



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for samfunnsvitenskap

Senja 2020 – ny kommune fra 1/1-2020

En kvalitativ beslutningsteoretisk studie om hvordan designe en ny organisasjon med utgangspunkt i sammenslåingen eller virksomhetsoverdragelse av fire kommuner.

Gunn Tove Ribe

Masteroppgave i organisasjons – og ledelsesvitenskap STV3901 november 2020



Forord

Tiden for avslutning av mastergraden er ved veis ende og veien frem til dette har vært lærerik, givende, spennende, sosialt og til tider slitsomt. Masteroppgaven har jeg sett på som en oppsummering av den kunnskapen som har kommet til gjennom studiet og har gitt meg mye å tenke på gjennom hele denne prosessen. Det å endelig kunne levere et ferdig produkt gir en følelse av motivasjon til å bruke kunnskapen videre i arbeidslivet. Til tider har det virket som et fjernt mål men ved hjelp av indre motivasjon til å stå på videre har det gått fint.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Kjell Arne Røvik for all den kunnskap du omgir deg med og gladelig deler. Du har motivert, gitt store mengder konstruktiv tilbakemelding, kommet med gode råd, ideer til perspektiver og vært en inspirator. Takk!

Mine medstudenter i kraft av samhold der vi har dratt hverandre med gjennom ulike faser har vært ensidig positivt. Faglige innspill og sosiale tilstelninger har vært gode momenter på veien. Dere fortjener en stor takk.

Og takk til alle som har bidratt med empiri til min studie, ansatte i nye Senja kommune og prosjektet Senja 2020, dere har villig delt informasjon og erfaringer gjennom denne tiden slik at jeg har kunnet gitt svar på mine problemstillinger.

Jeg vil også takke Gro Kvåle som helt innledningsvis kom med konkrete råd til metodisk tilnærming.

Ordtelling: 34650 i kjernetekst.

Tromsø 01. november 2020

Gunn Tove Ribe

Sammendrag

Denne avhandlingen handler om hvordan et design av en helt ny organisasjon skapes som et sluttresultat av sammenslåingen mellom de fire kommunene Lenvik, Torsken, Tranøy og Berg. Hensikten med studien er å belyse hvordan deler av prosessen frem til en helt ny organisasjon ser ut og hvordan designergjærningen kommer til syne gjennom beslutninger som tas underveis. Å designe en ny kommune som samtidig er en virksomhetsoverdragelse synes å være en kompleks prosess. Kvalitativ metode benyttes i studien og designet av nye Senja kommune kommer frem gjennom møtoreferater, observasjoner i møter, intervjuer, tilgjengelige dokumenter som offentliggjøres gjennom nettsiden Senja2020. Gjennom en kvalitativ casestudie har jeg sett på prinsippene for organisering; klient, territorium, sektor og prosess. Prinsippene analyseres ved hjelp av beslutningsmodellene den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen. Jeg har i avhandlingen forsøkt å få svar på følgende problemstilling:

«Hvilke design har man valgt på administrasjonen for den nye sammenslåtte Senja kommune – og hva kjennetegner de beslutningsprosesser som har ledet frem til det valgte designet?»

Den nye kommunen Senja kommune skal være på plass fra 1/1-2020. Prosessen med sammenslåingen startet oktober 2016 som følge av regjeringens mål å styrke lokaldemokratiet og dermed gjennomføre en kommunereform. Målet er å få større og mer robuste kommuner med tilhørende økt makt og myndighet. Kommunestyrene i Lenvik og Tranøy vedtok i oktober 2016 å søke om kommunesammenslåing (Senja2020, u.å.). Imidlertid søkte også kommunene Berg og Torsken i januar 2017 om inntak til den nye kommunen. Ny intensjonsavtale vedtas på bakgrunn av dette i april 2017. Fellesnemda leder prosessen og er styringsgruppe for hele prosjektet mens prosjektet Senja 2020 har egne prosjektansatte som leder prosessen frem. Prosjektet deles opp i mindre delprosjekter og Fellesnemda har ansvar for sikring av nødvendig samordningen mellom nåværende kommuner. Prosjektledelsen bruker styringsdokumentet som bygger på intensjonsavtalen utarbeidet av Fellesnemda som grunnlag gjennom hele prosessen. Styringsdokumentet peker ut retningen og angir omfanget av prosjektet og benyttes som redskap for samarbeidet mellom fellesnemda og prosjektledelsen.

Innholdsfortegnelse

1	KAPITTEL 1 INNLEDNING	1
1.1	Teoretisk forankring	2
1.2	Problemstilling.....	4
1.2.1	Om valg av problemstilling.....	5
1.3	Avhandlingens struktur.....	6
	KAPITTEL 2 BAKGRUNN OG KONTEKST	8
2.1	Kommunereformen 2017	8
2.2	Prosjektet Senja2020	10
2.3	Forskningsfeltet	13
	KAPITTEL 3 TEORETISK RAMMEVERK	16
3.1	Prinsipper for organisering	18
3.1.1	Territoriell	19
3.1.2	Klient.....	20
3.1.3	Sektor	21
3.1.4	Prosess.....	23
3.1.5	Forventninger til funn.....	24
3.2	Beslutningsteori.....	26
3.2.1	Strømperspektivet.....	26
3.2.1	Den rasjonelle modellen.....	27
3.2.2	Forhandlingsmodellen.....	29
3.2.3	Garbage-can modellen.....	31
	KAPITTEL 4 METODE OG FORSKNINGSDESIGN.....	34
4.1	Valg av design og metode	34
4.2	Case-studie	35
4.2.1	Utfordringer ved prosessanalyse	37

4.3 Datagrunnlag og fremgangsmåte	39
4.3.1 Observasjon	40
4.3.2 Dokumenter	41
4.3.3 Fokusgruppeintervju.....	41
4.4 Reliabilitet, validitet og overførbarhet	42
4.4.1 Reliabilitet	42
4.4.2 Validitet	43
4.4.3 Overførbarhet	44
4.5 Etske betraktninger.....	45
KAPITTEL 5 PRESENTASJON AV EMPIRI.....	46
5.1 Intensjonsavtalen	47
5.2 Territorielle prinsipp	47
5.2.1 Næringslivet	49
5.2.2 Samfunnsutvikling	51
5.2.3 Lokalisering ansatte.....	52
5.3 Klientprinsippet.....	53
5.3.2 Ungdom og rekruttering	54
5.4 Prosessprinsippet.....	57
5.4.1 IKT	59
5.5 Sektorprinsippet	61
5.5.6 Hovedutvalgsmodellen.....	61
5.5.7 Sektorinndeling i Senja	62
KAPITTEL 6 SENTRALE FUNN OG ANALYSE.....	65
6.1 Den rasjonelle modellen.....	65
6.2 Forhandlingsmodellen	69
6.2.1 Innplassering ansatte	70
6.2.2 Forhandlingsklima.....	73

6.2.4 Lokalisering ansatte.....	77
6.2.5 Sektor og prosess.....	78
6.3. Garbage-can modellen.....	80
6.3.1 IKT og prosesser	80
6.3.2 Klientprinsippet.....	81
6.3.3 Territoriell	82
6.4 Samspill mellom teoriene.....	84
6.5 Vertikal og horisontal arbeidsdeling	85
KAPITTEL 7 AVSLUTNING	89
7.1 Videre forskning.....	90
Litteraturliste	92
Vedlegg 1 Intervjuguide.....	95
Vedlegg 2 Oversikt over dokumenter Senja kommune	97
Vedlegg 3 Oversikt over informanter i utvalget.....	99
Vedlegg 4 Oversikt over møteobservasjoner	100
Vedlegg 5 Informasjonsskriv til informanter	102

1 KAPITTEL 1 INNLEDNING

«Senja – eventyret starter her»

«Senja – lyser i Nord»

«Senja – et hav av muligheter»

Dette er tre visjoner som ble foreslått som visjon til nye Senja kommune i arbeidsmøte i Fellesnemda den 21. november -18. Flere visjoner ble jobbet frem og diskutert innholdet i, mens disse ble vurdert som mest representative på et senere tidspunkt.

Masteravhandlingens tema er sammenslåingsprosessen av kommunene Lenvik, Berg, Tranøy og Torsken i Troms Fylke analysert gjennom beslutningsteoretiske perspektiver. Jeg vil belyse på hvilken måte organisasjonen designes ved hjelp av prinsippene for organisering; sektor, prosess, territorium og klient, og i løpet av denne prosessen se til hvordan organisasjonen får sin form. Fra 1.1.2020 blir de fire kommunene til en; Senja kommune.

Prosessen rundt sammenslåingen av Senja-kommunene startet oktober 2016 som følge av regjeringens kommunereform der målet om å styrke lokaldemokratiet står sterkest (Regjeringen, 2017). Kommunestyrene i Lenvik og Tranøy vedtok i oktober 2016 å søke om kommunesammenslåing (Senja2020, u.å.). Intensjonsavtale utarbeides, behandles og vedtas i etterfølgende måneder. Den nye kommunen skal etableres på bakgrunn av et likeverdig samarbeid mellom de eksisterende kommuner (Senja2020, u.å.).

Imidlertid søkte også kommunene Berg og Torsken i januar 2017 om inntak til den nye kommunen. Ny intensjonsavtale vedtas på bakgrunn av dette i april 2017 basert på den første intensjonsavtalen. Fellesnemda leder prosessen og er styringsgruppe for hele prosjektet. Prosjektet deles opp i mindre delprosjekter og fellesnemda har ansvar for sikring av nødvendig samordning mellom nåværende kommuner.

Ett av de store fokusområder nasjonalt fra regjeringens side er sammenslåinger av fylker og kommuner til større og færre enheter. Kommunereformen er et tiltak som ledd i å oppnå bedre velferd og et sterkere lokalsamfunn (Regjeringen, 2017). Målet er å få større og mer robuste

kommuner med tilhørende økt makt og myndighet. Kommunereformen danner et grunnlag for sterkere kommuner som kan ivareta velferdsoppgaver både nå og i fremtiden og sikre gode lokalsamfunn for innbyggerne.

1.1 Teoretisk forankring

Det teoretiske temaet for denne avhandlingen er prinsipper for organisering analysert gjennom beslutningsmodeller. Med utgangspunkt i de fire prinsipper for organisering; det funksjonelle prinsipp/sectorprinsippet, territorium, klientprinsippet og prosessprinsippet blir fokuset på koblinger til beslutninger gjennom tre beslutningsteoretiske modeller. Analysen baseres på den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen og garbage can-modellen som vil bidra til tolkningen av prosessene rundt designet av organisasjonen. Den rasjonelle modellen forstås ved at beslutninger gjøres på bakgrunn av klare og gitte mål (Enderud, 1976). Valgene er rasjonelle eller også det som kan oppfattes som fornuftig. Beslutningstaker har full oversikt og informasjon om alternativer og konsekvenser av disse og foretar rasjonelle valg. Forhandlingsmodellen viser seg der aktørene streber etter å få egne interesser besluttet. En kan også se det som strategisk posisjonering for gjennomslag av interesser knyttet til mål og virkemidler. Beslutningsprosesser preges av forhandlinger mellom parter med den hensikt å redusere usikkerhet slik at aktørene kan komme til en slags enighet om rette valg (Enderud, 1976). Forhandlinger er hovedbudskapet i denne modellen. Garbage-can modellen, eller den anarkistiske modellen, blir sett på som motvekt til den rasjonelle modellen. Modellen tar utgangspunkt i at organisasjoner fungerer på bakgrunn av dårlige definerte preferanser, de har løse samlinger av ideer som «flyter» (Enderud, 1976). Beslutninger gjøres tilfeldig og har ikke noen klar målstyring.

I prosessen med å bygge en organisasjon fra bunnen av står vi ovenfor oppgaven med å analysere alle arbeidsprosesser og arbeidsoppgaver gjennom å bestemme i hvilken gruppering de hører hjemme (Gulick, 1937). Enhver arbeidstaker blir preget av sin arbeidsposisjon gjennom hvilket prinsipp for organisering han eller hun tilhører. Ser vi på Gulicks (1937) fire typologier for organisering og starter med sectorprinsippet forstås det som at sektorene er delt etter hvilken funksjon eller oppgave de spesialiserer seg på.

Organisering etter sectorprinsipp innebærer en vektlegging av at organiseringen skal ivareta hensyn og spesifikke forhold knyttet til sektoren. Inndeling etter sector oppfattes gjerne og ofte

som en inndeling mellom de ulike fagretninger som eksempelvis utdanning, oppvekst, helse, samferdsel, stabsfunksjoner. Neste prinsipp; det territorielle (Gulick, 1937), henviser til inndeling av arbeidsoppgaver etter geografisk tilhørighet. Organiseringen innebærer at arbeidsoppgavene fordeles ut fra stedlig kjennskap og tilpasning. Et slikt prinsipp bør fremme et ansvar ovenfor det stedet og ivareta samordning og forankring av oppgavene innenfor det geografiske området som sektoren omfatter (Gulick, 1937). Spørsmålet er om man vil se klare geografiske mønstre etter at organisasjonskartet er tegnet. En slik inndeling fremmer helhetlig ansvar innenfor den enkelte region og må ivareta samordning og forankring av arbeidsoppgavene i den aktuelle region. Det tredje; prosessprinsippet innebærer at arbeidsoppgaver fordeles på faglig definerte funksjoner eller prosesser (Gulick, 1937). Eksempler på prosesser kan være opprettelse av spesialiserte enheter innenfor de ulike sektorene. Dette prinsippet benyttes gjerne innenfor samme sektor da en utnytter «stordriftsfordeler» ved at arbeidsoppgavene strømlinjeformes. Siste prinsipp klientprinsippet innebærer en oppgavedeling med utgangspunkt i at organisasjonen skal betjene bestemte målgrupper (Gulick, 1937). Dette skal sikre en enhetlig organisering overfor den aktuelle målgruppen og en likeverdig oppfølging av målgruppen uavhengig av geografi eller andre prinsipper for organisering. Typiske inndelinger kan være skillet mellom barn, unge voksne, voksne, eldre.

Valg av prinsipp kan være svært avgjørende for hvordan den nye administrasjonen kan komme til å fungere. Valg av prinsipp er også et valg om en bestemt type oppmerksomhet der fokuset rettes til de typer problemstillinger, løsninger, aktører og interessenter. Samtidig som valg av prinsipp innebærer fokus og retning, innebærer det frafall av andre hensyn.

Senja kommune er en stor kommune der man vanligvis vil ha bruk for alle fire prinsippene for organisering. Vil vi kunne se om prinsippene er avstemt i forhold til hverandre, hvilket eller hvilke prinsipp er overordnet, eller blir noen lite fokusert på. På samme tid kan det undersøkes om noen prinsipper kommer i konflikt med hverandre.

1.2 Problemstilling

Avhandlingens problemstilling er delt inn med ett hovedspørsmål og to forskningsspørsmål som er med på å forklare hovedspørsmålet.

Hvilke design har man valgt på administrasjonen for den nye sammenslåtte Senja kommune – og hva kjennetegner de beslutningsprosesser som har ledet frem til det valgte designet?

Forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner de beslutninger som har ført til det valgte designet på den nye Senja kommunes administrasjon?

Forskningsspørsmål 2: Hvordan koordineres og forenes ulike hensyn med referanse til de fire grunnprinsipper for spesialisering; sektor, prosess, territoriell og klient?

Den overordnede problemstillingen består av et stort spørsmål som vanskelig lar seg besvare konkret og entydig, og på bakgrunn av det legger jeg til to forskningsspørsmål. Forskningsspørsmålene vil være med på å belyse noen trekk ved utvelgelsesprosessen av de beslutninger som legges frem. De kan forklare hvordan og hvorfor prosessen utspiller seg slik den gjør. Forskningsspørsmålene starter med hvilke og hvordan og innehar en deling med en forklarende del og en beskrivende del. Den beskrivende delen av oppgaven undersøker designerprosessen ut fra en empirisk designermodell. Spesifikt handler den om hvordan de fire spesialiseringsprinsippene geografi, klient, sektor og prosess tar hensyn til hverandre i etableringen av en ny organisasjon. Analysen av designet belyses gjennom de overordnede teoretiske beslutningsperspektivene rasjonalitet, forhandlinger og garbage-can. Fra det rasjonelle perspektivet kan en forvente at ledelsen har stor autoritet, vurderer ulike alternativer til de ulike spesialiseringsprinsippene, kalkulerer med de mest sannsynlige effekter av å velge hver av disse, holder mulige effekter opp i mot hva som er de overordnede målsettingene for den nye organisasjonen – og foretar på dette grunnlaget et endelig valg av design – som så igjen fastholdes og implementeres. Ut fra forhandlingsmodellen, derimot, kan det forventes motstand og konflikter, alternative problem- og løsningsdefinisjoner – og der det vil kunne være konflikter, for eksempel i skjæringspunktet mellom de som ønsker seg en sektorbasert organisering, og de som ønsker seg en geografisk basert spesialisering. Garbage-can modellen vil oppfattes som rotete og uoversiktlig sett i forhold til de to andre modellene der en søker å gi anarkistiske beslutningsrammer en viss systematikk og forstås som en alternativ måte å takle usikkerhet og kompleksitet på. Flyten av deltakere, alternativer for problemer og løsninger er

som en søppelbøtte der en putter alt inn og roter det sammen for så å se hva som kommer ut av det. I denne modellen kan vi forvente at det ikke på noen måte er klart fokus til ett eller flere av spesialiseringsprinsippene og det vil være tilfeldig hvilket spesialiseringsprinsipp som velges og implementeres.

Jeg vil derfor i min avhandling se på om selve prosessen i designergjærningen faller sammen med det teoretiske fundament, og ikke om resultatet av prosessen til slutt blir gjennomført slik det var tenkt når tiden er inne for det. Senja kommune er planlagt å være operativt oppe fra og med 1.1.2020 og jamfør det ene av prosjektets resultatmål vil blikket i oppgaven her være rettet mot det; en helhetlig organisasjonsstruktur skal være på plass. Jeg bemerker meg at det sies helhetlig organisasjonsstruktur og dermed utløser det min interesse rettet mot designet av organisasjonen.

1.2.1 Om valg av problemstilling

Reformen om kommunesammenslåinger ble satt i gang juni 2014 (Regjeringen, 2017) og er en nasjonal reform der første fase er en frivillig lokal prosess. Fra Regjeringens (2017) nettside kan vi lese at det før reformen var 428 kommuner og det vil være 356 kommuner etter sammenslåingene som skal være gjennomført 1.1.2020. Initiativet er altså på nasjonalt nivå med oversettelse til de lokale kommuner som har vedtatt sammenslåingene. Senja kommune vil dermed være en av de aktuelle kommuner som har vedtatt å inngå i denne reformen. Temaet er svært aktuelt nå på bakgrunn av at vi er midt i prosessene ved designing av nye organisasjoner, eller nærmere nye kommuner. Etablering av nye organisasjoner er virksomhetsoverdragelser ved at det overføres mye av innholdet i de allerede etablerte kommuner overført til de nye kommunene.

Ved å se på hvordan en ny organisasjon designes vil fenomenet gjennom empirien vise hvordan teorien prøver å forklare og forstå det. Forskningsspørsmålene stiller spørsmål som er viktige i virkeligheten ved å se på type forklaringer empirien kommer frem til. Gjennom å stille noen utfordrende spørsmål vil avhandlingen min sette lys på den komplekse oppgaven det er å designe en organisasjon innenfor et gitt tidsrom. Hvor rasjonell er prosessen? Kom det til konflikter underveis? Vil man klare å koordinere alle hensyn? Holdes det en stø kurs frem til stabil organisering? Denne studien har fokus på det tidsrommet fra vedtaket er fattet frem til organisasjonen er i drift. Altså et relativt kort tidsperspektiv der det oppstår forventninger til at

de beslutninger som er tatt leder frem til en operativ organisasjon. Underveis i denne prosessen skal de fire gjeldende kommuner være i drift og bygging av den nye kommunen skal i minst mulig grad gå utover dagens drift (Senja2020, 2017).

Organisering av offentlig virksomhet vil sjeldent kunne følge bare ett av prinsippene, men har oftest gjenstander av flere eller alle prinsippene (Difi, u..å). Spesielt tydelig blir det på regionalt nivå der forvaltningen skal ivareta sentrale politiske vedtak og samtidig ivareta nødvendig samhandling med kommunal sektor og innbyggerne på lokalt nivå. Ofte har de trekk av organisering etter alle fire prinsippene (Difi, u..å.).

1.3 Avhandlingens struktur

I dette første kapitlet gir jeg en innledning i avhandlingens tema og bakgrunn for mitt valg av tema. Videre har jeg begrunnet avhandlingens problemstilling og to forskningsspørsmål. Forskningsspørsmålene vil ha betydning og være retningsgivende for både teoretisk tilnærming og metodisk tilnærming samt analysedelen. Jeg har også gitt en kortfattet innføring av det teoretiske utgangspunkt for min studie.

I kapittel to presenteres bakgrunn og kontekst rundt sammenslåingen av de fire Senja-kommunene og reformen de er en del av. Kapitlet inneholder også en kort redegjørelse av prosessen frem mot vedtak av sammenslåing og hvilke retningslinjer som ligger til grunn for designet av en ny organisasjon. Samt at jeg vil belyse litt hva som er av forskning rundt dette temaet.

I kapittel tre presenteres det teoretiske fundamentet til avhandlingen. Jeg vil se på teorien rundt det å designe en ny organisasjon og i sammenheng med beslutningsteori på hvordan det teoretisk sett kan utføres. Disse teorier vil være med på å danne grunnlaget for det videre arbeidet med å besvare forskningsspørsmålene. I tillegg vil jeg belyse to alternative teorier som også vil bli brukt for å besvare det første forskningsspørsmålet. Jeg vil også til sist i kapittel tre legge frem forventninger til funn fra forskningen.

Oppgavens metodiske tilnærming presenteres i kapittel fire. Her vil jeg gjøre rede for forskningsdesign, intervju og møteobservasjoner som metode og på hvilken måte datainnsamlingen foregikk. Til slutt kommer en presentasjon av styrker og svakheter ved den metoden jeg har valgt som ses i lys av avhandlingens validitet og reliabilitet.

Kapittel fem vil omhandle avhandlingens funn. Funnene presenteres etter de fire prinsipper for organisering sett i lys av forskningsspørsmålene.

I kapittel seks vil jeg gjøre en analyse av datamaterialet. Analysen gjøres i samsvar med avhandlingens teoretiske og analytiske fundament og de forventninger til funn som ble lagt til grunn i kapittel to.

Avslutningen er i kapittel sju. Her presenterer jeg slutninger rundt problemstillingen, samt komme med forslag til videre forskning. Jeg vil gjøre noen refleksjoner rundt min studie av det å designe en ny organisasjon – en ny kommune. Jeg vil også kommentere representativiteten og herav generaliserbarheten i min avhandling.

KAPITTEL 2 BAKGRUNN OG KONTEKST

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

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

2.1 Kommunereformen 2017

Forrige kommunereform i Norge fant sted tidlig på 1960-tallet. Vi må helt tilbake til Schei-komiteen som ble nedsatt i 1946 av Stortinget der hensikten med komiteen var utredning av muligheter for endringer i kommunestrukturen. Komiteen la fram tre innstillinger og arbeidet med innstillingene vare ferdig i 1962. Det som særlig er den viktigste konsekvensen var at antallet kommuner i Norge ble redusert fra 744 kommuner i 1957 til 454 i 1967. Schei-komiteen har det formelle navnet Kommuneinndelingskomiteen mens den har navnet etter komiteleder Nikolai Schei som da var fylkesmann i Sogn og Fjordane (Regjeringen, 2017). Siden da har forventinger og krav både fra befolkningen og sentrale myndigheter til omfang og innhold i kommunale tjenester utviklet seg (Regjeringen, 2017).

Antallet kommuner har vært relativt stabile de siste 50 år mens selve befolkningsstrukturen endret seg ved at flere har ønsket å bo i byer og tettbygde strøk. Utviklingen har vist seg i retning av at de minste kommuner blir enda mindre befolket mens de større kommuner har vokst. Parallelt med denne utviklingen øker også kommunenes ansvar og oppgaver ved utvidet tilbud til befolkningen og spesielt med hensyn til helse og sosiale tjenester.

Reformen som nå pågår har sin opprinnelse fra Solberg-regjeringen (Regjeringen, 2017) med mål om en mer robust kommunestruktur som vil sikre økt kompetanse og større faglighet i tjenestene til de enkelte kommunene. Ved sammenslåinger til større og mer robuste kommuner gis det økt makt og myndighet. Regjeringen mener de vil stå sterkere i håndteringen av nye velferdsreformer i fremtiden (Regjeringen, 2017) og vil kunne tilby likeverdige tjenester over hele landet. For eksempel i komplekse barnevernssaker, i ressurs- og kompetansekrevende saker og for bedre utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Av dette vil også behovet

for interkommunale løsninger reduseres ved at kommunene selv har kompetanse å tilby i så måte.

Kommunegrensene skal i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner (Regjeringen, 2017). Slike regioner legges frem som geografiske områder der reiseavstand mellom bosted og arbeidssted fungerer som indikatorer på forholdet knyttet til interne reiseavstander. Ifølge en rapport fra Kommunal- og regionaldepartementet (Regjeringen, 2017) fra 2002 er Norge i dette arbeidet blitt delt inn i 161 slike regioner der kommunene utgjør grunnenhetene for inndelingen. Her forsøkes det å etablere en ny geografisk inndeling for å begrense reiseavstander mellom bosted og arbeidsplasser. Inndelingen plasserer hele kommuner inn i regionene (Regjeringen, 2017) der en ser på forhold mellom pendling inn til et sentrum eller så kort reiseavstand mellom kommunene slik at pendling er gjennomførbart hver arbeidsdag. I størst grad er det større byer som er mottakere av arbeidstakere som pendler. Rapporten sier videre at bo- arbeidsmarkedsregioner (Regjeringen, 2017) ser pendling og reisetid i sammenheng der pendling er hovedkriteriet mens reisetid har vært justeringsgrunnlaget for sammenslåing til regioner. I denne rapportens inndeling foreslås Torsken og Berg til region Torsken/Berg mens region Lenvik består av kommunene Lenvik og Tranøy, samt Sørreisa og Dyrøy (Regjeringen, 2017). Kommunereformen som nå pågår gjenspeiler deler av denne rapportens utdrag gjennom geografiske inndelinger.

Utviklingen fremover tenderer til et forsterket behov for sterkere kommuner da det blir flere eldre yrkesaktive innbyggere. Kommunene må stilles sterkere til å møte krav til omstilling, være innovative og proaktive (Regjeringen, 2017), og utnytte ressurser i sektorene bedre. Offentlige oppgaver øker i kompleksiteten og innbyggere forventer mer av offentlig sektor. Utviklingen er økt fokus på at flere kommunale oppgaver må løses helhetlig og krever bidrag fra flere sektorer. Det er en sammenheng mellom tverrsektorielt samarbeid og fokus på sektorovergripende arbeidsoppgaver.

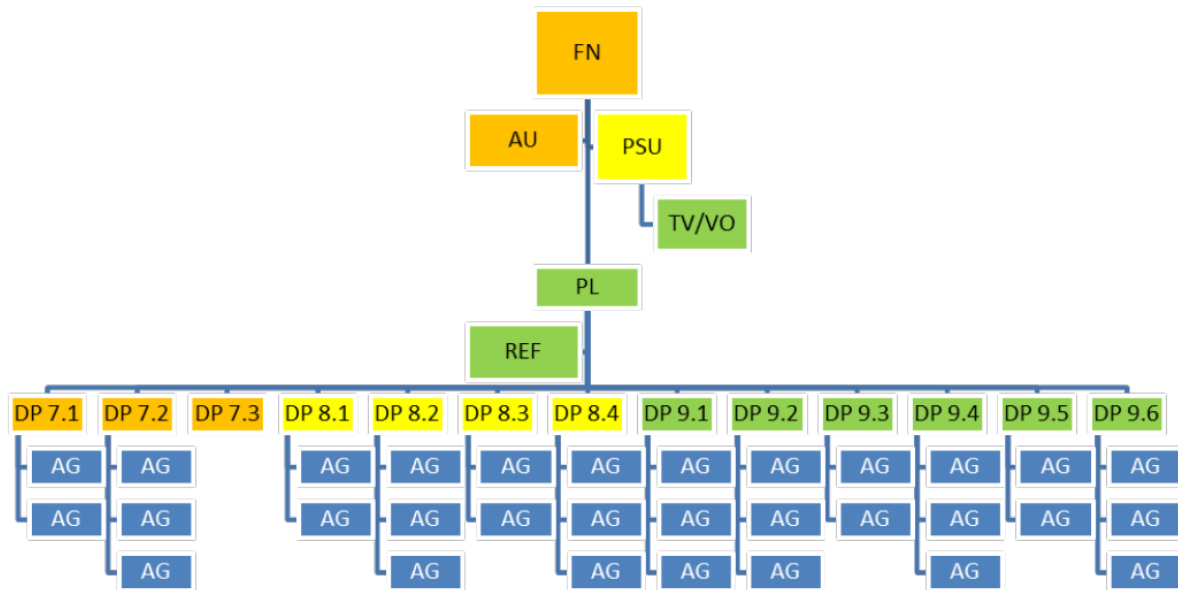
Sandefjord kommune blir sett på som en av foregangskommunene i reformen. 1.januar 2017 var denne kommunen etablert som et resultat av sammenslåing av Sandefjord, Andebu og Stokke. Kommunen har dannet en modell for prosjektgjennomføring som kan benyttes for andre fremtidige sammenslåinger mellom kommuner. Senja kommune har benyttet seg av eksempelet av hvordan de etablerte prosjektet med underprosjekter.

Lenvik kommune innfrir kriteriene for god kommunestruktur viser kommunenes utredning (ibid.). Fylkesmannen peker i tillegg på utfordringer med måloppfyllelse med hensyn til å være en bærekraftig og økonomisk solid kommune på grunn av høy lånegjeld og lavt disposisjonsfond, men vurderer det likevel til at kommunen klarer å nå målet fremover i tid. Torsken kommunen har vært i ROBEEK siden 2001 på bakgrunn av manglende økonomisk styring og kontroll. Kommunen er avhengig av omfattende interkommunalt samarbeid for oppgaveløsning. Fylkesmannen viser spesielt til områdene praktisk pedagogisk tjeneste, helsevern og barnevern der det er utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester i samsvar med fastsatte lovkrav. Kommunens egen utredning viser at den også på lengre sikt vil være avhengig av interkommunalt samarbeid. Noe av grunnen til dette er befolkningsnedgang og økt andel eldre innbyggere. Berg kommune utreder selv at det økonomiske handlingsrommet er godt mens de har utfordringer knyttet til blant annet kapasitet og kompetanse. Fylkesmannen konkluderer også her utfordringer med hensyn til bærekraftighet og økonomisk styrke og utfordringer med levering av likeverdige tjenester. Kommunen vil mangle fagkompetanse og får dermed økt behov for samarbeid med tjenester utenfor kommunens område. Samtidig øker andelen av eldre befolkning.

Samlet sett er Fylkesmannens tilrådning om at alle fire kommunene bør slå seg sammen tatt til følge av Kommunestyrene. Departementet støtter fylkesmannens vurdering om at interkommunalt samarbeid ikke vil være god løsning for videreutvikling på Senja. Departementet (Regjeringen, 2017) hevder at en sammenslåing samlet sett vil gi en mer bærekraftig kommune sentralt i fylket, gi et bedre tilbud til innbyggerne og bidra til positiv utvikling av næringslivet.

Senja 2020 ledes frem av nåværende prosjektleder Hogne Eidissen som går over til stillingen som Rådmann etter etableringen av den nye kommunen. Prosjekt har i tillegg tre medarbeidere som har sine arbeids- og styringsoppgaver gitt av intensjonsavtalen. Overordnet er det Fellesnemda som er styringsgruppe og leder hele arbeidet med å sikre nødvendig samordning mellom kommunene (Senja2020, 2018). Med utgangspunkt i intensjonsavtalen mellom de fire kommunene foreligger et styringsdokument som er retningsgivende for prosjektet som er prosjektledelsen og Fellesnemda. Jevnlige oppdatering av styringsdokumentet forutsettes etterhvert som prosjektet går inn i nye faser og ny informasjon foreligger.

Figuren under viser en oversikt over organiseringen av selve prosjektet Senja 2020:



Tegnforklaring:

FN = fellesnemnda, består av 22 representanter

AU = fellesnemndas arbeidsutvalg, 5 – 8 representanter

PSU = partssammensatt utvalg 5 + 5 der HVO og rådmenn har møte- og talerett

TV/VO = referansegruppe for tillitsvalgte og vernetjenesten, møteplass for alle HTV og HVO

PL = prosjektleder (rådmann) inklusive stab/støttefunksjoner

REF = referansegruppe for PL, består i første fase av ledergruppene i de samarbeidende kommunene, i andre fase av den nye rådmannens ledergruppe og rådmennene i de samarbeidende kommunene

DP 7.1 – DP 7.3 = politiske delprosjekt

DP 8.1 – DP 8.4 = sammensatte delprosjekt (politikk og administrasjon)

DP 9.1 – DP 9.6 = administrative delprosjekt

AG = arbeidsgrupper (ad hoc-utvalg) nedsatt av DP for utredninger av enkeltoppgaver

Prosjektet Senja 2020 har fire tidsmessige hovedfaser (Senja2020, 2018) der starten er fra 06.03.17 som kalles interimfasen og frem til Fellesnemnda formelt kan arbeide med Inndelingsloven i forhold til planlegging og utredninger. Fase to strekker seg fra mai 2017 til årsskiftet 2017/2018 og i denne fasen skjer «Organisasjonsbygging med utredning av struktur og tilsetting av prosjektleder/rådmann og toppledergruppe» (Senja kommune, 2018, s.4). Fase tre er frem til sommer 2019 der gjennomføring av delprosjekter, anskaffelser og

avtaleinngåelser er innholdet. Fase fire fra høsten 2019 til 31.12.19 er overgangsfase til ny kommune.

Styringsdokumentets kapittel 6 sier at utarbeidelsen av den nye kommunen skjer etter en demokratisk modell der Inndelingslova av 2001 legges til grunn for hvordan sammenslåingen skal gjennomføres. Fellesnemda opprettes som en felles nemd der deltakerne er formannskapene i de fire kommunene Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg. Fellesnemda har det overordnede ansvar for planlegging og gjennomføring mens det operative arbeidet utføres av en prosjektorganisasjon som er midlertidige ansettelser av 3-4 personer så lenge prosessen går med tillegg av Rådmann som er fast ansatt og samtidig prosjektleder. Prosjektleder innstiller den administrative organiseringen til Fellesnemda som behandler den.

2.3 Forskningsfeltet

Å utvikle et design av en ny organisasjon starter oftest med utforming av den formelle organisasjonsstrukturen som organiseres gjennom hierarkiet og på hvilken måte den formelle spesialiseringen er strukturert. Tidlig organisasjonsteori fokuserer på formell struktur som et redskap til å oppnå beskrevne formål gjennom fastsettelse av hvilke enheter og personer som forventes til å utføre de ulike arbeidsoppgavene (Berg-Sørensen et al, 2016). Formell struktur har til formål å gjøre handling forutsigbar gjennom standardisering og regulering. Adferd er altså styrt av klart formulerte regler, og at rollene i organisasjonen er definerte som uavhengige av de personer som besitter bestemte posisjoner.

I tillegg til design av formell struktur kan en spørre om det kan være andre mulige elementer i et design av organisasjoner. Formaliserte styringssystemer har blitt satset på i nyere tid (Røvik, 2017) der ett av de mest populære organisasjonskonsepter er balansert målstyring. Med balansert målstyring snakker en om måloppnåelse som en oppskrift på sentralisert og indirekte styring. Faktorer som er både finansielle og ikke-finansielle blir identifisert, registrert og målt og som bidrar til måloppnåelse i organisasjonen (Røvik, 2017). Men fremfor alt er et slikt system utformet som et redskap for den øverste ledelse.

Andre elementer kan være – og som et interessant spørsmål – kan bygging av organisasjonskultur være et design i utformingen av organisasjonen? Under den synlige overflaten eksisterer flere uformelle forhold skapt i samhandlingen mellom mennesker og som stadig finner sted i alle organisasjoner (Jacobsen, 2016). Når en kultur først er etablert er den

grunnleggende stabil og kan kun endres over lang tid, men det kan likevel være ulikheter knyttet til hvor konserverende kulturen er (Jacobsen, 2016). I noen organisasjoner finnes en sterk og homogen kultur mens kulturen i andre organisasjoner er mer fragmentert bestående av flere subkulturer.

I begrepet kultur tekkes verdier, regler og normer frem som betingelser for atferd og handling, og det er disse faktorene som finnes igjen i beskrivelser av organisasjonskultur. Kultur dannes når en gruppe mennesker er samlet over lengre tidsperioder og hvor det skapes forventninger, uskrevne regler og normer for adferd (Vik, 2007). Det skapes sannheter om kan være både rette og gale og organisasjonskultur kan med dette oppfattes som et abstrakt fenomen som går ut på tanker som « slik gjør vi det hos oss». Spesielle mønstre dannes som deltakere i organisasjonen utfører både bevisst og ubevisst. I tilknytning til kultur er de uformelle maktforhold der det eksiterer en makt som ikke er direkte knyttet til plassering i det formelle hierarkiet eller myndigheter i beslutningsprosesser i kraft av den formelle rollen i organisasjonen. Av dette kan vi si at organisasjoner både består av kultur og uformelle maktforhold (Jacobsen, 2016).

Formell struktur brukes som et redskap til å nå beskrevne mål gjennom fastsettelse av hvilke enheter og personer som forventes å gjøre hva (Berg-Sørensen, Howard Grøn & Foss Hansen, 2016). Videre er også den formelle koordineringen en del av en organisasjons struktur. Å koordinere de ulike sektorer krever en struktur på om det tenkes horisontalt, vertikalt eller også en kombinasjon gjennom tverrgående fordeling av arbeidsoppgaver (Berg-Sørensen et al., 2016). Designet av organisasjonen brukes som et styringsredskap ved at styring muliggjøres gjennom en bevisst og planmessig design av den formelle organisasjonsstrukturen. Denne oppgaven handler om prosessen av et design av noe som på et senere tidspunkt skal implementeres. I løpet av denne designerprosessen foretas en rekke beslutninger som skal lede frem til ønsket organisasjonsstruktur.

Ut fra et søk i forskningsfeltet finner jeg et fåtall studier på det å designe en ny organisasjon med utspring fra flere kommuner. Det finnes en del forskning på nasjonale reformer rundt selve beslutningsprosessene frem til vedtak er besluttet samt konsekvenser og evalueringer av reformen/vedtaket i sin helhet i ettertid. Altså finner jeg lite forskning på selve det tidsrommet fra et vedtak er fattet i kommunestyre og til iverksetting av den nye organisasjonsstrukturen. I søket kombinerer jeg beslutningsteorier og kommunesammenslåing de siste årene er det få resultater i denne kombinasjonen. Gjennom søket finner jeg en interessant studie av

sammenslåing av Sandefjord, Andebu og Stokke der det er gjort analyse innen feltet kommunesammenslåing og iverksetting av lokale sammenslåingsvedtak (Milde, 2017). Her er det empirisk forsket på iverksettelsesteorien. Sandefjord kommune var tidlig ute da de 1. januar 2017 var sammenslått med Andebu og Stokke, og kan ses på som foregangseksempel i hele reformen. Prosjektet Senja 2020 har benyttet seg av verktøy som Sandefjord kommune brukte i prosessen fra vedtak til operativ drift. Altså er det interessant å se til denne studien med tanke på at en kan finne noen felles momenter i dette tidsrommet.

Videre finner jeg en studie fra Stavanger kommune med forskningsspørsmål på hva som skal til for å få et tverrsektorielt samarbeid til å fungere (Sjursen, 2017). Studien har fokus på koordinatorrollen i den formelle organisasjonsstrukturen og hvilken rolle en slik koordinator har i et slikt arbeid i den offentlige sektoren. Formell struktur og organisasjonskultur påvirker en slik rolle. Den teoretiske forankring drøftes opp mot instrumentell og institusjonell organisasjonsteori, nyere organisasjonsideer, tverrsektorielt samarbeid og koordinering. I den aktuelle studien kom en frem til at Stavanger kommune bruker tverrsektorielt organisering som samarbeidsform og ser på helhetlig oppgaveløsning som tidsriktig og helt nødvendig i kommunens tjenesteyting.

Det er derimot lite forskning på kommunesammenslåing og prosessen med et design av organisasjoner analysert sett i lys av teoretiske beslutningsmodeller. Her er et tidsrom fra fattet vedtak om kommunesammenslåing til iverksettelse og jeg vil belyse hvordan selve prosessen er lagt opp med tanke på et design som senere skal iverksettes. Dermed vil det bli interessant om min avhandling kan komme med nye og attraktive vinklinger som eventuelt kan brukes til andre kommunesammenslåinger i tiden etter Senja kommunes sammenslåing.

KAPITTEL 3 TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapittelet presenteres oppgavens teoretiske og analytiske rammeverk for å forstå beslutningsprosessen rundt designet av den nye Senja kommune. Jeg vil koble teorien til min problemstilling for å etablere et teoretisk rammeverk til min avhandling. I studier av beslutningsprosesser søker man å forstå og forklare beslutningsprosessers utfall.

Kapittelet viser til både det teoretiske og analytiske rammeverket til denne masteravhandlingen. Senja kommune har som ett av målene å danne «en helhetlig organisasjonsstruktur» (Senja2020, u.å.) og i min avhandling ser jeg på organisasjonen som designer av den formelle struktur. Luther Gulick's (1937) typologi for spesialisering legger jeg til grunn, anvender den i undersøkelsen og analyse av hvordan Senja kommune designes. De teoretiske prinsippene gir ulike muligheter til å forstå hvordan selve beslutningsprosessene – der man velger spesialiseringsprinsipper – har forløpt. Gulicks (1937) typologi viser at det er grunnlag for flere måter å organisere og strukturere en organisasjons formelle oppbygging på for effektiv arbeidsflyt. I dette ligger det at det finnes fire ulike prinsipper – prosess, funksjon/sector, geografi og klient. Prinsippene kan benyttes hver for seg eller i kombinasjon og koordinert med hverandre. Mange organisasjoner anvender i dag flere prinsipper i kombinasjon med hverandre (Berg-Sørensen, 2016). Det kan være at de ulike prinsipper brukes på de ulike nivå i organisasjonen, eller det kan være snakk om blandede løsninger.

En beslutning forklares som å foreta valg mellom flere og ulike måter å utføre en aktivitet på og er utfallet av en beslutningsprosess. Selv om en beslutning er tatt er det likevel ikke ensbetydende med at det etterfølges med handling(er) (Brunsson og Brunsson, 2015). Gjennom å forstå når og hvordan beslutninger tas, kan man finne forklaringer i hvorfor noen beslutninger fører til handling og andre beslutninger ikke.

For å kunne forklare problemstillingen og forskningsspørsmålene er standardmodellene i beslutningsteorien relevante å bruke som analyseverktøy der hvor beslutninger treffer perspektivene. Standardmodellene består av; den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen (Enderud, 1976).

Som en ramme rundt beslutningsmodellene brukes strømperspektivet for å kunne forstå trekkene og koblingene i standardmodellene. Strømperspektivet viser til at det i beslutningsprosesser er strømmer med problemer, muligheter, løsninger og aktører (Egeberg, 1981) og disse strømmene kobles sammen til ulike tidspunkter. Med problemer menes det

bekymringer mennesker i organisasjonen har, både hverdagslige og ideologiske. Muligheter er situasjoner der deltakerne får mulighet til å uttrykke sine problemer. Løsninger ses på som et svar til et problem, enten som reaksjon på et uttrykt problem eller forut for et problem. Og sist en strøm av deltakere, som er menneskene som bringer problemer, muligheter og løsninger til organisasjonen (Egeberg, 1981). Tidspunktet for hvordan disse strømmene kobles sammen, samt metoden de kobles sammen på, kan stor betydning for beslutningsutfallet.

Vertikal versus horisontal spesialisering

I analysen av designet til Senja kommune vil det også være interessant å se hvordan spesialiseringene uttrykker seg vertikalt eller horisontalt, eller bruk av begge deler i samhandling med hverandre.

Å designe en organisasjon kan være en ganske kompleks øvelse (Hall, 1982) og kompleksiteten rundt det organisatorisk spenner seg fra eksempelvis størrelse, arbeidsdeling, stillingsbeskrivelser og hierarkiske nivåer. I et hierarki vil de ulike nivå kreve høy grad av vertikal samordning, både i organisasjonen og mellom organisasjoner (Hall, 1982). Hierarki kan også bety vertikal spesialisering gjennom at ulike oppgaver blir lagt til ulike nivå i organisasjonen. Med horisontal spesialisering menes at arbeidsoppgaver deles opp i nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen, altså det foregår en arbeidsdeling (Hall, 1982). Rutiner, regler og prosedyrer kan være med på å samordne og koordinere organisasjonens tjenestetilbud, både vertikalt og horisontalt. Vertikal arbeidsdeling fastlegger altså i hovedsak hvilke oppgaver som skal løses på de ulike nivåer i hierarkiet (Berg-Sørensen et.al, 2016). Av dette følger også hvem som har rett til å treffe de ulike beslutninger i organisasjonen. Vertikal arbeidsfordeling handler også om hvor høy eller flat en organisasjon skal være (Berg-Sørensen et al, 2016) og ideer som at organisasjoner avbyråkratiseres har vært fremtredende like etter århundreskiftet (Røvik, 2007). Avbyråkratisering innebærer at organisasjoner bør være så flate som mulig med hensyn til det vertikale nivå (Røvik, 2007) og som dermed har innvirkning på de ulike myndighetsnivåer. Horisontal arbeidsdeling har å gjøre med arbeidsdelingen på tvers i organisasjonen (Berg-Sørensen et al, 2016) som mellom avdelinger og forvaltninger. Horisontal koordinering omhandler dimensjoner for hvordan de horisontale enheter kommuniserer og samarbeider på tvers (Berg-Sørensen, 2016). Teoretikeren Gulick (1937) deler den horisontale spesialiseringen i de aktuelle prinsippene for organisasjonsstruktur; sektor, prosess, klient og territoriell. Sektorprinsippet deler organisasjonen etter oppgavetyper eller sektor (Berg-Sørensen, 2016) mens prosessprinsippet deler organisasjonen inn etter den

type prosess som benyttes for effektiv oppgavedeling. Klientprinsippet deler organisasjonen etter hvilke enheter som har ansvar for de ulike tjenestetilbud til befolkningen (Berg-Sørensen, 2016) og det siste; territorielle prinsippet etter de geografiske områder som arbeidsoppgavene vedrører.

Senja kommune blir en kommune som følge av sammenslåing mellom fire kommuner og i det tidsrommet jeg undersøker er kommunen i en tidsfase der de fire gamle kommunene er operative, samtidig som ledelsen i den nye kommunen i samarbeide med det politiske foretar utarbeidelse av den nye kommunens strukturer. Dermed er prinsippene for organisering med på å utforme og designe i en slik tidsfase som strekker seg fra mars 2017 til desember 2019. Masteravhandlingen vil forklare hva som tenkes og besluttes og har fokus på denne tidsfasen.

Intervjuguiden er utformet i tråd med prinsippene, i tillegg til at empirien kategoriseres langs dimensjonene for prinsippene territoriell, klient, sektor og prosess.

3.1 Prinsipper for organisering

Når en organisasjon skal bygges fra bunnen står en ovenfor oppgaven med å analysere alle arbeidsoppgaver som skal utføres og til hvilken arbeidsgruppering de tilhører (Gulick L, 1937). Det gjøres derfor et skille ved at hver arbeidstaker i hver posisjon må være preget av enten det formålet eller den sektoren som betjenes, den prosessen som benyttes, de klientelle grupperinger i samfunnet som betjenes eller det geografiske stedet der arbeidet utføres.

Den amerikanske teoretikeren Luther Gulick (1892-1993) fikk sin doktorgrad i 1914 og ble utnevnt til Eaton-professor i kommunal vitenskap og administrasjon. Han var statsviter og spesielt mye oppmerksomhet fikk hans «Notes on the theory of organization» fra 1937 hvor han redegjorde for de fire spesialiseringsprinsippene i en organisasjons administrasjon. Statsviter og Nobelprisvinner (1978) Herbert Simon (1916-2001) var en av de som reiste kritikk mot Gulick spesialiseringsprinsipper og argumenterte for at de representerte en overforenkling av organisasjons administrasjon. Likeså mente han at det var mange uklarheter involvert i søken etter prinsippene i den virkelige verden slik at de var mer et perspektiv enn en beskrivende oppskrift på organiseringen. Noe av hans begrunnelse for det var at prinsippene er uforenlig med hverandre og kan til tider også være motstridende.

3.1.1 Territoriell

Organisering på grunnlag av det geografiske stedet der arbeidsoppgaven utføres, bringer sammen de som jobber i et begrenset geografisk område uavhengig hvilken profesjon de har eller hvilken tjeneste de utfører (Gulick, 1937). Prinsippet viser til at det organiseres etter område der enhetene i organisasjonen er lokalisert alt etter det formål de skal betjene. En slik organisering bygger på at arbeidsoppgaver utføres der de geografisk hører hjemme. Geografiprinsippet som et overordnet prinsipp synes å være mer utbredt rent historisk enn det er tilfelle i dag (Berg-Sørensen, 2016). Lokalisering av arbeidsstedet kan også være med på å skille rollene i organisasjonen fra hverandre og fysisk distanse kan virke negativt i den relasjonelle koordineringen mellom enheter (Egeberg, 2012). Organisasjonsstedet er med på dannelsen av strukturen og kan bidra til forenkling av organisasjonens utfoldelse eller motsatt til hinder for utfoldelse. Fellesskap i form av fysiske bygninger gir felles identitet til de ulike spesialiseringer samt øker graden av kontakt og koordinering mellom de ansatte (Christensen m.fl., 2014). Gulick (1937) hevder at selv der en finner en administrasjon med separate og spesialiserte avdelinger finner en at disse avdelingene ikke har noen direkte representanter innenfor et gitt territorium. Det er heller en representant fra administrasjonen lokalt utenfor selve hovedadministrasjonen. Større kommuner kan være hensiktsmessig å dele inn i distrikter (Gulick, 1937). Eksempel kan være politiets aktiviteter innenfor et gitt geografisk område som knytter seg til en enhet der all kommunikasjon og koordinering går gjennom. Når prinsippet om territoriell organisering benyttes (Berg-Sørensen m.fl., 2016) nede i organisasjonen snakker vi om delegert myndighet. Delegert myndighet velges når en på samme tid ønsker ensartet saksbehandling og tjenesteyting i tillegg til nærhet til brukeren (Berg-Sørensen m.fl., 2016). I Danmark finner man det i offentlig forvaltning som politiet der den statlige organisasjon opererer gjennom regionale organisasjoner. Det bemerkes at det i større offentlige organisasjoner som er av litt størrelse må også brytes ned geografisk. Det er således et spørsmål om hvor høyt oppe i organisasjonen en geografisk underavdeling skal etableres (Gulick, 1937). En slik deling kan gjøres på øverste nivå eller det kan velges å inndele etter geografi lenger ned i linja etter inndeling etter noen av de andre prinsipper sektor, klinet eller prosess. Den geografiske inndeling betegnes som den primære og de andre prinsipper da som sekundær (Gulick, 1937). Det er også viktig å bemerke at geografisk oppdeling kan være delt inn i sentralt hovedkontor med desentraliserte funksjoner. Fordelene ved geografisk inndeling er ganske åpenbare; det oppnås enklere samordning av tjenester og kontrollen ligger innenfor et gitt område. I tillegg viser det en større tendens til tilpasning til de fokusområder som det legges trykk på fra øverste ledelse (Gulick, 1937). En desentralisering reduserer reisetid til arbeidet og

reisekostnader. Samtidig kan desentralisering gi distanse til hovedkontor der de spesialiserte enheter befinner seg. Når begrepet geografisk inndeling blir introdusert som organisasjonsstruktur vil det bli ytterligere praktiske utfordringer med avgrensning til riktige grenser. Det vil alltid ligge en utfordring ved at arbeidsoppgaven som skal utføres ikke følger eksakte geografiske grenser og avstanden til det administrative kan komplisere i stedet for å forenkle arbeidet.

I masteravhandlingen har det vært interessant å se utnyttelsen av eksisterende arealer og eventuelle planer om nye bygg til de ulike sektorer og funksjoner. En samlokalisering av administrasjonen vil antas å være naturlig som følge av sammenslåingen. Det kan også antas at det på noen områder ikke samlokaliseres umiddelbart da det kreves store ressurser i en slik prosess.

3.1.2 Klient

Organisasjonens oppdeling skjer etter prinsippet der arbeidsansvar rettes mot særlige deler av befolkningen (Gulick, 1937) uavhengig av hvilken sektor eller område en jobber innenfor. Deler en inn etter for eksempel barn følger det at alle punkter som omhandler barn skal behandles etter denne inndelingen, om det er helse, skole, familie eller andre momenter i et barns liv. I mange samfunn kan en se at i virkeligheten er skolen en slik tjeneste. Den konsentrerer seg om barn og unge og tilbyr tjenester utover bare undervisning. Skolen har helsepersonell tilgjengelig, rådgivere på ulike arena, kantinetilbud. En fordel med en slik type organisasjon er forenklingen og koordineringen av de tjenester gjennom kontakten med innbyggerne. Innbyggeren i en kommune møter en konsulent som kan tilby all oppfølging. Det er ikke nødvendig med kontakt med de ulike konsulenter som hver og en tilbyr ulike tjenester og som til og med kan være motstridende tilbydere. I en slik organisering vil de som jobber ensartet med for eksempel barn utvikle gode ferdigheter nettopp med barn fordi de jobber med denne gruppen mennesker igjen og igjen. En finner også noen ulemper ved en slik arbeidsinndeling (Gulick, 1937). Noe av effektiviteten kan synes å forsvinne siden organisasjonen ikke spesialisere seg på saksområder eller funksjoner av tilbud. Dersom en person bare skal jobbe med barn må den kunne litt om mange ting og kan ikke bli spesialist innen en type område. Slike utfordringer møtes gjerne med å opprette en konkret kombinasjon av tjenestetilbud for å yte den tjenesten. Prinsippet om organisering etter klient møter også dilemmaet at hver enkelt person vises i like grupper av samfunnet til forskjellige tidspunkter. Det er ikke vanskelig å sette innbyggerne i en kommune i «båser» som barn, ungdom, voksen,

eldre, kriminelle, innvandrere og så videre. Men når en slik gruppering er gjort står en kanskje igjen med noen vanlige borgere som ikke faller inn under en enkelt gruppering. Og en ungdom som havner innenfor noe kriminelt er både ungdom og kriminell. Det kan synes komplisert å ha en organisasjon som handler alle de heterogene elementene det vil innebære. Ulike synspunkt og målsettinger kommer ikke godt nok frem fordi det er ikke kompetanse nok på alle områder som omhandler en person. I tillegg kan det forekomme at et barn i skolen får informasjon rundt temaer som ikke angår det aktuelle arbeidet. Som eksempel på skoler foregår det forebyggende arbeid rundt kriminalitet. De fleste barn har ikke bruk for denne type informasjon men må likevel delta fordi teamet er satt på dagsorden.

3.1.3 Sektor

En organisasjons formelle struktur kan deles inn etter sektor for arbeidsdeling ved å dele inn etter bestemt tjenesteyting (Gulick, 1937). Under en slik inndeling vil det være behov for de spesialister til nettopp de tjenester som ligger under de ulike sektorer men også andre tjenester som er nærliggende for å betjene sektoren. I for eksempel sektor for skole og undervisning vil det også være behov for noen som administrerer og koordinerer tjenestene. Gulick (1937) hevder det er tre fordeler ved denne type organisering. For det første sikres det gjennomføring av det tjenestetilbudet innenfor de ulike sektor da hele jobben er underlagt en leder med umiddelbar kontroll over spesialistene som kreves. For det andre vil det for publikum være mer i samsvar med ledelsens eller politikernes mål i form av anerkjennelse og forståelse. Publikum ser sluttresultatet men ikke metoden frem til målet (Gulick, 1937). De kan derfor uttrykke sin forståelse eller misnøye med mindre forvirring. I denne masteravhandlingen vil publikum være kommunens innbyggere. For det tredje gir sektorprinsippet et godt grunnlag til å utløse lojalitet blant personalet, det gir stabilt fokus fordi den faglige hensikten er forståelig. Kommuneorganisasjonen ivaretar en rekke arbeidsoppgaver som krever spesialisert kunnskap innen de ulike fagområder både for å sikre tilstrekkelig spesialisert kompetanse og avgrense oppgavene slik at de blir mulige å utføre.

Funksjonell eller oppgavemessig spesialisering kan være en annen måte å forklare det på og en kan se en økende vertikal spesialisering (Difi, u.å.). Større regionale enheter etableres med tilhørende omfordeling av ansvar og oppgaver mellom nivåene i den enkelte offentlige etat, og oppgaver delegeres deles både fra regioner til ulike direktorater og motsatt fra direktorater og samles til større regioner. Slike landsdekkende funksjoner kan omfatte særskilte formål eller saksfelt som økonomi, personal, IT eller lignende (Difi, u.å.).

Uansett hvordan man inndeler arbeidsoppgavene vil det være mange problemstillinger som må løses på tvers av fag- og sektorgrenser. Til tross for stor enighet om at sektorovergripende problemstillinger må løses, er mesteparten av ansvar og myndighet avgrenset på en måte som gjør at man først ønsker å løse "sine egne oppgaver" (Gulick, 1937). I alt planarbeid bør slike fag- og sektorovergripende problemstillinger berøres, med mål om å lage samarbeidsordninger, rapporteringsrutiner og krav og premiering som sikrer at slike oppgaver blir løst. Dersom hver avdeling i en organisasjon bare blir målt på sine sektorspesifikke oppgaver, gir det dårlig grunnlag for å løse felles oppgaver spesielt når det er ressursknapphet i organisasjonen. Likevel er det noen argumentasjoner (Gulick, 1937) for at en slik organisering kan føre til utfordringer. Det kan være komplisert å dele arbeidsoppgaver som «rene» arbeidsoppgaver eller ha noen store sektorer som bare gjør ensidige oppgaver og ikke overlapper andre formål i omfattende grad. For eksempel kan utdanningsinstitusjoner og skoler også ha bruk for annen spesialkompetanse som helsearbeidere, kontorfunksjoner eller ledelseskompetanse. Dersom den interne koordineringen mellom de ulike kompetanseområder er sterk kan det bidra til forvirring i mindre eller større grad. Særlig blant yrker der kompetansen er høy vil en kunne se at slike avdelinger vil ha sine egne ideer om hvordan lignende saker skal håndteres. Videre vil organisasjoner designet på grunnlag av sektor bli forhindret i nyttiggjørelse av de nyeste teknologiske enheter fordi sektorinndeling blir dominerende og skygger over effektive arbeidsprosesser. Det kan også være fare for at underordnede deler av arbeidet tilsettes urimelig mye fordi det er fullt fokus mot den opprinnelige sektor. For eksempel arbeid med helse i skolesektoren vil det oppmuntres mindre enn om det var etablert i en uavhengig avdeling for helse fordi skoler først og fremst er interessert i egne interessepunkter. Oversentralisering synes også å bli en utfordring da man er vant til å tenke retning mot sektor og ikke tilpasse service til innbyggere. Lite samarbeid og samordning mellom sektorer fører til liten bruk av hverandres kompetanse og skulle det oppstå et problem vil det være så lang avstand til øverste nivå i organisasjonen at en heller kommer videre uten bidrag fra øverste nivå. Det danner seg en holdning til at slike inndelinger etter sektor at de er fullstendig uavhengige andre aktiviteter og beveger seg bort fra demokratisk kontroll selv.

3.1.4 Prosess

I dette prinsippet forutsetter man at strukturell utforming av organisasjonsdesignet formes og legger til rette for horisontale verdiskapningsprosesser (Røvik, 2007). En organisasjons formelle struktur kan også dannes etter hvilken prosess som benyttes for effektiv arbeidsflyt (Gulick, 1937). Ifølge forfatteren ligger det til grunn at profesjoner eller arbeid etter spesialiserte ferdigheter eller teknologi samles i en avdeling. Det legges til grunn en rekke fordeler rundt et slikt prinsipp (Gulick, 1937); for det første gir det maksimal utnyttelse av oppdaterte teknologiske og andre ferdigheter da spesifisert type arbeid gir mulighet til å benytte seg av de mest effektive spesialiseringer. For det andre kan den økonomiske gevinsten gjenspeiles gjennom utnyttelse av en type masseproduksjon, enhetskostnader synker mens jobben utføres effektivt. For det tredje må organisering gjennom prosess oppfordre til koordinering av det tekniske, og koordinering av de ansatte som skal utføre arbeidet, i stedet for at kunnskapen er spredt i flere avdelinger. For det fjerde gir det en tilnærming til utvikling av sentrale koordineringer og kontroll av tjenester med hensyn til rutiner og systemer. For det femte kan organisering etter prosess tilpasses karriereutvikling og stimulere til utvikling av faglige standarder. Dette er de viktigste fordeler men en lik organisering alene vil gi vanskeligheter (Gulick, 1937). I større og kompliserte organisasjoner gir ikke dette prinsippet alene grunnlag nok for effektiv drift. Behovet for effektiv koordinering øker. Avdelingene må samordnes slik at de ikke kommer i konflikt med hverandre og at tjenesten ikke blir begrenset i sin effekt fordi den er prosessbasert. Godt samarbeid vil derfor være en god forutsetning.

I den senere tid ser man en *utvikling* og en tilnærming til en slik tankegang mot prosessbasert design av formell organisasjonsstruktur (Røvik, 2007, s.189-193). På hvilken måte kan strukturen i organisasjonen legge til rette for de horisontale verdiskapningsprosessene. Litteraturen omkring prosessbasert tekning preges en del av at formell struktur kan være til hinder for god arbeidsflyt horisontalt og dermed fokuseres det mer på fravær av organiserte prosess-strukturer (Røvik, 2007, s. 189-193). Standard «silo-organisasjon» former de vertikale strukturer og kan hindre flyt mellom avdelinger. Fokuserer man heller til en tilnærming av prosessbasert arbeidsflyt kan det antyde en løsning der en beholder elementer av vertikal styring og heller sper i med horisontal flyt. Man kan etablere horisontalt organiserte prosesser som krysser de vertikale linjer og samtidig er koordinert i forhold til disse (Røvik, 2007, s.189-193). Å opprette tverrfunksjonelle team med eksperter fra ulike funksjoner kan også være en strukturell manøver for å fremme arbeidsflyt (Røvik, side 189, han har referanse Denison m fl). Slike team etableres med den hensikt å skape god arbeidsflyt i den horisontale

verdiskapningsprosessen i tillegg til at de skal sørge for at prosessene fortsatt flyter fremover ved passeringen av de vertikale linjer i organisasjonen.

Digitalisering er i nyere tid blitt en populær form for prosessorientering der grunnleggende organisatorisk endringer blir konsekvensene (Difi, u.å.). Hva menes så med digitalisering? Berg-Sørensen et al (2016) poengterer en forskjell mellom IT som et instrument eller verktøy mens digitalisering er en endringsprosess som oppnås via IT. Digitalisering omhandler arbeidsoppgaver fra manuell behandling til digitale format. Slike digitale prosesser er ment å gjøre arbeidsprosesser og ytelse bedre og betydelig mer effektive som dermed bidrar til økonomiske gevinster (Berg-Sørensen et al., 2016) samt frigjøring av ressurser. Færre styringsnivåer kan bidra til reduksjon av dobbeltadministrasjon.

3.1.5 Forventninger til funn

Ser vi på forskning som er gjort viser det at mange organisasjoner anvender flere spesialiseringsprinsipper i kombinasjon med hverandre (Berg-Sørensen m.fl., 2016). Formell organisasjonsstruktur som benytter flere prinsipper kan være brukt i ulike nivåer og det kan være snakk om mer blandede løsninger. I Danmark er politiet organisert på en slik måte (Berg-Sørensen m.fl., 2016) med øverste myndighet som er rikspolitiet og nivået er delt i fire hovedområder. Neste nivå, Politiets etterretningstjeneste, er organisert etter oppgave og prosess. Og i tillegg består de av 12 politikretser delt etter geografiske områder. Vi kan se en tilnærmet lik inndeling i Norge (Politiet, u.å.) med Politidirektoratet som et forvaltningsorgan underlagt justis- og beredskapsdepartementet med avdelinger for selve direktoratet, IKT-tjenester og fellestjenester. Nivået under er delt inn i geografiske ansvarsområder som ledes av politimester med ansvar for tjenester, budsjett og resultater. Distriktene har en egen administrasjon og operasjonssentral (Politiet, u.å.). Av dette kan vi se at politienheten har blandede former både innad i nivåene og mellom nivåene fordelt etter formål, prosess og område.

I et notat av Fimreite og Lægreid (2004) skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen kommenterer at grunnleggende strukturelle spørsmål knyttet til spesialiseringsprinsipper og hva som fungerer mest effektivt i så henseende fortsatt er uløst – både teoretisk og empirisk. Videre spørres det om samme gjennomgående spesialiseringsprinsipp bør være like på statlig og kommunalt nivå eller kan prinsippene være ulike. De argumenterer for at valg av forskjellige prinsipper faktisk spiller en viktig rolle fordi det eksisterer dynamiske relasjoner mellom arbeidsfordelingene på de ulike nivå i organisasjonen. Geografi og sektor viser seg å være to prinsipper for arbeidsdeling som kan være komplisert å forene. Sektorielle organiseringer har en

tendens til å svekke fellesskap og relasjoner som bygges mellom arbeidstakere i territorielle grupper (Fimreite og Læg Reid, 2004). Og det kan sågar vise seg å bli motsetninger på dette grunnlaget. Å utvikle sterk sektoriell samordning inndelt etter geografi kan komplisere arbeidsflyten. Det hevdes av Egeberg (referert i Fimreite og Læg Reid, 2004, s.8) at institusjoner som er delt inn etter geografi stimulerer til samarbeid innenfor de territorielle grenser, mens de som organisert etter sektorprinsipper skaper konflikter på tvers av geografiske enheter. Samspeillet mellom spesialiseringsprinsippene er det som kan en nøkkel til å oppnå styrke mellom arbeidsprosesser og måloppnåelse.

Historisk er gjerne kommuner i Norge organisert etter sektorprinsipper som det grunnleggende prinsippet. Kommunene tilbyr og yter tjenester til innbyggerne og hvilket organisasjonsdesign som er det «rette» og «beste» som tilrettelegger for tverrsektorielt samarbeid fremstår ikke helt klart. Offentlige organisasjoner fremstår i stor grad som byråkratiske med sterke innslag av hierarki som må legge til rette for et slikt samarbeid. Organisasjoner fungerer ikke godt bare på grunnlag av funksjonell struktur. Kommuner er ofte delt inn vertikalt, såkalte siloer (Røvik, 2007) og for å oppnå god tilrettelegging og kommunikasjon trengs veggene mellom disse siloene å brytes ned. En organisasjon med tydelig silobasert tekning kan i verste fall bli en fiende til prosessbasert arbeidsflyt (Røvik, 2007). Prosesser skjer ofte på tvers av sektorer og man vil da søke flyt mellom virksomhetens autoritets og ansvarsforhold. Sett i lys av teori og tidligere empiri vil kommunesammenslåingen i Senja kommune om mulig ikke være noe unntak. Innslag av de ulike prinsipper vil trolig forekomme med sterkest innslag av sektorprinsippet.

Ut fra diskusjonen over kan det tydes at det særlig i offentlig sektor der organisasjonene er større, ofte oppstår meget komplekse kombinasjoner av alle de fire prinsippene. Ved ulike kombinasjoner blir gjerne noen overordnet og andre underordnet. Dette er noe som også kan forventes å finne i etableringen rundt nye Senja kommune. Særlig kan det forventes konflikter mellom prinsippene, som også var noe av kritikken fra H. Simon. Det kan tenkes konflikter og uenigheter når det gjelder det territorielle særlig, siden det er overdragelser av geografisk oppdelte kommuner som opprinnelig har hatt sine kommunehus med tjenester til innbyggerne lokalt plassert i hver sine kommuner. Kommunene har skoler, sykehjem, kultur, kirkebygg, servicekontor og lignende. Disse skal eksempelvis forenes med sektorprinsippet og det kan forventes drakamper mellom geografiske plasseringer av de ulike funksjoner. Slike elementer kan potensiale til forhandlinger eller sågar utløse konflikter.

Med bakgrunn i spesialiseringsprinsippene forventes det at kommunen gjør et valg som fører til stabil oppmerksomhet til det valgte prinsipp for å sikre stabilt og ensrettet fokus. Velger de eksempelvis sektorprinsippet forventes det mot et bestemt saks- og fagområde, mot bestemte aktører og bestemte hensyn og premisser for nettopp de ulike sektorer. På samme tid kan det skape blinde soner – de hensyn som ikke tilgodeses et spesialiseringsprinsipp, har liten tilsvarende mindre sannsynlighet for å få stabil oppmerksomhet og problemløsende innsats. Kan vi også forvente at Senja kommune deler inn organisasjonen etter sektorprinsippet slik det er historie for i Norge? Blir det slik kan man også forvente funn av de tre andre prinsippene i noen grad.

3.2 Beslutningsteori

I denne delen av teorikapittelet presenteres beslutningsteorier som brukes til analyse for å besvare avhandlingens problemstilling. Tre modeller i beslutningsteorien presenteres; den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen, som et resultat av ulike koblinger av strømmer; problemer, aktører og løsninger som kommer til i designutformingen av Senja kommune. Først presenteres strømperspektivet som en overordnet ramme før jeg går inn på koblinger til de tre modellene. Basert på modellene og med kobling til spesialiseringsprinsippene presenteres forventninger til funn.

1.3.1 Strømperspektivet

I strømperspektivet sier March & Olsen at «vi krever en teori med organisatoriske valg som gjenkjenner den løse koblingen» (March & Olsen, 1979/1994). Strømningstankegangen knyttes til beslutningsprosesser og fordelingen av oppmerksomhet omkring prosessen der det eksisterer løse koblinger mellom intensjoner og eller oppfatninger rundt beslutningen og atferd. Videre er det et forløp før beslutningen og de faktiske valg som foretas, og organisasjonenes beslutninger har innvirkning på reaksjonene til omgivelsene. Strømperspektiv er en teori beskrevet for å fange opp de rutinerte og ikke rutinerte beslutninger (March & Olsen, 1979/1994), hvor beslutningsforløp og -utfall best kan beskrives som et møtested mellom de fire strømningene. I en strømningstankegang vil man se beslutninger som et sammenfall av *strømmer*: en strøm av *problemer* altså de saker som opptar aktørene, en strøm av *løsninger* der mulige svar på

problemene synliggjøres, en strøm av *beslutningsmuligheter* med de valgsituasjoner organisasjonen står ovenfor og en strøm av *deltakere* der aktørene med interesse i prosessen og eller utfall opptrer (Cohen m.fl. 1979/1994).

Problemer kan defineres som avstanden mellom hvordan noe bør være og hvordan det faktisk er. Problemer kan oppstå av ulike årsaker og finnes i ulike kontekster, og i noen tilfeller kan det virke som problemer «flyter» rundt og søker etter arenaer hvor beslutninger kan bli foretatt. I slike tilfeller er problemer latente og til stede, men de er ikke koblet til en beslutningsmulighet (Olsen 1972).

Løsninger er et virkemiddel som må vedtas og iverksettes for å løse et problem i en bestemt beslutningskontekst, det er noen sitt produkt (Cohen m.fl. 1979/1994). Ved noen tilfeller er det ikke klart hva problemet er før en løsning blir presentert. I noen tilfeller eksisterer ikke en løsning i organisatoriske problemer før svaret er tydelig (ibid.).

Beslutningsmuligheter er anledninger hvor det forventes at aktørene foretar en beslutning eller et vedtak (Cohen m.fl. /19791994). Beslutningsmuligheter inntreffer med jevne mellomrom, og kan karakteriseres av både tidspunktet de forekommer og beslutningsstrukturen. Eksempler på ulike fora der beslutninger fattes er f. eks høringer, prosjektgrupper, Stortinget.

Deltakerne i en beslutningsprosess handler om hvem som deltar og hvordan aktørene deltar. Aktørers varierende deltakelse kan skyldes konkurrerende forpliktelser (Cohen m.fl. /19791994). Deltakere er individer med ulike identiteter og roller som konkurrerer om både tid og oppmerksomhet. Deltakerne tar med seg energi, ferdigheter og ressurser inn eller ut av beslutningsarenaen.

3.2.1 Den rasjonelle modellen

Modellen bygger på en forutsetning om at aktørene, enten det er organisasjoner, enkeltindivider eller politiske partier, foretar rasjonelle valg. Med rasjonell kan en også bruke det innhold individet oppfatter som fornuftig (Enderud, 1976). Det ligger en forestilling om at beslutningstaker handler rasjonelt eller målrettet, og har presis kunnskap rundt valgene. Aktøren vil med sitt valg velge den beste prosessen for å nå målet. Det ligger en forestilling om at den rasjonelle måten å treffe beslutninger på er en sjeldenhet, hvis vi ser på hvordan de faktisk treffes i det virkelige liv. Modellen ses mer på som et ideal som forsøkes virkeliggjøres men som sjeldent lar seg realisere fullt ut. Kritikken mot en slik modell er at aktørene ikke vil være i stand til å se alle mulige alternativer og konsekvenser som er forbundet med en beslutningssituasjon (Enderud, 1976). En beslutningsprosess som følger denne modellen kjennetegnes ved at; beslutningstakeren har en klar og stabil målsetning, det er et klart forhold

mellom mål og midler, beslutningstakeren har fullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser av disse og at det alternativet som er best egnet velges. Den rasjonelle modellen sies å være normativ som beskriver hvordan organisasjoner bør fatte beslutninger og den underliggende handlingslogikken er konsekvenslogikk (Brunsson og Brunsson, 2015). Dette innebærer at deltakerne eller beslutningstakerne identifiserer et problem med behov for en løsning før deltakerne begynner å søke eventuelle løsningsalternativer. Noe som innebærer en gjennomgang av konsekvensene handlingene kan få og velger det løsningen en er mest fornøyd med (Brunsson og Brunsson, 2015).

Preferansene bør kartlegges og rangeres alt etter viktigheten til hver preferanse sett i forhold til hverandre (Enderud, 1976). Alle tenkbare handlingsalternativer må undersøkes, og undersøker man ikke alternativer kan risikoen være at det beste alternativet ikke er med i vurderingen. Likeså må alle konsekvenser være vurdert ut fra gitte handlingsalternativer og gitte preferanser. Preferansesfunksjonene bør kunne brukes til å sammenligne alle konsekvenser med sine ulike preferanser, noe som forutsetter at aktørene ikke lar alternativer og konsekvenser påvirke preferansene. I tillegg må beslutningstaker kartlegge langsiktig konsekvenser av den beslutning som fattes. Gitt disse forutsetninger kan modellen brukes til å ta beslutninger som gir garantier for at det beste alternativ er valgt. Modellen har en rekke fordeler, men kanskje enda flere ulemper. Beslutningstaker må mestre alle vanskeligheter som dukker opp for å kunne ta den mest rasjonelle beslutningen. En kan finne klare fordeler da flere operasjonsprosedyrer kan standardiseres (Enderud, 1976). Spesielt i offentlig sektor.

Beslutningstaking kan gjøres til rutine ved å ha forenklede prosedyrer. Felles standarder utarbeides for å assosiere andre liknende saker slik at de enkelt kan innpasses noe som sparer ressurser, tid og penger. På denne måten kan saker enklere delegeres nedover hierarkiet i en organisasjon da det er allerede etablerte prosedyrer. Sakene er lette å kontrollere og slike prosedyrer og etablerte rutiner øker forutsigbarheten både for de enkelte aktører og for organisasjonen som helhet. Man oppnår standardiserte operasjonsprosedyrer. Derimot har det kommet en rekke kritikker og innvendinger mot en slik streng regelmodell. Overordnet kan en spørre om det virkelig eksisterer perfekt informasjon (Enderud, 1976). Beslutningstakerens vurderinger av preferanser, handlingsalternativer og konsekvenser tas utgangspunkt i fremtiden enten på kort eller lang sikt med usikre prognoser. I noen tilfeller kan det gjøres matematiske utregninger for hva et utfall vil bli, men dette baserer seg likevel på en sannsynlighetsregning. Den overforenkler og ser ikke alle dimensjonene i en prosess. Da tvinges beslutningstakeren å stole på egne subjektive vurderinger. I beregninger av sannsynligheter og risikoer er

fremtidsvurderinger usikre. Da modellen bygger på rutiner gitt på tidligere tidspunkter får en ikke frem nye aspekter som kan være kommet til siden beslutningen ble tatt. Altså den er retrospektiv. Det er utfordrende for en organisasjon å kjenne til alle handlingsalternativene, bortimot en umulig oppgave (Enderud, 1976).

Forventninger til funn

I lys av den rasjonelle modellen kan man anta at designet av organisasjonen og dens prinsipper for organisering skjer gjennom en rasjonell prosess basert på en grundig og gjennomgående informasjonsheiting. Beslutningsutfallet er et resultat av politisk lederskap og styringskontroll med de valg en sitter ovenfor. De valg prosjektet Senja 2020 står ovenfor i løpet av prosessen på to år er tydelig definert og gitt av kommunestyret og de har undersøkt og kommet frem til et klart forhold i mål-middeltankegangen. Politikerne har i denne modellen full oversikt og informasjon over alternativer til prinsipper for design og hvilke konsekvenser det fører til gitt de valg som foretas. Og det som politikerne er kommet frem til gis videre til nivået som faktisk skal utføre designerprosessen, og det er så tydelig at det ikke er noen tvil om hvilket eller hvilke prinsipp for organisering som er valgt. Altså hele veien rasjonelle og velbegrunnede valg som blir kommunisert på en slik måte at de ikke er til å ta feil av.

3.2.2 Forhandlingsmodellen

Forhandlingsmodellen skiller seg fra den rasjonelle modellen der alle streber etter samme mål ved at grupper kan være uenige i mål og virkemidler som skal benyttes for å nå målene (Enderud, 1976). Organisasjoner er ikke enhetlige aktører men de er arenaer for ulike interessekamper (Berg-Sørensen et al, 2016). For å få gjennomslag på sine interesser utnytter de ofte ulike interessegruppene og ulike maktbaser de har til rådighet, og ikke sjelden kan det oppleves at interessekonflikter er en del av hverdagen i organisasjoner og politikken (ibid.). En kan gjerne kalle slik atferd for strategisk da de opptrer på en måte slik at deres interesser får gjennomslag. Beslutningsprosesser kjennetegnes mer av konfliktløsning og forhandlinger mellom aktørene da de har som hensikt å redusere usikkerhet ved å forhandle seg frem til en beslutning som alle aktører kan finne seg i (Berg-Sørensen et al., 2016). En gunstig forhandlingssituasjon er kjennetegnet ved at informasjonen deles og partene stoler på hverandre der aktørene vanligvis forsøker å forhandle seg frem til en beslutning som alle parter kan finne seg i (Enderud, 1976). Grunnlaget for handlinger er skapt ved at partene er delvis eller helt uenige, de kan ha motstridende interesser. Felles interesser må også være tilstede for at en kan

starte forhandlinger. Målene til interessegruppene må være motstridende for å kunne starte forhandlinger som dermed gir en grunnantakelse om at søkingen etter alternativer er problemorientert. Aktørene må være flere, de må være i grupperinger der de er inndelt i relativt avgrensede fraksjoner (ibid.). For å avdekke gangen i beslutningen er det viktig ikke kun å identifisere hva som sies, men hvem som sier hva og hvilke ressurser disse har tilgjengelig. Deltakerne er dermed viktige brikker i denne modellen. Beslutninger gjennom forhandlinger er mest vanlig i heterogene organisasjoner med differensiert struktur, ulike avdelinger og enheter. En ser gjerne at interessekonflikter er en start for forhandling, aktørene har ulike interesser. I politikken skilles det mellom målkompromiss-modellen og middelkompromiss-modellen (Enderud, 1976). I målkompromissmodellen er det selve målet som er fokus for hva partene må forhandle og inngå et kompromiss om. Aktørene blir enige om en felles målformulering med bakgrunn i de opprinnelige målene hver og en av partene hadde, for så å søke etter handlingsalternativer og konsekvenser. Disse vurderes så opp mot målsettingen som aktørene har forhandlet om. Det interessante her blir hvordan partene kommer til enighet om målet og hvilket utseende kompromisset får. I noen tilfeller søker man et bredt mål slik at alle interessenters delmål blir innfridd. Utfallet av et slikt kompromiss kan bli preget av makt og styrkeforhold der en søker likevekt. I middelkompromissmodellen søkes kompromisser på hvilke midler aktørene kan benytte for å nå målene (Enderud, 1976).

Forventninger til funn

I forhandlingsmodellen er det nettopp forhandlinger frem til mål som er kjernen i prosessen. Politikerne, prosjektledelsen, ledelsen i Senja kommune kan være uenige eller ha sprikende meninger om hvilket eller hvilke prinsipper for organisering som er det alternativ med effektiv arbeidsflyt. Grupper av aktører kan være uenige i både mål og virkemidler. I en kommunesammenslåing uttrykker også innbyggerne sine ønsker og de blir dratt med i prosessen. I kommuner skal hensyn både til det politiske og det administrative forenes, og innbyggeruttalelser uttrykkes gjennom politikk. Resultatet kan gjerne preges av forhandlinger underveis og kompromisser. Sammenslåingen mellom kommunene Lenvik og Tranøy ble vedtatt av kommunestyret gjennom en forhandlet intensjonsavtale mens kommunene Berg og Torsken ble tatt inn på senere tidspunkt. For å få gjennomslag for interesser kan det tenkes at de to siste kommunene har hatt uenigheter og utfordringer som har vært gjennom strategiske forhandlinger. Gjennom forhandlinger blir det gjerne en tapende part og en vinnende part som

må innrette seg etter de beslutninger som er forhandlet frem. Beslutninger gjennom forhandlinger er mest vanlig i heterogene organisasjoner med mange ulike nivåer og enheter. Behovet for forhandlinger øker i takt med kompleksiteten (Hall, 1982) på grunn av svært ulike interessepunkter i en organisasjon. Defineringsprosessen av sammenslåingen av kommunene er det gjerne enighet om, men det er uenigheter om hva som vil være mest effektiv løsning for kommunene som forvaltningsorgan. Partene går da i en prosess preget av forhandlinger og maktkamper med mål om at hver sine løsningsalternativer skal få gjennomslag. I denne modellen kan det forventes en særlig kamp når det gjelder det territorielle prinsipp og hva angår videreføring av skoler, sykehjem, servicekontorer i det allerede opprutede geografiske miljø. Det kan forventes å utløse interessekonflikter og maktkamper om sentraliseringer til eksempelvis administrasjon. De mindre bygdene som er vant til å ha servicefunksjoner i nærmiljøet ønsker nok å ha de fortsatt. Samtidig skal en forsøke å yte de tjenestetilbud til innbyggerne som er forventet. Blir sektorprinsipp valgt som spesialisering vil det forventes forhandlinger i forhold til de fagspesifikke forhold som utdanning, helse, samferdsel. Det kan bli harde forhandlinger til hvilke personer som skal ivareta de ulike stillinger når det nødvendigvis blir noen personer «til overs» etter sammenslåing. Velges klientprinsippet der oppgaver organiseres etter bestemte målgrupper forventes konflikter og forhandlinger til hvilke personer som ivareta stillinger, skal de ulike faggrupper betjenes ut fra ett sentralt geografisk sted eller kan det tenkes at man deler opp fagspesifikke avdelinger helt uavhengig av geografi. I denne modellen forventes harde og lange forhandlinger og drakamper, om mulig først og fremst potensielle tilfeller med forsvar av det territorielle prinsipp.

3.2.3 Garbage-can modellen

Garbage-can modellen eller den anarkiske modellen, ses gjerne på som en motvekt til den rasjonelle modellen som beskrevet over. Modellen tar utgangspunkt i at organisasjoner fungerer på bakgrunn av inkonsekvente og dårlig definerte preferanser, de har løse samlinger av ideer som «flyter» i motsetning til bestemte rutiner (Enderud, 1976). Garbage can baserer seg på en metafor på hvordan ulike beslutninger og prosesser blir dumpet i et søppelspann. Utfallet og innholdet i slike beslutningssituasjoner er avhengig av hvilke merkelapper det er på andre beslutningsanledninger, og hvor mange slike beslutningsarenaer er tilgjengelige for de involverte deltakerne. I slike «søppelspannsituasjoner» er beslutningens utfall avhengig av et resultat av koblingene av strømmingselementene (Cohen m.fl.1994). Mål inngår ikke som noe sentralt begrep i denne modellen, skyldes delvis at aktørene ikke har kunnskap til å formulere

målet, mål og midler kan ikke skilles fra hverandre og dersom målene blir formulert spiller de ikke noen avgjørende rolle for beslutningsprosessens forløp og utfall. Beslutninger er vanskelige å forutsi da mål er uklare og tvetydige og kan også være konkurrerende med hverandre. I slike organisasjoner er både de formelle og de uformelle maktforholdene uklare (Enderud, 1976), noe jeg ikke vil gå nærmere inn på i denne avhandlingen. For aktørene i slike prosesser kan deltakelse ha en symbolsk verdi. De kan ha ulike interesser og motiver for de saker som er på dagsorden. Det finnes ikke regler for alt og dermed kan beslutninger bli tilfeldige. Beslutninger er vanskelige å kontrollere og vanskelig å forutsi. Utfallet av beslutninger er betinget av når en beslutning eller situasjon oppstår der timingen kan gi utfall for prosessen, hvor lang tid saken eller problemet står på dagsorden gir mulighet til flere aktører og hvor mange beslutningsalternativer som foreligger samtidig. Deltakerne kan være opptatte med andre saker der de har større interesser og vil dermed variere med hvor mye energi de legger i situasjonen (Enderud, 1976).

Forventninger til funn

Sett i lys av garbage-can-modellen kan vi forvente at designet av Senja kommune er en tilfeldig prosess sammensatt av en uoversiktlig beslutningsprosess. Det er ingen klare faser, ingen tydelige føringer fra det politiske, tilfeldige løsningsmuligheter som dukker opp. Prosjektet Senja 2020 har en varighet på to år og i denne modellen forventes ingen stabil deltakelse og det kan synes komplisert hvem som deltar til enhver tid og hvem som står bak løsningsforslagene til de ulike beslutningsalternativene. Når det gjelder deltakere kan det forventes at det i kommunestyret ikke alltid vil være alle som kan møte til alle møter. Det kan oppstå situasjoner der deltakerne må prioritere andre arbeidsoppgaver på et aktuelt tidspunkt som fører til uteblivelse eller erstatning av vararepresentant. Hvis det skal besluttes noe som gjelder denne vararepresentants interesser som har med territoriell prinsipp å gjøre vil denne representanten kunne være farget av egeninteresse alt etter hvor han/hun er bosatt. I prosjektadministrasjonen som består av rådmann og fire ansatte, samt fire kommunalsjefer som deltakere, kan det forventes at det i saker som fagspesifikt, eksempelvis IKT, vil være større aktivitet fra den ansatte som prosjektet har spesifikt tilegnet ansvaret. Og etter hvert som tida går mot sammenslåingen 01.01.2020 haster det med beslutninger som gjelder funksjonsorientering. Det kan forventes at beslutninger tas med færre muligheter og færre løsninger fordi det nettopp haster med tiden. Et slikt område er også ganske fagspesifikt som vil føre til liten interesse for noen deltakere. Det kan forventes at slike prosesser kan være skiftende som følge av stadige

endringer og nye deltakere kommer til og kan påvirke prosessen og vi kan tyde uklare definisjon mellom mål og resultat.

KAPITTEL 4 METODE OG FORSKNINGSDSIGN

4.1 Valg av design og metode

Enhver studie krever bruk av metode og forskningsdesign. Dette kapittelet vil jeg bruke til å forklare mitt metodevalg og på hvilken måte jeg har designet studien. Å bruke en metode, av det greske *methodos*, betyr å følge en bestemt fastlagt vei mot et mål (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Forfatterne anfører videre at i organisasjons- og ledelsesstudier bør en se på hvilket perspektiv som ligger til grunn for en studie. Perspektiver kan være vanskelige å definere helt tydelig og eksplisitt men er heller ikke ensbetydende med at undersøkelsen ikke er basert på et bestemt perspektiv. I overordnet trekk kan det skilles mellom tre forskjellige perspektiv; realisme, fenomenologi og konstruktivisme (Justesen & Mik-Meyer, 2010) som bygger på den grunnleggende forståelsen av verden og det grunnleggende syn på erkjennelse som en teori bygger på. I det realistiske perspektivet tas det utgangspunkt i at virkeligheten finnes i en bestemt og i prinsippet entydig form uavhengig av vår erkjennelse av den. En fanger inn de fenomener som interesserer oss og beskriver de så presist, entydig og nøytralt som mulig. En ser gjerne på årsak-virkning som defineres som variabler. Det fenomenologiske utgangspunkt belyser subjektive handlinger og hvilken mening subjektive aktører tilegner ulike handlinger (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Formål er å fortolke, forstå og typifisere subjektive meningsutvekslinger mer enn å identifisere kausale sammenhenger. Den konstruktivistiske tradisjon antar at virkeligheten kontinuerlig konstrueres i sosiale prosesser og språklige konstruksjoner. I slike studier forsøker en å fange inn den kompleksitet som kjennetegner fenomenet en interesserer seg for. Gjennom å beskrive den komplekse konteksten med så mange fasetter som mulig kan en få frem flertydeligheter som oppstår (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Det betones bare at virkeligheten er blitt og blir konstruert i kontingente sosiale prosesser. Jeg vil anta at min studie av Senja 2020 er en kompleks sosial prosess sammensatt av ulike komponenter som oppstår underveis og som kan ha følger videre i prosessen de er inne i.

Jeg bygger min studie på kvalitativ metode kombinert med casestudiedesign og jeg vil videre begrunne hvorfor jeg har valgt et slikt design og en slik metode. Jeg vil også redegjøre for hvilke data som er samlet inn og hvordan jeg har gjennomført datainnsamlingen. Mine innsamlede data beskrives systematisk, grundig og med åpenhet så langt det er mulig. Bearbeiding og analyse av innsamlet empiri vil også trekkes frem. Et deduktiv design benyttes. Med deduktiv menes at studien belyses fra teoretisk grunnlag til empiri og tilbake igjen

(Jacobsen, 2005). Jacobsen (2005) sier at opplegget er testende gjennom å bekrefte eller avkrefte antagelser på områder der det finnes mye forhåndskunnskap. Min avhandling går fra teorier rundt organisatorisk struktur ved analyse gjennom beslutningsprosesser og horisontal spesialisering av arbeidsoppgaver til å lete i prosjektet Senja 2020 om det kan finnes likheter. Empirien bekrefte deretter tilbake til det teoretiske. Målet har vært å anvende den metoden og det designet som på best mulig måte kan belyse problemstillingen. Forholdet mellom avhandlingens problemstilling og den teoretiske tilnærmingen står sentralt. På bakgrunn av ovennevnte har jeg valgt kvalitativt forskningsdesign samt at jeg benytter meg av fokusgruppeintervju, observasjon og innhenting av dokumenter for å innhente data. Til slutt vil jeg reflektere rundt styrker og svakheter som knytter seg til avhandlingens forskningsdesign og metode, samt avhandlingens reliabilitet og validitet. Undersøkelsen er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og har fått godkjenning.

4.2 Case-studie

Jeg har definert en overordnet problemstilling som søkes besvart ved å skaffe og innhente data som gir innsikt i prosjektet fra tidlig innledende fase til en fase som nærmest anses som avsluttet. Ett av resultatmålene til Senja 2020 er at en helhetlig organisasjonsstruktur skal være på plass og i størst mulig grad er det i dette delprosjektet jeg kan hente min empiri for å besvare problemstillingen. For det første ønsker jeg kunnskap om hvilke grunnlag som brukes til de beslutninger som fører frem til den ferdige organisasjonsstrukturen. Dernest hvilke hensyn som tas for å forene og koordinere prinsippene for organisatorisk struktur som leder frem til et fastsatt mål. I en slik prosess dukker ulike hendelser opp og det må muligens gjøres korrigeringer og endringer for tilpasning. Nye momenter kommer til og også økonomi spiller en rolle i et prosessforløp. Forløpet med å danne den nye organisasjon Senja 2020 skal foregå i samme tidsrom og samtidig som de fire gjeldende kommuner er i daglig drift. For å få data til en slik studie fremstår casestudie derfor som hensiktsmessig. Hva kjennetegner så casestudier som forskningsmetode?

Casestudie skiller seg fra rene surveystudier og rene eksperimenter (Yin, 2003). Casestudier vil ikke på samme måte som de nevnte metodene være opptatt av å isolere og å måle variabler og sammenhenger mellom dem. I casestudier vil en derimot undersøke en enhet i dybden gjennom å forsøke å få fram et bilde av dens komplekse helhet (ibid.). Å studere samspill i organisasjoner krever at en går utover standardiserte og lukkede metoder. En prosess kan i all hovedsak

studies på to ulike måter; enten gjennom å se endringer i variabler over tid, eller ved å ta et historisk utviklingsperspektiv og fokusere på sekvenser av hendelser og aktiviteter som endres over tid (Van de Ven, 2007). Denne avhandlingens case kan beskrives som en utviklende virkelighet og en virkelighet som består av en rekke hendelsesforløp som på mange måter er med på å utvikle organisasjonsstrukturen mens prosjektet «flyter» fremover. Enkelte hendelser driver prosessen fremover og andre hendelser endrer den planlagte prosessen. Å bestemme seg for en strukturert og klar metode for å systematisere og kategorisere rådata kreves i et slikt design (Van de Ven, 2007). Momenter i et prosessdesign vil befinne seg blant hendelsene underveis fordi vi i en prosessanalyse ser etter helt spesifikke hendelser som igjen leder til andre hendelser. Hendelsene kan være direkte utløsende og/eller ha innvirkning på innhold og utfall på en eller flere påfølgende hendelser. Prosessdesign forutsetter også en kartlegging og spesifisering av forholdet mellom hendelsene, altså om de påvirker hverandre kausalt eller ikke. Og dersom de gjør det; i hvilken grad. Kausaliteten i hendelser i løpet av en prosess kan beskrives som hvordan enkelthendelser vil kunne åpne eller lukke for lignende hendelser i fremtiden (Van de Ven, 2007). I denne avhandlingen vil jeg se på tidslinjen til prosjektet Senja 2020 som en systematisk oppdeling for å undersøke om hendelser har innvirkning og styring på hverandre. Prosjektet Senja 2020 sin tidslinje er:

Fase 1: Interimsfase mars -17 til mai -17.

Fase 2: Organisasjonsbygging mai -17 årsskifte 2017/2018.

Fase 3: Delprosjekter januar 18 til juni -19.

Fase 4: Overgang til ny kommune høst -19- 31.12.19.

Ved å studere hendelsene i sekvenser åpner det seg mulighet til å undersøke om prosessen endrer seg fra fase til fase og ikke bare mellom enkelthendelser. En prosess skal ha en tidsmessig start og slutt. På bakgrunn av min relativt korte tidsperiode som denne avhandlingen griper seg om med, strekker tidsrommet seg over 6 måneder. Oppgaven vil være å kartlegge aktørene, deres alternativer til beslutninger, forholdet aktørene imellom og hvordan de er organisert i forhold til deltakelse i utformingen av organisasjonen. I tillegg vil de ulike arenaer de beveger seg, på hvilket tidspunkt og hvilke virkemidler som brukes være elementer i kartleggingen og analysen av prosessen.

4.2.1 Utfordringer ved prosessanalyse

Ann Langley (1999) presenterer i sin artikkel "Strategies for theorizing from process data" fire typer utfordringer knyttet til denne type data. Disse vil jeg se i lys av og drøfte opp mot det datamaterialet jeg har tilgjengelig. Den første utfordringen forfatteren (Langley, 1999) presenterer er at prosessanalyser er sammensatt data basert på hendelser og ikke variabler der man gjennom hendelsene i tid søker vi å finne et mønster på en tidslinje. Slike mønstre kan være forskjellige i form og dermed ikke like stringente å manipulere som variabler kan være (Langley, 1999). Min oppgave består av et omfattende materiale der hele starten er kommunereformen fra Regjeringen side i 2014 og som til slutt resulterte i sammenslåing av fire kommuner til en.

Prosjektet Senja 2020 har en rekke møter i prosjektorganisasjonen, i delprosjektene, i Fellesnemda, i Partssammensatt utvalg, Formannskapet og kommunestyremøter separat i de fire kommunene. I tillegg arrangeres det en rekke informasjonsmøter ute blant innbyggerne i den nye kommunen. Av dette produseres det en del dokumenter som inngår i min behandling av data. Den politiske prosessen og prosessen i prosjektet er mer eller mindre klart definert. Men vi kan likevel tyde at hendelser som oppstår underveis utløser behov for arrangement av nye møtevirksomheter og endringer av delprosjektene. Sannsynligheten er derfor stor for at man ikke kan se lineære sekvenser. Den andre utfordringen Langley (Langley, 1999) presenterer er problemer med å definere hva som skal inkluderes som enheter og analysenivåer ved studier av prosesser. I en kommunesammenslåingsprosess ligger det en del relativt faste føringer og et lovverk til hvordan en slik prosess skal foregå. Flere prosesser og beslutningsvedtak foregår før selve prosessen med å designe og danne en ny kommune. Intensjonsavtaler, styringsdokument, fellesnemda, prosjektledelse; alle disse er variabler som kan ha innvirkning på hverandre og på utformingen av organisasjonen. Enkelte har formell vedtaksrett og enkelte aktører har av overordnet instans blitt gitt fullmakt til å fatte vedtak. Styringsdokumentet skal peke ut retningen og omfanget av prosjektet, og skal være styrings- og arbeidsdokumentet mellom fellesnemda og prosjektledelsen. Styringsdokumentet forutsettes å oppdateres og behandles jevnlig i fellesnemda etter hvert som prosjektet går inn i nye faser og det foreligger ny informasjon (Senja2020, u.å.).

Nye Senja kommune er en typisk tre-nivå kommune med rådmann som øverste leder, neste nivå er kommunalsjefer, deretter sektorledere og så virksomhetsledere. Det som gjør denne prosessen mer sammensatt å studere er den store og fragmenterte mengden av møtevirksomhet som foregår parallelt med oppbyggingen der ulike aktører kan være med å påvirke utfallene.

Deretter kan slike moment være med å påvirke beslutninger på ulike tidspunkt og i ulike deler av prosessen. Beslutningsprosessene blir dermed mer sammensatte, og i analyseprosessen må en stille seg spørsmål om hva som skal og hva som ikke skal inkluderes som en del av den. I en slik kontekst vil jeg søke å avdekke hvilke hendelser som påvirket hverandre og på hvilken måte samtidig som jeg må velge ut hvilken empiri som vil være nyttig for å besvare min problemstilling. Den tredje utfordringen Langley (1999) viser til er de hendelser og fenomener som av forskjellige grunner ikke blir en del av det systematiske materialet til datainnsamlingen. Det kan være bakenforliggende hendelser som ikke setter klare og synlige spor i hendelsesforløpet. Mye foregår i hodene til aktørene som deltar som «bare blir til» og noen møter kan bli arrangert ad hoc. I denne avhandlingen vil det gjelde for eksempel kommunikasjon jeg ikke har mulighet til å dokumentere. I den sammenheng tenker jeg på mailer, telefonsamtaler, sms meldinger, messenger og andre type kommunikasjon som ikke er arkivert eller referert til i sakens dokumenter. Videre vil det sannsynligvis foregå en del forhandlinger og diskusjoner etter at mitt tidsrom for prosjektet er over og en del har foregått før jeg startet min datainnsamlingsperiode. Dokumenter ligger lagret på hjemmesiden til Senja 2020 men jeg har ikke hatt mulighet til observasjon på en del møter som foregikk før høsten 2018. Den fjerde og siste utfordringen forfatteren viser til er utfordringen med og viktigheten av å separere varians- og prosessteori (Langley, 1999). Det problematiseres ved å påpeke at vi ved å lage et kunstig skille mellom disse ikke tar hensyn til at hendelser og variabler påvirker hverandre som kan komplisere analysene og tolkningen av prosessene. Analysen min består av beskrivelser av hendelser, aktører og arenaer i en prosess i et tidsrom. Målet er å avdekke og synliggjøre hva aktørene tenker og legger som føringer i tiden da en ny organisasjon designes. I en slik prosess foregår en rekke beslutninger som legger grunnlaget for den drift som skal iverksettes og beslutninger som skal forene og koordinere arbeidsoppgavene. I min studie må jeg selv velge ut det som jeg ser på som relevant og har betydning, eller motsatt det som ikke har betydning. Jeg vil se etter hendelser som i sin egenskap er avgjørende og drivende for prosessen og hendelser som endrer prosessen og dens drift fremover. Det kan også være andre faktorer sammen med dette som er med på å klargjøre forskjeller mellom fasene og disse vil jeg også være oppmerksomme på.

4.3 Datagrunnlag og fremgangsmåte

Designet er lagt opp for å kunne følge en gruppe aktører i sann tid og gjennom en viss periode. I og med at prosessen var igangsatt da jeg valgte mitt prosjekt hadde jeg behov for å gå litt tilbake i tid for å sette meg inn i hva som hadde skjedd forut. Jeg har gått tilbake til starten av kommunereformen og lest dokumenter fra Regjeringens hjemmeside (Regjeringen, 2017). Videre har jeg satt meg godt inn i de vedtak som er gjort fra de fire kommunene Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg før vedtak om sammenslåingen. Etter vedtak om sammenslåing har det vært en del møteaktiviteter der hendelser har funnet sted. Disse er godt referert til via hjemmesiden til Senja 2020 og prosjektets facebookside Senja2020. Informasjonsstrømmen har vært utfyllende for mitt prosjekt da jeg kan hente ut en del datagrunnlag herfra. Likevel kom jeg inn på et relativt tidlig tidspunkt i prosjektfasen av designingen av den nye organisasjonen slik at det lå godt til rette for at jeg kunne få tilgang til ulike typer data. Mengden av data var dermed også overkommelig med tanke på mitt tidsperspektiv på undersøkelsen. Fra prosjektets side har jeg også fått full tilgang til å observere hendelser gjennom deltakelse på formelle og fastsatte møter. Det har også vært mulig å foreta fokusgruppeintervjuet med prosjektleder som blir ny rådmann, samt fire kommunalsjefer underveis i forløpet. Jeg har valgt å samle data fra tidlig tidspunkt da jeg bestemte meg for dette prosjektet og har kontinuerlig gjennom hele prosjektperioden valgt å følge med på prosessen. Så langt det har vært mulig og så langt det har latt seg gjøre har jeg deltatt på de møter som jeg har valgt ut som hensiktsmessige. Spesielt har mitt fokus vært rettet mot delprosjekt 9.2 Administrativ organisering og tjenesteutvikling. Delprosjektet har hatt jevnlig møter i perioden og jeg har hatt tilgang til alle referater og har deltatt på noen av disse. I tillegg har prosjektorganisasjonen og nytilsatte kommunalsjefer hatt, i utgangspunktet, faste møter hver mandag. Disse har jeg også hatt tilgang til å delta i. Når jeg sier i utgangspunktet er det fordi det av ulike årsaker av og til har kunnet oppstått ting som har gjort at planlagte møter ble avlyst eller skjøvet på. Jeg har også gjennomført intervju med prosjektleder/ny rådmann og kommunalsjefer. Å gjennomføre datainnsamling der det er lagt opp til å følge et prosjekt som var startet da jeg kom inn og ikke er helt avsluttet når min datainnsamlingsperiode er over har vært krevende. For å kunne gå i dybden av hva aktørene tenker rundt designergjeringen kreves det fokus og oppmerksomhet over tid på hva de uttrykker i forhold til de beslutninger som foretas. En annen utfordring har vært at delprosjekt 9.2 har ikke hatt klare og forutsigbare møteplaner. Man kan dermed si at noe har «blitt til underveis» som i og for seg ikke trenger være en utfordring da organisasjonen viser seg å være fleksibel og tøyelig til de hendelser som oppstår. På denne måten har det for meg ikke vært mulig å planlegge datainnsamlingen detaljert, men heller på et overordnet nivå. Men hele

prosjektet som sådan har hatt datofestede milepæler i styringsdokumentet (Senja2020, 2017). På denne måten har det vært mulig å følge og holde oversikt på hvor langt prosjekt er kommet og hva som er i vente i fremover. Gjennomføring av observasjoner har vært tilpasset hendelsesforløpet til prosjektet mens intervjuer har jeg kunnet styre på egenhånd og har blitt tilpasset til både meg som datainnsamler og de jeg skulle intervjuer. Jeg vil understreke at prosessen først og fremst har vært givende og umåtelig lærerik for meg. Jeg har hatt full tilgang til data og en total åpenhet rundt sammenslåingen og de prosesser som foregår. Prosjektet Senja2020 er et resultat av en igangsatt kommunereform fra Regjeringen som utløste vedtak i de fire kommunene. For meg er dermed prosjektet interessant å følge ved at det foregår nå i sann tid og det vil være erfaringer fra denne kommunesammenslåingen som kan dras videre til nye lignende prosjekt. Prosjekt er også et utviklingsprosjekt som trer frem mens beslutninger foretas og fører til nye vendinger. Etableringen av en ny kommune kommer i tillegg til den daglige driften av de fire kommunene. Nedenfor vil jeg redegjøre nærmere for de kvalitative metodene som er valgt, og hvilken nytte disse har hatt.

4.3.1 Observasjon

Å delta som observatør vil si å delta i organisasjonens hverdagsliv (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Innsamling av data gjennom observasjon gir en mer uformell viten om det man ønsker å studere. Det bemerkes noen forskjeller ved observasjon som metode (ibid.) i forhold til intervju. For det første trengs det ikke å avtale spesifikt om tidspunkt for observasjon så lenge det er tilgang i organisasjonen til de møter som er åpne for det. I mitt prosjekt har jeg tilgang til alle møter som finner sted uten å gjøre spesifikke avtaler. Jeg kan fritt velge å foreta observasjon i de møter jeg mener er hensiktsmessige i forhold til det jeg studerer. So vedlegg til min avhandling har laget en oversikt over de møter jeg har vært observatør i. Den andre er tiden det tar – det kan være tidskrevende. Det etterfølgende arbeidet med håndtering av data, koordinering og analysere av innsamlet data krever tid. Tredje punktet viser til at denne metoden er velegnet til å få ubearbeidet viten om praksis og ikke en gjenfortalt praksis slik som i intervjuer. I min studie gjør jeg notater i møter der jeg plukker ut de punkter som relaterer direkte til mitt prosjekt. I slike møter er muligheten til å observere de sosiale interaksjoner som foregår mellom aktørene tilstede.

4.3.2 Dokumenter

For å få en oversikt over designerprosessens forløp med tilhørende beslutninger har det vært nødvendig å gå tilbake til de dokumenter som er utarbeidet før jeg trådte inn og startet innsamling av data. Dokumenter jeg har benyttet er «Intensjonsavtale mellom Tranøy kommune og Lenvik kommune, datert 20.09.16, sist revidert etter møte mellom Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken 30.01.17, oppdatert 08.02.17». I tillegg har jeg brukt «Senja kommune. Styringsdokument for gjennomføring av kommunesammenslåingen. Versjon 03.05.18». Jeg har også brukt referat fra møter i det som kalles *delprosjektene i Senja 2020 og arbeidsgrupper*, som er offentlige og tilgjengelige for alle slik at det er viktig å bemerke at de er laget til annet formål enn min oppgave. Jeg har plukket ut de dokumenter har betydning for mitt forskningsspørsmål. Nettstedet dokumentene var lagret i ble nedlagt etter sammenslåingen 01.01.20 og var dermed tilgjengelige i perioden frem til da. Justesen og Mik-Meyer (2010) poengterer at det i organisasjons- og ledelsesstudier er mange forskjellige typer dokumenter som potensielt kan være relevant i forhold til den valgte problemstilling. Ved empiriske undersøkelser vil dokumenter som regel inngå i empirien i en eller annen omfang (Justesen og Mik-Meyer, 2010). Ofte har det med tidsmessige dimensjoner å gjøre. En offentlig prosess strekker seg som regel over et lenger tidsrom enn den tid en masteravhandling omfavner.

4.3.3 Fokusgruppeintervju

Å bruke fokusgruppe som intervju metode er mindre utbredt i samfunnsvitenskapelig forskning der individuelt intervju har vært en mer dominerende form (Jacobsen, 2015). Noen problemstillinger kan derimot fint la seg bruke i grupper som samtaler og/eller diskuterer om et bestemt tema. Mitt valg falt på gruppeintervju fordi organisasjonen Senja kommune er ny og det er nettopp ett av argumentene der en søker å utvikle ny kunnskap om et fenomen (Jacobsen, 2015). Jeg har valgt ut ny rådmann og de fire nye kommunalsjefene i Senja som informanter da de er ledergruppen som i all hovedsak har mest innflytelse og innvirkning på organisatorisk design. Gruppen har etablert seg godt gjennom jevnlig møter og seminarer, de diskuterer saklig og kommer til beslutninger som anses og vurderes relevante for deres mandat. Fokusgrupper får frem informasjon som fremmer synspunkter mellom mennesker der relasjonen mellom individene har betydning (Jacobsen, 2015). En slik relasjon vurderte jeg som etablert da jeg spurte om de ville være med på denne intervjuformen. De har respekt for hverandres fagområder og de sektorer de har ansvaret for og de ser utfordringen med å kunne samarbeide på tvers og horisontalt i organisasjonen. Samtidig vil en slik form for diskusjon skape en arena for utvikling av tankeprosesser (Jacobsen, 2015) og de kan bearbeide sine erfaringer i løpet av intervjuet. Det skjer en fortolkning og gruppen vil hjelpe hverandre med å forstå det som skjer.

Dette anså jeg som et hensiktsmessig argument da jeg vurderte det som attraktivt for ledelsen å forstå det teoretiske grunnlaget for organisatorisk design sett gjennom beslutningsteoretiske briller. De er inne i en prosess da det kan være behjelpende med å se på hvordan en spesielt kan koordinere sektorene de har etablert i sine respektive områder. Jeg som leder av gruppesamtalen må være oppmerksom på at det kan oppstå gruppeprosesser av ulike slag som makt og dominans (Jacobsen, 2015). En slik vurdering foretok jeg fortløpende under mine observasjoner i møter og kom frem til at det ville ikke gi store eller markante utfordringer. Jeg vurderte respekten i gruppen og leders holdning over tid som oppmerksomt rundt nettopp det fenomenet. Størrelsen på gruppen kan ha innvirkning på samtalen (Jacobsen, 2015). En stor gruppe vil ha lett for å dele seg i mindre grupper og dybden i teamet kan bli overskygget, og noen kan sågar bli inaktive. Å plukke ut de fem som utgjør ledergruppen anså jeg som konstruktivt da dette ikke er for mange og heller ikke for få. Optimal gruppestørrelse har vist seg å være mellom fem til åtte deltakere (Jacobsen, 2015).

4.4 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

En undersøkelse skal ha en metode for å samle inn empiri. Jeg vil nå drøfte oppgavens styrker og svakheter knyttet reliabilitet, validitet og overførbarhet. Reliabilitet og validitet er sentrale begrep i diskusjon av forskningens troverdighet (Thagaard, 2013). At empirien må være reliabel knytter seg til empirien må være pålitelig og troverdig. Videre kreves det at den må være valid som vil si at empirien må være pålitelig og troverdig (Thagaard, 2013).

4.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet knytter seg til pålitelighet til undersøkelsen er (Thagaard, 2013) og om den er utført på en tillitsvekkende måte. Undersøkelsen må være gjennomført på en troverdig måte som vekker tillit slik at den er til å stole på. Formålet må derfor være å oppnå pålitelig data gjennom at forskeren gjør rede for hvordan data utvikles (ibid.). Jeg har valgt å samle inn data på tre måter; innhenting av dokumenter, gjennomføring av intervjuer og observasjon. Alle disse tre måtene å samle inn data på betrakter som primærdata i min undersøkelse.

Jeg har sett på dokumenter fra offentlig forvaltning og har vært nøye med utvelgelsen med tanke på relevans for oppgavens problemstilling. Dermed har jeg også sortert bort de dokumenter jeg anså som ikke relevante. Jeg har vært interessert i å se etter de momenter som kan kaste lys over mine forskningsspørsmål. Det positive med offentlige dokumenter er at de

etableres uten medvirkning av forskeren (Thagaard, 2103). Dokumentene representerer dermed relevante data som ikke på noen måte lar seg påvirke av meg. I observasjon ved deltakelse på møter har jeg vært nøye med å opptre forsiktig, nøytralt og tilbaketrukket. Jeg har informert om taushetsplikt og har ikke gitt uttrykk for egne meninger på saker som har blitt diskutert. I møter har jeg også valgt å sette meg fysisk tilbaketrukket ved enden av bordet men likevel være imøtekommende og takknemlig for at jeg kan få delta i møter. Under observasjoner har jeg notert ned den informasjonen jeg vurderte som relevant der og da. Under intervju har jeg valgt å gjøre opptak ved hjelp av min mobiltelefon og informantene er gjort oppmerksomme på det og har tillatt bruk av mobiltelefon. Dette var et viktig og riktig valg. Lydopptak lar seg bruke senere om og om igjen og jeg anser det som vesentlig. Jeg kan få med alle data som kommer fra informantene og jeg kan trekke ut det som belyser mitt tema. Alle lydopptak er blitt oppbevart forsvarlig da jeg har kode på min telefon for å åpne den. Data blir slettet etter endt avhandling. I følge Thagaard (2013) er det alltid i en intervjusituasjon fare for at informantene besvarer spørsmålene på en måte som reflekterer positivt tilbake på dem selv. Eller de svarer det de oppfatter og tror intervjuer ønsker å høre. Slike feilkilder kan være vanskelige å avdekke. For å forsøke å unngå dette ble informantene informert om at de ikke ville bli navngitte og at informasjonen bare ville bli brukt som datagrunnlag til mitt prosjekt. For min del ble det uvant situasjon å opptre som intervjuer. I en av mine tidligere jobber har jeg vært med på en intervjusituasjon av studenter, men da som informant. Jeg var bevisst på ikke å styre samtalen, men være interessert i svarene som ble gitt. Ledende spørsmål kan ses på som feilkilder og føre til svekkelse av datagrunnlagets reliabilitet (Jacobsen, 2005). I en slik situasjon måtte jeg tenke over egne erfaringer og kunnskap rundt temaet beslutninger og design av organisasjoner da jeg lett kunne ha bidratt med egne erfaringer. Da jeg lagde intervjuguiden var det viktig å lage den så nøyaktig som mulig for ikke å påvirke den. Jeg anså det derfor som både fordel og ulempe å ha bakenforliggende erfaringer rundt det temaet jeg skulle forske på. Ved bruk av teoretiske perspektiver har jeg lettere kunnet ta avstand fra eget engasjement og forholde meg nøytral.

4.4.2 Validitet

Validitet knytter seg til tolkningen av innsamlet data (Thagaard, 2013). Er de tolkninger av data som forskeren er kommet frem til gyldige? De tolkninger vi presenterer i vår studie skal kunne gjenspeile seg i virkeligheten (Thagaard, 2013). Vi må derfor spørre oss om det vi har målt er relevant slik at data kan gjelde for flere. Og; undersøker vi det vi ønsker å undersøke? Jeg har

etter beste evne forsøkt å være kritisk til grunnlaget for mine tolkninger. Ved gjennomgang av de dokumenter jeg har ansett som relevante har jeg hatt fokus på de momenter som bidrar til svar på min problemstilling. Dokumenter er tydelige og klare og gir ikke rom for større tolkninger men tydeliggjør prosessene. Observasjoner i møter gir mulighet til å velge ut det relevante og sile bort det som ikke anses som relevant. Prosjektet Senja 2020 har flere delprosjekt og underprosjekt som forlengelse av delprosjekt. Jeg har tilnærmet meg delprosjekt 9.2. Administrativ organisering og tjenesteyting. Jeg har laget egne møtereferater slik at jeg i ettertid kunne gå tilbake. I referatene har jeg forsøkt også her etter beste evne å få med det relevante. Intervjuguiden er utformet på en måte som inviterer informantene til å snakke fritt og uttrykke tanker og samtidig sikre at undersøkelsens validitet er høy. Spørsmålene skulle være enkle å forstå men samtidig ga informative svar. Det jeg opplevde som utfordrende å forstå var begrepet *design*. Begrepet krevde en nærmere forklaring og det gjorde jeg ved å utdype de fire prinsippene for organisering. Gjennom eksempler på disse ble begrepet mer forståelig. Før jeg startet mitt prosjekt hadde jeg ingen relasjon til hverken deltakerne i prosjektet eller større kjennskap Senja som geografisk område. Offentlig forvaltning er et område jeg har vært lite i kontakt med i jobbsammenhenger. Det var derfor en del nye begreper og prosesser jeg måtte studere før jeg satte i gang. Derimot har jeg bred kunnskap og erfaring av organisatoriske utfordringer, utviklinger og endringsprosesser. Gjennom min bakgrunn og kjennskap til organisatoriske prosesser og terminologier håper og tror jeg at jeg har klart å tolke data så nøytralt som mulig og dermed minske risiko for feiltolkninger. Det vil likevel alltid være en fare for min påvirkning av avhandlingens validitet.

4.4.3 Overførbarhet

Innen kvalitativ forskning er det et særlig viktig trekk som bør utvikles; å forstå de fenomen som studeres (Thagaard, 2013). Fortolkningen av datamateriale gir mulighet og grunnlag for overførbarhet til andre prosjekt. Spørsmålet blir om tolkningen fra denne case kan være relevant i liknende sammenhenger. Case-studier betegnes gjerne som litt mer utfordrende å kunne generalisere utover det spesifikke som studeres i den gitte casen (Thagaard, 2013) siden det er kontekstavhengig. Forfatteren argumenterer for at analysen omhandler den eller de caser som undersøkelsen omfatter. På tross av dette kan også slike studier settes inn i en videre sammenheng ved å finne begreper som kan være retningsgivende for hva det er viktig å se etter (ibid.). Personer med erfaring fra de fenomen som tolkes skal kunne kjenne seg igjen i teksten. I min studie vil det være vanskelig å anslå om det kan ha betydning for andre sammenhenger da denne baserer seg på designet av Senja kommune. Imidlertid kan det tenkes at det kan trekkes

en avgrensning til at en kan si noe om relevansen og forklaringen til de teoretiske perspektivene i beslutningsmodeller og forklaring til prinsippene for organisering. Om mulig kan også denne avhandlingen være til nytte for andre kommunesammenslåinger der de kan dra nytte av prosessene for hvordan en ny organisasjon designes gjennom et prosessforløp.

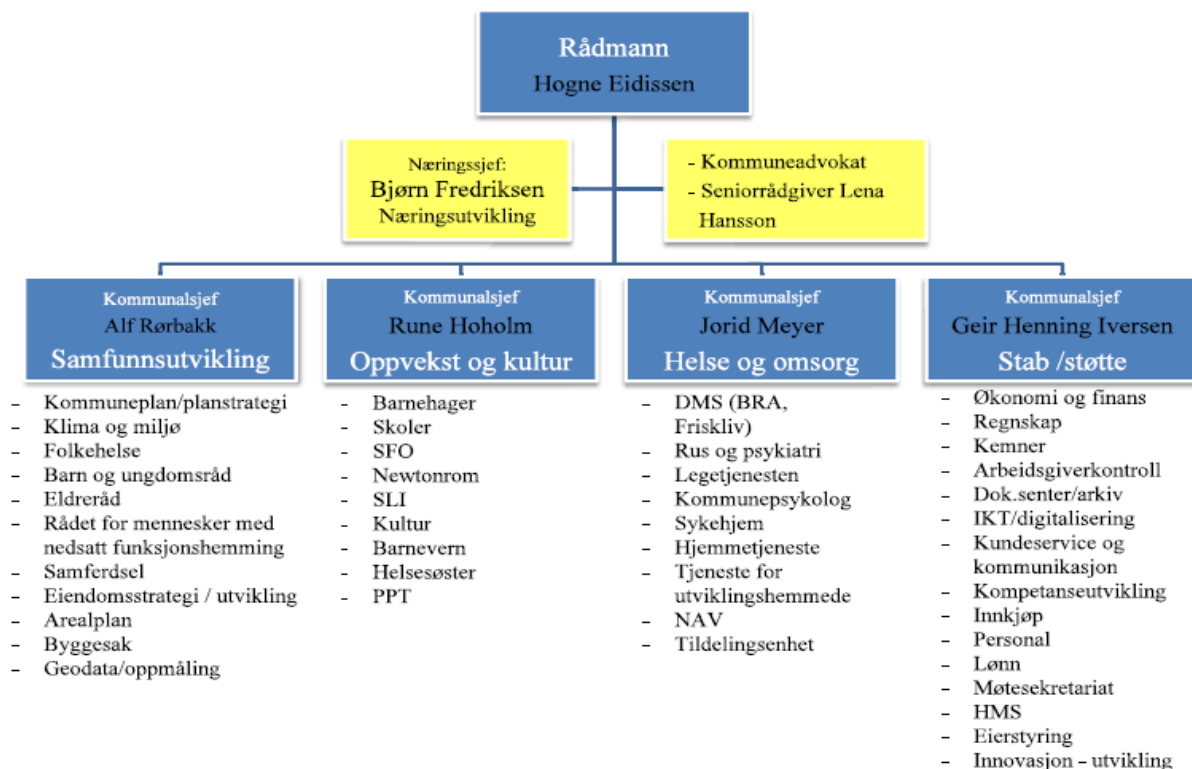
Om svakheter i mitt datamateriale vil jeg si at det kunne vært diskutert mer om ekstern og intern reliabilitet, samt induktive og deduktive fremgangsmetoder. Jeg har valgt en liten gruppe deltakere som er ledelsen i Senja kommune. Denne gruppen kunne også vært større, eller at det ble gjort flere intervjuer, for å få en større bredde i svarene.

4.5 Etiske betraktninger

I forskningsprosjekter er det en del etiske prinsipper og retningslinjer (Thagaard, 2013) forskeren må forholde seg til. Det som trekkes frem som særlig vesentlig er informert samtykke, konfidensialitet og konsekvensene for informantene. På bakgrunn av at min forskning er omfattet av regler rundt personvern ble prosjektet meldt inn til og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Informantene har blitt gjort oppmerksomme på informert samtykke som de har signert på (se vedlegg). Enkeltpersoner kan bli tydelige der en vektlegger å gå i dybden på et få antall enheter, som er tilfelle i min studie. Jeg ønsker å få frem dybden i organisasjonstenkningen. Videre er de informert om at de når som helst kan trekke seg fra mitt prosjekt. Konfidensialitet innebærer at informantene har krav på at informasjon de gir behandles konfidensielt. Informantene skal også så langt det lar seg gjøre anonymiseres i presentasjon av empirien. Gjennom hele forskningsprosessen forplikter forskeren seg å beskytte informantene (Thagaard, 2013). Deres integritet skal ikke medføre negative konsekvenser for deltakerne. Lydopptak på mobil er godkjent av informantene og det er informert om at opptakene slettes så snart min avhandling er avsluttet.

KAPITTEL 5 PRESENTASJON AV EMPIRI

I dette kapittelet vil jeg presentere avhandlingens empiriske grunnlag med beskrivelse av mine forskningsresultater. Disse er samlet inn i tråd med redegjørelsen for metode gjort i forrige kapittel. Innledningsvis vil jeg si noe om intensjonsavtalen, med tilhørende styringsdokument, som ligger til grunn for hvordan prosjektledelsen skal jobbe frem til etableringen av Senja kommune. Jeg har valgt å dele kapittelet inn etter de fire prinsippene for organisering samt å se hvordan prinsippene har innvirkning på vertikal og horisontal arbeidsdeling og kompleksiteten rundt temaet. Selv om jeg deler opp empirien etter prinsippene for organisering vil det ha en tendens til å gli inn i hverandre på noen punkter. Empirien har jeg samlet gjennom dokumenter, observasjon i møter og gruppe-intervju av informanter som spiller en avgjørende rolle i designet av kommunen. Som et overordnet bilde av den formelle organisasjonsstrukturen legger jeg med organisasjonskartet til Senja kommune slik det ble vedtatt i Fellesnemda 21. november 2018(Senja2020, u.å.).



Bilde: Organisasjonskartet Senja kommune

5.1 Intensjonsavtalen

Styringsdokumentet bygger på intensjonsavtalen som er utfyllende i forhold til denne. Avtalen er mellom de fire kommunene Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg med inngått avtale om at kommunene skal være likeverdige i forhandlingene. Intensjonsavtalen skal virke retningsgivende for prosjektledelsen som skal innfri resultatmålene i avtalen. Resultatmålene er firedelte med krav om; en helhetlig organisasjonsstruktur skal være på plass, byggingen av den nye kommunen skal i minst mulig grad gå utover drift av nåværende kommuner, kommunale prosesser skal videreutvikles og forbedres, og siste punkt er at mulige synergier skal realiseres. Styringsdokumentet peker ut retningen og omfanget av prosjektet i tillegg til å fungere som styringsdokument mellom fellesnemda og prosjektledelsen (Senja2020, u.å.). Hovedmålet for den nye kommunen er å sikre alle innbyggerne likeverdige og gode tjenester der de bor gjennom å være en kommune som ivaretar de lovpålagte oppgaver så langt det lar seg gjøre økonomisk og praktisk. Særlig sies det at kvalitet og tilrettelegging i tilbudet av folkehelsestjenester som helse, pleie og omsorg er fokus. Samfunnsutvikling skjer ved å være robust og livskraftig (Senja2020, u.å.) gjennom tilrettelegging for by og bygdeutvikling, samt næringsutvikling. Intensjonsavtalen sier også at den nye kommunens mål er å arbeide for utbygging av infrastruktur som vei, kollektivtilbud og bredbånd som skal komme alle innbyggerne til gode. Styringsdokumentet skiller klart mellom hvilke roller og ansvar de ulike aktører har i prosessen. De skiller mellom prosjekteier som er Fellesnemda, altså det politiske, og prosjektledelse som består av nytilsatt rådmann i Senja kommune og ansatte i selve prosjektarbeidet som jobber i tidsbegrensede stillinger. Sommeren 2018 ble det ansatt fire kommunalsjefer som etter dette tidspunkt deltar aktivt i designet og utformingen av den nye kommunen. Videre består avtalen av delprosjekter delt inn i; politiske delprosjekt som er direkte styringslinje til fellesnemda, delprosjekt med særlige behov for koordinering som krever omfattende kartlegging og utredning, og administrative delprosjekt som er direkte underlagt prosjektleder.

5.2 Territorielle prinsipp

Det territorielle prinsipp handler om å organisere etter de geografiske steder virksomheten opererer i. Alle oppgavene samles innenfor et bestemt territorium, uansett hvilken sektor de tilhører eller hvilken prosess som anvendes for å oppnå formålet. En av informantene i denne studien sier:

«Det geografiske området blir større mens avstandene blir ikke større. Geografien er stor fra ytterpunktene. Å kjøre fra Flakstadvåg i Torsken til Torsken kommune må man gjennom andre kommuner. Finnsnes brukes som sentrum og vil alltid være det. Det koster å drifte geografien.»

Tjenestetilbud som skoler, barnehager, sykehjem, kulturskoletilbud, kirkebygg og bibliotek tjenester skal ifølge intensjonsavtalen videreføres slik det er i dagens kommuner. Bygdekino som et kulturtilbud blir også ivaretatt og beholdt i den nye kommunen. Det skal leveres tjenester videre der det har vært tidligere og det skal være de samme geografiske strukturer videre. Mens noen naturlige strukturer, og med naturlige strukturer nevnes det i en form som «slik det alltid har vært», vil falle bort selv om det nå foregår en kommunereform. I stedet tenker man ut nye løsninger som for eksempel å benytte seg av de lokale nærbutikkene som i dag eksisterer. Her kan det tenkes digitalisering med en eller flere stasjonære PC'er stående i nærbutikken til bruk for innbyggerne. Historisk sett fungerer nærbutikker som samlingspunkt og det kan videreføres og utvikles i en mer tidsriktig retning. Digitalisering fører til mindre fysisk oppsøk uavhengig av kommunesammenslåing uttrykker informantene.

Det geografiske blir fortsatt likt det er i dag på tross av ny kommune. Hvis vi sier at bare de gamle kommunehusene skal brukes blir det bare på tre steder siden det er tre kommuner i dag som er utenfor Lenvik. Her gjelder det å forsøke å utnytte de lokaler og bygg som er tilgjengelige. De nåværende NAV-kontorer blir ledige som følge av sammenslåingen da de går over til en enhet. Samtidig er det et lovverk som bestemmer hvordan noen bygg som barnehager og skoler skal utformes. I helse og omsorg er det motsatt; det er mulighetsrom fordi det kan gis tilbud inne i huset. Strukturen er likevel satt i intensjonsavtalen. Det ligger også en begrunnelse for det at det ikke bare skal gis tjenester, men også vedlikeholde arbeidsmarkedet i distriktene. Det skal være folk i distriktene som skal kunne leve der og intensjonsavtalen sier også at det skal tilrettelegges for fjernarbeidsplasser. De samme tjenester skal gis men vi må kanskje tenke nye måter å levere de på. Byggesaksbehandling og planbehandling må vi kanskje se hen til noen fjernarbeidsplasser.

«Men igjen er det intensjonsavtalen som legger føringer for det vi har gjort og vi har ingen mening i å bryte den.»

Innenfor brannordningen på området samfunnsutvikling kan det bli utfordring fordi når kommunegrenser tas bort må det legges til grunn utrykkingstider og hvilke beredskap det er behov for i de ulike deler av kommunen. Det kan bli noen justeringer på struktur med en utvidet

konsentrasjon rundt ressurser der behovet er størst. Totalt sett vil forebyggende enhet bli styrket og bedre i en større kommune. Strukturen er fast som gir lite handlingsrom.

«Vi har aldri tenkt geografi tidligere men heller brukt interkommunale tjenester om hverandre.»

5.2.1 Næringslivet

På spørsmål om private produksjonssamfunn rundt i distriktene er deltakende i utformingen sier de erfaringen er at i mindre kommuner er næringslivet ganske aktive. De inkluderer seg ved å ha interesse for utvikling og utforming av kommunestrukturen. Næringer er med geografisk sett fordi nærhet til barnehager og skoler er vesentlig for bosetting.

«Ser vi Senja kommune under ett er det mulig å drive noe hvor som helst, geografi er ikke til hinder. Her må vi heller tenke bolyst og attraktivitet for et område eller et sted. Vi er vant til pendling, vi har flere mindre kommuner og må bevege oss mellom grensene både for å få tjenester og for å kunne jobbe.»

Næringslivet uttrykker at de ikke kjenner kommunegrenser og er heller ikke opptatte av de fysiske eller geografiske grensene. Intensjonsavtalen er ganske tydelig på vektlegging av næringsutvikling, det er sterke føringer til mål om tilrettelegging og utvikling av sjømatregionen Senja gjennom økt produksjon og økt grad av foredling lokalt. Etablering av lakseslakteri og videreutvikle allerede eksisterende slakteri og fordelingsanlegg er ett av punktene. Finnsnes som by skal fortsatt være kommunenes regionsenter og bygges opp i geografiske nærområder; Finnfjord videreutvikles som industriområde gjennom blant annet å tilføre miljøvennlig energi fra energigjenvinningsanlegg som allerede er etablert. En betydelig del av verdiskapning innen sjømat og landbruk foregår i bygder utenfor den sentrale regionen og det skal fortsatt satses på utvikling av «levende bygder» slik intensjonsavtalen sier. Turisme er en voksende og økende næring med positiv utvikling de senere år som det fortsatt skal legges til rette for å utvikle som ett av Nord-Norges fremste reisemål med blant annet formidling av historie og kultur. Under en møteobservasjon blir det sagt:

«Vekting på næring er sterk i intensjonsavtalen. Vi i vår kommune har en sterk kandidat til en slik stilling som kan ære dedikert til det. Personen har kunnskap til næring og ønsker det, men hva trenger vi i kommunen? Næringsrettet aktivitet og planer; vi må

etablere arena for fellespunkter og avklare noen linjer for hvilke personer som kan tas med på de ulike aktiviteter for ikke å få kollisjon. Vi samstemmer underveis hvordan vi løser det og personene har egenrådighet til hvordan de utfører sine stillinger».

Her er det samarbeidet og samfunnsutviklingen som er fokus for eventuelle nyetableringer. I den nye kommunen blir det tre ansatte som skal jobbe rettet mot næring i forhold til samarbeid og utvikling. All saksbehandling skjer derimot i kommunen. Informantene sier de derfor må tenke utvidet kapasitet til næringslivets krav og mer profesjonalitet i forhold til saksbehandling. Disse blir nøkkelroller. Næringslivet trenger hjelp til rask saksbehandling og mye går elektronisk i forhold til profesjonelle aktører. I kommunen er det både små og større aktører som skal motta tjenestetilbudet. Av dette ser vi at også små selvbyggere er avhengig av direkte kontakt med saksbehandlere. Førstelinjetjeneste i de gamle kommunehusene kan utbyttes slik at der lettere å få kontakt med saksbehandlere.

«Dette er noe vi ønsker som et tilbud til innbyggerne og må utformes fremover nå. En slik utforming er festet til intensjonsavtalen Vi må se på muligheter som en del av tilbudet og som eksempel kan det være å dra til kommunehuset i Gryllefjord for hjelp til planbehandling. Der kan vi koble opp elektronisk og se hverandre på video og stille spørsmål og få en forklaring på det innbyggeren lurte på. Det er slike tjenester vi skal ha fremover også utenfor Finnsnes.»

På spørsmål om grupperinger av bosted er det for tidlig å si noe om nå i prosessen. Samfunnsplanen er ikke startet på enda og da vil slike spørsmål bli besvart. Men helt klart må bosetting ses i sammenheng med nærings og bedriftsutvikling og her kommer eksempel som Salmar inn. Salmar er et selskap innen sjømatindustrien og har eget smoltanlegg på Senja (Salmar, u.å.). De har behov for mange ansatte og informantene uttaler at kommunen bør ha en utvidet plan på de tilbud som skal gis til eventuelle nye innbyggere. Det kan være unge folk med barn som flytter til kommunen på permanent basis.

«Vi i det offentlige må også tenke at det kan være noen som kommer hit for å jobbe i det private som kan ha partner med seg og da må tilbudet på flere arbeidsplasser være til stede i nærheten av det de bor og der den ene har fått arbeid.»

5.2.2 Samfunnsutvikling

Når det gjelder lokalisering av ansatte i forhold til bosetting og andre kriterier for innbyggere må en del av virksomheten organiseres i samsvar med noen hensyn. Informantene nevner forhold rundt vaktmestere, renhold og andre tjenester knyttet til bygg. På større skoler kan man ha vaktmester, mens mindre skoler gjerne har en ansatt som gjør flere ulike tilhørende arbeidsoppgaver. Tjenesten renhold som i dag utføres en plass; kan disse oppgaver flyttes mellom ulike plasser. Boligkontor, som ligger under sektor helse og omsorg, skal samhandle med andre tjenesteområder og flere blir berørt. Garasjer og stasjoner for biler, lastebiler og kjøretøy eid av kommunen må samkjøres for meste effektiv utnyttelse av disse. Eiendeler som biler, utstyr og verktøy bør plasseres hensiktsmessig ut fra behov og beredskapstjenester. Branngarasje bør være i nærheten til sykehjem fordi det er størst krav til slik lokalisering. I sammenheng med branngarasje må en også se på større bedrifter og hvor de er lokalisert. Industribrannvern stiller krav til de store bedriftene. Da kommer også andre momenter inn som koordinering i forhold til veier og spesielt under værforhold med større snømengder og glatte veier. I noen tilfeller tillater ikke vær å kjøre lange avstander. I tillegg har Senja kommune flere tunneller. På området samferdsel er det dermed flere hensyn som må tas; vei, vann og avløp, brøyting. Sannsynligvis må innsatsen økes og igjen må dette koordineres med bemanning. Selv om vi har brannstasjon; hvor mange ansatte trenger vi likevel? Beredskapsmessig må vi lage oversikt og samtidig se på de brannobjekter som må ivaretas. Beredskapsvakter må også organiseres og stasjoneres i forhold til hvor ansatte bor, det er en del mannskap ute i lokalsamfunnene. Utstyr og mannskap bør være i nærheten til dere det skjer. I dag har alle fire kommuner tjenester på brannordning men vi må nå se på en rasjonaliseringsprosess uten at det går på bekostning av sikkerhet for noen. Vi ser for oss at noen strukturendringer kommer til å skje, sier informantene. Samtidig som det er kommunesammenslåing bør vi tenke fremover på hvilke behov vi ser for oss. I forhold til kjøretøy kan vi tenke alternativer mellom å kjøpe eller lease og samtidig tenke miljøvennlige el-biler.

Når det gjelder området plan og utvikling ser vi nå på den interne organiseringen der vi har mange saksbehandlere. Noen stillinger glir inn i hverandre og også på tvers av områder slik at fremover blir det essensielt å samarbeide på området. Både på det overordnede plan og detaljert må vi fremover se på koordinering av arbeidsoppgaver. For komplett og god fullføring må det bygges en kultur fremover på at vi behandler ting sammen, en type fullført samhandling sier informantene.

«Kulturen er at det er vanntett mellom ulike områder; venter på at andre gjør ting og når det skjer feil sier man "vi ble ikke spurt". Vanlig å tenke DE og ikke VI. Har vi saker som legges ut på høring da er det fakta som legges frem. Belyse saken og få innspill, så legge frem og saksbehandle. Senja lager mange saker og sender noen til Fylkesmannen. Det tar tid og vi bruker unødige ressurser.»

5.2.3 Lokalisering ansatte

I løpet av den prosessen jeg har hatt intervjuer og vært stille observatør under møter, er lokalisering av ansatte et viktig punkt men også et punkt som må komme i rett rekkefølge i forhold til organisasjonskartet. Innplassering av ansatte og bemanningsplaner har stått som et ekstremt viktig gjøremål i prosjektet av hensynet til ansatte og deres behov for forutsigbarhet. Uroen fra ansatte går på når tid planen er klar og beslutningene i forhold til hvor de blir plassert. Temaet behandles i særdeleshet i DP 9.2 (delprosjekt) (Senja2020, u.å.). Spørsmål som hva har vi og hva trenger vi, må belyses og se på de muligheter som allerede eksisterer. Noen fagmiljø trenger å være lokalisert fysisk sammen og noen ikke. Lenvik er i dag den største kommunen og ar pr mars ikke helt oversikten hvordan organiseringen blir. Ansatte er opptatte av informasjon og dette med lokalisering er ømfintlig område.

«Intensjonsavtalen ligger i bunnen når det gjelder bygging av tjenester og lokalisering. Her må vi også avkrefte av og til og si at noen beslutninger ikke er tatt enda. Har vi først sagt noe så blir det gjerne sånn.»

Arbeidsprosesser bestemmer i noen tilfeller om det skal skje endringer, sier informantene. Ting blir utsatt i påvente av andre beslutninger og akkurat nå gjelder det lokalisering av ansatte. Informantene erfarer at på alle nivå i organisasjonen er det stort behov for informasjon. Det de imidlertid må kommunisere videre er at noen beslutninger blir satt i påvente av andre, når det gjelder plassering og lokalisering av ansatte.

5.3 Klientprinsippet

Organisering etter klientprinsippet handler om å samle de arbeidsoppgaver som vedrører bestemte grupper av befolkningen. I en kommune snakker vi om innbyggerne delt inn etter for eksempel barn, unge, eldre, innvandrere og lignende. Ved denne form for organisering kan det gis et helhetlig tjenestetilbud ved at innbyggerne forholder seg til kun en del av kommunen som er spesielt tilrettelagt for denne gruppen.

Ved spørsmål til informantene i Senja kommune om det er noen helrettede tanker eller sterkere fokus på noen spesielle grupperinger av innbyggerne svares det at barn og unge er særlige satsingsområder i tjenesteytingen. «*Vi har brutt med noen av de erfaringer vi har i dag ved å opprette en egen barne- og familieenhet i Senja Kommune.*» Det satses på enheten for å samle tjenester rundt barn og unge ved å tenke nytt. Barn og unge som har behov for mer enn barnehage og skole vil i fremtiden få økt tilbud gjennom forebyggende og oppfølgende tjenester. Enheten samler tjenester som PPT (pedagogisk psykologisk tjeneste), helsesykepleier, barnevernstjenesten for å kunne yte hjelp til barn, unge og deres familier. Altså en helhetlig god tjeneste for å koordinere tjenestene sett fra et brukerperspektiv. Helhetlig tenking, ikke en og en eller adskilte tjeneste som er krevende å forholde seg til. Lenvik kommune har i flere år hatt prosjektet Barnebyen som nå revitaliseres og videreføres. Anledningen til fornyelse er nå i sammenslåingen og på et tidlig tidspunkt i utarbeidelsen av intensjonsavtalen var det bred enighet om fornyelse av barneperspektivet. Grunnlaget ligger i intensjonsavtalen. Før dreide det som om barne-BY mens det nå fokuseres på barn. Tidligere prosjekt er forløper til nå å samle tjenester som tidligere syntes fragmentert. Samtidig satses det på tverrfaglighet ved å organisere under samme paraply. Kanskje det i fremtiden også kan være et fysisk hus som kan samle tjenestene under ett. Mange av tjenestene leveres desentralisert slik at koordinering vil være en nøkkel fremover. I samme prosjekt med barnebyen er også sjumilssteget inkludert som konsept. Sjumilssteget (Barnebyen,u.å.) handler om iverksettelse av FNs barnekonvensjon kommunene i Norge. Barnekonvensjonens artikler benyttes for å sikre tjenester til barn og unge samt inkludere barn og unges ønsker i utforming av fremtidens lokalsamfunn.

Innvandrere:

Det er viktig å se på de som en del av alle de indre innbyggerne. Gruppen skal ha like tjenester, alle tjenester, og heller ikke spesifikke tjenester kun for denne gruppen. Dette gjelder også

etterkommere og nye generasjoner av innvandrere. Informantene ser på innvandrere og flyktninger som en ressurs da det er behov for ny arbeidskraft. Nå kommer også en ny type flyktninger til; kvoteflyktninger, som kan gi utfordringer vi ikke har vært klar over, men samtidig gir oss mulighet til å integrere de som en lik del av de andre innbyggerne. Av disse er det mange barn og unge som over tid skal inn i det norske samfunnet og da kategoriseres de som barn eller unge, og ikke innvandrere.

Særskilte tilbud

Her finnes det i dag særskilte tilbud til de som av ulike helsemessige årsaker har behov for utvidet og tilrettelagt arbeidstilbud. Tidligere hadde kommunene tre bedrifter som nå er slått sammen til en. Senja kommune viderefører og styrker tilbudet. Fortsette arbeidet med VTA (varig tilrettelagt arbeid) som er en ting, men også bidra til å kvalifisere folk til arbeidslivet. Handler om tilbud i de ulike livsfaser og totaliteten for å kvalifisere folk. Informantene nevner også i denne sammenheng arbeidsledige ungdom som trenger bistand til å bli kvalifisert til yrkeslivet. Kommunen opplever at også næringslivet er med på å jobbe frem gode løsninger da de ser behovet for god kompetanse og flere arbeidstakere. Videreføring av et allerede godt samarbeid mellom NAV, Senja kommune og det private næringslivet ses på som et fruktbart alternativ. Flere mangler jobbtrening og det trengs økonomiske muskler til for å kunne tilby det. Lønnstilskudd fra NAV kan i mange tilfeller være med på å bidra til en situasjon som gir gevinster for både det enkelte individ og i et samfunnsmessig perspektiv.

5.3.2 Ungdom og rekruttering

Ett av områdene det kan synes at Senja kommune satser på er ungdom. De bruker ressurser som tid og kostnader på å involvere ungdom gjennom møter på skoler der de arrangerer workshops. Ungdom blir inkludert gjennom å få uttrykke sine meninger både det som er bra og det som kan forbedres på. Ungdom uttrykker hva de mener er viktig å satse på for å få denne gruppen til å trives i regionen og ikke minst til å bli værende fremover. Regionene rundt Senja og Midt-Troms satser på samarbeid gjennom en felles næringsregion med plan om ungdom og rekruttering. De har blant annet søkt om midler for Sparebankfondet som er knyttet til Senja 2020 for utvikling og rekruttering av ungdom. Den regionale satsingen på ungdom viser at de må satse enda mer og uttrykke sterkere ønske om demokrati, medvirkning og innspill. I møter

jeg har observert kommer det til uttrykk at arbeidet med ungdom må systematiseres betraktelig og selve arbeidet med ungdom bør uttrykkes sterkere. En slags lederopplæringstanke gror frem.

«Av og til gjør vi ting så komplisert at vi ikke får til noe». Ungdom er veldig praksisnære med egne tanker og ønsker for hva de vil som innbyggere av kommunen. Hvis kommunen skal nå frem til ungdom må de ut på deres arenaer og høre på deres budskap. Denne aldersgruppen møter ikke opp på allmenne folkemøter eller leser aviser.»

Så hvordan skal vi nå de og få de deltakende. Senja2020 har jobbet ute på arenaer der ungdom er, og i høst hadde de et barne- og ungdomsseminar. Å bruke moderne tekniske verktøy i en slik prosess knytter ungdom nærmere til de voksne som utformer kommunen. Kahoot har blitt brukt som er en elektronisk plattform via mobilapp formet som flervalgsoppgaver, eller quiz. Resultatet blir at ungdom føler seg inkludert og får medvirkning. På samme måte trekker de frem tjenesten snap-chat for å tenke nytt og alternative måter å nå frem til ungdom på og mellom ungdom selv. Her snakkes det om alternativer til hvem som skal drifte en slik snap-chat-tjeneste. Den som har ansvaret for tjenesten må være påkoblet kontinuerlig for å holde driv og farten og informasjonsstrømmen. I møtet jeg observert ble det trukket frem snap-chat-kontoen helsesista i Norge. En helsesøster som driver en slik konto for ungdom der informasjon deles både på alvorlige temaer og bruk av humor og kule bilder. Senja 2020 mener de må frem med nytt tankegods da ungdom sier selv at de trenger en slik lignende tjeneste for Senja.

Ungdom og helse

Forskning viser (Ungdata, 2020) at en stor andel ungdom i byene uttrykker noe i forhold til psykisk helse som må tas på alvor. Og psykisk helse gjelder både barn og unge i oppvekst i ulike miljøer og familiesammensetninger. Helsesøster savnes nå i dag. Det nevnes årsaker som bemanning, kompetanse og sykemeldinger som er indikatorer til at denne tjenesten har muligheter til forbedring. Videre nevnes det andre momenter som det må tas stilling til dersom tjenesten med helsesøster skal være tilgjengelig. Selve lokalet tjenesten skal inn i; bør det være åpent og synlig, eller lukket. I dag er det mye åpenhet rundt ungdoms helse og spesielt psykisk helse og bør derfor lokalet også gjenspeile åpenhet ved ikke å gjemme bort helsesøster. Og dersom de oppretter en lignende snap-chat-konto som gjelder for Senja drøftes det flere utfordringer; «Enn hvis det kommer en kritisk melding på kveld eller natt?» Hvordan skal det løses med tanke på at kommunen da trenger tilhørende tjenester for å imøtekomme nye behov. Kan vi ha en ambulerende buss? Hva med kommunepsykologen? Geografien er den samme også etter at ny kommune er etablert med lange fysiske avstander der innbyggerne er. Kan vi

tenke en ny modell for hvordan nå ungdommen? Flere alternativer og muligheter løftes frem som muligheter for å gjøre andre grep og tenke alternativer. De sier at de bør dempe forventninger til med hensyn til økonomi ved å tenke nytt med de samme midler tilgjengelig. For å balansere bildet trengs det ikke bare å opprette ei ny stilling og tro at problemet er løst. Her trengs det å se apparatet bak også med helsestasjoner, PPT og barnevern. Det sies at kommunen har en viktig jobb med å se enheten som samlet ved å gi barn og unge en god oppvekst og ungdomstid med rette tjenester til rette tidspunkt. I god helse ligger også gode skoler og gode barnehager. Av dette må det også tenkes nytt. Kommunen trenger ny kompetanse og dermed blir ungdom og utdanning en ny viktig komponent. På ett av møtene foreslås alternative måter for utdanning gjennom å bruke en blanding av campus i Kunnskapsparken og internettundervisning. På en slik måte etablerer de sterkere røtter for å komme tilbake til hjemkommunene for de ungdom som har flyttet bort.

Ungdom og kollektivtransport

Et annet moment ungdom trekker frem som sentralt og som de konkretiserer er møteplasser der ungdom kan samles og være i lag. Informanter fra prosjektet har hatt møter med ungdom i flere omganger og blant annet ett møte trakk 50-60 ungdommer fra 8 ulike kommuner i regionen Midt-Troms. Der kom det frem gjennom kommunikasjonen med ungdom at familie, tilknytning og tilhørighet er vesentlig. De som har familie i regionen og ønsker å bosette seg på Senja har ikke hatt større utfordringer med å få seg jobb. Derimot de som kommer til Senja for å jobbe, eksempelvis traineer får tilfredsstillende lønn i jobben, synes naturen er fin og gir muligheter for rekreasjon. Derimot mangler det tilbud og steder å komme til etter arbeidstid. De ønsker åpne bibliotek og andre sentrumstilbud. Ungdom i dag reiser i dag og får også inntrykk gjennom sosiale medier og utvikler urbane perspektiver som også er ønskelig på sin egen hjemplass. Finnsnes som by må også bygges opp gjennom å ha perspektiver både for distriktet og sentrum, de må snakke vel om hverandre med flere deltakende kommuner i regionen og utvikle samarbeidet. Slike prosjekter bygger felles forståelse og de mener at noe i samfunnsplanen må handle om ungdom. Når de snakker om ungdom er det aldersgruppen 18 til cirka 30 år. For å utvikle et urbant miljø trengs også en utvidet plan omkring kollektiv transport og bussløsninger som følge av lange avstander geografisk. Ungdom uttrykker ønske om at det urbane miljøet utvikles på Finnsnes. Det trekkes frem at busser må kjøres med underskudd og det er bare ren fakta. Ungdom må få tillit til at de blir tatt på alvor, at noe skjer.

5.4 Prosessprinsippet

Organisering etter prosessprinsippet innebærer å fordele arbeidsoppgavene etter fremgangsmåte eller type prosess som anvendes for å oppnå mål (Gulick, L., 1937). Prosessprinsippets fordeler kan være bedre koordinering mellom teknisk ekspertise og spesialister samt forbedrete karrieremuligheter gjennom stimulering av profesjonelle standarder. Det som kan synes å være utfordring med organisering etter prosess er at fokus rettes mer til hvordan ting gjøres enn hva som faktisk blir gjort som kan forsinke prosessen til måloppnåelse. Det spørres etter tverrgående formaliserte kjerneprosesser for å koordinere de ulike tjenestetilbud.

Formaliserte kjerneprosesser

På spørsmål om Senja kommune har noen tverrgående formaliserte kjerneprosesser for å koordinere tjenestetilbudet sier informantene at de har akkurat begynt å se på den delen nå ettersom tidsplanen må følges. De har hatt tidkrevende prosesser rundt innplassering av ansatte og nå kan de starte mer utvidet med å se på formaliseringen.

«For eksempel er pedagogisk senter nedlagt og Løkta, ikke lenger en funksjon for Senja kommune slik som Lenvik har hatt. Det betyr at vi må finne nye arbeidsprosesser og hvilke arena skal vi få i forhold til å fordele arbeidsoppgaver på det området.»

Løkta er et resultat av prosjektet fra Distriktsmedisinsk Senter og ble etablert som interkommunal enhet i 2008 (Midt-Troms, 2008). Løkta fungerer som interkommunal kvalitetsutviklingsenhet for helse- og omsorgstjenestene i Midt-Troms med fokus på kvalitet og utvikling.

Vi vet at vi må ha kvalitetsutvikling og vi har begynt å snakke om det. Da tenker man på hvilken måte og i hvilken arena, og hvilke aktører som skal møte i de ulike arena. Vi vet at vi alle må snakke i lag for god flyt, og det er nettopp de rette aktørene med faglige innspill som må møte. I sektor stab støtte sier informantene at de har begynt å se litt på kvalitetsutvikling og effektiv arbeidsflyt. Nylig hadde de et møte med KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge) i forhold til LEAN og gevinstrealisering. Effektive prosesser er høyaktuelt og med det å hente ut gevinstrealisering.

«Konkret eksempel; investeringsprosjekt må prosjekteres for å se om det kan hentes ut gevinster eller så er det ikke hensiktsmessig å bygge det bygget. Vi bygger ikke bare for å bygge. Vi må også se om det er økonomisk ansvarlig for besparelser som kan benyttes på andre områder. LEAN kan være en farbar vei på noen områder.»

Noen oppgaver er bestemt som fellestjenester og vil fungere overgripende for alle sektorene. Sentralt postmottak og sentralt dokumentcenter er opprettet som nye funksjoner. Ikke dermed sagt at alt ligger på en plass, men disse er tenkt dette som funksjoner. Alternativt kan også stedsuavhengige arbeidsplasser være koblet opp mot disse funksjonene. I dag har man ikke sentralt postmottak. I sektor stab støtte har de investert og opprettet nytt økonomisystem og nytt innkjøpssystem og alle disse skal koordineres internt, mens det vil gi noen overordnede føringer.

«En strategi vi la oss på er at vi samlet stab under en kommunalsjef og dermed får samlet noen administrative funksjoner – sprer vi disse er det mange variabler som kan gå galt. Utviklingsarbeid har vi spredt på tvers av sektorene selv om noen funksjoner ligger ute på avdelingene, så har vi en sektor som er styrket på det. Stab støtte, det ligger i ordets forstand; den skal serve hele organisasjonen.»

Møteaktivitet

En del av det med effektiv arbeidsflyt handler også om møteaktivitet. Nye møtearenaer blir etablert nå og det kan føre til usikkerhet blant ansatte i form av å finne nye veier i organisasjonen. Mange er vant til å ha kontroll på sine «områder» og arbeidsoppgaver. Nå er det nye koordineringsveier som bygges og dermed også nye veier for kommunikasjonsflyt. Dermed må vi også ta høyde for at avlæring må skje, sier informantene. En del historiske arbeidsmetoder må nok legges bort til fordel for plass til de nye prosessene.

«Vi må bli rå på dette med møter og fora, enhver må spørre seg selv; jeg må ha en rolle, hvis ikke; da skal jeg ikke på det møtet. Gjelder oss alle. Vi har alle vært på et møte der vi tenker at dette trengte jeg ikke være med på. Så vi må alle vurdere nøye hvilken informasjon vi trenger å hente ut.»

Å sortere ut hvilken informasjon ansatte trenger å hente ut for sin rolle i organisasjonen og sine arbeidsoppgaver kan ses på som en prosess i forhold til effektivitet. Prioriter hva du bruker tid på og hva du trenger for å gjøre dine arbeidsoppgaver. Av erfaring vet vi at det er altfor mange møtearena og det må minskes når vi når trer inn som en større kommune. Effektive møter; i større grad kortere møter. Arbeidsflyten bør være at vi går rett til poenget og når løsningen er på plass avslutter vi og tar ikke opp altfor mange andre problemstillinger. Erfaringen er at det

kommer nye spørsmål og nye problemstillinger som vi ikke er forberedt på. Møtevirksomhet må vurderes nøye og dette er bare snakk om viktig bevisstgjøring. Da tenker vi ikke på alle andre, men oss som Senja kommune. Møtepunkter blir koordineringspunkter også for den strategiske ledelsen. Her må vi skape en dynamikk på de ansvarsområder vi innehar.

«Kommunalsjef har myndighet og ansvar nedover i sine sektorer til å bringe videre og bringe inn i den strategiske ledelsen. Alle kan legge seg opp i alt, det er fordelene. Alle kan stille de kompliserte spørsmålene fordi alle kan litt om de forskjellige områdene. Dette handler om tillitsforhold.»

Den ene av kommunalsjefene har allerede bestemt tverrfaglige møter på tvers. Her nevnes roller som sektorleder skole, virksomhetsleder barnehage, kultur, og barne- og familietjenesten. Dette er eksempel som i sum berører alt som har med barn og unge. Jo barn er jo også i berøring med leger, men stort sett alle som er fra 0-18 år befinner seg i en sektor, sier informanten. Slikt sett gir det oss en fantastisk mulighet for gode møtearenaer og myndighet til beslutninger. Beslutninger som blir tatt må følges opp videre i praksis slik at innbyggerne merker bedring på tjenestetilbudet. Gevinstrealisering handler også om kvalitet og ikke bare økonomi, uttrykkes det.

5.4.1 IKT

Informantene sier det er mange fagsystemer på datasiden som skal på plass på tidspunktet for overgang til ny kommune. I det øyeblikket det går fra dato 31.12.19 til 01.01.20 må det være sikret at alle data som gjelder arkiver og databaser og som skal videreføres faktisk konverteres til ny kommunes datasystemer. Spesielt snakkes det om sektor helse og omsorg med 22 støtteprogram, og sektor samfunnsutvikling og tilhørende data rundt matrikkel og geodata. Det er mange nye datasystemer, mens det er noen fagsystemer som skal videreføres. Arbeidet som må legges ned nå er å få en helhetlig struktur på hvordan oppbyggingen skal bli. Kommunen trenger blant annet et system for timeregistrering og turnus. Leverandøren Visma har egne systemer for timeregistrering og turnus. De vurderer alternativer til om dette systemet skal brukes til alle sektorer eller om det er behov for egne systemer til de ulike fagområder og det nevnes barnehage, skole, helse, omsorg, teknisk. For å oppnå gevinstrealisering og optimalisering bør det være likt system for alle ansatte og vi må tenke på bedring av konsepter mener informantene. Hvis det skal være ulike systemer for hvert fagfelt og hver sektor mister man gevinstrealiseringen. Vi bør bygge en ny kommune og få nye avtaler med hensyn til data,

ikke dra med seg de gamle. De store fagsystemer er godt ivaretatt, men det vil alltid være en mulighet for at det er smådetaljer i dette som ikke blir sett, sier informantene.

«Tankegangen er å benytte samme system men spesifisert og detaljert på de ulike fagfelt med ulik opplæring og ulik oppbygging detaljert til hvert fagfelt. Ressursstyringen skal være timeregistreringssystemet. Er vi enige om det?» spør en av informantene.

Og alle nikker til samtykke i det rundt bordet. Som eksempel på fagsystem nevnes Helsenett og Senja kommune bør knytte seg til det systemet. Norsk Helsenett SF har som oppdrag å levere og videreutvikle hensiktsmessig, pålitelig og sikker nasjonal IKT-infrastruktur for effektiv samhandling mellom alle aktører i helse- og omsorgssektoren (Norsk Helsenett SF, u.å.).

Under ett av møtene jeg observerte i januar med ledere på nivå under kommunalsjefer har de et eget punkt med informasjon status IKT. Digital sammenslåing påvirker teknologi fra fire kommuner der mennesker skal arbeide sammen med felles arbeidsmetoder når de nå blir en større organisasjon. På dette tidspunktet i prosessen sier de det er en krevende øvelse med mye informasjon og sakene er komplekse. Kollegahjelp må ytes der det trengs og når det trengs. Senja 2020 har sett til kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke og hentet noen erfaringer derfra. I møtet sier en av informantene at det i Sandefjord holdt på å gå galt med området IKT etter ei tid ut i prosessen før selve sammenslåingen. Deres erfaring ble at de måtte ha en dedikert person til å følge konkret med og ha overordnet ansvar på fagområdet IKT. Prosjektledelsen i Senja 2020 har bistand fra leverandører av datasystemer for å sikre god gjennomføring. Dagen etter har de møte med en av leverandørene for å komme med innspill og sjekke ut om behov for å justere kursen på nytt. Rådmann sier.

«Her har vi bygget opp gode relasjoner for i det hele tatt å kunne få til et møte med disse opptatte menneskene.»

Datasystemene er også avhengige av hverandre for å kunne samkjøre og koordinere informasjonen. Veien videre nå blir at de fire kommunalsjefene er systemeiere innenfor sine sektorer. Kommunalsjefene blir nå prosjektansvarlige for sine IKT-områder gjennom å styre prosessen, ha det totale overblikk og de har også rapporteringsansvaret. I samarbeid med sine medarbeidere skal de lage plan til IKT og gi det til prosjektet Senja202 som fungerer som "sekretærer". Kompleksiteten rundt IKT er stor. I en powerpointpresentasjon viser de en

oversikt som eksempel over de systemer som skal snakke med hverandre. I møtet sier de at de var i tvil om de skulle vise en slik rapport men de vil gjøre det for å illustrere kompleksiteten. Sandefjord var den gang stort sett alene om kommunesammenslåing, men i dag er det 45 som pågår så vi må selv være ansvarlige for tilgang til systemer. Leverandører har litt mer enn panikk nå. Er ikke alternativ ikke å klare det innen fristen. Sortere også ut dersom det er noe som kan vente. Hva trenger vi å gjøre? Hva kan vi vente med? Kan vi sløyfe noe? Fra en av kommunalsjefene kommer det innspill på at det må vises en overordnet struktur og en form for organisering gjennom likelydende prosesser i implementeringen av IKT systemer.

5.5 Sektorprinsippet

Sektorprinsippet handler om å organisere etter sektor gjennom bestemt tjenesteyting. Primært vedgår det at enhver sak hører til i en forvaltningssektor som behandles og besluttes der. Arbeidsoppgaver samles i den sektor med den faglige knyttede kompetanse tilhørende de ulike sektorer. Senja kommunes intensjonsavtale sier, under punkt 7. Tjenestetilbud; «innbyggerne skal sikres likeverdige og gode tjenestetilbud der de bor.». Den nye kommunen vil få tilgang til sterkere fagmiljøer, tilstrekkelig kompetanse og være brukerorienterte ressurser heter det videre i avtalen.

5.5.6 Hovedutvalgsmodellen

Ifølge intensjonsavtalen mellom kommunene Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg skal den nye kommunen organiseres etter hovedutvalgsmodellen. Hovedutvalgsmodellen vokste frem på 80-tallet og er den mest benyttede modellen i kommune-Norge (Regjeringen, u.å.). Hensikten med en slik nemdreform var mer effektiv saksflyt gjennom raskere saksbehandling og større delegering av myndighet. Tiden før hovedutvalgsmodellen ble innført var offentlige debatter preget av detaljstyring mens man nå kunne se mer dyptgående debatter og det ble lettere å holde oversikt over kommunenes virksomhet og dermed bedre overordnet styring av kommunene. Politikerne fikk færre områder å forholde seg til og ble dermed mer dyktig innenfor sine fagfelt da de nå er representert i ett hovedutvalg med begrenset ansvarsområde. Hovedutvalgsmodellen har ført til spesialisering av innhold i saker ved økt kunnskap og innsikt i et spesielt fagområde. Samtidig som modellen har fremmet spesialisering og delegering av budsjett- og

bevillingsmyndighet har den svekket muligheten til å tenke helhetlig styring (Regjeringen, u.å.). Politikere sitter nå i hovedutvalg med ett bestemt ansvarsområde og erfaringen tilsier at de blir forsvarere av den sektoren de er spesialister i, mens man før nemdreforamen var mer fragmentert.

5.5.7 Sektorinndeling i Senja

Informantene sier at det har vært gjort forsøk tidligere i Lenvik kommune på kommunalsjefnivå å dele inn etter andre kriterier.

«En grundig evaluering ble gjort etter å ha forsøkt inndeling etter å ha «litt av hvert». Litt helse, litt oppvekst, litt undervisning. Kommunen fant at dette ikke var en hensiktsmessig måte å organisere på og gikk tilbake til organisering etter sektor med tilhørende virksomhetsledere på nivået under.»

Dette gjør at feltet ikke blir så bredt, men det handler mye om hvordan man tenker om ledelse. Ledelse handler også om det fagområdet man skal lede der en innehar kunnskaper og kompetanse nok til å sette seg inn i de rette fagspørsmålene. Har vi ikke fagkunnskaper nok kommer vi til kort. Informantene er enige om at de har såpass legitimitet på sine områder at de kan og tør å stille de rette og kritiske spørsmålene. Dette gjelder også videre til nivåene under; virksomhetsledere og sektorledere må ha faglig kunnskap på fagområdet de skal lede. Det handler om legitimitet og bakgrunnskunnskap for å få gjennomslagskraft. Helsesykepleier er et godt eksempel, sier en av informantene. Faggruppen sykepleiere med videreutdanning er veldig lojale mot sitt fag og sin profesjon. Denne gruppen må få forståelse og tenke at du som leder har noe å bidra med gjennom å vise praktisk og akademisk kunnskap. Da hjelper det ikke bare med ledererfaring, men også faglig kunnskap. Og hvis vi snur om på det; det trigger og skjerper også de som vi ledere skal lede. Alle må tørre å stille kritiske spørsmål i de situasjoner når lederen må kvittere ut for noe. Rådmann nevner eksempel at han gjennomførte et plankurs for rådmenn. Tidligere signerte han på plansaker som han egentlig ikke hadde kunnskap om, mens det ble annerledes etter egen kompetanseheving på området. Og når saker kom videre til det politiske var det ikke godt nok kvalitetssjekk i forhold til totaliteten. Når sjefen får det faglige grunnlaget skjerper det også de vi leder. Nå kan vi diskutere fag med hverandre. Kompleksiteten i dag gjør at som leder tar det kortere og kortere tid til vi kommer til det punktet at det vil skinne gjennom hvem som har kompetanse og hvem som ikke har det. Det er ikke tilfeldig at det blir sektorinndeling; de erfaringer som er gjort er at jo større kommuner jo mer krav til rendyrking av sektorene fordi de blir «fulgt med på» og for legitimiteten. Fremtiden vet vi ikke.

På spørsmål om det i nye Senja kommune ble forsøkt tenkt annerledes sier de at det også handler om samordninga med det politiske ved at den administrative organisering skal speile det politiske. Intensjonsavtalen ligger til grunn og den var utgangspunktet. Det som imidlertid blir behovet er å tenke tverrfaglig. I sektor samfunnsutvikling kommer de fremover til å bruke prosjektorganisasjon ved siden av linjeorganisasjon der det er aktuelt. Det gjelder spesielt i store utbyggingsprosjekter der de må hente inn flere fagområder for å kunne løse oppgaver effektivt. Lenvik kommune har allerede begynt å bruke prosjekter og informantene nevner eksempel Klubben Næringspark. Planprosess. Klubben er plassert i Grasmyrbotn og arealets størrelse på rundt 300 dekar tilsier at det kan ta imot arealkrevende næringsetableringer. Hovedsakelig er næringsparken og området lagt til rette for produktivitet rettet mot sjømatnæringen med behov for og tilgang til kai og sjøadgang.

«Overordnet er sektorprinsippet det gjeldende mens i noen tilfeller tenker vi nytt. Folkehelse-koordinator er i sektor samfunnsutvikling, det kan virke som nytenking. Mange ville ment denne koordinatorrollen hører til i sektor for helse og omsorg, eventuelt i oppvekst og kultur.»

Dette er organisasjonskartet men vi må ha møtearenaer på tvers av disse siloene. Stabstøttefunksjoner, blant annet på utvikling, må samhandle med alle sektorene og virksomhetsområder. Organisasjonskartet er ikke til hinder for samarbeid på tvers men det må vi selv skape disse møteplasser med tydelige beslutningsmyndigheter og hvordan vi skal drifte kommunen. Det som erfaringsmessig skaper uklarheter er uklarheter på ansvar og roller. De ulike fora må ha tydelige makt og myndighetsroller. Som eksempel nevnes seniorrådgivere og hvordan disse to stillingene skal brukes. Organisasjonskartet er en ting men det er hvordan vi bruker kartet som er det vesentlige. Seniorrådgivere har ikke personalansvar og det må være tydelig signalisert at de ikke har en slik rolle både for de selv, for ledelsen og ansatte videre ned i organisasjonen. Da kan vi jobbe på tvers av profesjoner der vi vet hvilke tverrfaglige fora vi har. Rådmann og kommunalsjefer har som gruppe og i sum ansvar for helheten selv om det er dedikerte ansvarsområder. Som gruppe har vi ansvar for at de andre sektorene og grupperinger i organisasjonen. Ledelsens møtearena er viktig å dyrke for ikke å isolere oss i våre sektorer. Vi er en forholdsvis stor organisasjon der vi som driver i strategisk ledelse må ha det øverste ansvar og sørge for at de utfordringer som kommer blir tatt i rette fora. Senja kommune må også ha tid til ledelse fordi vi er så operative. Ledelsen kan dermed også ses på som koordinerende beslutningsarena. Referat fra møter sendes videre til virksomhetsledere og gir ansvar videre for det som blir besluttet i strategisk ledelsesgruppe administrativt. Men her må også ledere på de ulike områder og nivå vite hva de har av ansvar.

Det er også viktig å tematisere innad i sektorene det de andre sektorer jobber med som er av betydning. Når for eksempel kommuneplanen og samfunnsdel blir vedtatt må den tematiseres i alle sektorer. En slik plan er overordnet og for å realisere de gode intensjoner med den må vi jobbe med å fine gode arbeidsmetoder. Da blir møtearena viktig ved å ha gode strukturer og beslutningsrutiner, og sikre tydelige ledelseslinjer for gjennomføring. En viktig dimensjon blir lederopplæringer, sier informantene, vi må sørge for å få folk med oss og sikre lederansvaret de får gjennom kompetansebygging i denne prosessen. Bygge felles forståelse for hva vi holder på med og gi signaleffekter på hva Senja kommune satser på.

I eksempelvis helse og omsorg ønskes det og settes pris på mer nettverksbygging både på faglig kompetanse og på ledelsesfag. I innplasseringssamtaler ble dette sagt av flere at de ønsker nettverk på det nivået de befinner seg og ikke bare på fag men på hvordan Senja kommune skal drives. De ønsker å utvikle seg i fellesskap.

«Ikke ta for gitt at alle kjenner organisasjonskartet godt. Ikke ta for gitt at alle vet alt. Mange vet lite om det meste er det vi må tenke. Her snakker vi om enkle ting med å forstå hvilke roller vi har, roller mellom politikk og administrasjon. Til hjelp har vi ulike datasystemer men det nytter ikke hvis vi ikke vet hvilke roller vi har.»

Fra et møte i delprosjektet 9.2 redegjøres det fra sektor helse og omsorg at det opprettes, januar 2019, fem arbeidsgrupper som skal jobbe med helt konkrete innspill til sektor hese og omsorg. Arbeidsoppgavene går ut på oppbygging av dokumentasjon på helsehjelp, helse og omsorgsplan med revidering av handlingsdel, kompetanseplan for ansatte og tildeling av tjenester. Gruppene skal jobbe i korte perioder med helt konkrete arbeidsoppgaver opplyses det.

KAPITTEL 6 SENTRALE FUNN OG ANALYSE

I dette kapittelet vil jeg legge frem analysen sett i sammenheng med avhandlingens funn. For å besvare avhandlingens problemstilling benyttes beslutningsteoretiske modeller som analytiske briller slik beskrevet i kapittel 3. Beskrivelsen av designet av organisasjonen foregår langs dimensjonene av den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen, garbage-can modellen og strømperspektivet som er det analytiske rammeverket for studien. I denne beskrivelsen vil det legges vekt på hvilke grunnlag, hvilke prosesser og hvilke aktører som benyttes for å ta beslutninger i de ulike prinsipper for organiseringen som jeg vil forsøke å gi et svar på med henblikk til forskningsspørsmål 1. For å kunne se hvordan organiseringen forenes og koordineres vil det være hensiktsmessig å se på horisontal og vertikal arbeidsdeling. Horisontal og vertikal arbeidsdeling virker som utfyllende teorier som svar på forskningsspørsmål 2. Da jeg valgte metode og design for datainnsamling så jeg viktigheten med å studere dette som en prosess da det oppstår hendelser som kan være med på å danne grunnlag for beslutninger til aktørene. Viser også tilbake til beskrivelsen av tidsperspektivet i kapittel 2 i denne avhandling der prosessen og prosjektet har et tidsperspektiv drevet frem av planer med tidslinjer.

Gjennom kapittelet vil jeg forsøke å svare på avhandlingens problemstilling:

Hvilke design har man valgt på administrasjonen for den nye sammenslåtte Senja kommune – og hva kjennetegner de beslutningsprosesser som har ledet frem til det valgte designet?

De teoretiske tilnærmingene avdekker ulike aspekter i designergjerningen til Senja kommune.

6.1 Den rasjonelle modellen

Intensjonsavtalen mellom kommunene er bestemt og utformet i 2016, altså lenge før prosjektet Senja2020 er i drift, senere revidert i 2017 som beskrevet i kapittel 2 i denne avhandlingen. Avtalens punkt 6.3 Organisasjonsmodell sier: «Den nye kommunen skal være organisert etter hovedutvalgsmo~~del~~l.» Hovedutvalgsmo~~del~~l~~en~~ har jeg beskrevet i avhandlingens kapittel 5 og punkt 5.5.6. og viser til den. Hovedutvalgsmo~~del~~l~~en~~ fungerer i denne sammenhengen i tråd med sektorprinsippet for inndeling av organisasjonen. Beslutningen om at sektor er det prinsippet som gjelder er bestemt som et resultat av undersøkelser på et langt tidligere tidspunkt enn da prosjektet Senja2020 startet. Det politiske i kraft av kommunestyret har forhandlet frem, i ulike forhandlingsutvalg, at denne modellen skulle være gjeldende i organiseringen av Senja kommune.

Sett i lys av den rasjonelle modellen har kommunestyret hatt ulike momenter som grunnlag for å treffe beslutning om at det er sektorprinsippet i organisasjonsinndelingen som fungerer mest effektivt. Handlingen er gjort målrettet ut fra de alternativ som var lagt til grunn og har i tillegg all den nødvendige kunnskap som skal til for å treffe valget. Funnene viser at strategisk ledelse må stole på de avgjørelser som er tatt før de ble ansatt som rådmann og kommunalsjefer. Rådmann ble ansatt juni 2017 men jobbet samtidig i annen jobb ut det inneværende året slik at han var operativ fra januar 2018. Kommunalsjefer ble ansatt sommeren 2018 og jobber samtidig i sine inneværende stillinger mens de bygger opp organisasjonen. I mitt første møte med rådmannen sier han at en del av grunnlaget for hvordan organiseringen skulle være var allerede besluttet da han ble ansatt. Ett av de punktene var at det er sektorprinsippet som gjelder.

«Dermed var mye av planene på plass da jeg startet. Har hatt justeringer underveis ettersom det har vært behov. Rådmennene i kommunene dro lasset da. Basisen og utgangspunktet til prosjektet og oppbyggingen er hentet fra andre kommunesammenslåinger.»

Den rasjonelle modellen kan anta at noen beslutninger gjøres til rutine ved å ha forenklete prosedyrer for beslutninger og i denne sammenheng kan det sies at erfaringer fra andre kommunesammenslåinger benyttes som grunnlag for å beslutte sektorprinsippet. Prinsippet er tradisjonelt benyttet de siste tiår i de fleste kommuner i Norge og forenkler og forsværer dermed avgjørelsen fra det politiske. De trenger ikke innhente alle opplysninger og grunnlag for avgjørelsen men tar det som et utgangspunkt at prinsippet er optimalt fordi det fungerer generelt i andre kommuner. Man har prosedyrer klar for hvordan arbeidsdelingen foregår i hierarkiet og hvor fokuset er rettet i forhold til tjenesteyting. På den andre siden kan man spørre seg om alle hensyn er tatt, om de har hentet inn all den perfekte informasjonen gitt grunnlaget for beslutningen. Har alle politikerne i kommunestyret hatt anledning til å vurdere alle de alternativ, preferanser og konsekvenser av å velge prinsippet. Grunnlaget de har er bygget på tidligere erfaringer og det som er mest vanlig, på denne måten får man ikke frem nye momenter som kan være kommet til. Organisasjonen blir ny og de ønsker å bygge nye former for effektiv arbeidsflyt. Likevel har en av informantene uttalt at man tidligere gjorde et forsøk i Lenvik å organisere kommunen annen måte men etter nøye vurderinger kom de frem til at sektor er den mest effektive. Beslutningen om sektorprinsippet gjelder og kan legge både føringer og begrensninger, men åpner også muligheter. I og med at prosjektet Senja2020 har en relativt kort tidsramme på å bygge organisasjonen kan det tenkes at den rasjonelle beslutningen kan være

grei å forholde seg til slik at ledelsen nå kan fokusere videre på å utvikle organisasjonen derfra. De kan ha fokus innenfor den gitte rammen. Kommunalsjef oppvekst og kultur uttaler:

«De (fellesnemda) har stort sett vedtatt det som er lagt frem men det er jo etter masse høringer og bred involvering slik at vi må se bakteppet. Når det kommer til fellesnemda er det et grundig forarbeid som er lagt frem og da har de stort sett besluttet det som kommer fra administrasjonen. Men det som administrasjonen har lagt frem er jo i stor grad i tråd med intensjonsavtalen og da har heller ikke fellesnemda hatt så mye mulighet til å si annet.»

Ut fra forventningene til funn vil jeg si at selve prinsippet for inndeling er gitt tydelighet til prosjektorganisasjonen og de følger det som er besluttet gjennom velbegrunnede og rasjonelle valg. På samme tid er noen beslutninger gjort vertikalt ned i hierarkiet i en sektor som ikke er gjort i de andre sektorene. Kommunalsjef stab støtte sier:

«Men mye er jo allerede satt gjennom intensjonsavtalen. Til og med avdelingsledernivå var på plass, det eneste jeg har ansatt er en avdelingsleder. Men vi har frie tøylar nedover i organisasjonen, det samme er møtearena, vi bestemmer selv og det er ingen føringer.»

Den rasjonelle modellen krever tydelig kommunikasjon og beslutningstaker må kunne kartlegge langsiktige konsekvenser (Enderud, 1976). I dette tilfellet er beslutningen om avdelingsledernivå besluttet før den aktuelle kommunalsjef var ansatt slik at han ikke er gitt mulighet til å vurdere grunnlag for ansettelse av nærmeste medarbeider som han også skal ha rollen som leder for. Mulig dette kan gi uheldige konsekvenser på lengre sikt da man fratrar autonomien til aktuelle leder til innvirkning i sin egen sektor og man dermed hopper over ledd i hierarkiet i beslutningstakingen. Føringerne er heller ikke helt faste da kommunalsjefer gis frihet til selv designe sine egne sektorer gitt myndighet av nærmeste leder; rådmannen.

Et annet moment ved den rasjonelle modellen er at beslutningstaker har en klar og stabil målsetning med klare forhold mellom mål og midler (Enderud, 1976). Styringsdokumentet, som er et utfyllende dokument til intensjonsavtalen, angir fire resultatmål (senja2020, u.å.):

*«En helhetlig organisasjonsstruktur skal være på plass.
Bygging av Senja kommune skal i minst mulig grad gå ut over dagens drift.
Kommunale prosesser skal videreutvikles og forbedres.
Mulige synergier skal realiseres.»*

I forhold til min avhandling er punktet «en helhetlig organisasjonsstruktur» det som kan være aktuelt å ha et blick til.

Plasseringen av administrasjonssted er et viktig punkt i etableringen av kommunen og punkt 3 i intensjonsavtalen gjengis:

«Administrasjonssted for den nye kommunen er Finnsnes. Sentraladministrasjonen legges til rådhuset på Finnsnes, men det skal også legges arbeidsplasser til kommunehuset i Vangsvik»

Videre sies det under punkt 7.7 i intensjonsavtalen at alle fire kommuner spesifikt skal opprettholde arbeidsplasser i de eksisterende kommunehusene og Finnsnes fungerer som et kommunesenter og regionalt senter.

Benytter vi den rasjonelle modellen i argumentasjonen er det sentraliserte stedet for administrasjonen besluttet som et resultat av politisk lederskap på det tidspunkt da avtalen inngås. Administrasjonsstedet er tydelig og klart definert og her gis ingen andre muligheter til hverken forhandlinger eller nye prosesser. I tillegg sies det at det også skal legges arbeidsplasser til kommunehusene i nåværende Vangsvik, Gryllefjord og Skaland. Slik er det besluttet mens det legges ingen rasjonelle føringer videre og det kan tenkes at det er opp til prosjektadministrasjonen å utvikle videre organisering i så måte med utgangspunkt i avtalen og styringsdokumentet. Dette vil jeg komme tilbake til under forhandlingsmodellen hvor jeg vil gå mer inn på videre detaljer rundt det geografiske og lokalisering.

Styringsdokumentets punkt 5.3 sier at *«det skal særlig tas hensyn til sektorovergripende tema som bærekraft, forebyggende og tidlig innsats barn/familier, folkehelse, klima/miljø og digitale tjenester.»*

Modellen krever at all informasjon er hentet inn og vurdert slik at beslutningstaker har alle grunnlag som skal til forut for en beslutning. Men vi kan spørre oss; på hvilket tidspunkt kan man si at nå har vi alle mulige alternativer til løsninger tilgjengelig. I det politiske fora kan man med sikkerhet si at ikke alle aktører sitter med fullt ut all informasjon som muliggjør en korrekt beslutning. Dette bekreftes også av uttalelsen fra hjemmesiden til Senja2020 (Senja2020, u.å.) der de sier at styringsdokumentet forutsettes å oppdateres og behandles jevnlig i fellesnemnda etter hvert som prosjektet går inn i nye faser og det foreligger ny informasjon. Her legges klare føringer for hvilke prinsipper som legges til grunn mens man samtidig åpner opp for at det må gjøres justeringer ved behov ettersom prosjektet skrider frem noe som sannsynligvis gir signaler på at mest mulig informasjon er hentet inn for å fatte beslutninger som anses som gode. Likevel

kan utredningen før intensjonsavtalen inngås forstås som en bred informasjonsinnhenting gjennom et tidsperspektiv fra det politiske startet prosessen til avtaleinngåelse for å se hvilket alternativ for organisasjons- og inndelingsprinsipp man skulle gå for.

Oppsummert den rasjonelle modellen

Av analysen over og de funn som er gjort vil man kunne si at den rasjonelle modellen er benyttet til å beslutte at det er sektorprinsippet som er øverste føring for organiseringen. Videre er det hensyntatt klientprinsippet som til en viss grad er en inndelt under sektorprinsippet, og dernest det territorielle ved å beslutte at de ulike kommunehusene fortsatt skal benyttes til arbeidsplasser. Samtidig er det synliggjort at prosessprinsippet skal være tilstede i det de definerer som sektorovergripende tema. Oppsummert kan vi si at alle fire prinsipper for organisering er allerede besluttet og hensyntatt på et overordnet nivå og på et tidlig tidspunkt i prosessen. Videre vil det være opp til prosjektet å forhandle spesifikke og detaljerte dimensjoner langs prinsippene. Man kan dermed tolke det som at kommunestyrene i forkant av avtaleinngåelse har innhentet fullgod informasjon og har et klart mål-middeltankegang til beslutningen i lys av den rasjonelle modellen. Målet og resultatet om sektorprinsippet er tydelig mens prosjektorganisasjonen og strategisk ledelse beholder kontrollen over prosessene, fremgangsmåtene og tilhørende virkemidler for best resultat av designet.

6.2 Forhandlingsmodellen

Intensjonsavtalen og styringsdokumentet er overordnet for hvordan designet utformes og den har et særskilt forhandlingsprinsipp, punkt 4 i intensjonsavtalen:

«Det har vært et viktig overordnet prinsipp i forhandlingene at de fire kommunene er likeverdige parter. Dette prinsippet skal videreføres i det videre arbeid. Samarbeidet i den videre prosessen rundt bygging av felles ståsted og identitet skal preges av respekt og raushet.»

Her føres det an at et godt forhandlingsklima gjennom likeverdighet, respekt og raushet skal følges. De benytter også selve begrepet *forhandlinger* i det overordnede prinsipp og vi kan derfor anta at det meste av designet vil foregå i forhandlingsposisjoner. Beslutninger i denne modellen preges av løsninger gjennom forhandling og konfliktløsning med den hensikt å redusere usikkerhet (Enderud, 1976). I en omstillingsfase som kommunen er i preges stemningen av usikkerhet fordi de fleste ansatte befinner seg i et lite vakuum mellom

beslutningen om sammenslåing til de vet sin plass i organisasjonen. I løpet av mine måneder av observasjoner har dette vært et gjennomgående tema, å gi mest mulig informasjon slik at de fleste kan føle at det er en progresjon i fremdriften.

6.2.1 Innplassering ansatte

Ett av de vesentligste punkt som har betydning for hvordan jeg i denne avhandlingen kan se forhandlinger i spill er Senja kommunes arbeidsgiveransvar. Kravene deres er beskrevet i punkt 11 i intensjonsavtalen og styringsdokumentet punkt 8.2 og står meget sentralt i prosessen også for kommunen. På samme tid tolker jeg det slik at de ulike prinsipper for organisering skjer i et samspill gjennom forhandlinger som igjen har sammenheng med ansatte og deres kompetanse. Sektorprinsippet fungerer overordnet og gir grunnlag i det organisatoriske for forhandlinger.

Det viktigste målet til Senja kommune er at ingen ansatte skal sies opp, og eventuell overtallighet skal løses gjennom frivillig omplassering, der alt skal skje med samme grunnlønn som før omplassering. Ser vi punktene i lys av forhandlingsmodellen er det opp til den administrative ledelse å finne virkemidler som leder til målet (Egeberg, 1992). Rekkefølgen av virkemidler for hvordan innplassering av ansatte foregår ble presentert i møte 14. januar 2019 med sektorledere, virksomhetsledere, strategisk ledelse og prosjektet Senja2020. En tydelig prosedyre gjennomføres ved kartlegging av kompetansebehov til stillingen, oversikt over ansattes relevante kvalifikasjoner, se på ansiennitet og dernest finne sosiale konsekvenser for den enkelte. En slik fire-trinns prosess innebærer forhandlingsprosesser mellom aktørene. Mange aktører er involvert, og modellen krever at de må være i grupperinger for at forhandlinger skal foregå. Overordnet ser vi grupperinger med hver sine roller som ledelse, tillitsvalgte, konsulenter, det politiske.

«En bred prosess er kjørt og etter at første utkast var der, så vi at informasjonen ikke var så godt hørt i alle kommuner; kjører en ekstra høringsrunde. Da kom det 55 innspill og alle ble gått igjennom. Og alle ble tatt på alvor i en eller annen grad. Ved innplassering er det klare retningslinjer. Fire tillitsvalgte, en ekstern konsulent og Rådmann. Gjennomført som gode og ryddige prosesser. Det var lite støy i etterkant. Det betyr ikke at det ikke var noen som var skuffet, men vi var ryddige på selve prosessen. KS¹ advokater er med i prosessen på utvelgesområde. I kartleggingssamtaler;

¹ Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

ekstern konsulent var med og er dermed uhildet. Kriterier er lagt til grunn og dette er bevisste rekkefølger.»

Målkompromisset gjennomføres ved at øverste politiske organ har besluttet at alle ansatte skal kunne fortsette å jobbe i kommunen mens det administrative gjennomfører middelkompromisset gjennom midler de bruker og benytter ulike interessegrupper. Målet er at alle ansatte skal være innplassert før sommerferie 2019, samtidig skal alle vite hvor deres respektive fysiske arbeidsplass eller kontorsted blir. *«Trygghet for de ansatte, forutsigbarhet.»* I lys av forhandlingsmodellen ser vi at de deler informasjon og man anta at det eksisterer tillit mellom partene. Erfaringen av åpenhet uttrykkes i møtet: *«Prosjektet² har nå god erfaring med prosesser, så bruk dem. Kompleks prosess, og KS³ sier drøft, drøft og bli enige med tillitsvalgte. Alt er åpent og det profitterer vi på.»* Så kan man jo gjerne si at de ulike grupperinger har ulike mål og på et vis har de det. Overordnet har de samme mål mens delmål underveis kan være ulike. Ledelsen må forholde seg til politisk beslutning at alle skal tilbys jobb samtidig som de må forholde seg til økonomi og budsjett. Ansatte vil som gruppe beholde sine jobber og noen vil i denne endringsprosessen ønske å ha stilling på et annet nivå i organisasjonen. Endringer fører til posisjonering i forhold til kompetanse, lønn, stillingsnivå, roller og sosiale goder. Tillitsvalgte skal som gruppe se til at forhandlinger går rett for seg med hensyn til avtaler og regler. Men samtidig er de som enkeltindivider ansatt i kommunen og har dermed egeninteresse i den komplekse utformingen. Prosedyrene gjennomføres ved kartlegging av utvelgesområde, som vil si en oversikt over ansatte fra forskjellige nivåer som ikke er innplassert i stillinger (Senja2020, u.å.). Videre gjennomføres samtaler for kartlegging, oversikt over stillingsprofiler, dernest samtaler for innplassering. Dette gjøres i drøfting og samarbeid med interessegrupper som tillitsvalgte og KS. Kommunesammenslåing er etter arbeidsmiljølovens regler en virksomhetsoverdragelse (Senja2020, u.å.) og dermed utløser det ansvar om at alle ansatte har krav på stilling i den nye kommunen.

I forlengelsen av sektorprinsippet innebærer det å plassere rett kompetanse til rette stillingsprofiler for best arbeidsflyt. Både sommer og høst 2018 gjennomføres omfattende prosesser og videre utover vinteren 2019. I denne avhandlingen blir det av plasshensyn ikke mulig å vise alle detaljer men heller komme med punkter som kan anta at forhandlingsmodellen

² Prosjektorganisasjonen Senja2020

³ Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

benyttes. I saksfremlegg til Fellesnemda orienteres det fra prosjektet Senja2020 at drøftingsmøter er gjennomført med tillitsvalgte i forhold til de ulike stillinger helt i tråd med vedtatte avtaler og prosedyrer for innplassering (Senja2020, u.å.). Vinteren 2019 foreligger en oversikt over de som ikke er innplassert enda. Enkelte direkteinnplasseringer er utført og vurdert som ikke berørt av omstillingen og/eller at det ikke finnes flere med tilsvarende kompetanse i de fire kommunene. *«Prosjektleder har i samarbeid med rådmenn i de respektive kommunene tilstrebet å gi god informasjon i tide, men ser at det i noen tilfeller ikke har vært tilstrekkelig.»* Selv om organisasjonen som helhet søker å gjennomføre forhandlinger og tilstrekkelig informasjonsflyt viser det seg på noen punkt at man ikke alltid kan være helt overbevisst på til hvilken tid informasjonen er gitt tilstrekkelig nok før beslutninger tas. *«Hvor plasserer vi disse funksjonene? Utfordringer å benytte kompetansene. Rendyrke kompetansen i de sektorer vi ønsker, det er nå vi bygger kommunen.»* Modellen argumenterer for at søken etter alternative grunnlag for forhandling er problemorientert og funnene viser antakelsen om at søken etter rett kompetanse til stillingene foregår. Funnene viser også at de søker etter innfrielse av oppgavehåndtering. På samme vis kan det argumenteres for at noen aktører etterlyser mer informasjon og grunnlag for forhandling sett i lys av at aktørbildet er stort og komplekst. Noen klargjøringer har det vært under de møter jeg har observert i forhold til koordinering av ansattes kompetanse, stillingsprofiler og utførelsen av arbeidsoppgaver. Kundetorget ble trukket frem; skal det være lokalisert i alle eksisterende kommunehus eller sentraliseres det. Under ulike tidspunkt i prosessen kommer små og større utfordringer til som krever problemdefinering og beslutninger. Et annet eksempel på arbeidsoppgaver som utføres flere steder er vielser av par som ønsker å gifte seg. Problemdefinering som at vielser skal foregå geografisk bare på en plass eller flere steder, mens ved å spre vielser til flere steder i kommunen kreves det også en form for administrasjon som håndterer papirarbeidet i den forbindelse. Ved å definere ett problem kan det antas å utløse flere problemer som trenger løsning. Noen arbeidsoppgaver «faller mellom to stoler», småoppgaver som er spredt rundt omkring og spørsmålet blir hvordan samle disse? *«Da må vi redegjøre for hvor slike oppgaver ligger i dag»* sier de i et møte. Slike utfordringer er eksempel på et problem som krever beslutningsmuligheter for å finne løsning. Aktørene er bevisste på at det må løses og ønsker å se på muligheter for å løse disse utfordringene.

I intervjuet sier informantene at det har vært mange diskusjoner i Fellesnemda i forhold til organisasjonskartet. Runder med høringer før vi kommer til beslutningen, målet har alltid vært klart mens vi forhandler på veien dit. Rådmannen sier:

«Det er nok mange som har lyst til å legge seg opp i administrativ organisering. Da har vi sagt at hvis dere skal legge dere opp i arbeidet som er godt gjennomarbeidet i de respektive kommuner så ta med det med de tillitsvalgte. Å stille spørsmål er helt i orden, men; de i Fellesnemda vet at det er så godt gjennomarbeidet og da tenker vi at alle har forstått sin rolle og Fellesnemda legger seg ikke opp i detaljer.»

Funnene indikerer det forhandlingsmodellen bekrefter at det er enighet om målet mens det forgår lange og intense forhandlinger langs de ulike dimensjoner. Men kan vi også anta at tidslinja spiller en rolle inn for når en beslutning faktisk må vedtas. De har et gitt tidsperspektiv å forholde seg til slik at noen beslutninger må drives frem jamfør intensjonsavtalen. I intervjuet sier informantene:

«Skjæringspunkter i forhold til datoer og alle er presset på tid. Alle ønsker hurtigst mulig prosesser. Sjekker ut med KS⁴ der vi må. Vi kan bestemme ut fra kvalifikasjoner. Bemanningsplaner må på plass; dette er populasjonene og ut fra dette kan vi få resten på plass.»

6.2.2 Forhandlingsklima

Forhandlingsmodellen argumenter med kjennetegn som informasjonsdeling og flyt, og at aktørene stoler på hverandre. Tillitt til åpenhet i kommunikasjonsflyten er sentralt for å redusere usikkerhet. Rådmann uttrykker i intervjuet:

«Det handler om å skape klima for en uredd organisasjon hvor det er lov å feile og det er klima for å ta opp alt. Av og til møter vi noen som ikke er på samme plass i tidslinja til prosessen som mange andre. Det må vi ha rom for, alle må komme med sine synspunkter. Til tider må vi også gi noen tilbakemeldinger som det kan reflekteres over. Spesielt gjelder det hvilke roller vi har og til hvilken kommune vi representerer i det aktuelle møtet vi befinner oss i. Det med å ta seg tid til å lytte på noen i de arena er viktig, og vi alle vet at vi har bommet på det noen ganger. Jeg fikk høre en gang; Du glemte prosessen men gikk rett på løsninga. Vi fikk ikke tid til å reflektere, mens i mitt hode var løsninga enkel fordi vi hadde diskutert saken i lang tid. Men igjen det er ikke noen hurtig sak å løse og beslutte alle momenter som kommer, vi mennesker er så ulike. Må bruke litt tid, og når det fungerer så fungerer det og det er kjempekraft i det.»

Utsagn som dette definerer at de skaper en arena for å være åpen, imøtekommende, transparent og forhandlende. Samtidig gir utsagnet en mulig forklaring på at tida er krevende og den faktisk

⁴ Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

også *krever* beslutninger, og på noen tidspunkt må beslutninger tas for å oppnå mål. Videre kan det tenkes at noen interessegrupper og aktører vil ha en formening om at enkelte beslutninger er tatt uten nok forhandlinger da ikke alle til enhver tid vil være totalt informert. Under gruppeintervjuet snakker de om beslutninger som er tatt utenom møter og de sier at prosessen er veldig demokratisk lagt opp, slik krevd i intensjonsavtalen punkt 6 som sier en demokratisk modell. *«Og av og til kan det ta lang tid. Men samtidig blir det vanskelig å si at noen ikke har fått sagt sin mening og brakt den frem.»* Resultatet blir å forhandle seg frem til en beslutning som alle parter kan finne seg i. I mine observasjoner i løpet av noen måneder kan jeg se en utvikling på at strategisk ledelse blir bedre kjent med hverandre og som igjen utløser et klima og en kultur som kan bidra til demokratiske prosesser. Dette avhenger igjen av hvilke formelle roller man har og for noen vil det virke for demokratisk eller ikke demokratisk, avhengig av hvilke roller man har i de ulike beslutningssituasjoner. *«Tørre å ta noen beslutninger på noen tidspunkt, ikke enighet alltid. Dialog og godt arbeidsklima.»*

I forhandlingsmodellen (Enderud, 1976) kan det gjerne være interessekonflikter som legger premisser og føringer og det kan gjenkjennes i denne sammenheng. Funn viser at når jeg spør om konflikter så er det ulike oppfatninger om hva en oppfatter som reell konflikt og hvor langt i en forhandling eller diskusjon en kommer før det utløses en konflikt. Men når de diskuterer litt kommer de straks til enighet.

«Konflikter; handler litt om hva som er følsomt og ikke. Nå fremover med lokalisering kan vi se for oss noen situasjoner der det kan komme argumentasjonsrekkefølger. Men ikke konflikter, men heller situasjoner som kan bli interessante, rekkefølger om hva skal ligge hvor. Første test var når kommunalsjefer ble innplassert, kunne utløst noen friksjoner hvis det ikke var rett design på prosessen, vi hadde eksterne parter med. Men gjennomsliktigheten bidrar til å senke et eventuelt konfliktnivå. Når vi kommer til de utfordrende deler skal vi ha diskutert det så godt igjennom og vært gjennom alternativer at når vi trykker på knappen så er vi klar.»

Informantene snakker seg imellom om de prosesser som har vært og med hensyn til alle innplasseringer. Noe snakk har det blitt fordi oppfattelsen av sentralisering av tjenester oppstår, men det er gjerne fra noen som ikke har gitt seg selv anledning til å hente inn all informasjon. Kommunalsjef oppvekst og kultur sier:

«Men hvis vi tenker, i alle fall hvis vi tar det fra nullpunktet, dette er ingenting i forhold til daglige drift, det er såpass krevende at dette vi nå sier er ingenting. Positivitet og konstruktiv tilnærming fra alle parter, dette er små krusninger. Men for all del hvis det ikke håndteres kan det bli store.»

Kommunalsjef helse og omsorg sier: «*Vi leiter etter konflikter.*» Rådmann sier: «*Men det er fordi vi jobber godt.*» Kommunalsjef oppvekst og kultur sier: «*Men det er klart vi vet at noen er misfornøyde med tilbudte stillinger. Noen hadde sett for seg andre roller og fikk ikke akkurat det jeg hadde lyst på. Ikke til å komme utenom, det er folk vi har med å gjøre.*» I forhandlingsmodellen der det snakkes om konfliktløsning sier informantene at de ikke har kommet til noen konflikter, i alle fall ikke så langt i prosessen. På dette punktet viser funnene at forhandlinger i høyeste grad skjer men uten konflikter, mens det heller er snakk om utfordringer.

Sett i lys av forhandlingsmodellen er løsninger og alternativer godt gjennomarbeidet. Når alternative beslutningsmuligheter legges frem vet de involverte parter at forarbeidet har vært grundig og dermed er tryggheten på plass, så langt det lar seg gjøre. Samtidig er det forpliktende for de som legger frem saker at de er godt nok opplyst til å kunne foreta beslutning. Dette uttrykker informantene som krevende til tider fordi det gir et stort ansvar. Gjelder spesielt saker som legges frem til Fellesnemda. Og oppdager de at saker ikke har godt nok forarbeid kan de ikke skylde på andre enn seg selv. Informantene sier: «*Det er tillit mellom prosjektorganisasjonen og Fellesnemda og så lenge tillitten holder og vi ikke bryter den er det lettere samarbeid.*» Tillit skapes gjennom formalisering i hierarkiet på at vi faktisk gjør det som er tilegnet våre roller. Rådmannen er gitt delegasjon på området noe som betyr både ansvar og myndighet som han igjen har delegert videre til kommunalsjefer på de respektive sektorer. Kommunalsjef oppvekst og kultur sier:

«Det er nødvendig dersom vi skal gjøre jobbene våre. Ellers vil noen nivå bli forbigått. Tillitt er det viktigste. Vi må ha myndighet. En klassisk ting er å svinge unna et nivå, et ledd, altså noen går til rådmann hvis det egentlig gjelder kommunalsjef. Men i den grad det skulle oppstå en konflikt, ja da må vi vurdere.»

I forhandlingsmodellen sies det at denne type beslutninger kan ses som vanlig i organisasjoner med ulike avdelinger og enheter. Funnene viser at det skjer på ulike nivå da de har inndelte sektorer med kommunalsjef og under der igjen sektorledere og virksomhetsledere. Jo lenger og lenger ned i det organisatoriske hierarkiet en beveger seg utløses problemer og utfordringer. De kommer med eksempel hvis det er utfordring på område skole så skal det tas opp med kommunalsjef som er delegert myndighet fra rådmann, dermed er det en indirekte funksjon mellom kommunalsjef og rådmann på området.

Å se nærmere på aktørene anser jeg som viktig da det er mennesker som handler og behandler de utfordringer som oppstår hele veien frem til beslutningsutfall. Samspeillet mellom aktørene har betydning for utfallene. Forhandlingsmodellen sier noe om aktørenes roller, ikke bare hva som sies, men hvem sier hva og hvilke ressurser som er tilgjengelige og under mine observasjoner og intervjuet ser jeg at aktørene i prosessen er de som former forhandlingsklimaet. De formelle aktører som deltar i designet av kommunen kan rent formelt og overordnet deles i to hovedkategorier; politikere og administrasjonen. Politiske aktører representerer seg gjennom folkevalgte kollegier der de gjør vedtak i Fellesnemda, arbeidsutvalg, aktører i delprosjektene, eller de er aktører som enkeltpersoner i kraft av å være politiker eller representant for sitt politiske parti i formannskapet. Administrasjonen representeres ved rådmannen og hans stab, samt kommunalsjefer. I tillegg opplyses det at det er rundt tretti hovedtillitsvalgte som representerer arbeidstakerorganisasjonene i Partssammensatt utvalg. Verneombud fra organisasjonen er representert og i noen saker er også eksterne aktører eller konsulenter deltakende i forhandlingene. I min avhandling har jeg fokusert på hvordan det administrative og prosjektorganisasjonen utfører designergjerningen og jeg har derfor fokusert på de funn jeg finner her. Egeberg (1992) argumenterer for at det i beslutningssituasjoner, som ofte preges av knapphet på tid og oppmerksomhet, forventes det en del av både hvilken rolle man har og forholdet mellom alle rollene. Rådmann og kommunalsjefer opptrer i sine stillinger og har i oppdrag å utføre arbeidsoppgaver i tråd med sine stillinger, samt at de skal forhold seg i posisjoner til det politiske og i kollegiet. Kommunalsjef oppvekst og kultur sier under intervjuet:

«Jeg har gjort en refleksjon; enda er de (Fellesnemda) fremmede for hverandre, de er fra fire kommuner og fire formannskap og når de er i møte i Fellesnemda så ser jeg at de legger bånd på seg i forhold til når de er varm i trøya i egen kommune. Bruker tid på å bli kjent som kollegium. Dette kan vi se har utviklet seg i løpet av denne tidsprosessen vi har være deltakende aktører i».

Kommunalsjef helse og omsorg sier under intervjuet:

«For de to seniorrådgiverne som nå kommer til; vi andre har holdt på i et halvt år og hatt møter hver mandag. Så de må føle på hvilke roller de har og må føle på hvor deres plass er. De kommer til å trenge tid før de er så mye med som vi ønsker.»

Her er man altså oppmerksom på de ulike roller som opererer, tiden spiller inn der man innretter seg etter hvert, kulturen som allerede er skapt og er under dannelse mens prosjektet går.

Momenter som kan ha betydning på en eller annen måte, enten det er bevisst eller ubevisst, i ulike beslutningssituasjoner. Individet bringer med seg egenskaper i kraft av tidligere erfaringer (Egeberg, 1992) ettersom de beveger seg inn og ut av posisjoner og verv. Informantene sier at de tar med seg tidligere erfaringer som de vurderer som nyttig i denne sammenheng som de befinner seg i nå. Rådmannen sier:

«Det jeg oppfatter her er at vi tar med oss det som er bra fra de respektive kommuner og tar også med de erfaringer som ikke er bra for å tenke nytt. Å kaste vrak på noe som faktisk har fungert over tid, det trenger vi ikke. Må balansere; bygge videre på den jobben som er gjort. Tenke nytt bare for å tenke nytt kan være farlig.»

6.2.4 Lokalisering ansatte

Sett i lys av forhandlingsmodellen har man gått et steg videre fra den rasjonelle modellen der noen bestemmelser er gjort på temaet geografisk lokalisering jamfør intensjonsavtalen hvor det nå skal forhandles mer detaljert. Vinteren 2019 orienteres det til Fellesnemda at delprosjekt 9.2 (Senja2020, u.å.) har utarbeidet forslag til lokalisering og orienterer om hvilke stillinger som lokaliseres til Rådhuset på Finnsnes som dreier seg om overordnede lederstillinger som er ledd i designet av ny organisasjon. Det vurderes at ved starten av Senja kommune har den enkelte sitt arbeidssted der den allerede er dersom ønskelig. Mange stillinger vil fortsatt ha sitt virke der de alltid har vært hvis en tenker på skoler, barnehager, sykehjem, annen helse og lignende. Det som kan være interessant i denne avhandlingen er *«tilbud om fjernarbeidsplasser og tilrettelegging for den enkelte.»* Delprosjektet har drøftet at for noen stillinger er nødvendig å ha sitt hovedarbeidssted lokalisert i egen avdeling eller sammen med kolleger for et faglig miljø der kompetanse samles. Samtidig gjelder prinsippet at kommunen kan gjøre individuelle tilpasninger med mulighet for tilkobling via PC uavhengig av lokalitet. Under et møte jeg har observert er fjernarbeidsplass et tema og de diskuterer rundt det:

«Fjernarbeidsplass; hva betyr dette begrepet? Folk vil nå gardere seg mot fjernarbeidsplasser. Hvordan skal disse innrette seg? 2 dager sånn og 3 dager sånn? Vær nøye med begrepene. Stedsuavhengighet er rettere ord. Ønsker et robust fagmiljø, det må være et utgangspunkt. Intensjonsavtalen er et godt utgangspunkt for reglene som ligger i bunnen av tolkningen. Bør likevel ha et rammeverk for eventuelle hjemmekontor. Noen kontorer bør også være tilgjengelig som åpne kontor. Standardisere arbeidsplasser og bort fra dokkingstasjoner men bærbar PC. Kjøring midt på dagen bør vi gå bort fra, dra inn til Finnsnes på morgenen og vær der hele dagen. Trådløse nett gir tilgang til mye. Moderne

arbeidsplasser med tilrettelegging fysisk på arbeidsplasser, kontorer rundt veggene og åpne kontorplasser midt på. Vi må utvide tankegodset.»

Forhandlingsmodellen sier interessekonflikter spiller en rolle og det kan funnene om mulig tyde. Å tilby fjernarbeidsplasser og tilrettelegging for den enkelte er for organisasjonen ønskelig samtidig som det er viktig å sikre god tjenesteyting til innbyggerne gjennom et godt faglig kompetansemiljø. Noen har lange geografiske avstander, det vil si lang kjørevei til jobb. For den enkelte arbeidstaker vil det være ønskelig med lett tilgang til å få utført arbeidet samtidig som det av private eller praktiske årsaker kan tilsi hjemmekontor eller fjernarbeidsplasser. Her finnes flere alternativer til løsninger og muligheter som gir grunnlag for forhandlinger. På den andre siden er organisasjonen tydelig på at det i noen stillinger er nødvendig med fysisk tilstedeværelse. Selv om modellen krever at aktørene opptrer i grupperinger består grupperinger av enkeltindivider som til sammen blir en gruppe. Intensjonsavtalen sier at tilrettelegging skal skje for den enkelte mens det drøftes frem ordninger som gjelder for enkeltindivider som til sammen blir en gruppe. Det drøftes også om det er noen fagmiljø som kan flyttes ut til andre lokaliteter enn de har i dag som igjen må også sees i sammenheng med leide versus eide lokaler.

6.2.5 Sektor og prosess

Sektorprinsippet er det valgte prinsipp på det tidspunkt vedtaket som sammenslåing var gjort. Dermed er det opp til prosjektet Senja2020 med rådmann som leder å foreslå videre design av organisasjonen og legge frem til Fellesnemda de løsningsalternativer som kan være det foretrukne. I forhandlingsmodellen settes det fokus på forhandlinger i heterogene organisasjoner, som vil si organisasjoner som er strukturelt differensierte, med ulike nivå og enheter. Gruppen av deltakere er relativt stabil, hvor det er enighet om hva som skal diskuteres, men det kan være uenigheter rundt argumentene som fremheves for å løse problemene. I analysen ser jeg at det har vært ulik forståelse for argumentene for sektorprinsippene og noen overgripende fagoppgaver. For eksempel er det ulik forståelse av ressursbruk mellom skolene og en modell for hvordan fagspesifikke tjenester koordineres. Samtidig er det en overordnet enighet mellom rådmann, kommunalsjefer og prosjektgruppa om at det må gjøres med ressursfordeling innen sektor oppvekst og kultur. Det kan løses gjennom en ny tildelingsmodell som ble utarbeidet som en modell for finansiering og styring av ressurser i grunnskolen (Regjeringen, 2017) og det er kommunene selv som har ansvaret for detaljert utarbeidelse.

Modellen har prinsipp om at ressursene skal fordeles etter objektive kriterier, være forutsigbar for skolene gjennom budsjettåret, kriteriene må være transparente for skolene og modellen skal være enkel å administrere (Regjeringen, 2017).

Det uttrykkes av kommunalsjef oppvekst og kultur:

«Ressursbruk mellom skolene er ikke gode nok. En tildelingsmodell må på plass, spesielt på skolesida, det er en modell for hvordan tjenester koordineres, og ressurser fordeles. En tildelingsmodell er ikke 100% til å stole på, men den er stort sett forståelig. Så har vi kulturskole; her knyttes det forventninger og vi må avstemme mellom forventninger og det faktiske. Og det knyttes igjen opp til lokaliseringer av tjenester. Samtidig må politikerne si noe om økonomi og det må lages en langsiktig strategisk plan. Det må ikke være tilfeldig».

Individer og grupper opptrer på en måte som er rette mot deres særinteresser, eller her deres sektor, og ønsker gjennomslag for disse. Enderud (2003) forklarer dette gjennom forutsetninger om at et overskuelig antall beslutningstakere deltar og de er inndelt i relativt avgrensede fraksjoner. Partene har ganske klart formulerte mål, og vet hva de vil oppnå og eventuelle fronter kan identifiseres. Kommunalsjef oppvekst og kultur har ganske tydelige alternativer for løsninger som legges frem til prosjektgruppa. Forslag om hvordan koordinere og tilby tjenestene uttrykkes også ved lignende problemer innen sektor helse og omsorg og det nevnes spesielt helse og sosial. En av informantene uttrykker:

«Hva gjør vi strategisk? Det er stort behov innen barnevern og helsesøster og innholdet i tjenestene der. Vi trenger fagpersonell og samhandling må være på plass før 1.1.20. I hjemmetjenesten må vi samle likeverdige tjenester slik at det blir likeverdighet. Det er jo ikke sikkert det blir gjort slik, men vi må i alle fall ta det opp som tema.»

Forhandlingsmodellen forutsetter mål-middel-tankegang på individnivå, men samtidig er det uttrykk for sosiopolitiske aspekter knyttet til motstridende preferanser. Man kan ikke bare konsentrere seg om hva som blir sagt, men også vurdere hvem som sier hva, hvordan deltakeren sier det og de ressurser deltakeren kan mobilisere for å få gjennomslag (Olsen, 1972). I diskusjonen over uttrykkes fra kommunalsjef oppvekst og kultur at problemene med løsningsalternativer må tas videre til faggruppen som nettopp legger frem alternativer til vedtak. Kommunalsjef sier tydelig som en avklaring at han skal være med i en slik gruppe. Sett i et analysebilde ser vi at en deltaker har klare og tydelige meninger til utformingen av sektoren.

Innen sektorene skal det også være administrasjon som håndterer arbeidsoppgaver innen økonomi og personal, i tillegg til det fagspesifikke. De definerer det som tre virksomheter innen sektorene; fag, økonomi og personell. Til alle disse kreves det kompetanse som kan koordinere arbeidsoppgavene for eksempel på skolene, i barnehager, sykehjem. Ett av alternativene til løsning kan være «*omreisende spesialisert fagkompetanse*» og det nevnes spesialpedagoger og logopeder. Som et motargument sies det at det ikke må være tilfeldig og det må være fornuftig fordeling av ressurser. Som en slags oppsummering på denne diskusjonen uttrykkes de tre viktigste problemer nå; innplassering av alle ansatte, selve sektorene må på plass, og det avgjørende er hvem som plasseres hvor i organisasjonen. Og av dette følger det at sektorledere må på plass.

6.3. Garbage-can modellen

I denne modellen vil jeg benytte strømperspektivet aktivt for å holde sammen de problemer, løsninger, muligheter og deltakere som kommer til der man kan se for seg disse løse samlingene av ideer som flyter. Det har vært tydelig gjennom den prosessen jeg har observert at prosjektet følger klare tidsrammer og har mye fokus på de store føringer som er lagt jamfør styringsdokumentet. Imidlertid er det mange ulike beslutninger som må tas underveis og som i den store sammenheng kan virke litt mindre, men er likeså vesentlig. Mens de to andre modellene har ulik grad av strukturell kontroll over de fire strømme i beslutningstaking, fokuserer denne modellen på tilfeldighetene mellom tid, energi og energifordeling mellom deltakerne. Sett i lys av denne modellen vil jeg forsøka å forklare noen av beslutningsprosessene som ikke kunne forklares i modellene rasjonell og forhandling.

6.3.1 IKT og prosesser

På området IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) slik beskrevet i kapittel 5.4.1 foregår det diskusjoner som kan ha sammenheng med prosessprinsippet. De søker å finne løsninger som kan bidra til effektive arbeidsprosesser der datatekniske løsninger kobles til. Min tolkning kan være at fagområdet IKT er litt «på siden» av andre fagområder. Noen aktører med kompetanse blir deltakende i møter der spesielt IKT diskuteres og det kan synes som at disse aktørene hentes inn når det trengs på isolert sett dette temaet. Om mulig kan det føre til at disse

aktørene ikke får den fulle oversikt slik at de kan komme med rette muligheter til beslutninger og dermed også kan det gjøres beslutninger som virker tilfeldige. Prosjektmedarbeider IKT informerer under mandagsmøtene spesifikke problemer og tilhørende løsninger. Oversikter i Excel er utarbeidet og de inneholder aktører som er ansvarlige, aktører som er deltakende, datasystemer som skal videreføres, eventuelle nyinvesteringer, web-sider som må ajourføres, fagsystemer leverandører. Oversikten skaper mye diskusjon og de søker å finne felles plattformer til de ulike fagfelt og ulike sektorer. I lys av garbage-can-modellen kan det tyde på flere alternative løsningsmuligheter men samtidig sammenfaller det ikke med at målene ikke er definerte. Aktørene har mål om felles datasystemer slik at prosessene flyter bedre. Samtidig virker det som aktørene ikke har nok kompetanse til å formulere målet slik at de søker alternativer til midler for å nå målet. Dermed kan det synes som at noe av målet forsvinner i søken etter de beste alternativer. Rådmannen sier:

«Vi må få frem hva budskapet vårt er. Så må vi knytte til de personer vi mener er de rette både til å ha ansvar og hvem som er den ansvarlige. Tydeliggjør hva ledelse er.»

På denne måten virker det som at strategisk ledelse vil klargjøre og tydeliggjøre de aktører som er deltakende og leder frem løsningsalternativer til beslutninger, og i henhold til strømperspektivet vil samle de løse koblinger. Intensjonen er å finne felles og spesifikke datasystemer der oppmerksomheten rettes til de aktører som spesifikt vil ha fokus på å løse IKT-utfordringen. Rådmannen trekker frem løsninger som er presentert, videre samler de slik at de kan representeres til videre aktører. Han driver med tydelig ledelse for fremdrift i prosjektet. Modellen sier at maktforholdene er uklare men det sammenfaller ikke i denne sammenhengen. Lederrollene er tydelig men de bruker sin ledelse til å koble sammen de muligheter, løsninger og problemer som eksisterer.

6.3.2 Klientprinsippet

Kommunen synes å fokusere på innbyggerne og dermed også klientprinsippet, men klientprinsippet er likevel underordnet sektorprinsippet. Ved å arrangere jevnlig folkemøter innbyr de til dialog med innbyggerne i kommunen. Slik beskrevet i empirien er det ungdom kommunen satser stort på og erfaringen er at ungdom ikke stiller opp på slike folkemøter. De søker informasjon i andre fora og prosjektet Senja2020 bestemmer derfor underveis at *de* drar til ungdommen i stedet. Noen av informantene i prosjektet drar ut på runder med skolebesøk til ungdomsskoler og videregående skoler sammen med ungdomsrådet i Lenvik kommune.

Ungdom mottok tekstmelding på mobil morgenen før møtene som en påminnelse og det har vært med på å skape engasjement og tilhørighet. I selve møtene går prosjektlederne litt rundt, sitter ved bordet sammen med ungdommen, snakker med de som sitter aller bakerst i rommet. Her søker de å hente frem ungdommens kunnskap og innhente informasjon om hva de mener er rett for kommunen til å satse på. Å tilby ungdom de tjenester de mener er rett for dem byr på utfordringer som søker løsninger. Som eksempel nevnes kollektivtransport der det foreslås å opprette dialog med Fylkeskommunen. «*Kan det være en løsning å inngå spleiselag mellom fylkeskommunen og Senja kommune?*» De vil kartlegge om det er faste arrangement det bør settes opp busser til eller tilfeldige og sporadiske ungdomsarrangement. I garbage-can modellen ses problemer som avstanden på hvordan det bør være og hvordan det faktisk er. Informantene sier: «*Ungdom uttrykker at voksne har lett for å si at de skal se på «det» men ofte blir det liten handling av det.*» Oppfattelsen av avstanden mellom det voksne sier og det som gjøres, eller i denne sammenheng besluttes, kommer til syne i dette utsagnet. En av informantene uttrykker at kanskje vi ikke får gjort alt og må erkjenne at denne gruppen innbyggere ikke har blitt tatt helt på alvor. Slike utsagn kan også være med på å underbygge det modellen sier om at aktørene krever aktiv deltakelse og det er vesentlig hvem som deltar og på hvilken måte de deltar. Samtidig vil det være komplisert for ungdom selv å være aktører i denne konteksten da de ikke har noen klare eller formaliserte beslutningsroller. I de møter jeg har observert foregår det mye som er klargjøring til Fellesnemda som opptrer som den formelle beslutningsmyndighet. Garbage-can-modellen krever at beslutninger fattes i formaliserte grupper og her foregår selve beslutningsutfallet i Fellesnemda mens det er bearbeidet og lagt frem av prosjektledelsen.

6.3.3 Territoriell

Under møter i mars og overgang til april 2019 synes det meste av bemanning å være plassert. De fleste stillinger er besatt og innplassert og på dette tidspunktet har de bare noen få stillinger som må ses nærmere på og eventuelt utlyses eksternt. I noen tilfeller følger det en rekke alternativer som må løses i sammenheng.

«Hvis vi flytter A til B, og i mellomtiden må vi pusse opp slik at C kan flytte til A. Opptelling på kontorer er startet. Bemerk at folk er plassert fordi det er viktige stillinger og kompetansen trengs på de områder der de er plassert.»

Temaet lokalisering intensiveres på dette tidspunkt. «*Alternativer må ses på og behandles fortløpende og det er mulig det kommer nye momenter inn*» sier informantene. De har fokus på

oppfyllelse av intensjonsavtalen og nå er det nye Senja kommune vi jobber for. *«Tørre å ta noen beslutninger på noen tidspunkt, ikke enighet alltid. Dialog og godt arbeidsklima.»*

Etter siste DP 9.2 møte mars 2019;

«Det er fra delprosjektets side viktig å fastholde på de føringer som ligger i intensjonsavtalen om aktivitet på de respektive kommunehusene, tilbud om fjernarbeidsplasser og tilrettelegging for den enkelte. På den andre siden er det også viktig å være tydelig på at det i noen stillinger er helt nødvendig med en viss fysisk tilstedeværelse i egen avdeling.»

Sett fra garbage-can modellen begynner tidsperspektivet å gi utfordringer til at beslutninger må foretas og de har løsninger, men samtidig viser det at kommer nye problemer til som krever muligheter og løsninger. Av aktørene er mange opptatte med de stillinger de allerede har og kapasiteten til å delta i innspurten av beslutninger gjør at noen faller fra.

Når det gjelder tjenester til innvandrere, flyktninger eller utenlandske arbeidere løfter en av informantene frem utfordringer:

«Tjenester i forhold til flyktninger og voksenopplæring, skal vi ha det alle fire plasser eller?». Merknad; med alle fire plasser menes det de fire gamle kommuner. «Jeg har et håp om at nye Senja kommune tenker bo-plassering for alle sine ansatte. Her må noen jobbe intensivt. Og denne saken må til Fellesnemda og her blir det nok engasjement. Noen vedtak må gjøres for hvordan vi bygger det videre».

Deltakerne løfter også frem at det er et økonomisk spørsmål både for kommunen som etat, næringslivet og personlig for den enkelte ansatte og dens familie. Ansatte i industrien, som gjerne er i utkanten av sentrale Finnsnes, velger også å bosette seg i utkanten. Det bemerkes at kommunen må være med på å opprettholde industrien der det er sesongsvingninger for å unngå eventuelle permitteringer. Ved permitteringer har de erfart at det er utenlandske arbeidere som blir permittert først. Videre bemerkes det at det må skilles mellom sesongarbeidere og andre som har bosatt seg her med familie. Når det gjelder definering av enkelte problemer og løsninger kan tilfeldighetsaspektet ha betydning for utfallet, og vi ser antydninger til usikkerhet. Det argumenteres for at energien konkurrerer om oppmerksomhet der det er flere deltakere (Berg-Sørensen, 2016). I dette tilfellet drar deltakerne frem flere problemer som er i ulike spesialiseringsprinsipper og har ikke alltid tydelig sammenheng med hverandre. Timingen virker tilfeldig fordi det er uforutsigbarhet om hvilke problemer som kanaliseres frem til

beslutningsarenaene og når tidspunktet for det skjer (Berg-Sørensen, 2016). Dersom de fire strømmene er i bevegelse og bringes sammen tilfeldig uten begrensninger i mulighetene til kombinasjoner oppstår en prosess av tilfeldigheter (Berg-Sørensen, 2016). Samtidig kan det tydes at deltakerne søker å sette strømmene sammen i strukturerte prosesser der de kobler innvandrere og fremmedarbeidere til geografiske tilhørigheter i forhold til boplass. Også i forhold til tilbud av språkopplæring argumenteres det for beslutninger. Muligheter for fremmedarbeidere som skal bosette seg i distriktene:

«Pleie og omsorg og renhold er nå avhengige av ansatte som kommer fra andre steder i verden. Likevel må vi ha norsk språklige ansatte; må ha krav til opplæring og språkopplæring. Vi trenger arbeidskraft og dette går ikke over. Voksenopplæring krever også kvalifiserte lærere til opplæring i det norske språket».

Oppsummert garbage-can modellen

Av de funn som er gjort i denne modellen kan det antydes at det er problemer som søker løsninger som oppstår underveis i prosessen, men som likevel er med i målformuleringen. Modellen er dermed ikke i bruk aktivt men heller som et lite supplement til de andre modellene. Den opptrer i de tilfeller der en har «rester» av utfordringer som må på plass og som en del av en større utfordring, og en mindre del av organisasjonsdesignet.

6.4 Samspill mellom teoriene

Når jeg nå ser teoriene under ett og i et overordnet perspektiv fremstår det som komplisert å skille med klare linjer for hvilke beslutninger som er tatt i de ulike modellene. Veldig mye kan man anta at de gjøres i henholdsvis den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen. Men samtidig ser vi trekk av de ulike modellene i flere beslutningssituasjoner og det er ikke alltid lett å avgjøre hva som var det utgjørende moment for en beslutning. De spiller på lag med hverandre og i noen tilfeller i motsetning til hverandre. Aktørene spiller en vesentlig rolle da det er de som til slutt avgjør hvilket prinsipp for organisering som gjelder. Ikke alltid kan vi vite om absolutt alle alternativer fremkommer til enhver tid slik at en aktuell beslutning ble rasjonell, men den kan fremstå som det. Og på samme måte om garbage-can kan det virke som det ikke er kontroll over de strømmer av problemer, løsning, alternativer og aktører fordi det er komplekst og sammensatt, mens virkeligheten er at de som administrerer

og holder kontrollen har den oversikt som skal til for at det faktisk er forhandlinger som foregår. De tre modellene har alle strømmer av problemer, løsninger, muligheter og deltakere i beslutningsprosessene mens det kommer tydeligst frem i garbage-can. De ulike strømmene forklares i perspektivene av modellene men dersom vi hadde sett en forhandlingssituasjon med garbage-can øyne kunne vi antydte mange tilfeldigheter. Garbage-can ses på som en motvekt til den rasjonelle modellen i teorien mens det i praksis kan virke utfyllende gjennom at man får frem alle strømmene og alle alternativer er belyst. På samme måte gjøres det i de ulike modellene, alle muligheter legges frem det er bare prosessen frem til mål som kan fremstå ulike. I denne avhandlingen har Senja kommune klare mål mens det i garbage-can sies at mål ikke inngår som et sentralt begrep.

6.5 Vertikal og horisontal arbeidsdeling

Arbeidsdeling og arbeidsflyt i den horisontale og vertikale linja i organisasjonen kan vise seg best synlig gjennom samordning og koordinering på tvers av sektorene og mellom nivåene nedover i organisasjonen. Arbeidsflyten ser jeg på som nær knytning til prinsippet om prosesser som grunnlag for organisering. På spørsmålet om hvordan Senja kommune ser for seg flyten sier de:

«I organisasjonskartet har vi etablert stab støtte som egen sektor og er tenkt skal arbeide på tvers og serve hele organisasjonen. Utvikling skal skje på tvers i organisasjonen og vil ligge som en horisontal flyt. Men det var en del diskusjoner om vi skulle ha stab støtte som egen sektor og egen kommunalsjef. Vi hentet eksempler og informasjon fra andre kommunesammenslåinger vi kunne sammenligne oss med, og vi fikk bekreftet at vi ikke tenkte helt feil i alle fall. Disse alternativene utløste flere gode diskusjoner der vi snakket rundt spørsmålene på om vi hadde tenkt for lett vint på et slikt alternativ. Det viser at vi tør å sette spørsmålene på bordet; vi tør å spørre oss selv om dette er så hensiktsmessig. På denne måten får vi frem flere alternativer å se på og slik mener vi at på flere områder rendyrker drifta.»

Med andre ord belyser de utfordringen med å ha diskutert seg frem til det alternativet de mener vil være mest formålstjenlig og vil løse utfordringen med å krysse både horisontale og vertikale linjer. Koordineringen skjer ved å ha opprettet stillinger og funksjoner i stab støtte som tjener de andre sektorene og vil serve hele organisasjonen. De tenker at funksjoner vil serve hele organisasjonen på de områder som sektor stab støtte har som ansvar. Samtidig kan vi se av

organisasjonskartet at sektoren har ansvarsområder som også gir tjenester til innbyggerne som eksempelvis Kemner, arbeidsgiverkontroll, kundeservice og kommunikasjon. Om funksjonen kommunikasjon er planlagt som intern eller ekstern kommunikasjon, eller for den saks skyld begge deler, er ikke nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. De fire kommunene som nå slår seg sammen har vært relativt små i størrelse og man kan anta at strukturen på disse har vært enkle med en forholdsvis god oversikt. Når de nå går over til å bli en større kommune blir strukturen annerledes som kan ha betydning for økt kompleksitet gjennom oppsplitting av organisasjonen og opprettelse av flere selvstendige resultatenheter. Spørsmålet blir om man kan se tydelige forbindelser mellom disse enhetene. Posisjonene og rollene til de ulike beslutningstakere og hvilke situasjoner de befinner seg i øker i kraft av større kompleksitet. Der de befinner seg nå i prosessen av organisasjonsdesignet fremkommer en tydelig formalisert struktur noe svakt når det gjelder området horisontal arbeidsdeling og det kan tenkes at dette også kan ha noe med tidslinja de må følge i henhold til intensjonsavtalen for å nå ulike mål. «Du er litt tidlig på det spørsmålet, vi har hatt andre ting som må gjøres først» ble uttalt av en av informantene. Ifølge Egeberg (1992) mener forfatteren det er forståelig at når individet befinner seg i en beslutningssituasjon, som ofte kan være preget av knapphet på tid og oppmerksomhet, må foreta en eller annen form for utvelgelse. Forventninger til den formelle rollen tillegges da en betydning som kan være både bevisst og ubevisst. Rådmannen er gitt myndighet fra øverste politiske organ og han har igjen gitt myndighet til kommunalsjefer som er neste ledd der koordineringen mellom rollene blir det vesentlige i så måte. Kommunalsjefer er gitt myndighet videre til neste ledd i hierarkiet, sektorledere og virksomhetsledere. Beslutningsmyndighet er både sentralisert gjennom rådmann som øverste ledd i administrasjonen og desentralisert gjennom kommunalsjefer på samme tid.

I sektor for samfunnsutvikling er stillingen prosjektkoordinator/controller ment som en koordinatorrolle mellom andre sektorer og fagområder.

«Koordinere prosjektet opp mot alt annet, andre fagområder og sektorer må også være deltakende og ha ansvar. La oss si en barnehage er under planlegging da er det å koordinere de som jobber med prosjektet men også brukere av bygget. Koordinere i forhold til økonomi og rapportering slik at vi hele tiden har kontroll med den økonomiske utviklingen i prosjektet.»

Ser vi denne arbeidsdelingen i lys av teori rundt horisontal og vertikal spesialisering (Berg-Sørensen et.al., 2016) kan vi tyde at hierarkiet gjennom over- og underordningsforhold vil kreve en høy grad av samordning og koordinering, både innenfor den gitte sektor og mellom

sektorene. Senja kommune som er organisert etter sektorprinsippet har formaliserte vertikale linjer opp og ned i de ulike nivåer. Koordineringen av arbeidsoppgaver skjer gjennom møtepunkter de lager mellom de ulike nivå. Derimot er det ingen tydelige formaliserte møtepunkt horisontalt i organisasjonskartet. Her kommer det liten informasjon frem om det er opprettet faste agenda for samordningen mellom det vertikale mønsteret. Strategiske beslutningsnivå krever å være formalisert slik at det er tydeliggjøring av hvor de faktiske beslutninger skjer. Informantene uttrykker at de anser møtevirksomheter som viktige arena for der beslutninger tas. Men samtidig ser man at sektorprinsippet som styres etter formål er hensiktsmessig der kommunene er organisert som resultatenhetsmodeller. De ulike enhetene har dermed ansvar for spesifikke oppgaver og er tydelig avgrenset fra andre enheter i samme organisasjon. Organisasjonsmedlemmenes oppgaver fremkommer gjennom organisasjonskartet, stillingsinstrukser og regler (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2004). Organiseringen skjer gjennom den formelle organisasjonsstrukturen og uttrykkes gjennom de formaliserte former for spesialisering og samordning (ibid.). Senja bruker sektor stab støtte som et viktig koordinerings- og knytningspunkt.

«Organisasjonsenheten i stab støtte blir viktig. Der har vi IKT, og det som går på kommunikasjon og innbyggerdialog. Disse sammen med for eksempel personal og organisatorisk utvikling er det som er det indre liv i kommunene. Denne enheten må fungere godt for å oppnå flyt mellom sektorene og de ulike fagmiljøene.»

Funnene kan tyde på at både horisontal og vertikal spesialisering er relevante ved at organisasjonen har fire sektorer og disse er igjen delt opp i avdelinger, enheter og team og følgelig deles arbeidsoppgavene mellom disse. Den interne oppgavedelingen i disse enhetene handler om horisontal spesialisering. Med tanke på horisontal spesialisering, er det relevant å se på hvordan ansattes arbeidsoppgaver påvirker deres vurdering av samhandlingen som altså vil gjelde den interne arbeidsdelingen i kommunen. En slik arbeidsdeling anses som komplisert og kompleks (Hall, 1982) siden den handler om både horisontal og vertikal spesialisering og det kan være en mulig forklaring på at kommunen fortsatt jobber med å tilrettelegge for arbeidsdeling. En samordning som skjer vertikalt gjennom hierarki eller horisontalt gjennom eksempelvis møtepunkter krever tydelige forbindelser mellom det vertikale og horisontale. For å samordne organisasjonens virksomhet kan man bruke rutiner som regler og prosedyrer (Christensen m.fl., 2004) og som eksempel kan det være økonomireglement. På en slik måte vil en få synliggjort og formalisert de koordineringer som anses som vesentlig. Rådmann i Senja vil innføre økonomistyring og han sier:

«Vi skal ha økonomistyring. Det vil si en total oversikt og rapportering på det økonomiske slik jeg liker å ha det. Noen vil tenke at strategisk ledelse bare tenker økonomi og når vi er kommet dit sier jeg JA. Vi må legge til rette for tid til ledelse og dermed forvente at vi skal levere. For eksempel to år innenfor pleie og omsorg og vi må legge penger på bok der også, vi skal levere godt, ingen må komme og si at det ikke går. Jo det går, det er bare hvordan skal vi komme dit. Sånn blir det. Ingen motsetninger mellom god økonomistyring og god kvalitet; det er fullt mulig å oppnå det. Så mye kompetanse som må gå i takt og dra i samme retning, og ikke bremser i stort, så blir det bra. Kontroll på økonomi, så enkelt er det.»

Rutinene legger altså føringen for hvilke oppgaver som blir utført, og hvordan de utføres (Christensen m.fl., 2004). Senja kommune vil innføre økonomistyring som en rutine der rapportering til strategisk ledelse som består av Rådmann, fire kommunalsjefer og seniorrådgiver legges inn som en aktivitet. I løpet av den tiden jeg har fulgt prosessen har det ikke kommet noen klare formaliserte punkter på hvordan det vil skje, men det gis tydelige og sterke signaler på at rutiner og regler for økonomistyring faktisk skal innføres. Vi ser altså at mens den formelle organisasjonsstrukturen gjennom arbeidsdeling, rutiner og hierarki kan legge begrensinger samtidig også kan være med på sikre koordinerende arbeidsflyt.

Et annet punkt de mener er vesentlig å formalisere er det tverrprofesjonelle samarbeidet innenfor helse og omsorg. Her tar de erfaringer med seg fra den kommunen de befinner seg i på det nåværende tidspunkt og i den formelle rollen de besitter. Kommunalsjef sektor helse og omsorg sier:

«Jeg tar med en del fra sektor oppvekst som jeg drar med til sektor helse nå, slik at jeg stiller en del spørsmål som de ikke har tenkt igjennom før, det gjelder videre ned i organisasjonen og min sektor helse.»

Mine funn viser at lederen bruker sin formelle rolle som kommunalsjef helse og omsorg til å innhente og bruke tidligere erfaringer fra annen sektor. På denne måten kan vi se innslag av kollegiale koordineringsformer samtidig som det hierarkiske legger en føring for hva som kan utøves av møtepunkter. På den ene siden ses uformelle møtepunkter gjennom roller og hierarki og på den andre siden ser vi ikke formaliserte møtepunkter.

KAPITTEL 7 AVSLUTNING

Jeg vil i dette kapitlet forsøke å gi et avsluttende svar rundt avhandlingens problemstilling, vurdere de funn som er gjort opp mot teoretiske forventninger, før jeg avslutter med forslag til videre forskning. Avhandlingens problemstilling gjengis:

Hvilke design har man valgt på administrasjonen for den nye sammenslåtte Senja kommune – og hva kjennetegner de beslutningsprosesser som har ledet frem til det valgte designet?

Slik nevnt innledningsvis kan det tenkes at kommunereformen bidro til at det ble naturlig å fremme spørsmålet om kommunesammenslåing i de fire kommunene Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg som slår seg sammen til en kommune fra 1.1.2020. Om mulig er dette en av bakgrunnene til initiativet og kan ha vært en potensiell pådriver for beslutningen. Det ble tidlig klart at Lenvik og Tranøy inngikk samarbeid mens Torsken og Berg kom inn på et senere tidspunkt etter anbefaling fra Stortinget. På tross av at det var noen motstandere av sammenslåingen har de etter beslutningen fremstått positive og ønsker å oppnå likeverdig samarbeid slik intensjonsavtalen legger føringer for.

Av de funn jeg har gjort henført i denne avhandlingen og dette prosjektet ser jeg at selve prosessen og fremdriften i den kan legge føringer for beslutninger. Prosjektet har en tidslinje som drives frem jamfør intensjonsavtalen. Til tider kan empirien vise at ledelsen for prosessen driver med sekvensiell realisering av mål jamfør tidslinja til prosessen nedfelt i intensjonsavtalen. Noe av det som tar mye tid og er veldig essensielt er innplassering og bemanning av ansatte og det har til noen grad vist seg retningsgivende når det gjelder rekkefølge for beslutninger, hvilke muligheter og hvilke løsninger som finnes, og sågar kommer det til og fra noen aktører.

I det materialet jeg har samlet inn og sett på vil jeg antyde at den rasjonelle beslutningsmodellen er benyttet i hovedsak til å beslutte at sektorprinsippet gjelder overordnet mens det meste foregår i forhandlingsmodellen av det som gjøres i prosessen i selve designet. Noen beslutninger kan også bære preg av garbage-can der det likevel er realisering av mål sentralt.

Teoriene i beslutningsmodellene spiller om hverandre både delvis og til tider helt, og i noen tilfeller kan det virke som de spiller både mot og med hverandre.

Jeg opplevde det som interessant å følge med som observatør hvordan forhandlinger foregår, og hvordan man i møter skrider frem i prosessen. Fremdrift har vært et vesentlig begrep for å kunne innfri målet om en helhetlig organisasjonsstruktur når datoen for nye Senja kommune er der. Å designe en ny organisasjon gjennom en virksomhetsoverdragelse krever mye styring og kontroll, og til tider syns jeg det har virket overveldende at de klarer å lukke oppgaver og krysse av for at det er utført.

I denne sammenheng mener jeg at jeg ikke kommer utenom å si noe om lederstilen. Lederstilen til rådmannen har vært interessant å følge gjennom hans åpenhet, ærlighet og uredde fremtreden for diskusjoner. Han mener at alt skal være transparent da det gir grunnlag for troverdighet i forhold til hva som besluttes. Han har hele veien holdt et jevnt trykk på prosessen. En av milepælene var sommeren 2018 da kommunalsjefer ble ansatt. Fra det tidspunktet ble de en strategisk ledergruppe som sammen og hver for seg designer organisasjonen.

Fra beslutningen om at det er sektorprinsippet som gjelder, eller hovedutvalgsmodellen, har prosjektet og ledelsen vist at også geografi, klient og prosess har betydning for hvordan de koordinerer arbeidsdelingen til god arbeidsflyt. Modellene og teoriens bidrag er med på å forklare og systematisere fremdriften i prosessen og ut fra de funn som er gjort kan en anta at forhandlinger står sentralt som grunnlag for beslutninger med innslag av rasjonalitet og noen få antydninger til tilfeldigheter.

Avslutningsvis vil jeg bemerke at jeg på grunn av tidsmessige hensyn til avhandlingen ikke har fått fulgt hele prosessen til dens ende. Noen deler av designergjærningen er fortsatt i en prosess slik at ikke alle deler blir belyst her. Likevel anser jeg at funnene angir det forhandlingsklima som eksisterer og danner grunnlag for å kunne argumentere for at avhandlingen generelt kan argumentere for elementer i beslutningsprosesser.

7.1 Videre forskning

En kommunesammenslåing er kompleks og i denne sammenheng er det mange interessante temaer som dukker opp som aktuell forskning og problemstilling. Senja er nå i en prosess der alt skal være klart til 1.1.2020 og det kunne være interessant å se hvordan kommunen fungerer

etter en tid med virksom drift. Ble det slik man hadde tenkt i forhold til god arbeidsflyt sett i lys av beslutningsprosessene og ga prosessen det resultat som opprinnelig tenkt.

Videre kunne det vært interessant å studere hver enkelt sektor og hvordan de ser på koordineringsarbeidet mellom de fire sektorene i lys av teorien omkring vertikal og horisontal arbeidsflyt. Dersom en ønsker å benytte prosessbasert organisering som et utgangspunkt for hvordan arbeidsflyten fungerer vil man trolig kunne få frem noen drivkrefter og effekter knyttet til en middels stor kommunes arbeidsflyt. Av tidligere forskning og uttalelser om offentlig samhandling ser man utfordringer med å koordinere og få til tverrfaglig samarbeid (Regjeringen, 2017).

Ett av momentene til regjeringens vedtak om kommunereform er ønsket om sterkere og mere robuste kommuner i tjenesteytingen, samt utvikle næringslivet og lokalsamfunnet. Temaet kunne vært løftet frem og analysert av teorier rundt og man ville kanskje fått noen spennende svar.

Det kunne også vært interessant å gjøre en sammenlignende studie mellom noen av de 119 kommuner som nå slås sammen til 47 nye kommuner. Ser man det i lys av prosjektorganisering og hvordan et prosjekt og en prosess tar for seg de punkter som må til for å oppnå mål kan man for eksempel se på likhetstrekk og forskjeller.

Videre ville det også vært interessant å se på lederstilen og om den har påvirkende kraft for utfallet. Kan man si noe om en prosess er vellykket sett i lys av lederstilen og den kulturen som skapes i lederteamet. Teorien rundt situasjonsbestemt ledelse tror jeg ville hatt noen bidrag da lederen opptrer i ulike situasjoner og man kunne fått frem noen situasjonsbestemte variabler

Som avslutning vil jeg gjengi noen kloke ord fra rådmannen i Senja kommune:

«Vær overbærende med hva vi får til»

Litteraturliste

Berg-Sørensen A., Howard Grøn C. & Foss Hansen H. (2016). *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.

Blumer H. (1969). *Symbolic interactionism: Perspective and method*. New Jersey.

Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Cohen, M.D., March, J.G. og Olsen, J.P. (1979/1994). People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance, *Ambiguity and choice in Organizations*, Scandinavian University Press.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Aars, J. 2014. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen T., Lægreid P., Roness P.G. & Røvik K.A. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget

Egeberg, M. (1992). *Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. ISSN: 0801-1745, 8(3) s. 185-204.

Egeberg, M. 2012. "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective." i *The SAGE Handbook of Public Administration*, redigert av Peters, Guy B. og Pierre, Jon, 157-168. London: SAGE Publications Ltd.

Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.

Enderud, H. (1976). *Beslutninger i organisasjoner, I adfærdsteoretisk perspektiv*. Aalborg: Fremad.

Enderud, H. (2003). *Beslutninger i organisasjoner – i adfærdsteoretisk perspektiv*. Fredriksberg. Forlaget samfundslitteratur.

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

Gulick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. Dublin. Institute of Public Administration.

Hall, Richard H. (1982). *Organizations: Structure And Process*. New Jersey. Prentice-Hall.

Hammon, T. (1990). *In defense of Luther Gulicks Notes on the Theory og Organizations»* Public Administration, 68(2): 143-173.

Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm AS. (denne har jeg brukt til fokusgruppeintervju)

Jacobsen D.I. (2016). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Justesen, L. & Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. København: Hans Reitzels Forlag.

Langley, Ann. (1999). *Strategies for theorizing from process data*. Academy of Management Review. Vol. 24, No 4, s. 691-710.

March J.G. og Olsen J.P. (1979/1994). *Organizational Choice under Ambiguity, Ambiguity and choice in Organizations*, Scandinavian University Press.

Milde M.T. (2017). *Å bygge en ny kommune*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen, Bergen.

Olsen J.P. (1972). Alternative beslutningsprosedyrer i organisasjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, s 25-50.

Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo. Universitetsforlaget.

Senja kommune. (2018). *Styringsdokument for gjennomføring av kommunesammenslåingen*. Senja: Senja kommune. Upublisert.

Sjursen K. (2017). *Delene og helheten*. Masteroppgave. Universitetet i Stavanger, Stavanger

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (4. Utg). Oslo. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Van de Ven, Andrew H. (2007). *Engaged Scholarship. A Guide for Organizational and Social Research*. New York, Oxford University Press.

Vik, S. (2007). *Prestasjonskultur og prestasjonsledelse*. Oslo. Universitetsforlaget.

Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and Methods*, SAGE.

Nettsider:

Barnebyen. Lest 25. mars 2019. <http://www.barnebyen.no/index.php/sjumilssteget/13-sjumilssteget/28-sjumilssteget-barnekonvensjonen-i-praksis>

Difi. Lest 25. mai 2019.

https://www.difi.no/sites/difino/files/nivi_rapport_2017_6_prinsipper_for_organisering_av_regionale_stat.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Endringer i kommunestrukturen* Prop 96s. 2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>

Norsk Helsenett SF. U.Å. Lest 2. april 2019. <https://www.nhn.no/>

Midt-Troms. 2008. Lest 12. april 2019 <http://www.midt-troms.no/lokta-interkommunal-kvalitetsutviklingsenhet-for-helse-og-omsorgstjenestene-i-midt-troms.4497790-108910.html>

Politiet. U.Å. Organisasjonen. Hentet 8. mars 2019 <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/>.

Regjeringen. 2017. Kommunereform. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>. Lest 16. oktober 2018.

Regjeringen. 2017. Kommunereform. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>. Lest 10. november 2018.

Regjeringen. 2017. Lest 15. november 2018 fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2004/0024/ddd/pdfv/176119-nibrappport200220baregioner.pdf>

Regjeringen. (2017). Lest 15. mars 2019 fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2004/0271/ddd/pdfv/239167-lokaldemokratikommisjonen_fimreite_laegreid.pdf

Regjeringen. 2017. Lest den 27. mars 2019. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2001/0065/ddd/pdfv/132118-vedlegg_3_versjon_4.pdf

Salmar. Lest 27. mars 2019. <https://www.salmar.no/vare-virksomhetsomrader/>

Ungdata. U.å. Lest 25.08.2019. <https://ungdata.no/ungdataforskning/>

Vedlegg 1 Intervjuguide

Litt om informantene:

Stillinger i nye Senja kommune: Rådmann og kommunalsjefer

De fire prinsippene for organisering

Territoriell (geografi)

1. Nærhet til tjenester er det snakk om i kommunereformen, hvordan blir dette vektlagt under beslutninger når dere bestemmer lokalisering av de ulike tjenester i kommunen. Sentraliseringer i forhold til det geografiske? Vil det meste foregå på Finnsnes fremover?
2. Mindre produksjonssamfunn; i hvilken grad blir de hensyntatt i utformingen?
3. Næringsvirksomheter; plasseres de strategisk i geografien og nærhet til der arbeidskraften er nå i dag?
4. Arbeidsplasser; tilrettelegges det i forhold til nærhet til grupperinger av bosted?
5. Har Senja som uttrykk, eks Senjaværing, en sterk identitet?
6. Har det vært oppe til diskusjon å slå sammen skoler og utvide skolegrenser?
7. Vil det være noen tjenester som plasseres flere steder i kommunen for å unngå lang reisevei?

Klient

1. Er det noen spesielle grupper av innbyggere det satses særskilt på?
 - a. Eller har fokus på? På hvilken måte har man sett antydninger til at denne gruppa eller disse gruppene er særlig viktig å ta hensyn til?
2. På hvilken måte besluttet det at ulike grupperinger av tjenestemottakere skal kunne få de tjenester som tilbys fra en kommune?
3. Inkluderes noen av kommunens beboere som trenger særskilte tilrettelagte tilbud i for eksempel næringslivet?

Sektor

1. Senja kommune synes å være inndelt organisatorisk etter sektorprinsippet, hvordan kom den beslutningen til?
2. Står sektortenkningen sterk i forhold til de andre prinsippene for organisering?
3. Skygger den over klient, geografi eller prosess?
4. Så man noen av disse i sammenheng, for eksempel sektor og klient?

5. I sektor samfunnsutvikling er det en stilling prosjektkoordinator, er denne stillingen tenkt særskilt koordinering innad i denne sektoren eller har den med andre å gjøre også?

Prosess

1. En kommunes tjenestetilbud kan defineres som tjenester til innbyggerne i kommunen. Har dere noen tverrgående formaliserte kjerneprosesser for å koordinere tjenestetilbudet?
2. Tilbys noen fellestjenester på tvers av sektorer, som er sektorovergripende?
3. Hvordan tenker dere sektorene skal passe sammen?
4. Er det opprettet noen nye stillinger for å ivareta eventuell koordinering?
5. I organisasjonskartet er det nå besluttet at det skal jobbes med utvikling på tvers og området stab/støtte skal serve hele organisasjonen. På hvilken måte ser dere en slik koordinering foregår?

Generelt

1. På hvilken måte tar dere med dere fra tidligere stillinger som prosesser, rutiner, systemer, kultur?
2. Hvordan har høringer og beslutninger fungert i forhold til Fellesnemda?
3. Er det momenter som er blitt besluttet utenom møtene dere har?
4. Har det oppstått konflikter underveis?
5. Når det gjelder beslutningsmyndighet, foregår det noen beslutningsprosesser i forhold til organiseringen utenom det som besluttes i øverste ledelse?
 - Noen «lokale» prosesser langs linjene?
 - Lojalitet til det politiske og deretter til rådmann?
 - Har kommunalsjefer frihet til å designe sitt eget felt?

Til slutt vil jeg si tusen takk for din deltakelse, det er til stor hjelp i min studie.

Ønsker dere lykke til med fullføring av prosessen til nye Senja Kommune.

Vedlegg 2 Oversikt over dokumenter Senja kommune

Delprosjekt 9.2 Administrativ organisering

Møtereferat fra følgende møtedatoer:

24. januar 2018
9. februar 2018
9. mars 2018
20. april 2018
24. mai 2018
15. juni 2018
6. september 2018
22. oktober 2018
23. november 2018
10. januar 2019

Fellesnemda:

Dato:

Type dokument:

21. november 2018	Møteinnkalling
21. november 2018	Møteprotokoll
30. januar 2019	Møteinnkalling
Sak 18/572 Saksfremlegg til Fellesnemda; Administrativ organisering	

Sak 19/43 Saksfremlegg til Fellesnemda; Status i prosjektet
Sak 19/38 Saksfremlegg til Fellesnemda; Status innplassering
Sak 19/342 Saksfremlegg til Fellesnemda; Status lokalisering

Andre dokumenter:

20. september 2016	Intensjonsavtale
3. mai 2018	Styringsdokument for gjennomføring av kommunesammenslåingen Senja kommune
14. januar 2019	Møte med virksomhetsledere og sektorledere
Desember 2018	Nyhetsbrev Senja kommune; Organisasjonskartet er vedtatt
November 2018	Møtoreferat fra møte med alle DP lederne (delprosjektene)

Vedlegg 3 Oversikt over informanter i utvalget

Oversikt over informanter i utvalget

Informant 1	Hogne Eidissen. Rådmann Senja kommune. Prosjektleder Senja2020
Informant 2	Rune Hoholm. Kommunalsjef oppvekst og kultur
Informant 3	Alf Rørbakk. Kommunalsjef samfunnsutvikling
Informant 4	Jorid Meyer. Kommunalsjef helse og omsorg
Informant 5	Geir Henning Iversen. Kommunalsjef stab støtte

Vedlegg 4 Oversikt over møteobservasjoner

Oversikt over møter der jeg har deltatt som stille observatør

Dato	Type møte
19. september 2018	Fellesnemda
3. oktober 2018	Første møte med rådmann. Informasjon.
19. november 2018	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse
21. november 2018	Fellesnemda
10. desember 2018	Rådmann og kommunalsjef stab støtte
3. 4. januar 2019	Seminar strategisk ledelse
14. januar 2019	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse
14. januar 2019	Prosjektet Senja 2020, kommunalsjefer, sektorledere og virksomhetsledere
21. januar 2019	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse
28. januar 2019	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse
30 januar 2019	Fellesnemda
4. februar 2019	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse

11. mars 2019	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse
8. april 2019	Mandagsmøte med prosjektet Senja 2020 og strategisk ledelse

Vedlegg 5 Informasjonsskriv til informanter

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

“Senja 2020 – ny kommune fra 1.1.2020”

Bakgrunn og formål

Prosjektet er en masteroppgave ved Institutt for Samfunnsvitenskap ved UIT Norges Arktiske Universitet. Prosjektet undersøker kommunesammenslåingen mellom de fire kommunene Lenvik, Torsken, Berg og Tranøy med fokus på organisatorisk struktur og beslutninger rundt å designe en ny organisasjon.

Gjennom dokumentanalyse av sentrale dokumenter undersøker jeg prosessen til designet av det nye organisasjonskartet. For å få en bedre forståelse av hvordan prosessen foregår i praksis vil jeg også intervju et utvalg personer som har vært en del av prosessen gjennom fokusgruppeintervju. I tillegg deltar jeg som observatør på de ulike møter som passer til mitt prosjekt.

Masteroppgaven er en selvstendig studie. Veileder for oppgaven er professor Kjell Arne Røvik.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Spørsmålene vil hovedsakelig omhandle sammenslåingsprosessen, og rettes mot dine oppfatninger og erfaringer ved spesifikke hendelser/beslutninger som har blitt tatt. Jeg regner med at intervjuet vil vare mellom 2 og 3 timer. Jeg ønsker også å gjøre taleopptak under intervjuet, om jeg får samtykke av deg til dette.

Deltakelse i studien er frivillig og du kan trekke ditt samtykke når som helst, uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Jeg er den eneste som vil ha tilgang til personopplysninger. Personopplysninger og opptak vil oppbevares i et innlåst skap på mitt kontor, og navnelister vil lagres adskilt fra svarene gitt i intervjuene. På grunn av at kommunene og stillingsbeskrivelse er identifiserbart kan du som person gjenkjennes, selv om jeg ikke

nevner deg med navn.

Masteroppgaven vil etter planen ferdigstilles og publiseres 15.mai 2019. Datamaterialet vil anonymiseres og vil ikke være tilgjengelig for verken meg eller andre etter prosjektets slutt.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Gunn Tove Ribe på telefon 97135677 eller gtribe68@gmail.com.

Oppgavens veileder kan kontaktes på kjell.arne.rovik@uit.no.

Studien er meldt til NSD, Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Tilleggsinformasjon hentet fra NSD:

Dine rettigheter:

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

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- Å få rette personopplysninger om deg
- Få slettet personopplysninger om deg
- Få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet)
- Å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke

