



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Fylkessammenslåing i Troms og Finnmark sett fra et lederperspektiv

En kvalitativ studie om sammenslåing og endringsprosesser

Tonje Karlsen

STV-3909 Masteroppgave i Organisasjon og ledelse for offentlig sektor (MPA)

Vår 2022



Forord

For et par år siden bevegde jeg meg inn på dette ukjente fagområdet, med utgangspunkt i et enkeltemne i ledelse. Interessen for fagfeltet vokste for hvert emne jeg tok, og nå er det utrolig nok siste innspurt. For en fryd!

Jeg ønsker å takke min veileder, professor Hilde Bjørnå, for at du har delt din kompetanse med meg. Som spesialpedagog er det også på sin plass å takke de fagansvarlige på UiT, for god tilpasset opplæring når «livet skjer» midt i et studieløp.

Svigerfar Eivind, takk for ditt engasjement og dine verdifulle bidrag.

Tobias. Jeg setter pris på vår hjemmekultur, og for at du har «spilt meg god» i denne prosessen.

Til sist rettes en stor takk til lederne i Finnmark, for deres erfaringsdeling og bidrag.

Jeg ønsker dere alt godt i kommende endringsprosesser.

Tromsø, 12.05.2022

Tonje Karlsen

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er fylkessammenslåingen mellom Troms og Finnmark. Oppgaven har følgende problemstilling: Hvordan har ledere i Finnmark opplevd og håndtert fylkessammenslåingen, sett i lys av nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser? Metoden består av en kvalitativ casestudie og intervju av administrative ledere lokalisert i Finnmark.

Oppgavens funn viser at en må ta hensyn til samtlige av de fem nøkkelfaktorene for vellykket endring for å øke sannsynligheten for å lykkes med endringsprosesser. Spesielt de uformelle faktorene vil ta lengre tid å utvikle enn mange forestiller seg i forkant.

Det var en delvis aksept og forståelse for sammenslåingen. En åpen og tydelig kommunikasjon med de ansatte var viktig, og lederne prøvde å involvere avdelingen sin i endringsprosessene. Flere ble i for liten grad involvert i endringer fra politisk ledelse og administrativ toppledelse. Noen syntes involveringen fra politisk hold ble bedre i Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK). Tidsperspektivet opplevdes som svært kort. Det faglige samarbeidet med Troms hadde fungert godt. Troms opplevdes som en kompetent og profesjonell organisasjon, men mer rigid og hierarkisk enn den flater organisasjonsstrukturen i Finnmark. Det ble tatt for lite hensyn til de kulturelle, uformelle faktorer. Totalt sett var det flere elementer i endringsprosessen som ikke opplevdes som ivaretatt og vellykket, spesielt hensynet til ulike kulturer, den korte tidsrammen og graden av involvering. De formelle endringene hadde fungert bedre. Lederne har tatt lærdom av deres opplevelser og deres håndtering av prosessene. I 2024 ønsker de fleste lederne å skape et *nytt Finnmark* og ikke gjøre en reversering til det opprinnelige Finnmark.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag.....	2
Forord.....	1
Sammendrag.....	2
Innholdsfortegnelse.....	3
1 Introduksjon.....	5
1.1 Bakgrunn for valg av tema og studiens relevans.....	5
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Oppgavens struktur.....	7
2 Teori.....	8
2.1 Planlagte organisasjonsendringer.....	8
2.2 Nøkkelfaktorer ved vellykkede endringsprosesser.....	9
2.2.1 Aksept og forståelse.....	10
2.2.2 Kommunikasjon og involvering.....	10
2.2.3 Tidsperspektiv og timing.....	11
2.2.4 Ledelse og struktur – de formelle endringer.....	12
2.2.5 Kultur – de uformelle endringer.....	13
2.3 Offentlige organisasjoner og endringsprosesser.....	14
2.3.1 Regionreformen.....	15
2.3.2 TFFKs parlamentariske organisasjonsmodell.....	15
3 Metode.....	17
3.1 Kvalitativ metode ved bruk av casestudie.....	17
3.2 Datainnsamling gjennom intervju.....	17
3.3 Rekruttering av informanter og endelig utvalg.....	18
3.4 Intervjuprosessen.....	19
3.5 Transkripsjon av intervjuene.....	20

3.6	Kvalitetskriterier, generaliserbarhet og etikk	21
3.6.1	Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet	21
3.6.2	Etiske overveielser	22
3.6.3	Å forske i egen organisasjon	22
4	Drøfting og analyse av empiriske funn	24
4.1	Aksept, forståelse eller motstand mot endringer	24
4.2	Kommunikasjon og involvering i endringsprosessene	26
4.3	Tidsperspektiv og timing for sammenslåing	28
4.4	Endrede lederroller og struktur i fylkessammenslåingen	32
4.4.1	Endrede lederroller i nye TFFK	32
4.4.2	Nye mål og arbeidsoppgaver	34
4.4.3	Endret organisasjonsstruktur: parlamentarismen	35
4.5	Organisasjonskultur i endringsprosesser	36
4.6	Oppløsningen av Troms og Finnmark	39
4.7	Oppsummering av hovedfunn	42
5	Avslutning	43
5.1	Nøkkelfaktorer som gjør at sammenslåingen ikke ble vurdert som vellykket	43
5.2	Hvilke refleksjoner har informantene om tiden fram mot oppløsning i 2024?	43
5.3	Videre forskning	44
6	Referanseliste	45

1 Introduksjon

I dette kapittelet introduseres bakgrunn for valg av tema for prosjektet og studiens relevans. Videre presenteres problemstillingen med tre tilhørende forskningsspørsmål, og til sist oppgavens struktur.

1.1 Bakgrunn for valg av tema og studiens relevans

Bakgrunnen for denne oppgaven er fylkessammenslåingen mellom Troms og Finnmark. Sammenslåingen ble vedtatt som en del av regionreformen i Stortinget (Stortinget, 2017). 1. januar 2020 ble Troms og Finnmark (TFFK) offisielt ett fylke. I hele tidsforløpet har det vært åpenbare motstridende interesser både sentralt på Stortinget og lokalt i fylkestingene (Breivik m.fl. 2018; Hamran, 2020; NRK, 2018). I fylkestingsvalget i Troms og Finnmark i 2019 kommer de rød-grønne partiene seirende ut. Etter stortingsvalget 2021 danner Arbeiderpartiet og Senterpartiet regjering. Fem måneder etter sammenslåing søker fylkestinget om å bli oppløst. 12.mai i år gir regjeringen klarsignal for at TFFK igjen kan bli to fylker (NRK, 2022). Oppdelingen blir formelt gyldig 1. januar 2024 (Statsministerens kontor, 2021). Tidlig i 2022 blir det bestemt at Troms og Finnmark vil arbeide mest mulig parallelt og være delt i praksis der det er mulig. Denne tiden blir en slags «venteperiode» der fylkene sammen skal ivareta innbyggerne, ansatte og forventet drift fram mot 2024 (Statsministerens kontor, 2021).

Temaet for denne oppgaven er endringsprosesser i organisasjoner og hvordan administrative ledere lokalisert i Finnmark har opplevd og håndtert endringsprosessene som har pågått i forbindelse med sammenslåing av Troms og Finnmark fylker, og hva de tenker om kommende oppsplitting. Bakgrunnen for valg av tema er regionreformen og dens forløp fra 2015-2020. Regionreformen, og dermed sammenslåingen mellom fylkene, har ikke gått upåaktet hen (Hamran, 2020; Rønold, 2018). Kan vi lære noe av endringsprosesser, og hva skal til for å drive god endringsledelse i offentlig sektor? I 2018 uttalte professor i statsvitenskap Asbjørn Røiseland seg om sammenslåingen av Troms og Finnmark: «*Min spådom er at dette er splittet opp om noen få år*» (sitert A. Røiseland i Rønold, 2018). Endringene som har pågått de siste årene har hatt stor plass i både media og politikken, men også innenfor academia er det interessant å prøve å forstå ulike aspekter og dimensjoner ved prosessene. En god tilnærming er etter mitt syn å innhente informasjon fra mennesker som har

deltatt i endringene. Jeg har valgt å intervju administrative ledere lokalisert i Finnmark, som har arbeidet i Troms og Finnmark fylkeskommune i tiden fra høsten 2018-2021. Ved å være til stede i sammenslåingsprosessene må vi anta at lederne har vært i en særegen situasjon de siste årene. Hvordan har det vært å være leder i en organisasjon, der en på en side skal jobbe for, og oppmuntre ansatte til å delta i endringsprosessene, samtidig som det planlegges en oppløsning på samme tid? Tidligere ble endringsledelse sett på som et eget fag, mens i dag forventes det at alle moderne organisasjoner før eller siden vil stå i en endringsprosess. Samtidig viser forskning at om lag 70 % av endringsprosesser vil mislykkes (Jacobsen, 2018: Gauslaa 2016a: Kirkhaug, 2017). Et mål med denne oppgaven er å bidra til å skape en økt bevissthet og kunnskap rundt organisasjonsendringer i offentlig sektor, og hva en kan gjøre for å øke sjansen for å lykkes med framtidige endringsprosesser.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven ønsker jeg å finne ut hvordan administrative ledere lokalisert i Finnmark har opplevd, håndtert og reflektert over endringsprosessene som har pågått i forbindelse med fylkessammenslåingen og fremtidig oppløsning av Troms og Finnmark fylke. Jeg har utarbeidet følgende problemstilling:

Hvordan har ledere i Finnmark opplevd og håndtert fylkessammenslåingen, sett i lys av nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser?

Da prosjektets rammer er begrenset, har jeg formulert tre spørsmål som har til hensikt å spisse oppgaven ytterligere:

- 1) Hvilke faktorer bør være til stede for å oppnå vellykkede endringsprosesser?
- 2) Hvordan har informantene opplevd og håndtert endringer i forbindelse med fylkessammenslåingen?
- 3) Hvilke refleksjoner har informantene om tiden fram mot oppløsning i 2024?

For å svare på problemstillingen og de tilhørende spørsmål er fem ledere intervjuet om deres opplevelser og håndtering av sammenslåingsprosessen. Videre drøftes deres refleksjoner om den kommende prosessen mot fylkesoppløsning i 2024. Det tredje spørsmålet ble viktig å ha med som en forlengelse av problemstillingen, og sikter mot den fremtidige prosessen med å skape det nye *Finnmark*. Dette spørsmålet var aktuelt å ha med, da det kort tid før intervjuene ble vedtatt at Troms og Finnmark skal oppløses (Statsministerens kontor, 2021).

1.3 Oppgavens struktur

I *kapittel 1* presenteres bakgrunn og tema for oppgaven og problemstilling. Jeg redegjør også kort historisk for sammenslåingsprosessen for TFFK og den planlagte oppsplittingen.

I *kapittel 2* presenteres aktuell teori. Her inngår en femfaktormodell for vellykkede endringsprosesser, teori om offentlige organisasjoner og endringsledelse, og en kort redegjørelse om regionreformen.

I *kapittel 3* presenteres metode og forskningsdesign, prosessen rundt rekruttering, intervju av informanter og transkribering. Videre gjøres drøftinger rundt reliabilitet, validitet, etikk og generaliserbarhet.

I *kapittel 4* har jeg analysert og drøftet de empiriske funn. De fem nøkkelfaktorer og problemstilling med tilhørende spørsmål drøftes.

I *kapittel 5* legges hovedfunn frem, og avslutningsvis gis det forslag til videre studier rundt temaet.

2 Teori

I dette kapitlet presenteres aktuell teori for oppgaven. Først vil jeg se på begrepet endringsledelse og kjennetegn ved planlagte endringer, før jeg presenterer en femfaktormodell for vellykkede endringsprosesser. Modellen er basert på hva kjent litteratur om endringsledelse sier om temaet og de fem nøkkelfaktorene vil være gjennomgående og sentrale i de senere kapitler. Videre legger jeg fram aktuelt stoff om offentlige organisasjoner og deres administrative ledere, og sentrale fakta om regionreformen og sammenslåingsprosessen. Her forklares også hovedtrekk ved formannskaps- og parlamentarisk organisasjonsmodell, før jeg kort konkretiserer den planlagte oppsplittingen av Troms og Finnmark fylker.

2.1 Planlagte organisasjonsendringer

Fra tid til annen vil alle organisasjoner oppleve å stå i en endringsprosess. I offentlig sektor kan et ønske om eller behov for endring handle om å effektivisere arbeidsoppgaver, bruke de ansatte på en mer hensiktsmessig måte, eller være begrunnet i endrede politiske eller finansielle rammebetingelser. Planlagte endringer innebærer å ha en plan for endringen som skal skje. Planen inneholder mål, løsninger og virkemidler for å få til endringen. Jakobsen (2018) viser til fem ulike stadier ved en planlagt endring. Stadiene er illustrert ved hjelp av denne figuren:



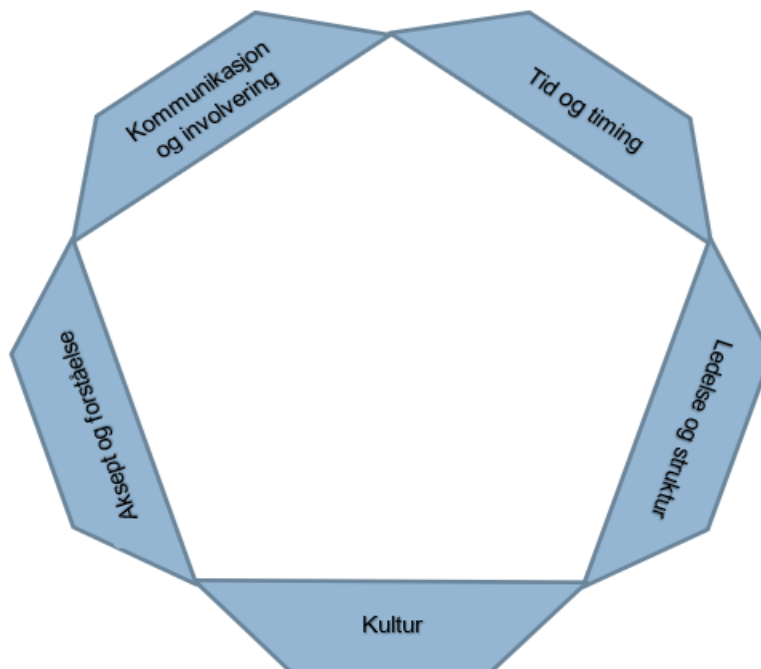
(Figur 1, insp. Jacobsen 2018, av u.t.)

Planlagte endringer kan føre til uro, misnøye og i verste fall kaos. Det vil ikke automatisk skje holdnings- og samarbeidsendringer hos personalet ved en formell strukturell eller teknologisk endring. Endringer i moderne organisasjoner er unngåelige og det kreves god kunnskap for å gjennomgå en endringsprosess og samtidig unngå å utmatte en organisasjon (Kirkhaug, 2017). Fra litteraturen kan en se at oversikt over, og valg av endringsstrategier er avgjørende faktorer for at organisasjonsendringer lykkes. Endringsstrategier avgjør om ansatte utmattes underveis i prosessene, om daglig drift fortsatt vil fungere, og hvor mye motstand endringene

skaper innad i organisasjonen. To av de mest brukte endringsstrategiene er de toppstyrte og de medarbeiderstyrte, eller en kombinasjon av disse. Medarbeiderstyrte strategier innebærer at det er medarbeidere som tar initiativ til, foreslår, deltar, eller blir involvert i endringene tidlig i planlegging- eller gjennomføringsfase (Kirkhaug, 2017). Sammenslåingen av Troms og Finnmark var en planlagt, organisatorisk endring, og det var den politiske ledelsen ved Stortinget som tok initiativ til endringen. (Hamran, 2020: Meld. St. 22, 2015-2016).

2.2 Nøkkelfaktorer ved vellykkede endringsprosesser

Forskning omkring endringsprosesser i organisasjoner viser som nevnt at om lag 70 % av disse vil regnes som milykket. Endringsledelse er mer aktuelt enn noensinne, og det finnes ingen fasitsvar eller oppskrift som vil være optimal i alle endringsprosesser (Boonstra, 2012 i Kirkhaug, 2017; Gauslaa, 2016a). Likevel er det enkelte elementer som går igjen ved gjennomlesning av sentral endringslitteratur. Jeg har derfor valgt å analysere det innsamlede datamaterialet fra intervjuene ved hjelp av denne 5-faktormodellen. Modellen er illustrert ved fem nøkkelfaktorer. Jeg tolker faglitteraturen slik, at disse faktorene bør være til stede for å øke sannsynligheten for å lykkes med endringsprosesser i organisasjoner:



(Figur 2, av u.t.)

De fem faktorer beskrives her inngående, og de er også temaer i drøfting av empirien.

2.2.1 Aksept og forståelse

Hennestad og Revang (2017) mener at en må skape erkjennelse for at det er behov for endring. De færreste organisasjoner ønsker i utgangspunktet ikke å gjennomgå store endringer, og i litteraturen vil en derfor finne strategier og oppskrifter for å redusere motstand mot endringer (Busch et. al., 2003; Kirkhaug, 2017).

I følge Kirkhaug vil det sjelden være aksept og forståelse for store organisasjonsendringer. Kirkhaug (2017) deler motstand mot endring inn i to kategorier; Sosial eller psykologisk motstand på individ- og gruppenivå, og systemisk motstand. Førstnevnte kan være begrunnet i formell og uformell makt og status, eller komfort og frykt for det ukjente. Det kan også være praktisk betinget i ekstraarbeid og faglig uenighet. Passiv motstand handler blant annet om distansering og ansvarsfraskrivelse i forhold til forventet deltakelse og oppgavegjennomføring. Aktiv motstand kan være at ansatte nekter å akseptere eller gjennomføre planlagte endringer, og i verste fall leverer oppsigelse for å ikke delta i endringene. Sistnevnte kategori - systemisk motstand, kan også være passiv eller aktiv. Den passive knyttes til felles og godt inngrodd normer, kultur, verdier, rutiner og regler som på godt og vondt kan eksistere i organisasjonen, og som medlemmene ønsker å bevare. Det kan være en forståelse for endring, men samtidig oppstår det en naturlig «langsomhet» i gjennomføringen av endringer. En aktiv systemisk motstand er at politikere, lokalsamfunn eller fagforeninger gjør mottiltak mot de planlagte endringen. Dette gjør at for eksempel folkeavstemninger kan oppleves som utfordrende (Kirkhaug, 2017). Ved sammenslåingen av Troms og Finnmark fylker ble det for eksempel gjennomført en folkeavstemming mellom 7.-14. mai 2018. Resultatet av avstemningen viste at valgdeltakelsen var på 58 %, der 87 % av disse var imot fylkessammenslåingen med Troms (NRK, 2018).

Fravær av aksept kan ses på som positivt, i de tilfeller der endringen i seg selv er lite fornuftig. Det kan blant annet dreie seg om en forståelse om at løsningen eller gjennomføringen vil være ødeleggende for organisasjonen. Én bestemt oppskrift eller løsning vil sjelden være optimal for gjennomføring. Det er oftest først i ettertid en vil kunne evaluere om endringen har vært vellykket eller mislykket (Jacobsen, 2018).

2.2.2 Kommunikasjon og involvering

For å lykkes med endringer argumenteres det for at organisasjoner ses som sosiale systemer. Nøkkelfaktorer som handler om involvering, kommunikasjon og sosial deltakelse fra de ansatte er nødvendig for å få gjennomført oppgaver – og da også endringer (Ravn, 2017:

Wennes, 2016). Jacobsen & Thorsvik (2019) har sammenfattet 8 faktorer som kan ses i en vellykket endringsprosess, og de mener at den mest sentrale er at de som berøres av endringer må involveres i beslutningsprosesser. Bruke (2013) støtter at hele organisasjonen må involveres for kunne lykkes. Det må skapes en bevissthet, og et rom for en åpen kommunikasjon (Hennestad og Revang, 2017). Om et endringsforslag i forkant luftes for organisasjonsmedlemmer, og medlemmene viser misnøye eller ser på endringene som unyttige, kan en forvente motstand mot planlegging og den videre prosessen (Gauslaa, 2016a). Irgens (2011) mener at en reell deltakelse i en endringsprosess er å også kunne si «nei» til endringer. Om det ikke er åpning for at ansatte skal kunne si nei, vil det kunne oppstå subkulturer som yter aktiv eller passiv motstand mot endringene.

Forskningsstudier vektlegger at sammenslåingsprosesser utløser stress, senker produktivitet en periode, og flere ledere og ansatte sier opp i endringstider enn til vanlig (Cartwright & McCarty, 2004; KPMG, 2020; Bang, 2020). Spesielt uformelle endringer fører oftere til misfornøyde eller utrygge ansatte, og det kan oppstå følelser av å ikke være «god nok» eller ikke strekke til i jobben sin i møte med ukjente situasjoner og mennesker. Noen kan være bekymret for å ikke klare å tilpasse seg nye arbeidsmetoder. For eksempel vil kanskje spesielt mellomledere kunne oppleve rolleendring som følge av store organisasjonsendringer og sammenslåingsprosesser, og at de bare *tilsynelatende* får medbestemme i prosessene på grunn av sterk toppstyrt ledelse (Kirkhaug 2017; Jacobsen 2018). Det vil derfor være svært viktig at det blir kommunisert ut i organisasjonen at ansatte er nyttige og verdifulle, og at dette også oppleves i praksis av den enkelte. Organisasjonsmedlemmene må involveres og «eie endringene» som skal skje (Jacobsen 2018; Kirkhaug 2017). En positiv effekt er at det å beherske nye oppgaver gjør at ansatte føler seg verdifull for organisasjonen. Økt selvbestemmelse og involvering hos ansatte, altså økt autonomi, menes å fremme bedre prestasjoner blant organisasjonsmedlemmene, og målgjennomførelsen blir bedre enn den vil være i en mer instrumentell struktur (Thorsteinsen, 2012).

2.2.3 Tidsperspektiv og timing

Det er svært viktig å planlegge god nok tid og riktig timing for å lykkes med organisasjonsendring (Jacobsen 2018; Gauslaa ,2016a; Busch m.fl. 2003). Elementet «tid» har vært underkommunisert i arbeid om organisasjonsendring, ifølge Jacobsen (2018), kanskje fordi tid er så åpenbart? Både menneskets subjektive tid (at mennesker vil ha forskjellig forståelse av tid) og den objektive tiden (sekunder, minutter og timer), er viktige.

Hva som er god og dårlig tid, er både subjektivt og objektivt. I en fylkessammenslåing må en både ta hensyn til utregnet objektiv tidsbruk, basert på erfaringer fra andre, større organisasjonsendringer og sammenslåingsprosesser som tidligere har blitt gjennomført. En tendens ved store endringer er at det skapes et tidspress der avgjørelser må tas på kort varsel. Dette gjør at ledere ofte utøver en mer hierarkisk rolle, og tar toppstyrte beslutninger uten å involvere de ansatte (Jacobsen, 2018). Uforutsette hendelser som oppstår parallelt med planlagte endringsprosesser vil stjele av tiden avsatt til endringene (Busch m.fl. 2003).

2.2.4 Ledelse og struktur – de formelle endringer

Offentlige organisasjoner har formelle og uformelle strukturer og disse er nært tilknyttet hverandre. Formelle organisasjonsstrukturer fremstilles ofte grafisk i et organisasjonskart. De kan for eksempel være formelle handlingsplaner, forventninger og hjemler om skriftlige regelverk. Det foreligger som regel formelle bestemmelser om hierarkisk struktur, beslutningsmyndighet og koordinering av oppgaver. Disse strukturene vil ofte kunne endres i et raskt tempo (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

For stor vekt på den formelle strukturen kan medføre fare for at lederen ikke får med seg de kulturelle og mellommenneskelige prosessene som sitter «i veggene» til organisasjonen. På en annen side kan det være problematisk med en sterk, uformell struktur, da den sterke påvirkningskraften på de formelle strukturene vil kunne hindre at forventede mål og oppgaver gjennomføres (Ravn, 2017; Christensen m.fl. 2021).

Flere påpeker at en tydelig og effektiv ledelse er viktig for å lykkes med endring (Hennestad & Revang, 2017; Gauslaa 2016a; Jacobsen, 2017). Hennestad og Revang (2017) forklarer behovet for at ledelsen er avgjørende i endringsprosessene, og at endringen er en personlig oppgave for lederen, enten en vil eller ikke: Lederen må lede prosessene, være retningsgivende og skape oppslutning om ønsket endring hos personalet, og i tillegg være retningsgivende, og skape oppslutning om ønsket endring hos personalet.

I litteraturen ser vi at utgangspunktet for endringer i den formelle organisasjonsstrukturen ofte er en forestilling om at formelle løsninger og rammer styrer organisasjonen. En tydelig og effektiv ledelse er viktig for å lykkes med endring (Hennestad & Revang, 2017; Gauslaa 2016a; Jacobsen, 2017), samtidig vil en leder som har en sterkere helning mot det instrumentelle perspektivet beskrives som mer hierarkisk rettet (Jacobsen og Thorsvik 2019, Bang, 2020). Til forskjell fra våre naboland skiller den typisk norske lederen seg ut ved å

være «*equality based on conformity*». Denne lederen vil jobbe for en flat ledelsesstruktur med høy grad av autonomi (Wennes, 2016; Grenness, 2012). Det baseres på tanken om at høy grad av autonomi og høye prestasjoner har en gjensidig påvirkningskraft på vellykkede endringsprosesser. En sterk formell ledelse kan ikke sies å være favorisert ut fra norske verdier (Christensen m.fl. 2015).

I det instrumentelle perspektivet er den offentlige organisasjonen brukt som et middel for å nå de planlagte, formelle samfunns mål. En leder som har en sterkere helning mot det instrumentelle perspektivet beskrives som hierarkisk rettet, med mer sosial og politisk kontroll (Jacobsen og Thorsvik 2019; Bang, 2020). Det argumenteres også for at en lettere vil få til vellykkede endringer om ansatte har tillit til organisasjonen og dens ledere (Thorsteinsen, 2012). Utgangspunktet for endringer i den formelle organisasjonsstrukturen er ofte en forestilling om at formelle løsninger og rammer styrer organisasjonen. Store formelle og skisserte endringer påvirker i realiteten også de uformelle, kulturelle og sosiale relasjonene som rører seg innad ifølge Kirkhaug (2017).

2.2.5 Kultur – de uformelle endringer

En siste faktor som en bør ta hensyn til innenfor den illustrerte endringsmodellen, er de enkelte grupper av mennesker i organisasjonen og deres kultur eller subkulturer. Det er disse som gjør at organisasjonen er unik og har særegne behov, ifølge Jacobsen (2018). Kulturen beskrives som de uformelle strukturer, verdier, normer og sannheter som deles av de ansatte (Jacobsen & Thorsvik, 2019). I litteraturen beskrives begrepet kultur ofte som selve grunnmuren i organisasjonen (Kirkhaug, 2017). Anita Traaseth setter dette på spissen, ved å si at kultur er *hovedårsaken* til at endringsledelse er vanskelig (Gauslaa, 2016b).

Forskere er splittet i synet på om organisasjoner *har* en kultur, eller om at organisasjoner *er* kulturelle systemer. Forskjellen er om kulturen direkte kan styres, eller om den bare kan påvirkes av mennesker. I nyere populær litteratur hvor både endringskonsulenter og endringsoppskrifter selges for høye summer til bedrifter, forutsettes det at kulturen kan styres (Bang, 2020).

Kulturperspektivet belyser de begrensningene og mulighetene som ligger i den enkelte organisasjonen. I dette perspektivet beskrives en «stiavhengighet» som illustrerer at organisasjonen i problemløsning er vant til å følge en sti som er skapt gjennom flere år, av at medlemmene har vandret på denne stien. Kulturperspektivet problematiserer den

instrumentelle mål-middel-rasjonaliteten om fastsatte mål og formell styring (Jacobsen og Thorsvik 2019, Bang, 2020). En leder som heller mer mot kulturperspektivet enn det instrumentelle perspektivet, utøver en mer flat ledelse som fremmer autonomi og mindre regler og krav. Nyere forskning viser at organisasjoner som lykkes med utvikling praktiserer en paradokskultur, ifølge Kirkhaug (2017). I en paradokskultur oppfordres samtlige organisasjonsmedlemmer til å dele tanker, løsninger og sine meninger om endringer. Både lojalitet, frihet og dristighet, sammen med opposisjon, kontroll og ydmykhet blir verdsatt. Målet er å dyrke menneskenes motsetninger. For å oppnå dette kreves høy grad av tillit, lojalitet og erfaring av tilhørighet i organisasjonen (Kirkhaug, 2017).

Hva skjer med kulturene når to organisasjoner slår seg sammen? Både før og etter en fylkessammenslåing, som mellom Troms og Finnmark, vil det være viktig å ta hensyn til de to helhetlige kulturene. En må også ta hensyn til alle de ulike subkulturer som eksisterer eller vokser fram både før og etter sammenslåing (Bang, 2020). Etter en sammenslåingsprosess kan kulturene oppleve tre ulike former for kultursammenslåing: en *sameksistens* der de lever sammen side-om-side uten å endres særlig mye. En *assimilasjon* der den ene kulturen assimileres i den andre, altså at den ene kulturen må vike for den andre, eller en *nyskaping*, der en ny kultur vokser frem med trekk fra begge kulturer, samt nye kulturelle trekk (Bang, 2020).

2.3 Offentlige organisasjoner og endringsprosesser

I organisasjonsteorien er det delte meninger om en stereotypisk kan skille mellom offentlige og private organisasjoner. Offentlige organisasjoner har likevel noen kjennetegn ifølge Christensen m.fl. (2009). De har blant annet folkevalgt ledelse, de opererer ikke på et økonomisk frikonkurransemarked og de er multifunksjonelle, i form av at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som ansattes medbestemmelse, politisk styring, kontroll, åpenhet, upartiskhet, likebehandling, faglig uavhengighet og innsyn og offentlighet i beslutningsprosesser.

Jacobsen (2019) vektlegger at den offentlige, politisk styrte organisasjonen og dens ledere har et spesielt ansvar for å nå mål og skape verdier i samfunnet. Organisasjonen må ta stilling til en rekke felles mål og verdier og det fellesskapet den er en del av, både med hensyn til demokratiet og til rettsstatlige verdier. Lederen i den offentlige organisasjonen har et borgeransvar, blant annet fordi borgerne er med på å drive den offentlige organisasjonen økonomisk ved hjelp av skattelegging. Dette betyr at borgerne blant annet har tilgang til

tannhelse- og helsetjenester, de får kjøre på asfalterte og brøytede veier og kan ringe nasjonale nødnummer i krisesituasjoner. Økonomisk overskudd er sjelden hovedformålet for offentlige beslutninger, men folkets beste. Det er også et sterkt krav til at ansatte skal kunne forvente likebehandling og at ferdigstilte vedtak har lovhjemmel (Christensen m.fl. 2021).

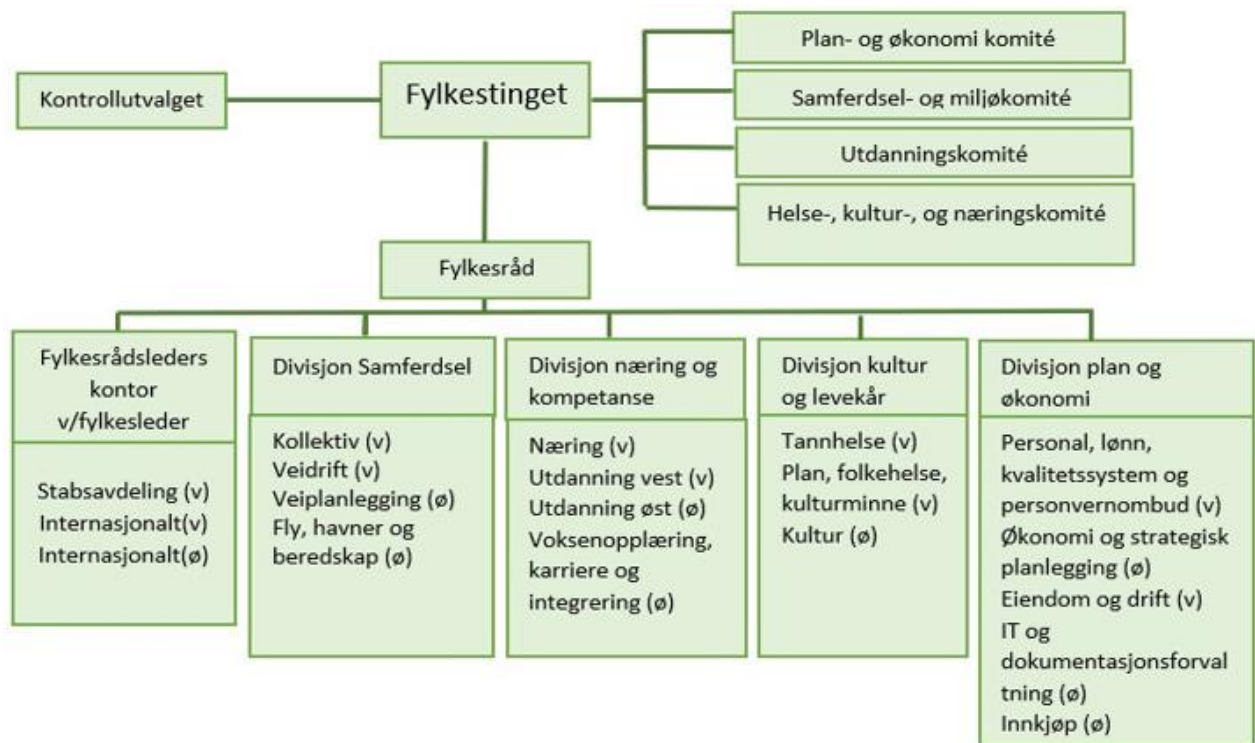
2.3.1 Regionreformen

Reformer forklares som aktive og bevisste endringsforsøk fra de politiske og administrative lederne i offentlig sektor, for å endre en organisasjons kulturelle eller strukturelle trekk. I organisasjoner vil omfattende, planlagte endringsforsøk ofte utspringe fra en reform (Christensen m.fl. 2021). I stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* skulle 19 fylker bli til ti nye, folkevalgte regioner (Meld. St. 22, 2015-2016). Dette skulle føre til større kostnadseffektivitet, sikring av kompetanse og gode fagmiljøer, styrking av lokaldemokratiet og redusering av byråkratiet med større delegering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (Kommunal- og moderniseringsdep., 2017). Sammenslåingen ble vedtatt som en del av regionreformen i Stortinget, og regionreformen trådte i kraft 01.01.2020 (Stortinget, 2017).

2.3.2 TFFKs parlamentariske organisasjonsmodell

I sammenslåingsprosessen vedtok fylkestinget at Troms og Finnmark skulle ha en parlamentarisk styringsmodell. Fra tidligere hadde Troms fylke denne modellen, mens i Finnmark var formannskapsmodellen gjeldende. I formannskapsmodellen er fylkesrådmannen administrasjonssjef, og har betydelig styringsmakt og ansvar. Administrasjon og politikk er separert tydelig, og administrasjonen er mindre politisk styrt. Politikerne skal fatte vedtak ut fra faglige råd fra fylkesrådmannen, og de sitter trygt ut perioden sin uavhengig av vedtak fra fylkestinget. Fylkestinget kan velge relativt fritt å delegerer myndighet til administrasjonen eller til det enkelte folkevalgte organet (Saxi, 2015: Bjørnå m.fl., 2018).

I parlamentarismen blir administrasjonen i høyere grad politisk styrt av fylkesrådet og administrasjonssjefen får en mer begrenset rolle. Fylkestinget velger og er ansvarlig for de folkevalgte i fylkesrådet og kan fjerne medlemmer i rådet om de opplever en mistillit. Fylkestinget avgjør hvilke fullmakter som skal delegeres til fylkesrådet (Saxi, 2015: Bjørnå m.fl., 2018). Hensikten med å velge en parlamentarisk, majoritetspreget modell, var å få til et åpent og inkluderende folkestyre (Fellesnemnda, 2019). I denne modellen illustreres fylkets parlamentariske organisasjonsmodell:



Figur 3, av u.t.).

3 Metode

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for valg av metode for prosjektet. Jeg belyser den vitenskapelige tilnærmingen som er benyttet, framgangsmåtene for datainnsamlingen og utvalgsriterier. Hensikten er at funn og konklusjoner i forskningen skal være åpen og tydelig, og senere bør kunne etterprøves av andre. Jeg vil videre vurdere prosjektets validitet, reliabilitet og generaliserbarhet. Til sist beskriver jeg de etiske overveielser som er gjort underveis.

3.1 Kvalitativ metode ved bruk av casestudie

I studiet har jeg ønsket å finne ut av menneskers personlige betraktninger om hvordan det har vært å være leder i endringsprosesser og fylkessammenslåing, Det er gjort undersøkelser gjennom individuelle dybdeintervju av fem informanter. Ved bruk av kvalitativ forskningsmetode har jeg gjort en utforskende casestudie for datainnsamling (Thagaard, 2009). En casestudie har som formål å forske på en unik enhet, som en sammenslåingsprosess av en organisasjon. Begrepet *case* betyr et *tilfelle*. Målet med en casestudie er å få inngående kunnskap og en helhetlig forståelse av akkurat denne enheten, og ikke enheten som en del av et større bilde. Gjennom ulike kriterier defineres en gruppe fenomener. Undersøkelsen av disse fenomenene må kobles til en kontekst, og sammenhengen vil tolkes og forstås ut ifra oppgavens hensikt (Andersen, 2013). Det ville for eksempel være irrelevant å i denne sammenheng skulle forske på flere fylker, og sammenligne ulike sammenslåingsprosesser opp mot hverandre. Fenomenene i casestudien må tolkes og forskes på innenfor sin egen kontekst og relevans.

I den kvalitative metodens grunnlag konstrueres den sosiale virkeligheten gjennom menneskets handlinger. Målet med å bruke kvalitative intervju i oppgaven er ikke å kunne konkludere med fasitsvar eller kunne generalisere informasjonen som kommer fram (Thagaard, 2009 og Ringdal, 2012). Intervjuet som metode gir en mulighet til få tak i fylldige, detaljerte beskrivelser om hvordan lederne har opplevd og håndtert fylkessammenslåingen.

3.2 Datainnsamling gjennom intervju

Jeg valgte å gjøre intervjuene semistrukturert. Intervjuspørsmål var forhåndsplanlagt og nedskrevet innenfor hovedtemaene endringsprosesser og fylkessammenslåing av TFFK. Semistrukturerte intervjuer er delvis styrte, og åpner opp for særegenhetene blant

menneskene. Undertemaer kan tilpasses hver enkelt informant. Forskeren kan stille oppfølgings spørsmål og bevege seg frem og tilbake blant spørsmålene i intervjuguiden. Thagaard beskriver det kvalitative intervjuet som «*en samtale mellom forsker og informant, som styres av de temaene forskeren ønsker å få informasjon om*» (Thagaard, 2009:89). Målet med et semistrukturert intervju er å gjøre intervjusituasjonen naturlig og mest mulig lik en normal dialog (Christoffersen, 2012). En fallgrube med å få detaljerte beskrivelser fra informantene, er at forskeren må mestre å «luke ut» hvilken informasjon som er essensiell, og få informantene til å fortelle mer om denne. En må unngå å påvirke informantens virkelighetsoppfatning gjennom å stille ledene spørsmål, eller ha et for avslørende kroppsspråk. Poenget er å være så nøytral som mulig i intervjusituasjonen, og samtidig få en dypere forståelse av de meningsbærende elementene som informanten formidler i samtalen (Christoffersen, 2012).

3.3 Rekruttering av informanter og endelig utvalg

Utvelgelsen av informanter er en viktig del av et kvalitativt forskningsprosjekt, spesielt når det velges et spisset utvalg. Det ble gjennomført et strategisk tilgjengelighetsutvalg. Dette innebærer å sende forespørsel om deltakelse ut til potensielle informanter som man på forhånd tenker kan gi mest mulig informasjon til forskningsstudien. Grunnen til at utvelgelsesmetoden ble valgt, er at en spisset problemstilling i en casestudie gjør at utvalget umulig kan være tilfeldig (Thagaard, 2009:56). På TFFK sin hjemmeside ligger offentlig informasjon om ansatte, hvilken stillingstittel de har, og hvor de geografisk er lokalisert. Jeg valgte å ta kontakt pr. e-post eller telefon med personer som kunne være aktuelle informanter, og spurte om jeg kunne sende de informasjonsskrivet tilhørende prosjektet. Etter å ha lest informasjonen ga de meg tilbakemelding på om de ønsket å delta som informant.

Utvelgelsen av informanter hadde følgende kriterier:

- 1) *Informanten må ha jobbet som administrativ leder lokalisert i Finnmark, i Troms og Finnmark fylke, innenfor tidsrommet høst år 2018 - 2021.*
- 2) *Informanten må ha hatt arbeidsoppgaver tilknyttet endring og fylkessammenslåing.*

Jeg hadde i utgangspunktet tenkt å intervju fire informanter på grunn av prosjektets omfang og tidsramme. Da jeg erfarte at det gikk raskt å få godkjenning av NSD, og jeg fikk rask, positiv respons fra aktuelle personer, bestemte jeg meg for å intervju fem informanter. Det å ha flere informanter tenker jeg styrker oppgaven og gir den en større diversitet.

Informantene blir ikke personifisert i denne oppgaven, utenom de to kriteriepunktene ovenfor. Dette med hensyn til deres personvern og deres taushetsplikt ovenfor arbeidsgiver jfr. Forvaltningsloven § 13-13f (Fvl. 1967). I neste kapittel navngis informantene med fiktive navn og delvis med tittelen «informanten», for å ivareta anonymiteten best mulig, med tanke på populasjonen tilhørende utvalget. Jeg hadde først også tenkt til å intervju bare én type ledere på fylket i Finnmark (for eksempel divisjonsledere eller avdelingsledere på en utvalgt avdeling). Jeg erfarte raskt at dette ikke ville la seg gjøre, da tidligere Finnmark fylke har et mindre miljø, og kolleger kjenner godt til hverandre. Det må også ta hensyn til personenes geografiske plassering og mulige kontaktpunkter med hverandre utenfor arbeidsstedet. For å gi et bilde på populasjonen vises det i en offentlig oversikt over antall ansatte og årsverk for Troms og Finnmark fylkeskommune pr. år 2019, at det er 1083 ansatte som er ansatt i Finnmark på fylket (Nettside/TFFK.no). Derfor valgte jeg å generelt intervju personer med ledertittel innenfor samtlige seksjoner i Finnmark. NSD er klare på at en skal være spesielt forsiktig i prosjekter der en vil kunne gi personidentifiserende opplysninger (Thaagard, 2009, Kvale & Brinkmann 2015). Utvalget mitt kan ha flere svakheter. Det er uvisst om utvalget på fem er representativt for ledere som jobber i Finnmark. Det er enkelte ledere som har sluttet og startet i nye stillinger i eller utenfor fylket, i tidsperioden fra høst 2018 - 2021. En kvantitativ spørreundersøkelse ville kunne ha favnet om en større del av populasjonen og gitt større respons på enkelte av mine spørsmål. Samtidig ville en ikke fått tak i de dype detaljene i en slik undersøkelse, som en får ved kvalitative og individuelle intervjuer.

3.4 Intervjuprosessen

Da jeg valgte semistrukturerte intervju som metode, valgte jeg også å lage en fyldig intervjuguide (**Vedlegg 1**) med utgangspunkt i min problemstilling: «*Hvordan har ledere i Finnmark opplevd og håndtert fylkessammenslåingen, sett i lys av nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser?*». Intervjuguiden er delt inn i forskjellige temaer som var aktuelle å ha med. Jeg valgte å forholde meg til tre hovedkategorier i intervjuguiden: Informantens bakgrunn, sammenslåing, og oppsplitting. Avslutningsvis var det satt av tid til at informanten kunne snakke fritt om det han, hun eller hen hadde på hjertet (Thagaard, 2009). Jeg brukte mye tid på å formulere spørsmålene slik at de var åpne og ikke skulle virke ledende.

Intervjurunden startet etter jeg hadde fått den ferdige vurderingen fra NSD – Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (**Vedlegg 4**). Jacobsen (2005) synliggjør verdien av gode

forberedelser før intervjuer, da dette kan ta lengre tid enn en forventer seg. En må få vurdering fra NSD, få tak i informanter, og bør gjøre prøveintervju for å forsikre seg om at intervjusted, utstyr og spørsmål er fungerende. Det ble brukt lydopptaker under intervju. Lydopptakeren ble oppbevart låst vekk fra allmenhetens oppsyn etter hvert bruk. Lydfilene vil slettes etter prosjektets slutt med hensyn til etiske retningslinjer fra Universitetet og NSD, og senest i juni 2022. Jeg brukte en lydopptaker til utlån fra et universitetsbibliotek. Den er ikke brukt til annet enn lagring av disse lydfilene i min låneperiode, og lydopptakeren er oppbevart innlåst mellom opptak og transkribering. Lydfilene ble slettet før tilbakelevering.

Kontekst for intervju må planlegges, men vil aldri kunne være nøytral, ifølge Jacobsen (2005). Samtlige intervju ble gjennomført over den digitale plattformen Teams, da det ikke var aktuelt å gjøre intervjuene fysisk på grunn av geografisk avstand. Informantene mente at det var enklere å si «ja» til å delta i prosjektet når intervjuene ble gjennomført på Teams, og at dette var en lav inngangsport. Det ble etter avtale satt av 1,5 time, selv om det var estimert i underkant av 1 time pr. intervju. Dette i tilfelle det skulle skje tekniske feil under intervjuet, for å unngå at eventuelle uforutsette avbrytelser forkorter tiden, og for at vi skulle kunne prate om litt mer hverdagslige ting etter det «offisielle» intervjuet. I et tidligere studie har jeg erfart at flere informanter setter pris at dette er mulig før samtalen avsluttes.

Det første jeg gjorde når jeg hadde valgt tema og problemstilling, var å utforme intervjuguiden og sende søknad om å få prosjektet vurdert av NSD. Det var overraskende enkelt å få interessenter til prosjektet, og de valgte informanter mente at teamet var spennende og aktuelt. Flere fortalte at det var fint å kunne gå i dybden og bruke tid på å tenke over prosessene de har stått i de siste årene, da de ikke hadde evaluert perioden grundig.

3.5 Transkripsjon av intervjuene

En grunnregel i transkripsjon er at forskeren skriver konkret i rapporten hvordan transkripsjonen ble gjennomført, og at en før gjennomføring bestemmer seg for skriveprosedyren (Kvale & Brinkmann, 2015). Intervjuene ble transkribert et par dager etter at det enkelte intervju var gjennomført. Jeg skrev ned alle uttalelser ordrett i første omgang, og brukte en tabell i transkriberingsprosessen for blant annet symboler, pause, spørrende uttrykk, trykksterke ord, latter og lignende. Når en hører på lydopptak i etterkant av et intervju vil en gå glipp av kroppsspråket, til informantene og stemningen under intervjuet. For å huske alt det mellommenneskelige som foregår og som ikke kan skrives ned som tekst, er det verdifullt å rast behandle datafunn fra intervju. Transkripsjonen vil alltid være en svekkende,

dekontekstualisert form for gjengivelse av dialogen. Empirien ble analysert gjennom en temasentrert tilnærming, og representative felles standpunkt ble trukket ut. Disse temaene illustreres i modellen med *fem nøkkelfaktorer for endringsprosesser* som ble presentert i kapittel 2 - figur 2 (Thagaard, 2009). Disse faktorer er gjennomgående i kapittel 4 om drøfting og analyse av de empiriske funn (Kvale & Brinkmann, 2015).

3.6 Kvalitetskriterier, generaliserbarhet og etikk

3.6.1 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet

Validitet kan defineres som om «forskningen måler det den er ment til å måle», og om det er gjort korrekte valg og vurderinger underveis. Validitet er å få samlet inn mye info, og få et bredere bilde for å kunne si hva som skjer «der ute» i verden. Når en gjør kvalitative dybdeintervjuer vil en få mye info om hva som rører seg innad i sammenslåings-/reverseringsprosessen. Det vi ikke kan fange opp av relevant informasjon for vurderingen vil være systematiske feilkilder, og dette vil senke validiteten. Derfor vil det være viktig at prosjektlederen tar hensyn til validiteten – for å kvalitetssikre prosjektet. Det innebærer at en underveis må utøve god kildekritikk ved innhenting av teorigrunnlaget, til å legge til rette for at informantene skal gi gode og virkelighetsnære svar. En må være bevisst på å ikke mistolke intervjusituasjon, i transkriberingsprosess, analyse og drøfting. En må forhåndsvurdere om metode for datainnsamling er riktig, og om drøftingen er presis og relevant. Jeg vurderer at prosjektets validitet er god, og at jeg har fått gyldige resultater. Samtidig vil all validitet og forskning være «ferskvare», og hvordan en ser på opplevelser i etterkant av en prosess kan være annerledes som hvordan man opplever prosessen når en står midt i sentrum av det hele (Kvale & Brinkmann, 2015; Thagaard, 2009).

Til forskjell fra den unike validiteten har vi den generelle og pålitelige reliabiliteten. Reliabiliteten viser til stabiliteten i begreper og funn som gjør prosjektet troverdig til at andre forskere skal kunne finne lignende resultater på et senere tidspunkt. Ved for eksempel standardiserte spørreskjemaer i kvantitativ metode, vil en oftest finne stabilitet i resultatene over tid. Dette vil være mindre reliabelt i en utforskende casestudie med intervjuer (Thagaard, 2009). Det vil ikke være mulig å gjenskape de intervjuene jeg har gjennomført på eksakt samme vis av andre, da hver situasjon vil være unik og ha for mange dynamiske og usikre faktorer; tid, rom, sted, mennesker og semi-strukturerte intervju. De deler av prosjektet der jeg har redegjort for metode, teori og datainnhenting har bedre reliabilitet. Vedlagt intervjuguide og informasjonsskriv styrker også reliabiliteten. Åpenhet i forskning gjør at

reliabiliteten vil styrkes, og jeg har prøvd å gjøre prosjektet så reliabelt som jeg tenker er mulig og forsvarlig innenfor eksisterende rammer (Kvale & Brinkmann, 2015).

I et generaliserbart forskningsprosjekt vil resultatene kunne overføres til andre prosjekter, settinger eller personer. Ofte vil dette kunne være aktuelt ved kvantitativt forskningsdesign (Kvale & Brinkmann, 2015). Dette forskningsprosjektet vil kunne være generaliserbart for andre større sammenslåingsprosesser i offentlige organisasjoner og hvordan ledere har opplevd og håndtert disse. Min vitenskapelige tilnærming er samtidig en casestudie, så det må eventuelt vurderes en annen metode ved en slik type forskning. I kvalitative studier - særlig casestudier, er det fenomener i den enkelte organisasjon en vil forstå. Det vil derfor være irrelevant å sammenligne mine funn med andre organisasjoner i denne oppgaven. En (eller fem) informasjonskilde(r) vil ikke 100% kunne forklare variansen i en populasjon som ved kvantitativ forskning, men mitt formål er å forstå fenomener innenfor denne enkeltenheten som organisasjonen Troms og Finnmark fylke er (Andersen, 2013).

3.6.2 Etske overveielser

I forskning er det etiske overveielser som må tas; fra metode for innhenting av empiri, intervju, oppbevaring av konfidensielt datamateriale og at en har dokumenter og informasjon «på det rene», som samtykkeskjema til informanter. Interessenter må få god nok informasjon til å kunne velge å avslå og delta som informant, og god informasjon om hva informasjonen de deler skal brukes til. Fullført vurdering fra NSD må framkomme. Dette prosjektet er som nevnt vurdert av NSD – Personvernombudet for forskning. (Thagaard, 2013; Jacobsen, 2005). Forskning gjort gjennom et universitet på masterstudie skal som hovedregel publiseres for allmenheten. En forsker må være bevisst på indre konflikter som kan oppstå i et ønske om å publisere virkelighetsnær og valide resultater, samtidig som en skal følge de etiske krav om anonymisering. Personlig har jeg en egenopplevelse på at det er gjort gode etiske overveielser underveis, blant annet måten empiriske er anonymisert mest mulig.

3.6.3 Å forske i egen organisasjon

I dette kapitlet må det understrekes at jeg selv også arbeider i Troms og Finnmark fylke, med kontorsted i Tromsø. Pr. 2020 er det om lag 3300 ansatte på fylket og 4 ulike divisjoner i tillegg til avdeling for fylkesrådsleder; Samferdsel, Næring og kompetanse, Kultur og levekår og Plan og økonomi. Før jeg henvendte meg med intervjuforespørsler hadde jeg ingen tilknytning til informantene, selv om vi arbeider i samme organisasjon. Jeg har bevisst valgt å ikke intervju noen som jeg kjenner til på forhånd, for at det ikke skal være tvil om min

habilitet til prosjektet. Som forsker i egen organisasjon vil en lettere vite hvordan en skal få tak i tilgjengelig informasjon til studien (Jacobsen, 2005). Ulempen er at en kan ha blitt påvirket av å selv arbeide innad i organisasjonen, og få informasjon på grunnlag av dette. Jeg tenker at mine personlige forhold til disse prosessene er relativt ikke-eksisterende, da jeg ikke opplever å ha stått i endringer eller samarbeidet med noen i Finnmark i denne tidsperioden. Det er viktig å være bevisst på å vurdere disse problemstillingene i forkant av prosjektstart og utover i prosessen (Jacobsen, 2005).

Avslutningsvis har jeg også forespurt tilgang til anonymiserte rapporter fra medarbeiderundersøkelser gjennomført i Finnmark i perioden 2019-2021. Jeg tok kontakt med ansatte i Vadsø og Tromsø og fikk vite at det ikke ble gjennomført medarbeiderundersøkelser i 2019. Deler av rapport fra undersøkelsen gjennomført i TFFK i 2021 mottok jeg fra Rambøll. Denne kunne ikke bidra med noe av spesifikk karakter som jeg vurderte at ville være relevant innenfor prosjektets rammer. En gjennomgang av medarbeiderundersøkelser har derfor ikke vært aktuelt.

4 Drøfting og analyse av empiriske funn

I dette kapitlet vil jeg drøfte og analysere oppgavens empiriske funn i forhold til *hvordan administrative ledere i Finnmark har opplevd og håndtert fylkessammenslåingen i Troms og Finnmark, sett i lys av nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser*. Modell for vellykkede endringsprosesser illustreres og beskrives i delkapittel 2.2. Drøftingen er delt inn i temaer basert på de fem nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser, samt to underkapitler om oppløsningen og en oppsummering av hovedfunn.

For å ivareta anonymiteten har informantene fått fiktive navn; Gustav, Trond, Ola, Sarah og Hedvig. Noen sitater er bevisst ikke navngitt underveis av samme grunn.

4.1 Aksept, forståelse eller motstand mot endringer

En viktig nøkkelfaktor i vellykkede endringsprosesser er å skape aksept og forståelse for at det er behov for endringer, men disse elementene vil faktisk oftest være fraværende ved store organisasjonsendringer (Hennestad og Revang, 2017; Kirkhaug, 2017). Informantene ble spurt om deres forventninger til fylkessammenslåingen av Troms og Finnmark og hvilke erfaringer de hadde fått fra egen avdeling. I dette inngikk delspørsmål omkring deres forståelse for og aksept av endringene og eventuelle bekymringer som var gjeldende.

Gustav følte han hadde en positiv forventning og aksept av sammenslåingen: *«For min del var jeg motivert og synes det var veldig spennende å få mulighet til å bidra med noe nytt og interessant»*. Sarah hadde både en forståelse for endringene, og et mål om å levere et godt bidrag i prosessene:

«Som jeg har sagt til de ansatte hele tiden: «Jeg er leder, jeg er satt her til å gjøre en jobb, jeg ønsker å gjøre en god jobb uavhengig av hva politikerne vedtar. Og om de vedtar at det er best å slå seg sammen så er jeg for det, og da vil jeg gå fullt inn for å gjøre en best mulig jobb innenfor de rammeforutsetningene vi har»».

Trond var på en side bekymret for om Finnmark var «gode nok» i møte med ledelsen fra Troms, og hvordan sammenslåingen ville påvirke lederrollen hans. Samtidig hadde han en positiv forståelse av å skape en større organisasjon: *«En nyopprettet organisasjon kan også ha fordeler, fordi man kan med nye øyne se hvordan ting kan gjøres, både med tanke på effektivisering og profesjonalisering»*.

Hedvig fortalte at det som har ødelagt denne sammenslåingsprosessen, var utgangspunktet: *«Det er i utgangspunktet en dårlig måte å bli tvunget mot sin vilje til å slå seg sammen».*

Gustav snakket om en opplevelse av bekymring hos flere i ledelsen for mulige maktkamper. Han fortalte også at flere kolleger var veldig frustrerte i prosessen, og derfor ble det vanskelig å skape forståelse og aksept for situasjonen:

«Ledelsen følte seg kanskje utrygg da. Det er jo ikke noe tvil om at på ledelsesnivå så blir det maktkamper, og det er naturlig. Det er vi som må ta den støyten og som må ta den største risikoen med omorganisering spesielt. Så der var det jo en del uro helt klart».

Informantene hvordan deres ansatte og øvrig ledelse opplevde endringene. Var deres kolleger rundt dem bekymret eller viste motstand, eller hadde de en aksept og forståelse for endringene? Hedvig fortalte at flere ansatte etter et møte med Troms hadde en stor frustrasjon om at: *«frykten for at en storebror (Troms) som allerede hadde vist at vedkommende vil bestemme alt, ikke vil være raus, det var jo en reell bekymring».*

Sarah opplevde at noen ansatte syntes dette var spennende, og at andre fortsatt var veldig politisk imot prosessene. Trond svarte at veldig få ansatte var positive til sammenslåingen og at det negative ble mest fremtreden i samtaler:

«Det var en redsel for at det skulle bli skjevfordeling. Mange tenkte at det må gjøres politiske grep for at det ikke skal bli oppfattet som at den ene skal ta fra den andre, det må føles som at det er rettferdig».

En oppgaveorientert leder vektlegger å løse en oppgave mest mulig effektivt (Johnsen, 2014), og ifølge Kirkhaug (2019) er mål et av de viktigste verktøyene en leder har. Sarahs strategi for måloppnåelse i tiden før 1.januar, kan oppmuntre ansatte til å forstå og motiveres til å bidra i endringene (Jacobsen & Thorsvik 1997). Samtidig fremhever Goldstein (1994) at nettopp motstand og frustrasjon mot endringer er en naturlig og irrasjonell, følelsesbasert reaksjon. Han mener at en leder ikke bør prøve å unngå negativitet mot endringene, men heller bør forholde seg rolig og positiv til de ansattes naturlige reaksjoner, som kanskje Gustav gjorde. Jacobsen (2018) fremhever at mennesker som har investert tid, følelser og energi i arbeidet sitt kan være bekymret for at endringer truer deres arbeidsidentitet. Dette kan forklare at noen har liten forståelse og aksept for endringene, selv om de ikke aktivt gjør

motstand. I noen tilfeller vil det faktisk være positivt at ansatte viser motstand, ifølge Jacobsen (2018) fordi noen endringer kan være direkte ødeleggende for organisasjonen.

Det generelle inntrykket er at flere informanter var motiverte og interessert i endringene som skulle komme - de aksepterte altså endringen. De så fordelene som et mer effektivt system og høyere grad av profesjonalisering med et større fylke, og de ansatte jobbet hardt for å få gjennomført endringer. Samtidig mente flere at en tvungen sammenslåing opplevdes som et dårlig utgangspunkt for å skape gode prosesser, og både ansatte og ledere hadde uttrykt bekymring og uro, blant annet over sin rolle og sine ansvarsområder. Noen var bekymret for at det skulle oppstå skjevfordeling i oppgaver og ansvar på grunn av maktkamper mellom Troms og Finnmark.

4.2 Kommunikasjon og involvering i endringsprosessene

De senere år har relasjonsbygging og sterkere medvirkning fra de ansatte blitt verdsatt i ledelsesfilosofien (Christensen m. fl. 2015) og det har vokst fram en forståelse av at alle sentrale medlemmer av organisasjonen må involveres og selv eie endringene som skal skje om målet er å oppnå vellykkede prosesser (Jacobsen 2018: Kirkhaug, 2017).

Informantene ble spurt om hvordan kommunikasjonen har fungert innad i organisasjonen både før og etter 01.01.20, og hvordan organisasjonsmedlemmene har blitt involvert i endringene. Hedvig fortalte om tiden før den offisielle sammenslåingsdatoen:

«Ting ble ikke spesielt godt forankret, og involveringen ble ikke god. Prosessene var for så vidt spennende, men det var lite fokus på å få med seg ansatte. Noen fikk informasjon kun fra media, selvfølgelig noe internt også».

Ola fortalte at han involverte sine ansatte godt i prosessene før 01.01.20, men at han selv hadde fått mindre informasjon fra toppledelsen politisk og administrativt:

«Vi brukte mye tid på å snakke om prosessen rundt kaffebordet. Det var snakk om sammenslåing og utredning, og dette formidlet jeg til min avdeling. Vi har vært informert hele tiden, men det har vært veldig lite informasjon ovenfra».

Sarah opplevde at involveringen hadde vært relativt god i tiden etter fylkene offisielt var sammenslått: *«Jeg tror ikke de ansatte oppdaget så mye disse intrigene».*

Gustav mente at de ansatte ikke var involvert i alle prosesser. Dette var fordi hans ledergruppe ønsket å skjerme dem fra usikkerheten ledergruppen selv følte på:

«De ansatte deltok ikke så mye, og derfor er vi kanskje ikke så god på involveringen. Rekkefølgen og tidshorisonter har vært og er veldig utydelig, og de blir litt til underveis, noe jeg tror er veldig krevende for ansatte å skulle være en del av».

Trond og Ola mente kommunikasjonen mellom ansatte og deres ledergruppe hadde fungert delvis etter TFFK var sammenslått. Som Trond sa: *«Vi snakket mye i interne møter og rundt kaffebordet, men vi erfarte dessverre at informasjonen om prosessene ikke kom tidlig nok ut til lederne som hadde ansvar for oppfølgingen».*

Ola kjente også på en litt endret maktbalanse: *«Jeg tror de ansatte følte seg trygg, ivaretatt og informert, men det ble en topptung organisasjon, og vi fikk tilbakemelding fra ansatte at de var usikre på prosessene og hva som ville skje».*

Informantene understreket at en åpen kommunikasjon var viktig i endringsprosesser. Hedvig nevnte hvor viktig kommunikasjon fra lederen var: *«Å oversette er noe lederen må gjøre. Det å bidra med å hjelpe folk å se hvor vi skal, fordi lederen har et mer helhetlig perspektiv».*

Trond sa: *«Det er ikke alltid det er noe nytt, men det vet ikke de ansatte. Det blir en uro».*

I tillegg til å være opptatt av kommunikasjon, snakket Gustav om forutsigbarhet og tilstedeværelse for de ansatte i endringsprosesser: *«i den uforutsigbare verden vi lever i akkurat nå har jeg et ønske om å kommunisere tydelig med de ansatte og si hva som skjer».*

Sarah nevnte både involvering og kommunikasjon: *«Involvering tenker jeg er det viktigste – ikke minst det å gi nok informasjon underveis, men også gi ansvaret og tillit til de ansatte».*

Forskningsstudier vektlegger at sammenslåingsprosesser utløser mye stress for medlemmene i en organisasjon (Cartwright & McCarty, 2004; KPMG, 2020; Bang, 2020) og dette kan kanskje forklare hvorfor noen informanter valgte å «skjerme» ansatte fra prosessene som de selv opplevde som usikre og stressende. Samtidig argumenterer Thorsteinsen (2012) for at endringer skjer på laveste nivå i organisasjonen, altså er de bunnstyrt, og at reformarbeidet er toppstyrt. Ved bruk av toppstyrte strategier tar ledelsen initiativ og har bestemmelsesrett rundt planlegging og gjennomføring av endringene (Jacobsen, 2019). Det kan argumenteres for at sammenslåingen var en toppstyrt endringsstrategi ut fra empirien.

Ansatte følte de i mindre grad ble involvert i prosesser, enn det de hadde vært vant med fra tidligere i Finnmark fylke. Når dette skjer, endres også det sosiale systemet som Ravn (2017) og Wennes (2016) argumenterer for er så viktig å opprettholde for å lykkes med endringer. Ulempen med en toppstyrt administrativ eller politisk styrt strategi, er at en «på toppen» kan ha liten oversikt over hele organisasjonen. Denne oversikten får en bare med god involvering og deltakelse, og er nødvendig for å lykkes med endringer og skape positive endringsopplevelser (Jacobsen (2019: Jacobsen & Thorsvik, 2019). Ifølge Irgens (2011) innebærer en reell deltakelse i en endringsprosess å faktisk kunne si «nei» til endringer, noe ansatte som var innplassert under toppledelsen ikke opplevde. En åpen og tydelig kommunikasjon og ansatteinvolvering er i litteraturen nærmest *avgjørende* for å lykkes med store organisasjonsendringer. (Bruke, 2013: Hennestad og Revang, 2017: Ravn, 2017: Jacobsen & Thorsvik, 2019, Kirkhaug, 2017).

Oppsummert viser det seg at åpen og tydelig kommunikasjon verdsettes også av informantene. En leder mente at han var godt involvert i prosessene, men at han valgte å skjerme de ansatte fra informasjon fordi han tenkte informasjonen ville føre til stress og usikkerhet for disse. De andre lederne opplevde at de personlig involverte sine ansatte så godt de kunne i prosessene, men at toppledelsen kommuniserte for lite om det som foregikk og hva som skulle skje fremover, som gjorde at mellomlederne hadde lite informasjon å gi ut. Vurdert i etterkant opplevde tre informanter at de likevel klarte å involvere de ansatte godt, mens to mente de ikke mestret dette på en god nok måte. Det generelle inntrykket er at endringsprosessene fremstår som en toppstyrt strategi, der både ledere og de øvrige ansatte ble for lite involvert, og hadde liten reell påvirkningskraft.

4.3 Tidsperspektiv og timing for sammenslåing

I dette underkapittelet er datafunn koblet opp mot nøkkelfaktoren som omhandler at god tid og korrekt timing er viktig for å lykkes med endringsprosesser. Informantene ble stilt spørsmål om tidsrammen og tidsperspektivet som var utformet for endringene og sammenslåingen. Gustavs tidsopplevelse var slik: «*I realiteten så hadde vi en hast å jobbe med dette. Vi skulle egentlig brukt to år, men brukte kanskje ett*».

Flere informanter opplevde at tidsperspektivet for sammenslåingen påvirket organisasjonen og gjorde utgangspunktet for å lykkes med prosessene dårlig. Samtlige opplevde et høyt arbeidspress i perioden før sammenslåing. Sarah fortalte om en hektisk tid, og at avdelingen kom sent i gang med prosessene: «*Det var godt for de ansatte å se at vi klarte å levere, for de*

jobbet virkelig dag og natt. Det var mye overtidsarbeid og utslitte ansatte å ivareta i den prosessen».

En annen leder fortalte følgende: *«Jeg har vel aldri jobbet så mye som høsten 2019. Den tidshorizonten i 2019, politisk og internt, var ikke et godt utgangspunkt for en sammenslåing».*

Trond fortalte også om en travel tid: *«Fra Finnmark til TFFK ble det travelt. Det var mye som skulle fås på plass «i full fart», det var stort sett bare sammenslåingen vi jobbet med».*

En leder sa *«det har jo vært masse slit og stress og det er jo veldig mye som ikke var ferdig 1.1.2020 som vi har slitt med i lang tid etterpå, så det er jo klart at det har nok tært på kreftene til folk».*

En annen sa: *«Tidsperspektivet. Presset på de ansatte var nesten umenneskelig».*

En leder reflekterte over at sammenslåingen nærmest hadde umulige rammer å lykkes innenfor, og nevnte både tids- og arbeidspress: *«Vi snakker om god endringsledelse ... det er jo nærmest umulig. Administrasjonen fikk ekstremt kort tid på seg. Det ble for kort tid til prosessene».*

For noen informanter var det vanskelig å få til daglig drift underveis i prosessene, og at de hele tiden var på etterskudd. En fortalte om deres håndtering av presset: *«vi måtte bare gjøre en prioritering at vi skjøv arbeidsoppgaver foran oss og gjerne kanskje omprioriterte noen oppgaver til andre som kunne ta dem».*

Samtlige informanter mente at deres ansatte jobbet svært godt for å fullføre arbeidsoppgaver og endringsprosesser i denne tiden. Flere informanter fortalte at hele avdelingen deres hadde en høy arbeidsbelastning i tiden før 01.01.20. Sarah og Trond opplevde at det var vanskelig for mellomlederne å forberede seg på situasjonen som skulle komme, fordi de ikke ble innplassert i stillingen sin før 01.01.20. De uavklarte lederrollene som fulgte utover store deler av det 1. året, gjorde at flere avventet å ta ansvar for driftsoppgaver. Trond beskrev det slik:

«Det var utfordrende å vite at vi hadde bestillinger vi hadde dårlig tid på, og samtidig fikk vi ikke på plass lederavtaler for oss selv før det var gått nesten 1,5 år – det er vanskelig å lede en prosess når man ikke vet hvem som leder den».

Noen ledere reflekterte over tidspresset og trakk inn den politiske siden: *«Som sagt så har jeg ikke god nok kjennskap til å si hvorfor det ble sånn som det ble, men jeg tenker nok at man tviholdte på et valg om oppløsning av fylkene» (Informant1).*

«..fokus var jo da på å rekke 1.januar (2020), så tiden var stressende, men også interessant å følge med på. Det var masse politisk spill, men dårlig tid til å involvere folk» (Informant 2).

Ifølge Jacobsen (2018) har tidselementet vært underkommunisert i arbeid om organisasjonsendring, kanskje fordi «tid» er så åpenbart. Vi snakker her om subjektiv tid, og mennesker vil ha forskjellig forståelse av tid. Samtlige informanter opplevde tidsperspektivet som knapt. På en side kan være fare for å «slite ut» organisasjonen i sin helhet i slike prosesser. God endringskapasitet beskrives av Kirkhaug som: *«evnen til å gjennomføre endringer uten at dette negativt påvirker daglig drift, kunder eller ansatte selv»*, (sitert Kirkhaug, 2017 s. 48). Jacobsen (2018) synliggjør på en annen side hvordan nye endringskrav sammen med daglig drift i organisasjonen faktisk *helt naturlig* fører til høyere arbeidsbelastning og økt opplevelse av stress. Derfor vil det kanskje være naturlig at heller ikke Troms og Finnmark skulle være fullt arbeidsføre før etter en god stund etter de store endringene hadde «satt seg» (Kirkhaug, 2017). Mange ledere mente at et sent tidspunkt for innplassering i lederrollene i nye TFFK, gjorde at det ble vanskelig å forberede seg på de forventede endringsprosessene de skulle gjennomføre.

I tillegg ønsker jeg å drøfte det objektive tidsperspektivet, basert på to informanters utsagn. En informant nevnte en stoppordre i 2018: *«vi begynte med en plan om samarbeid, men så fikk vi en stoppordre, så vi fikk ikke lov til å arbeide med Troms fylkeskommune. Det var en boikott fra politisk»*. Hedvig fortalte:

«Fra første stund har Fylkesrådets visjon vært oppløsning av fylkene. Selv om veldig mange har jobbet kjempegodt sammen og utviklet gode rutiner og retningslinjer... hvor mye investerer man i en organisasjon hvis man ikke vet veien videre?».

Som nevnt i kapittel 2.3.1 ble sammenslåingen vedtatt i 2017. Nesten et år etter - mai 2018, gjennomføres folkeavstemmingen i Finnmark (NRK, 2018). I desember 2018 foreslår Senterpartiet å beholde fylkene adskilt – et forslag som avvises på Stortinget. Det foregår en politisk uro og uenighet regionalt i rundt 1,5 år før reformendringen aksepteres. Da er vi kommet til desember 2018. Informantene argumenterte for at den politiske uroen bremses

endringsprosessene fram til den endelige avklaringen fant sted i 2018. Dette ble en tidstyv som gjorde at det ble lite tid igjen til å få til forventede endringer.

I intervjuene kom vi inn på hvordan *timing* for sammenslåingen opplevdes. Informantene reflekterte over uforutsette faktorer som hadde påvirket prosessene, og samtlige nevnte coronapandemien som en hovedfaktor. Flere mente at pandemien hadde innvirket *positivt* på prosessene ved å skape digitaliserte møtearenaer, og effektivisere arbeidet på grunn av nedstenging og restriksjoner med hjemmekontor. En mente pandemien også påvirket negativt: «Når jeg er leder for flere ansatte i TFFK, og blir fratatt muligheten til å være i Troms, så innvirker det, for det er jo smart å møte folk hvis du skal være lederen deres».

En informant sa at pandemien hadde hatt størst innvirkning på relasjonene: «Min plan var at når jeg nå var leder for Troms, ønsket jeg å reise dit. Å skape relasjoner digitalt er ikke lett, og corona var veldig formgivende for at vi ikke fikk den relasjonsbiten på plass».

En annen informant sa: «pandemien ble litt for enkelt brukt som en unnskyldning av mange for at det var dårlige relasjoner og misnøye i TFFK, når det kunne vært jobbet hardere for å unngå at dette utviklet seg».

Uforutsette hendelser som oppstår parallelt med planlagte endringsprosesser vil kunne stjele av tiden som er satt av til endringsprosessene, (Busch m.fl. 2003) og riktig tidsramme for endringsprosessene kan være vanskelig å forutsi. Her ser vi at samtlige ledere så på coronapandemien som en uforutsett hovedfaktor som påvirket samarbeidet mellom Troms og Finnmark. Likevel mente bare to av fem informanter at pandemien hadde hatt negative konsekvenser for sammenslåingsprosessen og da i form av at den var et hinder for relasjonsbygging.

Oppsummert var dette noen av uttrykkene som ble brukt til å beskrive tidsrammen: *umenneskelig, ekstremt kort tid, full fart, jobbet dag og natt, utslitte, overtid og slit og stress*. Samtlige informanter mente at de ansatte hadde gjort et godt arbeid, men det var mye de ikke rakk å bli ferdig med innenfor bestemte tidsfrister. To av fem mente timingen var dårlig pga. corona, mens tre mente timingen ikke hadde påvirket spesielt negativt. De så faktisk fordeler med økt desentralisert arbeid og en betraktelig økt digital kompetanse. Uansett er det generelle inntrykket at man ikke tok seg god nok tid til omstillingene, som opplevdes som stressende. Ledelsesstrukturer var heller ikke var på plass, noe som vanskeliggjorde prosessene ytterligere.

4.4 Endrede lederroller og struktur i fylkessammenslåingen

I modellen for vellykkede endringsprosesser som presenteres i kapittel 2.2 finner vi nøkkelfaktoren *ledelse og struktur*, som er begreper en kan tilknytte den uformelle organisasjonsstrukturen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). I intervju ble dette temaet tatt opp, og informantene fortalte hvordan lederrollen og de formelle strukturene hadde endret seg i sammenslåingen.

4.4.1 Endrede lederroller i nye TFFK

Ola fortalte om en uklar ledelse i nye TFFK: *«Vi har ikke hatt noen tydelig leder i organisasjonen som har sagt at - dette er det som skjer».*

«Vi har ikke jobbet mot felles mål eller verdier, og det er jo et godt eksempel på hvordan det ikke skal gjøres», sa en annen.

Trond sa: *«Vi var tidligere vant til at man diskuterer saker uformelt og tidlig i prosessen».*

Sarah reflekterte over en mer hierarkisk lederstruktur: *«Det er lang vei til beslutninger i TFFK. De ansatte (i Finnmark) sier de har mistet dynamikken de hadde med leder tidligere».*

Trond nevner videre et godt samarbeid i TFFK: *«Vi får flere tilbakemeldinger om at vi gjør mye bra. En tendens hos oss er at både vi og Troms tenker vi kan utfylle hverandre på det vi er sterke på».*

Informantene reflekterte over egen lederrolle i sammenslåingen. En leder nevnte en positiv side med endringene, nemlig å se på lederrollen i et nytt perspektiv:

«Man har kanskje også hatt godt av å ikke ha vært «top dog» i noen år, at man har fått et annet perspektiv når man har gått fra å være øverste leder til assisterende leder».

To informanter fortalte om et skifte fra å være en leder tett på de ansatte, til å bli en fjernleder i større grad, både på grunn av sammenslåingen, men også på grunn av reiserestriksjoner og coronapandemien som pågikk i samme tidsrom. En av de sa: *«Jeg er nok en person som er best sammen med folk. Jeg fikk ikke helt fingrene i Troms sin kultur, så fjernledelse var en utfordring».*

En annen informant uttrykte: *«Jeg elsker jo samhandlingen i lederrollen, å se ansatte blomstre, utvikle seg, ha stor takhøyde og skape gode relasjoner. Så å miste den daglige involveringen var en vanskelig endring jeg ikke satte helt pris på».*

Flere ledere opplevde å gå over fra en ren lederrolle, til å ha en assisterende lederrolle i nye TFFK. Samtlige av disse mente de ble overflødige i den nye rollen, og lite inkludert i det som tidligere var deres arbeidsoppgaver. De mente at skiftet fra å være leder til å være i en assisterende lederroller var mer en politisk konstruksjon enn en reell lederrolle i enkelte avdelinger:

- «Jeg er assisterende leder, så egentlig stedlig leder i Finnmark, men uten tydelig arbeidsportefølje».
- «Jeg tror ikke noen av de som hadde en assisterende funksjon så på seg selv som en del av ledelsen ved at man er involvert i saksbehandling, prosesser og har reelle lederoppgaver».
- «Etter hvert satt det mange kompetente ledere uten særlig arbeidsoppgaver. Det er vel kanskje den største ressursløsingen som har vært i sammenslåingen».

Tre ledere mener at Finnmarks flate ledelsesstruktur var organisasjonens styrke: «I Finnmark var vi veldig få ansatte, vi var nødt til å spille på lag på tvers av ansvar, fag og tittel for å få ting landet».

Ola sa: «Finnmark var liten og lett, få ansatte, og hver ansatt hadde bred oppgaveportefølje.

En informant ga et eksempel på at en leder fra Troms hadde vært uenig i å bruke den mer flate lederstrukturen: «Vi hadde en strategisamling i Troms med lederne i TFFK etter sammenslåingen. En av de øverste lederne sa rett ut at: «Jeg vil ikke ha flat struktur, jeg vil ha det lederstyrt»».

Informantene mente Troms bar mer preg av en formell struktur med mer hierarkisk styrte ledere:

«Troms hadde en hierarkisk modell i mye større grad, for når det skulle tas avgjørelser var det forventet at topplederen måtte ta det. Og når den lederen tok en avgjørelse – ja da ble det sånn» (Informant).

Hedvigs inntrykk var: «I Troms er de vant til at lederen tar avgjørelser. Det er ikke vits å ta «omkamper» når lederen har bestemt seg». Beslutninger tar evig lang tid. Det var til ufattelig stor frustrasjon».

Gustav sa: «Finnmark hadde en veldig flat struktur. Ansvar for oppgaver hos den enkelte, eierskapet til prosessene og involveringen var sterkere i Finnmark. Vi arbeidet for autonomi».

Dette mente han var ulikt i Troms: *«Troms er veldig hierarkisk sammenlignet med oss. Det er veldig lederstyrte ting og langt unna min lederfilosofi».*

Ola beskrev ledelsesrollene det nye TFFK som mer rigid:

«Det var mer spisskompetanse i Troms, men veldig mange i Finnmark ser nok på dette som veldig hierarkisk. Finnmark har alltid hatt tillitsbasert ledelse, og Troms har vært mer kommando-kontroll».

Oppsummert opplevde informantene endrede lederroller og ansvarsområder i TFFK. De som var blitt assisterende ledere opplevde å være overflødig i lederoppgaver, og å bli lite involvert i prosessene. Den administrative toppledelsen fremstod som mer fjern for de ansatte. Troms ble oppfattet som en mer rigid organisasjon med et hierarkisk ledelsesperspektiv, dog en svært kompetent og profesjonell organisasjon. Finnmark opplevde å ha en flatere og mer autonom ledelsesstil og ansatte hadde større breddekunnskap.

4.4.2 Nye mål og arbeidsoppgaver

Informantene ble spurt om hvordan samarbeidet hadde fungert faglig og administrativt i nye TFFK. To informanter mente Troms som organisasjon hadde mange positive egenskaper. En sa:

«Troms var vant til å spille på lag mens vi i Finnmark stilte med en kaptein uten noe lag. Man var ikke vant til å diskutere og samarbeide på tvers av avdelingene på et nødvendig nivå».

Den andre sa:

«Troms fylkeskommune er en veldig kompetent organisasjon og de er flinke til å gjøre jobben sin, men det er også en ekstremt rigid organisasjon. Finnmark fylkeskommune har ikke den spisskompetansen, men bedre breddekompetanse at kanskje en person gjør jobben til 3-4 stk i Troms. Hadde du klart å kombinere dette så hadde det blitt en veldig god organisasjon».

To andre ledere likte det faglige samarbeidet i TFFK og mente et større fagmiljø var positivt:

«Samarbeidet har fungert utrolig bra med tanke på arbeidsoppgaver og felles områder. Vi har fått mye synergier, og har løftet oss selv ved å være sammenslått med flere ansatte».

«Mange ansatte har jobbet veldig mye sammen og har utviklet gode rutiner og retningslinjer, og de har jobbet kjempebra sammen». En annen var også positiv til de formelle prosessene:

«Vi fikk bestillinger på hvordan vi skulle profesjonalisere og effektivisere oss. Jeg så en del fordeler med hvordan vi kunne gjøre ting bedre. Jeg mener at ting har gått raskere i TFFK, vi blir mer hørt av politisk nivå og har vært tettere på».

En leder mente det uformelle ikke fungerte godt mellom ansatte i nye TFFK, men at det faglige fungerte, med gode formelle relasjoner. En informant mente på sin side at hovedmålsetningen i TFFK var Fylkesrådets visjon om oppløsning: *«Vi burde ha jobbet med noen felles mål og verdier, og skapt det fellesskapet. Da kunne det hendt at resultatet hadde blitt annerledes».*

Oppsummert ser man at samtlige intervjuede ledere mente at et større fagmiljø var positivt, og samarbeidet på det faglige nivået fungerte godt i nye TFFK. Selv om flere informanter mener det har vært «langt opp» til ledelsen, opplever en leder at beslutningsveier har blitt kortere. Noen opplever at Troms var bedre på samarbeid på overordnet nivå i sin tidligere organisasjon, og at Troms til tross for å være en veldig rigid organisasjon også er svært kompetent. Faglig sett har sammenslåingen for det meste fungert godt.

4.4.3 Endret organisasjonsstruktur: parlamentarismen

Da Finnmark ble sammenslått med Troms ble det som nevnt i kapittel 2.3.2 et skifte fra formannskapsmodell til en parlamentarisk styringsmodell. Dette innebærer at den administrative ledergruppa får mindre makt og styringsrett (Saxi, 2015; Bjørnå m.fl., 2018). Informantene ble spurt om hvordan de opplevde den nye organisasjonsmodellen, og om denne hadde innvirket på sammenslåingen. Trond tenkte endringene var naturlige på grunn av størrelsesforskjellen mellom TFFK og Finnmark. Han mente likevel at den parlamentariske organisasjonsstrukturen fungerte bedre: *«I TFFK har lederne 1-2 ganger i uka vært i møte med tilhørende fylkesråd. Vi har vært tettere på, og jeg opplever at vi har blitt hørt i saker og prosesser har gått raskere».*

En annen informant mente den parlamentariske modellen etter kort tid virket bedre for hans skeptiske ansatte enn forventet:

«Det var flere av de ansatte i Finnmark som snudde ganske raskt etter vi var sammenslått. Fra å være utrolig skeptisk til å bli veldig positiv. Blant annet endringen i styringsform, hvordan vi jobbet mot politisk... de følte nok at vi ble litt mer profesjonalisert».

En informant mente at det i TFFK kunne ta månedsvis å få en underskrift fra en leder i en viktig sak: *«Det å komme inn i en parlamentarisk-politisk modell, det var et sjokk for både meg og de ansatte».*

Hedvig mente at den nye parlamentariske modellen ikke fungerte like godt for Finnmark: *«Det har jo blitt veldig sektorisert og vi har lite informasjon om hverandre og hvordan man jobber. Vi har mista hele oversikten».*

Store formelle og skisserte endringer påvirker i realiteten også de uformelle, kulturelle og sosiale relasjonene som rører seg innad ifølge Kirkhaug (2017), og med store geografiske avstander og corona og reiserestriksjoner, opplevde to ledere å gå inn i rollen som en «fjernleder» for flere ansatte. De mente det ble svært vanskelig å utøve lederoppgavene og ivareta de ansatte i dette tidsrommet. Gjennom innføringen av parlamentarisme vil politikerne få mer styringsmakt og bedre oversikt over driften av fylkeskommunen, ifølge Saxi (2015). Samtidig vil de administrative lederne oppleve å få mindre styringsrett i prosesser der de tidligere har hatt mer makt og ansvar. Endringer kan føre til misfornøyde hos ledere som tidligere har opplevd å være aktivt deltakende i endringer, og fra datafunn ser vi at samtlige av de intervjuede lederne som ble innplassert i assisterende lederstillinger i nye TFFK opplevde en slik misnøye. (Kirkhaug, 2017; Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Oppsummert opplevde informantene endrede lederroller og ansvarsområder i TFFK. De som var blitt assisterende ledere opplevde å være overflødig i lederoppgaver, og å bli lite involvert i prosessene. Noen opplevde å bli en mer fjernleder, som de ikke satte pris på, fordi de mistet relasjonsbiten til de ansatte. Troms blir oppfattet som en mer rigid organisasjon med en hierarkisk ledelse, dog en svært kompetent og profesjonell organisasjon. Finnmark oppleves å ha en mer flat og autonom ledelsesstil og ansatte har mer breddekunnskap. De er mer formbare og mange samarbeider godt innenfor sitt fagområde. Noen mente at den parlamentariske organisasjonsmodellen førte til mer involvering med politisk ledelse. Likevel kunne prosessene ha vært mer vellykket om en var bedre til å samarbeide på et mer overordnet nivå.

4.5 Organisasjonskultur i endringsprosesser

En bør være spesielt oppmerksom på kulturen og de sosiale prosessene som pågår for å få til god endringsledelse, og det kan være nyttig å kartlegge kulturen i de ulike organisasjoner i forkant, for å finne ut hvordan kulturene kan flettes inn i hverandre best mulig (Cartwright og McCarty, 2004; Hennestad og Revang, 2017).

Lederne ble spurt om hvordan de opplevde kulturen og det psykiske arbeidsmiljøet i tidligere Finnmark og i TFFK. Tanken om å spørre om tiden før sammenslåing var for å best mulig kunne visualisere kontrastene som viste seg i det nye storfylket Troms og Finnmark.

Informantene flettet kultur og psykisk arbeidsmiljø sammen i sine betraktninger, og de hadde generelt mye å si om temaet. Samtlige ledere opplevde generelt et godt arbeidsmiljø på deres avdeling i Finnmark før sammenslåingen. Det som gjentok seg var at kulturen bar preg av stor takhøyde, åpenhet og rom for diskusjoner, og ansatte var vant til å jobbe bredt. Slik lederne beskrev kulturen i Finnmark samsvarer den med kriteriene for en paradokskultur, (oppfordring til å dele både meninger og opposisjoner med mål om å dyrke åpenhet, frihet og motsetninger, ref. 2.2.1) (Bang, 2020). Negativt sett nevnte en leder i tillegg at Finnmark fylkeskommune ikke var en spesielt samsnakkert organisasjon, at ledergruppen ikke stolte på hverandre og jobbet sammen, selv om ansattegruppen hadde en god kultur.

Etter sammenslåingen 1. januar 2020 beskrev samtlige informanter kulturforskjeller mellom øst og vest. En leder fortalte at takhøyden var stor i Finnmark før sammenslåingen, og at ansatte hadde sterke relasjoner. Etter sammenslåingen hadde en av lederens ansatte beskrevet at: *«Etter sammenslåingen var det som å gå inn i en tunnel der lysene ble slått av».*

Uttalelsen hadde gjort sterkt inntrykk på lederen. Ola opplevde at han hadde et godt forhold til lederne i Troms, men prosessene påvirket arbeidsmiljøet i Finnmark negativt:

«Vi har stor respekt for de vi jobber sammen med i Troms, men internt på huset (Finnmark) merket vi at de som var uenige ble fjernet fra prosessene. Det har påvirket arbeidsmiljøet de siste 2-3 årene, med baksnakking og fravær av tillit til personer som var involvert i endringsprosessene».

Samtlige informanter mente i varierende grad at kulturen blant lederne i nye Troms og Finnmark kunne vært bedre. Tre ledere pekte på at det ikke ble tatt hensyn til kulturforskjellene som fantes innad i avdelingene, mens to mente at kulturforskjellene ble ivare tatt på en delvis grei måte. En leder sa:

«Jeg kjente på meg at dette var en kultur jeg ikke ville assosieres med, så det var ille. Jeg ble værende på grunn av reverseringen som kom fram tidlig».

Det virker som om disse informantene følte bekymring for om kulturen skulle utvikle seg til å bli assimilert (Bang, 2020) – at Finnmarks tidligere kultur skulle måtte vike for

tromskulturen. Hedvig ønsket heller en nyskaping av kulturen, ved at en ny kultur skulle vokse fram med trekk fra begge kulturer, samt nye fellestrekk:

«Det er en kultur der man trykker folk ned, og så skal du bare vente på at noen skal fortelle deg hva du skal gjøre. Jeg mener at i en sånn organisasjon kan du ikke ansette høyt kompetente mennesker. Jeg har jobbet mange forskjellige steder, men har aldri opplevd noe sånt som i TFFK».

For å beskrive kulturen i TFFK brukte en leder ordet «kulturkollisjon» mellom menneskene. Gustav sa: *«Vi burde vært oppmerksom på kulturene som skulle sammenslås. Jeg tror ikke vi har vært bevisst nok på at vi har hatt forskjellige kulturer».*

Fra første fysiske møte mellom avdelingene opplevde en gruppe ansatte fra Finnmark at de ikke «slapp til» i samarbeidet om å forme den nye organisasjonen med sine nye tromskolleger. En leder fortalte om store kulturforskjeller som fortonet seg som sterke politiske uttalelser fra enkelte ansatte, som gjorde at lederen måtte kreve at det ikke skulle diskuteres politikk i jobbsammenheng. Gustav hadde en teori om hvorfor han mente at subkulturer ble utviklet blant ledelsen:

«Etter sammenslåing var det absolutt subkulturer blant ledelsen. Vi brukte ikke nok tid til enhetsbygging, felles kultur og felles målsetninger i TFFK. Det er jo ikke tvil om at det på ledelsesnivå blir maktkamper om ansvarsfordeling og omorganisering, og ingen av oss hadde vel et ønske om å adoptere den andres organisasjonsstruktur».

Kirkhaug (2017 s.42) mener at en sterk og ønsket kultur kan oppfattes som noe personlig, en organisasjons *er*, dens identitet. Kulturen utvikler seg over lang tid og blir ofte til en «stivhengighet». Den sterke kulturen kan derfor stå i veien for systemiske organisasjonsendringer med mindre medarbeiderne også endrer seg. Det vil være viktig å inneha en kultur som er åpen for at endringer er en naturlig del av utviklingen i takt med samfunnets forventninger og behov, om en ønsker vellykkede endringsprosesser (Gauslaa, 2016a). Det er snakk om flere elementer når noen sammenslåingsprosesser mislykkes, men i forskningen er det stor enighet om at de kulturelle utfordringene og de menneskelige faktorene ikke blir tatt nok hensyn til (Bang, 2020: Jacobsen, 2018: Kirkhaug, 2017). Kulturen kan for mange ledere være vanskelig å se klart for seg, da den ofte er så innarbeidet i «organisasjonsveggene». Dermed kan en også glemme å ta hensyn til også de kulturelle endringene som skjer parallelt med de administrative (Kirkhaug, 2017). Kulturen

vil være så grunnleggende i organisasjonen, at den både kan være et hinder eller en «booster» til utviklings- og endringsprosesser, ifølge Kirkhaug (2017). Kultur – og subkulturkonflikter kan oppstå når to organisasjoner slås sammen. Negativt kan disse føre til splittelse blant personalet, egoisme og lukkethet, men kulturen kan også bidra positivt til en oppblomstring av økt fellesskap, omsorg, åpenhet og respekt (Kirkhaug, 2017; Bang, 2020).

Det er tydelig at informantene mente at det ikke var like enkelt å endre de uformelle strukturer som de formelle, og at det ikke ble tatt godt nok hensyn til kulturfaktoren. Kulturendringer er ofte langsomme og på et dypere nivå, fordi disse krever en resosialisering av ansatte, ifølge Jacobsen (2018). Den uformelle kulturen er et sterkere styringsverktøy for lederen i endringsprosesser enn de formelle strategiene, og det formelle er avhengig av det uformelle for å lykkes med endringer, ifølge Ravn (2017). Blir det ikke tatt hensyn til kulturen, faller endringsgrunnlaget bort. Inntrykket fra samtlige intervjuer er at man hadde en kulturkollisjon i endringsprosessene, at det fungerte dårlig å få til en integrering mellom en toppstyrt kultur og en kultur basert på flat struktur. Fra teorien kommer det fram at det vil være en naturlig balansegang mellom de formelle og uformelle strukturene i organisasjoner. Moderne organisasjoner vil hele tiden prøve å være i balanse mellom det uformelle kulturelle og det formelle strategiske. Det må en bevissthet til, og legges arbeid i, å beherske begge deler (Christensen m.fl. 2021; Wennes, 2016).

4.6 Oppløsningen av Troms og Finnmark

I dette delkapittelet presenteres empirisk drøfting omkring kriterie 3 tilknyttet problemstillingen, om hvilke tanker informantene har gjort seg om tiden fram mot oppløsning av storfylket.

Det er i mars 2022 vedtatt at TFFK formelt vil oppløses 1. januar 2024. Et par uker før intervjuene skulle gjennomføres, ble det gjort en funksjonell oppdeling av fylkene som betyr at de må samarbeide parallelt for å ivareta tjenestene, men TFFK har ikke lengre en felles administrativ ledelse. Oppdelingen gjør at de ansatte må forvente å stå i flere organisasjonsendringer i tiden framover. På bakgrunn av denne forventningen ble det viktig å spørre informantene om hvordan de ser på tiden framover mot år 2024.

Sarah mente det ville bli høyere grad av autonomi fremover: *«Vi har fått en del nye oppgaver vi må sette oss inn i, så det er jo litt stress, men det føles bra, for nå har vi mulighet til å styre det selv og tilpasse oss vårt behov».*

Trond sa: *«tiden fremover er todelt. Om du tenker på det følelsesmessige så er det mange som er fornøyd med oppsplitting, men om du tenker på det faglige og det administrative så er det nok motsatt».*

Ola mente at Finnmark måtte fokusere spesielt på å få til to ting framover: *«Hovedfokuset er å få divisjonen til å bli en organisasjon med en felles kultur, og få ledergruppen til å samarbeide godt».* Gustav uttrykte seg med et glimt i øyet:

«Det blir nok en prosess og litt kamp om hvordan nye Finnmark skal se ut, vi har til nå vært mer opptatt av Troms». Nå blir vi nok å se mer av de subkulturene innad, men spesielt ledelsen er mye mer målrettet nå når de har fått ansvar for «sitt eget» igjen».

Flere informanter delte tanker om tidsrammen for oppløsning framover, og deres medvirkning og involvering i prosessene. Sarah tenke at det var bedre tid framover i forhold til i sammenslåingen: *«Vi har i hvert fall bedre tid som kan sikre at vi klarer å levere».*

Gustav så på tid som en viktig faktor: *«Det er viktig å være i forkant, det har vi lært. Vi slo oss sammen på rekordtid, jeg håper ikke vi må skilles på rekordtid».*

En informant mente svekket tillit fra tidligere og følelsen av lite involvering framover ikke var positivt: *«Vi har jo startet litt med oppløsningen nå og det er synd å si det, men vi ser allerede etter kort tid at prosessen hemmes av mistillit. Man har ikke tro at man får delta på ekte medvirkning fra politisk».*

En annen informant nevnte også involveringen som en faktor:

«Vi er der nå at vi fikk et hastvedtak fra Fylkesrådet som sa vi skulle geografisk dele organisasjonen snarest mulig, så da ser vi kanskje at det som skjedde i forrige runde med sammenslåing kanskje holder på å skje igjen.. Dette ble ulikt fulgt opp av lederne i TFFK, og flere ledere føler de ikke har fått lov å medvirke nok».

Under intervjuene nevnte jeg begrepet reversering om oppdelingsprosessen framover. Flere informanter korrigerer meg og sa at de er bevisste på begrepsbruken rundt prosessene. Ola sa:

«Du nevnte innledningsvis ordet reversering, og det er kanskje det ordet jeg frykter mest. Hvis vi reverserer, går vi tilbake til Finnmark fylkeskommune anno 2019. Vi har ikke fått nye oppgaver, men forventningene fra omgivelsene våre er høyere enn vi presterte da, og utfordringene er større».

Trond var også bevisst på begrepsbruk: «*Du kaller det jo ordet reversering, men det ordet liker jeg ikke. Vi skal oppløses i «nye Troms» og «nye Finnmark», fordi det er jo noen ting vi har lært, som har fungert, som vi skal ta med oss*».

Hedvig uttrykte:

«Vi skal ikke tilbake til det gamle. Det må være annerledes og en ny Finnmark fylkeskommune. Vi har mye av de samme oppgavene som andre fylker, men med betraktelig færre mennesker. Det jo i tillegg alle disse småkommunene som vi er nødt til å samarbeide med på en bedre måte enn vi har lyktes med før».

Gustav reflekterte over tiden framover: «*Mange har gått noen runder i «hva ønsker vi at Finnmark skal være»? vi skal ikke bare holde hodet over vannet med daglig drift videre fremover. Vi ser hvor liten vi i realiteten er og sårbare på kompetanse*».

Oppsummert ser man at informantene ser fram til oppløsningen av fylket. Samtidig ser noen negative tendenser der det ikke blir tatt hensyn til faktorer som bør være til stede i godt fungerende endringsprosesser. Flere nevner at *tidsperspektivet* og *involvingen* av mellomledere og ansatte ikke blir tatt godt nok hensyn til i nåværende prosesser, og informantene er opptatt av å jobbe mot og ivareta disse faktorene fremover Elementet «tid» har vært underkommunisert i arbeid om organisasjonsendring, ifølge Jacobsen (2018), og for mange er kanskje tidsperspektivet så åpenbart at det ikke vektlegges i større grad. En tendens ved store organisasjonsendringer er at det nettopp skapes et tidspres der avgjørelser må tas på kort varsel, som gjør at ledere inntar en mer hierarkisk rolle og tar toppdrevne avgjørelser uten å involvere de ansatte. (Jacobsen, 2018).

Informantene er opptatt av bygge en positiv kultur og gode relasjoner framover mot det nye *Finnmark*. To informanter kommenterte at jeg brukte ordet reversering om oppløsningsprosessen mot år 2024. De understreker at Finnmark må bli noe annet enn det har vært tidligere. De ser på tidligere Finnmark som mer sårbar, og de har lært mye av prosessene som de har stått i.

4.7 Oppsummering av hovedfunn

Ved å sammenholde de fem nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser med empirien, er noen funn fremtredende.

Hovedfunn er at informantene mener det ble tatt for lite hensyn til de uformelle strukturene i organisasjonen. Kultur, involvering i endringene og tidsperspektivet blir spesielt nevnt. Informantene er opptatt av at kulturen må ivaretas for å få til en god oppløsning av fylkene, samt i utviklingen av «nye Finnmark». Empirien viser at involveringen av de ansatte og enkelte ledere ikke fungerte optimalt. Den smale tidsrammen ga et dårlig grunnlag for å lykkes med endringsoppgavene.

I starten var flere informanter spente og motiverte for endringene som skulle komme. Noen var bekymret. Kommunikasjonen om prosessene fungerte godt enkelte steder, særlig innad i avdelingene. Medarbeiderinvolveringen var god på det lavere nivå i organisasjonen, men spesielt mellomlederne fikk lite informasjon å formidle ut til ansatte de hadde personalansvar for. Det var ønskelig at toppledelsen - særlig politisk nivå, hadde kommunisert mer åpent og gitt tilstrekkelig informasjon nedover i organisasjonen. Dette ville kunne begrenset uroen som opplevdes på enkelte avdelinger. Ledere opplevde at ansatte viste aktiv motstand til endringene. Noen viste passiv motstand, mens andre viste mer en bekymring over egen rolle, eller over at Finnmark skulle miste arbeidsplasser og ansvarsområder framover. Ifølge informantene ble det tatt for lite hensyn til alle disse uformelle elementene. Dette bidro til at flertallet ikke opplevde endringsprosessene som vellykkede.

Om vi flytter blikket mot de formelle strukturene, som mål, profesjonelt faglig samarbeid og oppgavehåndtering, gir informantene ganske entydige svar om at disse elementene fungerte godt - *spesielt* i nye Troms og Finnmark fylke. Samtidig var ikke alle fornøyde med det de omtalte som en mer lukket og hierarkisk organisasjonsstruktur.

En kan jobbe *dag og natt* for å få i havn de formelle strukturene under et høyt tidspress, men å forholde seg til de kulturelle aspektene på samme måte er vanskeligere. De sitter ofte dypere (Jacobsen, 2018; Bang, 2020; Gauslaa, 2016a). For informantene har det mellommenneskelige samspillet hatt like stor, om ikke større verdi for organisasjonen enn de formelle strukturene.

5 Avslutning

Formålet med denne masteroppgaven har vært å finne ut hvordan ledere i Finnmark har opplevd og håndtert fylkessammenslåingen. I kvalitative intervjuer ble lederne stilt spørsmål om tiden rundt fylkessammenslåingen og refleksjoner om tiden mot oppsplitting. De empiriske funn ble i analysen sett i lys av beskrevne nøkkelfaktorer for vellykkede endringsprosesser. I dette kapittelet struktureres avslutningen i to deler, etter forskningsspørsmålene som ble stilt innledningsvis i oppgaven. Avslutningsvis kommenteres synspunkter omkring videre forskning.

5.1 Nøkkelfaktorer betydning for prosessene

Etter gjennomgang av litteratur og transkriberingen var gjennomført, laget jeg en modell for hva som skal til for å få til vellykkede endringsprosesser. Det finnes ingen allmenn oppskrift for hvordan den unike organisasjonen bør gjennomføre endringer. For å lykkes med endringsprosesser i offentlige organisasjoner er det helt avgjørende at man i forkant planlegger *hvordan* man skal gjennomføre endringen. Jeg vurderer at en må forholde seg veldig bevisst til samtlige av de fem faktorene for å øke sannsynligheten for å lykkes.

Lederne har vært i en særegen situasjon de siste årene. Det har vært krevende å være leder i en organisasjon når en deltar i sammenslåingsprosesser, og samtidig få vite at det planlegges en oppløsning. I sammenslåingsprosessen ble det tatt for lite hensyn spesielt til nøkkelfaktorene tid, involvering og kultur. Involvering krever som kultur, oppfølging over en lengre tidsperiode. En må være bevisst på at det tar tid å endre en organisasjonskultur. Det vil være svært mye vanskeligere å raskt endre kulturen enn rent formelle strukturer. Kulturen sitter dypere i menneskene, og spissformulert er kultur ofte hovedårsaken til at endringsledelse er vanskelig (Jacobsen, 2018; Gauslaa, 2016b).

5.2 Tanker om tiden frem mot fylkessammenslåing

Informantene hadde mange tanker om både sammenslåingen og den kommende oppsplittingen. Det er åpenbart at de har tatt lærdom av de siste årene. Refleksjonene om reverseringsbegrepet er viktige. Finnmarkslederne påpekte at de ikke ønsker en reversering av fylket, men et *nytt* Finnmark fylke.

Til sist kom det fram at det så langt ikke har vært avsatt tid til å gjøre en grundig evaluering av endringsprosessene. Dette er noe informantene mine har savnet, og ser nødvendigheten av. Ifølge endringslitteraturen ser vi at det er helt vesentlig å evaluere prosesser.

5.3 Videre forskning

Jeg ønsket å ha med medarbeiderundersøkelser gjort i Finnmark og Troms før og etter sammenslåing for å styrke mine datafunn. Som nevnt var ikke dette mulig, men medarbeidernes erfaringer bør også forskes på. Ved å også inkludere administrativ- og politisk toppledelse, vil man kunne få et helhetlig bilde av prosessene. I forlengelse av denne oppgaven kunne det også være aktuelt å gjøre en følgeforskning på hvordan det arbeides med å utvikle Finnmark fylke fremover mot 2024.

6 Referanseliste

- Andersen, S.S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bang, H. (2020). *Organisasjonskultur*, (5.utg.), Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnå, H., Morskogen, T.A. & Uvsvakk, N. (2018). *Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 59(2), 180-200. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-291X-2018-02-03>
- Cartwright, S. & McCarthy, S. (2004). *Developing a framework for cultural due diligence in mergers and acquisitions: Issues and ideas*. I G.K. Stahl & M. Mendenhall (red.): *Merges and acquisitions: Managing culture and human resources*. Palo Alto: Stanford University, Stanford Business Books.
- Christoffersen, L., & Johannessen, A. (2012). *Forskningsmetode for lærerutdanningene*. Abstrakt Forlag.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægroid, P., Roness, P., & Røvik, K. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cole, Nicki Lisa, Ph.D. (2018, July 22). *Understanding the School-to-Prison Pipeline*. Retrieved from: <https://www.thoughtco.com/school-to-prison-pipeline-4136170>
- Fellesnemnda (2019, 02. mai). *Valg av politisk styreform – overordna vurderinger; Utkast rapport fra fellesnemndas underutvalg for politisk styreform sak 15/19*. Troms og Finnmark fylkeskommune. Hentet 13.04.22. <http://docplayer.me/136907731-Valg-av-politisk-styreform-overordna-vurderinger.html>
- Gauslaa, D. (2016a, 2.august). *Lederskap*. Oslo Business forum. <https://www.obforum.com/lederskap/6-tips-for-a-lykkes-med-endringsprosesser>
- Gauslaa, D. (2016b, 3.august). *Endringsledelse er vanskelig av kun én årsak*. Oslo Business forum. <https://www.obforum.com/lederskap/endringsledelse-er-vanskelig-av-en-arsak>
- Goldstein, J. (1994). *The unshackled organization: Facing the challenge of unpredictability through spontaneous reorganization*. CRC Press.
- Hagen, T. P., Knudsen, J. P., Fimreite, A. E., Hansen, G. S., Hjortland, C., Eriksen, T. & Ludvigsen, S. (2018). *Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalget. Hentet 17.04.22. [Regjeringen.no](http://regjeringen.no).
- Hamran, T. (2020). *Herre i eget hus – Finnmark fylkeskommune 2010-2019*. Eget forlag.
- Hennestad, B.W. & Revang, R. (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring – fra plan til praksis*. (3. utg.) Universitetsforlaget.
- Irgens, I.J. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Akademisk Forlag.
- Jacobsen, D. I.J., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kirkhaug, R. (2017). *Endring – organisasjonsutvikling og læring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Kommuneproposisjonen 2018*. (Prop. 128 S (2016-2017)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-s-20162017/id2552727/sec3>

KPMG (2020). *Dealwatch*. Amsterdam: KPMG.

Kvale S & Brinkmann S., (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk.

Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Det Kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement. <https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

NRK (2018, 16.mai). *Folkeavstemningen i Finnmark: 87 prosent stemte nei*. Hentet 01.05.22: https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/folkeavstemningen-i-finnmark_-87-prosent-stemte-nei-1.14051393

NRK (2022) Gir klarsignal til fylkesdeling fra 2024. Hentet 12.05.22: https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/gir-klarsignal-til-fylkesdeling-fra-2024-1.15964616?fbclid=IwAR3iNai3HDDTUQOp0c3_jxVmdlU44ILKDQEIQQZG-9lh3kd0inkLKFw_w9c

Ravn, J.E. (2017). *Ansvarskompetanse: Produktivitets- og innovasjonsfaktor i virksomheter med høy involvering*. SINTEF Teknologi og samfunn: Trondheim.

Ringdal, K. (2001) *Enhet og mangfold*. (2.utg.). Fagbokforlaget.

Rønold, I. (2018, 26.juni). *Ekspert tviler på at en sammenslåing av Troms og Finnmark vil vare særlig lenge*. Fri Fagbevegelse. <https://frifagbevegelse.no/aktuell/ekspert-tviler-pa-at-en-sammenslaing-av-troms-og-finnmark-vil-vare-sarlig-lenge-6.158.564976.801287e203?msclkid=f6aedfd9c22611ec98f0e2830891baa8>

Saxi, H.P. (2015). *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?* Universitetet i Nordland.

Solbakk, M. (2008, 30. august). *Fraråder lokal parlamentarisme*, Universitetet i Tromsø. Hentet 13.04.2022: <https://forskning.no/uit-norges-arktiske-universitet-valg-partner/frarader-lokal-parlamentarisme/972107>

Statsministerens kontor. (2021, 14. oktober). (2021-2025). *Hurdalsplattformen - for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. Publisert. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

Stortinget (2017, 8.juni). *Møtetreferat* (08.06.17). Hentet 17.03.22: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2016-2017/refs-201617-06-08.pd>

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget.

Vebostad, Å. (2013). *Hva nå, fylkeskommune?* PhD. Universitet i Tromsø. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5554/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Wennes, G. (2016). *Ledelsens sanne ansikt*. Fagfellevurdert, 2/2016, s.22-27.

Intervjuguide

Bakgrunnsinformasjon

- Navn/tittel:
- Hvordan ser en typisk arbeidshverdag ut?
- Hvilket ansvar du har på leder/-fylkesnivå?
- Hvor lenge har du vært ansatt som leder i TFFK?

Sammenslåingsprosesser Troms og Finnmark

- Hvordan ble sammenslåingen formidlet til og forstått av deg/ dine medarbeidere?
- Hvordan var deltakelsen og involveringen i endringsprosessene for deg og dine ansatte i tiden TFFK ble offisielt sammenslått?
- Følte du avdelingen din/du hadde forståelse og aksept for endringene?
- Hva tenkte du ville bli endret på avdeling, som naturlig konsekvens av sammenslåing?
- Har endringsprosessen til nå påvirket:
 - ... arbeidsmiljø/ kultur/identitet
 - ... mål og verdier
 - ...lederrollen
 - på din avdeling i noen grad?
- Var det noen forskjeller mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen?
- Hvordan har dere løst oppgaver/samarbeidet med Vest?
- Har du opplevd «motstand»/ «endringsvillige» medarbeidere?
- Er det noe spesielt som har vært positivt/negativt med sammenslåingen?
- Er det endringsprosesser du tenker burde vært løst annerledes? Hvordan?
- Hva tenker du god/vellykket endringsledelse handler om?
- Er det noen prinsipper du tenker er sentrale for å få til gode endringsprosesser generelt? Manglet noen av disse?

Oppløsning av fylket er formelt fra 01.01.24.

- Hvordan ser du for deg de neste to årene framover som leder?
 - Hvilke prosesser tror du blir gjeldende?
 - Hvordan ser du for deg kultur/arbeidsmiljø/mål/oppgaver?
- Hvordan vil du /dine ansatte bidra til reversering av fylkene i praksis?
- Er det noe spesielt negativt/positivt, du tenker kan være en konsekvens av reverseringen?

Avslutning

- Noen mer du tenker bør nevnes i forbindelse med intervjuet?

Er du leder i Finnmark, og vil delta i et forskningsprosjekt om sammenslåingsprosessen av Troms og Finnmark fylke?

Masterprosjekt i forbindelse med MPA i Organisasjon og ledelse for offentlig sektor
/v Norges Arktiske Universitet – UiT
Student: Tonje Karlsen
Veileder: Professor Hilde Bjørnå, UiT

Bakgrunn for prosjektet

Jeg er student på MPA i ledelse for offentlig sektor og er i gang med den avsluttende masteroppgaven. Masteroppgavens midlertidige tittel er «*Hvordan har ledere i Finnmark opplevd og håndtert endringsprosessene før og under fylkessammenslåing?*» Som deltaker i prosjektet vil du dele erfaringer i tiden før og under sammenslåingsprosessen mellom Troms og Finnmark fylke (årene mellom 2015-2021). Videre snakker vi om dine tanker om tiden fra nå og til 2024 med tanke på oppløsning av storfylket.

Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er å løfte fram hvordan du som administrativ leder lokalisert i Finnmark har opplevd å stå i endringsprosessene tilknyttet fylkessammenslåingen. Jeg ønsker å få innsikt i arbeidet med endringsprosesser og hvordan arbeidshverdagen har vært i tiden rundt sammenslåing og fram mot oppsplitting av Troms og Finnmark fylke. Jeg vil ta opp temaer som arbeidsmiljø, lederrollen og strukturendringer, involvering, kultur og lignende. Målet er å skape innsikt i de elementene som er sentrale i store og kompliserte endringer i offentlige organisasjoner, og hva som skal til for å øke sannsynlighet for å lykkes med endringer i store organisasjoner.

Deltakelse i prosjektet

Jeg ønsker å intervju administrative ledere lokalisert i Finnmark, ved Troms og Finnmark fylke innenfor tidsrommet 2015-2021. Det tenkes at hvert intervju tar ca. 1 time. Det vil være fleksibelt når og hvor intervjuet skal foregå, dette avtaler vi sammen. Jeg kan møtes i Tromsø/Alta og omegn, og er åpen for intervju over Teams.

Det er frivillig å delta i prosjektet

Du står fritt til å trekke ditt samtykke, også i etterkant av intervjuet. Du trenger ikke å oppgi grunn. Dersom du velger å trekke deg fra prosjektet vil ikke opplysningene du har gitt bli brukt. Ta kontakt gjennom opplysninger på neste side om du ønsker å trekke deg.

Hvordan ivaretas ditt personvern?

Alle opplysningene du gir vil bli behandlet konfidensielt, og informasjonen vil anonymiseres. Det vil bli gjort lydopptak av intervjuet for transkribering. Denne informasjonen vil bare undertegnede som forsker ha tilgang til. Jeg som forsker forplikter å bevare taushet om alle opplysninger som jeg mottar. Alle personopplysninger og opptak vil bli slettet når prosjektet er avsluttet, og vil bare være tilgjengelig i masteroppgaven som anonymisert og bearbeidet materiale. Prosjektet forventes å avsluttes mai 2022, og senest 30.12.22.

Prosjektet er meldt inn til NSD - Norsk senter for forskningsdata AS gjennom Norges Arktiske Universitet – UiT. NSD har godkjent at prosjektet er i samsvar med personregelverket.

Ønsker du å delta i prosjektet?

Hvis du ønsker å la deg intervjuet i prosjektet, har spørsmål eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter som er beskrevet i dette informasjonsskrivet, ta kontakt med:

- Tonje Karlsen, e-post:
- Norges Arktiske Universitet, UiT, ved seniorrådgiver Hanne C. Gabrielsen, e-post: hanne.gabrielsen@uit.no
- Norges Arktiske Universitet, UiT ved veileder Hilde Bjørnå, e-post: hilde.bjorna@uit.no

Med vennlig hilsen,

Tonje Karlsen

VEDLEGG 3 – SAMTYKKESKJEMA

Samtykkeskjema i forbindelse med deltakelse som informant i masterprosjekt.

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet om sammenslåingsprosessen av Troms og Finnmark fylke. Jeg har lest det tilhørende informasjonsskrivet om bakgrunn og formål for prosjektet, hva det innebærer å delta i prosjektet, og taushetsplikten som forskeren forplikter seg til som student ved Norges Arktiske Universitet. Opplysningene blir lagret fram til prosjektslutt som forventes å være mai 2022 og senest 30.12.22.

- Jeg samtykker til deltakelse i intervju.
- Jeg samtykker til at anonymiserte opplysninger kan publiseres.

.....
Navn (blokkbokstaver)

.....
Signert av informant/ dato

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

932957

Prosjekttittel

Hvordan har ledere i Finnmark opplevd endringsprosessene før og under fylkessammenslåing

Behandlingsansvarlig institusjon

UiT Norges Arktiske Universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Hilde Bjørnå, [REDACTED]

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Tonje Karlsen, [REDACTED]

Prosjektperiode

08.03.2022 - 01.07.2022

Vurdering (1)**24.02.2022 - Vurdert med vilkår**

Personvern tjenester har vurdert at personvernulempen i denne studien er lav. Du har derfor fått en forenklet vurdering med vilkår.

HVA MÅ DU GJØRE VIDERE?

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Når du har gjort dette kan du gå i gang med datainnsamlingen din.

HVORFOR LAV PERSONVERNULEMPE?

Personvern tjenester vurderer at studien har lav personvernulempe fordi det ikke behandles særlige (sensitive) kategorier eller personopplysninger om straffedømmer og lovovertrедelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Dette har vi vurdert basert på de opplysningene du har gitt i meldeskjemaet og i dokumentene vedlagt meldeskjemaet.

VILKÅR

Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører datainnsamlingen i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet
2. At du følger kravene til informert samtykke (se mer om dette under)

3. At du laster opp oppdatert(e) informasjonsskriv i meldeskjemaet og sender inn meldeskjemaet på nytt.
4. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser
5. At du følger retningslinjene for informasjonssikkerhet ved den institusjonen du studerer/forsker ved (behandlingsansvarlig institusjon)

KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE

De registrerte (utvalget ditt) skal få informasjon om behandlingen og samtykke til deltakelse. Informasjonen du gir må minst inneholde:

- Studiens formål (din problemstilling) og hva opplysningene skal brukes til
- Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig
- Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- Når behandlingen av personopplysninger skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring
- At du behandler opplysninger om den registrerte (utvalget ditt) basert på deres samtykke / At du behandler opplysningene om dine deltagere basert på deres samtykke
- At utvalget ditt har rett til innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi)
- At utvalget ditt har rett til å klage til Datatilsynet
- Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder)
- Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud

Ta gjerne en titt på våre nettsider og vår mal for informasjonsskriv for hjelp til formuleringer:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/sjekkliste-for-informasjon-til-deltakerne/>

Når du har oppdatert informasjonsskrivet med alle punktene over laster du det opp i meldeskjemaet og trykker på «Bekreft innsending» på siden «Send inn» i meldeskjemaet.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

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

PERSONVERNTJENESTER SIN VURDERING

Personverntjenester sin vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges.

LOVLIG GRUNNLAG

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

PERSONVERNPRINSIPPER

Forutsatt at vilkårene følges, vurderer Personverntjenester at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet, vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og dataportabilitet (art. 20).

Forutsatt at informasjonen oppfyller kravene i vilkårene nevnt over, vurderer Personverntjenester at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

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

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

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

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra Personverntjenester før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)