nøkkelement, og bidrar til å gi retningslinjer for hvordan man skal nå målene (Scott & Davis, 2016). For en ledergruppe kan mål være et viktig redskap når man skal fatte beslutninger (Christensen et al., 2004). Ved mangel på hvilke preferanser og alternativer på det man ønsker å oppnå, er heller ikke vurdering og valg på en rasjonell måte mulig. At organisasjonen har klare og tydelige mål, ligger ikke bare til grunn for hvilke valg en står ovenfor for hvordan og hva som skal oppnås, men de fungerer og veiledende ovenfor beslutninger på hvordan organisasjonsstrukturen skal utformes (Scott & Davis, 2016). Mål er og gjeldende for å styre atferd, spesielt når de anses som retningslinjer. En utfordring som kan oppstå er i de tilfeller der man opplever avstand mellom fastsatte mål og

den virkelige tilstanden. I så måte fatter man beslutninger ut ifra hva man mener er tilfredsstillende (Christensen et al., 2004).

Det rasjonelle organisasjonsperspektivet viser til en formell struktur som bygger på hierarki, arbeidsdeling og spesialisering. Det følger som regel med prosedyrer på hvordan noe skal utføres. Arbeidsbeskrivelser og organisasjonskart er tydelig og ofte skriftlig nedfelt. En slik formalisering styrer oppførsel, som vil bidra til trygghet og forutsigbarhet. I så måte bidrar dette til å kontrollere atferden i organisasjonen, som det er lite fokus på gjennom det rasjonelle organisasjonsperspektivet (Scott & Davis, 2016).

En skoleretning og en sentral teoretiker i det rasjonelle organisasjonsperspektivet er Max Weber og det han presenterer som byråkratiet. Byråkratiet har innslag av hierarkisk inndeling, som består av en øverste leder, og individer og enheter er fordelt nedover i organisasjonen. Hvor du er i hierarkiet sier noe om hvilken myndighet du har, og hvilken rolle du har når det kommer til å fatte beslutninger. Weber peker på byråkratiet som en organisasjonsform som kan takle kompleksiteten organisasjoner står ovenfor i et moderne samfunn. Bakgrunnen til det er at byråkratiet baserer seg på rasjonalitet; forutsigbarhet og et regelverk. I så måte vil man kunne sikre likebehandling (Berg-Sørensen et al., 2016). En annen sentral teoretiker i det rasjonelle organisasjonsperspektivet er Luther Gulick. Han presenterer noen spesialiseringsprinsipper som gjelder for organisering. Jeg vil komme tilbake til disse spesialiseringsprinsippene i en egen del i teorikapittelet.

Et annet sentralt element i det rasjonelle organisasjonsperspektivet er å handle formålsrasjonelt. Det vil si at ved utførelse av oppgaver, og at resultatet av disse blir som ønsket (Christensen et al., 2015). Ved at handlingene er formålsrasjonelle, er flere av handlingene bygd på det man kaller for konsekvenslogikk. Man vurderer handlingene ut ifra en mål-middel-rasjonalitet hvor man streber etter å forutsi fremtidige konsekvenser av handlingen som utføres (Christensen et al., 2004). Videre vurderer man alternativer ut fra hvilke konsekvenser en kan forvente, og hva organisasjonen kan tåle av konsekvenser. Man søker løsninger som er tilfredsstillende. Når man snakker om å handle etter en konsekvenslogikk må man erkjenne at man ikke alltid kan oppnå å ha all informasjon liggende. Derav presenteres begrepet begrenset rasjonalitet (Christensen et al., 2015). Offentlige organisasjoner og aktører kan og handle på bakgrunn av kompromisser på bakgrunn av ulike interesser. Slike kompromisser kan skape grunnlaget for å videre handle formålsrasjonelt. Skulle det oppstå en interessekonflikt, men komme frem til et alternativ som

er tilfredsstillende for alle, trenger man ikke å vurdere flere mulige motstridende interesser (Christensen et al., 2004).

Endringer i det rasjonelle organisasjonsperspektivet anses som planlagte, og beslutninger man tar er veloverveide i lys av den begrensede rasjonaliteten og man kan ikke ha informasjon om alle konsekvenser. Dette er for å sikre en rasjonell problemløsning. Endring skjer ikke med mindre man opplever problemer eller utfordringer internt i organisasjonen. Problemer kan og belyses som argumenter til riktige personer, slik at man forstår at endring er nødvendig (Brunsson et al., 1989). Endringer er initiert, planlagt og styrt fra toppen. Foreligger det en rigid styring, og ressursene som økonomi og kompetanse har man store muligheter til å lykkes med det som var planlagt (Christensen et al., 2015). En annen tilnærming innenfor det rasjonelle organisasjonsperspektivet er å komme frem til løsninger basert på kompromisser og forhandlinger. Mål og interesser kan oppfattes som motstridende (Christensen et al., 2004).

3.1.2 Det institusjonelle organisasjonsperspektivet

I det institusjonelle organisasjonsperspektivet er det den uformelle strukturen som er gjeldende (Christensen et al., 2004). I staten ble det institusjonelle organisasjonsperspektivet utviklet på bakgrunn av kritikk, som kom som et resultat av at perspektivet belyser områder som det rasjonelle organisasjonsperspektivet ikke dekket (Scott & Davis, 2016). Kritikken handlet om at man stilte spørsmålstegn til hvor rasjonelle organisasjoner egentlig er (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Gjennom det institusjonelle organisasjonsperspektivet sier man gjerne at man konstruerer sin sosiale virkelighet. I en ny organisasjon må organisasjonsmedlemmene finne ut hvordan de skal ta sin plass (Eriksson-Zetterquist, 2009).

Philip Selznick er en sentral teoretiker innenfor det institusjonelle organisasjonsperspektivet (Christensen et al., 2004). Selznick viser til et skille mellom institusjon og organisasjon. Institusjon er det uformelle som gradvis vokser frem og organisasjonen er de formelle normene. Den formelle organisasjonen utvikler uformelle normer og verdier. Normer og verdier står ofte sterkt i organisasjonen. På bakgrunn av dette får organisasjonen institusjonelle trekk. I så måte blir organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel (Christensen et al., 2004). Det blir mer utfordrende å gjøre tilpasninger overfor nye krav. Samtidig får organisasjonen nødvendige kvalifikasjoner som bidrar til å løse oppgaver på en bedre måte. Derav utvikler man et sterkere fellesskap. Man sier gjerne at organisasjoner er organismer som vokser og gror (Christensen et al., 2015). Individene i organisasjonen tar med seg sin kunnskap og bidrar til å forme en uformell organisasjonsstruktur. Videre med den

formelle organisasjonsstrukturen dannes organisasjonen som en helhet. På bakgrunn av dette kan man si at normer og verdier påvirker atferden til individene i organisasjonen (Scott & Davis, 2016). Det er dette som kalles organisasjonskultur, som blir et viktig begrep for å forstå organisasjonen i det institusjonelle organisasjonsperspektivet. Organisasjonskulturen kan bidra til å skape et fellesskap, som der igjen kan bidra til motivasjon som kan ha en positiv effekt på atferden i organisasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2013). En måte å se det på er organisasjonsmedlemmenes handlinger og motiver. De baserer seg gjerne på kulturelle normer som er innlært, og siden kulturelle normer kommer til gjennom antakelser og følelser, er de ikke kun rasjonelle. Et eksempel er at det ikke har noen hensikt å bare motivere organisasjonsmedlemmer med høyere lønn (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

I det institusjonelle organisasjonsperspektivet opererer man med en handlingslogikk der man retter fokuset på hva man mener er en passende atferd. Man velger det alternativet som vil oppfattes som enten rimelig eller akseptabel atferd. I så måte kan det belyse hvilke kulturelle normer og verdier som står sterkt i organisasjonen, og derav akseptere hva som er passende (Christensen et al., 2015). I en offentlig organisasjon kan man og benytte seg av noen handlingsregler for å koble situasjon og identitet sammen. Man søker etter gjenkjennelse av en situasjon og setter dette opp i mot hva som er viktig for sin egen identitet. Samtidig vil man finne ut av hva det forventes å gjøre av sin rolle, og institusjonens rolle. I så måte vil hva som er passende å gjøre skje på bakgrunn av utviklingsforløp og organisasjonskultur (Christensen et al., 2004). Et annet viktig moment innenfor det institusjonelle organisasjonsperspektivet er at det kan eksistere flere sosiale grupper som prøver å tilpasse seg organisasjonen til enhver tid. Organisasjoner er koalisjoner av ulike interesser, der disse er skiftende over tid. Det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom organisasjonens mål og de «virkelige» målene (Scott & Davis, 2016). Subkulturer kan oppstå, og man kan gjerne se dette gjennom organisasjonens struktur. For eksempel i ulike avdelinger av organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

Endringer i det institusjonelle organisasjonsperspektivet er som regel ikke planlagt, og det skjer gjerne sakte. Ved endringer er det gjerne den uformelle strukturen som endres, som organisasjonskultur, normer og verdier. Større endringer i en organisasjon sett gjennom det institusjonelle organisasjonsperspektivet skjer hvis det eksempelvis oppstår krisesituasjoner, der det kreves en endring (Scott & Davis, 2016). Endringsprosesser skjer fordi det kan være mangel på en enhetlig kultur, eller at kulturen ikke bidrar til samhold, tilhørighet og effektivitet. Endringer i lys av det institusjonelle organisasjonsperspektivet brukes gjerne for å

forklare motstand fordi endringer som bryter med det etablerte, ikke samsvarer med verdiene organisasjonen står for. I så måte blir endringen frastøtt, og organisasjonen yter motstand.

Endringer i lys av det institusjonelle organisasjonsperspektivet brukes gjerne for å forklare motstand mot endring. Prosesser er ikke toppstyrte, og som regel er det organisasjonsmedlemmene selv som tar initiativ til dette, som en bottom-up handling (Christensen et al., 2015).

3.1.3 Det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet

Det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet handler spesielt om hvordan organisasjoner tilpasser seg omgivelsene, og hvordan de skal oppnå legitimitet. De må tilpasse seg omgivelsene for å oppnå aksept og tillit fra omgivelsene. Man skiller mellom tekniske og institusjonelle omgivelser. Tekniske omgivelser som kan påvirke produksjonen og organisasjonens stand til å overleve. Tekniske omgivelser er lover, regler og kompetanse som påvirker produksjonsevnen. Institusjonelle omgivelser er mer kulturbestemt som finnes i omgivelsene. For å oppnå den legitimiteten man ønsker må man etterkomme nye oppskrifter og standarder både ut ifra de tekniske og institusjonelle omgivelsene (Christensen et al., 2015). Enkelt forklart ser man hvordan det strukturelle og det institusjonelle får en kobling til hverandre, også når man inkluderer omgivelsene rundt organisasjonen (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

I så måte kan endringer i dette perspektivet skje kontinuerlig. I det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet består systemene av ulike deler, der alle er gjensidig avhengig av hverandre, selv om relasjonene mellom delene kan variere fra system til system. Dette bidrar til høy grad av kompleksitet, og de må vedlikeholde seg selv på bakgrunn av gjennomstrømming av ressurser fra omgivelsene (Scott & Davis, 2016). Jacobsen og Thorsvik (2013) tilføyer i tillegg at det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet er et resultat av forventning, og hvilke krav omgivelsene rundt stiller. I det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet legges det og vekt på at organisasjoner blir mer like hverandre, og derav blir og forandringer også mindre synlige (Eriksson-Zetterquist et al. 2014).

Det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet er det Christensen (2015) presenterer som myteperspektivet. Myter spres gjerne raskt, og det kan eksempelvis skje gjennom imitasjon. Myter kan tolkes som ideer, og blir gjerne tatt inn i organisasjonen som «utstilling». Dette peker Brunsson (1989) på som hyklerske trekk og en midlertidig situasjon, igjen kan befinne

seg i en situasjon der de over tid sier noe og gjør noe annet. Man viser utad en annen praksis en det som skjer internt. I praksis blir ikke ideene nedfelt i organisasjonen, men ved å ta inn nye ideer viser man til omgivelsene rundt at man følger med på endringene som skjer i samfunnet; det er avstand mellom prat og praksis (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Selv om man tar inn nye ideer betyr ikke dette at organisasjonen blir mer effektiv. I hovedsak bidrar dette til å få aksept av omgivelsene (Christensen et al., 2015).

Isomorfi et begrep som står sentralt innenfor det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, og er en konsekvens at av organisasjoner blir mer like hverandre. Det skilles mellom tre former for isomorfi. Den første formen for isomorfi er det som kalles tvingende isomorfisme og utvikles på bakgrunn av politisk påvirkning. Sterke organisasjoner krever at svake organisasjoner på samme felt tilpasser seg formelle og uformelle krav. Eksempel på sterk og svak organisasjon kan være stat og kommune i forhold til styrke og påvirkning. Poenget med tvingende isomorfi er at man skal tilpasse seg noe nytt. Den andre formen for isomorfi er det vi kaller imiterende isomorfisme. Imiterende isomorfi oppstår når det dukker opp usikkerhet rundt noe man ikke forstår. Da kan man velge å imitere en annen organisasjon, isteden for å finne ut egne måter å gjøre arbeidet på. Den tredje og siste formen for isomorfisme er normativ isomorfi. Denne typen isomorfisme skjer på bakgrunn av en profesjonalisering av bransjene. Eksempelvis dreier det seg om at man ansetter folk med høy utdanning, og mediene forteller noe positivt i forhold til dette og det spres et positivt bilde og denne type handling blir sett på som en norm (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

3.2 Oversettelsesteori

Oversettelsesteori handler om spredning av ideer mellom organisasjoner. De representerer en måte å forstå kunnskapsoverføring mellom organisasjoner (Røvik, 2019). Oversettelsesteori er en retning innenfor det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, der trender og ideer spres raskt. Ved oversetting av nye organisasjonsideer, medfører det endringer i organisasjonen. Både med organisasjonen og med ideen. At organisasjoner og ideen endrer seg kan ha sammenheng med at det foregår omforming og bearbeiding av både organisasjon og ide.

En del av oversettelsesteorien dreier seg om institusjonelle standarder, der ideer reiser rundt i verden og adopteres av mange og ulike organisasjoner. Selv om flere organisasjoner tar opp samme ide og iverksetter den for bruk, tar ikke originalideen samme form i alle organisasjoner. Dette hører sammen med at mottakerne av ideen ikke er de samme, og det vil

være helt menneskelig å både gjøre endringer uten at man er klar over det, samtidig som man gjør endringer så man optimaliserer ideen til sitt bruk. Ideer og oppskrifter, bearbeides og endres av de aktørene som mottar dem (Røvik, 2019).

Det er to sentrale begrep som beskriver og definerer oversettelsesteorien; dekontekstualisering og kontekstualisering. Dekontekstualisering viser til en eksisterende idé. Man forsøker videre å ta ideen ut av konteksten den er i, for å innføre ideen i en annen kontekst. Det vil si at man oversetter en praksis til en idé (Røvik, 2019). Kontekstualisering er fasen etter dekontekstualisering og dreier seg om hvordan ideene blir presentert ut ifra gitte kontekster, for deretter å bli introdusert på ny i en organisatorisk kontekst. Ideene må tilpasses forholdene i organisasjonen. Det kan være alt fra oppgaveløsning, til organisasjonskultur og anvendbarhet. I så måte studerer man organisasjonen fra innsiden (Røvik, 2019). Selv om oversettelsesteorien er en retning ut ifra det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, kan man se på implementeringen som initieres fra et ledelsesnivå. Til en viss grad får denne retningen og rasjonelle trekk når man ser det som en top-down prosess (Røvik, 2019).

3.3 Virusteori

Virusteorien forklarer hva som skjer når en ide finner veien inn til organisasjonen. Ideen som finner veien inn til organisasjonen kan spre seg på ulike måter. Teorien gir en forklaring på hvordan en ide kan bli presentert i en organisasjon, for så å bli forkastet. Ideen kan bli innført igjen ved en senere anledning, enten som den originale ideen eller i endret form. Slik ser man hvordan ting tar tid, og ideer først fester seg i språk og kanskje strukturer for så å vises i praksis (Røvik, 2019).

Videre gir virusteorien en forståelse av hvor enkelt det for organisasjonsideer å spre seg, og hvor enkelt det er å oppleve uønskede effekter av en endring. Eksempelvis kan det sammenlignes med virusmitte i biologiens verden. Ideer reiser mellom personer, organisasjoner, sektorer, land og kontinenter. I likhet med at virus muterer seg, vil ideer på reise også endre seg underveis. Alle som griper tak i ideen, er med på å forme den videre (Røvik, 2019).

At virus og endringsideer kan flytte på seg på samme måte som et smittomt virus, vil si at spredningen av ideen flytter seg mellom personer, enten direkte eller indirekte. Ser man det i kontekst av organisasjoner vil ideen være videreformidlet av de personene som har enten hørt om ideen eller tatt del i en endringsprosess (Røvik, 2019).

3.4 Prinsipper for organisering

Luther Gulick presenterer fire prinsipper for horisontal spesialisering: sektorprinsippet, prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet. For å kunne forstå prinsippene i sin helhet, og for forstå designet og utforming av en organisasjonsstruktur ser jeg det hensiktsmessig å gjøre kort rede for forskjellen på vertikal og horisontal spesialisering. Vertikal arbeidsdeling sier noe om hvilke oppgaver som løses på hvilke nivåer i et hierarki (Berg-Sørensen et al., 2016). Videre sier den vertikale arbeidsdelingen om hvor høy eller flat organisasjonsstrukturen skal være (Berg-Sørensen et al., 2016). Når man snakker om den vertikale arbeidsdelingen møter man på begrepet avbyråkratisering, som sier noe om at organisasjonen skal være så flat som mulig. For eksempel kan det handle om å redusere antall ledernivåer/myndighetsnivåer (Røvik, 2019). Horisontal arbeidsdeling derimot sier noe om arbeidsdelingen på tvers i organisasjonen, også mellom avdelinger (Berg-Sørensen et al., 2016).

Prinsippene for organisering som Gulick (2003) presenterer faller under den klassiske administrasjonslæren om arbeidsdeling og er en retning innenfor det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Begrepet arbeidsdeling handler her om hvem som gjør hva i en organisasjon. Arbeidsoppgaven i en organisasjon deles inn i forskjellige enheter. Eksempelvis i en kommune, der man kan se ut ifra organisasjonskartet hvilke forskjellige enheter en kommune har. Innad i disse enhetene har man forskjellige arbeidsoppgaver.

Når nye organisasjoner kommer til, må man ha oversikt over alle arbeidsoppgaver som skal utføres i organisasjonen. Alle komplekse virksomheter er avhengig av ansatte og ressurser, både kulturelt og strukturelt for å yte komplett. Der det er mange som jobber sammen, oppnår man best resultat når det er en type arbeidsdeling mellom de ansatte (Gulick & Urwick, 2003). Arbeidsdeling kan lønne seg, spesielt hvis man ønsker å oppnå det beste potensialet av hver enkelt (Gulick & Urwick, 2003).

Det første prinsippet er sektorprinsippet. Saker deles etter formåls- eller sektorområder (Christensen et al., 2004). En organisering på bakgrunn av sektor vil si at alle som skal bidra til å løse en bestemt oppgave er organisert i samme enhet. En kan se på det som oppdeling etter tjenesteyting (Gulick & Urwick, 2003). I en kommune kan det være at enhetene er delt inn «oppvekst og læring», og under tilhører eksempelvis barnehager og helsetjenester for unge. Det rettes et særlig fokus mot spesialisering, og man er avhengig av ulik kompetanse (Gulick & Urwick, 2003). Under enheten «oppvekst og læring» trenger en både

barnehageansatte og ansatte med kompetanse innenfor helsetjenesten, som og har en særlig kompetanse innenfor barn og unge. Gulick (2003) peker på flere fordeler ved å følge sektorprinsippet for organisering. Først og fremst er det en fordel at man har en leder som har kontroll og oversikt over hvilke spesialister som kreves. En annen fordel er gjeldende ovenfor omgivelsene (befolkningen) skapes en anerkjennelse og forståelse. I så måte kan befolkningen gi uttrykk for om de er fornøyde eller ikke.

Det andre prinsippet Gulick presenterer er prosessprinsippet. Innenfor prosessprinsippet er sakene delt inn etter fremgangsmåten som skal anvendes for å oppnå et formål. I en kommune kan det være ulike enheter for saker som omhandler budsjett og personal (Christensen et al., 2021). Det handler om hvilke formelle strukturer som legges til grunn, som bidrar til en effektiv arbeidsflyt. Skal man dele inn organisasjonsstrukturen etter prosessprinsippet kan man peke på noen viktige elementer. Først og fremst kan man peke på viktigheten av en god kjerne i ledelsen/arbeidsgruppen. Kjernen skal ha entusiasme for arbeidet, erfaring, evne og kunnskap, både om formålet som skal oppnås, og kjennskap til de teknologiene som skal brukes. Organisering etter prosessprinsippet skal legge til rette for enkelte formål. Et eksempel kan være utdanning (Christensen et al., 2004). Godt samarbeid er en forutsetning da det er enkelt å komme i konflikt med hverandre da man får et økt behov for koordinering (Gulick & Urwick, 2003).

Klientprinsippet er det tredje prinsippet. Ved å organisere gjennom klientprinsippet, har organisasjonen en slik oppdeling på saker som angår en bestemt gruppe av befolkningen. På den måten samler man ekspertise innenfor et felt (Christensen et al., 2004). Et eksempel på en slik tjeneste kan være skolen. Der vil man både finne lærere, helsesøstre og rådgivere som har spesialisering innenfor barn og unge. Formålet med det er for å oppnå et helhetsbilde, og man kan oppnå at flere eksperter jobber sammen for samme mål (Christensen et al., 2004). I en kommune kan det forklares som at du har en enhet som jobber for eldre, og en annen enhet som jobber for barn (Gulick & Urwick, 2003). En ulempe med å organisere på bakgrunn av klientprinsippet er at man antar at noe av effektiviteten kan forsvinne. Det rettes for lite fokus på spesialisering (Gulick & Urwick, 2003).

Det fjerde og siste prinsippet Gulick presenterer er geografiprinsippet. Organisasjonen gjenspeiler en territoriell oppdeling av samfunnet. En territoriell oppdeling vises eksempelvis gjennom samfunnets offentlige system; det nasjonale, det regionale og det lokale. I bykommuner kan det vises gjennom flere administrasjoner, som man eksempelvis vil finne i

Oslo der hver bydel har en egen administrasjon (Christensen et al., 2021). Det geografiske prinsippet var nok mer tilfelle før, enn det er i dag (Berg-Sørensen et al., 2016). Det geografiske prinsippet for organisering organiseres etter område, der enhetene i organisasjonen er lokalisert etter det formålet de skal betjene.

3.5 Oppsummering og forventning til funn

I dette kapittelet har jeg gjort rede for oppgavens teoretiske grunnlag. I analysekapittelet mitt er det teorien som vil være gjeldende når jeg analyserer og diskuterer disse opp mot mine funn.

Det rasjonelle organisasjonsperspektivet legger til rette for en klar og tydelig målsetning. Handlinger skjer på bakgrunn av en konsekvenslogikk, eller på bakgrunn av kompromisser fordi det eksisterer motstridende interesser i organisasjonen. Endringer skjer top-down og initieres på bakgrunn av et oppfattet problem.

I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet er det å forvente klare og tydelige formulerte mål for organisering og byggingen av Nordre Follo kommune. Nordre Follo har en klar plan på hvordan de skal ha et gjennomført arbeid frem til 1.1.2020. Styringsdokumenter og beskrivelser av arbeid og prosesser vil være gjeldende. Endringer som skjer i organisasjonene, vil og være planlagt og nøye initiert. Hensikten er for å sikre den rasjonelle gangen og at alt går som planlagt. Man vil kunne se elementer i lys av en konsekvenslogikk og en mål-middel-rasjonalitet, der man på forhånd kan forutse noen konsekvenser med kommunesammenslåingen og handler deretter. Når man ser på organisering og valg av ny organisasjonsmodell, vil det i lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet ha preg av å være hierarkisk. Valg vil hele veien være bevisste og veloverveide. Ved en rasjonell styring hele veien vil man vite gjennom hele programperioden og frem til 1.1.2020 hvordan kommunen kommer til å bli og «se ut». Endringer og justeringer i styringsdokumenter skjer bare fordi man har mer kunnskap om informasjon for å hele tiden ha en effektiv endringsprosess. Arbeidet mot å bli Nordre Follo kommune preges av at man ser på de ansatte som instrumenter, og de nye rollene ansatte får i den nye organisasjonen handler om hvordan man kan bruke de ansatte så effektivt som mulig. Man jobber mot å oppnå de målene man har satt seg.

Det institusjonelle organisasjonsperspektivet legger stor vekt på uformelle normer og verdier

som skaper en organisasjonskultur. Man er til dels avhengig av å ha en eksisterende kultur da man ser på organisasjonsmedlemmene sine mer enn bare verktøy for effektivisering. Man handler og på bakgrunn av sine egne følelser. Innenfor dette perspektivet er endringsinitiativet basert på bottom-up (Berg-Sørensen et al., 2016).

I det institusjonelle organisasjonsperspektivet vil det være å forvente funn som at organisasjonskultur kan stå i veien for endringer. En ny organisasjon vil og skape et nytt fellesskap så jeg forventer å se kulturelle prosesser som legger til rette for dette. Normer og verdier vil påvirke atferd og handling. I og med at det institusjonelle organisasjonsperspektivet opererer med en logikk i lys av hva som anses som passende, vil valg og handlinger for kommunesammenslåingen ha bakgrunn i hva som oppfattes som akseptabelt for de ansatte. Siden det institusjonelle organisasjonsperspektivet fokuserer mye på organisasjonens organisasjonskultur kan man forvente at det finnes sosiale grupper i organisasjonen. Disse sosiale gruppene kan og ha ulike interesser. I så måte vil dette bidra til at det oppstår ulike koalisjoner i organisasjonen med ulike interesser, som gir mer grunn for å fatte valg på hva som er passende for flertallet i organisasjonen. Endringer er ikke planlagt og vil skje langsomt. Endringene vil være initiert fra organisasjonsmedlemmene selv. Endringer vil dreie seg om hva som skjer med organisasjonskulturen. En endring i dette perspektivet vil handle om den nye organisasjonskulturen Nordre Follo kommune må utvikle og skape. Kommunesammenslåingen vil og bryte med kommunenes daværende tradisjoner. Jeg forventer funn og tendenser til motstand i lys av dette endringsarbeidet. Jeg forventer i tillegg å se tendenser til subkulturer i organisasjonen i den grad organisasjonen er delt inn i avdelinger. Avdelingene vil her være eksempelvis de ulike virksomhetsområdene i kommunen.

I det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet er endring gjeldende i den grad at man viser til omgivelsene at man følger med på endringer i samfunnet. Samtidig må man se organisasjonen i lys av strukturelle og kulturelle rammer. Kommunesammenslåingen skjer som en effekt på bakgrunn av en forventning fra omgivelsene. I tillegg vil dette gi organisasjonen mer legitimitet. Endringer vil skje hyppig for å holde takt med samfunnsendringer og for å opprettholde gode tjenestetilbud til sine innbyggere. På bakgrunn av at man blir opptatt av å følge etter de siste trendene og vise til omgivelsene at man følger med, vil man ta inn ideer som alle andre og gjør og organisasjonen vil utarbeide trekk som er like med andre organisasjoner. Man vil ta inn ideer og implementere dem som de er, eller

utarbeide de så de er i tråd med organisasjonens «produksjonssystem» og vil effektivisere organisasjonen. Jeg ser for meg funn som vil vise utad at man gjør enkelte endringer, men internt vil ikke arbeidet påvirkes. Man oppnår legitimitet fra omgivelsene. Omgivelsene vil og uttrykke seg når de ikke er fornøyd med tingens tilstand. I så måte ser jeg for meg at det er hyppige endringer i organisasjonen.

I lys av spesialiseringsprinsippene, får man innblikk i hvordan en organisasjon kan til dels fungere på bakgrunn av valgt spesialisering. Kommune-Norge er som regel organisert etter sektorprinsippet. I organiseringen av Nordre Follo forventer jeg å se sterke tendenser til sektorprinsippet. Det vil og være tendenser til at flere av spesialiseringsprinsippene kan være i kombinasjon med hverandre. En annen forventning i lys av spesialiseringsprinsippene vil være at organisasjonen bærer til en viss grad et preg av en silobasert-tenking. Dette skjer hvis organisasjonen anses å være for vertikal, og man ikke lykkes med bryte ned veggene for å oppnå god samhandling på tvers av fagmiljøer og tjenester (Røvik, 2019). På bakgrunn av det territorielle prinsippet tror jeg man vil se lite til det i den grad at Nordre Follo er en liten kommune sammenlignet med for eksempel Oslo kommune. Det vil ikke være like relevant at Nordre Follo for eksempel har en bydelsadministrasjon på Kolbotn. I den grad man har fokus på geografi og det territorielle vil det heller handle om hvordan man bruker hele kommunen i sin helhet.

4 Metode

Metodekapittelet tar for seg valg av forskningsdesign, samt hvilken metode som er benyttet for å gjennomføre innsamling av datamaterialet for oppgaven. Deretter drøfter jeg studiens og undersøkelsens kvalitet ved hjelp av begrepene etiske betraktninger, reliabilitet, validitet og overførbarhet.

4.1 Valg av metode

Masteroppgaven belyses gjennom en kvalitativ datainnsamling. Thagaard (2018) sier at kvalitative metoder er hensiktsmessig når det studeres temaer der det ikke er gjort mye forskning på feltet. Det samme prinsippet gjelder når man skal i dybden og undersøke hvordan man har opplevd en omstilling og hvilke utfordringer man har møtt på i løpet av prosessen. Kvalitative metoder gir en større forutsetning for å kunne ta et dypdykk ned i prosesser og få en bredere forståelse av meningene. Videre er kvalitativ metode en hensiktsmessig tilnærming for å oppnå en god forståelse av sosiale fenomener.

Masteravhandlingen er en casestudie og casen er kommunesammenslåingen mellom Ski kommune og Oppegård kommune. Casebasert studie er relevant når det er et fenomen som studeres og innsamling av data baserer seg på flere kilder. Oppgaven tar utgangspunkt intervjuer, og dokumenter som har vært relevante for kommunesammenslåingen. Casebasert studie defineres som en empirisk undersøkelse av et fenomen der det benyttes flere datakilder. Casestudier benyttes til å gå i dybden av helheten for å ramme inn en forståelse av kompleksiteten rundt temaet. Man retter blikket mot flere enheter som representerer casen, som eksempelvis ved å studere organisasjoner (Thagaard, 2018).

4.2 Datagrunnlag

Nedenfor skal jeg gjøre nærmere rede for valg av datamateriale.

4.2.1 Dokumenter

Thagaard (2018) sier at bruken av dokumenter som analyse er vanlig for undersøkelser vi foretar oss innenfor organisasjoner. Hovedvekten av dokumenter jeg har brukt er utarbeidet i forhold til organiseringen av den nye kommunen, sammenslåingen og utviklingen av Nordre Follo kommune. Jeg har innhentet informasjon fra saker i de tidligere kommunestyrene til Ski og Oppegård. Jeg har sett igjennom deres møtekalendere fra 2014-2019. De sakene jeg har brukt for å tilegne meg informasjon er de som har omhandlet kommunereformen. I

møtekalenderne har de stått som sak «KOMMUNEREFORMEN». Det er supplert med stortingsmeldinger og NOUer som omhandler kommunereformen.

Mine dokumenter for kommunesammenslåingen er primært styringsdokumenter som har vært sentrale og ledende for arbeidet med sammenslåingen. Styringsdokumentene jeg har benyttet meg av er intensjonsavtalen mellom Ski og Oppegård kommune, planprogram og kommuneplanens samfunnsdel. I tillegg har jeg supplert med møtereferater, saksfremlegg fra de tidligere kommunestyrene i Ski og Oppegård. Jeg har benyttet møtereferater fra fellesnemnda. Utvalget mitt av dokumenter er bestemt på bakgrunn av dokumenter som anses som relevante for problemstillingen, og kan bidra til å gi innsikt i sammenslåingsprosessen. Tabell 1 viser til en oversikt over hvilke dokumenter jeg har benyttet meg av. Det er viktig å være kritisk til kildene man vurderer. Det er spesielt viktig å være kritisk til kildenes relevans, og hvilken troverdighet kildene har (Thagaard, 2018). Dokumentene jeg har fått tilgang på er relevante fordi de legger føringer for arbeidet til kommunesammenslåingen. Disse føringene kan igjen bidra til å forstå hvilke kjennetegn som er relevante for prosessene til Nordre Follo kommune.

Ved vurdering av dokumentene er dokumentene skrevet for et annet formål enn det jeg brukt dem til (Thagaard, 2018). Det viktigste for meg har vært å kunne se nevnte kjennetegn for prosessen av kommunesammenslåing, og at de kan bidra for mer forståelse og innsikt i intervjuer og sammenslåingen som en helhet.

Dokument	Referanse	Hensikt/beskrivelse
Organisering av virksomhetsområdene og stabene	Nordre Follo 2020 (2018, 19.november)	Hvordan virksomhetsområdene og stabene skal organiseres
Kommuneplan – Nordre Follo kommune: 2019-2030: Samfunnsdel	U.å.	Kommuneplan samfunnsdel. Samfunnsdelen peker i retning av nye kommuner, og viktige premisser for dette.

Prosessnotat 1	Prosjektleder (2017, 22.desember)	
Prosessnotat 5	Nordre Follo 2020 (2019, 04.februar)	
Prosessnotat 6	Nordre Follo 2020 (2019, 28. juni)	
Organisering av virksomhetsområdene og stabene – Vi bygger en ny kommune basert på tillit, samhandling og gode relasjoner	Nordre Follo 2020 (2018, 19.november)	
Hvor skal vi sitte?	Nordre Follo 2020 (2018, 2.mai)	
Valg av organisasjonsmodell – vi bygger en kommune basert på tillit, samhandling og gode relasjoner	Nordre Follo 2020 (2018, 04.juni)	Valg av organisasjonsmodell <ul style="list-style-type: none"> - Innspill - Overordnet organisering - Vurdering og begrunnelse - Videre arbeid og prosess
Intensjonsavtale	2016	
Vi bygger Nordre Follo kommune – prosjektplan	U.å.	Om arbeidet og organisering av programmet

Organisering av staber og rådmannsfunksjonen	Nordre Follo (2019, 26. november)	Organisering av staber og rådmannsfunksjon
Nordre Follo Visjonsprosess	Asplan Viak (2017)	Arbeidet med utarbeidelse av visjon

Tabell 1 Oversikt over dokumenter

4.2.2 Intervju og utvalg

Jeg har valgt intervju som metode, for å få tydelig innsikt i hva som kjennetegner prosessen med kommunesammenslåingen. Ringdal (2018) sier at intervju er en samtale der formålet er å innhente informasjon. Intervju er en godt anvendt metode for å få ytterligere kunnskap om temaet som skal studeres. Videre er intervju hensiktsmessig for å få innsikt i personlige erfaringer, tanker og refleksjoner. Å gjennomføre intervju anses som svært hensiktsmessig da dette er informasjon som vil være vanskelig å få tak i om intervju ikke hadde blitt benyttet (Thagaard, 2018). Ved å gjennomføre intervjuer vil dette bidra til en verdifull innsikt til flere sider av en sak. Intervjuene er gjennomført i tidsrommet januar-mars 2022. Intervjuguiden ble sendt noen dager i forveien slik at informantene hadde mulighet til å forberede seg.

Intervjuene er tatt opp gjennom mobilappen «diktafon». Lyddopptakene ble lagret i Nettskjema og vil slettes etter 90 dager. Jeg satte av to timer til hvert intervju, men de fleste intervjuene varte i litt over en time. Enkelte intervjuer var av kortere eller lengere varighet.

Jeg har benyttet meg av strukturert intervju. Først og fremst er det hensiktsmessig når det gjelder å kunne trekke slutninger mellom likheter og ulikheter. Dermed har det vært nyttig å ha strukturerte intervju, da jeg har utformet en intervjuguide basert på oppgavens formål og for å få innsikt i deres perspektiver. Jeg har utformet intervjuguiden med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket. Jeg hadde i utgangspunkt et litt større fokus på selve beslutningsprosessene, men har søkt å justere dette underveis.

Jeg startet intervjuguiden med enkle spørsmål som handlet om deres rolle i kommunen i dag, og hvilken rolle de hadde i forbindelse med kommunesammenslåingen. Videre introduserte jeg litt større spørsmål både om kommunesammenslåingen og organisasjonsmodellen/den administrative modellen, hvor det var mer rom for refleksjon. Et eksempel på et slikt spørsmål var «*Kan du fortelle om arbeidet og prosessen rundt kommunesammenslåingen?*». Et annet eksempel er «*Hvordan ble prosjektet med sammenslåingen organisert?*». Det ble og stilt spørsmål om mål, initiativ, motstand og deltakere. I utgangspunktet var dette spørsmål

utarbeidet i lys av beslutningsteori, men i ettertid har teorien blitt endret til de rasjonelle-, institusjonelle og det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivene. Jeg vil ikke si at det påvirket noe nevneverdig da dette og kan beskrive arbeidsfasen frem mot sammenslåingen, og det kan være forklarende faktor i lys av organisasjonsperspektivene. Mot slutten gikk jeg tilbake til litt enklere spørsmål, men det var fortsatt rom for refleksjon. Helt til slutt var det mulighet til å kunne nevne elementer vi eventuelt ikke hadde snakket om. Det er dette Thagaard (2018) ser på som det dramaturgiske med intervjuguiden.

Utvalg

I oktober 2021 tok jeg kontakt med Nordre Follo kommune og presenterte prosjektet mitt. Utgangspunktet for å opprette denne kontakten var for å få kontakt med noen som hadde sittet tett på sammenslåingen og kunne bidra med relevant informasjon, spesielt i form av dokumenter. Jeg fikk etablert kontakt med en sentral person for kommunesammenslåingen og hadde et møte med vedkommende november 2021, der jeg fikk presentert mine tanker rundt prosjektet. I tillegg fikk jeg tilsendt dokumenter som var relevante for kommunesammenslåingen.

Utvalget baserer seg først og fremst på en liste jeg fikk tilsendt med kandidater som kunne være aktuelle for intervju. Listen med kandidater fikk jeg tilsendt fra nevnte kontaktperson fra Nordre Follo kommune. I listen jeg fikk tilsendt fulgte det med beskrivelser av roller de hadde hatt og har så jeg kunne vurdere selv om jeg anså dem som relevante nok. På bakgrunn av dette sendte jeg ut en forespørsel på e-post med informasjonsskriv og samtykkeskjema, så fikk jeg videre svar om de takket ja eller nei til intervju. Utover de avtalte intervjuene ble det etter hvert enklere å selv kontakte andre informanter som jeg anså som relevante for oppgaven, noe jeg også gjorde. Videre er alle informantene en del av administrasjonen, eller har jobbet med sammenslåingen til Nordre Follo kommune. Informantene er gjort anonyme, og fått navn «informant 1-9» i en tilfeldig rekkefølge. Jeg har gjennomført ni individuelle intervjuer. Alle informantene har hatt sentrale roller i arbeidet med kommunesammenslåingen av Ski og Oppegård kommune til Nordre Follo kommune.

Gjennomføring av intervjuene

Alle ni intervjuer er gjort over internettplattformen Teams. Jeg så på det som mest hensiktsmessig og forutsigbart med tanke på den daværende koronapandemien og hyppige endringer i pandemiens smittevernregler. Alle informantene samtykket til intervju gjennom samtykkeerklæringen som lå med informasjonsskrivet. I tillegg til at informantene hadde

Samtykket til intervju gjennom samtykkeskjemaet, ble og informantene spurt om samtykke før jeg startet opptak til intervjuet. Thagaard (2018) sier at fordelene med å gjøre opptak under intervju, er at alt blir bevart. Dette kan bidra til at det blir enklere å følge med i intervjuguiden og på informantens kroppsspråk. I tillegg hadde jeg et notatark tilgjengelig for å notere ned relevante stikkord som ofte resulterte i oppfølgingsspørsmål.

Ved gjennomføring av intervjuene har det vært en naturlig flyt. Jeg lot informantene snakke mye, og jeg hadde ingen intensjoner om å avbryte. I lys av dette ble det tidvis tilfeldig hvilke temaer som ble belyst når under intervjuet. Naturlig nok har det dukket opp elementer under intervjuet som jeg ikke nødvendigvis hadde regnet med. I så måte har det vært naturlig å vike fra intervjuguiden, og stille spørsmål om disse elementene. Helt til slutt i intervjuet ga jeg informantene mulighet til å legge til noe vi ikke hadde vært inne på, eller om det var noe informanten hadde mer behov for å utdype. Det er og viktig å merke seg at kommunesammenslåingen og arbeidet med denne har vært et langt prosjekt som har vart over flere år. På bakgrunn av det er det helt naturlig å forvente at informantene ikke husker alt.

Under intervjusituasjonene har jeg oppfattet informantene som ærlig, og at de har hatt en interesse av å bidra til studien. Det er viktig å være klar over at informanter kan svare strategisk på spørsmål, uavhengig om dette er en bevisst handling eller ikke. Jeg har ikke en klar oppfatning av om mine informanter har hatt en strategisk tilnærming til dette.

Ved intervjuets slutt tok jeg meg alltid tid til å skrive noen refleksjoner rundt intervjuet jeg hadde gjennomført. Dette for å ta med meg inn i analysen, men også punkter på hva jeg eventuelt kunne tenke over til neste intervju.

Transkribering

Alle intervjuene er transkribert. Selv om det er et tidkrevende arbeid, så jeg en stor verdi i å hente informasjon fra en nedskrevet samtale der relevante stikkord og temaer ble enda mer tydelig. De transkriberte intervjuene ble lagret på min datamaskin som er passordbeskyttet. Under transkriberingen har jeg lyttet til intervjuene flere ganger. Fordelen med transkribering er at vi lytter og skriver ned hva som blir sagt. Dette gir oss mulighet til å reflektere over intervjuet og lage seg noen tanker på hva som blir sagt (Thagaard, 2018).

4.3 Etiske vurderinger

For å opprettholde det etiske ved gjennomføring av denne studien, utarbeidet jeg et informasjonsskriv som jeg sendte ut til informantene. Informasjonsskrivet beskrev hva

prosjektet handlet om, og hva det ville innebære for informantene å delta. Informasjonsskrivet beskrev også frivilligheten av å delta og at man kan trekke seg når som helst i prosessen. Utsendelsen av informasjonsskrivet ble gjort en tid i forveien og før gjennomføring av intervju hvis informanten ikke hadde signert og sendt tilbake til meg.

Noen av informantene nevnte før intervjuets start at de ikke hadde problemer med om det ikke ble anonymisert. Samtidig fikk jeg inntrykk jevnt over intervjuene at ikke alle hadde lik tilnærming til dette. Det har derfor vært helt naturlig for meg å anonymisere alle informantene. Deltakernes privatliv er et viktig prinsipp, spesielt i intervjusituasjoner (Thagaard, 2018). I denne masteravhandlingen har det vært lite relevant å stille nærgående spørsmål. Jeg vil ikke si at det er noen konsekvenser ved å delta i studien, da alle informanter er anonymiserte, og studien omhandler kjennetegn og prosess ved et fenomen.

4.4 Validitet, reliabilitet og overførbarhet

Validitet og reliabilitet er to begreper som står sentralt når det er snakk om oppgavens troverdighet (Thagaard, 2018). I utgangspunktet er dette to begreper som benyttes innenfor kvantitative studier, men Thagaard (2018) definerer og disse begrepene innenfor kvalitative studier.

4.4.1 Validitet

Validitet er et begrep som definerer grunnlaget for tolkning av data (Thagaard, 2018). Dokumentene jeg benytter meg av er i utgangspunktet utformet for et annet formål (Thagaard, 2018). Uavhengig av det er dette dokumenter som er sentrale for å belyse oppgavens tema og problemstilling. Dokumentene mine er offentlige utredninger som stortingsmeldinger. Andre dokumenter er relevante styringsdokumenter i byggingen av Nordre Follo kommune, saksdokumenter, møteprotokoller fra Ski og Oppegård kommuner og Fellesnemda når den ble etablert. Dokumentene jeg har fått tilgang på gjennom ansatte fra Nordre Follo beskriver hvordan det har vært planlagt å utvikle og bygge den nye kommunen. Saksdokumenter og møteprotokoller viser og en linje på hvordan det er jobbet for å oppnå en ny kommune, og hvilke elementer som har vært sentrale. Et element som kan gjøre saksdokumenter og møteprotokoller utfordrende er at de viser til vedtak, og ingen debatt. Intervjuguiden er utformet på bakgrunn av teori. Selv om intervjuguiden i utgangspunktet ble utarbeidet i lys av beslutningsteori vil jeg ikke si at det har påvirket svarene nevneverdig. Det mest utfordrende med intervjuguiden var når jeg stilte de spørsmål om deltakere, der måtte jeg forklare dem

ytterligere. Selv om intervjuguiden har vært brukt strukturert vil jeg si at gjennomføringen av intervjuene har hatt en semistrukturert karakter. Det var viktig for meg å la dem snakke mest.

Alle informantene har hatt en rolle i sammenslåingsprosessen. I forhold til spørsmål om den administrative modellen oppstod det litt utfordringer. En utfordring som oppstod var i forhold til når vi skulle prate om den administrative modellen. Det kom tydelig frem her hvem av informantene som var aktive i dette arbeidet, og hvem som ikke nødvendigvis hadde en like stor rolle. Uavhengig av dette syntes jeg alle informantene har hatt nyttig kunnskap som har kommet godt med og belyste viktige synspunkter. Videre har jeg opplevd informantene som ærlige og interesserte til å bidra med data til oppgaven. Informantene har reflektert rundt svar, og spesielt i sammenheng med svar hvor de viste til eksempler på hendelser. Spørsmålene i intervjuguiden og intervjuet handlet i hovedsak om et arbeid som ble påbegynt for flere år siden, noe og informantene påpekte. I så måte må man regne med at enkelte elementer er utelatt eller glemt. En utfordring jeg møtte på var at det noen ganger oppstod brudd i internettforbindingen. Dette gjelder bare et fåtall av de gjennomførte intervjuene, og bruddene varte ikke lenge nok til at man gikk glipp av relevant informasjon. Det ga mer et resultat av at jeg stilte enkelte spørsmål flere ganger.

En svakhet med oppgaven, og når det kommer til innsamling av data kan dreie seg om at det ikke har vært mulig å få gjennomført intervjuer med de folkevalgte, da de har vært vanskelige å få tak i. Uavhengig av det ser jeg på informantene mine som individer med viktige roller i kommunesammenslåingen, og organiseringen.

4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet knytter vi til spørsmålet om prosjektet er gjennomført på en pålitelig og tillitsfull måte. Det avhenger og at utviklingen av data må redegjøres for (Thagaard, 2018). Innsamling av data har skjedd på følgende måter; innhenting av dokumenter og intervju. Dokumentene er både offentlige dokumenter fra Nordre Follo sin side, i deres arbeid med å bygge Nordre Follo. Resterende dokumenter kommer fra offentlig forvaltning. Primærkildene mine blir derfor de gjennomførte intervjuene og dokumentene som kommer fra Nordre Follo. Sekundærkildene mine er dokumenter primært fra offentlig forvaltning, som NOUer og Stortingsmeldinger.

Dokumenter fra offentlig forvaltning har vært sentrale for å belyse problemstillingen og tema ytterligere. Dokumenter fra Nordre Follo, offentlig forvaltning og avisartikler er etablert uten

at forskeren (meg) har medvirket (Thagaard, 2018). I forhold til å gjennomføre intervju, er ikke dette noe jeg har mye erfaring med fra før. Jeg var nøye på å gå igjennom intervjuguiden min flere ganger så jeg var godt kjent med mine egne spørsmål. Jeg gikk og igjennom intervjuguiden i den forstand at jeg lagde noen setninger på hva jeg mente med spørsmålene og hva jeg var ute etter, hvis noen av informantene skulle være i tvil.

I intervjusituasjonen var mitt fokus å være lyttende og interessert, og ikke styre samtalen. Der det trengtes oppklaring var fokuset mitt på å oppklare begreper først og ikke presentere dem for mulige eksempler. Det har som nevnt vært ni informanter som har bidratt med sine meninger og synspunkter. Det anser jeg som positivt da man kan se flere sider av en sak rundt de samme spørsmålene. Man får og en oversikt over hvor det ligger noen fellesnevner. Mye av informasjonen er og kommet til syne gjennom dokumentene jeg har fått tilgang på. Ved at jeg har transkribert intervjuene i ettertid er jeg sikker på at jeg har fått med all informasjon som informantene har gitt meg.

4.4.3 Overførbarhet

Overførbarhet handler om hvorvidt tolkninger er basert på en enkelt undersøkelse, eller om de kan gjelde og ha verdi også i andre sammenhenger (Thagaard, 2018). Funn som belyses i denne masteroppgaven kan være gjeldende i andre sammenhenger. Selv om funn som gjøres gjennom denne masteroppgaven, kan og være gjeldende for andre kommunesammenslåinger. Uavhengig om masteroppgaven kan være gjeldende/veiledende for andre lignende problemstillinger er målet med denne masteroppgaven å forstå kjennetegnene for kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård kommuner. Det er og viktig å ha i minnet at sammenslåingen mellom Ski og Oppegård er kompleks da dette var to like store kommuner befolkningsmessig, når de slo seg sammen. I så måte kan det og svekke antakelsen om at funn som gjøres i denne oppgaven kan gjøre seg gjeldende, spesielt ved kommunesammenslåinger. Som regel er det en eller flere mindre kommuner slår seg sammen og blir større. Det kan og gjelde om en eller flere mindre kommuner går inn i en allerede eksisterende stor kommune. Funn i denne oppgaven er basert på mine tolkninger av dataen. I så måte er det vanskelig å si om funn i denne avhandlingen er gjeldende i andre studier om kommunesammenslåing. Skal mine funn ha en verdi, kan de være gjeldende ved sammenligning av eksempelvis kjennetegn. En antakelse er at det kan ha sprikende effekt å se på disse funn som gjeldende i andre kommuner. Kommuner i seg selv, som komplekse systemer har ulike muligheter og utfordringer. Selv om generalistkommuneprinsippet fortsatt

er gjeldende for alle kommuner og prosesser som en kommunesammenslåing ulike forutsetninger.

5 Analyse og data

I dette kapittelet drøfter jeg problemstillingen «*Hva kjennetegner de ulike fasene i arbeidet med kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård, og hva kan forklare valg av ny administrativ modell?*». Jeg har delt opp dette kapittelet slik at jeg først redegjør for bakgrunn og initiativet for kommunesammenslåingen. Jeg anser det som relevant å starte med bakgrunn, da det kan være sentralt for å forstå den videre prosessen. Videre tar jeg for meg andre del av problemstillingen og drøfter valg av organisasjonsmodell i opp mot valgt teori.

Jeg har valgt å dele analysekapittelet i tre deler; initiativfasen, arbeidsfasen og valg av organisasjonsmodell. Initiativfasen er fasen frem til en intensjonsavtale foreligger. Innenfor initiativfasen vil man og se trekk til et utredningsarbeid som gir noen retningslinjer for veien videre og frem til intensjonsavtalen. Arbeidsfasen viser til hvordan man jobber frem mot en ny kommune og hvilke prosesser som er gjeldende. I tillegg viser arbeidsfasen til noen momenter i forhold til hvordan den nye kommunen skal bli. Valg av organisasjonsmodell er en del av arbeidsfasen, men får et eget delkapittel, fordi organiseringen av ansatte og organisasjonsstruktur kan ha forklarende effekt av hvordan organisasjonen styres og fungerer i dag. Det er og flere momenter i arbeidsfasen som kan komme til syne i utviklingen av organisasjonsmodellen. Jeg avslutter delkapitlene med en oppsummering av fasens viktigste trekk.

5.1 Bakgrunn for sammenslåingen

For å bedre forstå delkapitlene vil jeg først presenterte noe bakgrunnskunnskap som jeg anser som anser som elementært for å forstå gangen i arbeidet med kommunesammenslåingen.

Nordre Follo kommune ble en realitet 1.1.2020. Frem til da har de lagt byggeklossene for videre arbeid og organisering av kommunen. «*Jobben begynner 1.1.2020, den begynte ikke i 2016, 2017. Men vi har forberedt oss godt*» (informant 7). Uttalelsen kan forstås som at arbeidsfasen er viktige for å ha et sterkt fundament for videre utvikling av kommunen.

Kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård er et direkte resultat av kommunereformen. Samfunnet står ovenfor nye og flere utfordringer som kommuner må klare å håndtere i fremtiden. Et eksempel på en utfordring samfunnet står ovenfor de neste årene er eldrebølgen (Meld. St. 14 (2014-2015)). «*Med de utfordringene vi står ovenfor, kanskje primært inn mot helse, pleie og omsorg som kommer der. Man må se dette i et litt lengre perspektiv*» (informant 4). Informanten belyser et behov om at kommuner trenger å se

problemløsning og hvordan man kan håndtere og stå ovenfor nye utfordringer i et nytt perspektiv. Kompleksiteten har økt, og vil øke i årene som kommer. Prop. 96 S tydeliggjør denne dimensjonen og argumenterer på følgende måte:

«Norske kommuner har gjennom mange årtier hatt en sentral rolle i å utvikle og styrke tjenester og lokalsamfunn som er viktige for innbyggerne. Skal denne utviklingen kunne fortsette, krever dette større og sterkere kommuner med hensiktsmessige grenser og gode fagmiljøer som er i stand til å løse dagens og morgendagens utfordringer» (Prop. 96 S (2016-2017), s. 10)

Sitatet kan forstås som hvorfor kommunesammenslåing vil ha positive effekter på fremtiden. I tillegg viser det til hvilken rolle kommuner har hatt, og skal de opprettholde denne statusen må kommuner endre seg ved å utvikle kompetanse og få tilgang på flere ressurser.

I dag kan kommuner være preget av at det foregår større strukturelle endringer innenfor enkelte sektorer. «(...) For det er politikkområder som er i endring (...) Men så tar reformen og setter forstørrelsesglass på det» (informant 7). Slike endringer er eksempelvis NAV reformen i 2011, politireformen i 2015 og samhandlingsreformen i helsesektoren. Strukturelle endringer som dette kan bidra til at kommuner må endre seg. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet vil endringer være styrt fra toppen (Christensen et al., 2015). I dette tilfellet initieres endringer fra staten som er det øverste organet i Norge. I så måte kan problemer oppstå om man som kommune ikke følger etter. Er man en liten kommune kan et slikt problem være at man ikke utvikler sine fagmiljøer, og muligheter for utvikling kan være svekket. Dette kan og understreke det kommunal- og moderniseringsdepartementet sier om å skape større og gode fagmiljøer (St. Meld. 14 (2014-2015)). Utsagnet til informant 7 kan og ses i lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, og hvordan det stilles krav i de tekniske og institusjonelle omgivelsene. Når det gjelder de tekniske omgivelsene kan man se på kompetanse som en faktor for å gjennomføre endringer. I forhold til de institusjonelle omgivelsene kan det være en forventning og et ønske fra omgivelsene at flest mulige kommuner gjennomfører en kommunesammenslåing.

En anbefaling kommunal- og moderniseringsdepartementet peker på er at kommuner bør minst ha et befolkningstall på 15000-20000 innbyggere for å kunne sikre god oppgaveløsning (St. Meld. 14 (2014-2015)). Med det nevnt var innbyggertallet i Ski og Oppegård henholdsvis på 30.698 og 26.988 (Prop. 96 S. (2016-2017)). NIVI analyse gjennomførte undersøkelser i

Ski og Oppegård og pekte på at dette var kommuner som kunne løse oppgavene alene (NIVI 2015a, NIVI, 2015b). Flere av informantene kommer inn på dette, og anser kommunesammenslåingen som litt spesiell:

«Oppegård og Ski var to nesten like store jevnbyrdige kommuner. Og det gjør jo kommunesammenslåingsprosessen noe annerledes. Andre sammenslåingsprosesser er jo ofte en stor kommune og en liten, eller en stor kommune og to til tre små kommuner. Så det gjorde jo at en del av våre prosesser ble litt mer krevende» (informant 1).

En annen informant forteller:

«(...) Det var neppe Ski og Oppegård Sanner hadde i tankene når han inviterte til den store nabopraten. For dette var jo to veldig selvstendige, sterke, veldrevne kommuner. Sett fra Oppegård og Ski så kunne man helt åpenbart se at det var styrkende å slå seg sammen i en så stor og krevende region som det er å være nabo til Oslo» (informant 7).

Uttalelsen til informant 7 kan ha trekk med konsekvenslogikken i det rasjonelle organisasjonsperspektivet, fordi man ser styrker ved å slå seg sammen. I så måte kan man tolke det som at det er flere konsekvenser ved å ikke gjennomføre en kommunesammenslåing. Når dagens samfunn stadig er i endring, vil det være styrkende å være en større kommune med tanke på utfordringer man kan stå ovenfor.

Fylkesmannen understrekte også at Ski og Oppegård kunne stått alene som to selvstendige kommuner (Prop. 96 S. (2016-2017)). I så fall hadde det vært på grunn av det omfattende interkommunale samarbeidet som Follo-kommunene har utviklet. Det er nevnt at det interkommunale samarbeidet til tider har vært utfordrende (Prop. 96 S. (2016-2017)). Når det gjelder interkommunale samarbeid er dette noe man ønsker å redusere bruken av, fordi det kan svekke demokratisk innsyn (Meld. St 14. (2014-2015)). *«(...) Fordi man så at interkommunale samarbeid var den måten vi løste ting på, og det er en erkjennelse om at man er for liten (...) da løser man det på den måten på grunn av økonomi» (informant 5).*

Uttalelsen kan være et annet argument i lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet og konsekvenslogikken, fordi ved å bli større skaper man bedre forutsetninger for å kunne tåle konsekvensene. I tillegg kan man trekke seg ut av interkommunale samarbeid uten å tenke økonomiske hensyn.

I lys av overnevnte poeng er det flere kommuner i Follo som ikke ble i sammenslåingen, og derfor opprettholder man fortsatt noen av de interkommunale samarbeidene. «(...) *Vi avviklet flere ting som vi eide med de andre kommunene. Vi er ikke gått ut av alt, men vi eier mer selv nå, enn vi gjorde før*» (informant 6). Imidlertid har Nordre Follo større muligheter til faglig utvikling, og trenger ikke benytte seg av interkommunale samarbeid på samme måte som tidligere, selv om de fortsatt er part i noe. Man kan anta at man så flere konsekvenser ved å ikke gjennomføre en kommunesammenslåing, og at fordelene for å gjennomføre veide tyngre. I lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet må vi se det gjennom de tekniske omgivelsene og de institusjonelle omgivelsene. For å tilpasse seg nye krav ovenfor samfunnet trenger man mer ressurser for at organisasjonen skal kunne overleve. Man er avhengig av kompetanse og ressurser som for eksempel økonomi. I så måte kan man oppfatte konsekvensene som større om man ikke slår seg sammen, da blir det viktig å se sammenslåingen i et lengre perspektiv som informant 4 tidligere har nevnt.

Et annet forhold som kan være et viktig for Nordre Follo er at kommunene i deres nære omgivelser har valgt å slå seg sammen. «*Indre Østfold, og Lillestrøm kommune, nye Asker, nye Drammen, nye Moss og nye Tønsberg. (...) De store by-kommunene som samlet seg rundt Oslofjorden*» (informant 7). Sett i lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet kan man forstå Nordre Follo som en moderne organisasjon i den forstand at det kan ha en legitimerende effekt på de institusjonelle omgivelsene (Røvik, 1998). Nordre Follo gir signaler utad om at de følger med på samfunnsendringer.

5.2 Initiativfasen

I dette delkapittelet analyseres initiativfasen. Initiativfasen bygger på viktige elementer og prosesser som nabopraten, innbyggerinvolvering og intensjonsavtalen. Aktører fremmer både forslag til initiativ og videre arbeid. Det er og trekk med initiativfasen som kan ligne et utredningsarbeid. Disse trekkene vil dreie seg om prosesser frem til intensjonsavtalen er vedtatt.

Det ble vedtatt i kommunestyrene til Ski og Oppegård å jobbe mot en kommunesammenslåing. Det er dette som ligger til grunn for intensjonsavtalen. Innbyggerinvolvering i seg selv er ikke sentralt nok, men det er en tydelig involvering tidlig i fasen, som jeg anser som sentral for prosessen. Jeg ser på dette som initiativfasen da initiativet har kommet fra regjeringen.

5.2.1 Initiativet

I 2014 presenterer regjeringen et initiativ om å skape flere robuste kommuner i Norge, som resulterte i en kommunereform (Klausen et al., 2016):

«Det var jo et politisk initiativ og man ble jo bedt om å gå å snakke med nabokommunene sine for å se om det var noe grunnlag for å gå videre i forhold til å tenke større kommuner og sammenslåing» (informant 1).

Informanten forklarer at initiativet kommer fra staten. Videre kan det tolkes som en oppfatning i at man får et mandat og en oppgave i å utrede for hvilke muligheter som er til stede for en eventuell kommunesammenslåing. I tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan initiativet forstås top-down (Berg-Sørensen et al., 2016), fordi det er regjeringen som presenterer reformen.

Ski kommune kan og forstås som en initiativtaker i kommunesammenslåingen. Ski presenterer kommunereformen som egen sak i kommunestyret i 2014. Videre vedtar Ski kommune å forankre arbeidet i egen virksomhet og foreta en intern utredning (KST, 62/14). *«(...) Jeg skrev den første saken til kommunestyret i Ski i 2014 om at regjeringen hadde lagt frem kommunereformen»* (informant 8). I det institusjonelle organisasjonsperspektivet kan dette forstås som en initiering av organisasjonsmedlemmet selv (Christensen et al., 2015). Videre kan det forstås som at organisasjonsmedlemmet gjør flere oppmerksom på reformen ved å presentere en sak til kommunestyret. I så måte kan flere kobles på og overbevises om at reformen bør utredes (Brunsson et al., 1989). I det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan en utredning av kommunereformen være en naturlig måte å finne frem til beste løsning. Ved å få oversikt over hvilke muligheter man står ovenfor, kan man videre gjøre en avveining av hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing vil ha eller ikke vil ha (Christensen et al., 2015).

I november 2014 fatter kommunestyret i Ski et vedtak:

«Ski kommune går inn i et samarbeid med Follo-kommunene for å fremskaffe et felles kunnskaps- og beslutningsgrunnlag som kan belyse ulike alternativer knyttet til en framtidig kommuneinndeling» (KST 91/14).

Det blir utarbeidet en Follorapport som først og fremst så på hvilke muligheter man hadde for å bli én stor region i Follo. Utredningsarbeidet baserte seg på kommunene Enebakk, Ski,

Oppegård og Ås. Frogn og Nesodden kommune er tatt med i rapporten når det gjelder grunnlagstall, men har ikke vært deltakere i utredningen av Follorapporten (Distriktssenteret, 2016). På bakgrunn av den interne utredningen fatter kommunestyret i Ski et vedtak i november 2014 på hvordan de forankret reformarbeidet. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet blir Follorapporten et verktøy for å gjøre rede for hvilke muligheter man har, og hvilke konsekvenser det vil medføre. Utredningsarbeidet kan og tolkes som et initiativ fra medlemmene selv. I et nasjonalt hierarki blir kommunen deltakere som initierer til en endring ved å utrede for muligheter med en kommunesammenslåing (Christensen et al., 2015).

Initiativet med kommunereformen kan også ses i lys av oversettelsesteorien (Røvik, 2019). Det har ved tidligere anledninger vært utredet for muligheter og endringer ved en kommunestruktur, men ikke blitt noe av. Danmark og Finland er land som tidligere har gjennomført kommunereformen, der kommunereformen i Danmark er den som har fått mest oppmerksomhet i ettertid (Klausen et al., 2016). I så måte kan man tolke kommunereformen som en trend og en idé da det eksisterer et globalt gyldighetsområde (Røvik, 1998), da fenomenet har vært på reise og fått fotfeste i flere land:

«Det var jo veldig i vinden, dette med kommunesammenslåing (...) Når en springer så springer alle etter. Så bruker man jo en type oppskrift, så blir man på en måte like da» (informant 5).

Informanten belyser poenget med hva som når ideer er i vinden. Aktører ønsker å ta i bruk nye ideer for å bli oppfattet som en moderne organisasjon (Røvik, 1998). I tillegg kan uttalelsen forstås som at man blir en del av en institusjonell standard i den grad man blir like hverandre (Røvik, 1998). Først og fremst kan ideen om kommunereform ha blitt institusjonalisert ved at flere kommuner valgte å slå seg sammen. Samtidig kan man anta at det ikke foreligger så mange alternativer. Man kan velge å gjennomføre en kommunesammenslåing eller forbli som man er (Bukve, 2012). Selv om informanten forteller at man blir like hverandre, så vil ideen ha ulike forutsetninger i kommunene. Det handler om at det ulike mottakere av ideen, samtidig som man optimaliserer ideen til sitt bruk (Røvik, 2019).

Når kommunereformen blir presentert for kommunene må man ta ideen og tilpasse den omgivelsene skal gjelde. Det skjer gjennom dekontekstualisering og kontekstualisering. Man må implementere ideen etter organisasjonens gjeldende forhold (Røvik, 2019).

Det er å anta an man har rettet blikket mot Danmark for å se hvordan reformen ble gjennomført der. På et nasjonalt nivå kan Sandefjord være en kommune i Norge man retter blikket mot da de gjennomførte kommunesammenslåing i 2017 (KS, u.å.). Ved å se mot Danmark eller Sandefjord kommune må man kontekstualisere ideen for å tilpasse den gjeldende kontekst for Nordre Follo.

5.2.2 Nabopraten

Nabopraten er et tiltak regjeringen presenterte for å vurdere hvorvidt det var aktuelt å slå seg sammen med nabokommunene. Et ønske var at aktører som innbyggere, organisasjoner og ansatte ble inkludert i denne prosessen (St. Meld. 14. (2015-2016)). Nabopraten kan fungere som et virkemiddel for å styrke kunnskap- og informasjonsgrunnlaget til kommunene, samtidig som man ser alternativer og konsekvenser opp mot hverandre og tar beslutninger på bakgrunn av innsamlet informasjon.

Informantene forteller hvem som var med i nabopraten, og hvordan de fungerer som observatører og lytter til debatten etter hvert som flere kommuner trekker seg ut. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan det oppstå at man er grupper som har ulike interesser. Det er å anta at det er gjeldende i ulike kommuner, som kan preges av ulike behov. Kommunene som trekker seg ut blir værende å lytte til debatten som kan handle om interessen i de interkommunale avtalene. I så måte kan kommunesammenslåingen og være basert på en kompromissløsning der man beholder noen av de interkommunale avtalene.

«(...) Det var jo regjeringen som la frem reformen. Dermed fikk jo kommunen en oppgave i den, med å følge opp og utrede om det skulle være noe som skulle skje i deres kommune. Så sånn sett mente jeg at kommunen fikk et mandat og en oppgave å jobbe med dette» (informant 7).

En annen informant forteller:

«Det var jo et politisk initiativ og man ble jo bedt om å gå og snakke med nabokommunene sine for å se om det var noe grunnlag for å gå videre i forhold til å tenke større kommuner og sammenslåing. Det ble jo da gjort med alle Follo-

kommunene. Den administrative arbeidsgruppen var nok positiv til å tenke så stort, men så ville jo politikken og kommunestyrene det annerledes. Det var politisk» (informant 1).

I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan uttalelsene forstås som en top-down initiering fra regjeringen. Man følger gitte prosedyrer for hvordan gangen i reformen skal foregå. Ved å følge mandatet fra regjeringen kan det styrke kunnskap- og informasjonsgrunnlaget. Samtidig kan nabopraten også forstås som en bottom-up initiering (Christensen et al., 2015) der staten har oppfordret til nabopratt, men det er kommunen, ved bruk av omgivelsene, som finner sine relevante sammenslåingspartnere. Selv om nabopraten skal fungere som en arena for å innhente informasjon kan det og være utfordrende å bruke informasjonen man får etter hvert som kommuner faller fra samtale og ikke ønsker en kommunesammenslåing.

I lys av et ny-institusjonelt organisasjonsperspektiv kan man forstå det som en forventning fra omgivelsene (staten) til å gjennomføre nabosamtalene. Mandatet kan tolkes som en politisk påvirkning og det som kalles tvingende isomorfi (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Siden regjeringen legger frem kommunereformen kan man anta at kommuner blir tvunget til å bli mer like hverandre. Et argument for tvingende isomorfi er at svake organisasjoner må bli sterkere for å kunne håndtere fremtidige utfordringer.

Det er vanskelig å måle hva som anses som en sterk kommune, men man kan anta at større kommuner som øker befolkningsmessig har forutsetninger for å styrke sitt økonomiske grunnlag. Ved å oppnå en mer robust økonomi kan dette gi forutsetninger for å utvikle og styrke kommunale tjenester, der man kan være bedre rustet til å håndtere fremtidige utfordringer. Når vi snakker om tvingende isomorfi handler dette om å ta hensyn til miljøet, som i dette tilfellet kan forstås som omgivelsene og et samfunn som er i endring (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

På bakgrunn av initiativet og utredningsarbeidet som er blitt gjennomført for å få oversikt over muligheter man har for en kommunesammenslåing, står man igjen med Ski og Oppegård.

«(...) Det var fem kommuner som var inne opprinnelig. Så droppet jo Enebakk, Ås, og Frogn ut. Nesodden satt og var observatør, og ville egentlig med, men der var det politisk flertall. Da var det ny mellom Ski og Oppegård» (informant 2).

En annen informant supplerer med gangen videre når kommuner trekker seg ut av samtale:

«(...) Også mener jeg de var tilstede og var med å lytte til debatten. Man har en del interkommunale selskaper, og det har jo interesse for nabokommunene» (informant 4).

Siden kommuner trekker seg ut av nabopraten, er det uklart hvor mye verdi Follorapporten fortsetter å ha. *«Det var et arbeid som var gjort, og vi hørte ikke noe særlig mer om den»* (informant 9). Når flere kommuner trakk seg ut, ser det ikke ut til at dette er blitt brukt som noe særlig grunnlag å basere sammenslåingen mellom Ski og Oppegård på. Follorapporten bygger på erfaringer fra hvilken situasjon kommunene da sto i (Distriktsenteret, 2016). Selv om det ikke er tatt høyde for Follorapporten i senere tid, kan man anta at man har sittet igjen med informasjon som man har brukt inn som et vurderingsgrunnlag.

5.2.3 Innbyggerinvolvering

Innbyggerinvolvering er et begrep som benyttes der målet er å innhente informasjon og kunnskap fra innbyggerne i kommunen. Det kommer frem av stortingsmeldingen som sier *«departementet har laget et opplegg for innbyggerundersøkelse som kommunene kan bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemning»* (Meld. St. 14 (2014-2015), s. 8). Det vises til to verktøy som kan benyttes for å involvere innbyggerne: innbyggerundersøkelse og folkeavstemning.

Kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård starter tidlig med innbyggerinvolvering ved å gjennomføre innbyggerundersøkelser og folkeavstemning. I Oppegård kommune ble sammenslåingen til slutt vedtatt gjennom et politisk vedtak, og ikke som en folkeavstemning som i Ski kommune. En slik innbyggermedvirkning er som nevnt både et ønske fra stortingsmeldingen (Meld. St 14. (2014-2015) og noe man ønsker å oppnå gjennom kommune 3.0. Kommune 3.0 skal jeg senere komme tilbake til.

Innbyggerundersøkelsen var ment som et verktøy for å kunne få innsikt i innbyggernes meninger. En annen grunn til å gjennomføre innbyggerundersøkelser handler om at det kan bidra til økt oppmerksomhet blant innbyggerne i kommunen (Opinion, 2016). I lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet kan det å inkludere innbyggerne ha en positiv effekt, også for å oppnå legitimitet. Det kan bidra til at flere i omgivelsene støtter gjennomføringen av en kommunesammenslåing (Christensen et al., 2015).

Gjennomføringen av innbyggerundersøkelsene foregikk som et telefonintervju. I Oppegård ble det gjennomført 600 intervjuer (NIVI, 2015a). I Ski ble det gjennomført 801 intervjuer (NIVI, 2015b). En ting som er viktig å være klar over er at valgdeltakelsen har vært lav ved gjennomføring av innbyggerundersøkelsen. Samtidig er det bare et fåtall av kommunens innbyggere som har blitt trukket ut til å delta i innbyggerundersøkelsen. Det har vært lav deltakelse blant de som ble trukket ut til å delta i undersøkelsen.

«En kollega jeg har pratet med sa at innbyggerundersøkelsen var veldig overfladisk. Den gikk ikke ned i detaljer. Og om man svarte på spørsmål der som da omhandlet en stor kommune, så forutsetningene som folk ble presentert for var jo ikke til stede da man til slutt ble Ski og Oppegård som Nordre Follo. Man svarte jo på noe annet enn det man til slutt fikk som resultat» (informant 9).

Når disse telefonintervjuene ble gjennomført var det i en periode der man fortsatt var i forhandlinger om å gjennomføre en kommunesammenslåing med flere kommuner, og bli én stor kommune i Follo. På grunn av den lave valgdeltakelsen kan ikke resultatene være representative for hva befolkningen ønsker. Trekker man frem at kommunereformen skal legge til rette for økt innbyggermedvirkning, kan dette bidra til å redusere legitimiteten hos innbyggerne. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet vil det være positivt å bruke de verktøyene man har for å samle kunnskap om det er hensiktsmessig å gjennomføre en kommunesammenslåing. Samtidig kan informasjonen fra innbyggerne anses å være svekket da det er lav valgdeltakelse.

I Ski kommune ble det gjennomført en folkeavstemning i tillegg til innbyggerundersøkelsen. Folkeavstemningen var og preget av lav valgdeltakelse:

«Folkeavstemningen skjedde juni 2016, og det var et knapt flertall. 54,8% stemte for. Men valgdeltakelsen var jo ganske lav, ikke er mer enn 36,4%. Du kan jo si hvor mange ønsket dette her, og hvor stor var interessen for det. Da er jo spørsmålet hvor godt informert folk var om dette» (informant 9).

Det kan være flere faktorer som bidrar til lav valgdeltakelse. Som informanten selv forteller kan det handle om manglende interesse eller at det har vært lite informasjon om kommunereformen og hvilke alternativer som foreligger. Det kommer frem også i media at folkeavstemninger i flere kommuner var preget av lav valgdeltakelse. Et argument i media var å mobilisere mot sammenslåing (Bjerklund, 2016).

«Det må sies at grunnlaget som ble lagt frem før folkeavstemningen i Ski kommune og innbyggerundersøkelsen ikke ble den endelige løsningen. Man hadde imidlertid to ordførere som var veldig for en sammenslåingsprosess. Innbyggerne følte vel ikke helt at de hadde hatt påvirkning da det til slutt bare var to kommuner som slo seg sammen» (informant 9).

Uttalelsen fremstår at det har vært lite kommunikasjon ut til befolkningen omkring hendelser i forhold til kommunesammenslåingen. Argumentet om å eksempelvis mobilisere mot en sammenslåing kan da være en grunn til lav valgdeltakelse. I lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet kan dette være en faktor som svekker legitimiteten hos omgivelsene da man kan føle seg lite inkludert i prosessen frem til folkeavstemningen. Et ønske med kommunereformen er å legge til rette for med innbyggermedvirkning. Man har benyttet seg av de verktøyene man har med folkeavstemning og innbyggerundersøkelse. Jan Tore Sanner sier og til Østlandets Blad at der det er lav valgoppslutning må lokalpolitikere være gode ledere å finne gode løsninger som er fremtidsrettet (Bjerklund, 2016). Selv om det er lav valgoppslutning kan det og være informasjon som er viktig å ta med seg når man går videre i arbeidet for å beslutte om man skal gjennomføre en kommunesammenslåing eller ikke.

5.2.4 Intensjonsavtalen

20. juni 2016 vedtar Ski og Oppegård en kommunesammenslåing (Prop. 96 S. (2016-2017) og intensjonsavtalen blir utarbeidet. Intensjonsavtalen viser til politiske føringer og hvilke føringer man har for kommunesammenslåingen (KS, 2019). Avtalen som ble inngått mellom Ski og Oppegård går ikke i dybden på temaer, men den presiserer viktige premisser for den nye kommunen og hvordan arbeidet frem til 1.1.2020 skal foregå. *«(...) Så var det jo denne intensjonsavtalen som lå til grunn, som også pekte på noen målsetninger og noen visjoner i forhold til hvem vi skulle bli»* (informant 1). Intensjonsavtalen fremstår som et styringsdokument som ligger til grunn for organisering av den nye kommunen. Intensjonsavtalen presenterer fire hovedmål, med delmål på hvordan de målene skal nås. Jeg presenterer bare hovedmålene og delmålene:

1. Nordre Follo kommune skal gi et godt, likeverdig og variert tilbud til sine innbyggere.
2. Nordre Follo kommune er en viktig premissleverandør for levedyktig samfunnsutvikling både lokalt og nasjonalt
3. Nordre Follo har en bærekraftig økonomi

4. Nordre Follo kommune er en demokratisk og inkluderende kommune for innbyggere og egne ansatte

I det rasjonelle organisasjonsperspektivet er nedfelte mål viktig for å styre atferd, i tillegg kan målene fungere veiledende i forhold til hvordan man jobber, og hvordan organisasjonen skal designes (Christensen et al., 2004). Selv om det er presentert noen mål i intensjonsavtalen peker flertallet av informantene på målene regjeringen satte som de sentrale.

«De fire punktene – som Solberg-regjeringen satte. At man jobbet mot de, det var klare tydelige mål» (informant 4).

En annen informant sier

«Kanskje ikke tydelig. Det var helt klart de nasjonale føringene som lå til grunn, også var utgangspunktet» (informant 2).

At informantene forteller at det er de nasjonale føringene som lå til grunn, kan det fremstå som at målene til Nordre Follo ikke er så sterkt forankret.

Målene for kommunereformen er å oppnå gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati (Meld. St 14. (2014-2015)). Målene til Nordre Follo kan likne på reformens gjeldende mål. Samtidig har de gjort de til sine egne. Utad kan dette skape legitimitet i omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Målene til Nordre Follo oppfattes som mål med en lang tidshorisont.

Dette kan tyde på at målene som er nedfelt i intensjonsavtalen ikke er så sterkt forankret. I så måte kan fokuset være å se de store linjene for å komme i mål med kommunesammenslåingen. I enkelte tilfeller kan det virke som det er stor avstand mellom mål og den virkelige tilstanden, når man tenker på hvilke mål informantene mener er gjeldende. De nedfelte målene til Nordre Follo kommune kan beskrives som en tilstand de ønsker å oppnå (Christensen et al., 2004). Da kan målene som er nedfelt i intensjonsavtalen få en kulturell betydning som er sentralt i det institusjonelle organisasjonsperspektivet. Målene kan bidra til å samle de som skal jobbe med kommunesammenslåingen. Samtidig kan dette tyde på at det er ulik oppfatning av hvilke mål man jobber mot.

Intensjonsavtalen (2016) avsluttes med kapittel 14 «*Dersom andre kommuner i Folloregionen ønsker å slutte seg til denne avtalen, åpnes det for det*». Dette kan forstås som kan forstås som de tekniske omgivelsene i det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet. I takt med samfunnsendringer, kan behov også endre seg, som ressurser og kompetanse. Derav er det fordelaktig for Nordre Follo å holde døren åpen for de andre kommunene i Follo.

Hvis flere kommuner i Follo ønsker å ta plass i Nordre Follo kommune, kan man trekke frem spesialiseringsprinsippene og det territoriale prinsippet (Gulick & Urwick, 2003). Da ville man fått samlet tjenestene innenfor et område, og ikke hatt det samme behovet for å opprettholde interkommunale tjenester, som regjeringen og reformen ønsker å redusere bruken av (St. Meld. 14 (2014-2015)). I tillegg kan det samsvare mer med de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene som har utviklet seg over tid (Klausen et al., 2016).

«(...) Det ble jo da på et tidspunkt gjort en liten grensejustering mot Ås kommune. Men den var jo ikke veldig stor, og ikke veldig betydelig. I utgangspunktet hadde vi vel ønsket oss en større grensejustering. I forhold til hvordan man ser bomønster og hvor man har hverdags-regionen sin da» (informant 1).

Follorapporten (Distriktssenteret, 2016) pekte på dette i sin rapport at en ulempe med kommunegrensene er at de noen steder går på tvers av bo og arbeid. Dette kan være gjeldende i kommunene i Follo, men ved å være kommunenabo til Oslo. Det er nok mange som bor og jobber i Nordre Follo og jobber innenfor Oslo kommune sine grenser.

5.2.5 Oppsummering av initiativfasen

Initiativfasen baserer seg på en rekke viktige elementer. Initiativfasen viser og til punkter for hvordan muligheter utredes. Informantene peker på regjeringen som initiativtaker og at de gir kommuner et mandat i å utrede for en mulig kommunesammenslåing. Ski kommune kan og forstås som en initiativtaker i den forstand at de er tidlig ute med å forankre reformarbeidet i kommunestyret.

Nabosamtalene og utarbeidelsen av en Follorapport legger til grunn hvilke muligheter som er til stede. Med tiden er det flere av kommunene som trekker seg ut av nabosamtalene, og det blir bare Ski og Oppegård som ønsker kommunesammenslåing. Det blir vedtatt en kommunesammenslåing på bakgrunn av blant annet en folkeavstemning i Ski og et politisk vedtak i Oppegård. For å komme frem til vedtakene har det blitt gjennomført innbyggerundersøkelser for å involvere innbyggerne i kommunen. Det har vært lav

valgdeltakelse i disse undersøkelsene. Derfor anser jeg ikke innbyggernes svar som representative i den grad om man er for eller imot en kommunesammenslåing.

Initiativfasen har flere trekk som kan forstås i lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Først og fremst kan man forstå en top-down initiering der man følger regjeringen sine ønsker, og handler på bakgrunn av dette. Et annet trekk er basert innsamlingen av informasjon gjennom nabosamtalene, innbyggerundersøkelser og folkeavstemning. Denne informasjonen kan ha en mål-middel rasjonalitet ved å forutsi fremtidige konsekvenser (Christensen et al., 2004).

Det er og trekk som peker mot det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet. For det første hvordan omgivelsene (innbyggerne) får være med å påvirke gjennom innbyggerundersøkelser og folkeavstemning. For det andre kommuner i nære omgivelser som går videre med kommunesammenslåing, som og kan spille en rolle for Ski og Oppegård.

5.3 Å bygge Nordre Follo kommune (arbeidsfasen)

I denne delen tar jeg for meg kjennetegn ved organiseringen av den nye kommunen, Nordre Follo. Arbeidsfasen skiller seg fra initiativfasen i den grad arbeidsfasen tar opp elementer som har vært viktige for etableringen av den nye kommunen. Elementer som har vært viktig i arbeidsfasen er den administrative organiseringen og kommune 3.0. Viktige trekk med arbeidsfasen kan ses i lys av hverandre og de kan overlape. Avslutningsvis oppsummerer jeg delkapittelet.

I arbeidsfasen har man stått ovenfor mye arbeid mot å bli en ny kommune. Flere ansatte har jobbet i Ski eller Oppegård, og tatt del i arbeidet for å skape Nordre Follo kommune.

«Du kan tenke deg to sånne kommuner, to sånne høyhus, også innimellom der så er det en liten spire som er Nordre Follo. Etter hvert så ble den spiren større og større, og de kommunene ved siden av spiren ble bare en liten spiss til slutt oppå den nye kommunen» (informant 6).

Informanten beskriver en aktivitet som har eksistert i kommunene frem til sammenslåing. Slik det beskrives kan det forstås som at i tidlig fase var det mye som skjedde i Ski og Oppegård, men med tiden og gangen i prosjektet har aktivitet avtatt, fordi man har overført flere prosesser til den nye kommunen.

«Det var jo to kommuneorganisasjoner som sto i full drift. De hadde jo egentlig ikke tid til å bygge ny kommune. Dette var mye kveld- og helgearbeid. (...) Dyktige mennesker som brukte masse krefter, fordi de ville at den nye kommunen skulle bli bra».

I en rapport fra KS om råd til kommuner som slår seg sammen, så er et råd at man frigir tilstrekkelig med ressurser til den nye organisasjonen for å ikke oppleve at flere har dobbeltroller. I tillegg rådes det til at kommunesammenslåingen ikke kommer som et arbeid på toppen av allerede eksisterende driftsoppgaver (KS, u.å.). I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan man se trekk til at organisasjonsmedlemmer er instrumenter for å nå mål (Christensen et al., 2004).

Informanten forteller og hvordan man bruker tid i helgen for å komme i mål med den nye kommunen. I så måte kan organisering av en ny kommune og fremstå som et motiverende arbeid fordi man har positive emosjoner til å bli en ny kommune. I det institusjonelle organisasjonsperspektivet vil det kunne forklares med at man jobber mot at noe skal bli bedre (Christensen et al., 2004).

Innledningsvis i delkapittelet som omhandler initiativet til kommunesammenslåingen ble det pekt på befolkningsstørrelsen til Ski og Oppegård og hvordan det gjorde noen prosesser mer krevende. I lys av at Ski og Oppegård er to likeverdige kommuner må loven om anskaffelser anvendes:

«Når to likeverdige store parter kommer sammen, så kan man ikke bruke systemene til den ene kommunen. Det betyr at man må skaffe et nytt økonomisystem, nytt HR-system, nytt av alt» (informant 7).

Videre forteller en annen informant:

«(...) Det var ingen liten kommune som kunne inngå som en part i allerede eksisterende anskaffelser og kontrakter da» (informant 1).

Det kan tolkes som at det blir et ekstraarbeid at to likeverdige kommuner slår seg sammen. At man må gjennomføre nye anskaffelser kan forstås som en ekstra prosess som må opprettes. Samtidig er det en eksisterende lov som sier noe om hvilke regler man må forholde seg til når det gjelder anskaffelser. I det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet kan dette forklares

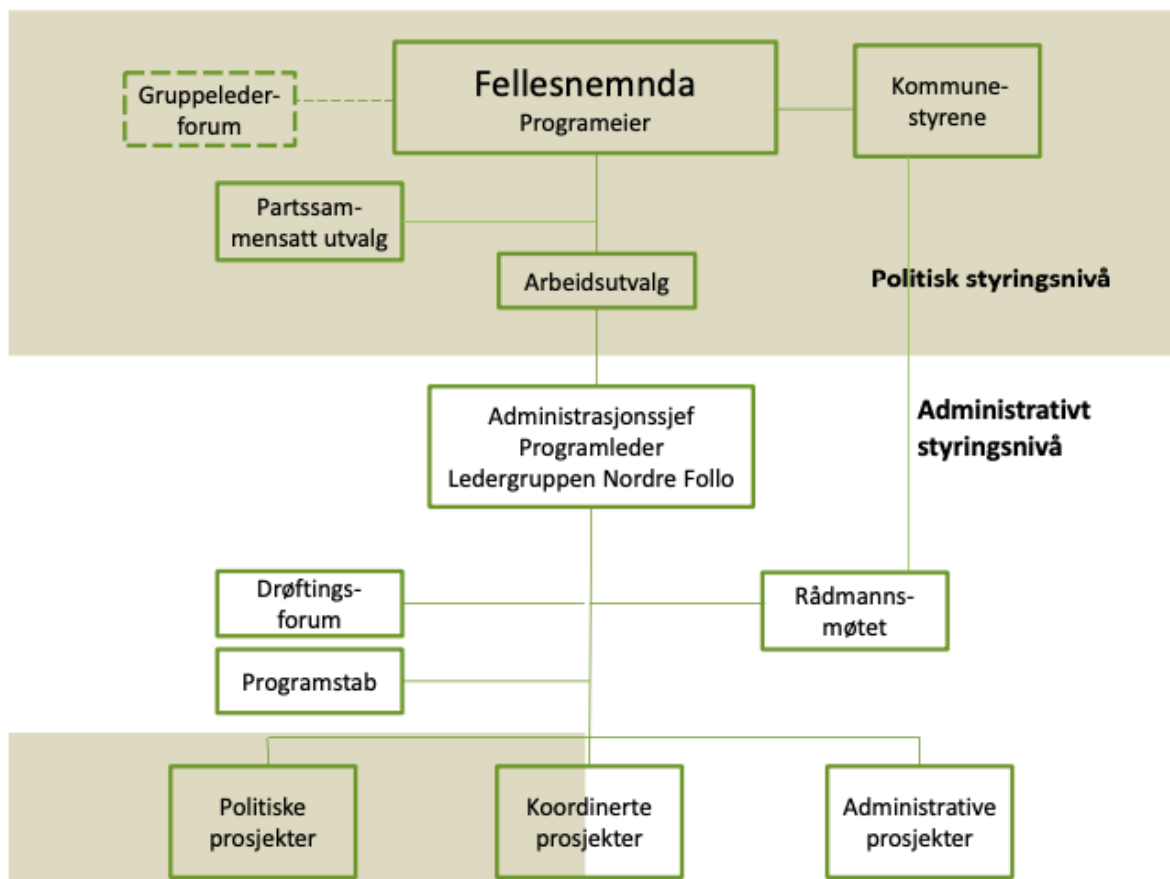
som at det stilles krav til tekniske omgivelser gjennom lover og regler. En naturlig antakelse er at omgivelsene vil forvente at lovavhengige prosesser gjennomføres.

5.3.1 Administrativ organisering

I arbeidet med kommunesammenslåingen av Nordre Follo har det vært en politisk organisering og en administrativ organisering. Jeg har i hovedsak et fokus rettet mot administrasjonen og programstyret, da datainnsamlingen kommer herfra. Samtidig ser jeg det hensiktsmessig å vise til hvordan politikk og administrasjon kan være avhengig av hverandre.

Jacobsen (2001) beskriver den demokratiske styringskjeden. Den demokratiske styringskjeden handler om hvordan først innbyggere stemmer frem politiske representanter. For det andre vedtar de folkevalgte politikerne en politikk etter hva de mener er best. Deretter skal de iverksette den vedtatte politikken. Det fjerde og siste punktet i den demokratiske styringskjeden er at borgerne vurderer politikken opp mot de forventningene man har hatt til de politiske representantene. Den demokratiske styringskjeden vil man finne i en kommune. Politikerne i kommunestyret er valgt av innbyggerne, som vedtar en politikk og hvilke saker de vil jobbe for. Til slutt vil man både kontinuerlig og etter fireårsperioden er over, vurdere politikken opp mot de forventningene man hadde.

Man er avhengig av et godt samarbeid mellom politikk og administrasjon. Sakene går som regel fra administrasjonen som fellesnemnda godkjenner, før de sender tilbake til administrasjonen med et vedtak. I så måte ser man hvordan en slik demokratisk styringskjede har rigide prosesser. Dette bidrar til å fungere som et kontrollorgan for hverandre. Gjennom den demokratiske styringskjeden ser man viktigheten av å kjenne til forholdet mellom politikk og administrasjon (Jacobsen, 2001) da fellesnemnda er et organ som lovpålagt opprettes under en kommunesammenslåing.

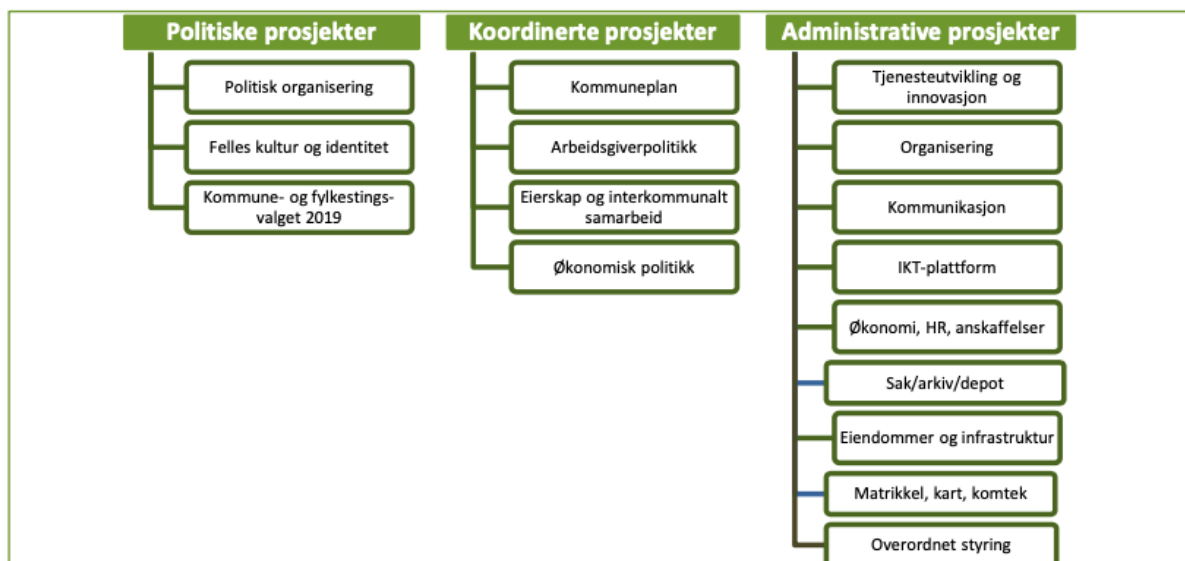


Figur 3 Programorganisering. Forholdet mellom politikk og administrasjon (Nordre Follo 2020, 2018c)

Figur 3 viser til et eksisterende forhold mellom politikk og administrasjon og hvordan arbeidet med sammenslåingen er etablert og delegert. Organiseringen av sammenslåingen ble kalt et program. Det første nivået er det politiske styringsnivået er fellesnemnda som og er eierne av prosjektet. Den andre fordelingen er det administrative styringsnivået. I så måte kan man si at administrasjonen får et mandat fra fellesnemnda. Fellesnemnda delegerer ansvar ned til administrasjonssjefen (Nordre Follo 2020, 2018c). Programstaben bistår administrasjonssjefen og har en rådgivende funksjon. Flere medlemmer i programstaben hadde og roller som prosjektledere for ett eller flere prosjekter (Nordre Follo 2020, 2018c).

«Fellesnemnda ansatte prosjektrådmannen. Etter hvert som dette skled frem, så gjorde politikerne masse vedtak som skulle gjelde for den nye kommunen. Da måtte prosjektrådmannen også ha folk. (...) Det ble gradvis bygd opp et program med ansatte som skrev saker som skulle behandles politisk. Det økte gradvis. Så det ble behov for å utvikle en som hadde ansvar for data, en for kommunikasjon. Det ble større og større (...)» (informant 6).

Dette har trekk med det rasjonelle organisasjonsperspektivet, fordi deltakerne har definerte roller. Uttalelsen til informanten viser og hvorfor man er avhengig av ressurser for å oppnå ønsket effektivitet. Det uttales i tillegg hvordan politikerne gjør vedtak som skal gjelde for den nye kommunen. I så måte ser vi en top-down initering på hvordan saker pendler ned i hierarkiet ettersom politikerne fatter beslutninger (Berg-Sørensen et al., 2016). Det kan være fordelaktig å ha en tydelig rollefordeling i en slik programorganisering, det kan bidra til å sikre effektiviteten.



Figur 4 Arbeidsinndeling prosjekt (Nordre Follo 2020, 2018c)

Figur 4 illustrerer hvordan prosjektene er delt opp.

«(...) Program Nordre Follo besto av ganske mange prosjekter, og delprosjektet under dette. (...) Programplanen var et enormt arbeid å utforme, og hele tiden justere den. Vi justerte hvert halv år. Det å påse å få nok kapasitet i en organisasjon til å drive frem disse leveransene» (informant 7).

Informanten forteller om et komplekst arbeid som består av mange prosesser, hvordan man hele tiden justerte seg etter fremdrift og var avhengig av ressurser for å oppnå effektivitet. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan dette vise til hvordan man organiserer seg på bakgrunn av tilgjengelig informasjon. Å foreta seg justeringer hvert halv år kan vise til at man har fått ny informasjon og kunnskap om situasjonen man er i. Dette kan og være hensiktsmessig i den grad man får en oversikt over situasjonen man er i.

Prosjektene har vært delt inn på bakgrunn av hva som defineres som politiske prosjekter, koordinerte prosjekter og administrative prosjekter. På enkelte områder har og prosjekter vært avhengig av hverandre. De politiske prosjektene er styrt av de folkevalgte, men har hatt bistand av administrasjonssjef og programstaben (Nordre Follo 2020, 2018c). Under hver prosjektkategori ble delprosjektene beskrevet, og hvorvidt de var avhengig av andre delprosjekter (Nordre Follo 2020, 2018c).

Koordinerte prosjekter krever god samhandling mellom politisk og administrativt nivå, noe som gjerne skjer gjennom behandling av saker i fellesnemnda. *«Jeg så jo at en del politikere i Ski og Oppegård er ganske profesjonelle politikere, som og har sittet på Stortinget (...)* (informant 5). At lokalpolitikere har mye kompetanse kan gi en effekt til at man stiller høyere krav og forventninger. Det kan være en fordel å ha god kompetanse fra eksempelvis Stortinget når det skal gjennomføres komplekse prosesser. Selv om det er politikere med mye kompetanse, representerer disse ulike partier som gjør at man kan ha ulike interesser. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan man anta at løsninger og vedtak baseres til en viss grad på kompromisser (Christensen et al., 2004). Løsninger som er basert på kompromisser kan antas å være tilfredsstillende for flere. Samtidig kan slike løsninger bli begrenset og forstås som optimale ved en senere anledning. I tillegg kan vedtak som fattes av fellesnemnda ha påvirkning på hvordan kommunesammenslåingen organiseres og kan påvirke atferden til organisasjonsmedlemmene.

Administrative prosjekter er underlagt den administrative organiseringen av kommunesammenslåingen. Eksempler på prosjekter som var underlagt den administrative delen var hvordan tjenesteområdene i Oppegård og Ski skal videreutvikles til nye, bærekraftige tjenester i Nordre Follo kommune som er rettet mot fremtiden. Prosjektet om organisering av kommunen, og hvordan dette skulle utarbeides var og lagt som et administrativt prosjekt (Nordre Follo 2020, 2018c).

Det ble og opprettet mange arbeidsgrupper i lys av mengden prosjekter, men også innenfor kommunalområder *«på hvert kommunalområde så ble det og etablert arbeidsgrupper for å se på hvordan man skulle forme tjenestene i den nye kommunen»* (informant 1).

I så måte legger dette føringer på at man får være med å utvikle tjenesteområdene i tråd med de som anses å være «eksperter» innenfor gjeldende sektor. Det er i tråd med det rasjonelle

organisasjonsperspektivet der man bruker rett kompetanse, som kan bidra til å nå målene og skape effektivitet i prosessen.

5.3.2 Lokalisering

Siden Ski og Oppegård slår seg sammen, blir lokalisering en viktig prosess under sammenslåingsarbeidet. Det foreligger i intensjonsavtalen (2016):

«Tjenester som barnehager, skoler og hese- omsorgstjenester blir værende i nærmiljøene. Dette er tjenester det er viktig å ha kort vei til. Andre tjenester skal samles for å sikre sterke fagmiljøer, kunnskapsutvikling, innovasjon og god kvalitet».

Tjenester som sykehjem, kulturtilbud og skoler er eksempler på stedbundne tjenester som blir værende i nærmiljøet. Det kan forsås i lys av det territorielle spesialiseringsprinsippet (Gulick & Urwick, 2003). Ved å la slike tjenester bestå fortsetter de å ha funksjonen de skal betjene.

De første prosessene med lokalisering skjer i 2018. IKT og innkjøp er de første som tar del i samlokaliseringen, fordi de ble ansett som to sentrale funksjoner i arbeidet med Nordre Follo. Det presiseres at de første samlokaliseringene er midlertidige og det er begrenset med involvering, begrunnet i at man ønsker raske prosesser (Nordre Follo 2020, 2018a). I 2019 er lokaliseringsarbeidet i en ny fase på bakgrunn av ny informasjon og ny kunnskap. Samtidig som det er mange arbeidsplasser som skal relokaliseres. Man ønsker å fortsette den samme prosedyren for å sikre et likeverdig tjenestetilbud 1.1.2020 (Nordre Follo 2020, 2019b).

Rådhuset i Nordre Follo kommune er lagt til den delen av kommunen som var Ski kommune. Bakgrunnen for det er at den delen av Nordre Follo kommune er regionbyen, og blir sett på som et stort knutepunkt. En av grunnene til dette er fordi Follobanen (tog) blir lagt til Ski, og halverer reisetiden inn til Oslo. Videre skal det være et innbyggertorg i Ski og et på Kolbotn. Det skaper nærhet til tjenester i det området du bor i. Ved å ha et innbyggertorg i Kolben på Kolbotn skaper det en nærhet til tjenester. Kolben tilbyr både kino, bibliotek, cafe og restaurant. Et knutepunkt for mange innbyggere. Alle tjenester blir og flyttet til rådhuset for å samle de. Dette legger opp til møtearenaer som kan bidra til samhandling på tvers av virksomhetsområdene. Når det gjelder at ansatte skal flyttes til Ski rådhus pekes det kun på konsekvenser for miljø, men det er lite endringer i reisemønster for tjenester som gjelder brukerne. Arbeidsplassene som får ny lokalisering, blir lagt i nærhet til kollektivtransport som er et gunstig valg for miljøet (Stubberudlien, 2019).

«Samlokalisering vil føre til færre interne reiser for medarbeiderne, noe som er gunstig for miljøet. Lokalisering av større innbygger- og ansattintensive tjenester ved trafikk-knutepunkt vil øke muligheten for bruk av kollektivtransport» (Fellesnemnda, 19/101-1).

Selv om flere ansatte fra Oppegård blir berørt, er det ikke lang reisevei mellom Ski og Oppegård. Lokaliseringsdebatten fremstår som en debatt som har vært lite preget av motstand. *«Det er ingen som har klort seg fast»* (informant 4). Uttalelsen til informanten kan være i tråd med at det skal være lett å komme seg til og fra jobb, fordi det legges til rette for å benytte seg av kollektivtrafikk. Videre forteller informant 9: *«(...) det har vært et sterkt tverrfaglig samarbeid og ute på høring»*. At det har vært bred medvirkning kan være en faktor til lite motstand. I det institusjonelle organisasjonsperspektivet sies det at endring skjer sakte (Christensen et al., 2004). Prosessen med lokalisering starter i 2018 og går inn i en ny fase i 2019. I så måte kan man anta at organisasjonsmedlemmene har fått tid til å forberede seg på endringen som kan ha en positiv effekt på prosessen.

I intensjonsavtalen (2016) kapittel 4 står *«Etablering av den nye kommunen skal (...) sikre en balansert lokalisering av tjenester og kommunale arbeidsplasser»*. Ved å la tjenester bestå, er det mange ansatte som fortsetter å ha samme lokalisering når det gjelder arbeidsplass. At man skal sikre en balansert lokalisering kan forstås som at man ønsker bruke store deler av kommunens geografi. En informant om tiltak for hvordan man skal oppnå dette:

«Nå skal og kommunestyremøtene i den gamle kommunestyresalen i Oppegård. Så formannskapsmøtene er i Ski, og kommunestyremøtene i Oppegård. Da bruker man jo hele kommunen igjen. Det skaper den nærheten til innbyggerne, ved at de ikke bare er på ett sted, men at de sprer seg litt» (informant 6).

Informanten forteller hvordan man skal få brukt flere av lokalene kommunen eier. Dette er positivt i den grad at man bruker de lokalene man har, og benytter seg av hele arealet til kommunen.

5.3.2.1 Tvillingby

I arbeidet med lokaliseringen av den nye kommunen er det et ønske å utvikle Ski og Kolbotn som tvillingbyer. Det fremgår av intensjonsavtalen (2016):

«Kolbotn og Ski skal utvikles som tvillingbyer og det skal være kommunale servicetorg begge steder». Videre definerer intensjonsavtalen tvillingby som «utvikling som tvillingbyer innebærer at disse er innsatsområder for økt by- og næringsutvikling. Byene komplementerer hverandre og utgjør sammen en god helhet. Byene har god sykkelvei- og kollektivdekning både seg i mellom og med andre byer og tettsteder».

I lys av Gulick (2003) sine prinsipper om organisering kan vi trekke slutninger mot det territorielle prinsippet, fordi man tar vare på viktige områder i kommunen. Dette kan og bidra til å skape nærhet til tjenester som jeg var inne på i punkt 5.3.2 om lokalisering.

«Hvor skal de ulike tjenestene ligge? Hvor skal knutepunktet for innbyggerne våre være? Ski kommune, der var det påbegynt bygging av ny Ski stasjon og ny direktelinje til Oslo. Da ble det viktig for nordre del av kommunen, at også Kolbotn sentrum, som på det tidspunktet var ganske godt utviklet med nye boliger og et kjøpesenter og alt dette som hører til, at det skulle få være levende fortsatt. Vi har jo fortsatt to kulturhus og to kinoer» (informant 3).

Uttalelsen kan forstå som at det har vært viktig at Kolbotn sentrum fortsatt skulle få lov å være sentrum. Kulturhus og kino – to tilbud av kulturell art. Ser man på tilgjengeligheten tar man like mye vare på de kulturelle tjenestene på lik linje med helsetjenester. Alle kommunens innbyggere har ulike behov, og derfor er det viktig å la tjenester også bli i nærmiljøene.

Lokalavisen Oppegård Avis skriver i forhold til kommunens økonomi- og handlingsplan for 2022-2025. I forslaget som legges frem er ordet «tvillingby» erstattet med «to byer» (Stubberudlien, 2021a). Begrunnelsen for erstatningen handler om at behovene utspiller seg annerledes i Ski og på Kolbotn. Kolbotn sentrum er av nyere dato og har ikke det samme behovet for å gjennomgå en transformasjon (Stubberudlien, 2021b).

«(...) Det dukker jo opp med ujevne mellomrom, sånne småting som «Det er blomster ute rundt rådhuset i Ski, hvorfor er det ikke pyntet på det gamle rådhuset i Oppegård?» (informant 4).

I det store bildet betyr ikke blomstene veldig mye, men symbolsk kan det gi et inntrykk i forhold til hva som blir prioritert, også geografisk. Dette kan brukes som argumenter for at Ski og Kolbotn ikke utvikles som tvillingbyer. Samtidig er ikke plassering av blomster et godt nok argument til å belyse dette.

5.3.3 Kommune 3.0

Et ønske fra myndighetene å bedre velferden i samfunnet. Fremtidens kommuner skal være basert på et samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor. Årsaken til at jeg trekker frem kommune 3.0 er i tråd med at de fleste informantene belyser dette begrepet. Jeg sitter derfor igjen med et inntrykk om at det er et begrep som har hatt stor betydning i utviklingen av Nordre Follo kommune. Flere av informantene snakker om kommune 3.0. Det kan oppfattes som at det er slik de vil organisere den nye kommunen. I Danmark presenterte de kommune 3.0 som en betegnelse på velferdsstrategi der målet er å oppnå aktive innbyggere og legge til rette for et sivilsamfunnsengasjement (Guribye, 2016). Kommune 3.0 blir en ny retning for hvordan kommuner skal utvikles.

«Det paradigmeskiftet vi er i nå handler om samskaping. Det at vi arbeider sammen» (informant 6). At informanten peker på det som et paradigmeskifte, kan forstås som at kommunen skal gjennom flere endringer med tiden. Man kaller det gjerne kommune 3.0, smartkommune og samskappingskommune (KS, 2019). Fokuset på samskapelse bygger på flere elementer og et av de er det problematiske krysspisset mellom innbyggernes forventninger og en knappere økonomi og menneskelige ressurser (Torfing et al., 2020). Innovasjon og samskaping er to begreper som hyppig blir nevnt og har en tett relasjon med kommune 3.0. I hovedsak handler det om å tenke nytt og finne nye måter å løse utfordringer på. Samskaping skal være en ny måte å samarbeide på, der samarbeidet er litt løsere organisert (Guribye, 2016):

«Målet var å bygge opp en kommune 3.0 med bredere involvering av innbyggerne gjennom nettverk og partnerskap» (informant 9).

En annen informant forteller:

«(...) Et sånt begrep, samhandlingsreformen, da den kom for noen år siden, som og er en del av et sånt omstillingsbehov (...) Man skulle jobbe med mestring hos innbyggerne. At fagpersonell skulle jobbe med hendene på ryggen som det ble sagt» (informant 2).

Utsagnene viser til at innbyggerinvolvering står sentralt ved å skape den nye kommunen. I lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet pekes det på hvordan man kan vise til omgivelsene at man endrer seg. Dette kan bidra til å opprettholde statusen som en moderne organisasjon, men det endrer ingen prosesser på utsiden. Dette peker Brunsson (1989) på som

hyklerske organisasjoner. I dette tilfellet hvor man skal være på lag, og utvikle tjenestene sammen med innbyggere kan det være mer avgjørende at man faktisk må gjøre det man viser til omgivelsene. I så måte kan man si at kommunens innbyggere kan fungere som et kontrollorgan, fordi ingen kan gjøre noe og si noe annet over tid.



Figur 5 Kommuneutvikling (Nordre Follo 2020, 2018b)

«Vi har jo det begrepet kommune 1.0, kommune 2.0 og kommune 3.0. Kommune 3.0 retter seg mer mot at vi jobber sammen. I kommune 1.0 er det sånn at kommunen dikterer på en måte innbyggeren, i kommune 2.0 bærer kommunen innbyggeren på ryggen og tilrettelegger alt. Det kan vi ikke lenger, og skal ikke. I kommune 3.0 så er vi på lag, vi snakker med hverandre, hva trenger du? Hva kan du egentlig gjøre selv?» (informant 2).

Figuren i tillegg til informanten viser til en utvikling som går i takt med samfunnet. Essensen i utviklingen er at ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere sammen skal finne ut hvordan behov eller utfordringer skal løses (KS, 2019).

«(...) hva kan vi tilrettelegge slik at innbyggeren kan fikse ting selv» (informant 2).

I lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet kan man se hvordan omgivelsene har forventninger til hvordan en kommune skal tilby tjenester. Dette vil og påvirkes ut ifra hvordan samfunnet endrer seg. I kommune 3.0 kan det tenkes at man kan se hvilken kompetanse som mangler, spesielt hvis man spiller på lag med innbyggerne. Ved å skape en arena med innbyggerne som en samarbeidspartner, kan det være en faktor som legger til rette

for hvordan kommunen kan utvikle seg i tråd med kommune 3.0. Ved å legge til rette for at innbyggeren kan løse enkelte ting på egenhånd, vil det være mer tid til kommunen å fortsette utviklingen som en viktig samfunnsaktør opp mot samfunnet. Kommune 3.0 som en ny og innovativ måte å drifte kommuner, kan og ses i sammenheng med eksempelvis visjonsarbeidet.

På bakgrunn av kommune 3.0 introduseres man for en ny samarbeidsform. Samskapelse er en løsere organisert samarbeidsform som krever ressurser og kunnskap fra offentlig, frivillig og privat sektor, så vel som virksomheter og privatpersoner (Guribye, 2016). I fellesskap finner man de beste løsningene på de utfordringene man står ovenfor. For å kunne lykkes med samarbeidsformen kreves det et høyt nivå av dialog og læring samtidig som man må opprettholde tilliten over tid (Guribye, 2016). Man kan se på samskapelse som en form for samarbeid og som et verktøy for å oppnå en mer aktiv borgermedvirkning (Idunn, 2020). Kommunen må selv finne ut hvordan man skal oppnå best resultat.

I lys av oversettelsesteorien kan man se det gjennom dekontekstualisering der en gitt praksis får en ny kontekst, altså den må tilpasses kommunens gitte prinsipper, og kontekstualisering (Røvik, 2019). I så måte kan man øke anvendbarheten til hvordan man skal utnytte samarbeidsformen. «*Nordre Follo kommune skal bidra til dette ved å utvikle lokaldemokrati og bruke nye metoder for å involvere innbyggerne*» (Nordre Follo kommune, u.å.).

I det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet kan man trekke frem tvingende isomorfi og politisk påvirkning (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Staten har presentert en kommunereform hvor de introduserer hvilket mulighetsrom kommunene har for å levere tjenester på en ny og mer innovativ måte. For å kunne lykkes med kommune 3.0 er Nordre Follo med i forskningsprosjekt «Den samskapende kommune» sammen med Stad kommune, Telemarkforskning og Tinkr. Formålet med prosjektet er å løse de sammensatte og komplekse utfordringene Nordre Follo står ovenfor. Hovedmålet med prosjektet er å skape en samarbeids- og endringskultur som inkluderer og gagnar utviklingen av lokalsamfunnet (Nordre Follo kommune, 2021). «*(...) Det har sin bakgrunn i økonomi, man ønsker å involvere og lage tjenester sammen. Da skal de forske på hva vi får til*» (informant 6). Ved å delta i prosjektet kan man se på dette som normativ isomorfisme, da kommune 3.0 og forskningsprosjektet kan bidra til en profesjonalisering av bransjen. Prosjektet kan og være en bidragsyter i den forståelse at man finner retningslinjer som er rettet mot kommunens behov. Videre kan aktørene fungere som en arena for erfaringsutveksling og informasjonsdeling.

Det kan knyttes usikkerhet til hvordan man er en ny og innovativ kommune. Guribye (2016) og Agderforskning peker på at det vanskelig å måle resultater og hvordan man oppnår kommune 3.0. Derav kan det være enklere for organisasjoner som Nordre Follo å imitere andre organisasjoners suksess. Sandefjord kommune kan man trekke frem som et foregangseksempel på en vellykket kommunesammenslåing. Dette kan være en kommune man har rettet blikket mot og deretter imitert, med et ønske om å oppnå en kommunesammenslåing man ser tilbake på som vellykket. Kommuner er ulike både i areal, befolkningsstørrelse, økonomi og hvilken kompetanse man har. I så måte er det særdeles viktig for Nordre Follo sitt eget tjeneste- og utviklingsbehov å utvikle gode tjenester til innbyggerne.

5.3.4 Visjon: Nær og nyskapende

Visjonsarbeidet ble satt i gang høsten 2017 og vedtatt juni 2018 som et ledd i sammenslåingsprosessen. Arbeidet med visjonsprosessen har ligget til grunn for hvordan tjenestene i Nordre Follo skal utvikles og hvordan man skal jobbe fremover. *«Så var det jo denne intensjonsavtalen som lå til grunn, som også pekte på noen målsettinger og noen visjoner i forhold til hvem vi skulle bli»* (informant 1). Visjonsarbeidet er et forankret arbeid opp mot sammenslåingen. Visjoner er noe som blir utformet for å skape et felles verdigrunnlag. Visjon er et viktig element det institusjonelle organisasjonsperspektivet i den grad det forankres blant organisasjonens medlemmer (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

Asplan Viak ble engasjert i prosessen med å utarbeide en visjon som skulle være gjeldende for Nordre Follo kommune.

«En god visjon for en ny kommune bør gi retning for de som arbeidet i kommunen samtidig som den skal være gjenkjennbar og inspirerende for innbyggerne og de som har sitt virke i kommunen» (Asplan Viak, 2017).

Ansatte, folkevalgte, barn og unge, næringsliv og innbyggere har vært involvert i arbeidet og kommet med sine innspill. *«Innbyggerne ble særlig involvert i denne visjonsprosessen, det var jo en av de største prosessene de deltok i»* (informant 8). Med så bred medvirkning som det har vært i visjonsarbeidet, kan det bidra til legitimitet i lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, fordi man involverer omgivelsene (Christensen et al., 2004). Med en så bred medvirkning kan og forstås som et trekk mot kommune 3.0

Arbeidet ble så gitt videre til et gruppelederforum som drøftet frem et forslag de la frem til fellesnemnda. Det var fellesnemnda som til slutt vedtok visjonen, nær og nyskapende (Fellesnemnda, 39/2018). Ved å involvere alle aktører som er gjeldende i kommunen blir visjonen mer forankret, også i omgivelsene. I lys av det ny-institusjonelle vil dette bidra til legitimitet. Visjonen blir ikke bare symbolsk forankret. Den blir i tillegg kulturelt forankret både internt og blant kommunens innbyggere. «(...) I kommunesammenheng er jo ikke dette vi har jobbet mye med tidligere. Dette her, det gjelder fortsatt. Da må vi lage aktiviteter ut ifra dette» (informant 6). Arbeidet med visjonen kan være en intensjon om å bidra til en styrende effekt. Man lager prosesser som handler innenfor det strukturelle rammeverket. Visjonen vil videre gjenspeile arbeidet i hvordan man skal kunne nå gitte mål.

Formålet med visjonen var å inspirere og gi retning for hva man vil med den nye kommunen. I forhold til visjonen sier samfunnsdelen sier dette om nær:

«vi utvikler trygge og grønne nærmiljøer med gode kommunale tjenester som oppleves som lett tilgjengelige. Vi legger til rette for samarbeid med lag og foreninger og videreutvikler et levende lokaldemokrati (...) Det er korte avstander mellom bygder og steder, og gode kollektivtilbud. Vi har nærhet til marka og fjorden» (Nordre Follo kommune, u.å.).

Videre sier samfunnsdelen dette om nyskapende:

«(...) Ny teknologi og digitalisering påvirker oss og gir muligheter og utfordringer. (...) Å skape en ny kommune gir oss mulighet til å utvikle sterke fagmiljøer og nye måter å jobbe på. Samarbeid mellom næringsliv, regionale og statlige aktører er viktig. De beste løsningene skaper vi sammen» (Nordre Follo kommune, u.å.).

Å ha en rød tråd mellom visjon, samfunnsdel og hvordan man involverer alle aktører i kommunen viser til det man ønsker å oppnå med kommune 3.0. En visjon skal og bidra til å beskrive hva organisasjonen ønsker å bli en gang (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Ved å involvere så mange aktører som mulig, kan visjonsarbeidet og få en identitetseffekt. Både når det gjelder ansatte i kommunen, men og hos eksempelvis innbyggerne.

5.3.5 Organisasjonskultur

I de gjennomførte intervjuene har vi kommet lite inn på organisasjonskulturen som ble til underveis. Til en viss grad kan det forstås som en del av visjonsarbeidet i den grad man rettet et fokus mot hvem man skulle bli.

Et arbeid med organisasjonskulturen er nedfelt i «organisering av virksomhetsområdene og stabene» (Nordre Follo 2020, 2018d). «Når organisasjonskulturen underbygger strategien vil vi lykkes» (Nordre Follo 2020, 2018d). Dette tyder på at det ikke er en arbeidsgruppe som har jobbet primært med organisasjonskulturen. I det rasjonelle organisasjonsperspektivet vil mål og verdier ha styrende effekt på organisasjonsmedlemmene, og på bakgrunn av dette ønsker man gitte resultater. Man konstruerer den sosiale virkeligheten (Christensen et al., 2004).



Figur 6 Kjennetegn medarbeidere i Nordre Follo kommune (Nordre Follo 2020, 2018d)

Figuren over kan være beskrivende for hva som skal beskrive medarbeiderne i Nordre Follo kommune. Det er dette de skal være gode på. I så måte er det lagt rammer for hvilke sosiale koder man ønsker av de ansatte, men det er uklart om det er lagt noen føringer på hvordan man skal lykkes. I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan det tolkes som et bevisst forsøk på å designe en organisasjonskultur, etter hva man mener gir best effektivitet (Christensen et al., 2004).

En annen måte å forstå figur 5 på er at den kan vise til noen veiledende normer som man ønsker at organisasjonsmedlemmene skal innrette seg etter. Kjennetegnene illustrerer til en viss grad at det er slik man ønsker at det skal være å jobbe på innsiden av organisasjonen (Scott & Davis, 2016). Selv om figur 5 kan vise til premisser for hva som skal være

gjeldende, er det ingen begrensninger på hvordan man skal tilpasse seg disse. Dette tyder på at det er rom for å finne sin plass i organisasjonen.

«(...) Det var også store kulturforskjeller. Både i administrasjon, i det politiske og i forhold til samarbeidet med tillitsvalgte (...)» (informant 1).

Det informanten sier bekrefter først og fremst at det var og er kulturforskjeller i organisasjonen. At det er kulturforskjeller, er ikke overraskende. Det har vært to organisasjoner med ulike kulturelle rammer.

«(...) Hvis du tenker kultur, kan man si at det var litt irritasjon fra de, vi kalte det basisorganisasjoner, for da henta man jo ut ressurser som de kanskje hadde behov for de to årene inn mot kommunesammenslåingen» (informant 5).

At man henter ressurser ut fra basisorganisasjonene er først og fremst positivt økonomisk. Det er å anta at det er billigere å rekruttere internt enn eksternt. For det andre kan det legges til rette for at man tar med kultur fra basisorganisasjonene og inn i programgruppen. I så måte kan man bidra til å skape noen rammer man kan ta med seg inn i ny kommune. Kultur fra programgruppen kan og ha vært førende når man har utviklet premisset for organisasjonskultur som jeg viser i figur 7. I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan det og svekke effektiviteten i basisorganisasjonene. Det i seg selv kan være svekkende for organisasjonene og ikke nå de daværende målene.

Organisasjonskultur spiller en rolle når Nordre Follo skal dannes som ny organisasjon. Jeg antar at når det foreligger en god organisasjonskultur, så aksepterer man og endringer bedre.

«Det var helt åpenbart at det hadde vært forskjellige synspunktet om man ønsket reformen eller ikke. Men etter det var besluttet da jobbet man hardt. (...) Jeg opplevde en voldsom profesjonalitet» (informant 7).

Til en viss grad tolker jeg det som at man har utviklet en felles kultur for arbeidet med kommunesammenslåingen. Dette kan være basert på kompromisser og ulike interesser som man ser i det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Videre kan profesjonaliteten som oppleves dreie seg om at man jobber for å nå målet og er bare et verktøy innenfor arbeidet. Ved å eksempelvis utvikle en felles tro på prosjektet kan dette bidra til å øke motivasjonen for å få det gjennomført. Ressurser som blir tatt ut av basisorganisasjonen og inn i programstaben kan være en forklaringsfaktor til at man ser tendenser til en lite forankret organisasjonskultur.

Dette kan og svekke ressursene hos de eksisterende organisasjonene. I ettertid når kommunesammenslåingen har blitt et faktum, kan det være større avstand mellom de som hadde stor tro på sammenslåingen og de som ikke har hatt det. Sett fra en annen side kan de som var deltakere i programstaben og fungere som forbilder, og ha et større ansvar for å være bidragsytere til en felles organisasjonskultur. Ved spørsmål om det har vært noen spesielle pådrivere under intervjuet er det enkeltpersoner som trukket hyppig frem. «*Pådriver og motor*» er superlativer som blir brukt. «*Vi hadde aldri vært der vi er hvis det ikke var for prosjektrådmannen*» (informant 5). Prosjektrådmannen blir trukket fram som det jeg vil påstå er et forbilde. Det vitner om en motivasjon, inkludering og medvirkning som ligger til grunn. Organisasjonsmedlemmer har blitt hørt. I så måte kan man anta at mange valg frem til 1.1.2020 har blitt tatt på bakgrunn av kompromisser og ulike interesser (Christensen et al., 2004). På den måten kan man oppnå å tilfredsstille flere av organisasjonsmedlemmene.

«(...) Noen har sett fordelene av å bli en større kommune, med god kompetanse, sterke fagmiljøer, men dette med to kulturer har jo gjort det utfordrende. Oppegård og Ski var to veldig forskjellige kulturer. Det er jo sterke kulturer som har gjort motstand, det kan man jo si. Man har kanskje ikke satset nok på å jobbe med dette å skape en ny kultur. To kulturer på hvert sitt område som har fått lov å holde på, man har tatt med seg kulturene sine. (...) Fremdeles så merker man det, at det fortsatt er to kulturer, man har ikke klart å jobbe godt nok med kulturen. (...) Man greier liksom ikke helt å fri seg fra det gamle» (informant 9).

Det informant 9 forteller om viser til hvordan det eksisterer ulike sosiale grupper med forskjellige interesser og synspunkter. Noen ser en stor fordel av å bli en større kommune, mens andre ser det som litt mer utfordrende. Om grunnen til det er at fagmiljøene blir større, eller om det er vanskelig å gi slipp på det «gamle» er vanskelig å si noe om. Det kan være en kombinasjon. Det understreker uansett poenget med at det foreligger to sterke organisasjonskulturer tidligere. At man ikke klarer å fri seg fra det gamle viser til hvordan de gamle organisasjonskulturene har vært godt forankret i de tidligere organisasjonene. At det foreligger ulike sosiale grupper i de forskjellige virksomhetsområdene er i seg selv ikke så unaturlig, da de jobber med forskjellige fagretninger. I så måte kan man si at det danner seg flere subkulturer i organisasjonen.

«(...) Det var jo veldig mange av fagmiljøene i Oppegård og Ski, når det var besluttet at man skulle tre sammen, så begynte de å samarbeide. Uten at noen hadde bedt de

om det. (...) Dyktige fagfolk som bare tar ansvar (...) De tok kontakt med hverandre på tvers av kommunegrensene, uavhengig av hvor man var i programarbeidet, eller hvor de folkevalgte tenkte at vi skulle være. Men de visste at om tre år må vi virke sammen (...)» (informant 6).

En slik uttalelse kan tolkes som en god kultur, man setter i gang et arbeid på bakgrunn av samhandling. I så måte er dette en positiv effekt som påvirker holdninger og atferd (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Det vitner om en prosess som er lite formalisert i den grad de har fått lage sine egne regler. I tråd med det institusjonelle organisasjonsperspektivet utvikler de normer og regler som vil gjelde for deres virksomhetsområde. Dette legger føringer for en god organisasjonskultur, og det legger føringer for å oppnå en god organisasjonskultur. Det vitner om ansatte som ser en profesjonalitet i det arbeidet de skal utføre, og ønsker å ha en god yteevne også i en ny kommune. Verbalt uttrykkes det informantene sier som noe positivt, således en virkelighetsoppfatning av hvordan noe var. Ser man tilbake til figur 7, så kan denne gruppen og fungere som et forbilde til eventuelle andre grupper for å skape god kultur. Da kan man og bruke premissene som er lagt som rettesnorer for hvordan kulturen skal utvikles.

I lys av kommunesammenslåingen er mitt inntrykk at det har foregått motstand i en moderat mengde. Motstand kommer til uttrykk både under programperioden med sammenslåingsprosessen og etter at Nordre Follo kommune har blitt realisert.

«Ordbruken her er jo veldig viktig, og ikke sant, hva er motstand og hva er det med å komme med innspill, påvirke i prosessene da» (informant 8).

Informanten presiserer at motstand er subjektivt i den forstand at informantene har ulike meninger, og ingen mennesker oppfatter situasjoner likt. Derfor er det og litt ulike oppfatninger av hvor man har opplevd motstand.

Dette viser og til at oppfatningen av motstand er ulik. De fleste informantene nevner at det har eksistert motstand i noe grad. Samtidig som enkelte informanter ikke har merket noe til motstanden.

«Internt i organisasjonen vil det alltid være noen som jobber mot endring, og som har litt endringsmotstand, som tenker at det eksisterende er det beste» (informant 1).

I dagens samfunn er man opptatt av at man er nødt til å endre seg for å tilpasse seg forholdene i samfunnet (Jacobsen & Thorsvik, 2016). I så måte er det naturlig at motstand som kommer til uttrykk hos informantene vil handle om motstand mot endring. Når det gjelder

«Fra innbyggerne har meningene vært delte. Det henger nok i fortsatt. Det kom jo et innbyggerinitiativ i fjor høst til at de ville vi skulle se på, og sette ned en arbeidsgruppe å se på en mulig splittelse av kommunen og gå tilbake til Ski og Oppegård. Men det ble avvist av kommunestyret vårt» (informant 1).

Dette viser til hvordan og motstanden vises fra et innbyggerperspektiv. At det kommer slike forslag kan anses som naturlig. Dette kan ses i sammenheng med det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet og i tråd med omgivelsene. Dette kan vise til at en eller flere grupper i kommunen (altså de som fremmet forslaget om splittelse) har mindre tillit til kommunen, og kommunen har ikke den legitimiteten den burde ha. Uten at noen informanter nevner noe spesifikt om endring i forhold til dette, er det å anta at man må gjøre noen justeringer for å oppnå mer legitimitet hos innbyggerne.

5.3.6 Oppsummering av arbeidsfasen

Arbeidsfasen består av mange prosjekter både politisk og administrativt. Arbeidsfasen har en rigid styring i lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet. I tråd med det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet hvor man er opptatt av både tekniske og institusjonelle omgivelser får kommune 3.0 får en viktig rolle i utviklingen. Først og fremst fordi de deltar i et forskningsprosjekt, men og fordi det gir noen retningslinjer for hvordan de ønsker å utvikle kommunen. Fra informantene sin side legges det vekt på en manglende organisasjonskultur. Dette kan være en effekt på bakgrunn av at man hentet ut ressurser fra basisorganisasjonene. Samtidig ser man i lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet at det er lagt noen premisser for hvordan organisasjonskultur organisasjonen skal ha.

5.4 Ny organisasjonsmodell

Elementer og prosesser jeg diskuterer i arbeidsfasen viser til en viss grad hvordan man arbeider og utvikler ny organisasjonsmodell. Ved å diskutere organisasjonsmodellen og innplassering av ansatte kan man se elementer fra arbeidsfasen overlape.

Informantene mine har ikke mange meninger om organisasjonsmodellen og hvordan den er utformet. *«En filosofisk inngang på dette. Det var en mulighet til å ta mål av seg å bygge mønsterkommunen i forhold til de samfunnsutfordringene vi står i dag» (informant 7).* Det er

uklart hva som kan måles som en mønsterkommune. Men jeg velger å tolke det som at man oppnår mønsterkommunen ved å bruke ressurser og kompetanse på rett måte hele veien. Her kan nedfelte mål fra intensjonsavtalen (2016) også fungere veiledende for å bygge «mønsterkommunen».

«Valgt organisering av virksomheter og staber er ikke hogget i stein. Ser vi behov for å justere på ansvar og valgt system, så endrer vi» (Nordre Follo 2020, 2018b). Dette kan forstås i tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet der et opplevde problemer eller utfordringer kan føre til endring.

Organisasjonsmodellen viser til organisasjonens struktur og hvordan den er organisert i tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Organisasjonsmodellen kan være koordinerende i den grad man kan se en hierarkisk oppbygging. Hierarkiet forteller hvem som gjør hva, og hvilken beslutningsmyndighet man har (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Ved design av en ny organisasjonsmodell utvikles det et organisasjonskart som kan si mye om organisasjonen. Flertallet av informantene har ikke hatt noe direkte ansvar knyttet opp mot arbeidet av organisasjonsmodellen. *«Arbeidsform er viktigere enn organisering»* (Nordre Follo 2020, 2018b). I så måte kan man anta at organiseringen og utviklingen av en ny organisasjonsmodell skal gjenspeile hvordan man skal utvikle den nye kommunen.

Intensjonsavtalens (2016) kapittel 6 sier dette om ny organisasjonsmodell *«Den nye kommunen skal ha formannskapsmodell med hovedutvalg»*. Når vi kommer inn på temaet valg av organisasjonsmodell sier informant 1:

«Den er vel ganske tradisjonell da, sånn i kommunesammenheng, så det ble vel ikke noe veldig radikalt eller innovativt der. Sånn at man både i forhold til politiske organisasjonsmodellen, vi har en formannskapsmodell. I forhold til den administrative organisasjonsmodellen så tok man jo mye utgangspunkt i det man hadde fra før av».

Informant 7 sier følgende

«(...) det er begrenset hvor mange måter man kan gjøre det på».

I lys av det institusjonelle organisasjonsperspektivet kan valg av organisasjonsmodell forstås gjennom handlingslogikken om hva som er passende. Det kan ha sammenheng med at man har erfaringer med hva som har fungert tidligere. I tillegg ved å eksempelvis ha lite

informasjon om andre muligheter, vil konsekvensene av å velge annerledes oppfattes som store (Christensen et al., 2004).

Informant 1 gjør rede for både politisk organisering og administrativ organisering når det gjelder den nye organisasjonsmodellen. Som intensjonsavtalen og sier er den nye kommunen organisert etter en formannskapsmodell med hovedutvalg. Formannskapsmodellen legger til grunn politiske grupperinger, men samarbeid står i fokus hvor det er mulighet for å komme frem til gode flertallsløsninger. I en formannskapsmodell spiller og administrasjonen en viktigere rolle og har mulighet til å bidra med innspill (Bjørnå, 2018). Formannskapsmodellen legger og til rette for at befolkningen kan få innsyn og påvirkningsmulighet (Bjørnå, 2018). I den forstand kan dette og være positivt i forhold til prinsippet om kommune 3.0, men og gjennom styringskjeden Jacobsen (2001) presenterer. Befolkningen vurderer opp mot politikken som utøves. Hovedutvalg legger til rette for færre utvalg, og politikerne blir mer spesialiserte innenfor utvalgene. Man reduserer tiden på eksempelvis detaljstyring (Regjeringen, u.å.).

Spesialiserte utvalg kan forstås i lys av sektorprinsippet (Gulick & Urwick, 2003) der man spesialisere tjenestene i tråd med fagområder. I Nordre Follo kommune kan man og se trekk til en bestemt tjenesteyting. I Intensjonsavtalen (2016) blir det skrevet «*Nordre Follo kommune skal levere gode, likeverdige, brukervennlige og fremtidsrettede tjenester til innbyggerne i hele kommunen*». Ved organisere med slike hovedutvalg får man den spesialiseringen man ønsker allerede fra politikken. I så måte er det å anta at de mandater administrasjonen mottar og gjeldende tjenesteområder er grundige bestillinger, fordi det kommer fra politikere med spesialisert kompetanse.

Selv om det ikke foreligger mye meninger om organisasjonsmodellen pekes det og på momenter som kan ha gjort det mer utfordrende å finne en god organisering:

«(...) kanskje vi har vært litt i en særstilling, fordi vi er to like store kommuner som har slått seg sammen. Det har vært vanskeligere å trekke veksler på andre sammenslåingsprosesser. (...) Prosedyrer, rutiner. Der har vi nok måtte gjøre mye på nytt» (informant 4).

Det kan være tilfelle i kommunesammenslåingen til Nordre Follo, at de har manglende informasjon om å gjøre noe annet enn det man er kjent med. I situasjoner hvor man mangler

kunnskap eller ønsker mer, kan man bruke aktører og arenaer for informasjonsinnhenting. Informantene forteller om en nytteverdi av dette:

«Vi så jo veldig mye til Sandefjord, som hadde gjort dette, og lå i forkant av oss»
(informant 9).

Sandefjord kommune var tidlig ute med å gjennomføre en kommunesammenslåing. I så måte kan Sandefjord fungere som et forbilde for hvordan man skal gjennomføre.

«Vi var også på alle disse samarbeidsmøtene som KS arrangerte» (informant 3).

Ved å både se til andre kommuner, og bruke arenaer for erfaringsutveksling vil man få tilgang på mye og ny informasjon. I så måte kan det gi rom for egne tolkninger og finne ut hva som er relevant å benytte seg av da Nordre Follo utformet sin organisasjonsmodell. Dette kan forstås i lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet og de tekniske omgivelsene (Christensen et al., 2004), fordi man tilegner seg ny og viktig kompetanse som kan spille en rolle i utviklingen av organisasjonsmodellen. Ved å bruke nettverksmøter i regi av KS¹ er det å anta at det er flere aktører å benytte seg av, gjennom å diskutere og komme fram til løsninger som kan fungere for Nordre Follo.

Et viktig premiss informantene forteller om er hvordan organisasjonsmodellen og skal ha et innbyggerperspektiv:

«(...) At vi skal levere tjenester til innbyggerne og sikre helhetlig utvikling» (informant 7).

Eller som informant 3 forteller:

«(...) Hvordan vi skal bygge og møte fremtiden».

Uttalelsene kan man forstås i tråd med det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, fordi man tilpasser seg innbyggerne i kommunen. Selv om det organiseringen skal ha en viss struktur, skal organiseringen og gagne innbyggerne.

¹ Kommunesektorens organisasjon

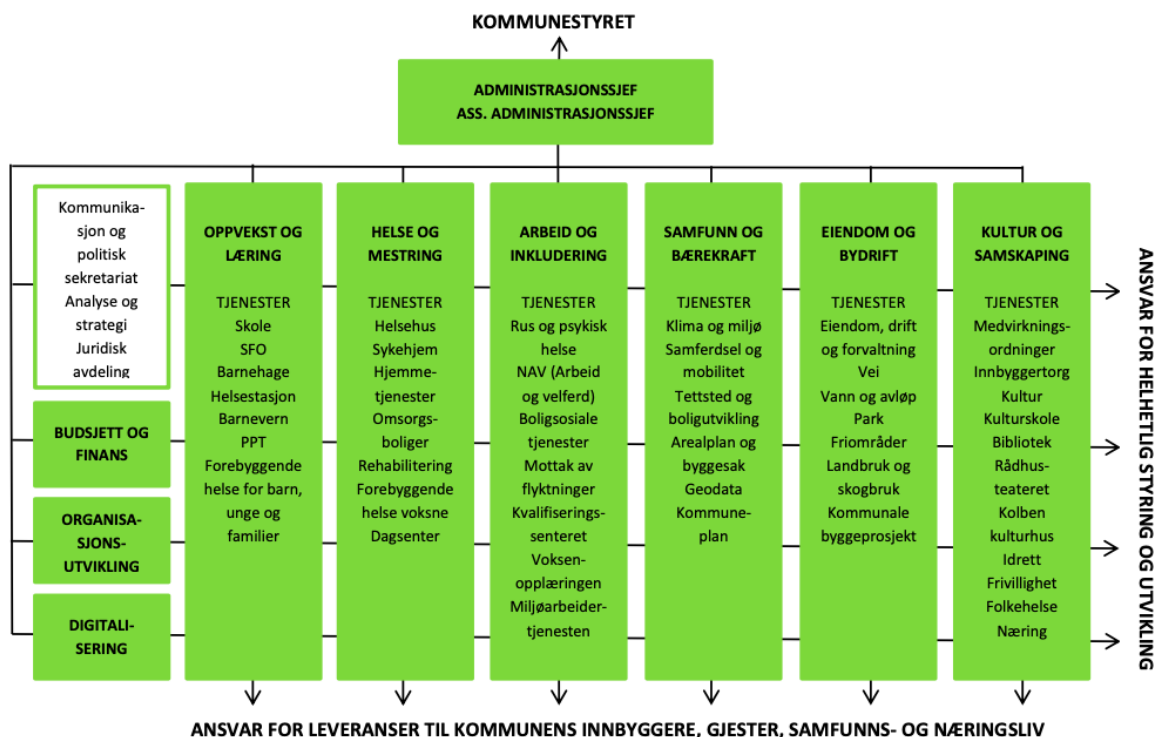
Det informant 3 sier kan man se i sammenheng med det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet og det å tilpasse seg omgivelsene. Dette kan og anses som en innovativ tankegang og se i lys med kommune 3.0 som jeg snakker om i punkt 5.3.3. I tråd med sektorprinsippet (Gulick & Urwick, 2003) vil dette og samsvare med hvordan man leverer tjenester og hvordan det vil komme befolkningen til gode Det skaper og en større tilgjengelighet for befolkningen å uttrykke ris eller ros.

Informant 6 forteller om arbeidet med den nye organisasjonsmodellen:

«(...) det ble mye innspill, alle fikk lov å komme med masse innspill. Så trakk man ut essensen av sånne ting. (...) Det var aldri en som sa «sånn skal det se ut». Det var prosesser, så ble det tatt med ut, så gikk vi tilbake til ledergruppen og diskuterte med de nye innspillene. Så var det nye prosesser, så var det ut til gruppene igjen. Jeg hadde mine folk, og de andre hadde sine, så diskuterte vi».

Informanten forteller om mange prosesser, men det kan og legges gode verdier til grunn i den grad man inkluderer organisasjonens medlemmer.

Organisasjonsmodellen består av stabstjenester som har ansvar for helhetlig styring og utvikling. Virksomhetsområdene som er de kommunale tjenestene kommunen tilbyr har ansvar for å levere disse tjenestene til kommunens innbyggere, samfunns- og næringsliv.



Figur 7 Organisasjonskart og organisering i (Nordre Follo 2020, 2018d)

Figur 8 viser til hvordan det først ble organisert. Informant 9 redegjør under intervjuet hvilke kommunalområder organiseringen startet med. Kommunalområdene bestod av helse og mestring, arbeid og inkludering, kultur og samskaping, oppvekst og læring, eiendom og bydrift og samfunn og bærekraft. I tillegg bestod organiseringen av tre stabsovråder. Et område knyttet til rådmann (i dag kommunedirektør). Stabene bestod av organisasjonsutvikling, digitalisering og økonomi og anskaffelser. Videre forteller informant 9 hvordan det satt sentrale personer tett knyttet til kommunedirektør, som ikke nødvendigvis hørte til et stabsovråde, men som ble ansett som viktige personer for å sitte tett på kommunedirektør. Figuren viser og hvilke tjenester som blir tilbudt under kommunalområdene. De ulike tjenestene vil og ha ulike ledere.

«(...) Og hovedmodellen skulle jo tydeliggjøre kommunalsjefens resultatansvar hos stabenes ansvar, for at det ikke skulle være så silo, men for at man skulle jobbe i nært samarbeid med hverandre. Disse stabene skulle utvikle, støtte og gi råd til tjenester. De var beregnet på at dette skulle være, hvis man sier en pil igjennom alle kommunalområdene, og der skulle det være støtte. For å kunne nå målene. Hensikten var jo at det skulle være korte beslutningsveier, og at man skulle ha delegert

myndighet og tilgjengelige virkemidler for å få utøvd best mulige tjenester til innbyggerne. Det var den valgte organisasjonsmodellen» (informant 9).

I senere tid er disse kommunaltjenestene endret. I dag heter tjenesteområdene eiendom, by og samfunn, helse og mestring, kultur og inkludering, oppvekst og læring og økonomi og organisasjon. I dag ser det ut til at stabsenhetene er samlet under det de kaller kommunedirektørfunksjon².

Med staber som organisasjonsutvikling og digitalisering er det ansatte i organisasjonen som hele tiden jobber for å opprettholde organisasjonen i takt med samfunnets utvikling. Organiseringen i figur 6 viser en sektorinndeling når det gjelder tjenestene. Med en sektorinndeling er forholdene til å rette for å ha god kompetanse innenfor tjenesteområdene. Selv om det er inndelt etter sektorprinsippet ser man og at det territoriale prinsippet blir synlig. Skoler og barnehager har tilhold flere steder i Nordre Follo kommune og det er uklart om eksempelvis PPT-tjenesten har tilhold på hver skole i kommunen. Jeg antar at det ikke er tilfelle, derfor blir det særs viktigere å opprettholde korte beslutningsveier.

Selv om det tidligere er uttalt at organiseringen ikke er «hogd i stein», uttrykkes det av enkelte informanter at det muligens foregår for mye endringer:

«(...) De sentrale stabene har man jo omorganisert fire ganger. Og en del av disse personene har jo ytt motstand og sagt noe om at det tenkes ikke strategisk og smart her, og en del av de har sluttet underveis faktisk. Og det henger jo også sammen med dette med kulturen, som man har tatt med seg» (informant 9).

Dette kan tolkes som motstand fordi det har endt opp med at man har sagt opp fordi man ikke er fornøyd. Det er vanskelig å si om motstanden mot endring her handler om noe strukturelt eller kulturelt. Kulturelt sett kan det tenkes at det er lite motiverende å jobbe uten en enhetlig kultur. Strukturelt sett kan det være krevende å ikke oppnå effektivitet på grunn av manglende prosesser. Et mål som foreligger gjennom «den samskapende kommune» er å jobbe

² Dagens organisasjonskart Nordre Follo kommune:

<https://mega.eadm.no/win.html#/departmenthierarchy/NO922092648>

Organisasjonskartet er utformet digitalt og egner seg ikke i et dokument.

systematisk med en endringskultur (Telemarksforskning, u.å.). I så måte kan uttalelsen forstås som at en slik endringskultur fortsatt ikke er satt i organisasjonen.

I arbeidet med å utvikle organisasjonsmodellen er det foreligget bred medvirkning både internt i organisasjonen, men og gjennom nettverkssamlinger. Det ble presentert et høringsdokument høsten 2018, hvor det kom inn nesten 200 innspill fra fagmiljøer og ansatte. Høringsuttalelsene ble gjennomgått av et team (Nordre Follo 2020, 2018b). Bakgrunnen for å ha bred involvering og medvirkning handler om å skape mer felles kunnskap og forståelse. Samtidig kan det legge føringer for felles kultur og språk. «*Bred involvering gir et bedre kunnskapsgrunnlag for organisering av våre tjenester*» (Nordre Follo 2020, 2018b). Med en bred medvirkning kan dette fungere som et verktøy der man samler og integrerer organisasjonsmedlemmene som er i tråd med det institusjonelle organisasjonsperspektivet. Effekten av dette kan bli at man føler man deltar i noe selv om man ikke formelt er en del av programgruppen. Ved å komme med innspill og at det kommuniseres ut hva som skjer kan dette bidra til å redusere eksempelvis konfliktnivået i organisasjonen (Christensen et al., 2004).

5.4.1 Innplasseringsmetoden

Innplasseringsmetoden er en metode som ble brukt for å innplassere ansatte i den nye kommunen. Innplasseringsmetoden var henholdsvis gjeldende på ledernivå, og på de arbeidsplassene som ikke var stedbunden. «*Det er mye stedlige ledere. Så leder for et sykehjem fortsatte jo som leder for et sykehjem*» (informant 3). De stedlige lederne ble altså ikke berørt. Stedlige ledere er ledere på eksempelvis sykehjem, skoler og barnehager. Innplasseringsmetoden har i hovedsak vært gjeldende for de ansatte i administrasjonen. Innplassering av ansatte varte i perioden 2017-2019.

«*(...) Vi hadde våre maler og vi fulgte tidsskjema og det var nøye regissert og ledet*» (informant 3). Det informanten forteller kan knyttes til det rasjonelle organisasjonsperspektivet, fordi det foreligger prosesser og beskriver for hvordan arbeidet med innplassering skal foregå. En erfaring fra SAS-kommunene³ var at det hadde vært fordelaktig å innplassere alle på samme tid, så man hadde unngått usikkerhet hos de ansatte som måtte vente lengst på innplassering (KS, u.å.). At Nordre Follo følger samme metode for

³ SAS-kommunene = Sandefjord, Andebu og Stokke

innplassering trenger ikke å ha en sammenheng med SAS-kommunenes fremgangsmåte, men det kan være fremgangsmåten man er kjent med. Siden man følger tidsskjema kan det fremstå som at man er presset på tid, derfor kan dette være en måte å innplassere som kan oppfattes som tilfredsstillende (Christensen et al., 2004).

«Jeg syntes egentlig ikke det var så mange overraskelser underveis» (informant 5). Det informanten forteller kan være i tråd med informant 3 i avsnittet over. Ved å ha prosess som er nøye ledet kan bidra til å sikre at alle blir innplassert på rette premisser. Å sikre likebehandling i slike innplasseringer bidrar til at alle blir innplassert på riktig grunnlag. I tillegg kan det bidra til at prosessen oppleves som rettferdig. Innplassering av ansatte dreide seg om kompetanse i forhold til stillingen og egnethet. Derfor ble det gjennomført eksempelvis kartleggingsamtaler. Som forberedelse til samtalen fylte man ut skjema «kompetansekartlegging» som omhandlet tjenestetid og kvalifikasjoner. Et slikt skjema ble og benyttet i Danmark under kommunesammenslåingen til Guldborgsund kommune. Opplevelsen ved å bruke et slikt skjema gjorde at ledelsen fikk et nytt tankesett på hvordan man kunne gjøre sammensetninger av personale. I tillegg kunne dette medføre nye karrieremuligheter (Regjeringen, 2016). I det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan kompetansekartlegging benyttes for å finne de som har rett kompetanse, og som vil effektivisere organisasjonen for å nå gitte mål.

«Prosjekt rådmannen bestemte hvem som skulle være kommunalsjef. Når det var bestemt, bestemte jeg igjen hvem jeg skulle ha. Jeg hadde med meg en fra HR og en hovedtillitsvalgt. Vi er da et ansettelsesråd, så vi bestemte helt selv. Man kunne melde interesse for, vi satt med sånne excel-ark der det sto hvor det var ledige stillinger. Så kunne man krysse av på hva man hadde lyst, og prioritere hva de kunne hatt lyst til å gjøre. Så ble listene sendt til oss, og tok det opp på møte. Da tok jeg han eller hun inn til samtale. (...) Kompetansekartlegging og samtaler, det var ganske nitidig styrt fra HR» (Informant 3).

Dette resonnetet peker på to elementer. For det første så fordeles makten ned i hierarkiet når virksomhetsledere skal innplassere sine ledere. Det kan være en fordel i den grad at virksomhetslederne som gjør videre innplasseringer og vet hva som best når det gjelder sitt eget fagområde. For det andre foreligger det et ansettelsesråd for å sikre en trygg og riktig prosess med innplassering. Fordelen med dette er at man fortsetter å følge de samme prosessene.

«Etterpå ble den myndigheten delegert videre» (informant 7). I tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet peker dette på en top-down initering fordi en øvre leder delegerer myndigheten. Når virksomhetslederne er innplassert etter innplasseringsmetoden, skal virksomhetslederne innplassere ledere innenfor sine tjenesteområder. Ved at virksomhetslederne innplasserer innenfor sine tjenesteområder kan man skape egne «organisasjoner». I det institusjonelle organisasjonsperspektivet kan man oppfatte det som at virksomhetsområdene i seg selv blir organismer som vokser og gror (Christensen et al., 2015). Dette kan bidra til at det oppstår subkulturer innenfor virksomhetsområdene. En positiv effekt av at virksomhetslederne innplasserer kan handle om at man får nødvendige og rette kvalifikasjoner til å løse bestemte oppgaver.

Innplasseringsmetoden er toppstyrt og en hierarkisk prosess fordi man ansetter fra toppen og ned (Berg-Sørensen et al., 2016).

«(...) Det i seg selv er jo ikke en veldig gunstig måte drive omorganisering, så der møtte vi jo en del motstand. Fordi hvordan vet man hvordan leder man skal ha før man har putta alle brikkene inn (...). Det er jo ikke vanlig at man begynner og går nedover nødvendigvis, men man ser hva man har så bygger man jo litt» (informant 5).

Uttalelsen kan tolkes i lys av sektorprinsippet (Gulick & Urwick, 2003). Man kan anta at det er færre virksomhetsledere å innplassere. Da kan man forstå innplasseringen slik at virksomhetslederne igjen får oversikt over hvilke spesialister som kreves innenfor sitt tjenesteområde. Selv om innplasseringsmetoden er nøye styrt oppstår det fortsatt noe motstand:

«Det var nok en del motstand, og mye meninger om det som skjedde, men det var ikke mange formelle klager på prosessen. Fordi det ble gjort på en veldig ryddig og forutsigbar måte» (informant 1).

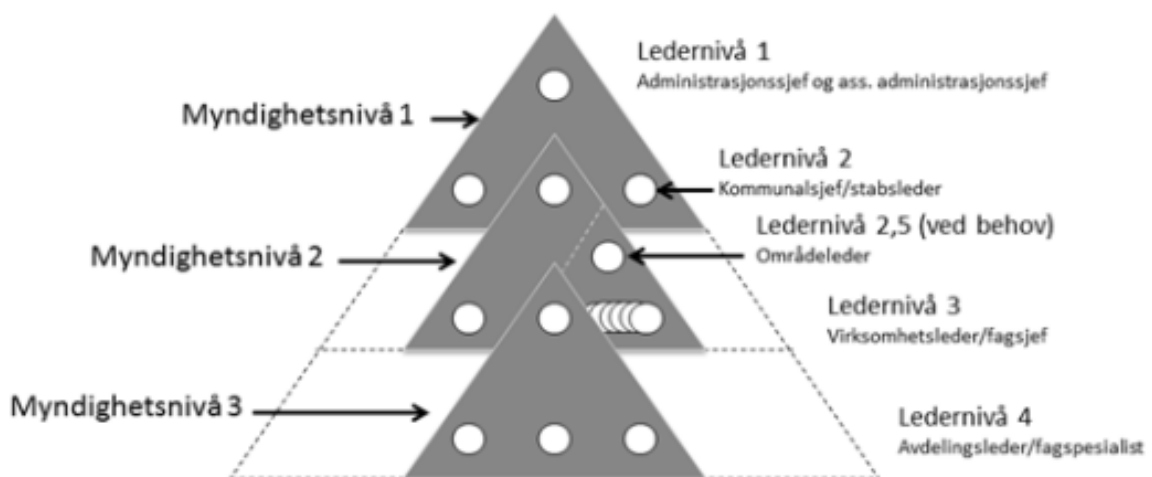
Videre forteller informant 5:

«(...) Det handlet mye om posisjonering. For når man begynner på de ledernivåene, så har noen egne drivkrefter på dette, og hvor store enheter du egentlig vil lede. Kanskje det ble en mindre enhet enn det du hadde, så var ikke det greit».

Uttalelsene om motstand kan knyttes til det institusjonelle organisasjonsperspektivet og hvordan det kulturelle spille en rolle. Man ønsker seg gjerne den samme stillingen på bakgrunn av egne følelser, som informant 6 snakker litt om:

«(...) Alle ville få en jobb, men det er ikke sikkert du fikk den du hadde lyst på, og det er ikke alle som syntes det er ålreit og da velger noen å slutte. (...) For noen er det viktigste å ha den jobben man har, og for noen andre er det viktigste å bare ha en jobb».

Det kan for eksempel ha liten effekt å beholde samme lønn hvis man ikke får beholde den samme stillingen (Eriksson-Zetterquist et al., 2015).



Figur 8 Myndighets- og ledernivå (Nordre Follo 2020, 2018d)

I arbeidet med innplassering av de ansatte blir det utarbeidet ledernivåer. Ledernivået definerer hvilket ansvar lederen har (Nordre Follo, 2018d). Figur 5 viser at ledernivå 1 er administrasjonssjef/ass administrasjonssjef. Ledernivå 2 er kommunalsjef/stabsleder, ledernivå 2,5 benyttes hvis det er behov og vil fungere som en områdeleder. Ledernivå 3 er virksomhetsleder/fagsjef. Ledernivå 4 er avdelingsleder/fagspesialist. Ledernivået viser til hvilket myndighetsnivå man faller under, og kan være beskrivende for den rollen man har. Eksempelvis kan dette si noe om hvilken beslutningsmyndighet man har.

En problemstilling er det at «ledernivå 2,5 brukes hvis det er behov» (Nordre Follo 2020, 2018d). Jeg tolker det som en overtallighet da flere av mine informanter også bruker dette begrepet for å beskrive at det er flere ledere enn stillinger.

5.4.1.1 Overtallighet

Under intervjuene påpekes det at ingen skulle miste jobben i forbindelse med kommunesammenslåingen. Å ha en positiv tilnærming til overtalligheten kan handle om at alle får bli med videre i den nye organisasjonen. Det kan være en faktor som skaper trygghet hos de ansatte, og det kan være en faktor som reduserer graden av motstand. I 2020 blir overtalligheten og uttalt til Oppegård Avis: «Ingen ansatte blir å betrakte som overtallige, men ansatte kan få tilbud om en annen stilling enn den de hadde før kommunesammenslåing» (Stubberudlien, 2020). Selv om man ikke betraktes som overtallige velger jeg å se på det som overtallighet i lys av det opprettes et ledernivå 2,5 der det er behov.

«Men vi fikk jo en overtallighet på ledere selvfølgelig. Det å lage fornuftige prosesser med de, som ikke trakk det lengste strået for å være leder for en avdeling, det var veldig krevende og omfattende» (informant 2).

Informanten beskriver en utfordring med de overtallige i organisasjonen. Innenfor det institusjonelle organisasjonsperspektivet kan dette påvirke den kulturelle prosessen, fordi det blir uttalt at det er utfordrende å lage fornuftige prosesser. I den grad kan man anta at enkelte organisasjonsmedlemmer ikke får bidratt på samme måte som andre organisasjonsmedlemmer. I tillegg kan dette være faktorer som påvirker holdninger internt i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

«(...) Områdeledere på 2,5 tenker jeg egentlig har samme myndighet som kommunalsjefer. (...) For arbeidsbelastningen er så stor» (informant 5). I det rasjonelle organisasjonsperspektivet står beskrivelse av arbeid sentralt. I et tilfelle hvor to ledernivåer har tilsvarende samme myndighet kan man tenke seg at arbeidsbeskrivelser blir viktigere. Et slikt tilfelle som informanten forteller kan være en brems for effektiviteten. Ved kommunesammenslåingen av Mosvik og Inderøy kommune brukte de overskuddskapasiteten til å øke ressursbruken på enkelte utviklings- og omstillingsprosjekter (Regjeringen, 2016). I så måte kan et slikt tilfelle være positivt for kommunen og for de ansatte.

Man kan se på overtalligheten som et problem i den grad at det er utfordrende å skape gode prosesser med enkelte, og at det opprettes et nytt ledernivå. I lys av overnevnte uttalelser forteller informant 5 om en strategi hvis ledere skulle velge å slutte:

«vi hadde en strategi der at man utfasa hvis for eksempel ledere slutta. Da stokket man kortene på nytt, og så om noen andre kunne gå inn i den stillingen. For å spare penger. En ustrategisk nedbemanning, fordi man tar vekk stillinger når de blir borte, ikke fordi man har bestemt at det er lurt at de blir borte».

Informanten forteller hvordan man har prosesser for å gjøre justeringer hvis noen slutter. Samtidig blir en direkte effekt av en slik justering at enkelte stiller forsvinner. Dette kan vise til konsekvenslogisk tenking som er gjeldende i det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Det kan forstås som at det er større konsekvenser ved å bruke økonomiske ressurser på å rekruttere internt, eller gjøre endringer i organisasjonsstrukturen.

5.4.2 Organisasjonsmodellens kjennetegn

Under intervjuene fremstår informantene stort sett enige, selv om det foreligger ulike syn på enkelte områder. Dette handler spesielt om delingen av informasjon gjennom nettverkssamlinger. Det har uansett dukket opp beskrivelser om organisasjonsmodellen som jeg anser som relevant å ta med i diskusjonen. De ulike trekkene ved organisasjonsmodellen kommer til syne gjennom det informantene legger frem om hva som fungerer og hvor det foreligger utfordringer med organisasjonsmodellen.

Ved utforming av organisasjonsmodellen til Nordre Follo kommune, er man opptatt av å sikre likebehandling, som og er nedfelt i intensjonsavtalen. Et poeng handler om ledernivåene (1-4) som opprettes under innplasseringen av de ansatte. Ledernivåene viser til makt og beslutningsmyndighet og rolle- og ansvarsfordeling. *«(...) Så ble nok organisasjonen dimensjonert etter antall ledere som eksisterte»* (informant 3). I punkt 1.3.2.1 tar jeg opp temaet overtallighet i den grad at det var flere ledere enn det var lederstillinger. I tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet viser ledernivåene en arbeidsdeling og en spesialisering. Jo flere ledernivåer man har, jo mer hierarkisk oppbygging får organisasjonsmodellen. Nordre Follo har som nevnt fire ledernivåer, som gir organisasjonen et hierarkisk utseende. Det vil være lenger opp og ned hvis man tenker på informasjonsflyt. Den vertikale arbeidsdelingen vil øke når det er flere ledernivåer (Christensen et al., 2004). *«(...) Ledelse er fordeling av makt. Det er flere som har makt til å gjennomføre noe»* (informant 7). I så måte blir makten

fordelt nedover i hierarkiet. Et eksempel der myndigheten er fordelt nedover i hierarkiet er da virksomhetsledere innplasserte lederne under sitt område. Således ser man hvordan makten er fordelt på ledelsesnivåene.

Å ha et hierarki er viktig i den grad man foretrekker at enkelte har et mer overordnet ansvar for organisasjonen, og håndterer organisasjonens kompleksitet. Dette peker og på noen trekk innenfor byråkratiet. Byråkratiet bidrar til å sikre likebehandling, som kommunen er opptatt av (Berg-Sørensen et al., 2016). Nordre Follo består av egne avdelinger når man ser på virksomhetsområdene, men de er underlagt samme politiske og administrative ledelsen (Christensen et al., 2004). Hierarkiet peker på en mer vertikal arbeidsdeling. I så måte kan man opprettholde detaljstyringen i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

«Jeg er mer glad i det er flere rundt lederbordet. Og da tror man at fordi det er en ledergruppe på åtte personer i stede for seks, så tror man at det er mer byråkrati og tidsbruk. (...) Når man tenker på at det er for mange i toppledelsen når det sitter åtte stykker der, og det er mindre byråkrati hvis det er fire i ledelsen. Det er ikke det, for da har du fått to nye ledernivåer og du bruker masse tid på å pendle opp og ned i lederorganisasjonen» (informant 7).

Å være flere i toppledelsen kan bidra til å fremme gode løsninger på bakgrunn av informasjonsinnhenting. Man velger det alternativet man anser som best på bakgrunn av så mye informasjon som mulig. Dette er i tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Å være flere rundt lederbordet kan og knyttes opp med det institusjonelle organisasjonsperspektivet i den grad det sitter ledere som ønsker å fremme sine interesser. Løsningene man kommer frem til er tilpasset alle sine interesser, og er en passende løsning som tilfredsstiller flertallet. Her kan man og se det i lys av å handle formålsrasjonelt. Flere rundt lederbordet kan aktører legge begrensninger ovenfor hverandre, og man får mulighet til å fremme sine egne interesser. De må komme til enighet om beslutningsreglene (Christensen et al., 2004). En utfordring med byråkratiet er at man er opptatt av å likebehandling, det kan være utfordrende å ikke utøve skjønn (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

«Så antall ledernivåer burde folk være mye mer opptatt av. Vi var veldig opptatt av å ikke ha mer enn tre ledernivåer. For det er byråkratiet. Byråkratiet er ikke antall ledere, byråkratiet er antall ledernivåer» (informant 7).

Et særs utfordrende element med byråkratiet er at det kan være lite hensiktsmessig i uforutsette situasjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Man er opptatt av i dag at fremtiden består av mye uforutsette hendelser, og det er vanskelig å planlegge for alt på bakgrunn av begrenset rasjonalitet. «Bruken» av byråkratiet vil heller ikke gjenspeile organisasjonens fastsatte mål. Flere rundt lederbordet legger føringer for medvirkning.

«Vi har ikke denne organiseringen, også komme den til å bli sånn kjempe lenge. Nei, det kommer til å være justeringer» (informant 8). Dette er i tråd med det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet og hvordan man endrer seg på bakgrunn av tekniske og institusjonelle omgivelser. Skal man for eksempel utvikle kommune 3.0 må man involvere flere aktører, og legge mer vekt på fellesskap. Alle må ta ansvar for at helheten skal bli tilnærmet en suksess. Derav trenger man og mer åpne organisasjoner (Byrkjeflot, 2014). I så måte ser man og hvorfor informant 7 mener det er positivt å ha flere rundt lederbordet. Man trenger sosiale grupper som kommer frem til gode løsninger sammen. Samtidig må innbyggerne få ta del i prosessene for at kommune 3.0 skal «bli oppfylt». Det er uklart om slike møtearenaer foreligger.

5.4.3 Samhandling på tvers

Organisasjoner har gjerne en vertikal og en horisontal arbeidsdeling. Det blir problematisk når den vertikale arbeidsdelingen preger mye av hvordan organisasjonen arbeider. Skal en organisasjon for eksempel oppnå god samordning må man klare å lykkes med å bryte ned veggene mellom de såkalte siloene som oppstår mellom tjenestemrådene (Røvik, 2009).

«I arbeidet med organisasjonsmodellen og samarbeid på tvers av fagmiljøer, å ikke bli i disse siloene, der er vi ikke kommet langt nok» (informant 4).

I lys virusteorien (Røvik, 2019) kan man se hvordan det oppstår til en viss grad uønskede effekter av endringer. På bakgrunn av at det er mange som har deltatt i eksempelvis innplasseringen av de ansatte kan det og være en forklaring på hvordan ulike sektorer vil fremstå, og kan forklare hvorfor man ikke oppnår fullstendig samhandling på tvers av virksomhetsområdene:

«(...) man er tilbake i veldig i silotenkingen, hvor virksomheten er veldig i siloer. (...) her skal det være veldig bredt samarbeid mellom virksomhetene og nettopp derfor

tjenestebasert, da måtte man se på veldig mange virksomheter som måtte jobbe sammen med budsjettet. Det er jo ikke bare oppvekst som har noe barn og unge å gjøre, også eiendom med alle skolebyggene osv» (informant 9).

Dette krever god samordning og koordinering på tvers av sektorer (Berg-Sørensen et al., 2016). I tråd med utsagnene til informantene kan man se tendenser til at denne koordineringen mangler.

«(...) Innenfor tjenestene, de har fått lov å organisere seg selv, og det ultimate beviset på at det var smart det fikk jeg da pandemien traff. Kommuneoverlegen fikk mikrofonen i fjeset og ble konfrontert med at man var en helt ny kommune, men svarte «dette klarer vi», vi har fått lov å organisere oss som vi vil, og vi er bedre forberedt enn noen» (informant 7).

Dette viser at uformelle prosesser har effekt, da man finner egne måter å jobbe på. I tillegg får man belyst at man ikke må reise opp og ned i hierarkiet for at det skal gjøres beslutninger på hvordan man skal utføre arbeidsoppgaver. Å kunne organisere seg som man vil innenfor virksomhetsområdet er positivt i den forstand at man får ut det beste hos menneskene. Samtidig kan det bli utfordrende i den grad hvis man ikke deler kunnskapen på tvers av tjenesteområdene. Det blir spesielt utfordrende hvis det ikke foreligger møtearenaer for å dele den kunnskapen.

Det ble lagt til rette for å samle de administrative tjenestene på samme sted (gamle Ski Rådhus) så skulle det opprettes møtearenaer for å sikre samordningen på tvers av tjenesteområdene. I lys av det territorielle spesialiseringsprinsippet (Gulick & Urwick, 2003) vil det være fordelaktig å ha den administrative organiseringen på samme sted for å legge til rette for samordning og møtearenaer. Møtearenaene blir nevnt i prosessarbeidet (Nordre Follo 2020, 2018b). Dette kommer ikke tydelig frem hos informantene om de er etablert, det kommer heller ikke til syne på organisasjonskart. Informantene nevner mer hvordan en del av samhandlingen på tvers har blitt borte/reduert. Informant 9 nevner dette med budsjett, og hvor mange som er avhengig av det samme budsjettet. Dette kan være en faktor til at man gått tilbake til å være i siloene og ha mangel på samhandling. Det er ressurskrevende. Å oppnå god samhandling på tvers av tjenesteområdene er en utfordrende oppgave. At man ikke ser tendenser til det helt enda handler nok også om at kommunen er 2 år gammel. Det er fortsatt mye som skal på plass. Å tilpasse tjenester og oppnå god kvalitet er og ressurskrevende når

det gjelder kompetanse og økonomi (Bukve, 2012). «Vi har store økonomiske utfordringer» (informant 4). «Gjelden ble veldig høy når vi slo sammen de kommunene» (informant 6). Økonomi er nok en av flere faktorer til at man blir begrenset når det gjelder å samhandle på tvers. Samtidig er det og derfor man ønsker å oppnå gode resultater med kommune 3.0, da dette anses å være mindre kostbart.

5.4.4 Oppsummering organisasjonsmodell

Innplasseringsmetoden får og en viktig rolle i hvordan organisasjonsmodellen utvikles. Man organiserer på bakgrunn av de menneskene man har. Det er å anta at det er fordelaktig i den grad man sparer tid ved å ikke lete etter andre kandidater eksternt. Samtidig kan det være utfordrende i den grad man har utfordringer med å lage gode prosesser med de lederne som til en viss grad kan oppfattes som overtallige.

Organisasjonsmodellen er som nevnt utformet på bakgrunn av arbeidet som er lagt ned i arbeidsfasen. Det legges mye vekt på at det vil gjøres justeringer i takt med omgivelsenes forventninger. Det er i tråd med det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet, spesielt når vi dagens samfunn som stadig er i endring. Selv om det legges vekt på hyppige endringer og justeringer, ser man tendenser til at de ikke er godt nok forankret som en del av organisasjonskulturen. Det pekes fortsatt på at endringer skjer for ofte eller at endringene er lite strategiske. I så måte kan det og vise til en mangel på gode prosesser som skaper effektivitet.

5.5 Evaluering

Jeg velger å ha med evaluering som et tema da dette kan være et verktøy for å eksempelvis gjøre endringer på bakgrunn av god og riktig informasjon. Det er ikke foretatt en helhetlig vurdering av arbeidet med kommunesammenslåingen. Informantene har delte meninger om det er noe som trenger å bli gjennomført. Mye av begrunnelsen for at man ikke trenger en overordnet evaluering er:

Vi justerte oss på bakgrunn av de evalueringene som er gjort underveis. Så jeg er litt usikker på hva en sånn stor evaluering nå vil gi oss av svar, som vi ikke allerede har oppdaget» (informant 1).

En annen informant uttaler:

«Det har vært utallige omorganiseringer, og det som er urovekkende, er at det ikke har vært evaluert. (...) Det er ingen styrt evaluering, men man har gjort tanker underveis, også har man gjort noen endringer, og det dukker opp nye ledernivåer hele veier» (informant 9).

Jeg leser dette sitatet med litt mer bekymring enn for eksempel informant 1. Videre tolker jeg disse to sitatene med litt forskjellig syn på hvorfor man evaluerer. Det er ikke bare verdifull informasjon til neste gang man skal gjøre en stor omorganisering, men det er og informasjon for hvordan man kan jobbe fremover.

«(...) Men kanskje ikke med bakgrunn med hva det var opprinnelige, men litt mer opp mot samfunnsoppdraget vårt og oppfyller vi det. (...) Vi har store hårete mål i kommuneplanen, og har vi klart å oppfylle de?» (informant 3).

Det er nok mye å forvente at man har klart å oppnå målene to år inn i den nye kommunen. Men en evaluering opp mot kommuneplanen vil igjen vise retning for hvor veien går videre. I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet vil dette og bidra til å opprette prosesser som effektiviserer og skaper et målrettet arbeid for hvordan man skal oppnå de målene.

«Vi har jo på en måte en løpende evaluering i den forstand at vi har budsjett- og handlingsplan, som tar for seg det meste som kommunen driver med. For hvert år ligger det jo inne evaluering» (informant 8).

I lys av det rasjonelle organisasjonsperspektivet kan dette bidra til hvordan man opprettholder effektiviteten. Ved å gjennomføre jevnlig evalueringer kan man få innsikt i hvilke verktøy man skal effektivisere eller iverksette for å oppnå mer effektivitet.

6 Kjennetegn med kommunesammenslåingen

Dette kapittelet vil jeg bruke for å oppsummere de viktigste prosessene med sammenslåingen. Kommunesammenslåingen til Nordre Follo kommune har flere elementer som jeg anser som svært sentrale. Jeg vil belyse disse elementene i tråd med organisasjonsperspektivene for å belyse de sentrale momentene kortfattet.

6.1 Det rasjonelle organisasjonsperspektivet

I sammenslåingsprosessen er det flere momenter og prosesser som er i tråd med det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Man ser tendenser til en top-down initiering. Først og fremst fra regjeringen som presenterer kommunesammenslåingen, men og fra politikerne når det blir forankret både å utarbeide for mulige muligheter, men og når det gjelder selve sammenslåingsprosessen. Fellesnemnda er eierne av prosjektet, men programgruppen «utfører» arbeidet. Top-down initieringen kommer og til syne ved innplasseringen av ansatte. Det er laget maler for hvordan prosessen skal foregå. Når virksomhetslederne er innplassert er det de som tar over jobben med å innplassere under sitt virksomhetsområde. Makten fordeles nedover i hierarkiet.

Det er utarbeidet styringsdokumenter som viser til hvordan man skal realisere Nordre Follo. Det er et nøye arbeid som jevnlig revideres på bakgrunn av ny informasjon. Intensjonsavtalen er et av styringsdokumentene, og her presenteres målene til organisasjonen, hva man skal jobbe etter. Målene som presenteres for sammenslåingen kommer frem i intensjonsavtalen (2016). I så måte har man gjort vurderinger ut ifra hva som må endres, og hva man ønsker å oppnå.

Organisasjonsmodellen er utviklet på bakgrunn av de som jobbet i kommunen da sammenslåingen fant sted, og hvilke roller de hadde. Stillinger opprettes, og forsvinner etter som folk slutter. Organisasjonsmodellen er utformet etter sektorprinsippet da virksomhetene er oppdelt etter tjenesteyting. Organiseringen av kommunen tar og hensyn til hele kommunens territorium ved å ta begge rådhusene i bruk og opprette et innbyggertorg på Kolbotn. Ved å lese beskrivelsene av organisasjonsmodellene er enkelte tendenser at prosessen og flyten man ønsker å oppnå vanskelig å finne. Flertallet av informantene er mer opptatt av hvor ofte det skjer justeringer. Samtidig ser man at det foreligger utfordringer med å lykkes i å samhandle på tvers av virksomhetsområdene.

6.2 Det institusjonelle organisasjonsperspektivet

Informantene påpeker at den eksisterende organisasjonskulturen er noe som må jobbes videre med. Man kan se trekk til organisasjonskultur innenfor enkelte virksomhetsområder, på bakgrunn av innplassering. Informantene forteller om hvordan noen begynte å samarbeide raskere enn andre. I så måte kan dette tyde på at det har utviklet seg subkulturer innenfor de ulike fagmiljøene. Dette kan være en effekt av å organisere etter sektorprinsippet. Kulturen kan og til en viss grad defineres etter innplasseringsmetoden. Arbeidet med innplassering blir delegert videre til virksomhetslederne når de har fått sin rolle i den nye organisasjonen. Prosessen med innplassering blir den samme, men det er flere virksomhetsledere som innplasserer sine, så skjønnet for innplassering vil være ulikt. Poenget er at mennesker er ulike, og har ulike behov. Videre kan kulturen være lite satt i første fasen etter man er blitt en ny kommune. Det er tendenser til at kulturen man ønsker og oppnå til en viss grad er konstruert. I så måte kan dette gi organisasjonsmedlemmer roller de nødvendigvis ikke passer inn i.

Motstanden eksisterer, men informantene peker ikke på noen særlig spesielle hendelser hvor motstand har oppstått. Motstanden virker naturlig, og har et menneskelig utgangspunkt. Dette kan handle om at de kulturelle rammene er truet, fordi man utvikler en ny organisasjon.

6.3 Det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet

Det er flere elementer som gjør at kommunesammenslåingen også har mange trekk som kan forstås i lys av det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet.

Først og fremst har omgivelsene har og hatt muligheter til å involvere seg i sammenslåingsprosessen. Både i initiativfasen før et endelig vedtak om kommunesammenslåingen. Det har og vært et arbeid i visjonsprosessen, der både ansatte og omgivelsene (næringsliv og befolkning) har fått mulighet til å bidra.

Kommune 3.0 blir presentert som en ny måte å organisere kommunen på. Målet er å drive en kommune sammen med innbyggerne. Det legger opp til at kommunen må legge til rette for at det er givende å bidra frivillig. I så måte er kommunen avhengig å ha god legitimitet.

Kommunen er avhengig av at omgivelsene har tiltro til kommunen. Man trenger en gjennomstrømming fra omgivelsene for å oppnå eksempelvis legitimitet. Ved å bli en kommune 3.0 og å være avhengig av lokalsamfunnet blir det vanskeligere å vise utad at man

endrer seg, men ikke endre prosessene. Lokalsamfunnet får en mye viktigere rolle i kommunens organisering.

I den grad man har hatt mye involvering kan og virusteorien (Røvik, 2019) være forklarende når det gjelder organisasjonsmodellen. Det er mange ulike mennesker som har bidratt med å innplassere ansatte. Ideer reiser mellom personer og gjennom ulike sektorer. Når virksomhetslederne innplasserer kan dette forklare hvorfor enkelte virksomhetsområder preges av mye endring, og andre ikke.

7 Avslutning og konklusjon

I dette kapittelet kommer jeg med noen avsluttende refleksjoner ut ifra problemstilling og funn knyttet opp mot teori. Problemstillingen min var som følger:

«Hva kjennetegner de ulike fasene i arbeidet med kommunesammenslåingen mellom Ski og Oppegård, og hva kan forklare valg av ny administrativ modell?»

Initiativet fra Sanner og regjeringen kan tenkes å være utslagsgivende for at Ski kommune tok det opp som sak i sitt kommunestyre. Jeg har tidligere pekt på Ski kommune som initiativtaker for nabopraten med kommunene rundt. I initiativfasen og arbeidsfasen er det flere kjennetegn til at den sammenslåingsprosessen har flest trekk med det rasjonelle organisasjonsperspektivet. Gjennomgående i intervjuene pekes det på viktigheten av å ha gode prosesser for å sikre effektiv arbeidsflyt frem til 1.1.2020. Man ser i flere faser at medvirkning har vært viktig. I så måte kan mange av valgene man har tatt underveis i prosessen ha bakgrunn i kompromisser. Kompromissene dannes fordi man ønsker å ta høyde for å tilfredsstille flest mulig. Skal man trekke frem en utfordring med dette er at valgene man fatter blir «bare tilfredsstillende». I så måte blir det viktig å poengtere og at det er vanskelig å peke på hva som er beste løsning. Det fremstår som en godt forankret prosess hvor lite er overlatt til tilfeldighetene.

De viktigste kjennetegnene med denne sammenslåingen er at det har foreligget en klar intensjon, med et tydelig ønske om hva man ønsker å oppnå. Prosessen har en tydelig rasjonell styring. Et annet viktig kjennetegn er hvordan innplasseringsmetoden påvirker organisasjonsmodellen. Det er hyppige endringer som oppfattes som både strategiske og ustrategiske. I så måte kan det og være en forklaring på hvorfor man ikke har oppnådd en samlet organisasjonskultur.

Videre ser man viktige trekk i å oppfylle kommunens ønske om kommune 3.0 og det ny-institusjonelle organisasjonsperspektivet. Dette kan være et insentiv for å trygge økonomien, men og det vil skape et lokalsamfunn hvor innbyggeren er i sentrum og får bidra i å utvikle tjenestene.

Sammenslåingen bærer preg av det er flere store komplekse elementer som skal få ny plass, og rom til å utvikle seg. Både kommunereformen, med nye strukturelle prosesser. Samtidig som de må få tid til å utvikle sin egen organisasjonskultur ytterligere. Nordre Follo kommune

er preget av hyppige endringer. Det samme gjelder kommune 3.0. Det er to store ideer og trender som skal tas inn i organisasjonen på samme tid. Dette kan og forklare de hyppige endringene, og eventuelle uønskede effekter av endringene.

Som informant 7 påpekte tidlig i kapittel 5: «*Jobben startet 1.1.2020*». Arbeidet de har lagt ned frem til denne tiden er en grunnmur. Flere av informantene har og avsluttet intervjuene med at de ønsker å få tid, slik at Nordre Follo kommune kan etablere seg.

Sektorprinsippet er det jeg ser som mest gjeldende når det gjelder organisering av kommunen. Virksomhetsområdene er bygd på å kunne oppnå gode og sterke fagmiljøer. Samtidig fremgår det at det er utfordringer når det kommer til å samhandle på tvers av virksomhetsområdene. Man ser og tendenser til geografiprinsippet da man og legger til rette for et innbyggertorg på Kolbotn. Det samme gjelder når man tar vare på kulturtilbudene både i Ski og på Kolbotn.

Selv om det er flere trekk til involvering av aktører som innbyggere, nettverkssamlinger og organisasjonsmedlemmer, ser man tydelige tegn til en rasjonelt styrt prosess gjennom styringsdokumenter og prosesser. Dette kan være med å forklare og forstå eksempelvis en manglende og enhetlig organisasjonskultur. Til en viss grad kan man forstå ledelsen gjennom styringsdokumentene, og det å skape en felles kultur har blitt en mindre tydelig prosess.

Jeg vil trekke frem at informantene peker på aktører som har vært særdeles viktige under sammenslåingsprosessen. Det pekes på egenskaper som sterk faglighet samtidig som de er store pådrivere og leder programmet frem til døren. Det at det har blitt satt av tid til å lytte til organisasjonsmedlemmene. Med slike egenskaper hos viktige aktører kan det og forklares med at det ikke er store motstandshendelser å peke på.

7.1 Refleksjoner

I lys av teori, spesielt organisasjonsperspektivene har jeg fått verdifull innsikt i å forstå sammenslåingsprosessen. Den største utfordringen har vært å forklare hvordan organiseringen av organisasjonsmodellen har foregått, i den grad det har vært en kompleks prosess og bærer preg av flere elementer.

Jeg har hatt et inntrykk av at prosessen har vært preget av mye motstand, men den kommer ikke tydelig frem. Dette kan og ha forklaringskraft i den rasjonelle styringen man ser mye til gjennom hele avhandlingen. Jeg studerer og sammenslåingsprosessen i en periode hvor

kommunen har eksistert i to år. Dette kan og forklare hvorfor motstanden eventuelt er noe nedtonet.

I etterkant av de gjennomførte intervjuene, og under arbeidet med masteravhandlingen er det besluttet av Viken fylkeskommune skal oppløses. I lys av dette kan det være interessant å følge med på om dette vil gi noen strukturelle endringer for kommunene. Videre kan det være positivt for Nordre Follo som en sterk aktør når det kommer til påvirkning opp til fylket.

7.2 Videre forskning

Det er flere områder som kan være interessante og relevante å se videre på. Først og fremst kan det være interessant å studere kommunen og hvorvidt man har lyktes med kommunereformen. Ved å eksempelvis samle erfaringer fra kommunesammenslåinger og studere om enkelte kommuner har trekk som er sammenfallende.

Et annet relevant studieområde er hvorvidt identitet har noe å si for kommunen. Hvem kaller kommunen for Nordre Follo, og hvem snakker fortsatt om kommunene Ski og Oppegård?

Siden Nordre Follo kommune også er med i prosjektet «den samskapende kommune» kunne det vært et interessant prosjekt og sett nærmere. Det samme gjelder kommune 3.0. Hvilke kriterier gjelder for å oppfylle kommune 3.0?

Generalistkommuneprinsippet handler om at kommunene skal være så like hverandre som mulig. I lys av kommunereformen har noen kommuner blitt enda større, og flere små kommuner er fortsatt små. På bakgrunn av dette kunne det vært interessant å studert hvordan kommunereformen har påvirket generalistkommuneprinsippet, eller hvor sterkt dette begrepet står etter kommunereformen.

8 Litteraturliste

- Askheim, S. (2022, 31 januar). *Oppegård tidligere kommune*. Store norske leksikon. Hentet 25.01.2022 fra [https://snl.no/Oppegård - tidligere kommune](https://snl.no/Oppegård_-_tidligere_kommune)
- Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H. & Foss Hansen, H. (2016). *Organisering af den offentlige sektor: grundbog i offentlig forvaltning* (2. utg). Hans Reitzel
- Bjerklund, L. E. (2016). Ordførerne frykter lav valgdeltakelse i folkeavstemningen om kommunereformen. *Østlandets blad* <https://www.oblad.no/nyhet/ski/as/ordforerne-frykter-lav-valgdeltakelse-i-folkeavstemningene-om-kommunereformen/s/5-68-166825>
- Bjørnå, H., Morskogen T.A. & Uvsvakk, N. (2018). Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 59(2), 180-200.
- Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (2006). *Kommunalreformens konsekvenser*. Academica
- Brandtzæg, B.A. (2019, 13 mai). *Krevende for små generalistkommuner*. Telemarkforskning. <https://www.telemarkforskning.no/krevende-for-sma-generalistkommuner/>
- Brunsson, N., Forssell, A. & Winberg, H. (1989). *Reform som tradition. Administrativa reformer i Statens Järnvägar*. Ekonomiska forskningsinstitutet
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv*. Samlaget
- Byrkjeflot, H. (2014). Livet etter byråkratiet. *Idunn*. 2014 (3)
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3.utg). Universitetsforlaget
- Distriktssenteret. (2016). *Follorapporten – kommunereformen*. <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/06/utredning-enebakk-ski-oppegard-aas.pdf>

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm AS

Fellesnemnda. (2018) Visjon. 18/21-2

<https://nordrefollo.custompublish.com/ato/esaoff/document/nordre-follo-visjon.2145.eb8e2b9282.pdf>

Fellesnemnda. (2019). Prinsipper for lokalisering av tjenester i Nordre Follo kommune. 19/101-1

Fimreite, A.L. & Lægred, P. (2004). *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen

Gulick, L. & Urwick, L. (2003). *Papers on the Science of Administration*. Routledge

Guribye, E. (2016). Mot “kommune 3.0”? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal

Jacobsen, D. I. (2001). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Vigmostad og Bjørke AS.

Jacobsen, D. I & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. Utg). Fagbokforlaget

John H. Fiva, Terje P. Hagen & Sørensen, R. J. (2017). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget

Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget

KS. (u.å). *Råd til kommuner som slår seg sammen*. KS.

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/rad-til-kommuner-som-slar-seg-sammen/hefte-rad-om-kommunesammenslaing.pdf>

KS. (2015). *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger*. KS.

<https://www.ks.no/globalassets/ks-advokatene/sluttrapport-verktoy-arbeidsrettslige-sporsmal-som-oppstar-ved-kommunesammenslainger.pdf>

KS. (2019, 05. april). *Prioriterte mål i kommunal og fylkeskommunalt planarbeid*. KS.
<https://www.ks.no/contentassets/9b46a6940db54fae865da7dcd06fb7ec/rapport-fou-prosjekt-184011.pdf>

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

Meld. St. 22. (2015-2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Milde, T.M. (2017). *Å bygge en ny kommune: En kvalitativ iverksettingsstudie av kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke*. [Masteroppgave].
Universitetet i Bergen

Nermo, Ø. (U.å.). *Kommune 3.0 – hva er det*. <http://oystein.blaaner.no/2016/05/18/kommune-3-0/>

NIVI. (2015a). Innbyggerundersøkelse om tilhørighet og veivalg for Oppegård kommune.
<http://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2021/02/NIVI-rapport-2015-5-Innbyggerundersokelse-Oppegard.pdf>

NIVI. (2015b). Innbyggerundersøkelse om tilhørighet og veivalg for Ski kommune.
<http://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2021/02/NIVI-rapport-2015-6-Innbyggerundersokelse-Ski.pdf>

Nordre Follo kommune. (U.å.). *Kommuneplan – Nordre Follo kommune: 2019-2030*
Samfunnsdel

Nordre Follo kommune. (2016). *Avtale mellom Oppegård og Ski*

Nordre Follo 2020. (U.å.). *Vi bygger Nordre Follo kommune – prosjektplan*.

Nordre Follo 2020. (2018a, 02. mai). *Hvor skal vi sitte?*

Nordre Follo 2020. (2018b, 04. juni). *Organisasjonsmodell og overordnet organisering. Vi bygger en ny kommune basert på tillit, samhandling og gode relasjoner*.

Nordre Follo 2020. (2018c, 18. september). *Programplan*

Nordre Follo 2020. (2018d, 19. november). *Organisering av virksomhetsområdene og stabene – Vi bygger en ny kommune basert på tillit, samhandling og gode relasjoner.*

Nordre Follo 2020. (2019a, 4. februar). Prosessnotat 5

Nordre Follo 2020. (2019b, 23. mai). Prinsipper og prosedyre for flytting og samlokalisering

Nordre Follo 2020. (2019c 28. juni). Prosessnotat 6

Nordre Follo 2020. (2019d, 26. november). *Organisering av staver og rådmannfunksjonen*

Nordre Follo kommune. (2021, 8. juni). Om prosjektet

<https://www.nordrefollo.kommune.no/tjenester/frivillighet-og-innbyggersamarbeid/den-samskapende-kommune/om-prosjektet/>

Nygård, R.S. (2020). *Man fikk en del pussige konstellasjoner: Organiseringen av kommunereformens gjennomføring og dens betydning for lokale utfall.*

[Doktorgradavhandling]. Universitetet i Stavanger

Oppegård historielag. (u.å.). *Fra 1915*. Oppegård historielag <http://www.oppegard-historielag.org/?kid=180&sid=191>

Opinion. (2016). Innbyggerundersøkelse kommunereformen – Undersøkelse gjennomført i Oppegård kommune. <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/05/innbyggerundersokelse-oppegard-kommune-2016.pdf>

Prop. 96 S. (2016-2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prosjektleder. (2017, 22. desember). Prosessnotat 1

Regjeringen (u.å.). *Saksgang: Kommunereformen*

<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/saksgang-kommunereformen/id2607187/>

Regjeringen (2016). *Å bygge en ny kommune – råd fra tidligere sammenslåinger*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8ab630febf7c4971aa83d3b1779226be/no/pdfs/bygge-en-ny-kommune-akl2.pdf>

Regjeringen (2021a, 09. august). *Forskning på kommunestruktur*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/forskning/id751054/>

Regjeringen (2021b, 12. oktober). *Historisk utvikling – Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

Ribe, G.T. (2020). *Senja 2020 – ny kommune fra 1/1-2020: En kvalitativ beslutningsteoretisk studie om hvordan designe en ny organisasjon med utgangspunkt i sammenslåingen eller virksomhetsoverdragelse av fire kommuner*. [Masteroppgave]. Universitetet i Tromsø

Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold*. Fagbokforlaget

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Vigmostad & Bjørke AS.

Røvik, K. A. (2019). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget

Scott, W. R. & Davis, G. F. (2016). *Organizations and organizing*. Routledge

Ski historielag. (2011). *Ski kommune*. Ski Historielag. <https://www.ski-historielag.no/lokallhistorie/00/00kommunen.html>

Ski kommune. (2014). *Kommunereformen*. KST 62/14.

<https://sru.ski.kommune.no//api/utvalg/2737/moter/40333/behandlinger/13/0>

Ski kommune. (2014, 16 oktober). *Kommunereformen – samarbeid med follokommunene*.

KST 91/14. <https://sru.ski.kommune.no//api/utvalg/2737/moter/43146/behandlinger/1/0>

Stubberudlien, Y. (2019, 30 august). Slik skal tjenestene fordeles i ny kommune. *Oppegård avis*. <https://www.oavis.no/kommunesammenslaing-nordre-follo-oppegard/slik-skal-tjenestene-fordeles-i-ny-kommune/348026>

Stubberudlien, Y. (2020, 29 oktober). Alle sjefene beholder jobben. *Oppegård Avis*.

<https://www.oavis.no/effektivisering-fellesnemnda-kommunalsjef/alle-sjefene-beholder-jobben/287904>

Stubberudlien, Y. (2021b, 3 november). Nye investeringer i 2022-2025: Skeiv satsing på tvillingbyer? *Oppegård Avis*. <https://www.oavis.no/budsjett-kolbotn-kolbotn-sentrum/fjernet-tvillingbyene-fra-kommunens-viktigste-dokument/615475>

Stubberudlien, Y. (2021a, 7 november). Fjerner «tvillingbyene» fra kommunens viktigste dokument. *Oppegård Avis*. <https://www.oavis.no/budsjett-kolbotn-kolbotn-sentrum/fjernet-tvillingbyene-fra-kommunens-viktigste-dokument/615475>

Telemarksforskning. (U.å.). *Den samskapende kommune*. Telemarksforskning. <https://www.telemarksforskning.no/prosjekter/den-samskapende-kommune/20200730/>

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitative metoder*. Fagbokforlaget

Thorsnæs, G. & Askheim, S. (2021, 1 september). *Ski – tidligere kommune*. Store Norske leksikon. Hentet 25.01.2022 fra [https://snl.no/Ski - tidligere kommune](https://snl.no/Ski_-_tidligere_kommune)

Torfinn, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2020). Samskapelse er bedre og billigere. *Idunn*. 2020 (4)

Vedlegg 1

Innledning

1. Hva er din rolle og stilling i kommunen nå og før sammenslåingen?
 - A) Har den endret seg mye, hvordan?
2. Hva er din tilknytning til kommunesammenslåingen?

Sammenslåingsprosessen

3. Hvordan var kommunens innstilling til sammenslåing? (Ski eller Oppegård)
4. Kan du fortelle om arbeidet og prosessen rundt kommunesammenslåingen?
 - A) Hvor kommer initiativet fra?
 - a. Hva mener du var bakgrunnen for initiativet?
 - B) Hadde dere et klart mål å jobbe mot?
 - C) Hvem har deltatt i prosessen?
 - a. Har deltakelsen vært stabil?
 - b. Hvem har vært mest sentral i prosessen?
 - c. Har det vært noen aktører som har vært spesielle pådrivere for prosessen?
(eksempler)
 - D) Hvor lang tid tok prosessen, fra initiativ til vedtak?
 - a. Hvordan ble prosjektet med sammenslåingen organisert?
5. Har det vært motstand i arbeidet med sammenslåingen?
 - A) Hvor har motstanden kommet fra?
 - a. Ble det gjort noen endringer på bakgrunn av motstanden?
 - B) Har det vært noen hendelser som har vært spesielt viktig for prosessen? (pådrivere, brems)
 - C) Endret dette på noe i prosessen?
6. Hvilke muligheter har foreligget under arbeidet med kommunesammenslåingen?
 - A) Har det vært ulike innspill som har hatt betydning på sammenslåingen?
7. Hva mener du er mest sentralt når man ser på utfallet av prosessen med kommunesammenslåingen?

Organisasjonsmodellen

8. Kan du si noe om valg av organisasjonsmodellen til Nordre Follo?
 - A) Når i prosessen ble valg av organisasjonsmodell et tema?
 - B) Hvem hadde ansvar for å jobbe med organisasjonsmodellen? (hvem er deltakerne?)
 - C) Hvordan ble arbeidet organisert?
 - D) Har dere sett til andre kommuner for å finne en passende organisasjonsmodell?

Den nye administrative modellen i seg selv

9. Hadde dere en «ansettelsesprosess» for å organisere de ansatte inn i organisasjonsmodellen?
 - A) Hvor kommer denne inspirasjonen fra?
 - B) Hva er dine tanker rundt en slik prosess?
 - C) Hvor er det gjort endringer?
10. Hva tenker du er de mest betydelige endringene som er gjort?
11. Hvem deltok i denne prosessen?

Erfaringer med ny modell og kommunesammenslåing

12. Hva er dine erfaringer med den nye modellen så langt?
 - A) Hva fungerer, hva fungerer ikke? Er det noen utfordringer?
13. Hva er dine erfaringer med kommunesammenslåingen?
 - A) Hva fungerer, hva fungerer ikke? Er det noen utfordringer?

Generelt

14. Er det noe du legger til som vi ikke har snakket om?

