

Geir Are Nyeng

Ledere og ansattes holdning til kommunesammenslåing

En casestudie basert på sammenslåingen av kommunene
Rissa og Leksvik

Masteroppgave i Organisasjon og ledelse,
spesialisering i innovasjon og endringsledelse (SOS6901)

Trondheim, juli 2017

Norges Teknisk-naturvitenskaplige universitet
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Forord

15 år med arbeid i og for kommuner har gitt meg en spesiell interesse for kommunesektoren. Kommune-Norge er nå inne i den største endringsprosessen på mange tiår, kanskje siden 60-tallet. Foreløpig skal 428 kommuner reduseres til 358, enkelte tror tallet vil bli enda lavere i årene som kommer. Dette påvirker innbyggerne, men enda mer ledere og ansatte i kommunene som skal sammenslås. Når sjansen dukket opp var det derfor naturlig å velge sammenslåing av kommunene Rissa og Leksvik som utgangspunkt for min masteroppgave.

Arbeidet med oppgaven har vært intenst, men samtidig særdeles interessant og givende. Takk til alle som har bidratt og støttet meg i prosessen fram mot en ferdig masteroppgave.

Rådmenn og personalsjefer i de to kommunene for innsikt i sammenslåingsprosessen og hjelp med spørreundersøkelsen, Ola Andreas Stavne for gode råd og diskusjoner om tilnærming til temaet og metodiske valg, Magnus Johansen for viktige rådgivning og støtte i metodisk analyse, mine rause arbeidsgivere i studieperioden Rissa kommune og PwC som har bidratt på en avgjørende måte for at dette skulle være mulig. Jeg må også få rette en takk til min veileder Pål Erling Martinussen for gode råd og tilbakemeldinger underveis i prosessen. Den største takken går likevel til min tålmodige familie som har måttet tåle en litt fraværende og stressa versjon av meg de siste månedene.

Trondheim 13.7.2017

Innholdsfortegnelse

Forord	3
1. Innholdsfortegnelse	5
2. Sammendrag	7
3. Innledning og problemstilling	9
Kommuneansatte i sammenslåingsprosess – et lite belyst område	9
Problemstilling	10
4. Leserveiledning	11
5. Case: Rissa + Leksvik = Indre Fosen	12
Kommunereformen	12
Kommunereformens resultat	13
Om kommunene Rissa og Leksvik	13
Tidslinje	15
Spesielt om oppmerksomhet rundt tidligere rådmann i Leksviks arbeidsavtale	18
Organisering	19
Involvering og informasjon	21
6. Teori	22
Ansattes holdninger og reaksjon på endring	22
Oppslutning og motstand mot endring	23
Erfaring fra tidligere kommunesammenslåinger	26
Ansattes holdninger og reaksjon	28
Erfaringer fra Danmark	29
Erfaringer fra Finland	31
Kommunesammenslåinger og arbeidsgiverpolitikk	32
7. Metode	34
Spørreundersøkelse	34
Generalisering	37

8.	Resultat fra spørreundersøkelse	38
	Bakgrunnsdata for respondentene og frafallsanalyse	38
	Inndeling av svarene i indekser	39
	Endringsreaksjon.....	41
	Tanker om endring	42
	Informasjon og involvering.....	43
	Lederstøtte.....	44
	Ledelse og kommunikasjon	45
	Endringskonsekvens	45
9.	Analyse og drøfting.....	47
	Skiller ansattes holdning til sammenslåingsprosessen seg fra innbyggerne for øvrig?.....	47
	Årsaker til fravær av endringsmotstand blant ansatte.....	49
	I hvilken grad påvirkes ansattes holdning til sammenslåingsprosessen av kommunetilhørighet, lederansvar, kjønn, alder og utdanningsnivå?.....	51
	Sammenheng mellom holdninger til prosessen og bakgrunnsvariabler.....	51
	Sammenheng mellom de ulike variablene i undersøkelsen	60
10.	Konklusjon	63
11.	Kilder.....	66
12.	Vedlegg	68
	Vedlegg 1: Gjennomført spørreundersøkelse	68
	Vedlegg 2: Vurdering av bakgrunnsdata i spørreundersøkelsen	75
	Vedlegg 3: Tilbakemelding fra NSD på melding om behandling av personopplysninger...	79
	Vedlegg 4: Undersøkelse av multikollinearitet	81

1. Sammendrag

Etter flere år med utredninger og debatter står Norge i startgropa for gjennomføring av kommunereformen, 428 kommuner skal bli til 358.

Det er tidligere forsket en del på kommunesammenslåinger i Norge, men primært på hva som påvirker innbyggernes holdning til sammenslåingen og hvordan prosessen bør gjennomføres for å ende med et positivt vedtak i kommunestyrene. Det er imidlertid forsket lite på hvordan de berørte ansatte opplever prosessen og om deres holdninger skiller seg fra ledere i de samme kommunene. Erfaringer fra Danmark og Finland tyder på at ansatte i stor grad påvirkes av hvilke konsekvenser sammenslåingen får for deres stilling, oppgaver, arbeidssted og arbeidsmiljø. Tilgjengelig teori innenfor endringsledelse og omstilling viser samtidig at det er mange rasjonelle årsaker til at ansatte kan respondere med motstand. Eksisterende forskning fra Norge gir ikke noe entydig svar på hvordan ansatte stiller seg til slike omstillingsprosesser. Jeg undersøker derfor følgende problemstilling i oppgaven:

Skiller ansattes holdning til en kommunesammenslåing seg fra innbyggerne for øvrig og i hvilken grad påvirkes ansattes holdning til prosessen av lederansvar, styrkeforholdet mellom kommunene, utdanningsnivå, kjønn og alder?

Problemstillingen er undersøkt gjennom en spørreundersøkelse blant alle ansatte i kommunene Rissa og Leksvik som fra 1.1.2018 slås sammen til Indre Fosen kommune.

Sett i sammenheng med innbyggerundersøkelser og folkeavstemminger viser spørreundersøkelsen at det ikke er nevneverdig forskjell mellom ansatte og innbyggers holdning til en kommunesammenslåing. Ansatte er svakt positive til sammenslåingen, men kan samtidig fremstå noe likegyldig. Undersøkelsen viser også at det er signifikant forskjell mellom ledere og ansatte, samt mellom ansatte i de to kommunene. Dette gjelder spesielt i oppfattelsen av involvering, informasjon og måten prosessen gjennomføres på. Disse funnene gjør det viktig for prosjektledelsen å hele tiden søke tilbakemeldinger fra begge kommunene og bredt ut i organisasjonen, ikke kun blant ledere og ansatte som er direkte involvert gjennom arbeidsgrupper. Blant de mer overraskende resultatene i undersøkelsen er at menn er signifikant mer skeptiske til endringsprosessen enn kvinner.

Basert på resultater i spørreundersøkelsen og teorigrunnet for oppgaven konkluderer jeg med 5 råd til kommuner i sammenslåingsprosess:

1. God kompetanse i endringsledelse og tilstrekkelig lederressurser er avgjørende.
2. Forskjell i størrelse mellom kommunene har betydning for prosessen - den største kommunen må være tålmodig og ydmyk.
3. Selv om sammenslåingen møter lite motstand blant de ansatte, kan det være krevende å skape engasjement og begeistring.
4. At ledere og deltakere i arbeidsgrupper opplever god involvering er ingen garanti for at resten av organisasjonen opplever seg tilstrekkelig involvert.
5. Vellykket kommunesammenslåing forutsetter god endringskapasitet.

2. Innledning og problemstilling

Kommuneansatte i sammenslåingsprosess – et lite belyst område

Våren 2017 ble besluttet Stortinget at antall kommuner reduseres fra 428 til 358. De første kommunene er i skrivende stund godt i gang med prosessen og blir sammenslått fra 1.1.2018, mens de fleste nye kommunene skal være i drift fra 1.1.2020. I Norge har vi ikke hatt tilsvarende endringer i kommunestrukturen på over 50 år.

Det er gjennomført noe forskning på norske kommunesammenslåinger de siste tre tiårene. Det lave antallet sammenslåinger gjør imidlertid at omfanget er begrenset. Forskingen fokuserer samtidig i hovedsak på prosessen fram mot beslutning og ser særlig på hva som påvirker den meningsdannende prosessen. Aktuelle spørsmål er gjerne: Hva påvirker innbyggere og lokalpolitikeres synspunkt på sammenslåing? Hvilke bekymringer gjør at det utvikles negative holdninger til sammenslåing og et forsvar for status quo? Og hva kjennetegner prosessen som leder frem mot en positiv beslutning i kommunestyrene?

Vi vet derfor en del om hva som påvirker innbyggernes holdninger til sammenslåing av egen kommune og hvordan prosessen fram mot beslutning bør gjennomføres for å legge til rette for et positivt vedtak. Vi vet også noe om hvordan sammenslåingene oppleves i etterkant; om innbyggere og politikere opplever dem som vellykkede og om sammenslåingen var «verdt prisen». Det er imidlertid forsket lite på ansattes holdninger til sammenslåingsprosesser og hvordan de opplever å bli slått sammen med nabokommunen(e). Skiller deres holdninger seg fra innbyggernes mening om sammenslåing? I motsetning til for innbyggere gjelder beslutningen ikke bare bokommunen deres, men også deres arbeidsplass. Dette kan gi en annen motivasjon og en annen vurdering av fordeler og ulemper enn for innbyggere.

Sett i sammenheng med tradisjonell endringsteori er dette svært interessant. Kommunene er store virksomheter, ofte arbeider ca. 10% av innbyggerne i den kommunale organisasjonen. Vi snakker altså om store «bedrifter» som skal fusjoneres. Samtidig har kommunene bred og kompleks tjenesteproduksjon, noe som legger til rette for en omfattende og interessant endringsprosess hvor ansattes holdning og adferd har stor interesse og betydning. Samlet sett arbeider 507 000 mennesker i norske kommuner (SSB, 2. kvartal 2016). Selv om ikke alle kommuner berøres av kommunereformen i denne omgang er temaet aktuelt for svært mange kommuneansatte i Norge. Til tross for dette finnes det altså lite forskning i Norge på hva som

påvirker kommuneansattes holdning til kommunesammenslåing og om deres ansettelsesforhold gir andre meninger om temaet enn befolkningen for øvrig.

Problemstilling

Selv om resultatet i kommunereformen ble færre frivillige sammenslåinger enn regjeringen ønsket, står vi nå ovenfor den største reduksjonen i antall kommuner siden 1960-tallet. Dette vil påvirke et betydelig antall kommunalt ansatte og gir en unik mulighet til å forske på kommunale endringsprosesser.

Mange tror den pågående kommunereformen, som i hovedsak er basert på frivillighet, bare er starten. Selv om det store flertallet av norske kommuner fortsetter med samme struktur også etter 2020 forventes det at temaet kommunestruktur aktualiseres på nytt i løpet av kort tid. I dette perspektivet er det interessant å se nærmere på sammenslåingene som nå gjennomføres. I hvilken grad de lykkes med sammenslåingen og motbeviser skeptikernes frykt, kan potensielt være avgjørende for om flere kommuner kommer etter.

I dette bildet er ansattes opplevelse og erfaringer spesielt viktig. Opplever ansatte prosessen som god og erfarer at sammenslåingene er vellykkede vil dette både påvirke innbyggerne og andre kommuner. Dette er viktig sett i lys av at Norge historisk har en sterk kultur for medvirkning og samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene.

Hypoteser:

- Ansatte i kommunene er mer skeptisk til sammenslåing enn innbyggerne for øvrig.
- Ansatte forventer at sammenslåingen kan ha negative konsekvenser for deres arbeidssituasjon.
- Ansatte i den største kommunen er mer positive til sammenslåingsprosessen enn ansatte i den minste.
- Ansatte uten lederansvar er mindre positiv til endringsprosessen enn ledere.
- Ansattes holdning til endringsprosessen er uavhengig av kjønn.
- Godt voksne ansatte er noe mer skeptiske til sammenslåing enn yngre.

Med ovennevnte bakgrunn og hypoteser som bakteppe vil jeg undersøkes følgende problemstilling:

Skiller ansattes holdning til en kommunesammenslåing fra innbyggerne for øvrig og i hvilken grad påvirkes ansatte holdning til prosessen av lederansvar, styrkeforholdet mellom kommunene, utdanningsnivå, kjønn og alder?

3. Leserveiledning

For å kunne belyse ansattes holdninger og opplevelse av en kommunesammenslåing er jeg avhengig av å undersøke dette blant ansatte som lever i sammenslåingsprosessen til daglig. I *kapittel 5* gjør jeg rede for sammenslåingen av kommunene Rissa og Leksvik som utgjør caset for denne oppgaven. Jeg gir da en innledende beskrivelse av kommunene før jeg belyser hvordan kommunene har organisert prosessen og momenter som har påvirket dette underveis. Deretter beskriver jeg det teoretiske fundamentet for oppgaven i *kapittel 6*. Jeg har valgt å først ta utgangspunkt i generell teori om endringsledelse og spesielt om hva som utløser støtte eller motstand blant ansatte i en endringsprosess. Deretter ser jeg på erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge, samt erfaringer fra Danmark og Finland som har kommet betydelig lengre på dette området.

I *kapittel 7* redegjør jeg for metoden som er brukt i oppgaven. Hoveddelen av datagrunnlaget er samlet inn gjennom en spørreundersøkelse blant alle ansatte i Rissa og Leksvik basert på erfaringer fra prosjektet «Sunne omstillingsprosesser» ved NTNU. Jeg drøfter videre i kapitlet om resultatene fra undersøkelsen egner seg til å gi svar for kommunesektoren generelt eller kun de undersøkte kommunene. Deretter følger to kapitler med resultater og analyse. I *kapittel 8* redegjør jeg for resultatene i spørreundersøkelsen. Jeg trekker der frem momenter og funn som fremstår relevante for oppgaven. *Kapittel 9* vies til å analysere datagrunnlaget for å gi svar på oppgavens problemstilling. Analysen er delt i to hoveddeler, først om ansattes holdninger til kommunesammenslåing skiller seg fra den øvrige befolkningen og deretter om dette påvirkes av kommunestørrelse, lederansvar, kjønn, alder og utdanningsnivå. I *kapittel 10* oppsummerer jeg analysen med en konklusjon.

4. Case: Rissa + Leksvik = Indre Fosen

For å undersøke ansattes holdninger til den omfattende endringsprosessen en kommunesammenslåing innebærer vil jeg ta utgangspunkt i den pågående sammenslåingen av kommunene Rissa og Leksvik til Indre Fosen kommune.

Kommunereformen

Regjeringen og Stortinget iverksatte i 2014 et arbeid med revidering av norsk kommunestruktur. Som en del av arbeidet ble kommunene pålagt å utrede nye, alternative geografisk territoriale inndelinger. Kommunene fikk ikke lov til kun å utrede det såkalte 0-alternativet, altså å bestå som egen kommune også i fremtiden. De måtte i tillegg også se på minimum én større geografisk modell som innebærer sammenslåing av minst to kommuner. Regjeringens ekspertutvalg, Vabo-utvalget, definerte på bakgrunn av en statusanalyse av norske kommuner (KMD, 2014) ti kriterier for god kommunestruktur. Kriteriene angir hva som kreves for at kommuner skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena på en «god» måte. De ga også tre anbefalinger for fremtidig kommunestruktur:

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

Utredningsplikten og fokuset på kommunestruktur har satt i gang en av de største endringsprosessene i kommunesektoren på mange tiår. Den forrige store kommunereformen ble gjennomført i forbindelse med Schei-komiteens arbeid i etterkrigsårene. Komiteen startet sitt arbeid i 1947 og initierte omfattende strukturendringer i kommunesektoren. De splittet opp enkelte kommuner, men slo først og fremst sammen mange andre. I perioden 1957 – 1967 ble antall kommuner redusert med hele 290. Størst endringer ble gjennomført i 1964 da omtrent en fjerdedel av kommunene ble slått sammen. Sett i lys av endringene på 60-tallet og Schei-komiteens arbeid fremstår den pågående kommunereformen som en relativt begrenset, men samtidig rask prosess. Dette til tross for at prosessen har gått over 3 år.

Et stortingsvedtak i 1995 førte til det som ofte kalles «frivillighetslinjen» for kommunesammenslåinger. Til tross for at prinsippet ikke er lovfestet og formelt ikke binder opp fremtidige Storting, har vedtaket medført at det i ettertid ikke er brukt tvang i kommunesammenslåinger. Dette antas å ha vært sterkt medvirkende til at det i perioden 1994 – 2005 kun ble gjennomført 7 kommunesammenslåinger.

Kommunereformens resultat

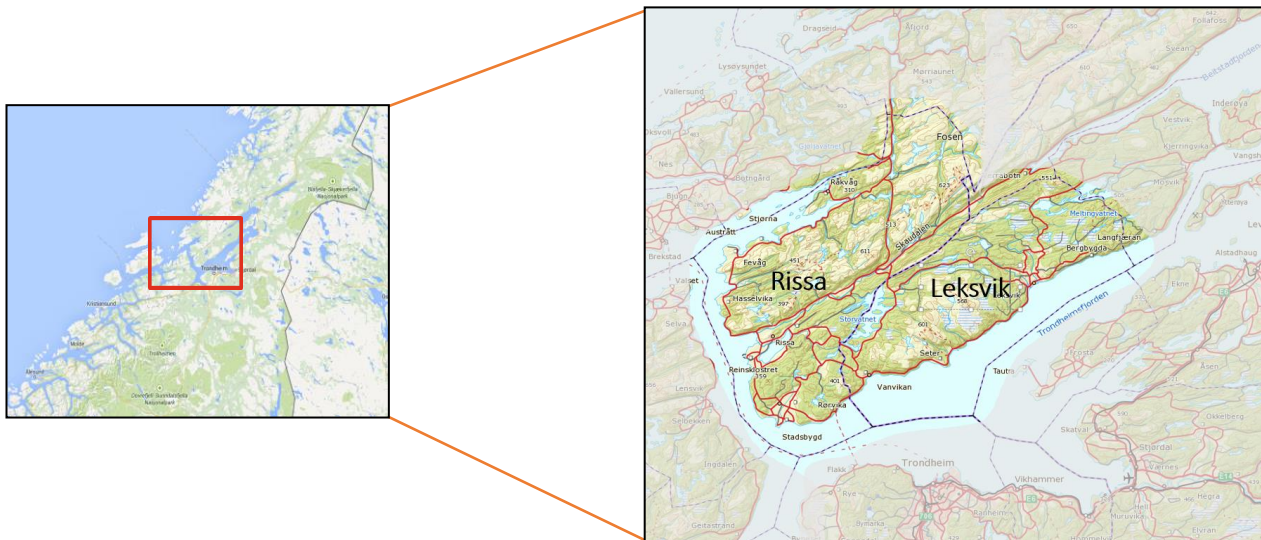
I skrivende stund ser antall kommuner ut til å bli redusert fra 428 til 358. 94 kommuner har gjort gjensidige vedtak om frivillige sammenslåinger, hvorav 11 av disse er en del av kommunereformens fase 1 og dermed blir slått sammen allerede 1.1.2018. Dette gjelder Hof og Holmestrand, Lardal og Larvik, Nøtterøy og Tjøme, Andebu, Sandefjord og Stokke (ble slått sammen 1.1.2017), samt Rissa og Leksvik.

I tillegg til har flertallskoalisjonen på Stortinget har blitt enige om å gjennomføre 8 sammenslåinger med tvang. I alle disse har en eller flere kommuner har sagt nei til sammenslåing gjennom kommunestyrevedtak.

Om kommunene Rissa og Leksvik

Kommunene Rissa og Leksvik ligger nord for Trondheimsfjorden i henholdsvis Sør- og Nord-Trøndelag. De ligger begge på Fosenhalvøya, men har samtidig en sterk tilknytning til Trondheim som regionhovedstad. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at begge kommuner er medlemmer både i Fosen Regionråd og i Trondheimsregionen.

Rissa er klart størst av de to kommunene. Pr. 1.1.2017 hadde Rissa 6 628 innbyggere og Leksvik 3 480. Innbyggertallet i de to kommunene har de siste årene vært relativt stabilt. De siste 15 årene har folketallet i Rissa variert mellom 6 382 (2003) og 6 652 (2013), mens Leksviks folketall har vært rundt 3 500 med små variasjoner.



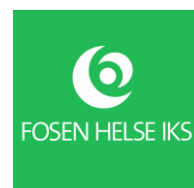
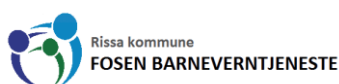
Figur 1 - Kartutsnitt med Rissa og Leksvik

Alderssammensetningen i de to kommunene er relativt lik. Leksvik har imidlertid en marginalt større andel innbyggere under skolepliktig alder og over 67 år. Rissa har derfor en noe større andel innbyggere i yrkesaktiv alder.

Begge kommunene har en relativt stor andel pendlere, en trend som har vært økende de siste årene. Totalt pendler ca. 1600 innbyggere fra de to kommunene, noe som utgjør en andel på 32% av den sysselsatte befolkningen i Rissa og 36% i Leksvik. Omtrent 40% av pendlingen går inn til Trondheim, noe som forsterker kommunenes tilknytning til Trondheimsregionen.

De to kommunene har en lang tradisjon for samarbeid og har begge deltatt aktivt i Fosen Regionråd helt siden opprettelsen i 1988. Gjennom de siste tiårene har kommunene utviklet et utbredt interkommunalt samarbeid og samarbeider om viktige tjenester som blant annet:

- Fosen Barneverntjeneste
- Brann- og redningstjenester
- Landbrukstjeneste
- Plan- og byggesaksbehandling
- Fosenvegene
- Fosen kommunerevisjon IKS
- Fosen lønn
- Fosen regnskap
- Fosen inkasso
- Kemnerkontoret på Fosen



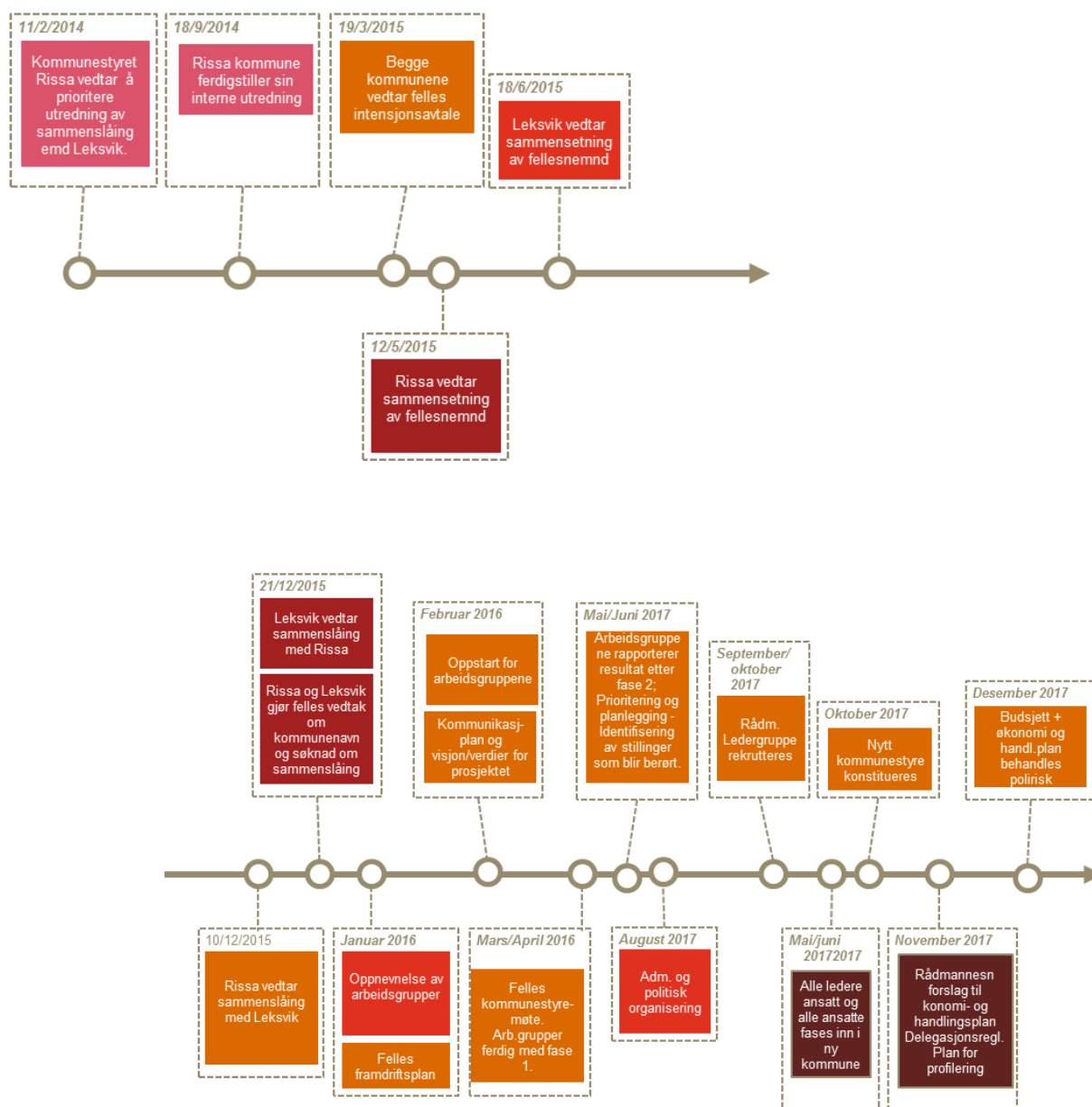
- Fosen IKT
- Fosen Helse IKS

De fleste av tjenestene er organisert etter vertskommuneprinsippet i kommunelovens § 28-1b. Dette gjør det attraktivt å være vertskommune ettersom arbeidsplassene i stor grad tilfaller denne kommunen. Det har også bidratt til at det har vært betydelig diskusjoner knyttet til lokalisering av interkommunale samarbeidsordninger og om ansatte skal kunne ha kontor andre steder enn i vertskommunen.

I hovedsak har samarbeidslinjene vært knyttet til kommunene på Fosen, men som de eneste kommunene på halvøya har Rissa og Leksvik organisert sine brann- og redningstjenester i Trondheim Brann og Redningstjeneste (TBRT).

Tidslinje

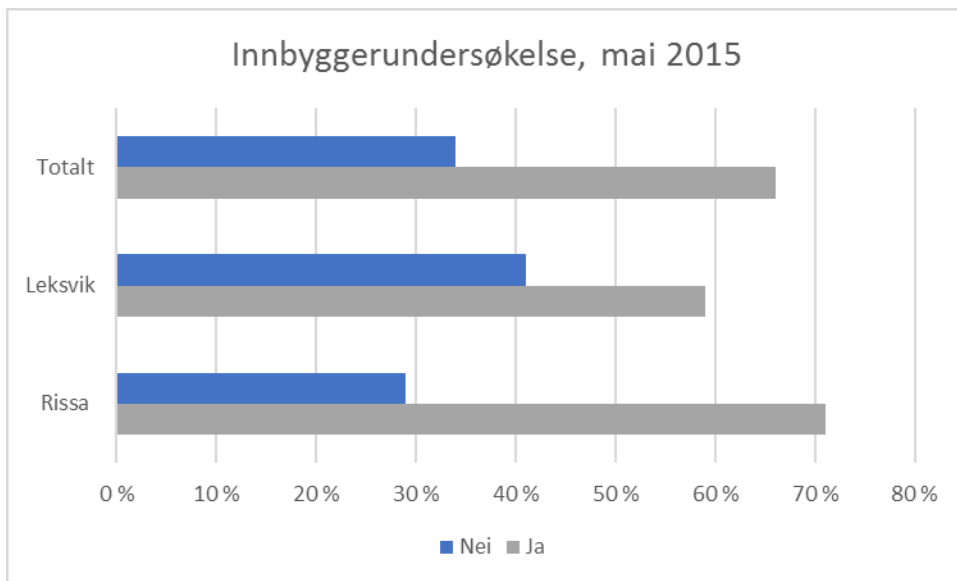
Rissa og Leksvik startet sin prosess med sammenslåing allerede før Stortinget gjorde sitt vedtak om oppstart av kommunereformen. Kommunestyret i Rissa var først ute da de 11.2.2014 vedtok å prioritere utredning av kommunesammenslåing med Leksvik kommune. Da regjeringsutvalgets ekspertutvalg la fram sin sluttrapport med kriterier for god kommunestruktur i desember 2014 var derfor de to kommunene allerede godt i gang. Rissa fullførte sin interne utredning av sammenslåing allerede i september samme år.



Figur 2 - Tidslinje for sammenslåingsprosessen i Rissa og Leksvik

Sammenlignet med mange andre har prosessen med Rissa og Leksvik vært preget av raushet og et ønske om å finne gode løsninger i begge kommuner. Det ble tidlig klart at Rissa skulle være kommunesenter i en sammenslått kommune, mye på grunn av størrelsen og geografisk plassering. Størst spenning var det knyttet til om politikerne ville velge andre sammenslåingsalternativ fremfor Rissa/Leksvik.

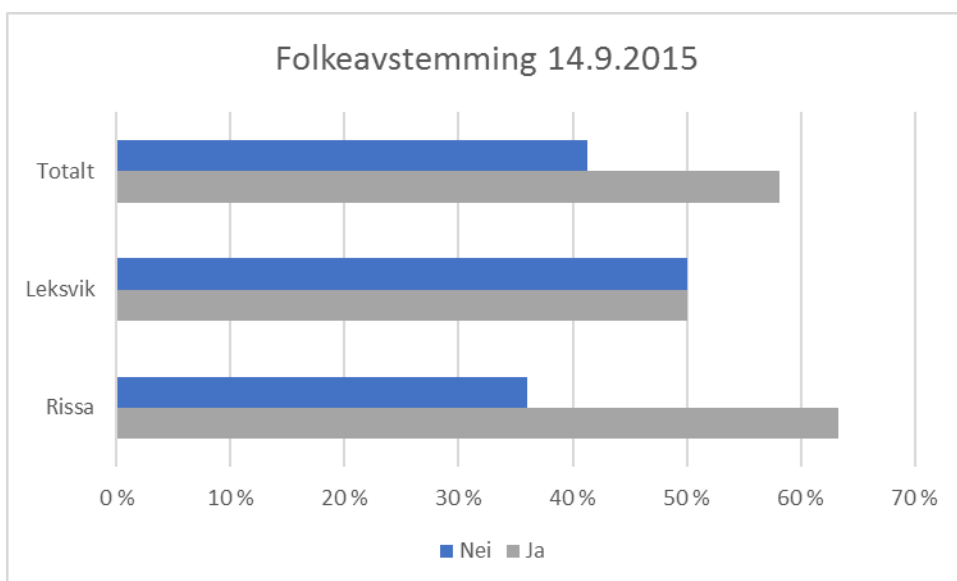
Som en del av prosessen gjennomførte Stiftelsen Telemarksforskning en innbyggerundersøkelse for de to kommunene i mai 2015. Resultatet var en tydelig støtte til prosessen. Samlet svarte 66% at de var positive til en sammenslåing av kommunene.



Figur 3 – Innbyggerundersøkelse om kommunesammenslåing, mai 2015

Spørsmålet respondentene ble bedt om å svare på var «*Sier du ja, eller nei til å slå sammen Rissa og Leksvik?*». Innbyggerne i Rissa var mest positive med 71% ja, men også i Leksvik var ja-siden i klart flertall med 59%. Et annet treffende funn i undersøkelsen var at både tilhengerne og motstanderne pekte på konsekvenser for tjenesteproduksjonen som et av de viktigste argumentene i saken.

Den endelige beslutningen ble fattet på grunnlag av en folkeavstemming i begge kommuner 14. september 2015 (Distriktssenteret.no).



Figur 4 - Resultat fra folkeavstemming om kommunesammenslåing i Rissa og Leksvik

Spørsmålet som ble stilt på stemmeseddelen var: «*Skal Rissa kommune og Leksvik kommune sammen etablere en ny kommune?*» Selv om det var en nedgang fra innbyggerundersøkelsen var flertallet for sammenslåing blant innbyggerne i Rissa tydelig med 63% ja. I Leksvik fikk man et oppsiktsvekkende resultat med likt antall stemmer for og mot sammenslåing – 949 stemte ja og 949 stemte nei. Dette ga kommunestyret betydelig utfordringer med å omsette resultatet til en beslutning. Etter en krevende politisk prosess vedtok kommunestyret 21.12.2015 likevel sammenslåing med Rissa fra 1.1.2020.

Da datainnsamlingen til denne masteroppgaven ble gjennomført i oktober 2016 var status for sammenslåingen følgende:

- Begge kommuner hadde vedtatt sammenslåingen og var godt i gang med prosessen.
- Rådmann i Rissa, Vigdis Bolås, var tilsatt som prosjektleder for prosessen og kommende rådmann i Indre Fosen kommune. Rådmann i Leksvik, Kai Terje Dretvik, hadde inngått en avtale om tiltredelse som kommuneadvokat i Indre Fosen kommune.
- Arbeidsgruppene hadde fullført arbeidet i sine første to faser.
- Stillinger som blir direkte berørt av sammenslåingen var identifisert.
- Administrativ og politisk organisering var besluttet og offentliggjort.
- Rekruttering av ny ledergruppe var i slutfasen (ble offentliggjort 27.10.2016).

[Spesielt om oppmerksomhet rundt tidligere rådmann i Leksviks arbeidsavtale](#)

I september 2016 ble det kjent at daværende rådmann i Leksvik hadde inngått en avtale med ordfører og varaordfører i Leksvik som sikret han tre årslønner i etterlønn fram til 31.12.2017 og fire årslønner dersom han sluttet etter 1.1.2018. I forkant av at saken ble offentlig kjent fikk Leksvikrådmannen permisjon med lønn til 31.12.2017 med formål å ta juridisk etterutdanning for å forberede stillingen som kommuneadvokat. Saken fikk stor oppmerksomhet i media både regionalt og nasjonalt. Lokalavisa Fosna-Folket hadde ukentlige oppslag om saken store deler av høsten og den skapte også betydelig politisk uro. Dette skyldes både innholdet i avtalen, men også at ordfører og varaordfører ikke hadde orientert formannskap eller kommunestyre om avtalen.

I oktober 2016 engasjerte kontrollutvalget i Leksvik Revisjon Midt-Norge IKS for å granske avtalen. Resultatet av granskningen ble lagt frem 25.1.2017 og konkluderte med at avtalen var

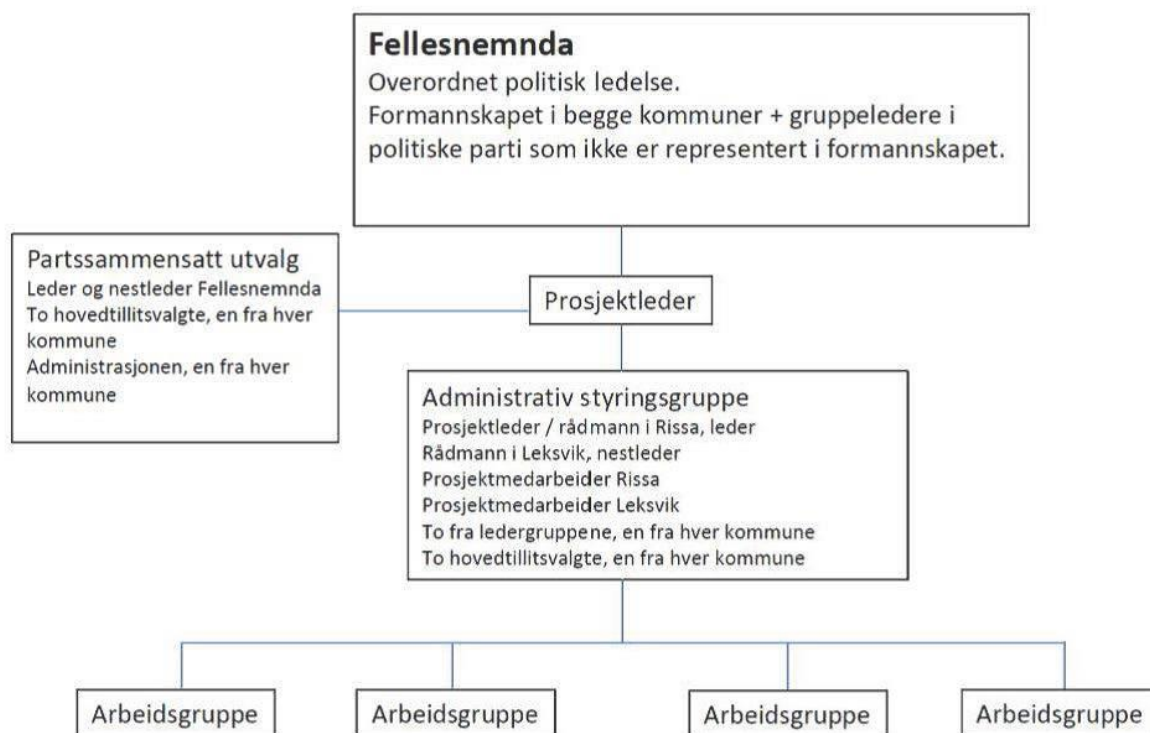
ugyldig inngått og dermed ikke kunne sees på som juridisk bindende. Daværende rådmann i Leksvik bestrider dette.

Oppmerksomheten rundt denne saken var på sitt største i slutten av september, altså kort tid før spørreundersøkelsen for denne oppgaven ble sendt ut til alle ansatte. En kan ikke se bort fra at den negative oppmerksomheten rundt avtalen kan ha bidratt til en mer negativ holdning til sammenslåingsavtalen blant ansatte. Det kan derfor ikke utelukkes at saken kan ha påvirket ansattes svar på spørreundersøkelsen. Dette er det likevel ikke mulig å måle nøyaktig og en vurdering av i hvilken grad svarene er påvirket blir ren spekulasjon.

Organisering

Rissa og Leksvik har valgt en prosjektorganisering som i stor grad følger anbefalingene i KS/Deloitte (2015) sin gjennomgang av erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge. Politisk styres prosjektet i Indre Fosen av fellesnemnda som består av formannskap i begge kommuner og gruppeledere i partier uten formannskaps plass.

Det ble ved ansettelse forutsatt at prosjektleder for sammenslåingen også skulle være rådmann i den nye kommunen etter 1.1.2018. Rådmann i Rissa, Vigdis Bolås, ble tilsatt i stillingen.



Figur 5 - Organisasjonskart for sammenslåingsprosessen i Rissa og Leksvik

Som en del av prosjektorganisasjonen har kommunen opprettet 26 ulike arbeidsgrupper med deltakere fra begge kommuner, 4 politiske og 22 administrative. Arbeidsgruppene arbeid er delt i tre faser med følgende oppdrag (hentet fra www.indrefosen.no):

Fase 1 – informasjonsutveksling og kartlegging

Hovedoppdraget for arbeidsgruppene i denne fasen var å bli kjent med hverandre, samt skaffe en oversikt over følgende forhold i begge kommunene.

- Organisering/tjenester/fagområder
- Gjeldende planer, lokale forskrifter og interne reglement
- Avtaler med eksterne samarbeidsparter (statlige etater, fylkeskommune, kommuner, IKS, KF, regionråd, vertskommuner)
- Avtaler med eksterne leverandører av varer og tjenester

Arbeidsgruppene skulle også avklare kritiske områder i gjennomføringsfasen og utarbeide et forslag til organisering av funksjoner/fagområder i ny kommune.

Fase 2 – prioritering og planlegging

I denne fasen skulle arbeidsgruppene prioritere og planlegge framtidige strukturer innenfor de ulike fagområdene.

Fase 3 – gjennomføring.

Siste fase er gjennomføring av selve sammenslåingen innenfor hvert enkelt fagområde.

Alle arbeidsgruppene rapporterer til prosjektleder/rådmann og er tildelt et rammebudsjett for sin virksomhet. Lederne har alle fullmakter innenfor sitt fagområde og rammebudsjett.

Prosjektleder følger opp gruppene gjennom jevnlige møter med gruppelederne.

Involvering og informasjon

Rissa og Leksvik har jobbet aktivt med involvering og informasjon i prosessen, også ut over arbeidsgruppene sin virksomhet. De har aktivt brukt sosiale medier for å informere i prosessen med både tekstartikler, nyhetsoppdrag, tegnefilmer og konkurranser. Dette har vært primært rettet mot innbyggerne, men samme informasjon nådde på denne måten også frem til de ansatte. Kommunene vedtok en felles kommunikasjonsplan for prosjektet gjeldende for perioden 01.04.2016 – 31.12.2017. Ansatte i begge kommuner er nevnt som en av de prioriterte målgruppene for kommunikasjonsplanen.



5. Teori

Oppgaven har som formål å undersøke ansattes holdninger til sammenslåingsprosessen. En kommunesammenslåing er en betydelig endringsprosess for de involverte kommunene og det er da naturlig å ta utgangspunkt i eksisterende forskning og litteratur innenfor organisasjonsutvikling og endringsledelse. Selv om jeg ikke tar mål av meg å gi svar på hvorfor ansatte har inntatt sin holdning til prosessen vil det innledningsvis være interessant å se nærmere på overordnet endringsledelse og ansattes holdninger til- og reaksjoner på endring. Deretter går jeg nærmere inn på kommunesammenslåinger og erfaringer fra forskning både i Norge, Danmark og Finland.

Jeg vil her gå gjennom relevante tilnærminger og perspektiver til temaet som senere vil bli analysert i lys av funn i casekommunene.

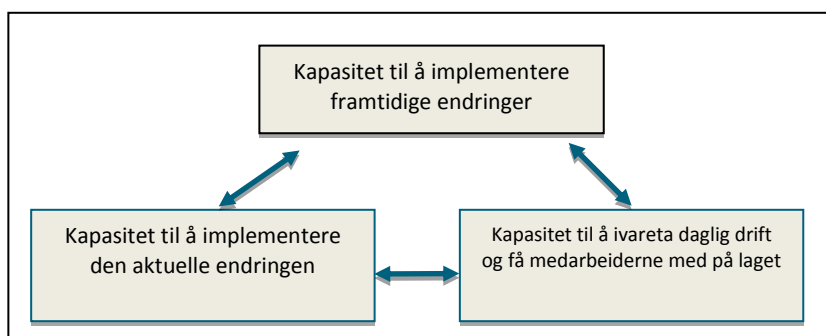
Det er et utbredt syn i organisasjonslitteratur, og empirisk vist gjennom forskning, at over halvparten av endringsprosesser mislykkes i en eller annen form (Saksvik m.fl., 2008). Dette gjelder også i stor grad sammenslåingsprosesser. 75 – 83% av organisasjoner som fusjonerer når ikke målene de satte seg i forkant (Nguyen og Kleiner, 2003). Det er da naturlig å stille spørsmål om hvorfor? Relevante tema i denne sammenheng er betydningen av ledelse og ikke minst hvordan endringsprosessen gjennomføres. I arbeidet med «sunne omstillingsprosesser» (Saksvik mfl., 2008) studerte forskere ved NTNU om endringsprosesser og omstilling i arbeidsliv gjennomføres på en god måte og hvordan ansatte påvirkes av dette. De peker blant annet på ledere med personalansvar som en svært viktig gruppe i prosessen. Hvordan disse lederne håndterer prosessen har stor betydning for hvordan de ansatte stiller seg til endringen og hvordan de håndterer prosessen.

I perspektiv av problemstillingen er det derfor interessant å se nærmere på og hvordan ledere med personalansvar stiller seg til sammenslåingsprosessen mellom Rissa og Leksvik.

Ansattes holdninger og reaksjon på endring

Når jeg skal undersøke eventuelle ulikheter i ansatte og lederes holdninger til en sammenslåingsprosess er det interessant å se hva forskning sier om hvordan ansatte forventes å forholde seg til endring og omstilling. I dette ligger også spørsmålet om hva som kreves av kommunene for å kunne håndtere slike omfattende endringer. Meyer og Stensaker (2011) har introdusert begrepet «Endringskapasitet». Begrepet baserer seg på en forventning om at de

aktuelle endringene er nødvendige for at en virksomhet skal møte endringer eller krav i eksterne omgivelser, og at organisasjonen har kapasitet til å gjennomføre store og hyppige omstillinger. Ser vi på utviklingen i kommunene de siste tiårene ser vi absolutt at dette er et reelt behov. Kommunesektoren har av mange tradisjonelt blitt sett på som noe statisk og lite endringsvillig. I realiteten ser vi imidlertid at endringstakten i kommunene har vært stor. Stadig nye lovendringer, mer rettighetsbasert tildeling av tjenester, øremerking av tilskudd og ikke minst endringer i kommunenes inntektssystem har gitt behov for at kommunene årlig gjennomfører endringsprosesser knyttet til prioritering av tjenester og effektivisering. Samtidig har ulike trender i organisasjonsteorien ført til endringer, på det organisatoriske planet. Dette så vi blant annet etter at fokuset på New Public Management (NPM) motiverte mange kommuner til å innføre en såkalt «to-nivå-organisering» tidlig på 2000-tallet.



Figur 6 - Endringskapasitet (Meyer og Stensaker)

Meyer og Stensaker peker på at en organisasjons endringskapasitet ikke bare avhenger av evnen til å gjennomføre en endring, men også evnen til å samtidig gjennomføre ordinær daglig drift og få medarbeidere «med på laget». Dette er svært sentralt når vi ser på sammenslåing av kommuner. Uavhengig av hvor store ressurser endringsprosessen krever, vil kommuner i sammenslåingsprosess være forpliktet til å levere alle tjenester som før. Innbyggerne skal altså ikke merke noen endringer på for eksempel eldreomsorg, skole og barnehage som konsekvens av en pågående sammenslåing. På samme måte skal ikke kommunenes rolle som forvaltningsorgan eller samfunnsutvikler utføres med lavere kvalitet eller engasjement enn tidligere. Dette kan oppleves krevende for de aktuelle kommunene.

Oppslutning og motstand mot endring

For mange er det en vedtatt sannhet at «med endring kommer motstand». Samtidig er det i enkelte lederkretser utviklet en holdning hvor de som stiller spørsmål ved endring og i ytterste konsekvens yter direkte motstand oppfattes som «bakstreverske», at de ikke har forstått og er

lite smidige. Jakobsen og Thorsvik (2013 og Jakobsen 2004) har en mer nyansert tilnærming til temaet. I stedet for å se på endringsmotstand som en lite innsiktsfull reaksjon, omtaler de dette som en i stor grad rasjonell handling. Samtidig peker de på det noe åpenbare i at man i endringsprosesser jobber med mennesker, og at det da er nødvendig å forstå hvordan endringen påvirker det enkelte mennesket og ikke minst det mellommenneskelige på arbeidsplassen. Jakobsen og Thorsvik har identifisert 10 årsaker til hvorfor motstand mot endring oppstår. Dette er:

1. Frykt for det ukjente

Dette er noe mange kan kjenne seg igjen i. Enkelt sagt vet vi hva vi har, men ikke hva vi får. Frykt for at det nye kan gi dårlige løsninger enn det vi kjenner godt er årsak til mye motstand. Samtidig kan dette også skyldes dårlige erfaringer fra tidligere endringsprosesser. Har man opplevd at ting ble dårligere gjennom en omstillingsprosess er det lettere å være negativ ved neste korsvei.

2. Brudd på en psykologisk kontrakt

Forfatterne peker her på betydningen av uskrevne forventninger som i utgangspunktet ikke er formalisert eller skriftliggjort. I kommunal sammenheng kan det handle om hvilke forventninger som er skapt til arbeidssted, faglig ansvar, handlingsrom, karrieremuligheter eller fagmiljø i forbindelse med ansettelsen.

3. Tap av identitet

Vi tilbringer en stor del av livet vårt på jobb og spesielt i distriktskommuner blir mange værende på samme arbeidsplass store deler av karrieren. Det gjør at jobben vår etter hvert utgjør en stor del av vår identitet. Når rammene for stillingen vår, kollegiet, arbeidssted eller ansvarsområdet blir endret kan dette oppleves som at en del av ens personlige identitet forsvinner.

4. Den symbolske orden endres

Her peker forfatterne på at det er mange ting i en organisasjon som har større symbolverdi enn det rasjonelt sett skulle tilsi. Dette kan handle om kontorplassering, mulighet til fysisk å treffe sin leder, deltakelse på ledermøter o.l.

5. Maktforhold endres

Dette er svært relevant med tanke på en kommunesammenslåing. Når to kommuner skal bli til en må det nødvendigvis bli færre ledere. For enkelte betyr det at de mister deler av sin innflytelse. Kanskje blir de ikke lenger en del av ledergruppa og mister

muligheten til å påvirke hvilken retning kommunen skal utvikle seg. Denne innflytelsen slipper ikke alle fra seg frivillig. Dette gjelder ikke minst for uformelle ledere som risikerer å miste makt og innflytelse.

6. Krav om «nyinvesteringer»

Når arbeidsprosesser og organisering endrer seg kan det ofte bli behov for ny kompetanse. Dette kan tvinge fram behov for etterutdanning, kurs, opplæring i nye oppgaver, nye fagfelt eller nye dataprogram. Det er altså ikke snakk om økonomisk investering, men bruk av tid og energi på å tilegne seg ny og nødvendig kunnskap.

7. Omorganiseringer krever dobbeltarbeid

Endringsprosesser tar mye tid. Mange skal involveres, løsninger skal utvikles og i tilfellet med en kommunesammenslåing må man finne felles måter å løse oppgavene på. Dette gir nødvendigvis en «pukkelkostnad», altså merarbeid i en begrenset periode. For medarbeidere med en allerede presset arbeidshverdag kan dette gi grobunn til motstand – ikke minst dersom de opplever at dagens løsning fungerer godt nok.

8. Sosiale miljøer forandres

For mange er arbeidsplassen en av de viktigste sosiale arenaene. Hvem man jobber nært har derfor stor betydning for den enkeltes sosiale trivsel. Frykt for å miste kontakt med nære relasjoner eller i motsatt fall frykt for å måtte jobbe med noen man misliker kan gi grobunn til endringsmotstand.

9. Utsikter til personlig tap

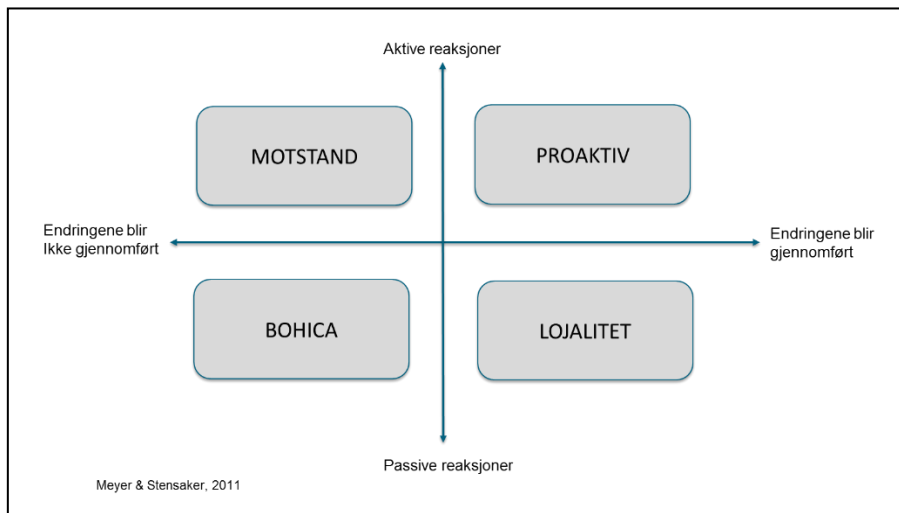
For enkelte kan endringsprosessen, som en kommunesammenslåing, gi direkte personlige tap. Mer konkret kan det være at muligheten til et forventet karriereløp forsvinner at vedkommende får ny arbeidstid og ikke lenger kvalifiserer for kvelds- og helgetillegg eller andre endringer som gir faktiske tap for enkelte. I slike tilfeller må endringsmotstand sies å være rasjonelt og naturlig.

10. Eksterne aktørers ønske om stabilitet

Ikke bare interne aktører som ansatte, eller i dette tilfellet politikere, blir berørt av en omfattende endringsprosess. Også eksterne aktører kan frykte negative konsekvenser som følge av endringsprosessen. I en kommunesammenslåing vil spesielt innbyggerne ha et sterkt engasjement i prosessen, ikke minst knyttet til hvordan de kommunale tjenestene og samfunnsutviklingen for øvrig blir påvirket. Tap av arbeidsplasser og

aktivitet i lokalsamfunnet er en av de vanligste årsakene til lokalt engasjement mot kommunesammenslåinger.

Motstand er en ganske vanlig reaksjon på endring, men det er samtidig viktig å påpeke at det på ingen måte er den eneste.



Figur 7 - Ansattes reaksjoner på endring (Meyer og Stensaker)

I figuren ovenfor illustrerer Meyer og Stensaker (2011) ulike reaksjonsformer sett i forhold til om de er passive eller aktive, og om endringene blir gjennomført eller ikke. Ansatte som ligger til høyre i figuren, og gjerne samtidig høyt oppe i en proaktiv tilstand, representerer en endringskraft de fleste ledere ønsker velkommen. Det kan imidlertid ikke forventes at alle ansatte vil reagere positivt og aktivt. Det er mange årsaker som kan spille inn som at ansatte kan innta en noe mer likegyldig eller avventende holdning. Dette er samtidig ikke en statisk tilstand, men noe som vil utvikle seg over tid. Ansatte kan for eksempel gå fra en passiv «Bohica»-tilstand («Bend over, here it comes again») til lojalitet eller proaktivitet over en tidsperiode.

Erfaring fra tidligere kommunesammenslåinger

Tidlig på 2000-tallet ble det gjennomført betydelig forskning på holdninger til kommunestruktur og eventuelle kommunesammenslåinger (Bl.a. Johnsen & Klausen, 2006; Rose & Pettersen, 2005). Det meste av denne forskningen gjelder innbyggerne, ofte omtalt som «opinionen», sine holdninger. Selv om forskningen er noen år gammel og den

overordnede politiske situasjonen var annerledes da enn nå, er resultatene fortsatt interessante. Generelt synes det som at et flertall av befolkningen over tid er prinsipielt positive til en reduksjon i antall kommuner. De fleste kan si seg enige at vi har for mange kommuner i Norge og at det vil være en fordel med større og mer «robuste» kommuner. Når det blir snakk om egen bostedskommune endrer imidlertid bildet seg. Da kommer gjerne NIMBY-syndromet, «Not in my back yard», inn i bildet. Dette kan virke noe inkonsistent, men det bør samtidig være mulig å mene at det prinsipielt er fornuftig å redusere antall kommuner samtidig som ulempene for egen bostedskommune er for store til at det gir en netto gevinst.

Ser vi nærmere på motstanden mot kommunesammenslåinger er det spesielt to faktorer som synes å spille en særskilt rolle. På den ene siden ser det ut til at valg av kommunesenter ser ut til å ha stor betydning. Johansen og Klausen (2006) undersøkte 17 rådgivende folkeavstemninger fra perioden 1990 – 2004 som involverte totalt 51 kommuner. De peker på at innbyggerne i den minste kommunen bekymrer seg for å ende med en mulig «utkantstatus» og at de i den nye kommunen *«tappes for ressurser og aktivitet ved at kommunesenteret legges ned og funksjonene overføres til den nye kommunesenteret»*. Johnsen og Klausen innførte derfor en «tettstedsregel» som sier at *«Velgerne i kommunen med det største tettstedet vil være mest positiv til et forslag om kommunesammenslåing, dersom det er betydelige forskjeller i størrelse mellom det største og de øvrige tettstedene»*. Etersom den kommunen med det største tettstedet oftest tildeles kommunesenteret kan det synes som at motstanden gjennomgående er størst i de minste kommunene som er involvert. Dette ser vi også i folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser gjennomført i forbindelse med kommunereformen. I et stort antall tilfeller sa den største kommunen ja, mens de mindre randkommunene sa nei og på den måten blokkerte sammenslåing (distriktssenteret.no/kommunereformen).

Det finnes også nyere undersøkelser av temaet, men disse ble gjennomført før kommunereformen ble iverksatt og kunne ha påvirket resultatene. For eksempel gjorde Higdem m.fl. (2016) analyser av «Medborgerundersøkelsen i innlandet», som undersøkte holdninger til viktige samfunnsspørsmål i Hedmark og Oppland fylker i 2013. Der ser vi en annen faktor som ser ut til å ha stor betydning, nemlig i hvilken grad kommunens tjenester ser ut til å bli berørt som en følge av sammenslåingen. Deres analyser peker på at geografisk nærhet til tjenestene forklarer en vesentlig del av innbyggernes sammenslåingsskepsis. Dette kjenner vi også igjen fra tidligere forskning. Rose og Pettersen (2003) peker at både tilhengere og motstandere er opptatt av betydningen sammenslåingen vil ha for tjenestetilbudet. Der

motstanderne ser for seg at tjenestene blir svekket forventer imidlertid tilhengerne bedre tjenester som følge av sammenslåing.

Ansattes holdninger og reaksjon

I denne oppgaven er det relevant å stille spørsmål om forskning på innbyggers holdninger til sammenslåing også kan være et relevant uttrykk for kommuneansattes holdning til samme sak. Så fremt kommuneansatte har andre meninger om sammenslåing enn befolkningen for øvrig er den ovenfor nevnte forskningen mindre relevant i dette tilfellet. Spørsmålet er om det virkelig kan være store holdningsforskjeller mellom innbyggere og ansatte. I distriktskommuner er normalt kommuneorganisasjonen en av de største arbeidsgiverne slik at en ikke ubetydelig andel av innbyggere også er ansatt i kommunen. Dette ser vi også i Rissa og Leksvik som har henholdsvis ca. 700 og ca. 350 ansatte. Grovt regnet utgjør dette ca. 10% av befolkningen og ca. 13% av de stemmeberettigede. Har vi grunn til å tro at de skiller seg vesentlig fra resten av befolkningen i dette spørsmålet?

Ingvar Jakobsen (2004) peker på nettopp dette poenget i en artikkel i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (Vol. 20, 2004). Der Rose og Pettersen (2003) antar at kommuneansatte vil uttrykke mer motstand mot kommunesammenslåing enn andre innbyggere, av frykt for at deres egen stilling skal bli rasjonalisert bort som en del av sammenslåingen, peker Jakobsen på det stikk motsatte. Han mener dette er en unyansert påstand av flere årsaker. For det første er ikke kommuneansatte en direkte homogen gruppe, noe det er lett å være enig med Jakobsen i. Kommunene er svært mangfoldige virksomheter med en mer kompleks tjenestekatalog enn de fleste bedrifter. Det gjør også at kommunen som arbeidsgiver har stillinger innenfor et stort antall ulike profesjoner. I en kommune finner du alt fra leger og sykepleiere til ingeniører, lærere, renholdere, kunstnere, agronomer og mange andre yrkesgrupper.

For det andre peker Jakobsen på at de færreste kommuneansatte har noen rasjonell grunn til å frykte at de risikerer å bli sagt opp som en del av sammenslåingsprosessen. Historisk sett ser Jakobsen ut til å ha rett i dette, og det er all grunn til å tro at det også vil være førende i nye sammenslåinger. Det aller meste av tjenesteproduksjonen i en kommune er i større grad avhengig av hvor folk bor, enn hvor administrasjonssenteret og rådhuset ligger. Skolene må ligge der det bor barn i skolepliktig alder, barnehagene må være i en viss nærhet til konsentrasjon av barnefamilier og hjemmetjenesten i pleie og omsorg må på grunn av reise-

og utrykningstid ligge i en relativ nærhet til sine brukere. Dette vil ikke endre seg direkte som følge av en kommunesammenslåing.

I samme artikkel beskriver Jakobsen en undersøkelse blant ca. 30 kommuner på Sørlandet, utført i 2000 og 2003. Han fant der en signifikant forskjell i hvordan kommunale politikere og ansatte i kommuneadministrasjonen stiller seg til kommunesammenslåing. De kommunale lederne var tydelig mer positive enn de folkevalgte. Dette er et bilde jeg selv kjenner igjen etter å ha bistått et tredvetalls kommuner med kommunereformen i 2015/2016. De fleste rådmenn har i prosessen med kommunereformen vært positive til sammenslåing med nabokommunene. Dette har de forklart med kompetansebehov, sårbarhet i utsatte stillinger, effektivitet i tjenesteproduksjonen og ikke minst økonomi. Politikerne, og befolkningen for øvrig har imidlertid vært av en annen oppfatning og har i de fleste tilfeller sagt nei til sammenslåing.

Det er imidlertid enkelte forhold som gjør at Jakobsens undersøkelser ikke gir presise svar på en mulig sammenheng mellom befolkningens- og kommuneansattes holdning til kommunesammenslåing. For det første har Jakobsen kun undersøkt administrative ledes syn og ikke inkludert øvrige ansatte. Det kan være grunn til å anta at ledere, som er tettere på prosessen og har større innsikt i kommunens eventuelle utfordringer knyttet til for eksempel kompetanse og økonomi, vil være mer positiv enn en gjennomsnittlig medarbeider uten lederansvar. For det andre har han ikke sammenlignet kommunelederne med et snitt av befolkningen for øvrig, men folkevalgte politikere i de samme kommunene. Til sist kan selvfølgelig også lokale forhold på Sørlandet bidra til at resultatene ikke nødvendigvis er direkte overførbare til andre kommuner i Norge.

[Erfaringer fra Danmark](#)

Generelt er det begrenset med forskning på kommuneansattes holdninger og adferd under kommunesammenslåinger i Norge, ikke unaturlig med tanke på det lave antallet sammenslåinger de siste 30 årene. Det finnes imidlertid betydelig litteratur om den danske «struktureformen» som ble gjennomført i perioden 2004 – 2007. Danmark har i denne sammenhengen en rekke likhetstrekk med Norge og den pågående kommunereformen. Også i Danmark ble det gjennomført en nasjonal, omfattende reform. De to landene har mange likhetstrekk knyttet til kommunal oppgavestruktur, politisk kultur og måten de er organisert på. I både Danmark og Norge gjennomføres en stor del av velferdsproduksjonen av

kommunene og de er i stor grad selvfinansierende gjennom inntektsskatt og eiendomsskatt (Klausen, Askim og Vanebo, 2016). Også i Danmark har kommunene ansvar for de største og viktigste oppgavene som utføres nært innbyggerne, nemlig grunnskole, barnehage, eldreomsorg m.m.

Det er imidlertid klare forskjeller som gjør at den danske reformen ikke direkte kan sammenlignes med den norske. Det gjelder ikke minst når det gjelder geografi. Avstanden mellom danske kommuner var mye mindre enn den er i Norge. Det er også enkelte kulturelle og organisatoriske forskjeller. For eksempel er danske kommuner styrt i et sammenhengende demokrati. Mens norske kommuner har en delt politisk- og administrativ ledelse er det ordføreren som er danske kommuners administrative sjef. Dette er altså ikke ulikt de få norske kommunene som har parlamentarisk styringsform.

I likhet med den norske kommunereformen ble også den danske reformen gjennomført relativt raskt. Selv om den såkalte «Strukturkommissjonen» ble oppnevnt allerede i oktober 2002, var det først når kommissjonen kom med sin vurdering i januar 2004 at arbeidet virkelig fikk fart. Etter en effektiv høringsprosess og dramatisk forhandlingsprosess inngikk regjeringen en avtale med partiet Dansk Folkeparti. Avtalen medførte overføring av et betydelig antall oppgaver fra amtene (Danmarks svar på fylker) til kommunene og en klar reduksjon i antall kommuner.

Den danske strukturreformen berørte hele 455 000 ansatte som alle fikk ny arbeidsgiver. Av disse skiftet ca. 30 000 fysisk arbeidsplass. Erfaringer derfra viser at mange ansatte hadde en frykt for endringene som skulle komme (Distriktssenteret, 2015) og at det har stor betydning hvordan ansatte informeres og involveres i prosessen. Den grunnleggende frykten blant ansatte ga et behov for tidlig å avklare hvilke endringer sammenslåingene ville resultere i. Samtidig var de ansatte først og fremst opptatt av hvordan de selv og deres arbeidshverdag ville bli påvirket, og ikke i like stor grad engasjert i spørsmål om politisk struktur o.l. Dette kan tyde på at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom innbyggernes og ansattes holdning til kommunesammenslåing. Når det kommer til stykke har konsekvenser for den enkelte ansatt større betydning enn om sammenslåingen gjør kommunen til en sterkere samfunnsutvikler, mer robust tjenesteproducent osv. I en undersøkelse av erfaringer fra Danmark oppsummerer Distriktssenteret (2015) «nye oppgaver, nytt arbeidssted, nye kollegaer, ny ledelse og nye arbeidstider» som eksempler på viktige spørsmål for ansatte. «Først når disse spørsmålene er avklart, vil de ansatte se fremover og delta i arbeidet med å utvikle felles verdier og visjoner for den nye kommunen». I mange fusjonsprosesser er det en

utbredt oppfatning at det er viktig å først stake ut kursen og skape en visjon for endringsprosessen som sier noe om hva man sammen kan oppnå og skape av merverdi. Erfaringene fra Danmark kan imidlertid tyde på at det er vanskelig å engasjere ansatte i slike spørsmål før de har fått svar på hvordan sammenslåingen konkret vil påvirke dem og deres arbeidssituasjon.

Erfaringer fra Finland

I Finland var motivasjonen og rammene for kommunereformene (2005 – 2011 og 2011-2015) noe annerledes. I den første finske reformen var formålet å styrke de kommunale tjenestene gjennom større befolkningsgrunnlag (Klausen, Askim og Vabo, 2016). Dette ble tydelig konkretisert med et fokus på helse- og sosialtjenestene. Rammeloven, som regulerte prosessen, forutsatte at kommunene sørget for et befolkningsgrunnlag for helse- og sosialtjenestene på minst 20 000 innbyggere. I motsetning til i Norge, hvor det i en tidlig fase av prosessen ble satt et mål om minst 20 000 innbyggere for å oppnå en robust kommune, kunne de finske kommunene selv velge om de sørget for dette grunnlaget gjennom en kommunesammenslåing eller med et interkommunalt samarbeid om helse- og sosialtjenester. Selv om den finske regjeringen forbeholdt seg retten til å bruke tvang skjedde dette først og fremst indirekte, reformen skulle primært gjennomføres med frivillighet. Kommunene utnyttet imidlertid handlingsrommet de ble tildelt godt, noe som resulterte i stor variasjon og mange ulike strukturløsninger.

Resultatet i den første del av reformen i Finland var at antall kommuner ble redusert fra 416 i 2005 til 320 i 2011. Det sterke fokuset på større befolkningsgrunnlag for helse- og sosialtjenestene bidro samtidig til at antall ledere i sektoren ble halvert. I den norske debatten har vi sett en frykt blant innbyggere i små kommuner for at tjenestetilbudet vil bli dårligere som følge av sammenslåing (for eksempel Adresseavisen, 22.02.2017). I Finland resulterte reformen i små endringer i selve tjenesteproduksjonen. Det ble for eksempel gjort få endringer i skolestruktur. Imidlertid ser reformen ut til å bidratt til mer profesjonalitet og større «faglig bærekraft» (Heinämäki (2011), gjengitt i Klausen, Askim og Vabo, 2016). Liisa Heinämäkis undersøkelser viser at innenfor helse- og sosialtjenestene fikk kommunene økt tilgang til spesialisert kompetanse. Dette har vært pekt på som en av de største argumentene for sammenslåing også i mange av de norske utredningene om kommunestruktur (for eksempel Nyeng og Wennes m.fl. 2015).

I Finland ble kommunalt ansatte gitt et femårig vern mot oppsigelser som følge av reformen. Meklin og Pekola-Sjöblom (2013) peker på at det er krevende å isolere effekter for ansatte knyttet til kommunereformen, ettersom kommunene ofte har mange andre løpende prosjekter til samme tid, for eksempel knyttet til prosessforbedring, effektiviseringsprogram m.m. Det kan imidlertid se ut til at reformen ikke medførte noen store endringer for kommuneansatte i Finland. I motsetning til hva man kanskje skulle tro økte den totale bemanningen i sammenslåingskommunene noe. Pentti og Sjöbloms undersøkte blant annet om arbeidsmiljøet i sammenslåingskommunene ble endret som følge av reformen. De så da på dimensjonene indre motivasjon, involvering, psykososialt arbeidsmiljø, ledelse og konflikthåndtering. Deres undersøkelser tyder på at ansattes arbeidsmiljø kun i begrenset grad ble påvirket av sammenslåingen. Det er en svak tendens til at arbeidsmiljøet ble noe forbedret i sammenslåingskommunene, spesielt knyttet til ledelse og psykososialt arbeidsmiljø. I den grad disse resultatene er overførbare til Norge skal altså kommuneansatte ha lite å frykte.

Kommunesammenslåinger og arbeidsgiverpolitikk

På oppdrag fra KS FoU undersøkte Deloitte i 2015 erfaringer fra kommunesammenslåinger med spesielt fokus på arbeidsgiverpolitikk og medvirkning. Utredningen viste blant annet at med unntak av i sammenslåingen av Harstad/Bjarkøy ble det i alle 7 undersøkte prosesser gitt en garanti for at ingen kommunalt ansatte skulle sies opp som en konsekvens av sammenslåingen. Formålet med slike garantier er som oftest å skape en trygghet og forutsigbarhet for ansatte, noe som også er viktig for å forebygge motstand og usikkerhet underveis i prosessen. Til tross for at det ikke var gitt noen garanti ble det heller ikke i Harstad/Bjarkøy gitt noen oppsigelser som følge av sammenslåingsprosessen.

Undersøkelser av gjennomførte sammenslåingsprosesser viser at det er et stort behov for informasjon blant ansatte i prosessen. Dette var ett av funnene da Asplan Viak og Stiftelsen Telemarksforskning (2006) undersøkte erfaringer fra fire gjennomførte kommunesammenslåinger i perioden 2005 – 2008, inkludert den da pågående sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei. Deres undersøkelser viser at informasjonsbehovet var spesielt stort underveis i prosessen og at manglende informasjon lett skaper usikkerhet og frustrasjoner internt i organisasjonen. I de undersøkte kommunene meldte ansatte tilbake at det ikke er tilstrekkelig at de kun informeres. Det er også en forventning om reell involvering, for eksempel gjennom faste møteplasser i organisasjonen

hvor konsekvenser av ulike veivalg kan drøftes. Samtidig peker evalueringen på at *«godt informasjonsarbeid er krevende, og at behovet for formidling, dialog og informasjonshåndtering til dels har vært undervurdert i sammenslutningsprosessene»*.

Dette fremheves også i Deloittes undersøkelse fra 2015. De fremhever involvering av ansatte som den viktigste suksessfaktoren for en vellykket kommunesammenslåing. Mengden informasjon som blir gitt og måten den blir gitt på kan se ut til å være helt avgjørende.

De samme erfaringene ser vi fra «struktureformen» i Danmark. Informasjon og involvering sees på en av de faktorene som i størst grad påvirket prosessene. Det var viktig at ansatte ikke bare ble løpende informert om hvilke endringer som kommer som følge av prosessen, men også hvilke muligheter de selv fikk til å delta i prosessen (Distriktssenteret, 2008).

Dette kan det se ut som at Rissa/Leksvik, og de fleste andre kommuner i sammenslåingsprosess, har forsøkt å hensynta dette gjennom en organisering med arbeidsgrupper. Dette er gjerne arbeidsomme prosesser med et stort antall arbeidsgrupper som møtes ofte og blir sterkt involvert i prosessen. En utfordring med denne arbeidsmetoden kan være at det er lett å glemme alle de som ikke deltar i en arbeidsgruppe og ikke har fått samme informasjon. Jobber man tett på en slik prosess og deltar i det meste av møtevirksomheten er det lett å sitte med en opplevelse av at det er informert godt og at alle berørte er direkte eller indirekte tatt med i prosessen. Det er ikke gitt at ansatte som ikke deltar i arbeidsgruppene opplever det på samme måte.

6. Metode

Da jeg første gang vurderte å skrive masteroppgave om sammenslåingsprosessen i Rissa og Leksvik var kommunereformen så vidt startet og prosessen i disse kommunene var en av ytterst få kommunesammenslåinger i Norge. Jeg ønsket å få fram ny kunnskap om kommunesammenslåinger og trengte derfor å fremskaffe et nytt datagrunnlag. For å oppnå et bredest mulig tilfang av data valgte jeg å gjennomføre en egen spørreundersøkelse framfor å ta utgangspunkt i tidligere gjennomførte undersøkelser. Dette gir meg tilgang til nyere data, samtidig som en spørreundersøkelse vil gi et bredere datatilgang enn om jeg hadde valgt en kvalitativ tilnærming med for eksempel intervjuer.

Som en del av bearbeidelsen av spørreundersøkelsen har jeg gjennomført regresjonsanalyser for å se sammenheng med bakgrunnsvariablene og vurdere variasjonenes signifikans.

Spørreundersøkelse

Med spørreundersøkelse som metode kunne jeg velge om jeg ville utvikle en egen spørreundersøkelse med spesifikke spørsmål knyttet opp mot problemstillingen, eller om jeg ønsket å ta utgangspunkt i en etablert og tidligere utprøvd undersøkelse.

Fordelen med å utarbeide en egen undersøkelse ville vært muligheten til å tilpasse undersøkelsen og spisse spørsmålene mot min spesifikke problemstilling. Dette vil sannsynligvis gi svært konkrete og relevante svar. Samtidig har jeg respekt for at jeg har begrenset metodisk kompetanse og dermed ikke er i stand til å lage en undersøkelse som med sikkerhet kunne vært valid og gi et empirisk riktig uttrykk for situasjonen i kommunene. Det er lett å ubevisst påvirke undersøkelsen gjennom vektning av nyanser i spørsmålsstillingene som påvirker respondentenes svar, eller ved å unnlate å ta med spørsmål som kan svekke hypotesen. En egen undersøkelse ville altså vært mer konkret, men samtidig hatt større risiko for ikke å gi et riktig svar på oppgavens problemstilling.

Med en tidligere utprøvd spørreundersøkelse med forhåndsdefinerte spørsmål eliminerer jeg denne risikoen. Samtidig har etablerte undersøkelser en ulempe ved at spørsmålene er forhåndsdefinerte og ikke utarbeidet med tanke på min oppgave og min problemstilling. Spørsmålene kan derfor ikke forventes å passe 100% og vil derfor trolig heller ikke svare like godt på mitt informasjonsbehov.

Etter drøftinger med personalsjef i Rissa og doktorgradsstipendiat Ola Andreas Stavne, samt professor Per Øystein Saksvik ved psykologisk institutt (NTNU) besluttet jeg å ta utgangspunkt i metodikken rundt «Sunne omstillingsprosesser» - også kjent som Healthy Change Process Index (HCPI). HCPI ble opprinnelig gjennomført som et prosjekt i samarbeid mellom NTNU og Arbeidstilsynet og har blitt validert i forskningssammenheng. Som en del av prosjektet, og basert på resultater i forskningen, utviklet de da undersøkelsen CPHI (Change Process Healthiness Index). Verktøyet brukes ofte for å forstå norske omstillingsprosesser i både offentlige og private virksomheter.

Undersøkelsen består av totalt 67 spørsmål som alle berører forhold rundt ledelse og omstilling, spesielt knyttet til den omstillingsprosessen som gjennomføres i det aktuelle tidsrommet. Overordnet fokuserer undersøkelsen på den enkelte medarbeider i samspill med en organisasjon i endring. Hvordan oppfattes ledelsens håndtering av endringsprosessen blant de ansatte? Opplevs informasjonsflyten som tilfredsstillende? Påvirker endringen medarbeiderne i deres daglige arbeid? Hvordan oppfattes arbeidsmiljøet mens endringsprosessen pågår? Alle spørsmål besvares med utgangspunkt i den enkelte medarbeiders oppfatning.

Spørsmålene er inndelt i 10 ulike tema:

- Oppgavemotivasjon
- Ledelsens holdninger
- Lederstøtte
- Rolleklarhet
- Ledelse og kommunikasjon
- Tanker om endring
- Involvering
- Informasjon
- Tanker om endringens konsekvens
- Reaksjon på endring

Jeg valgte å ikke legge til andre tilleggsspørsmål enn kommunetilhørighet, kjønn, alder, stillingsstørrelse, evt. lederansvar og sektor. Disse spørsmålene var imidlertid viktige for å kunne undersøke om det er forskjeller innenfor hver enkelt av disse gruppene. Spørreskjemaet med svar finnes i oppgavens vedlegg 1.

Spørreskjemaet ble meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD) 14.4.2016. Jeg fikk svar 13.5.2016 med følgende konklusjon: «*Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillter kravene i personopplysningsloven.*» NSDs tilbakemelding finnes i oppgavens vedlegg 3.

Både Rissa kommune og Leksvik kommune stilte seg positiv til gjennomføringen av undersøkelsen. De ga meg tilgang til epostadresser til alle ansatte og informerte om undersøkelsen både i ledermøter, møter med hovedtillitsvalgte og gjennom et eget informasjonsbrev utsendt til alle ansatte pr epost.

Undersøkelsen ble sendt på epost til alle ansatte i kommunene Rissa og Leksvik 12.10.2016 med gjennomføring i NTNUs programvare for elektroniske spørreundersøkelser «Select Survey». Svarfrist ble satt til 25.10.2016 og det ble sendt to automatiske purringer fra «Select Survey» i perioden til ansatte som enda ikke hadde svart.

Undersøkelsen ble sendt ut til 780 epostadresser i Rissa kommune og 360 i Leksvik kommune. 64 eposter kom i retur på grunn av feil adresse eller fordi vedkommende ikke lenger jobber i kommunen. Maksimalt antall respondenter var dermed 1076.

Av disse svarte 520, fordelt på 318 i Rissa og 202 i Leksvik. Dette gir en svarprosent på 48,3%, med noe høyere andel i Leksvik enn Rissa. Noen av respondentene har ikke svart på alle spørsmål, slik at svarprosenten på deler av undersøkelsen er noe lavere. Antall respondenter synker gradvis gjennom undersøkelsen. 324 respondenter som har besvart alle spørsmål.

I ettertid ser jeg at timingen for gjennomføring av spørreundersøkelsen kunne vært bedre. Tilbakemeldinger fra enkeltansatte tyder på at mange opplevde at de foreløpig hadde for lite følelse av hva endringen vil bety for dem og informasjon om hvordan prosessen vil bli fullført. Spørreundersøkelsen kunne derfor gitt et noe annet svar dersom den ble gjennomført senere i prosessen. I dette perspektivet hadde det vært interessant å kunne gjennomføre samme undersøkelse igjen våren 2018 for å se om ansatte har et annet syn på prosessen etter at kommunene faktisk er sammenslått.

Generalisering

Med valgte metode vil jeg ha grunnlag for å gi relativt sikre beskrivelser av ansattes opplevelse og holdninger til sammenslåingsprosessen i Rissa/Leksvik, også med en svarprosent som på det meste er på 50%. Det er samtidig viktig å presisere at dette kun er en undersøkelse av de faktiske forholdene i Rissa/Leksvik. Selv om det kan antas at noen forhold vil være like også for andre sammenslåingsprosesser, er det ikke empirisk grunnlag for å si at resultatene som presenteres i denne mastergraden uten videre også vil gjelde for andre kommuner. Sett i sammenheng med tilsvarende undersøkelser i andre kommuner kan imidlertid denne oppgaven bidra til et noe større kunnskapsgrunnlag og forståelse av hvordan ansatte responderer og forholder seg til sammenslåing av kommuner. Erfaringer fra prosessen i Rissa/Leksvik og kunnskap som framkommer av spørreundersøkelsen kan også gi nyttig læring for kommuner som skal inn i egne sammenslåingsprosesser de kommende årene.

7. Resultat fra spørreundersøkelse

Jeg vil i dette kapittelet kort redegjøre for svarene i undersøkelsen. I kapittel 9 blir resultatene nærmere analysert og drøftet i forhold til problemstillingen og relevant teori.

En svarprosent i undersøkelsen på 48,3% er noe under hva som var forventet og ønskelig. 520 svar vurderes likevel tilstrekkelig til å gi representativt bilde av den pågående sammenslåingsprosessen.

Jeg mottok ca. 15 svar på epost og to telefoner fra medarbeidere som informerte om at de ikke følte de var i stand til å svare på undersøkelsen. Dette ble begrunnet med at det fortsatt var tidlig i prosessen og at det derfor var krevende å svare på spørsmålene. Noen fortalte at de hadde drøftet undersøkelsen på arbeidsplassen og at flere var enige om å ikke svare. Dels fordi de ikke hadde mottatt nevneverdig informasjon om prosessen. En av de ansatte svarte at *«Det eneste jeg vet om sammenslåingen har jeg fra media. Vi har ikke diskutert dette på min arbeidsplass. Det er ikke tema mellom oss. Så i forhold til meg, har ikke kommunens ledelse gjort noe for å høre min mening. Kanskje de har en plan om dette en gang i framtiden? Har kommunen satt i gang et arbeid blant ansatte og glemt oss i skoleverket? Mulig denne undersøkelsen kommer litt for tidlig?»*. Enkelte ga uttrykk for at dette var noe som i mye større grad gjaldt ledere og politikere, og ikke ville påvirke dem som «ordinære» ansatte. Som en av de ansatte skrev i epost: *«Spørsmålene oppleves som fullstendig irrelevante for meg på min arbeidsplass og det blir bare synsing og gjetting fra min side.»* En annen skrev *«Jeg har sett litt på spørsmålene, men det blir dessverre for vanskelig for meg å svare ettersom jeg ikke vet om kommunesammenslåinga får noen innvirkning på min arbeidsplass.»*

Bakgrunnsdata for respondentene og frafallsanalyse

I utsendingslistene jeg har fått tilgjengelig for spørreundersøkelsen er det kun oppgitt epostadresse, ingen andre bakgrunnsopplysninger. Jeg har derfor ikke mulighet til å gjøre en ordinære frafallsanalyse for å kontrollere om utvalget som har svart på undersøkelsen skiller seg fra totaliteten i de to kommunene. Med 520 svar forutsettes imidlertid utvalget i utgangspunktet å være tilstrekkelig representativt. For å undersøke om resultatene kan vurderes som representative for totaliteten i de to kommunene har jeg analysert bakgrunnsvariablene kjønn, alder, utdanningsnivå, stillingsstørrelse og lederansvar opp mot tilgjengelig statistikk for kommunesektoren samlet. Det gir ikke like treffsikkert resultat som en ordinær frafallsanalyse, men gir likevel et bilde av undersøkelsens representativitet.

Sammenlignet med tilgjengelig statistikk for kommunesektoren vurderes det innsamlede datagrunnlaget å ha en representativ sammensetning for kommunene Rissa og Leksvik. En analyse av hver enkelt bakgrunnsvariabel finnes i vedlegg 2.

Inndeling av svarene i indekser

Å analysere hvert enkelt av de 67 spørsmålene ville vært svært tidkrevende og heller ikke gitt tilstrekkelig merverdi til at dette oppfattes som hensiktsmessig. For å lette analysen har jeg derfor sammenstilt data fra alle spørsmålene i 10 indekser. Indeksene baserer seg på de 10 kategoriene undersøkelsen er inndelt i. Dette er samme tema som metodikken i «Sunne omstillingsprosesser» er basert på (tidligere presentert i metodekapittelet):

- Oppgavemotivasjon
- Ledelsens holdninger
- Lederstøtte
- Rolleklarhet
- Ledelse og kommunikasjon
- Tanker om endring
- Involvering
- Informasjon
- Tanker om endringens konsekvens
- Reaksjon på endring

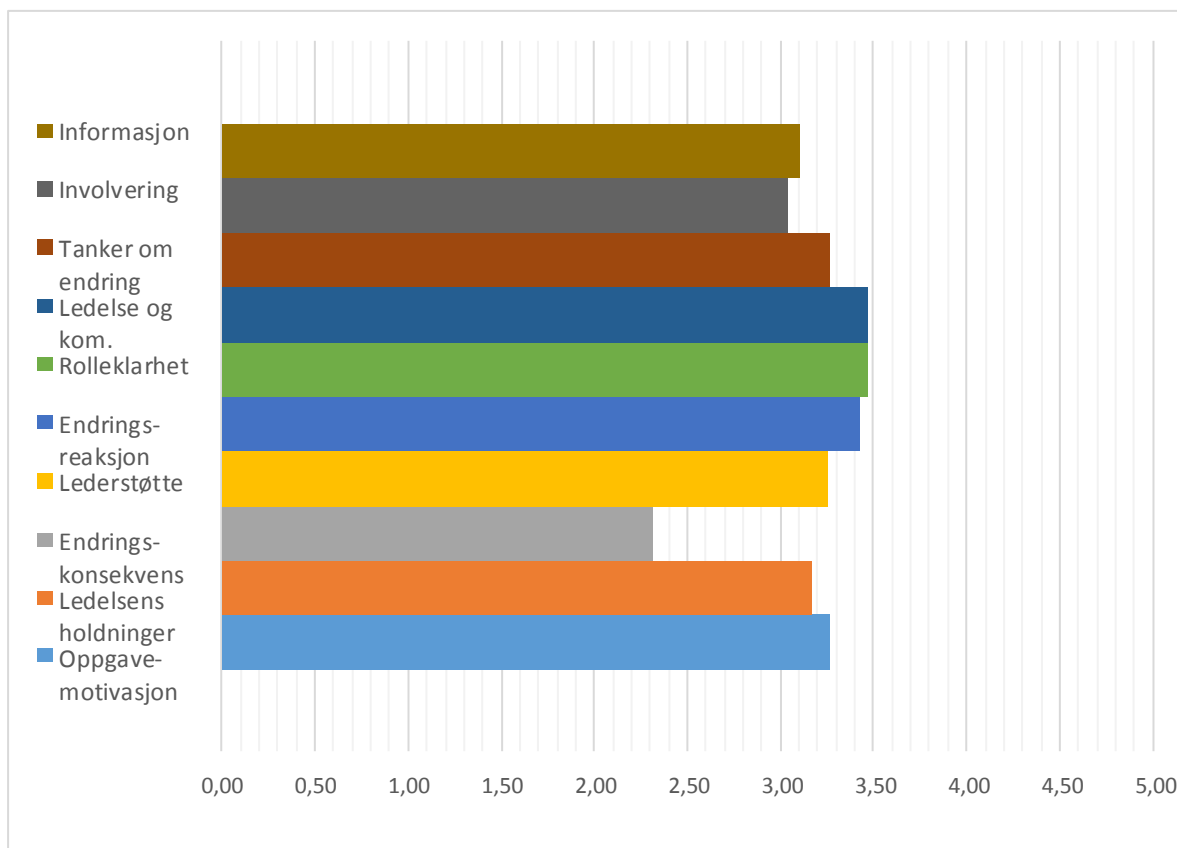
Score for hver indeks er beregnet som et gjennomsnitt av svar på alle spørsmål under samme overskrift/indeks.

I alle spørsmål ble respondentene bedt om å ta stilling til en påstand med en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). For å sikre at alle spørsmålene er likt ladet i opprettelsen av indeksene er svarverdiene på flere av spørsmålene snudd. Dette gjelder for følgende spørsmål:

- Ledelsen viser liten interesse for det de ansatte kan og vet.
- Ledelsen lytter for mye til de som liker å ta ordet.
- Det er en bestemt gruppe som får igjennom sitt på bekostning av andre grupper.
- Min nærmeste leder vet ikke noe mer enn meg om konsekvenser for meg.
- Min nærmeste leder er så travel at det er vanskelig å få en prat på tomannshånd.

- Min nærmeste leder vegrer seg for å ta opp vanskelige spørsmål om konsekvenser for den enkelte.
- Min nærmeste leder har ikke myndighet til å gjøre de beslutninger som kunne ha hjulpet meg.
- Uklarheter om ansvar og oppgaver ført til personlige konflikter.
- Jeg blir usikker på hva som forventes av meg i jobben.
- Jeg blir stilt overfor forventninger som ikke lar seg kombinere.
- Ledelsen inviterer til dialog, men de hører ikke på oss.
- Jeg ser ingen vits i å diskutere med ledelsen.
- Det føles ikke trygt å komme med kritikk overfor ledelsen.
- Det har vært motstand blant de ansatte.
- Vi preges av dårlige erfaringer fra tidligere endringer.
- Personlige motsetninger har spilt en viktig rolle.
- Motsetninger mellom ulike avdelinger eller arbeidsgrupper har ført til vanskeligheter.
- Ansatte har vist liten interesse for å involvere seg.
- Det er lite som det passer å involvere mange ansatte i.
- Når ansatte blir involvert er som regel de viktige beslutningene tatt på forhånd.
- Mangel på informasjon har ført til rykter på min arbeidsplass.
- Ledelsen burde vært raskere til å informere.
- Ledelsens informasjon om burde vært bedre kvalitetssikret.
- Rykter og snakket på bakrommet har vært mine viktigste informasjonskilder.
- Media eller andre eksterne kilder har vært viktigste kilde til informasjon for meg.
- Jeg liker å gjøre ting på den faste måten framfor å prøve nye og annerledes måter.

Med inndeling i 10 indekser viser undersøkelsen følgende resultat:



Figur 8 - Score for spørreundersøkelsens 10 indekser

Indeksenes gjennomsnittlige svar er i stor grad sentrert rundt midtre alternativ, med en variasjon mellom de ulike indeksene fra 2,3 – 3,47. Minst utslag fra senter er det for indeksene Involvering, Informasjon og Ledelsens holdninger. Gjennomgående gjennomsnittscore rundt midten av skalaen kan tyde på at ansatte i snitt er relativt nøytrale til endringsprosessen.

Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på de viktigste indeksene for problemstillingen og temaet i oppgaven.

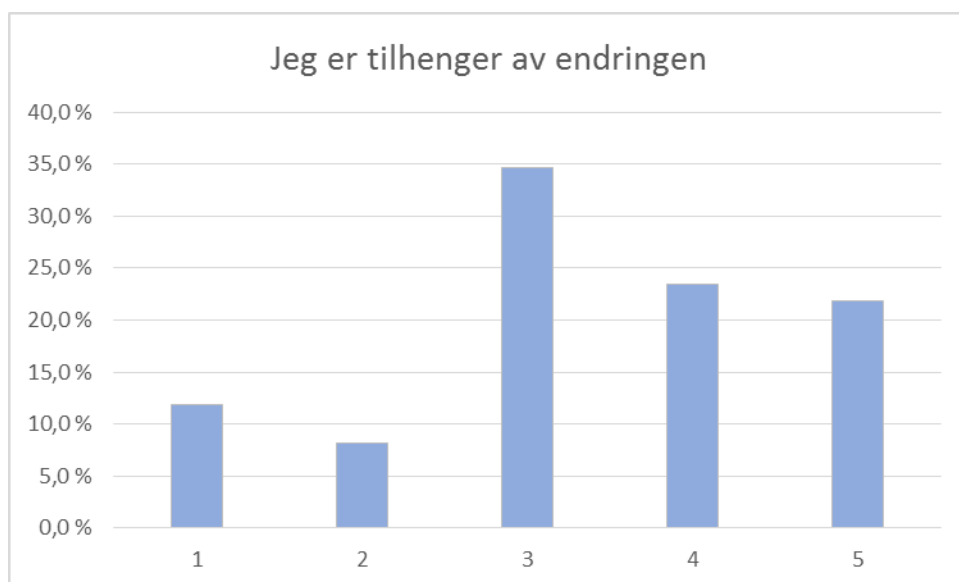
Endringsreaksjon

Indeksen «Endringsreaksjon» måler hvordan den ansatte vanligvis tenker om og forholder seg til endring på arbeidsplassen. I hvilken grad blir man ansent av endrede planer, hvordan håndterer man uventede hendelser, hvor lyst ser man på fremtiden osv. På mange måter er

dette en egevaluering av hvordan man selv mener man håndterer endring og uforutsigbarhet på arbeidsplassen. Indeksen har en av undersøkelsenes høyeste score (3,47) og gir et bilde av at ansatte selv opplever at de er fleksible og til en viss grad positive til endring og utvikling. Ser vi dette i sammenheng med for eksempel tradisjonelle medarbeiderundersøkelser er min egen erfaring at ansatte har en tendens til å evaluere seg selv positivt, mens man er mer kritisk og stiller større krav til ledelsens bidrag. Skulle utslaget være det samme her er det grunn til å forvente at indeksene «Lederstøtte» og «Ledelsens holdninger» ligger noe lavere.

Tanker om endring

«Tanker om endring» er mer spesifikt knyttet til hvilke tanker den ansatte har om sammenslåingen av Rissa og Leksvik. I hvilken grad er respondenten tilhenger av endringen? Preges de ansatte av gode eller dårlige erfaringer fra tidligere endringer? Og oppleves det å være en motstand mot sammenslåingen blant de ansatte? Resultatet på 3,27 tyder på en svak tendens til positiv holdning til prosessen. På det konkrete spørsmålet om den ansatte er tilhenger av endringen er gjennomsnittlig svar 3,35, altså på den positive siden av skalaen. Utslaget er likevel såpass lite at ansatte framstår som temmelig nøytral til endringen, i verste fall noe likegyldig.



Figur 9 - Svarfordeling på spørsmålet "Jeg er tilhenger av endringen"

Som figuren viser er ca. 35% nøytrale til sammenslåingen, mens ca. 45% sier de er tilhenger av sammenslåing (har svart 4 eller 5). Samtidig svarer ca. 20% 1 og 2 på dette spørsmålet. Det siste kan ikke sies å være faretruende høyt, en må forvente at 20% av de ansatte ikke erklærer

seg som tilhengere av en såpass omfattende endringsprosess. At dette utgjør en femtedel av arbeidsstokken gjør det likevel nødvendig for ledelsen å være oppmerksom på dette i prosessen.

Informasjon og involvering

Disse to indeksene måler på den ene siden i hvilken grad ansatte opplever at de har fått tilstrekkelig informasjon og at ledelsen har bidratt med riktig informasjon. Med utgangspunkt i erfaringer fra tidligere sammenslåinger er dette to svært viktige områder for å oppnå en vellykket sammenslåing. På den andre siden viser indeksen om ledelsen har involvert de ansatte i endringen og om ansatte har brukt denne muligheten og har vist interesse for å bli involvert.

Samlet score for involvering er i gjennomsnitt 3,04, altså tilnærmet nøytralt. Ser vi nærmere på de enkelte spørsmålene er det likevel enkelte svar som er interessante. På spørsmålet om viktige beslutninger som regel allerede er tatt når ansatte blir involvert er gjennomsnittlig score 3,45. Ser vi nærmere på svarfordelingen har 49,69% svart 4 eller 5, altså sier seg enig eller helt enig i denne påstanden.



Figur 10 - Svarfordeling til påstanden "Når ansatte blir involvert er som regel de viktige beslutningene tatt på forhånd"

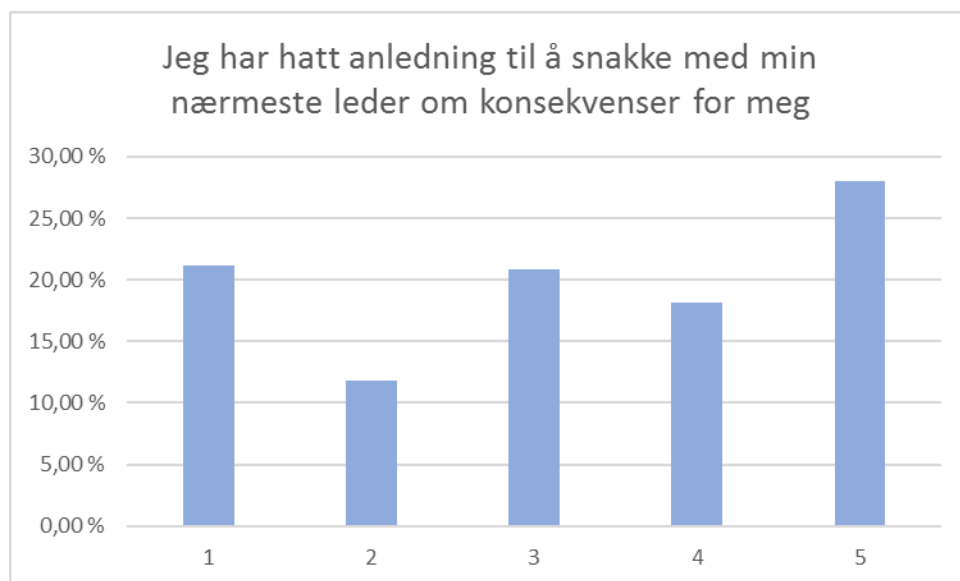
Dette er interessant funn. At halvparten av medarbeiderne i praksis oppfatter ledelsens involvering av ansatte som en pliktøvelse, en form for «skinninvolvering», er noe

urovekkende. På den ene siden kan dette tyde på at ansatte involveres for sent i prosesser til at det gir reell innflytelse. Alternativt kan det også skyldes at ansatte har urealistiske forventninger om medvirkning. Uansett er dette et funn det kan være fornuftig av ledelsen å følge opp i den videre prosessen.

Lederstøtte

Denne indeksen omhandler spørsmål om dialog mellom den ansatte og nærmeste leder under prosessen. I hvilken grad er leder tilgjengelig for spørsmål og samtaler om konsekvenser av endringsprosessen, i hvilken grad tar leder opp spørsmål som angår den enkelte ansatte, og hvor dyktig oppfattes leder til nettopp dette.

En av flere relevante påstander ansatte tar stilling til her er «*Jeg har hatt anledning til å snakke med min nærmeste leder om konsekvenser for meg*», et spørsmål som har en snittscore på 3,2. De fleste opplever dette spørsmålet som ivaretatt. Det er verdt å merke seg at 33% av de ansatte svarer 1 eller 2 og dermed da må antas ikke å ha fått tilbud om en slik samtale.



Figur 11 - Svarfordeling til påstanden "Jeg har hatt anledning til å snakke med min nærmeste leder om konsekvenser for meg"

Tatt i betraktning at undersøkelsen ble gjennomført 10 måneder etter vedtak om sammenslåing kan det være grunn til å tro at det er behov for en slik samtale. Et annet relevant spørsmålet her er «*Min nærmeste leder vet ikke noe mer enn meg om konsekvenser for meg*» som har en score på 3,24. Her svarer kun 22% seg *helt uenig* eller *uenig* i påstanden,

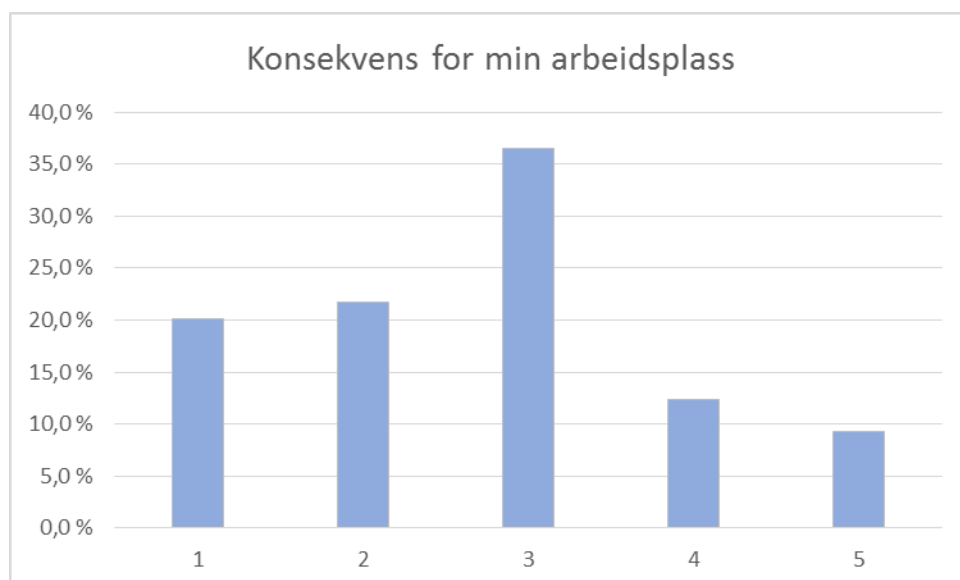
mens 40% sier seg *helt enig* eller *enig*. De fleste ansatte ser derfor ut til å ha tillit til at leder har orientert videre om all informasjon han/hun har tilgang til som er relevant for den enkelte.

Ledelse og kommunikasjon

Indeksen «Ledelse og kommunikasjon» undersøker primært i hvilken grad ledelsen inviterer til og aksepterer uenighet i prosessen. Inviterer de til dialog uten å høre på ansatte? Er det trygt å kritisere ledelsen? Har det noen verdi overhodet å diskutere med ledelsen? Dette er en av indeksene med størst positivt utslag, med en score på 3,47. Dette indikerer at ansatte opplever at organisasjonen har en kultur hvor det er rom for å være kritiske til ledelsen og at lederne åpner for en reell dialog med ansatte.

Endringskonsekvens

Det klart største utslaget er på indeksen Endringskonsekvens, med en score på 2,3. Spørsmålene her sier noe om i hvilken grad ansatte forventer at sammenslåingsprosessen vil påvirke deres stiling, deres arbeidsplass, det sosiale fellesskapet, lønn, karrieremuligheter m.m. Det er tydeligst utslag på spørsmålet om sammenslåingen vil få «*betydelige konsekvenser for forholdene ved min arbeidsstasjon/mitt arbeidsområde/kontor*».



Figur 12 - Svarfordeling på indeksen "Konsekvens for min arbeidsplass"

Det er flest som svarer nøytralt (3), men over 40% svarer 1 eller 2. Altså forventer 4 av 10 at sammenslåingen av kommunene vil ha få eller ingen konsekvenser for deres stiling og

arbeidsplass. Dette samsvarer også godt med de forventede realitetene. Alle vil oppleve en viss grad av endring i form av ny arbeidsgiver, ny arbeidsavtale og en ny organisasjonsstruktur, men samtidig vil tjenestene i all hovedsak være de samme og utøves på samme måte som tidligere. De fleste arbeidsplassene vil bli uberørt – ha samme lokalisering, stort sett samme bemanning, samme brukere og samme rammevilkår. At kun ca. 20% forventer at sammenslåingen får nevneverdig konsekvens for deres arbeidsplass anses derfor som rimelig.

8. Analyse og drøfting

For å gjøre analysen mer oversiktlig vil jeg i det etterfølgende dele analysen og min drøfting i to hovedtemaer:

1. Skiller ansattes holdning til sammenslåingsprosessen seg fra innbyggerne for øvrig?
2. I hvilken grad påvirkes ansattes holdning til sammenslåingsprosessen av kommunetilhørighet, lederansvar, kjønn, alder og utdanningsnivå?

Skiller ansattes holdning til sammenslåingsprosessen seg fra innbyggerne for øvrig?

Innbyggerundersøkelsen og folkeavstemmingene fra 2015 gir et tydelig bilde av innbyggerne i Rissa og Leksvik sine meninger om sammenslåing av de to kommunene. Samlet for de to kommunene sa 66% og 58% av innbyggerne ja i henholdsvis innbyggerundersøkelsen og folkeavstemmingen, hvor innbyggerne i Rissa var mest positive i begge. Ser vi dette i sammenheng med Johnsen og Klausen sin «tettstedsregel» er trenden her den samme. Selv om Rissa *kun* er dobbelt så stor som Leksvik fremstår det som sannsynlig at innbyggerne i Leksvik har hatt en viss frykt for å miste arbeidsplasser og tjenester til den største kommunen. Erfaringene fra deres undersøkelser stemmer imidlertid ikke fullt ut i Rissa/Leksvik. Selv om Leksvik er betydelig mindre, ikke blir kommunesenter og dermed forventes å oppnå mindre i prosessen var det lenge et flertall for sammenslåing også der. Selv om folkeavstemmingen endte helt likt mellom «ja» og «nei» tolket kommunestyret resultatet til at flertallet ønsket en sammenslåing.

Går vi i dybden på spørreundersøkelsen ser vi at også Higdem m.fl. sine funn fra «Medborgerundersøkelsen i innlandet» gjør seg gjeldende her. Et av de viktigste spørsmålene for innbyggerne i begge kommuner er hvordan de kommunale tjenestene blir påvirket av sammenslåingen, akkurat slik Rose og Pettersen (2003) også har påpekt. Det kan framstå som at dette paradoksalt nok brukes som et argument både for og mot sammenslåing, men samtidig er dette et tydelig bilde på at det viktigste for innbyggerne er de kommunale tjenestene. Det er likevel et tema det er vanskelig å forutsi utfallet av før sammenslåingen er gjennomført. Selv om mange kommuner inngår intensjonsavtaler som skal sikre samme tjenestestruktur også etter sammenslåingen har dette kun en symbolsk verdi. Formelt sett kan et til enhver tid sittende kommunestyre gjøre vedtak som overprøver slike avtaler. Og med krevende kommuneøkonomi vil dette temaet komme opp med jevne mellomrom. Da blir det

et spørsmål om i hvilken grad politikerne føler seg forpliktet av tidligere inngåtte intensjonsavtaler. Dette så vi senest i Inderøy kommune (tidligere sammenslått av kommunene Inderøy og Mosvik) hvor kommunene i intensjonsavtalen hadde garantert videreføring av både skole og eldrecenter i Mosvik. Likevel ble det startet en politisk prosess for å vurdere skolestruktur og omsorgsstruktur noen år senere.

I spørreundersøkelsen ble kommuneansatte i Rissa og Leksvik bedt om å ta stilling til påstanden «*Jeg er tilhenger av endringen*» og rangere denne på en skal fra 1 til 5, hvor 1 = helt uenig og 5 = helt enig. Dette er ikke direkte sammenlignbart med innbyggerundersøkelsen og folkeavstemmingen i kommunen ettersom spørsmålsformuleringen var noe annerledes. Isolert sett kan det stilles spørsmål om det var åpenbart for respondentene at spørsmålet gjaldt kommunesammenslåing. Det ble imidlertid i innledningen til undersøkelsen informert om at alle spørsmål skulle besvares med utgangspunkt i sammenslåingen av kommunene Rissa og Leksvik. Vi må derfor kunne forutsette at svarene på dette spørsmålet kan knyttes til kommunesammenslåingen og gir et klart uttrykk for ansattes holdning til dette.

Det gjennomsnittlig svaret for alle ansatte ble 3,35. Ser vi nærmere på svarfordelingen ser vi at mens ca. 20% har svart 1 eller 2 og er negative til sammenslåingen, har ca. 45% svart 4 eller 5. Selv om det altså er flere som er positive enn negative til endringen blant ansatte, er det en betydelig variasjon innad i respondentgruppen. Dette underbygger Jakobsen (2004) sitt syn på at kommuneansatte ikke er en direkte homogen gruppe.

Samlet ser ansatte i Rissa og Leksvik ut til å ha en svakt positiv holdning til sammenslåingsprosessen. Støtten til sammenslåing framstår i spørreundersøkelsen ikke som spesielt sterk eller aktiv, men på den andre siden tyder ikke svarene på at det utøves aktiv motstand.

Tolket med utgangspunkt i Meyer og Stensakers firedeling av ansattes reaksjon på endring ser de ansatte i Rissa/Leksvik ut til å ha en noe passiv, men positiv reaksjon på endringsprosessen. Sett ut fra Meyer og Stensakers figur (side 24) kan ansattes reaksjon i denne sammenhengen karakteriseres som «lojalitet».

Ser vi kommunene under ett, med 58% ja i folkeavstemmingen, er det ikke grunnlag for å si at det er signifikante forskjeller mellom innbyggerne samlet og kommunalt ansatte i de to kommunene. For begge gruppene er det ulike oppfatninger om sammenslåingsspørsmålet,

men gjennomsnittet er svakt positivt. Altså er det ingen tydelig forskjell i holdning til sammenslåingsprosessen mellom kommuneansatte og innbyggerne.

Årsaker til fravær av endringsmotstand blant ansatte

Ansatte er altså ikke grunnleggende motstandere av endringene eller gir samlet uttrykk for en skepsis til sammenslåingen. Det gjør det relevant å stille seg spørsmål om hvorfor det ikke er større motstand blant de ansatte? Burde vi ikke kunne forvente at de helst ønsker å beholde status quo?

Ser vi spørreundersøkelsen i lys av Rose og Pettersen (2003) er det ikke grunnlag for å si at ansatte i Rissa og Leksvik samlet har en betydelig frykt for at sammenslåingen gir risiko for at deres egen stilling blir rasjonalisert bort. Dette er imidlertid ikke overraskende. Det ble tidlig i prosessen avklart at ingen skulle miste jobben som en direkte konsekvens av prosessen. Selv om enkelte lederstillinger vil måtte slås sammen og enkelte funksjoner dermed forsvinner påvirker dette kun en marginal andel av de ansatte. Dersom det ikke hadde blitt gitt en slik garanti, ansatte hadde fryktet oppsigelser og store omveltninger, kunne situasjonen sett helt annerledes ut. Resultatene fra Rissa og Leksvik gir derfor støtte til Jakobsens (2004) nyansering av Rose og Pettersens syn. Ansatte har ingen rasjonell grunn til å frykte for sine stillinger i forbindelse med kommunesammenslåing. Dette er i de aller fleste tilfeller ikke noen reell årsak til endringsmotstand. At dette ble fastslått såpass tidlig kan også ha medvirket til at frykten for endringene i Rissa og Leksvik ser ut til å være langt mindre enn erfaringer fra for eksempel Danmark skulle tilsi. Dette ser vi også i spørreundersøkelsens indeks «Endringskonsekvens» hvor ansatte har en klar oppfatning av at sammenslåingen ikke vil medføre betydelige konsekvenser for dem personlig.

Samtidig vil det være for enkelt å påstå at stillingsvernet som er gitt i intensjonsavtalen er eneste årsak til at det er begrenset motstand mot kommunesammenslåingen blant ansatte i de to undersøkte kommunene. For å få bedre innsikt i dette må vi se svarene fra spørreundersøkelsen i sammenheng med Jakobsen og Thorsviks (2013/2014) forståelse av hvorfor motstand mot endring oppstår. De omtaler endringsmotstand som en i stor grad rasjonell handling og beskriver 10 årsaker til at motstand oppstår (disse er redegjort for i kapittel 6). Finner vi disse årsakene representert blant ansatte i Rissa/Leksvik?

En av årsakene ser vi åpenbart til stede for en andel ansatte, nemlig at «omorganiseringer krever dobbeltarbeid». Sammenslåingsprosessen i Rissa og Leksvik er som nevnt blant annet

løst gjennom opprettelse av 26 ulike arbeidsgrupper med deltakere fra begge kommuner. Med et antatt minste antall deltakere på 4 per gruppe gir dette minst 104 ansatte i arbeidsgrupper. Gruppene hadde et omfattende oppdrag med å blant annet kartlegge organisering, planer og avtaler som berørte fagområdet før de skulle prioritere og planlegge framtidig struktur. I siste fase sto arbeidsgruppene også i spissen for gjennomføring av ny struktur. Denne virksomheten må antas å ha medført en betydelig arbeidsmengde for deltakerne. Samtidig vet vi at ingen av deltakerne hadde noe frikjøp i sin stilling som følge av prosessen og at denne virksomheten dermed måtte utføres parallelt med ordinære oppgaver. I seg selv kan dette bidra til en viss endringsmotstand.

På den andre siden er det en rekke av årsakene Jakobsen og Thorsvik nevner som ikke er tilstede. En av disse ser ut til å være «frykt for det ukjente», som normalt kan oppstå som følge av dårlige erfaringer fra tidligere endringsprosesser, frykt for at endringen har store konsekvenser for den enkeltes arbeidshverdag m.m.

I spørreundersøkelsen måles dette blant annet gjennom indeksen «Tanker om endring», som måler holdning til den aktuelle endringen, men også erfaringer fra tidligere prosesser. Til påstanden «*Det har vært motstand blant de ansatte*» svarer kun 23,73% at de er enig eller helt enig i dette. Dette bekrefter at det i all hovedsak har vært lite motstand blant de ansatte. Samtidig svarer kun 15,25% at de er enig eller helt enig i påstanden om at «*Vi preges av dårlige erfaringer fra tidligere endringer*». Altså kan det se ut som at det ikke har vært grunnlag for de ansatte å «frykte de ukjente».

Dette bekreftes videre gjennom den nevnte indeksen «Endringskonsekvens» som synliggjør lave forventninger til at undersøkelsen vil få særlig negativ innvirkning på deres arbeidsforhold, innflytelse og betingelser.

Det er vanskelig å se at de andre årsakene Jakobsen og Thorsvik peker på er tilstede i nevneverdig grad. Dette henger tett sammen med at en kommunesammenslåing i størst grad vil være av politisk og administrativ art. De aller fleste kommunalt ansatte jobber med tjenesteproduksjon i skoler, barnehager, sykehjem, hjemmetjeneste, helsestasjon, legekantor m.m. Selv om tjenestestrukturen i enkelte tilfeller vil kunne endres som følge av en kommunesammenslåing, er tjenestenes lokalisering i større grad avhengig av hvor innbyggerne bor enn hvor kommunegrensen går. Dette medfører at ansatte i all hovedsak vil ha samme arbeidsoppgaver, arbeidssted, kollegaer og leder som tidligere. Dermed ligger det

ikke til rette for personlige tap, endring i sosiale miljøer, brudd på psykologisk kontrakt eller endrede maktforhold (for de ansatte).

En kan tenke seg at kommunesammenslåing vil kunne medføre tap av identitet, i den grad den for ansatte er knyttet til kommuneorganisasjonen. Det finnes imidlertid ikke forskning som sikkert sier hvordan dette påvirkes og det er for tidlig i prosessen med Rissa og Leksvik til å kunne forutsi hvordan dette vil påvirkes der.

Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen er det altså grunn til å tro at kommuneansattes holdning til kommunesammenslåing i Rissa/Leksvik i betydelig grad samsvarer med innbyggerne for øvrig. Videre ligger forholdene til rette for at en kommunesammenslåing ikke nødvendigvis trenger å resultere i aktiv motstand fra ansatte. I motsetning til andre store endringsprosesser blir ikke majoriteten av de ansatte direkte berørt. Deres arbeidshverdag vil i all hovedsak bli den samme som før, noe som bidrar til å redusere motstand fra ansatte. På den andre side kan dette faktisk også bli en utfordring for kommunene. Etersom ansatte forventer å oppleve liten grad av endring er det også krevende å skape særlig begeistring for prosessen. Ansatte kan potensielt bli likegyldig til prosessen og anse dette som noe ledelsen og politikerne jobber med, og som ikke angår dem selv. Skal kommunene unngå dette må de sørge for bred og inngående involvering slik at også ansatte får et eierskap til prosessen.

I hvilken grad påvirkes ansattes holdning til sammenslåingsprosessen av kommunetilhørighet, lederansvar, kjønn, alder og utdanningsnivå?

Et vesentlig tema i denne masteroppgaven er å undersøke eventuelle forskjeller i holdning til sammenslåingsprosessen og sammenhenger knyttet til dette.

Sammenheng mellom holdninger til prosessen og bakgrunnsvariabler

For å kunne gjøre en mer treffsikker og spesifikk analyse av problemstillingen har jeg gjennomført to regresjonsanalyser på spørreundersøkelsen. Den første analyserer sammenheng mellom de 10 indeksene i undersøkelsen og tilgjengelige bakgrunnsvariabler for å se i hvilken grad svarene påvirkes av kommunetilhørighet, lederansvar m.m.

Ved å bruke et dummysett med referansekategori har jeg målt variabelens verdi opp mot verdien av referansekategorien. Valg av referansekategori i regresjonsanalysen vil dermed kunne påvirke signifikansnivået på de andre variablene, ettersom gruppa jeg måler med en dummy (for eksempel personer med mastergrad) kan være signifikant forskjellig fra én

gruppe, men ikke en annen. Jeg har konsekvent brukt den største variabelen som referansekategori, noe som sikrer måling av eventuelle avvik fra flertallet. Dette gir følgende referanse kategorier:

- Utdanning: Bachelorgrad eller tilsvarende
- Stillingsprosent: Full stilling (100 %)
- Alder: 30 - 50 år
- Sektor: Helse

	Oppgave- motivasjon	Ledelsens holdninger	Lederstøtte	Rolleklarhet	Ledelse og kommunikasj.	Tanker om ending	Involvering	Informasjon	Endings- konsekvens	Endings- reaksjon
Mann	-0,194	-0,226	-0,305	-0,373	-0,304	-0,098	-0,112	-0,160	0,366	0,034
Rissa	0,196	0,228	0,343	0,248	0,401	0,334	0,079	0,368	-0,181	-0,012
Utd. Vgs	-0,021	-0,122	-0,194	0,053	-0,227	-0,047	-0,089	-0,127	0,024	0,032
Utd. Master	0,202	0,182	-0,008	0,058	0,093	0,039	0,182	0,250	0,345	0,067
Utd. Grunnsk.	0,131	-0,167	0,073	0,030	-0,465	-0,115	-0,095	-0,239	0,186	-0,204
Stilling høy	-0,153	-0,193	-0,009	-0,065	-0,029	-0,093	-0,132	0,006	-0,103	-0,151
Stilling lav	-0,104	0,073	0,174	0,016	0,202	0,037	0,097	0,148	-0,053	0,014
Lederans.	0,277	0,509	0,573	0,213	0,594	0,236	0,442	0,431	0,406	0,195
Alder under 30	0,126	0,077	0,232	0,110	0,165	-0,125	0,127	-0,037	0,186	-0,080
Alder over 50	-0,008	0,066	0,141	0,007	-0,078	0,132	-0,006	0,092	-0,085	-0,008
Sektor adm.	-0,089	-0,150	-0,081	-0,183	0,068	0,166	-0,169	-0,286	-0,293	0,118
Sektor oppvekst	0,000	-0,057	-0,254	0,108	0,175	0,000	0,039	0,101	-0,389	-0,099
Sektor teknisk	-0,395	-0,267	-0,034	-0,212	-0,044	0,014	0,100	-0,021	0,143	-0,086
Konstant	3,164	3,065	3,042	3,294	3,173	3,029	2,944	2,781	2,427	3,465
R2	0,079	0,084	0,108	0,039	0,108	0,077	0,058	0,082	0,059	0,050

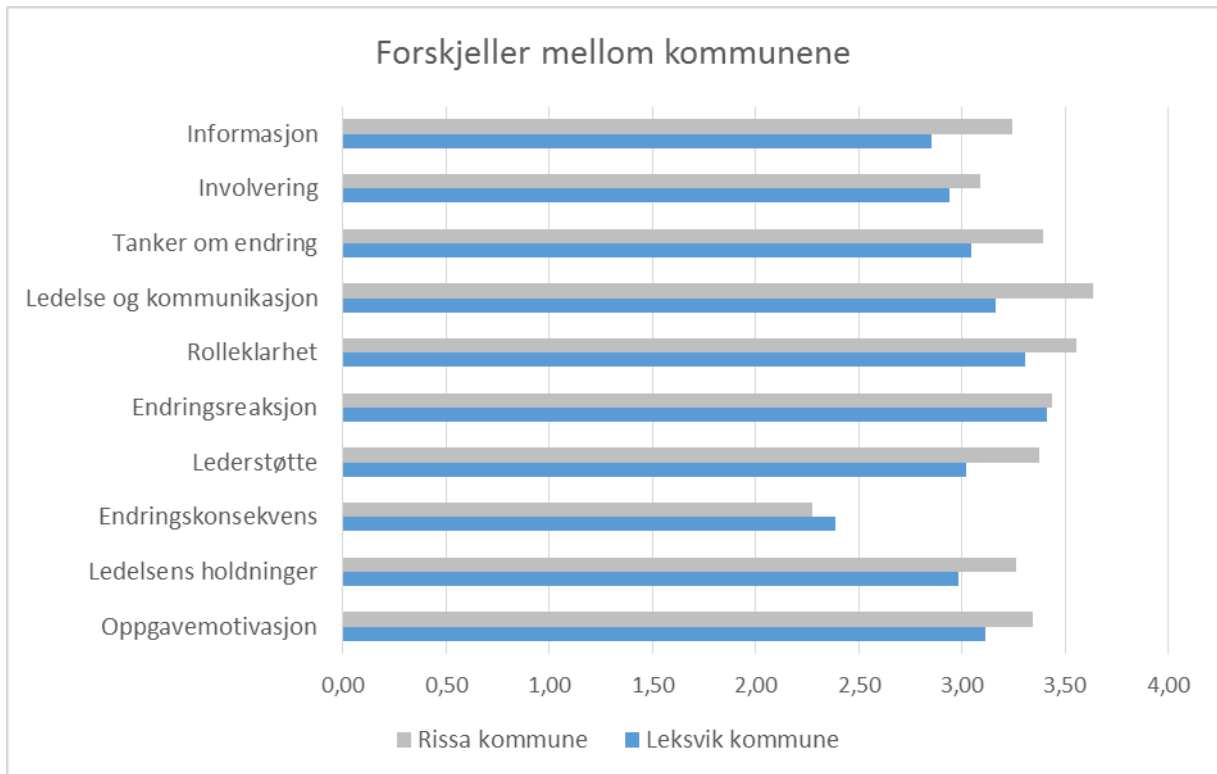
Tabell 1 - Regresjonsanalyse 1

Tall uthevet i fet skrift er statistisk signifikante på .05-nivå.

Det er spesielt to områder som utpeker seg med gjennomgående signifikant sammenheng, nemlig *kommunetilhørighet* og *lederansvar*.

Kommunetilhørighet

Ser vi nærmere på de to kommunene er det tydelig forskjell på noen av indeksene.



Figur 13 - Forskjell mellom kommunene på spørreundersøkelsens 10 indekser

Gjennomgående ser vi at Rissa har høyere score på de fleste indeksene. Regresjonsanalysen viser at med unntak av indeksene involvering, endringskonsekvens og endringsreaksjon scorer ansatte i Rissa signifikant høyere enn ansatte i Leksvik.

En av de viktigste indeksene for problemstillingen i oppgaven er «Tanker om endring». Denne gir både et uttrykk for holdninger til den pågående sammenslåingsprosessen, men gir også uttrykk for i hvilken grad man preges av gode eller dårlige erfaringer fra tidligere endringsprosesser. Johannsen og Klaussens (2006) sin «tettstedsregel» tilsier at innbyggerne i Rissa, som den største kommunen, vil være mer positive til en sammenslåing enn innbyggere i Leksvik. Dette ble bekreftet både gjennom innbyggerundersøkelsen og folkeavstemmingen i 2015. Regresjonsanalysen viser at dette også er tilfelle blant de ansatte. Ansatte i Rissa scorer signifikant høyere på indeksen «Tanker om endring», noe som indikerer at de er mer positive til sammenslåingen enn ansatte i Leksvik.

Denne analysen gir ingen klare svar på hvorfor ansatte i den største kommunen ser ut til å være mer positiv både til selve sammenslåingen og gjennomføringen av prosessen. Det er imidlertid relevant å se dette i sammenheng med Meyer og Stensaker (2011) sitt fokus på betydningen av endringskapasitet, i form av evne til å gjennomføre endringsprosessen parallelt med ordinær tjenesteproduksjon. Selv om rådmannen i Rissa ble valgt som prosjektleder for prosessen må vi forvente at arbeidsbyrden i prosessen deles omtrent likt mellom de to kommunene. Dette synliggjøres blant annet gjennom i utgangspunktet lik deltakelse fra begge kommunene i arbeidsgrupper og styrende organer. Dette anses også for å være et viktig prinsipp for å sikre likeverdighet mellom partene i sammenslåingen. Gitt at arbeidsmengden på de to kommunene blir omtrentlig lik må vi kunne forvente at prosessen blir mer krevende for Leksvik. Med omtrent halvparten så mange ansatte og ressurser tilgjengelig vil de ikke kunne ha like stor endringskapasitet som Rissa, i form av kapasitet til å gjennomføre alle aktiviteter i prosessen i tillegg til ordinær drift. Lavere endringskapasitet og gjennomføringskraft i prosessen kan dermed tenkes å bidra til at ansatte i Leksvik er noe mindre positive til sammenslåingsprosessen enn ansatte i Rissa. Samtidig må det påpekes at det kunne blitt oppfattet negativt og kontroversielt dersom man *ikke* la opp til likeverdighet i arbeidsgruppene og prosessen for øvrig. At Rissa skulle bidratt med et tydelig flertall av medlemmer i arbeidsgruppene ville derfor heller ikke vært en god løsning. Analysen kan imidlertid tyde på at det er viktig at den største kommunen er tålmodig med den minste og bidrar til at begge kommunene har tilstrekkelige med kapasitet til både å kunne videreføre ordinær drift og tjenesteproduksjon, samtidig som at de har ressurser nok til å delta som en likeverdige parter i sammenslåingsprosessen.

Ansatte i Rissa gir også bedre tilbakemeldinger på ledelse av prosessen. Både for indeksene «Ledelsens holdninger», «Lederstøtte» og «Ledelse og kommunikasjon» har ansatte i Rissa gitt en signifikant høyere score. Det er imidlertid ikke noe av litteraturen som er gjennomgått i forbindelse med oppgaven som gir støtte til at større arbeidsgivere (her kommuner) i seg selv bidrar til bedre ledelse. Årsaken til dette utslaget er ikke undersøkt nærmere, men en potensiell årsak kan være større endringskapasitet, som nevnt i foregående avsnitt.

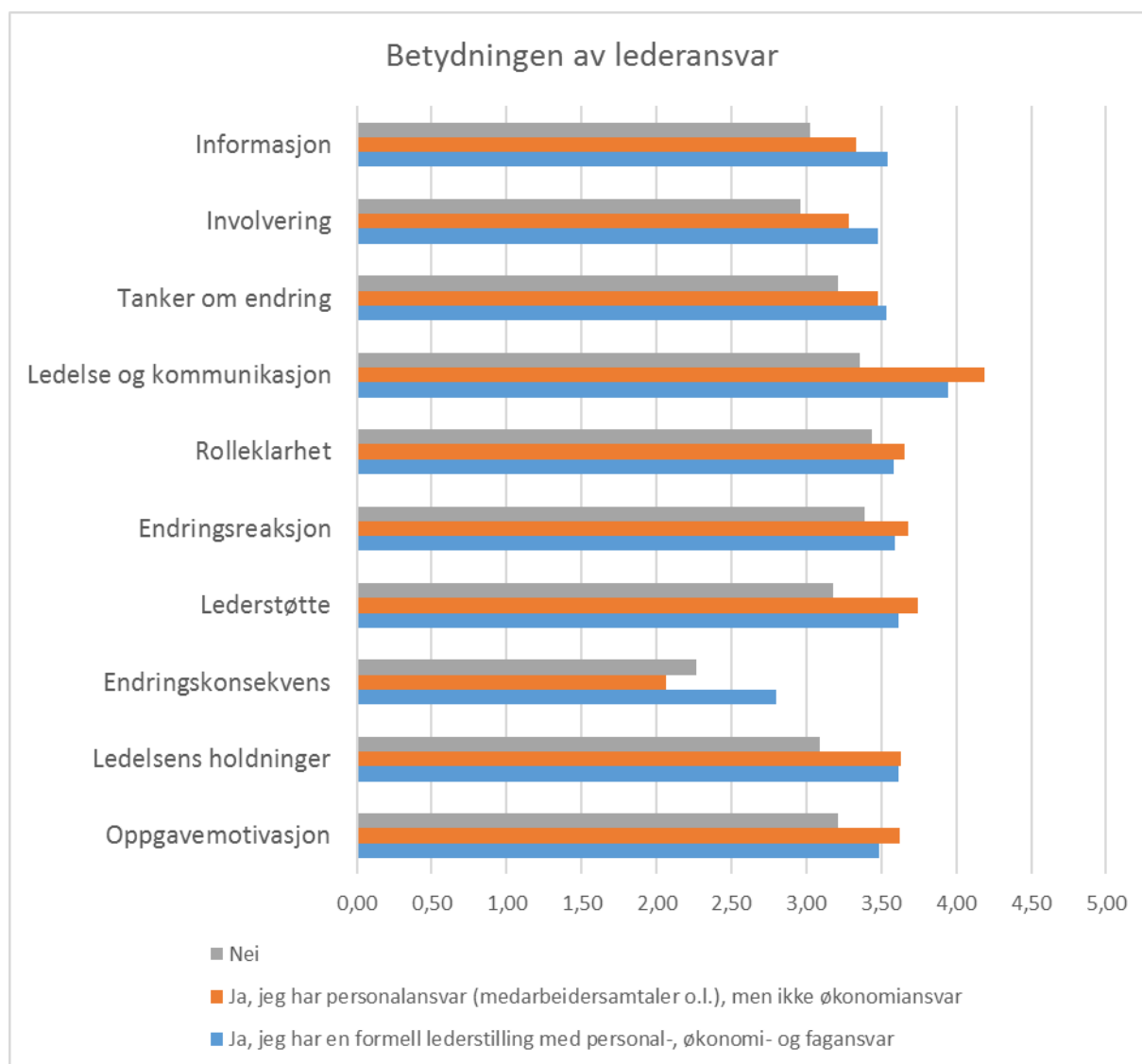
At kommunene skiller seg fra hverandre på indeksene «Ledelse og kommunikasjon» og «Informasjon» er uansett noe overraskende. I utgangspunktet skulle ledere i begge kommunene ha like gode forutsetninger for å kommunisere med sine ansatte om sammenslåingen og informere om prosessen. Det er derfor grunn til å tro at det er andre kommunespesifikke forhold som spiller inn her. Det kan for eksempel påvirkes av hvordan

lederne i de ulike kommunene kommuniserer til sine ansatte om endringen og hvilke forventninger de selv kommuniserer at de har til prosessen. Også her kan kommunens samlede endringskapasitet spille inn.

For å lykkes med sammenslåingsprosessen vil det være viktig å oppnå samme entusiasme, engasjement og lojalitet til prosessen i begge kommunene. Det hjelper lite om ansatte i den største kommunen har stor tro på prosjektet og lojalt gjennomfører alle endringstiltak dersom ansatte i den minste kommunen er mer likegyldige og opplever at de ikke har fått nok informasjon eller er tilstrekkelig involvert. I dette perspektivet kan resultatene tyde på at kommunene må bruke mer ressurser på prosessen i Leksvik for å oppnå samme resultat som i Rissa. Det er også et forhold andre kommuner som skal inn i sammenslåingsprosess bør være observant på. Lederne i den minste kommunen bør være forberedt på å jobber mer med involvering og forankring av prosessen, gi minst like god og mye informasjon som i den andre kommunen og ikke minst prioritere utøvelse av endringsledelse gjennom hele prosessen.

Betydningen av lederansvar

Allerede i en enkel analyse av de ulike ledernivåenes svar på hver enkelt indeks ser vi at det er forskjeller mellom de som har lederansvar og «ordinære» ansatte. På de aller fleste områdene har lederne i gjennomsnitt gitt en høyere score enn ansatte.



Figur 14 - Forskjell mellom ledere og ansatte på spørreundersøkelsens 10 indekser

Dette blir enda tydeligere når vi ser på regresjonsanalysen. Der er respondenter med formell lederstilling og respondenter med kun personalansvar slått sammen til en gruppe. Dette gjør det enklere å gjennomføre analysen og gir tydeligere svar på om lederansvar påvirker holdninger og adferd i en kommunesammenslåing. For å utelukke eventuelle variasjoner mellom ledernivåene kjørte jeg også en analyse som kun målte respondenter med en formell lederrolle, men dette ga ingen endring i analysens forklaringskraft.

Analysen viser at med unntak for indeksen rolleklarhet svarer ledere signifikant høyere enn andre ansatte på alle områder i undersøkelsen. Dette gir et klart inntrykk av at det å ha lederansvar gjør ansatte mer positiv til endringen på nær sagt alle parametere.

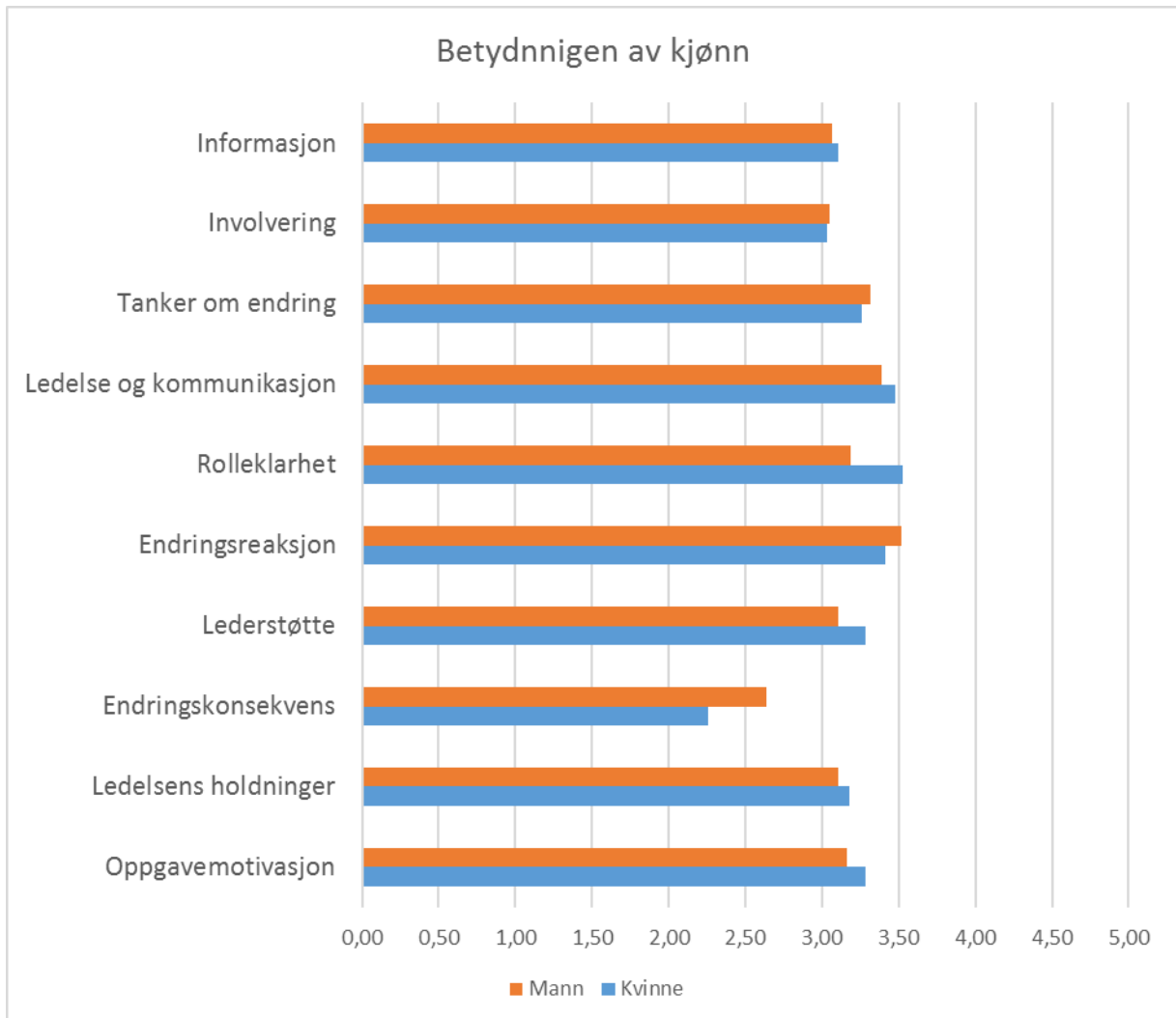
Også dette er interessant sett i lys av Jakobsen og Thorsvik (2013) sine 10 potensielle årsaker til endringsmotstand. Lederne har sannsynligvis bedre tilgang på informasjon og innsikt i prosessen enn andre ansatte, og forventes slik sett i enda mindre grad å «frykte det ukjente». På den andre siden vil det i en sammenslått kommune være behov for færre ledere enn i dag. Et ikke uvesentlig antall ledere må derfor forvente å få endret sin stilling og sitt ansvarsområde. For mange vil dette kunne oppleves som en «brudd på psykologisk kontrakt» og de forventningene den enkelte hadde ved tiltredelse, både med tanke på karrieremuligheter, ansvarsgrad og mulighet for makt og påvirkning. I praksis vil dette kunne medføre et faktisk personlig tap for den enkelte. Potensielle karriereløp kan forsvinne og muligheten til potensiell personlig utvikling og økt inntekt kan bli redusert. Det vil også endre maktforholdet og den symbolske ordenen. Med bare én rådmann og ny organisering vil enkelte plasseres organisatorisk «lenger unna» rådmannen og potensielt miste både formell og uformell innflytelse.

Dette ser imidlertid ikke ut til å påvirke lederne i Rissa og Leksvik, som tvert imot ser ut til å ha en mer positiv holdning til sammenslåingsprosessen enn andre ansatte. En kan tenke seg at dette kan ha sammenheng med grad av innsikt i bakgrunnen for sammenslåingen, men dette er ikke undersøkt nærmere.

Denne sammenhengen vil uansett være viktig å være oppmerksom på, både for Rissa/Leksvik og andre kommuner som skal inn i sammenslåingsprosess. Prosjektleder og kommunens øverste ledelse vil i stor grad forholde seg til lederne på neste nivå («mellomlederne») som rådgivere og sparringspartnere i en stor endringsprosess. At ledere gjennomgående er mer positivt innstilte til selve endringen og mer tilfreds med informasjon, involvering i prosessen kan potensielt gi toppledelsen et inntrykk av at organisasjonen er mer endringsvillig og mer tilfreds med prosessen enn det som faktisk er tilfelle. Det er derfor avgjørende å supplere dette med tilbakemeldinger fra tillitsvalgte eller andre ansatte underveis, slik at det ikke fattes beslutninger på et feilaktig grunnlag.

Andre forklaringsvariabler

I utgangspunktet skulle en tro at holdning til-, og opplevelse av, sammenslåingsprosesser er kjønnsnøytralt. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at dette ikke fullt ut er tilfelle i Rissa og Leksvik.



Figur 15 - Forskjell mellom kjønn på spørreundersøkelsens 10 indekser

Regresjonsanalysen viser at mannlige ansatte har signifikant lavere score på blant annet indeksen «lederstøtte». Indeksen omhandler hvordan den ansatte opplever at sin nærmeste leder har gitt muligheter for dialog underveis i prosessen om hvilke konsekvenser dette har for den ansatte og i hvilken grad leder oppleves å ivareta ansattes interesser i prosessen. Det må i utgangspunktet kunne forutsettes at ledere i de to kommunene behandler ansatte likt, uavhengig av kjønn. Gitt denne forutsetningen kan resultatene tyde på at menn har større forventninger til oppfølging og direkte dialog med sin leder i endringsprosessen enn kvinner.

Analysen viser også at menn i gjennomsnitt har en høyere score på indeksen «Endringskonsekvens». Det betyr at menn har forventer at sammenslåingen vil ha større konsekvens for deres stilling og arbeidsforhold, enn kvinner gjør. Kjønnbalansen blant kommunale ansatte varierer betydelig mellom de ulike sektorene, og det er mulig å tenke seg at disse utslagene skyldes at det er en forholdsvis større andel menn i for eksempel administrasjon enn i pleie og omsorg. Administrativt ansatte forventes å bli berørt i større grad enn andre sektorer, noe som i så fall forklarer et slikt utslag.

For å undersøke dette nærmere har jeg gjennomført samspillsledd med kjønn og sektor inkludert i analysene. Svarene ga ingen signifikante sammenhenger og jeg har derfor valgt å ikke rapportere disse resultatene nærmere i oppgaven.

Dette indikerer at forskjellene mellom menn og kvinner er uavhengig av hvilken sektor de er ansatt i. Svarene viser dermed at mannlige ansatte i Rissa/Leksvik er mindre tilfreds med ledelsens støtte i prosessen og frykter at sammenslåingen vil få større konsekvenser enn kvinnelige ansatte.

Det vil være utradisjonelt og i enkelte tilfeller kontroversielt av ledelsen å bruke mer ressurser og oppmerksomhet på menn enn kvinner i en slik prosess. Det kan likevel være fornuftig å være observant på fenomenet for å kunne forebygge eventuelle negative reaksjoner.

For variablene utdanningsnivå, stillingsstørrelse og alder er det få signifikante forskjeller. Disse resultatene beskrives derfor ikke nærmere. Min hypotese om at godt voksne ansatte er mer skeptisk til sammenslåing enn sine yngre kollegaer er dermed avkreftet.

Sammenheng mellom de ulike variablene i undersøkelsen

I den andre regresjonsanalysen har jeg brukt de fire variabelsettene som gav statistisk signifikante resultater i den første analysen som kontrollvariabler, og analysert indeksene opp mot hverandre.

Denne analysen har høyere forklaringskraft enn den første analysen, og gir interessante funn på hvorfor ansatte er positiv eller negativ til endring.

	Oppgave-motivasjon	Ledelsens holdninger	Lederstøtte	Rolleklarhet	Ledelse og kommunikasjon	Tanker om endring	Involvering	Informasjon	Endrings-konsekvens	Endrings-reaksjon
Mann	-0,061	0,003	-0,006	-0,127	-0,040	0,037	0,017	0,038	0,249	0,097
Rissa	0,116	-0,079	0,096	-0,070	0,094	0,161	-0,133	0,103	0,035	-0,027
Lederansv	0,058	0,062	0,188	-0,174	0,039	0,112	0,066	0,035	0,406	0,177
Sektor adm.	0,065	-0,032	-0,044	-0,250	0,295	0,228	-0,017	-0,286	-0,213	0,111
Sektor oppvekst	-0,049	0,080	-0,331	0,045	0,187	-0,026	0,029	0,028	-0,343	-0,095
Sektor teknisk	-0,193	-0,052	0,062	-0,060	-0,008	0,133	0,164	-0,013	0,101	-0,035
Oppgave-motivasjon		0,266	-0,037	0,251	0,199	-0,114	0,171	-0,058	-0,098	0,066
Ledelsens holdninger	0,209		0,150	0,110	0,312	0,072	0,029	0,190	0,215	0,036
Lederstøtte	-0,026	0,134		0,216	0,335	-0,030	0,029	0,117	0,017	0,004
Rolleklarhet	0,195	0,109	0,239		0,166	0,193	0,003	0,023	-0,336	0,043
Ledelse og kom.	0,128	0,256	0,306	0,137		0,030	0,201	0,068	-0,059	-0,025
Tanker om endring	-0,092	0,074	-0,035	0,200	0,038		-0,074	0,371	-0,164	0,127
Involvering	0,127	0,027	0,030	0,003	0,231	-0,068		0,380	0,285	0,033
Informasjon	-0,038	0,158	0,109	0,019	0,069	0,299	0,334		-0,162	-0,060
Endrings-konsekvens	-0,028	0,080	0,007	-0,125	-0,026	-0,059	0,111	-0,072		-0,019
Endrings-reaksjon	0,084	0,059	0,007	0,071	-0,049	0,201	0,057	-0,119	-0,082	
Konstant	1,351	-0,580	0,680	0,526	-0,780	1,327	0,389	0,121	3,700	2,737
R2	0,460	0,615	0,560	0,575	0,687	0,382	0,476	0,565	0,165	0,088

Tabell 2 - Regresjonsanalyse 2

Tall uthevet i fet skrift er statistisk signifikante på .05-nivå.

Jeg har kjørt korrelasjoner for alle variablene i analysene for å undersøke multikollinearitet. Korrelasjonene viser at alle holdningsvariablene korrelerer med hverandre og i noen få tilfeller over 0.60. Ideelt sett skulle jeg ha kunnet gjennomføre ytterligere testing av ulike modeller for å kunne utelukke at vi har å gjøre med multikollinearitet. Jeg har dessverre ikke hatt anledning til dette innenfor den tidsrammen jeg har hatt til rådighet for denne oppgaven. Korrelasjonsanalysen finnes imidlertid som vedlegg 4 til oppgaven.

Det tydeligste funnet i denne regresjonsanalysen knytter seg til betydningen av ledelse. Analysen viser nemlig en signifikant sammenheng mellom de ulike indeksene som berører nettopp ledelse. De som har svart høyt på «Ledelsens holdninger» har gjerne også gitt god score på «Lederstøtte» og «Ledelse og kommunikasjon». Ansatte tenderer altså til å ha en helhetlig oppfatning om det ledelsen foretar seg i prosessen.

Et annet interessant moment er at dette også gir en positiv effekt på andre variabler. Ansatte som er godt tilfredse med ledelsen er for eksempel også mer fornøyd med informasjonen som er gitt og opplever seg mer involvert enn andre. Dette understreker betydningen av god endringsledelse i hele prosessen. Dette bekrefter at Saksvik m.fl. (2008) sine funn i undersøkelsen «Sunne omstillingsprosesser» stemmer også i Rissa/Leksvik, nemlig at hvordan ledere med personalansvar håndterer prosessen har stor betydning for ansattes holdning til- og reaksjon på prosessen. Ansatte som svarer positivt på ledelsesindeksene har samtidig en forventning til at endringene vil ha en større konsekvens for seg og sin stilling enn andre. Om dette skyldes bedre informasjon, bedre forståelse for konsekvensene eller en overvurdering av endringens betydning er ikke undersøkt nærmere.

Sammenhengen mellom ledelse og informasjon går også den andre veien. Ansatte som får tilstrekkelig informasjon og opplever seg godt involvert har også en mer positiv holdning til lederne og er med fornøyd med ledernes håndtering av prosessen. Det kan tyde på at ansatte ser på det å sørge for god informasjon som en viktig del av lederrollen, eller at god informasjon og involvering gir en større forståelse for utøvelsen av ledelse.

9. Konklusjon

I skrivende stund er det for tidlig å kunne vurdere om sammenslåingsprosessen i Rissa/Leksvik kan kategoriseres som vellykket, selv om prosessen ser ut til å være godt i rute.

Den nye Indre Fosen kommune etableres formelt 1. januar 2018 og først en tid etter dette vil det være mulig å gjøre en reell evaluering av prosessen. Ut i fra den gjennomførte spørreundersøkelsen synes imidlertid helt klart at mye avhenger av lederne i kommunen og hvordan de lykkes med informasjon og involvering.

Sammenligningen av innbyggerundersøkelser, folkeavstemminger og undersøkelsen blant ansatte i de to kommunene viser at det ikke er noen tydelig forskjell i holdning til kommunesammenslåing blant ansatte og innbyggere. Ansatte er samlet sett svakt positive til endringen og kan tendere til å framstå noe likegyldig. Mangelen på motstand skyldes trolig at majoriteten av de ansatte ikke vil bli direkte berørt av endringen. Intensjonsavtalen sikrer at ingen skal sies opp som følge av prosessen og de aller fleste vil beholde ansvar, arbeidsoppgaver, arbeidssted og kollegaer som de har i dag. At endringen ikke utløser motstand er selvfølgelig positivt for kommunene. Samtidig viser det at det krever mye innsats og energi fra kommunene å skape engasjement og aller helst entusiasme og begeistring blant de ansatte i prosessen. Skal de lykkes med dette må det brukes tilstrekkelig tid og ressurser på involvering av ansatte – i hele organisasjonen.

Ansatte ser ut til å være mindre positive til sammenslåingsprosessen enn ledere. Og ansatte i den største kommunen er mer positive til sammenslåingen enn ansatte i den minste, helt i tråd med min hypotese i forkant av oppgaven. Min hypotese om at holdning til endringsprosessen er uavhengig av kjønn viste seg imidlertid ikke å stemme, menn er nemlig noe mer skeptiske enn kvinner. Alder ser imidlertid ikke ut til å ha noen innvirkning på holdning til sammenslåingen, også der var min hypotese feil.

På bakgrunn av mine undersøkelser av sammenslåingsprosessen i Rissa og Leksvik mener jeg å ha dekning for å kunne komme med 5 råd til kommuner i sammenslåingsprosess:

1. God kompetanse i endringsledelse og tilstrekkelig lederressurser er avgjørende

Resultatene i denne undersøkelsen understreker hvor stor betydning god ledelse har for en vellykket prosess. At god ledelse er viktig kommer neppe som en overraskelse på hverken rådmenn eller prosjektledere, men er samtidig fort gjort å glemme i en hektisk hverdag med kontinuerlige prioriteringer. I realiteten er det nesten vanskelig å sette av *for mye* ressurser til ledelse eller å informere *for mye* i en slik prosess. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at ulike grupper, også med tanke på utdanningsnivå, har behov for informasjon på forskjellig nivå og tolker denne ulikt. Informasjonen må tilpasses målgruppen, og ledelsen må ta hensyn til at kommunen har en svært sammensatt gruppe ansatte.

2. Forskjell i størrelse mellom kommunene har betydning for prosessen - den største kommunen må være tålmodig og ydmyk.

Basert på prosessen i Rissa/Leksvik ser ansatte i den største kommunen ut til å være gjennomgående mer positive til prosessen. Til tross for lik deltakelse i arbeidsgrupper og styrende organer er ikke ansatte i den minste kommunen like tilfreds med involveringen eller ledelsen av prosessen. For å oppnå samme involvering og opplysningsnivå i begge kommuner må det brukes mer tid og ressurser på prosessen i den minste kommunen enn den største. Det forutsetter samtidig at den største kommunen er tålmodig, ikke går for raskt fram og er ydmyk for at de har tilgang til større ressurser til å lede og gjennomføre prosessen.

3. Selv om sammenslåingen møter lite motstand blant de ansatte, kan det være krevende å skape engasjement og begeistring.

Ansatte ser ikke ut til å yte nevneverdig motstand mot selve sammenslåingen. Mangelen på motstand kan samtidig bidra til lite engasjement, en viss likegyldighet og en oppfatning at dette er noe som først og fremst angår ledelsen. Dersom gevinstene med en såpass kompleks og krevende endringsprosess som kommunesammenslåing skal kunne realiseres forutsetter det at også ansatte forstår formålet med prosessen og engasjerer seg i å skape en ny og bedre kommune. Selv om majoriteten av de ansatte ikke blir direkte berørt ligger det et stort potensial og endringskraft i ansattes engasjement. Det er derfor fornuftig å jobbe aktivt med å engasjere ansatte på hver enkelt arbeidsplass – også ut over deltakelse i arbeidsgrupper m.m.

4. At ledere og deltakere i arbeidsgrupper opplever god involvering er ingen garanti for at resten av organisasjonen opplever seg tilstrekkelig involvert.

Undersøkelsen viser at ledere gjennomgående er mer positive til prosessen, informasjon og involvering. Dette kan potensielt gi prosjektledelsen et inntrykk av at organisasjonen er mer endringsvillig og tilfreds med prosessen enn det som faktisk er tilfelle. Det er derfor viktig å sikre tilbakemeldinger underveis fra ansatte som ikke er direkte involvert i endringsprosessen. Dette gir et mer helhetlig og riktig bilde av hvordan endringsprosessen blir oppfattet i organisasjonen, og er en viktig del av beslutningsgrunnlaget når den videre prosessen skal kartlegges.

5. Vellykket kommunesammenslåing forutsetter god endringskapasitet.

Når to eller flere kommuner skal slås sammen står de ikke bare ovenfor en kompleks sammenslåingsprosess hvor to sett organisasjonskultur, rutiner, reglement, struktur m.m. skal smeltes sammen. De skal også gjennomføre dette samtidig som at alle tjenester skal produseres som normalt gjennom hele endringsprosessen. Sammenslåingen skal ikke gå utover innbyggernes tjenester, lokaldemokratiet eller rettsikkerheten i saksbehandling. Ledelse, involvering og informasjon har vist seg å være avgjørende for en vellykket prosess. Samtidig har kommunale ledere ofte en krevende arbeidssituasjon med mange oppgaver, også i en normalsituasjon før sammenslåing. Det kan ikke forventes at lederne skal bruke store ressurser på involvering og informasjon og samtidig klare å utføre alle sin ordinære oppgaver som før. Nettopp derfor er det viktig å sette av tilstrekkelig med ressurser til prosjektet slik kommunene har endringskapasitet nok til å lykkes med sammenslåingen.

10. Kilder

- Brandtzæg, Bent A. m.fl. (2016). *Gode grep på veien til en ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger*. Bø: Telemarksforskning og Deloitte.
- Distriktssenteret. *Å bygge en ny kommune, erfaringer fra den danske kommunereformen 2004 – 2007*. Rapport fra Distriktssenteret, 14.10.2015.
- Dyrkorn, Kristian m.fl. (2015). *Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger. Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser*. Oslo: Deloitte / KS FoU.
- Higdem, Ulla, Lesjø Jon Helge m.fl. *Større kommuner og fylker?* Fagbladet, samfunn og økonomi 1-2016
- Indre Fosen kommune (2016). *Prosjektbeskrivelse – Vi bygger en ny kommune*. Rissa og Leksvik.
- Jakobsen, Dag Ingvar (2004). *Holdninger til endringer i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen*. NST nr. 2/2004.
- Jakobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene (red.) (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget
- Meklin, Pentti og Pekola-Sjöblom, Marianne (red.) (2013). *Forskarperspektiv på kommun- og servicestrukturen i Finland*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund
- Meyer, Christine B. og Stensaker, Inger G. (2011). *Endringskapasitet*. Oslo: Fagbokforlaget
- Ledang, Martin Stula (2015). *Borte bra, men hjemme best? Kommunalt ansattes perspektiver og forventninger til kommunesammenslåing*. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Nguyen, Han og Kleiner, Brian H. (2003). *The effective management of mergers*. Leadership & Organization Development Journal, Vol. 24.
- Nyeng, Geir Are m.fl. (2015). *Utredning av storkommunealternativet – Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storffjord, Tromsø*. Trondheim: PwC, Stiftelsen Telemarksforskning og Burson Marsteller.

- Rissa kommune (2014). *Utredning av kommunesammenslåing*. Rissa og Leksvik.
- Rissa kommune (2015). *Tidsplan for sammenslåing av Rissa og Leksvik*. Rissa og Leksvik.
- Rissa kommune (2016). *Kommunikasjonsplan for utviklingen av Indre Fosen kommune*. Rissa og Leksvik.
- Rissa kommune (2017). *Oppvekstsektorens nyhetsbrev i Indre Fosen, februar og april 2017*. Rissa og Leksvik.
- Rissa kommune (2016/2017). *Nyhetsbrev for ansatte i kommunene Rissa og Leksvik (utgavene mai, juni, juli, okt., nov. og des. 2017 samt febr. og apr. 2017)*. Rissa og Leksvik.
- Rose, Lawrence E. og Pettersen, Per Arnt (2003). *Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?* NST nr. 3/2003.
- Sunde, Henning og Brandtzæg, Bent A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Bø: Asplan Viak / Telemarksforskning

11. Vedlegg

Vedlegg 1: Gjennomført spørreundersøkelse



Alle svar

Survey Title: Indre Fosen kommune - undersøkelse av endringsprosessen

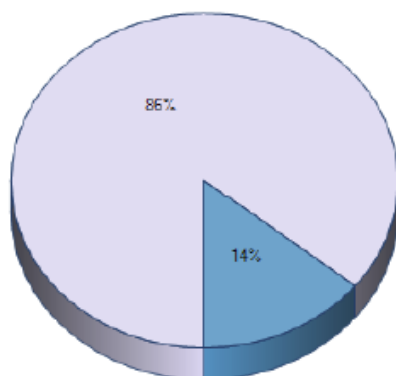
Survey Properties:

Total Respondents: 520
Survey Status: Open
Launched Date: 07.07.2016
Closed Date: 25.10.2016

Responses By Question Analysis:

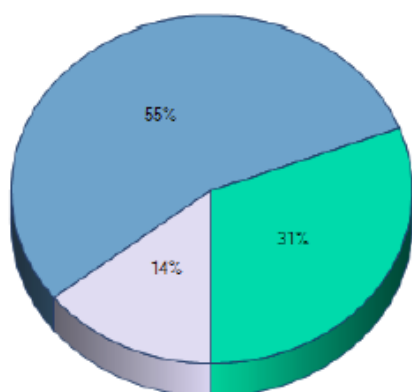
Bakgrunnsinformasjon

2. Kjønn



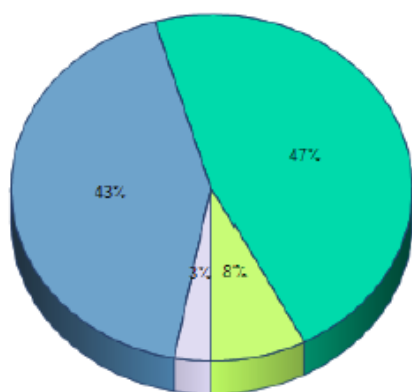
	Response Total	Response Percent
Kvinne	406	86%
Mann	67	14%
Total Respondents	473	
(skipped this question)	47	

3. Din alder



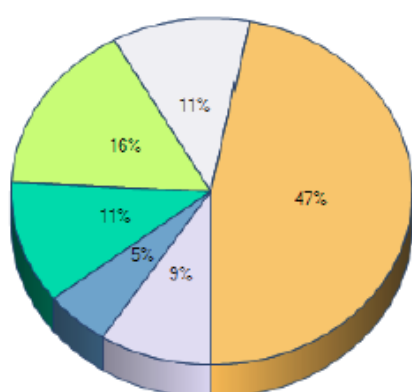
	Response Total	Response Percent
Under 30 år	68	14%
31 - 50 år	259	55%
51 år eller eldre	146	31%
Total Respondents (skipped this question)	473	47

4. Din høyeste fullførte utdanning (Utdanningsnivå):



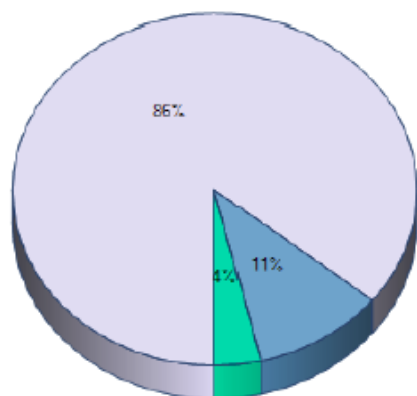
	Response Total	Response Percent
Grunnskole	14	3%
Videregående opplæring	202	43%
Bachelorgrad/cand.mag.grad - eller tilsvarende	223	47%
Mastergrad/hovedfag eller høyere	36	8%
Total Respondents (skipped this question)	475	45

5. Din faste avtalte stillingsstørrelse:



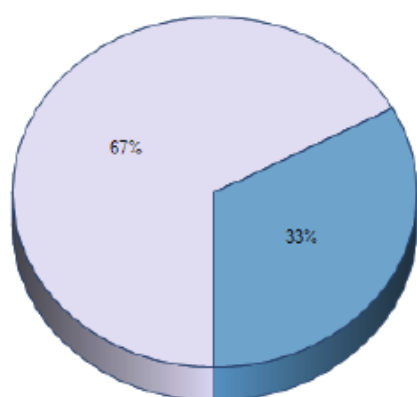
	Response Total	Response Percent
Mindre enn 20 prosent	43	9%
21 - 40 prosent	25	5%
41 - 60 prosent	54	11%
61 - 80 prosent	76	16%
81 - 99 prosent	52	11%
100 prosent	222	47%
Total Respondents (skipped this question)	472	48

6. Har du lederansvar?



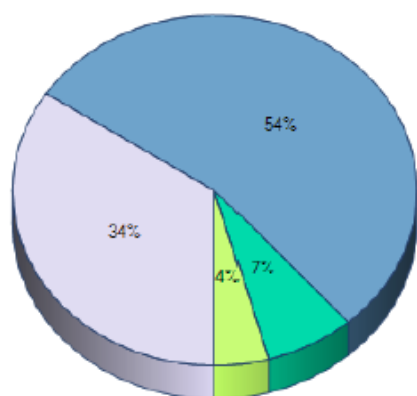
Response	Response Total	Response Percent
Nei	405	86%
Ja, jeg har en formell lederstilling med personal-, økonomi- og fagansvar	50	11%
Ja, jeg har personalansvar (medarbeidersamtaler o.l.), men ikke økonomiansvar	17	4%
Total Respondents	472	
(skipped this question)	48	

7. Hvilken kommune er du ansatt i?



Response	Response Total	Response Percent
Rissa kommune	317	67%
Leksvik kommune	156	33%
Total Respondents	473	
(skipped this question)	47	

8. Hvilken sektor tilhører din stilling:



Response	Response Total	Response Percent
Oppvekst og kultur	162	34%
Helse og omsorg	256	54%
Teknikk, plan, landbruk og miljø	34	7%
Administrasjon og interne tjenester	20	4%
Total Respondents	472	
(skipped this question)	48	

9. Oppgavemotivasjon

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Ledelsen viser liten interesse for det de ansatte kan og vet	27,68% (116)	23,39% (98)	25,3% (106)	16,71% (70)	6,92% (29)	419	2,52
Avdelingens / virksomhetens kultur blir ivaretatt	6,81% (28)	14,6% (60)	31,87% (131)	32,36% (133)	14,36% (59)	411	3,33
Alle tradisjoner her i avdelingen / virksomheten brytes nå brutalt	42,01% (171)	24,08% (98)	25,06% (102)	6,14% (25)	2,7% (11)	407	2,03

Vi får endelig ryddet opp i noen dårlige vaner avdelingen / virksomheten har lagt seg til	26,49% (107)	20,05% (81)	37,87% (153)	10,15% (41)	5,45% (22)	404	2,48
Vi har en åpen diskusjon om hvilke tradisjoner eller gjøremåter vi vil endre og hvilke vi vil beholde	15,06% (61)	15,31% (62)	36,3% (147)	17,04% (69)	16,3% (66)	405	3,04
Total Respondents						419	

10. Ledelsens holdninger

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Ledelsen har tatt hensyn til at folk reagerer forskjellig	8,9% (34)	13,35% (51)	37,96% (145)	26,44% (101)	13,35% (51)	382	3,22
Ledelsen har prøvd å få fram alle syn	10,55% (40)	13,98% (53)	42,48% (161)	21,64% (82)	11,35% (43)	379	3,09
Ledelsen lytter for mye til de som liker å ta ordet	11,44% (43)	17,82% (67)	40,69% (153)	21,81% (82)	8,24% (31)	376	2,98
Det er en bestemt gruppe som får igjennom sitt på bekostning av andre grupper	16,4% (61)	19,35% (72)	37,9% (141)	16,67% (62)	9,68% (36)	372	2,84
Her er det trygt å si sin mening	7,69% (29)	13,53% (51)	32,1% (121)	23,08% (87)	23,61% (89)	377	3,41
Total Respondents						384	

11. Lederstøtte

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Jeg har hatt anledning til å snakke med min nærmeste leder om konsekvenser for meg	21,15% (77)	11,81% (43)	20,88% (76)	18,13% (66)	28,02% (102)	364	3,2
Min nærmeste leder vet ikke noe mer enn meg om konsekvenser for meg	11,42% (41)	10,86% (39)	37,88% (136)	22,01% (79)	17,83% (64)	359	3,24
Min nærmeste leder er så travelt at det er vanskelig å få en prat på tomannshånd	29,64% (107)	19,67% (71)	25,76% (93)	14,4% (52)	10,53% (38)	361	2,57
Min nærmeste leder vegrer seg for å ta opp vanskelige spørsmål om konsekvenser for den enkelte	35,08% (127)	19,06% (69)	25,69% (93)	11,88% (43)	8,29% (30)	362	2,39
Min nærmeste leder har ikke myndighet til å gjøre de beslutninger som kunne ha hjulpet meg	24,3% (87)	18,16% (65)	36,59% (131)	13,13% (47)	7,82% (28)	358	2,62
Min nærmeste leder er flink til å ta opp vanskelige spørsmål om konsekvenser for den enkelte	11,45% (41)	15,36% (55)	36,87% (132)	17,6% (63)	18,72% (67)	358	3,17
Total Respondents						365	

12. Rolleklarhet

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Uklarheter om ansvar og oppgaver ført til personlige konflikter	36,07% (123)	19,06% (65)	28,15% (96)	10,85% (37)	5,87% (20)	341	2,31
Jeg blir usikker på hva som forventes av meg i jobben	39,3% (134)	24,63% (84)	18,77% (64)	9,97% (34)	7,33% (25)	341	2,21
Ulike ansvarsvarsområder og oppgaver blir raskt avklart	8,48% (29)	15,79% (54)	38,89% (133)	22,81% (78)	14,04% (48)	342	3,18
Man vet som oftest hvem som har ansvar for forskjellige oppgaver	5,87% (20)	14,08% (48)	25,81% (88)	33,72% (115)	20,53% (70)	341	3,49

Jeg blir stilt overfor forventninger som ikke lar seg kombinere	28,24% (96)	26,18% (89)	28,24% (96)	11,76% (40)	5,59% (19)	340	2,4
Jeg har fått nødvendig opplæring i forhold til nye arbeidsoppgaver og roller	9,97% (34)	15,84% (54)	32,84% (112)	25,81% (88)	15,54% (53)	341	3,21
Jeg får muligheter til å lære interessante ting eller øke min kompetanse	10,29% (35)	12,65% (43)	31,76% (108)	26,18% (89)	19,12% (65)	340	3,31
						Total Respondents	345

13. Ledelse og kommunikasjon

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Ledelsen har kommunisert på en måte som åpner for dialog	12,09% (41)	16,22% (55)	30,09% (102)	20,65% (70)	20,94% (71)	339	3,22
På min arbeidsplass har det vært greit å uttrykke uenighet til ledelsen	10,39% (35)	14,24% (48)	24,93% (84)	28,49% (96)	21,96% (74)	337	3,37
Ledelsen inviterer til dialog, men de hører ikke på oss	28,7% (97)	22,78% (77)	33,14% (112)	10,06% (34)	5,33% (18)	338	2,41
Jeg ser ingen vits i å diskutere med ledelsen	34,51% (117)	21,53% (73)	24,48% (83)	11,8% (40)	7,67% (26)	339	2,37
Det føles ikke trygt å komme med kritikk overfor ledelsen	27,06% (92)	24,71% (84)	28,53% (97)	11,18% (38)	8,53% (29)	340	2,49
						Total Respondents	340

14. Tanker om endring

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Det har vært motstand blant de ansatte	19,52% (65)	17,72% (59)	39,04% (130)	15,02% (50)	8,71% (29)	333	2,76
Jeg er tilhenger av endringen	11,85% (39)	8,21% (27)	34,65% (114)	23,4% (77)	21,88% (72)	329	3,35
Vi preges av dårlige erfaringer fra tidligere endringer	20,91% (69)	23,94% (79)	40,91% (135)	10,61% (35)	3,64% (12)	330	2,52
Vi preges av gode erfaringer fra tidligere endringer	7,93% (26)	14,33% (47)	55,18% (181)	15,85% (52)	6,71% (22)	328	2,99
Personlige motsetninger har spilt en viktig rolle	16,62% (54)	15,69% (51)	49,54% (161)	13,54% (44)	4,62% (15)	325	2,74
Motsetninger mellom ulike avdelinger eller arbeidsgrupper har ført til vanskeligheter	17,63% (58)	20,97% (69)	41,03% (135)	13,98% (46)	6,38% (21)	329	2,71
						Total Respondents	333

15. Involvering

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Ansatte har vist liten interesse for å involvere seg	15,2% (50)	22,8% (75)	42,25% (139)	14,29% (47)	5,47% (18)	329	2,72
Forslag fra ansatte har ofte blitt tatt på alvor	8,51% (28)	13,98% (46)	43,47% (143)	24,62% (81)	9,42% (31)	329	3,12
Ledelsen har gjort mye for å involvere de ansatte	16,26% (53)	19,33% (63)	34,66% (113)	19,63% (64)	10,12% (33)	326	2,88
Det er lite som det passer å involvere mange ansatte i	17,79% (58)	17,18% (56)	49,69% (162)	12,88% (42)	2,45% (8)	326	2,65
Når ansatte blir involvert er som regel de viktige beslutningene tatt på forhånd	7,32% (24)	14,33% (47)	28,66% (94)	25,91% (85)	23,78% (78)	328	3,45
						Total Respondents	329

16. Informasjon

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
--	---	---	---	---	---	----------------	------------------

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
Mangel på informasjon har ført til rykter på min arbeidsplass	19,51% (64)	20,43% (67)	30,18% (99)	16,16% (53)	13,72% (45)	328	2,84
Det er lett å finne fram i informasjonen vi får fra ledelsen	11,89% (39)	19,51% (64)	39,33% (129)	21,04% (69)	8,23% (27)	328	2,94
Ledelsen burde vært raskere til å informere	8,51% (28)	13,37% (44)	29,18% (96)	25,53% (84)	23,4% (77)	329	3,42
Ledelsens informasjon om burde vært bedre kvalitetssikret	13% (42)	15,79% (51)	43,96% (142)	16,41% (53)	10,84% (35)	323	2,96
Rykter og snakket på bakrommet har vært mine viktigste informasjonskilder	36,39% (119)	18,35% (60)	28,44% (93)	8,87% (29)	7,95% (26)	327	2,34
Media eller andre eksterne kilder har vært viktigste kilde til informasjon for meg	23,4% (77)	17,02% (56)	31,61% (104)	15,2% (50)	12,77% (42)	329	2,77
Total Respondents						329	

17. Denne endringen...

	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
... får betydelige konsekvenser for forholdene ved min arbeidsstasjon/mitt arbeidsområde /kontor	20,12% (65)	21,67% (70)	36,53% (118)	12,38% (40)	9,29% (30)	323	2,69
...påvirker i stor grad mine daglige gjøremål/arbeidsoppgaver	29,01% (94)	26,23% (85)	30,56% (99)	6,48% (21)	7,72% (25)	324	2,38
... har stor betydning for min innflytelse i virksomheten	25,94% (83)	24,38% (78)	36,88% (118)	8,12% (26)	4,69% (15)	320	2,41
...påvirker i stor grad det sosiale fellesskapet på arbeidsplassen for meg	31,17% (101)	20,37% (66)	31,48% (102)	11,42% (37)	5,56% (18)	324	2,4
...har stor betydning for mitt ansettelsesforhold	31,27% (101)	21,05% (68)	31,89% (103)	8,36% (27)	7,43% (24)	323	2,4
...får konsekvenser for tiden jeg bruker til å reise/pendle til jobb	44,89% (145)	15,79% (51)	28,48% (92)	5,57% (18)	5,26% (17)	323	2,11
...har stor betydning for min personlige karriere eller jobbsikkerhet	34,37% (111)	20,12% (65)	32,82% (106)	6,5% (21)	6,19% (20)	323	2,3
...har stor betydning for min lønn eller frynsegoder	43,26% (138)	18,81% (60)	31,35% (100)	3,45% (11)	3,13% (10)	319	2,04
...har stor betydning for hvordan jeg ser på meg selv i jobben min	40,87% (132)	20,12% (65)	28,17% (91)	6,19% (20)	4,64% (15)	323	2,14
Total Respondents						325	

18. Når du opplever endringer på din arbeidsplass, hvordan reagerer du da vanligvis?

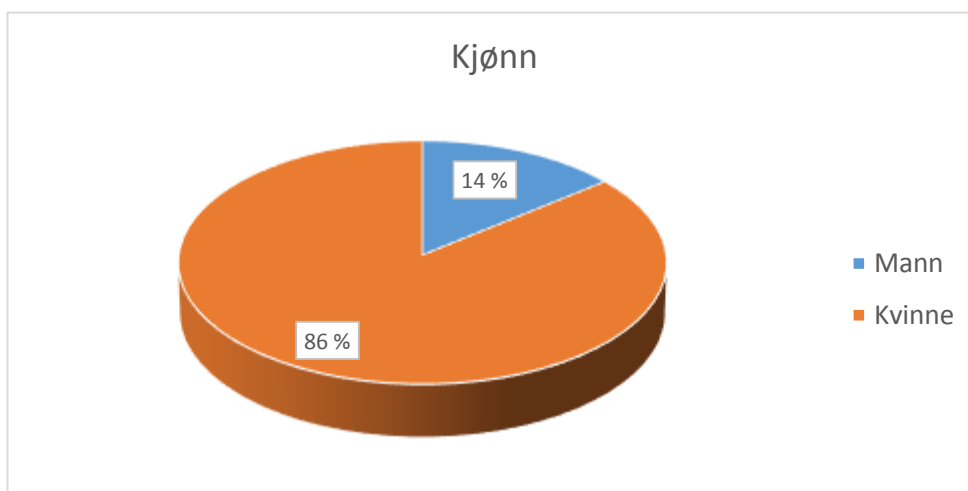
	1	2	3	4	5	Response Total	Response Average
I usikre tider forventer jeg som regel det beste	3,09% (10)	8,95% (29)	38,89% (126)	28,4% (92)	20,68% (67)	324	3,55
Jeg er alltid optimistisk med tanke på fremtiden min	2,48% (8)	7,45% (24)	27,33% (88)	36,02% (116)	26,71% (86)	322	3,77
Jeg liker å gjøre ting på den faste måten framfor å prøve nye og annerledes måter	18,52% (60)	34,88% (113)	32,1% (104)	10,49% (34)	4,01% (13)	324	2,47
Når jeg føler at livet blir rutine, forsøker jeg å forandre på det	6,21% (20)	12,73% (41)	42,86% (138)	28,88% (93)	9,32% (30)	322	3,22
Det er viktig for meg å ha mye å gjøre	1,24% (4)	7,43% (24)	35,6% (115)	37,46% (121)	18,27% (59)	323	3,64
Jeg blir ikke så lett oppskaket	2,82% (9)	9,72% (31)	28,21% (90)	36,36% (116)	22,88% (73)	319	3,67
Når jeg informeres om endring i planene, blir jeg gjerne litt ansent	17,76% (57)	34,89% (112)	31,15% (100)	14,02% (45)	2,18% (7)	321	2,48

gjennette ikke anspørsmål							
Det er lett for meg å slippe av	5,9% (19)	15,22% (49)	36,02% (116)	26,71% (86)	16,15% (52)	322	3,32
Hvis noen motarbeider meg på jobben, finner jeg måter og veier for å få til det jeg vil	9,63% (31)	22,05% (71)	42,86% (138)	18,94% (61)	6,52% (21)	322	2,91
Jeg er sikker på at jeg kan mestre uventede hendelser på jobben	3,76% (12)	2,82% (9)	21% (67)	45,45% (145)	26,96% (86)	319	3,89
Når jeg har kommet fram til en konklusjon er det ikke sannsynlig at jeg ombestemmer meg	9,97% (32)	19,63% (63)	52,34% (168)	15,26% (49)	2,8% (9)	321	2,81
Samme hva som hender på jobben er jeg som regel i stand til å mestre det	1,86% (6)	4,64% (15)	26,93% (87)	42,72% (138)	23,84% (77)	323	3,82
Mine syn på ting er svært stabile over tid	1,56% (5)	6,23% (20)	34,89% (112)	41,43% (133)	15,89% (51)	321	3,64
						Total Respondents	324

Vedlegg 2: Vurdering av bakgrunnsdata i spørreundersøkelsen

Kjønn

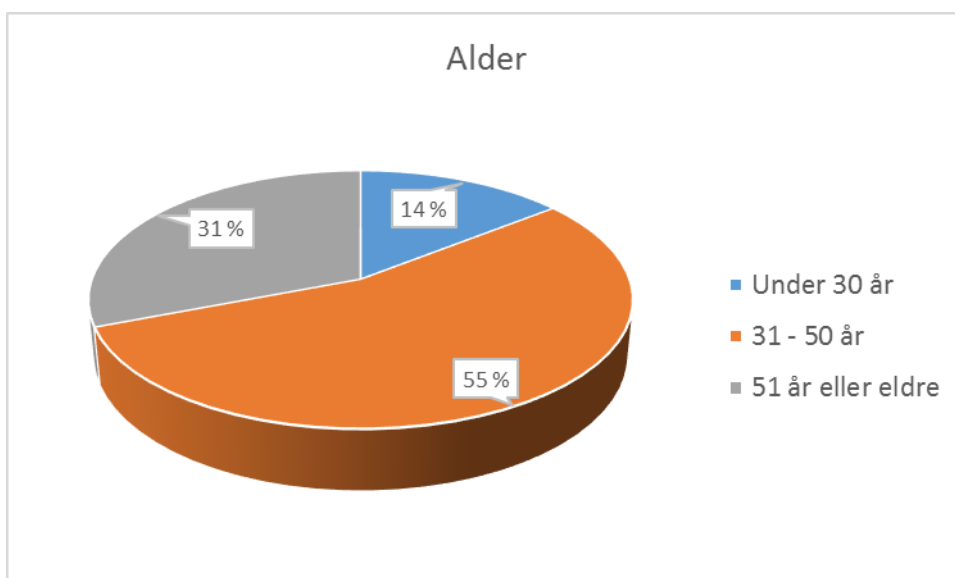
Blant de som svarte på undersøkelsen var 86% kvinner og 14% menn. Jeg har ikke tilgjengelig informasjon om kjønnsfordelingen blant alle ansatte i de to kommunene, men ifølge tall fra KS (Tall fra PAI-registeret 1.12.2016) var fordelingen for alle kommunene samlet 78% kvinner og 22% menn. Blant respondentene i Rissa og Leksvik er altså kvinneandelen noe høyere enn landsgjennomsnittet. Dersom det skulle vise seg å være vesentlig forskjell i svarene ut i fra kjønn kan dette påvirke det samlede resultatet i undersøkelsen. I motsatt fall har det liten betydning.



Alder

Over halvparten av respondentene er i alderen 31 – 50 år. Med 31% over 50 år og 14% under 30 år gir dette likevel mulighet til å se om høy eller lav alder innvirker på holdninger til sammenslåingsprosessen.

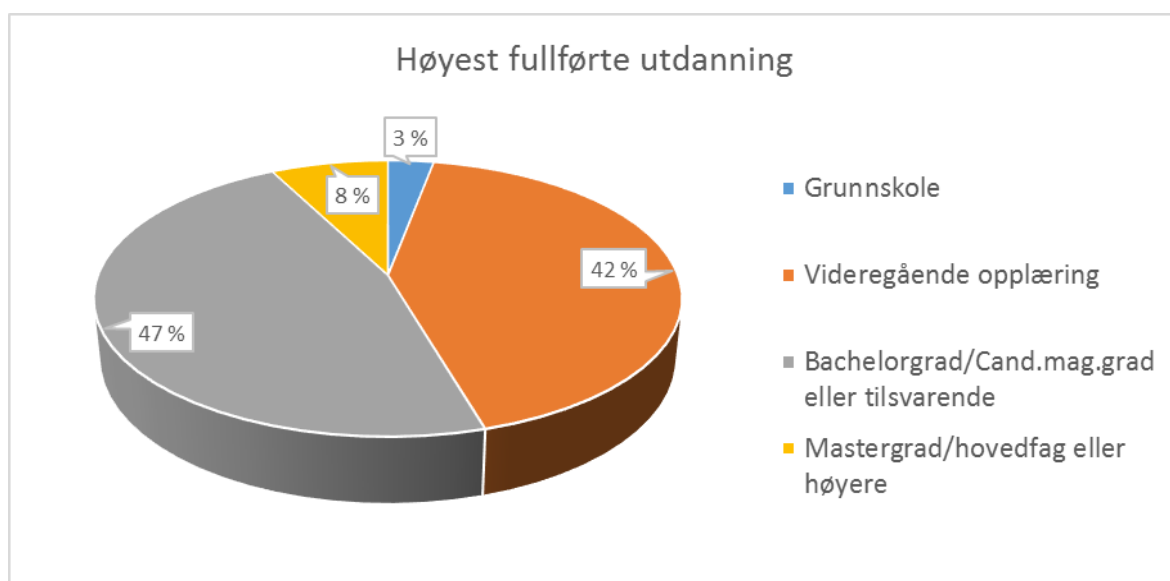
Gitt at aldersfordelingen stemmer omtrent med den totale fordelingen blant ansatte i de to



kommunene er det også interessant i seg selv at en tredjedel av ansatte har mulighet til å gå av med pensjon innen en 12-årsperiode. Det er da naturlig å anta at det også er et betydelig antall ansatte som kan velge å gå av med pensjon innen 3 – 5 år. Det gjør det mulig for kommunene å ta ut eventuell effektivisering som følge av sammenslåingen ved hjelp av naturlig avgang og at de da unngår oppsigelser. Dette kan bidra til å redusere frykten og eventuell endringsmotstand blant ansatte.

Utdanningsnivå

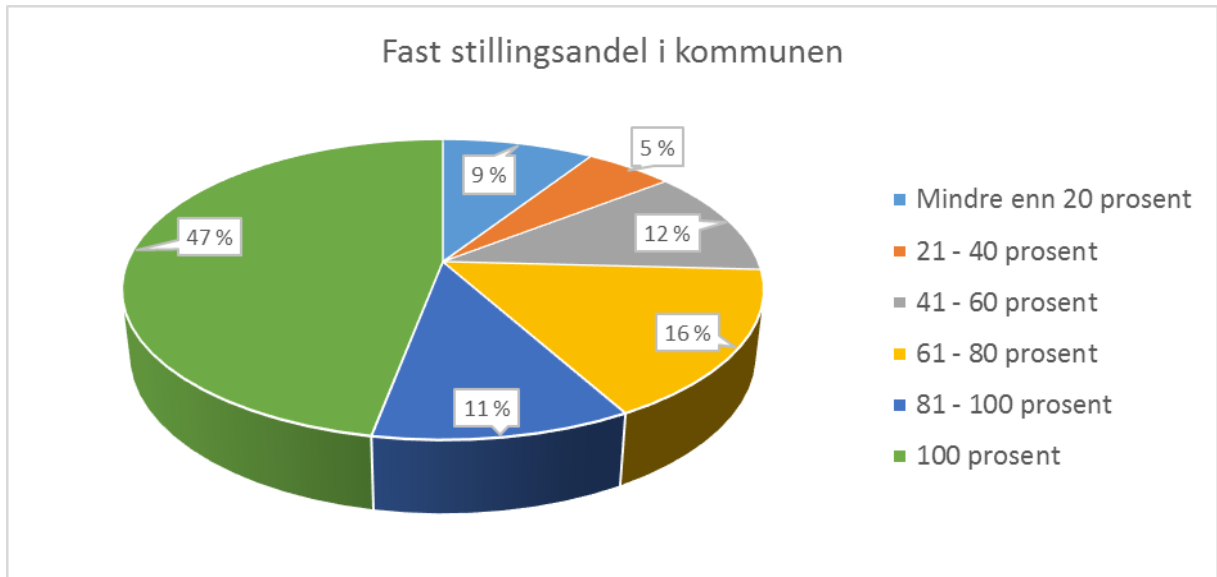
Vi ser at hele 89% av respondentene har enten videregående opplæring eller bachelorgrad som høyeste fullførte utdanning. En overraskende lav andel, 8%, har mastergrad eller mer, mens kun 3% har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå.



Stillingsstørrelse

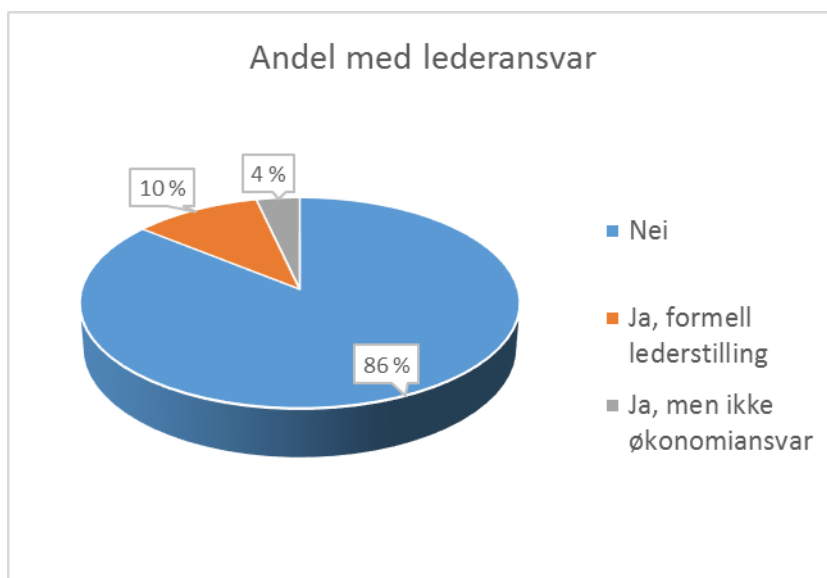
Andel deltidsstillinger har vært et tema i kommunesektoren i mange år, uten at de faktiske forholdene har endret seg vesentlig. I denne sammenhengen er det meste relevant for å kunne se om stillingsprosent og forventet tilknytning til arbeidsplassen proporsjonalt påvirker synet på sammenslåingsprosessen. Kun 26% av respondentene som har svart har 60% fast stilling eller mindre. I følge KS (PAI-registeret pr 1.12.2016) har 41% av alle ansatte i kommunesektoren full stilling. De resterende 59% ansatte har i gjennomsnitt 58% fast stilling.

Det kan derfor se ut til at det er en noe større andel svar blant ansatte med høy andel fast stilling, spesielt blant ansatte med 81 – 100% fast stilling.



Lederansvar

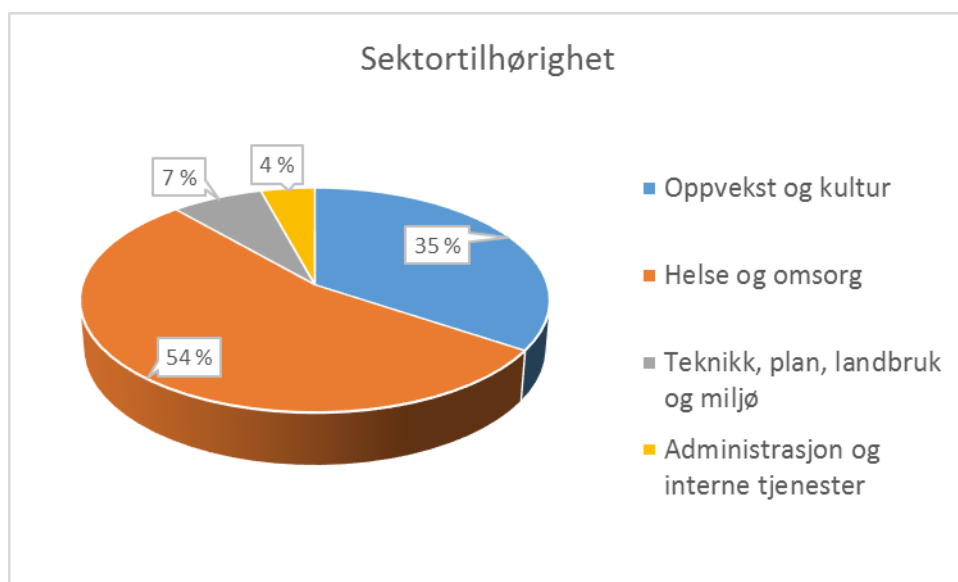
86% av respondentene er det vi ofte omtaler som medarbeidere eller ansatte, uten noe grad av formelt lederansvar. 10% av respondentene har en formell lederstilling med både personal-, økonomi- og fagansvar, mens 4% har kun personalansvar. Den siste gruppen gjennomfører for eksempel medarbeidersamtaler med sine medarbeidere, men har ikke selvstendig budsjettansvar. Dette kan være for eksempel fagledere i omsorg, inspektører i grunnskolen eller avdelingsledere i barnehage. Den største ledergruppa her vil være det som i Rissa og Leksvik benevnes som «enhetsledere», altså rektorer, ledere for sykehjem, leder for hjemmetjeneste osv.



Sammenligner vi også denne andelen med KS' statistikk (PAI-registeret 1.12.2016) er 8,6% av ansatte i kommunesektoren organisert innenfor hovedtariffavtalens bestemmelser for ledere. Det kan derfor se ut som at svarprosenten for lederne er noe høyere enn for ansatte i undersøkelsen. Det gir et godt grunnlag for å kunne si noe om eventuelle forskjeller i ledere og ansattes syn på endringsprosessen.

Sektor

Jeg har ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne sammenligne sektortilhørigheten blant respondentene med faktisk fordeling av ansatte i de to kommunene. Sammenlignet med kommunesektoren under ett (KS, PAI-registeret 1.12.2016) er andelen helse og omsorg på 54% her, noe høyere enn landsgjennomsnittet som ligger på ca. 43%.



Vedlegg 3: Tilbakemelding fra NSD på melding om behandling av personopplysninger



Pål E. Martinussen
Institutt for sosiologi og statsvitenskap NTNU
Dragvoll
7491 TRONDHEIM

Vår dato: 13.05.2016

Vår ref: 48362 / 3 / ASF

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 14.04.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

48362	<i>HCPI blant ansatte i Rissa kommune og Leksvik kommune i forbindelse med kommunesammenslåing</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>NTNU, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Pål E. Martinussen</i>
<i>Student</i>	<i>Geir Are Nyeng</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.05.2018, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Amalie Statland Fantoft

Kontaktperson: Amalie Statland Fantoft tlf: 55 58 36 41

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.



Vurderingen er tatt på grunnlag av telefonsamtale med student 13.05.2016, samt innsendt meldeskjema og vedlegg. Vi vurderer prosjektet som meldepliktig ettersom student opplyste på telefon at det skal samles inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner. Studenten bekreftet på telefon at det skal ettersendes et dokument om hvilke bakgrunnsopplysninger som skal innhentes. Dette må dere sende før utvalget kontaktes.

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger NTNU sine interne rutiner for datasikkerhet.

Forventet prosjektslutt er 01.05.2018. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres.

Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger
- slette/omskrive indirekte personopplysninger

