

FORORD

Denne oppgaven er skrevet høsten 2017 og våren 2018, og med den avslutter jeg mitt arbeid med mastergraden i Organisasjon og ledelse ved NTNU.

Det har vært en spennende og lærerik reise. Prosessen med å gjennomføre denne studien ved siden av full jobb, og vel så det, har vært krevende, med mange timers arbeid, de fleste av dem på kvelder og i helger. Det har samtidig vært veldig lærerikt og utviklende og det har gitt mestringsfølelse. Jeg vet ikke om jeg vil anbefale andre å gjennomføre et masterstudium samtidig som man er i full sving med å slå sammen to kommuner, men arbeidet med studien har også medført en evaluering av hele prosessen. I tillegg fikk jeg skrive om noe som jeg er veldig opptatt av og som er rykende dagsaktuelt, både for meg i min stilling og for mange andre ledere i kommune-Norge.

Det er flere personer som har bidratt i denne prosessen og som fortjener en takk. Jeg vil først få takke min veileder ved NTNU, Emil Røyrvik, for god og konstruktiv veiledning. Du har gitt meg god hjelp til å manøvrere gjennom ukjent territorium, via gode og konkrete innspill og nyttige råd.

Deretter vil jeg takke sjefen min, rådmann Vigdis Bolås. Du har fra første stund støttet meg i arbeidet med masterstudiet og har lagt til rette for at dette skulle bli gjennomførbart for meg. Jeg vil også takke min gode kollega og doktorgradsstipendiat Ola Andreas Stavne for god støtte og hjelp, tips og råd, samt mange gode diskusjoner om temaet. En stor takk går også til de 8 respondentene i studien, som gjorde det mulig for meg å få innhentet nødvendig data.

Den største takken går likevel til min mann og mine to sønner, som har støttet meg gjennom hele studiet. Takk for den datatekniske hjelpen jeg har fått fra dere to ungdommer. Jeg vet at jeg har vært i min egen lille boble ganske lenge, og jeg er takknemlig for at dere har latt meg få være i fred der inne. Jeg har takket nei til mang en skitur denne vinteren og våren, men slik måtte det bare bli. Vi får håpe på godt skiføre neste år også, Jostein!

Hilde Anhanger Karlsen

Rissa, 1.8.2018

SAMMENDRAG

Dagens organisasjoner er avhengig av å kunne tilpasse seg nye behov og trender fortløpende og kjennetegnes derfor av endringer. Behov for og krav om endring har de senere årene blitt aktualisert i offentlig sektor, i forbindelse med den pågående kommunereformen. På bakgrunn av regjeringens ønske om å skape større, mer robuste og bærekraftige kommuner, er det bestemt at det skal bli færre kommuner i Norge, noe som i praksis innebærer en rekke svært omfattende endringsprosesser i form av kommunesammenslåinger.

Det er mye som tyder på at ledelse er spesielt viktig i endringsprosesser. Betydningen av ledere som kan fatte beslutninger, trekke opp visjoner for fremtiden og som kan holde fokus og gjennomføre endringen, er stor i endringsprosesser. Formålet med denne studien har vært å se nærmere på hvordan ledere opplever store endringsprosesser, ved å undersøke problemstillingen «*Hvordan opplevde lederne prosessen med å skape Indre Fosen kommune?*». Ved bruk av kvalitativ metode i form av intervjuer, ble det samlet inn data fra 8 respondenter. Utvalget besto av toppledere fra de to kommunene Leksvik og Rissa.

Det første av tre hovedfunn i denne studien er at en kommunesammenslåing er en altomfattende endringsprosess. Denne prosessen påførte lederne stor ekstrabelastning i form av økt arbeidsoppgavebelastning, en opplevelse av å være mye alene i prosessen, i tillegg til økte forventninger fra ledere, ansatte og fra seg selv. Til tross for dette utviste lederne en høy grad av organisasjonsforpliktelse og var villige til å legge ned svært mye ekstra innsats i forbindelse med sammenslåingen, noe som utgjorde det andre hovedfunnet i studien. Det tredje hovedfunnet i denne studien var at de rollene en leder innehar er sårbare i omfattende endringsprosesser og at mangel på rolleklarhet fort kan oppstå, selv når det er gjort formelle strukturelle avklaringer.

Denne studien viser at det vil være mulig å forebygge noen av de utfordringene som lederne i mitt case opplevde, gjennom å forene relevant endringslitteratur med de erfaringsbaserte anbefalingene som foreligger. Videre bekrefter studien lederens viktige, men utsatte og krevende rolle i endringsprosesser og den retter søkelyset mot behovet for å øke støtten til lederne i endringsprosesser.

Innhold

FORORD.....	i
SAMMENDRAG.....	ii
1. INNLEDNING.....	1
1.1 Problemstilling	1
1.2 Oppgavens struktur.....	2
2. BAKGRUNN	4
2.1 Presentasjon av kommunereformen.....	4
2.1.1 Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger	5
2.2 Presentasjon av sammenslåingsprosessen Leksvik/Rissa	8
2.2.1 Politisk prosess frem mot sammenslåing.....	8
2.2.2 Administrativ prosess frem mot sammenslåing.....	9
2.2.3 Prosjektorganisering	10
2.2.4 Rekruttering av ledere	10
3. TEORI.....	12
3.1 Organisasjonsendring.....	12
3.2 Organisasjonsutvikling	15
3.3 Endringskapasitet.....	16
3.4 Ledelse av endringsprosesser	18
3.5 Endring i offentlig sektor.....	21
3.6 Forutsetninger for vellykkede endringsprosesser.....	23
3.7 Prosjektet «Sunne omstillingsprosesser»	24
4. METODE.....	27
4.1 Bakgrunn for studien.....	27
4.2 Valg av metode	27
4.3 Utforming av intervjuguiden.....	29
4.4 Utvalg og rekruttering.....	29
4.5 Beskrivelse av respondentene	30
4.6 Datainnsamling	30
4.7 Fra tale til tekst	31
4.8 Dataanalyse.....	32
4.9 Styrker og svakheter ved metode og gjennomføring.....	34
5. RESULTAT	36
5.1 Utvelgelse av tema	36
5.2 Dedikasjon til organisasjonen	38
5.2.1 Arbeidsoppgavebelastning.....	38

5.2.2 Alene i prosessen	40
5.2.3 Forventninger fra ansatte og ledere	41
5.3 Rolleklarhet	42
5.3.1 Usikkerhet knyttet til ansvarsområde og arbeidsoppgaver	42
5.3.2 Manglende formalisering av ansvar og oppgaver	44
6. DRØFTING	46
6.1 En altomfattende endringsprosess	46
6.1.1 Sammenslåingsprosessen i lys av perspektivet planlagt endring	47
6.1.2 Sammenslåingsprosessen i lys av organisasjonsutvikling	48
6.1.3 Sammenslåingsprosessen i lys av anbefalte grep og tiltak	51
6.2 Dedikasjon til organisasjonen	56
6.2.1 Organisasjonsforpliktelse	57
6.2.2 Ansattes opplevelse av arbeidsoppgavebelastningen	59
6.2.3 Ansattes opplevelse av å være alene	61
6.2.4 « <i>Going the extra mile</i> »	62
6.3 Rolleklarhet	64
6.3.1 Rolleklarhet	65
6.3.2 Hvilke roller var mangelen på rolleklarhet knyttet til?	67
6.3.2 Hvorfor oppsto det mangel på rolleklarhet?	69
7. KONKLUSJON.....	72
REFERANSER	74
VEDLEGG	77
Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt	78
Vedlegg 2: Intervjuguide	80
FIGURER OG TABELLER	82
Figurer	82
Tabeller	82

1. INNLEDNING

Endring er blitt vanlig i alle organisasjoner i dagens samfunn. Moderne organisasjoner kjennetegnes av endringer, fordi de er avhengig av å tilpasse seg nye behov og trender for å holde følge med utviklingen og utfordringene i et stadig mer globalisert samfunn og arbeidsliv.

Behov for og krav om endring er noe som preger både privat og offentlig sektor, men har de senere årene blitt kraftig aktualisert i forbindelse med den pågående kommunereformen. På bakgrunn av regjeringens ønske om å skape større, mer robuste og bærekraftige kommuner, som kan få nye oppgaver og større ansvar, er det som følge av kommunereformen fra 2014 bestemt at det skal bli færre kommuner i Norge (Deloitte, Kommunalt innblikk, 2014).

Kommunereformen innebærer i praksis en svært omfattende endringsprosess i form av kommunesammenslåing, for enkelte kommuner på frivillig basis, for andre gjennom tvang. Endring og endringsprosesser er dermed noe som svært mange kommuner må forholde seg til i disse dager. Forskning viser at endringsprosesser i offentlig sektor kan være mer krevende og komplisert enn i privat sektor. Mulige årsaker kan være de ulike rammebetingelsene som foreligger, samt at organisasjonene i det offentlige har flere aktører å forholde seg til, for eksempel innbyggere, politikere og regjeringen. (Busch et al., 2003)

Det er mye som tyder på at ledelse er spesielt viktig i endringsprosesser. Mens mange organisasjoner vil være mer eller mindre selvgående i stabile perioder, fører endringer med seg uforutsigbarhet, endring av maktforhold og av etablerte oppfatninger. Betydningen av personer som kan fatte beslutninger, som kan trekke opp visjoner for fremtiden, holde fokus og som kan gjennomføre endringen, øker derfor betraktelig i endringsprosesser. (Jacobsen, 2012) Realiseringen av planlagte forbedringer og forandringer er helt avhengig av at de spres og implementeres systematisk i organisasjonen og all erfaring viser at man er avhengig av aktiv støtte fra ledelsen for å sette i gang de aktuelle prosessene, samt å motivere de ansatte til å delta. (Busch et al., 2003)

1.1 Problemstilling

Som leder i kommunal sektor og ansatt i en kommune i sammenslåingsprosess, oppleves kommunesammenslåing og ledere i endringsprosesser som et svært aktuelt tema.

Endringsprosesser i seg selv kan være krevende for de som skal lede dem og en kommunesammenslåing utgjør en svært omfattende prosess. Det skal bygges opp og

struktureres en helt ny kommune, samtidig som de to kommunene som skal slås sammen skal driftes og tjenester skal ytes. Det er svært utfordrende å drifte samtidig som man gjennomfører så omfattende endringer, ettersom det gjerne er slik at målet for endringen kommer i andre rekke i forhold til mål knyttet til daglig drift.

Formålet med denne studien er å få innblikk i hvordan ledere opplever sammenslåingsprosessen mellom to kommuner og min problemstilling for denne oppgaven er formulert slik:

«*Hvordan opplevde lederne prosessen med å skape Indre Fosen kommune?*»

For å belyse problemstillingen har jeg hatt 2 forskningsspørsmål:

1. Har ledernes arbeidshverdag endret seg i forbindelse med sammenslåingsprosessen?
2. Hvordan har lederne opplevd rolleklarheten underveis i prosessen?

For å kunne belyse problemstilling og forskningsspørsmål, har jeg gjennomført 8 kvalitative intervjuer med ulike ledere fra begge de to involverte kommunene. I intervjuguiden som jeg brukte under intervjuene, var spørsmålene knyttet til temaene beskrivelse av/opplevelse av arbeidshverdagen, involvering, rolleklarhet og erfaringer. Intervjuene ble gjennomført i desember 2017.

1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven består av 4 hovedkapitler: teori, metode, resultat og drøfting. I tillegg kommer innledning, bakgrunn, samt konklusjon. Hele oppgaven er dermed strukturert på følgende måte:

Innledning - kapitlet gir en innføring i bakgrunnen for valg av tema, relevans, problemstilling og forskningsspørsmål, samt oppgavens oppbygging.

Bakgrunn - her presenterer jeg bakgrunnen for den pågående kommunereformen, samtidig som jeg gir en kort oversikt over politisk og administrativ prosess knyttet til sammenslåingen mellom Leksvik og Rissa kommuner.

Teori – dette kapitlet gir en presentasjon av det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Jeg tar utgangspunkt i relevant forskning og teori og beskriver organisasjonsendring, organisasjonsutvikling, endringskapasitet, ledelse av endringsprosesser og endring i offentlig sektor. I tillegg ser jeg nærmere på hva som skal til for å lykkes med endringsprosesser.

Metode - i dette kapitlet presenterer jeg mine metodiske valg og de tilnærmingene som jeg brukte for å belyse problemstillingen for oppgaven. Først sier jeg litt om bakgrunnen for studien og valg av metode. Deretter presenterer jeg utforming av intervjuguide, utvalg og rekruttering, samt beskriver respondentene mine. Så går jeg nærmere inn på datainnsamling, bearbeiding av data og dataanalysen, før jeg til slutt sier noe om styrker og svakheter ved metode og gjennomføring.

Resultat - i denne delen av oppgaven presenteres de ulike temaene som har kommet frem gjennom analyseprosessen. Hvert enkelt tema underbygges med tekstutdrag fra respondentenes svar.

Drøfting - kapitlet inneholder drøfting av mine funn sett i lys av relevant forskningslitteratur og empiri.

Konklusjon - her gis avslutningsvis en kort konklusjon basert på drøftingen.

2. BAKGRUNN

I dette kapittelet skal jeg først presentere den pågående kommunereformen, ettersom det er viktig bakgrunnsinformasjon for å forstå den endringsprosessen som lederne i Leksvik og Rissa har vært gjennom.

Deretter gir jeg en kort oversikt over sammenslåingsprosessen mellom de to kommunene som fra 1.1.2018 utgjør Indre Fosen, med blant annet en beskrivelse av den politiske og den administrative prosessen frem mot sammenslåing.

2.1 Presentasjon av kommunereformen

Antallet norske kommuner har variert helt siden innføringen av de såkalte formannskapslovene av 1837, som markerer starten på den norske kommuneinndelingen og det lokale selvstyret vi kjenner i dag. Antall kommuner har variert fra 392 i 1837 til 747 i 1930. (Regjeringen, 2014)

Det er store variasjoner i folketallet i norske kommuner. Ytterpunktene utgjøres av henholdsvis Utsira, Norges minste kommune med 206 innbyggere og Oslo, Norges største kommune med 672 062 innbyggere. (Regjeringen, 2014) Med så store forskjeller i antall innbyggere, vil en fastholdelse av generalistprinsippet som grunnleggende forutsetning for alle landets kommuner medføre mange utfordringer, både av praktisk og økonomisk karakter. Generalistprinsippet innebærer i svært korte trekk at alle landets innbyggere kan forvente å få et likeverdig tjenestetilbud fra sin kommune, helt uavhengig av kommunestørrelse og geografi, og der kommunene innehar fire roller:

- tjenesteyter
- myndighetsutøver
- samfunnsutvikler
- demokratisk arena

(Deloitte, Kommunalt innblikk, 2014)

Utviklingen har ført til at kommunen har blitt en garantist for mange av samfunnets helt grunnleggende verdier. Innbyggerne har lovmessige krav og rettigheter innenfor bestemte tjenesteområder og ansvaret for gjennomføring ligger hos kommunen. De fleste kommuner har trolig et potensial for å kunne løse et økende omfang av oppgaver, men det kan fort oppstå svært store ulikheter grunnet hver enkelt kommunes forutsetninger. Dette er bakteppet for den

nasjonale diskusjonen om kommunestruktur som har pågått siden starten av 2000-tallet og som førte til den nåværende kommunereformen, som ble igangsatt i juni 2014. 1. januar 2020 skal alle sammenslåinger være gjennomført. Ved igangsettelsen av reformen var antall kommuner i Norge 428 og etter at Stortinget hadde behandlet kommunereformen 8. juni 2017, er status at antall kommuner etter sammenslåinger blir 354. Noen av disse har positive vedtak om sammenslåing i kommunestyret, andre blir slått sammen ved tvang. (Deloitte, Kommunalt innblikk, 2014)

Regjeringen lanserte i «Kommuneproposisjonen 2015» fire mål for kommunereformen:

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4. Styrket lokaldemokrati og flere oppgaver til større kommuner

(Kommuneproposisjonen, 2015)

Departementet la opp til to ulike løp i reformperioden. For kommuner som gjorde kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, la departementet til rette for at sammenslåing kunne vedtas på nasjonalt nivå, ved kongelig resolusjon i løpet av våren 2016 og der selve kommunesammenslåingen kunne tre i kraft fra 1.1.2018. For de kommunene som fattet vedtak om sammenslåing i 2016, ble det gjennomført en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur 8. juni 2017. Disse kommunesammenslåingene trer i kraft fra 1.1.2020. (Deloitte, Kommunalt innblikk, 2014)

2.1.1 Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger

Telemarkforskning, i samarbeid med Deloitte AS, presenterte i 2016 rapporten «Gode grep på veien til en ny kommune». Her blir erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger presentert, med hovedformål å synliggjøre og oppsummere prosesser og gode grep som er blitt foretatt i tidligere kommunesammenslåinger, med tanke på kunnskapsoverføring og læring til fremtidige sammenslåinger. Rapporten er laget for å hjelpe kommuner som står overfor sammenslåing og munner til slutt ut i 20 anbefalinger som gode grep på veien til en ny kommune:

1. Kom raskt i gang med prosessen etter at vedtak om sammenslåing er fattet.
2. Delegerer vide fullmakter til fellesnemnda, slik at den kan fatte de fleste beslutninger som gjelder etablering av den nye kommunen.

3. Sørg for at prosjektleder er på plass så tidlig som mulig.
4. Sørg for nødvendig kompetanse og kapasitet i prosjektorganisasjonen fra dag 1.
5. Det bør tidlig tas stilling til om prosjektleder skal være rådmann i den nye kommunen.
6. Sørg for god medvirkning av tillitsvalgte i hele prosessen.
7. Lag så tidlig som mulig en framdriftsplan for gjennomføring av sammenslåingsprosessen.
8. Å få på plass en informasjonsplan må ha like stor prioritet som arbeidet med fremdriftsplanen.
9. Lag en plan for felles kulturbygging som omfatter både ansatte og innbyggere, og prioriter ressurser til dette.
10. Lag så tidlig som mulig en oversikt over hva som må være på plass på sammenslåingstidspunktet.
11. Involver ansatte i arbeidsgrupper/prosjektgrupper/temagrupper på tvers av kommunegrensene for å beskrive dagens status i kommunene og for å utvikle tjenesteområdene i den nye kommunen.
12. Ha tidlig fokus på samkjøring av IKT og arkiv.
13. Tilstreb likeverdighet i gjennomføringsprosessen.
14. Lag en omstillingsplan/prosedyre for overføring av personell til ny kommune.
15. Sørg for å ha toppledelse tidlig på plass i den nye kommunen, helst ett år før sammenslåingen.
16. Sørg for at enhetsledere er på plass så tidlig at de kan være med på planlegging, organisering og bemanning av de områder som de skal lede.
17. Kartlegg behov for lønnsharmonisering og hvordan slik harmonisering eventuelt skal skje.
18. Lag en plan for gevinstrealisering.
19. Samkjør økonomisystemer og budsjett det siste året før sammenslåingen.
20. Lær av andre.

(Brandtzæg et al., 2016)

Disse 20 anbefalingene tar først og fremst for seg politiske og administrative grep i prosessen og har fokus på ledelse og gjennomføring. Samtidig presenteres også grep som omhandler innbyggerne i kommunen og rapporten bidrar dermed til å synliggjøre at en kommunesammenslåing handler om mer enn bare en fusjonering mellom to bedrifter/organisasjoner.

Danmark gjennomførte en omfattende kommunereform som trådte i kraft i 2007. Den danske reformen handlet både om å profesjonalisere kommunene, lage nye finansieringsordninger og etablere en ny oppgavefordeling mellom kommune, amt og stat. Oppgavefordelingen ble endret i retning av økte oppgaver i kommunene. Før reformen var det i Danmark 271 kommuner, med en gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på 19 900 personer. Etter reformen fikk Danmark 98 kommuner, med en gjennomsnittlig kommunestørrelse på 55 000 innbyggere. Samtidig ble de 14 eksisterende amtene lagt ned og det ble etablert 5 regioner som skulle ha fokus på sykehusdrift. En rekke faktorer er relativt like for Norge og Danmark, blant annet politisk stabilitet, økonomisk system og demokratisk praksis. Danmark har i tillegg kommuner som har svært mange fellestrekk med de norske kommunene, når det gjelder oppgaver, oppbygning og politisk tradisjon. Dette gjør at erfaringer fra danske kommunesammenslåinger kan være nyttig kunnskap for norske kommuner som skal slå seg sammen. Samtidig er det forskjeller mellom de to landene, ikke minst med tanke på geografi. Danmark har langt kortere fysiske avstander og generelt langt mindre areal enn Norge, noe som kan ha stor betydning ved kommunesammenslåingsprosesser. Det er også visse kulturforskjeller mellom hvordan danske og norske kommuner styres og disse faktorene må vurderes når man ser på overføringsverdi av erfaringer og tips. (Deloitte, Kommunalt innblikk, 2014)

2.2 Presentasjon av sammenslåingsprosessen Leksvik/Rissa

Leksvik og Rissa kommuner lå på Fosenhalvøya nord for Trondheimsfjorden, i henholdsvis Nord- og Sør-Trøndelag.



Figur 1 – kartutsnitt med Rissa og Leksvik

Rissa var den største av de to kommunene, med 6 628 innbyggere pr 1.1.2017, mens Leksvik på samme tid hadde 3480. De to kommunene hadde en lang tradisjon for samarbeid, blant annet gjennom felles legevakt. I tillegg deltok begge kommuner aktivt i Fosen regionråd og i de fleste av de interkommunale samarbeidsordningene på Fosen, samt i Trondheimsregionen. (Rissa kommune, 2014)

2.2.1 Politisk prosess frem mot sammenslåing

Ettersom Leksvik og Rissa allerede hadde mange etablerte samarbeidsordninger da spørsmålet om kommunereform kom på banen i 2014, var det naturlig å utrede en sammenslåing mellom disse to nabokommunene. Kommunestyrene i begge kommuner vedtok en intensjonsavtale om sammenslåing i mars 2015. Det var politisk enighet om en bred involvering av innbyggerne i prosessen frem mot endelig vedtak om sammenslåing, og det ble

derfor gjennomført en lokal innbyggerundersøkelse i mai 2015, samt en rådgivende folkeavstemming i forbindelse med kommunevalget i september 2015.

Kommunestyrevedtak om sammenslåing ble først fattet i Rissa, 10. desember 2015 og deretter i Leksvik 21. desember 2015. Det ble tidlig bestemt at Leksvik og Rissa skulle gå for løp 1, med sammenslåing fra 1.1.2018, og dette ble avgjort ved kongelig resolusjon 17. juni 2016. Det ble gjennomført et kommunestyrevalg i august 2017 og det nye kommunestyret for Indre Fosen kommune ble konstituert i oktober 2017.

Den politiske prosessen frem mot vedtak om sammenslåing i desember 2015 var preget av å få avklart store spørsmål, som for eksempel administrasjonssenter og kommunenavn, mens prosessen etter vedtak ble mer preget av den store mengden med avgjørelser som skulle tas i tilknytning til oppbygging av en ny organisasjon og dannelsen av en ny kommune. (Rissa kommune, 2015)

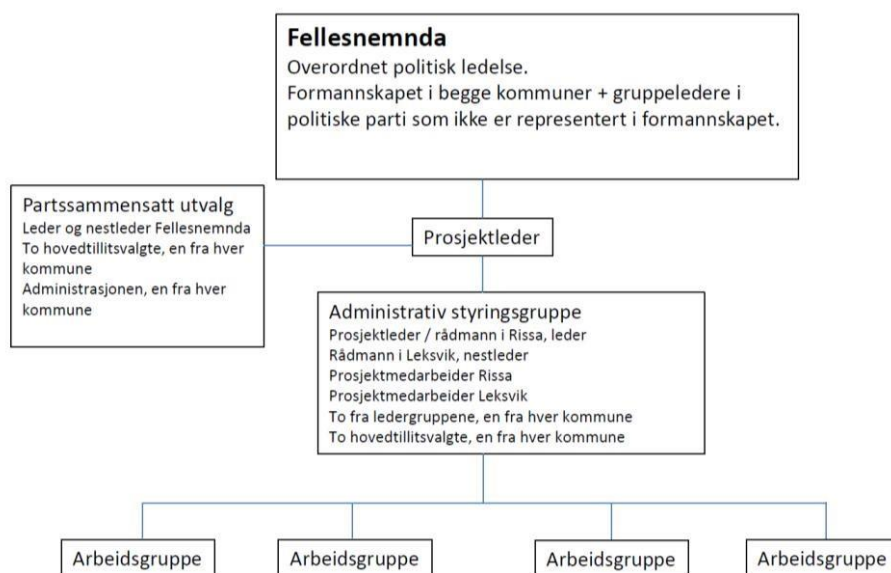
2.2.2 Administrativ prosess frem mot sammenslåing

Forut for og parallelt med den politiske prosessen frem mot kommunesammenslåing, pågikk en omfattende administrativ prosess. Prosjektleder for sammenslåingen ble tilsatt 28. juni 2015 og det ble samtidig bestemt at denne prosjektlederen skulle bli rådmann i den nye kommunen. Det ble laget en prosjektbeskrivelse, samt en kommunikasjonsplan som ble presentert i desember 2015. Prosjektbeskrivelsen skisserte tre ulike faser i arbeidet og det ble laget mange ulike arbeidsgrupper som i perioden januar til juni 2016 gjennomførte fasene og rapporterte underveis.

I august 2016 ble administrativ og politisk organisering i den nye kommunen presentert og deretter ble rådmannens ledergruppe rekruttert, om lag ett år før selve sammenslåingen. Lederne presenterte deretter en omstillingsplan i desember 2016 og denne planen la de videre føringene for prosessen. Det var en målsetting at alle ledere i den nye kommunen skulle være ferdig tilsatt i mai 2017, men i praksis var det enkelte prosesser som tok lenger tid enn planlagt. Budsjett 2018 for ny kommune ble vedtatt i desember 2017. Det ble gjennomført en kulturell begivenhet på nyttårsaften 2017, før den nye Indre Fosen kommune var en realitet 1.1.2018. (Rissa kommune, 2015)

2.2.3 Prosjektorganisering

Leksvik og Rissa valgte i stor grad å følge anbefalingene fra Telemarkforskning/DeLoitte (2016) sin gjennomgang av erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge da de laget sin prosjektorganisering for sammenslåingsprosessen. Følgende organisasjonskart ble politisk vedtatt:



Figur 2 – organisasjonskart for sammenslåingsprosessen i Leksvik og Rissa

Som en del av prosjektorganisasjonen, ble det opprettet mange politiske og administrative arbeidsgrupper, blant annet innenfor skole og SFO, barnehage, helse og omsorg, NAV, kommunalteknikk, økonomi, næring, kommunikasjon og personal mv. Gruppene var satt sammen av representanter fra begge kommuner, både ledere og tillitsvalgte. Hver arbeidsgruppe hadde leder og nestleder og i mange tilfeller ble det opprettet undergrupper, særlig på områder med mange virksomheter under hver enhet og sektor. Arbeidsgruppenes arbeid ble delt i tre faser med følgende oppdrag:

- Fase 1 – informasjonsutveksling og kartlegging av status, utfordringer og muligheter
- Fase 2 – prioritering og planlegging
- Fase 3 – omstillingsplaner for 2017

(Indre Fosen kommune, 2016)

2.2.4 Rekruttering av ledere

I intensjonsavtalen, som ble vedtatt i mars 2015, sto følgende tekst under punktet om ansatte:

«En viktig målsetting med kommunesammenslåingen er en kompetent og effektiv

tjenesteproduksjon med attraktive og utviklende arbeidsplasser for ansatte. For å nå dette målet blir det avgjørende å utvikle en løsningsorientert og fleksibel organisasjon. Nedbemanning forsøkes løst gjennom omplassering og naturlig avgang. Ingen skal sies opp som en konsekvens av kommunesammenslåingen».

Ettersom virksomheten til Leksvik kommune og Rissa kommune opphørte fra 31.12.2017, ville alle ledere i prinsippet være overtallige fra det tidspunktet. Det ble derfor opp til Indre Fosen kommune, som da skulle ta over virksomheten, å vurdere hvilke ledere fra Leksvik kommune og hvilke ledere fra Rissa kommune som var kvalifisert for lederstilling i ny kommune. Arbeidsgruppe personal utarbeidet forslag til prinsipper for rekruttering av ledere til Indre Fosen kommune, og disse ble politisk vedtatt av fellesnemnda i juni 2016. Før politisk behandling, ble forslaget drøftet med tillitsvalgte.

På grunnlag av de vedtatte prinsippene for rekruttering av ledere, ble rådmannens ledergruppe rekruttert høsten 2016. Deretter startet prosessen med å rekruttere enhetsledere, virksomhetsledere, avdelingsledere og fagledere, en omfattende prosess som i enkelte sektorer pågikk helt til høsten 2017. (Rissa kommune, 2015)

I dette kapittelet har jeg presentert den pågående norske kommunereformen, ettersom den er bakgrunnen for den endringsprosessen som denne studien forsker på. Jeg har også trukket frem erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger, både fra Norge og Danmark. De norske erfaringene har resultert i den rapporten fra Telemarksforskning og Deloitte som ble presentert i kapittelet. Jeg har avslutningsvis gitt en kort oversikt over sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa kommuner, for å bidra med informasjon som kan belyse problemstillingen for oppgaven bedre.

3. TEORI

Formålet med denne studien var å finne ut hvordan lederne i Leksvik og Rissa kommuner opplevde prosessen med å skape Indre Fosen kommune. En kommunesammenslåing er en betydelig endringsprosess og jeg tar derfor utgangspunkt i relevant forskning og litteratur som kan belyse min problemstilling best mulig. Jeg beskriver i dette kapittelet organisasjonsendring, organisasjonsutvikling, endringskapasitet, ledelse av endringsprosesser og endring i offentlig sektor. I tillegg ser jeg nærmere på hva som skal til for å lykkes med endringsprosesser.

3.1 Organisasjonsendring

Endring er blitt vanlig i alle organisasjoner. Jacobsen og Thorsvik (2013) sier i boka «Hvordan organisasjoner fungerer» at moderne organisasjoner er kjennetegnet av endringer og at organisasjoner som ikke klarer å utvikle nye produkter eller løsninger, er ille ute. Endring kan, ifølge forfatterne, omhandle følgende forhold: endring av oppgave, teknologi og/eller mål og strategi, endring i organisasjonens struktur, endring i organisasjonens kultur, endring i organisasjonens demografi eller endring i prosesser. Alle disse formene for endring vil føre til at organisasjonen endrer sitt forhold til omgivelsene og at interne maktforhold i organisasjonen endres. Men endring representerer ikke alltid noe nytt, det kan like gjerne handle om at organisasjoner går tilbake til tidligere organisasjonsstrukturer, målsettinger mv. (Jacobsen og Thorsvik, 2013)

Jacobsen (2012) beskriver endring som et generelt fenomen som finner sted på alle nivåer i samfunnet, men når vi fokuserer på organisasjonsendring, så avgrenser vi endring til det spesielle objektet organisasjonen. Denne består av mennesker, enten som enkeltindivider eller som grupper, så endring kan altså være at samhandling mellom mennesker endrer seg. Men det kan også handle om endring av strategier, oppgaver, strukturer og kulturer. For å kunne fastslå at organisasjonsendring faktisk har funnet sted, må man ha mulighet til å sammenligne organisasjonen på minst to ulike tidspunkt og på disse tidspunktene finne ulike trekk ved organisasjonen. Alle endringer er unike og har sine spesifikke kjennetegn som ikke vil finnes igjen i andre organisasjoner. (Jacobsen, 2012)

Endring handler, ifølge Saksvik et. al (2008) om en balansegang mellom å ta vare på kjerneverdiene som utgjør basisen for organisasjonen, samtidig som nye ideer må få innpass. (Saksvik et al., 2008)

All endring må innebære en form for bevegelse, fra en relativt stabil tilstand til en annen relativt stabil tilstand. Endring må derfor også betraktes som en prosess og da blir også tid et helt sentralt element i endring. Med det menes at endring betraktes som noe som til en viss grad er tidsavgrenset, der man kan angi et startpunkt og et slutt punkt. (Jacobsen, 2012)

Jacobsen (2012) beskriver fem ulike perspektiver på endring, med ulike mekanismer eller drivkrefter som forklarer hvordan og hvorfor endring skjer.

Det første perspektivet er *planlagt endring*, der intensjoner er drivkraft. Dette er en type endring som skjer fordi mennesker ser utfordringer, setter seg mål for å løse dem og deretter iverksetter tiltak. Organisasjonen endrer seg altså som følge av at noen mennesker ønsker endring for å nå et nytt mål - endringen er planlagt. Denne måten å tenke om endringer på står sterkt i vår vestlige kultur. Det betyr likevel ikke at man er garantert suksess ved en slik type endring. Planlagte endringer fører ikke alltid til de ønskede resultater og det er ikke alltid man klarer å gjennomføre endringsprosessen slik man hadde planlagt. Årsaken til det er først og fremst at organisasjoner består av mennesker som handler og samhandler og det er derfor umulig å være helt sikker på hva som kommer til å skje.

Det andre perspektivet er *endring som livssykluser*, med vekst som drivkraft. Her handler det om antakelser om at organisasjoner endrer seg på en forutbestemt måte, der endringene følger et spesielt utviklingsmønster og alle organisasjoner går gjennom et sett faser i sin levetid. Det er likevel rom for det man kan kalle menneskelige valg, men hovedpoenget er at når en organisasjon når en viss størrelse, så er det i dette perspektivet på endring få valg når det gjelder hva slags type endringer man må foreta for å komme seg «videre». Man kan likevel se på dette som en variant av planlagt endring, men man har et svært begrenset antall valgmuligheter.

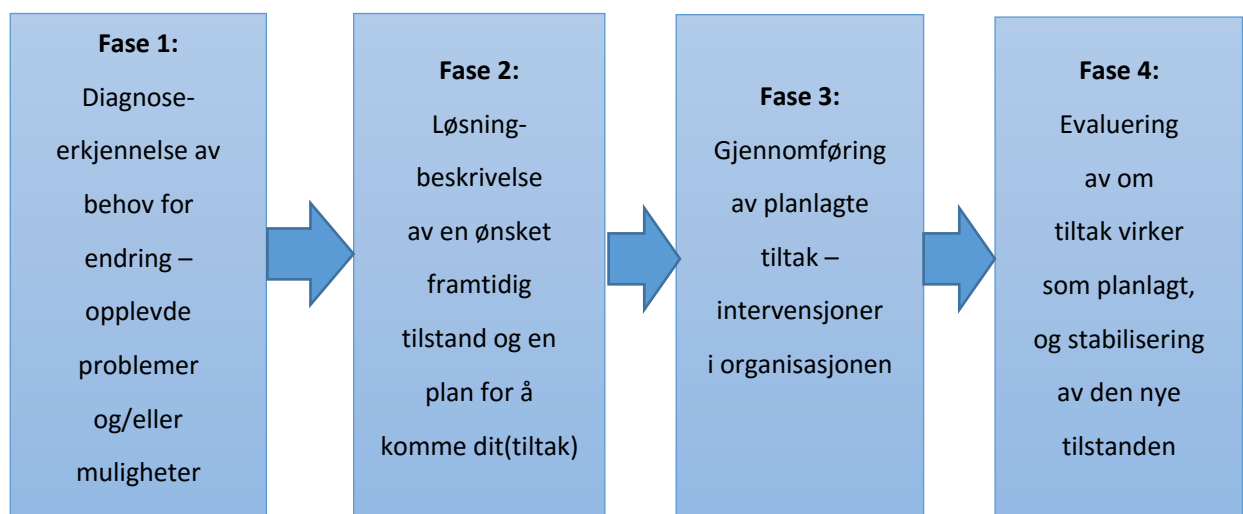
Deretter følger et tredje perspektiv, *endring som evolusjon*, der konkurranse om knappe ressurser er drivkraft. Tanken i dette perspektivet er at det er kun de som er best tilpasset til omgivelsene sine som vil overleve konkurransen. Endring skjer ved at de organisasjonene som er dårligst tilpasset «dør» og ved at nye organisasjoner kommer til. Endringsprosessen betraktes som en form for naturlig utvelgelse, der omgivelsene bestemmer hvem som skal bli med videre, dvs at det skjer en stadig tilpasning til omgivelsene.

Det fjerde perspektivet er *endring som dialektisk prosess*, med interessekonflikt som drivkraft. På organisasjonsnivå vil man se endring i et slikt perspektiv som en følge av at ulike interesser i organisasjonen konfronteres, maktbaser aktiviseres og den parten som vinner vil

endre organisasjonen slik at den er tilpasset denne partens interesser. Politikk og maktkamp blir de viktige drivkreftene i endringen og det trenger ikke å være den beste parten som vinner, men heller den sterkeste.

Jacobsens femte perspektiv på endring er *endring som anarki*, der tilfeldigheter er drivkraft. Endring ses her som et resultat av tilfeldigheter, som noe som vokser frem uten at det er en utvikling fra en livsfase til en annen, en klar intensjon om å løse et problem, konkurranse om legitimitet og ressurser eller maktkamp. Organisasjoner er komplekse enheter der det skjer mange ting samtidig og det er ikke alltid slik at en eller noen få aktører har full oversikt. Hvem som møtes hvor og når vil avgjøre hvordan selve koblingen av problem og løsninger skjer og det er ikke alltid den beste løsningen som blir valgt, men den som var tilgjengelig på et gitt tidspunkt. (Jacobsen, 2012)

Selv om det finnes innslag av andre perspektiver, mener jeg likevel at den prosessen som jeg forsker på først og fremst bygger på perspektivet for planlagt endring. Jacobsen (2012) har i sin bok «Organisasjonsendringer og endringsledelse» brukt følgende figur for å illustrere de fire sentrale fasene i en planlagt endring:



Figur 3 - sentrale faser i en planlagt endringsprosess (Jacobsen 2012, s 38)

Jacobsen (2012) refererer til dette som: «en analytisk og rasjonell tilnærming til endring». (Jacobsen 2012, s 38). I det legger han at det i utgangspunktet finnes et oppfattet behov for endring, deretter følger en analyse av hva som skal løses, en strategi for hvordan utfordringene skal løses og en vurdering av om det har fungert.

3.2 Organisasjonsutvikling

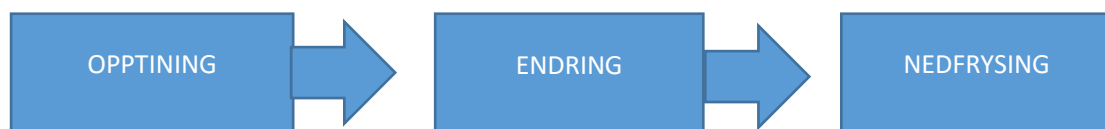
Organisasjonsutvikling (OU) omfatter metoder for planlagt endring som legger vekt på ivaretagelse av medarbeiderne og demokratiske verdier i endringsprosesser. På 1930-tallet vokste det frem et ønske om å utvikle mer humane og demokratiske organisasjoner og organisasjonsutvikling som strategi for endring kan spores helt tilbake til da. Man forsøkte å finne alternativer til den mer tradisjonelle ovenfra- og ned- styringen av endring, og vekt ble lagt på personlig utvikling, deltakelse og samarbeid. (Jacobsen og Thorsvik, 2013)

Organisasjonsutvikling har i flere tiår vært betraktet som den «riktige» måten å gjennomføre endring i organisasjoner på, men OU er basert på et sett grunnleggende forutsetninger og kan derfor kun ses som en vellykket strategi når disse forutsetningene er oppfylt:

- OU bygger på et harmonisk perspektiv, der alle mennesker ønsker frivillig samarbeid til felles beste og der ansatte ønsker å bidra til at organisasjonen skal gjøre det godt.
- OU-retningen bygger på et grunnleggende positivt menneskesyn, som innebærer at alle mennesker ønsker å utvikle seg og lære. Organisasjoner består av sosiale grupper, så vel som av enkeltindivider og utvikling kan kun skje gjennom at en åpen og fri dialog mellom mennesker og mellom grupper blir en måte å komme frem til omforente løsninger på.
- OU baserer seg på at endring er en kontinuerlig prosess, tett knyttet til læring og endring blir derfor en måte å organisere virksomheten på. Ideen om flate strukturer med stor vekt på bred deltakelse og eierforhold til endringsforslagene står helt sentralt.

(Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 403)

Organisasjonsutviklingen tar utgangspunkt i at det er treghet i alle systemer, også organisasjoner, og at det viktigste derfor blir å skape et klima, en atmosfære, for endring. Fokuset settes først på å endre oppfatninger og holdninger. Kurt Lewin, grunnleggeren av OU-tradisjonen, skisserte tre faser alle organisasjonsendringer må gjennom:



Figur 4 - de tre grunnleggende faser i en organisasjonsutviklingsprosess (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 403)

Den første fasen er opptiningsfasen. Denne fasen skal skape motivasjon for endring og her må det skapes en holdning om at dagens situasjon er gal, samt en bekymring for hva som vil skje dersom man ikke endrer organisasjonen. I opptiningsfasen må det også skapes en psykologisk trygghet der man påpeker hva som vil forbli stabilt eller man forsøker å redusere redsel og uvilje mot endring.

Deretter kommer en endringsfase der tiltak iverksettes, eksempelvis opplæring, endret formell struktur, ny lederstil mv. Disse tiltakene skaper nye holdninger og ny atferd.

Til sist er det behov for en nedfrysingsfase, der nye tiltak stabiliseres og rutiniseres. Her må tiltak evalueres og man må undersøke om det er samsvar mellom nye holdninger (kultur) og faktisk atferd (struktur). Jacobsen og Thorsvik, 2013)

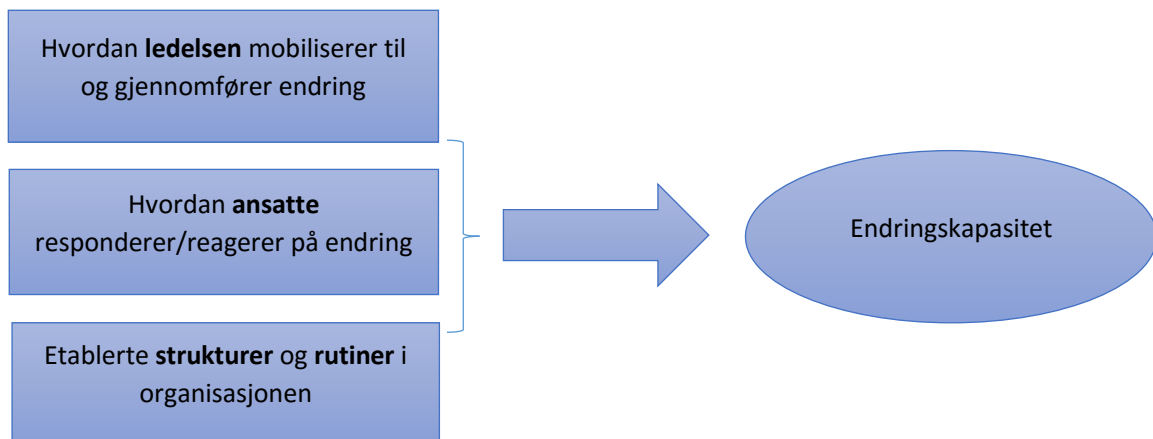
3.3 Endringskapasitet

Meyer og Stensaker (2011) viser til viktigheten av at organisasjoner innehar endringskapasitet, noe som er en forutsetning for at organisasjoner skal ha evne til å gjennomføre endringer. For å kunne ha endringskapasitet, må man i tillegg ta i betraktning hvor mye tid og ressurser som vil gå med i omstillingsarbeidet og i hvor stor grad den daglige driften vil ta skade av at endringen blir implementert. Det å gjennomføre endringer i seg selv er ikke nok dersom det viser seg at ansatte og tjenestemottakere blir neglisjert som følge av endringene. Organisasjonens endringskapasitet må derfor ta hensyn til om organisasjonen evner å gjennomføre endringer, samtidig som den har fokus på å opprettholde den daglige driften. (Meyer og Stensaker, 2011)

Evnen til å endre seg og samtidig holde fokus på daglig drift, avhenger av flere faktorer:

- lederes måte å mobilisere organisasjonen for endring på, i tillegg til å lede selve omstillingen
- de ansattes reaksjoner på endringene
- etablerte strukturer og rutiner i organisasjonen.

Dette kan fremstilles i følgende figur:



Figur 5 - endringskapasitet. (Meyer og Stensaker, 2011, s 17)

Ledelsen kan påvirke i hvilken grad organisasjonen evner å fokusere både på å ivareta drift og gjennomføre endringer. Det handler både om den enkelte leders ferdigheter og evne, men også om de systemer og rutiner som ledelsen bruker for å mobilisere til endring.

Endringskapasiteten påvirkes også av hvordan ansatte responderer på endringen. De grep ledelsen tar og ansattes respons henger nøye sammen og en dyktig ledelse vil tilpasse måten som endringen planlegges og organiseres på, til konteksten og til den forventede responsen.

Store endringer krever ekstra ressurser i den tiden endringen pågår. Organisasjonen har da tre valg. Organisasjonen kan for det første velge å frigjøre ressurser. Dette kan enten skje gjennom at organisasjonen omallokerer eksisterende ressurser, gjennom at organisasjonen prioriterer og sanerer oppgaver, eller gjennom såkalt selektiv inkludering. Selektiv inkludering handler om at store endringer med svært mange involverte krever store ressurser. En alternativ løsning vil derfor være å foreta en streng vurdering av *hvem* som skal involveres, *hvem* de involverte *representerer*, *når* personene inkluderes, *hva* de får påvirke og *hvor stor innflytelse* de har på beslutningene. Organisasjonen kan for det andre midlertidig øke ressursene. Dette kan skje ved at man i en periode tillater overkapasitet, at man bruker vikarer, konsulenter og overtid eller ved at man etablerer prosjektorganisering. Det tredje valget en organisasjon har er å utvikle endringsressurser. Det er flere måter å utvikle ressurser for å bygge opp endringskapasitet på. Man kan kople fremtid med historikk gjennom at ledere får erfaringer med endringsprosesser. Videre kan organisasjonen ha bygd opp kompetanse hos medarbeidere på endringer, slik at de står klare til å mobiliseres, såkalte endringsagenter og iverksettere. Og til slutt kan nevnes at en viktig måte å utvikle endringskapasitet på er å

etablere rutiner og strukturer for endring som kan brukes igjen i fremtidige endringsprosesser. (Meyer og Stensaker, 2011)

3.4 Ledelse av endringsprosesser

Behovet for omstillinger og utfordringene ved å lede store endringsprosesser er ikke noe nytt, men det kan se ut som om store organisatoriske restruktureringer og omstillinger initieres stadig hyppigere. En rapport fra 2006 viser at 45 % av ansatte i staten, 36 % av kommunalt ansatte og 30 % av ansatte i privat sektor hadde vært gjennom større omorganiseringer de siste to årene. Ansatte og ledere sitter ikke i samme stilling i lange perioder lenger. (Meyer og Stensaker, 2011) Med tanke på den pågående kommunereformen, er det lite sannsynlig at denne trenden vil snu med det første.

Mye tyder på at ledelse – i form av spesielle oppgaver og funksjoner – er spesielt viktig i endringsprosesser. I stabile perioder vil mange organisasjoner være mer eller mindre selvgående, mens endringer fører med seg brudd med det etablerte. Det stabile og forutsigbare, ofte i form av rutiner og prosesser, brytes opp, maktforhold endres og etablerte oppfatninger blir utfordret. Dermed øker betydningen av personer som kan fatte beslutninger, som kan trekke opp visjoner for fremtiden og som kan skape orden i det som kan virke som kaos. I nyere teorier om ledelse skiller man ofte mellom administrasjon, det vil si å få det eksisterende til å fungere godt, og ledelse, som innebærer å endre det bestående.

Endringsledelse er knyttet til de aktiviteter som utøves i endringsprosessen og dreier seg om de handlingene som utføres for å øke sannsynligheten for en vellykket gjennomføring av endring. (Jacobsen, 2012)

En av de største utfordringene ved endringsprosesser er at man kan legge til rette for dem, men resultatet kan ikke programmeres på forhånd. Årsaken til det er først og fremst at organisasjoner er åpne systemer der menneskene er autonome i den forstand at de har vilje og evne til selv å velge hva de vil gjøre. Endringsledelse innebærer derfor å tenke forandring og utvikling basert på at medlemmene i organisasjonen er aktive og bevisst handler for å nå de målene som er ønsket. (Klev og Levin, 2009)

Lederutfordringene i forbindelse med endring kan samles rundt to forhold:

1. hvordan skape klima for endring, der sentrale aktører i og utenfor organisasjonen opplever endring som viktig, riktig og godt?

2. hvordan bør ledere handle for å gjennomføre overgangen fra nåværende til fremtidig, ønsket tilstand?

Dette betyr i praksis at ledelse er et viktig element før selve endringsprosessen starter, for å legge til rette for at endring kan skje, og i selve endringsprosessen der eksisterende forhold skal erstattes med nye. Omfattende forskning har vist at ledelsen spiller en veldig sentral rolle i å skape klarhet for endring, en aktiv oppslutning om endringsforslaget, samt at manglende ledelse fort kan resultere i motstand. (Jacobsen, 2012)

Men ledelse er vel så viktig når det kommer til gjennomføring av endring. Her dreier det seg om å få mennesker til å endre sin adferd, i tillegg til måten de handler og samhandler på. For å få mennesker til å endre seg slik lederen ønsker det, handler det om å bruke makt og ulike situasjoner vil kreve bruk av ulike typer makt. Grovt skissert kan ledelsens situasjon være én av følgende muligheter:

- a) sentrale aktører støtter opp om endringen, enten helhjertet eller delvis
- b) sentrale aktører motsetter seg endringen, enten passivt eller aktivt.

I den første situasjonen vil ledelsens hovedoppgave være å legge til rette for at endring blir muligjort, å fjerne hindringer, samt å gi mennesker tid og ressurser til å gjennomføre endringen. Lederen vil i slike situasjoner være opptatt av å se den enkelte, tilføre ressurser og energi, motivere, utvise delegerende og støttende atferd, fungere som bindeledd og som lærer. I den andre situasjonen vil ledelsens hovedoppgave være å tvinge gjennom endringen, til tross for at man møter motstand. Her vil leder være opptatt av å kartlegge motstand og støtte, kartlegge maktbaser, knytte allianser, identifisere sentrale «slagmarker», definere «brohoder» og kamper, overvåke prosessen kontinuerlig, samt være villig til å bruke trusler og tvang. Det er her snakk om to ulike situasjoner og to ulike lederstiler, og det kan være lett å karakterisere den ene lederstilen som «hard» og «maktbasert» og den andre som «myk» og «menneskeorientert», men det er egentlig snakk om at ledelsen utøver to ulike typer makt som appellerer til ulike drivkrefter i mennesker. Mange vil oppfatte den ene stilen som negativ og ineffektiv og den andre som positiv og effektiv, men de to lederstilene utfyller egentlig hverandre. Det finnes ledere som er visjonære og inspirerer, samtidig som de bruker «rå makt» når det er nødvendig. Det finnes også ledere som delegerer og fungerer som «coach», men som ikke er redd for å ta autoritære beslutninger når det er nødvendig. (Jacobsen, 2012)

Det stadige kravet om endringer og tilpasninger i offentlig sektor synliggjør behovet for ledere som kan igangsette og stimulere omstillingsprosesser. Realiseringen av planlagte

forandringer og forbedringer er betinget av at de spres og implementeres systematisk i organisasjonen, noe som kan høres enkelt ut, men som i praksis er en stor utfordring. I utformingen er det de ansattes innsats som ideelt skal skape endringene, men all erfaring viser at det kreves aktiv støtte fra ledelsen for å sette i gang prosessene, samt å motivere ansatte til å delta. Manglende støtte og engasjement fra ledelsens side kan være den største barrieren for gjennomføring av større endringer. Ledelsens atferd er avgjørende for å skape en dynamisk og utviklende kultur, der endringer ses som en utfordring framfor en trussel, og der ansatte fortsatt utvikler sin kompetanse for å møte nye krav. (Busch et al., 2003)

Busch, Johnsen og Vanebo (2003) mener at endringsledelse består av strategisk ledelse, politisk ledelse og innovasjonsledelse. Endringsledelse med vekt på strategisk ledelse består i å arbeide aktivt med foretakets eksistensgrunnlag (hvem er vi, hva er vår visjon, misjon og strategi?). Endringsledelse med vekt på politisk ledelse er å arbeide aktivt med etablering av maktbase blant nøkkelinteressenter, å fremme og bruke organisatorisk dynamikk og å skape forpliktelse blant nøkkelinteressenter for å kunne gjennomføre organisasjonsendringer. Endringsledelse med vekt på innovasjonsledelse er å arbeide aktivt med innovasjoner i det organisatoriske atferdssystemet og/eller transformasjonssystemet og /eller ledelsessystemet. Med ledelse av endringer forstår man en kombinasjon av nødvendig tilpasning som følge av uomstøtelige krav utenfra og ønskede aktive utviklinger basert på organisasjonens egne interne krefter. (Busch et al., 2003)

En annen tilnærming til ledelse er den såkalte transformativ ledelsen. Dette er en ledelsesteori som forsøker å forklare hvorfor noen ledere lykkes med å skape store og utfordrende endringsprosesser med stor tilslutning og støtte fra ansatte. Klev og Levin (2009) peker på en del bestemte måter lederen påvirker medarbeiderne på og som igjen danner ledelsestilnærmingen:

- Idealisert innflytelse – understreker at lederen påvirker gjennom å være modell for andre
- Inspirerende motivasjon – understreker lederens evne til å formulere gjenkjennbare ambisjoner og visjoner, slik at medarbeiderne kan gjøre dem til sine
- Intellektuell stimulering – en grunnleggende antakelse om medarbeiderne som sier at de vil ha utfordringer, at de kan og vil, at de ønsker fornyelse og at de vil ta ansvar
- Individualisert oppmerksomhet – evnen til å se hver enkelt medarbeider og det unike potensialet som finnes hos den enkelte. (Klev og Levin, 2009, s 152)

Transformativ ledelse kan beskrives som en kontrast til en annen type ledelsestenkning; transaksjonsledelsen. Transaksjonsledelsen ser ledelse som forvaltning av et bytteforhold mellom innsats og belønning og spiller mer på ytre motivasjon, mens transformativ ledelse legger til grunn at folk jobber fordi arbeidet i seg selv er interessant og meningsfullt og at det dermed er indre motivasjon som er den primære drivkraften. (Klev og Levin, 2009)

3.5 Endring i offentlig sektor

I følge Jacobsen (2012) er det i kommunesektoren at det meste av offentlige tjenester i Norge produseres og fordeles. Det er gjennomført betydelige endringer både på politisk og administrativt nivå i kommunal sektor fra 1960-tallet og frem til i dag. Det handler både om omorganiseringer, desentralisering, fristilling, ulike former for privatisering og eksperimentering med ulike selskaps- og driftsformer. Det er stadig mer av den kommunale virksomheten som blir organisert etter en forretningsvirksomhetsmodell, enten som rene aksjeselskaper eller som kommunale foretak. Det er samtidig en økende tendens til at kommuner inngår i nettverkslignende samarbeid med andre kommuner, fylkeskommuner, samt med private aktører. (Jacobsen, 2012)

Men er det slik at det er forskjell på endring og endringsprosesser i offentlig sektor kontra privat sektor? I følge Busch, Johnsen og Vanebo (2003) er det forskjeller med hensyn til hvilke *mål* offentlige og private virksomheter arbeider etter og hvordan disse målene blir bestemt. Det er vanligvis eierne som er den dominante interessenten i private bedrifter og de har ett primærmål; å sikre en tilfredsstillende avkastning på investert kapital. Innenfor offentlig forvaltning derimot, er målene knyttet til velferd, sosial likhet, rettferdighet mv. Med slike mål får man andre styringsimpulser enn med de økonomiske målene i private virksomheter. Det kan være vanskelig å formulere konkrete mål ved et sykehjem, mens eierne i en privat bedrift enkelt kan tallfeste sine krav til bedriftens overskudd. Resultatmåling er derfor en stor utfordring i offentlige virksomheter. I tillegg kan målene i offentlig sektor være vage, konfliktfylte og ustabile. De er også avhengige av politiske prosesser og kan derfor fort endres. Problemløsningsprosessene er også annerledes, for det er mange interessegrupper som må få slippe til for at man skal oppnå legitimitet i offentlig sektor, og selv om demokratiske prosesser tar lang tid, har de en egenverdi som må tas vare på. Man kan ikke fjerne demokratiet for å oppnå bedre effektivitet, for demokratiske prosesser har en verdi i seg selv. Et viktig punkt er at de oppgavene som offentlig sektor skal utføre, er svært komplekse, enten

det er snakk om offentlig forvaltning eller offentlige foretak. (Busch, Johnsen og Vanebo, 2003)

Når det gjelder produksjon av tjenester og service til befolkningen, er ikke forskjellen nødvendigvis så stor mellom private og offentlige virksomheter, enten det er snakk om skoler, barnehager eller andre. Alle virksomheter må uansett legge vekt på god service, men det offentlige skal i tillegg sørge for at for eksempel elever ved en skole, i tillegg til selve undervisningen, skal sosialiseres til bestemte samfunnsmessige verdier. Sosiale tjenester skal ikke bare ta vare på mennesker som har det vanskelig, de skal også være med på å konstituere velferdsstatens verdigrunnlag. (Busch, Johnsen og Vanebo, 2003)

Private og offentlige virksomheter har ulike rammebetingelser, der private virksomheter opererer på et marked med sterk konkurranse om kundene. De må derfor hele tiden forbedre sine produkter/tjenester, samtidig som de skal være konkurransedyktige på pris. Offentlige virksomheter er i liten grad avhengig av et marked. Det produseres tjenester og produkter som ytes til samfunnet uten at man krever direkte betaling tilbake (med noen få unntak). Det innebærer at det ikke er mulig å måle verdiskapingen på samme måte som en privat bedrift måler salgsinntektene. Det blir i siste instans politikerne som avgjør om tjenestene har høy nok verdi i forhold til ressursbruken.

For offentlige virksomheter er rammebetingelsene som ligger i offentlig administrasjon og politikk viktig. Virksomhetene er i stor grad regulert av lover, regelverk og forordninger og budsjettene setter klare rammer for ressursbruken. (Busch, Johnsen og Vanebo, 2003)

Men vil forskjellene mellom privat og offentlig sektor føre til at det også er forskjeller på endringsprosesser, avhengig av i hvilken sektor de skjer? I en artikkel i tidsskriftet «Stat og styring» sier professor ved Institutt for sammenliknende politikk, Anne Lise Fimreite, at forankring er viktig for endring i offentlig sektor. Det betyr ikke at alle synspunkt er tatt hensyn til eller at alle er enige, men interne prosesser der også motforestillinger er drøftet gir større mulighet for at organisasjonen aksepterer endring. Forankring gir mer å gå på i endringsprosesser. Et viktig utgangspunkt for de fleste endringsprosesser i offentlig sektor, er ideen om at adferd vil endres dersom man bare organiserer annerledes. Men organisering er så mange ting, for eksempel struktur, prosedyrer, ledelse, prosesser, ansatte og kultur og man kan, ifølge Fimreite, ikke ta tak i ett eller noen få av de elementene som til sammen konstituerer en organisasjon og som utgjør organisering, uten å vie de andre oppmerksomhet. Når organisasjoner skal endres, henger alt sammen med alt og endret adferd oppnås gjennom at det gjøres noe med kultur, ledelse og prosedyrer. (Fimreite, 2013)

Fimreite påpeker også at det alltid er noe man ikke har tenkt på eller reaksjoner man ikke har forutsett, uansett hvor godt planlagt endringen er. Dette er ikke alltid negativt, selv om det gjerne blir fremstilt slik. Det vil nesten alltid finnes positive konsekvenser av endring, som ikke var planlagt i det hele tatt, og man bør identifisere og utnytte disse heller enn å bruke unødig mye ressurser på å justere utgangspunktet.

Det er viktig å være klar over hvor utfordrende det er å levere samtidig som man endrer. Det er gjerne slik at målet for endringen kommer i andre rekke i forhold til mål knyttet til daglig drift. Endringsmålene blir noen ganger stående i kontrast til, og gjerne direkte motarbeidet av, de daglige målene som det må leveres på. Endringsmål og styringsmål må kommunisere og de må avpasses til hverandre i endringsløpet.

Enhver endringsprosess har sine forkjempere og motstandere og det mest utfordrende for offentlig endring er gjerne de som starter omkamp. Stabil endringsledelse har i slike situasjoner vist seg avgjørende, det er viktig med ledelse som er synlig og tilstedeværende med eierskap til endring over tid. (Fimreite, 2013)

3.6 Forutsetninger for vellykkede endringsprosesser

Det har de siste tiårene vært en omfattende empirisk forskning på hva som skal til for å lykkes med endring og hva som kjennetegner suksessrike endringsstrategier. Jacobsen og Thorsvik (2013) har i sin bok «Hvordan organisasjoner fungerer» definert 8 trekk som ser ut til å gå igjen i vellykkede endringsprosesser. Disse trekkene er igjen basert på Kotter (1996) sine 8 tiltak.

Det må for det første være skapt en følelse av felles krise, det vil si at de fleste i organisasjonen har en oppfatning av at det er behov for endring, hvis ikke vil det «gå galt». Man må innse alvoret i situasjonen, deretter må man analysere den og ansatte må identifisere og diskutere trusler, feil, svikt og mangler, samt nye muligheter.

Det må videre være utformet en klar visjon for hva man skal oppnå, samt en strategi for hvordan man skal gjennomføre endringsprosessen. Tiltaket her blir å lage et utvalg for å styre endring. Man må sette sammen et team som er i stand til å lede endringsprosessen.

For det tredje må visjon og strategi bli kommunisert ut til hele organisasjonen og man må bruke tid og ressurser på å få ansatte til å forstå hva som skal endres og hva som ikke skal endres. Teamet må utforme en visjon og strategi for å styre endringsprosessen.

Dersom det er strukturelle trekk som hemmer nødvendig omstilling, må disse endres. Visjon og strategi kommuniseres. Man må benytte enhver anledning til å få ansatte til å forstå visjonen og den strategien som er valgt, og motivere ansatte til å slutte opp om endringsprosessen.

Det må videre være et sterkt og klart team bak endringen og teamet må være i stand til å lede endringsprosessen. Handlefrihet delegeres. Strukturelle trekk som hemmer innovasjon og omstilling som er nødvendig for å realisere visjonen, må endres.

Deretter må det lages kortsiktige mål som er mulig å nå og det lages kriterier for å identifisere forbedringer i forhold til visjonen. De kortsiktige målene må presiseres og det må lages klare kriterier for å identifisere forbedringer i forhold til visjonen, samt for å belønne ansatte som presterer.

Dernest må forbedringer konsolideres ved at de endringene som fungerer, blir befestet i nye prosesser og strukturer som er funksjonelle og nye tiltak for å endre trekk ved situasjoner som hemmer realisering av visjonen må initieres.

Det siste tiltaket er at nye måter å tenke og handle på må bli institusjonalisert gjennom at det utvikles kultur omkring de gjennomførte endringene og det blir skapt avstand til tidligere praksis som hemmer realisering av visjonen. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, Kotter, 1996)

3.7 Prosjektet «Sunne omstillingsprosesser»

Prosjektet «Sunne omstillingsprosesser» er et forskningsprosjekt som ble startet i 2004, på oppdrag fra Direktoratet for Arbeidstilsynet, og som var et flerårig samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og NTNU. Inspirasjonen for prosjektet var en opplevelse av at omstillingsprosesser representerte en viktig arbeidsmiljøutfordring, samtidig som prosesskompetansen i virksomheter under omstilling var lav. Arbeidstilsynet ønsket seg samtidig bedre verktøy for å kunne bruke ved oppfølging av omstillingsprosesser. Formålet med prosjektet ble derfor å styrke endringsforskningen, samt å utvikle kartleggingsverktøy som kunne bidra til bedre oppfølging av endringsprosesser. (Saksvik, 2011) I løpet av de årene som prosjektet pågikk, brakte forskningen fram et sett med fem faktorer som er vesentlige for å få til god endring i bedrifter; bevissthet om lokale normer, hensyn til mangfold, leders tilgjengelighet, konstruktiv konflikthåndtering og tidlig rolleavklaring. (Saksvik et al., 2008)

Den første av de fem faktorene handler om bevissthet om lokale normer. Saksvik et al. (2008) beskriver organisasjonenes normer som de uformelle eller uskrevne regler for mellommenneskelig samspill i organisasjoner, gjerne uttrykt som «slik gjør vi det her hos oss». Disse normene er sterkt avhengige av konteksten, de styrer ansattes handlinger og uttrykkes gjerne som «det som sitter i veggene». De finnes på alle nivåer i organisasjonen og de bidrar til å øke forutsigbarheten av de ansattes atferd. Normene vil ofte reflektere virksomhetens underliggende verdier, skape gjensidig tillit og være med på å legge premissene for endringsprosesser. De sosiale normene kan forhindre konflikter ved at de stabiliserer relasjoner, gir struktur og modererer maktbruk, men for sterke lokale normer kan også virke begrensende for enkeltindividene i organisasjonen. (Saksvik et al., 2008)

Den neste faktoren er en bevissthet om mangfold. Det er normalt å reagere emosjonelt på endringer og dette er reaksjoner som vil variere mellom individer og enheter i organisasjonen. De ulike reaksjonene skyldes ulik kognitiv forståelse, bakgrunn og situasjon, i tillegg til sammensetningen av ansattgruppa og eventuelle tidligere erfaringer med endring. Man må ta hensyn til og vise forståelse for et slikt mangfold, samtidig som man tar i betraktning at ulike parter og enheter i virksomheten kan ha ulike interesser og de kan være villig til å kjempe for sine interesser. Det blir dermed viktig å gå frem på en måte som fanger opp mangfoldet i organisasjonen, for den offisielle versjonen, som ofte kommer fra nøkkelpersoners fortellinger, trenger ikke å være «den sanne», det er bare den som har vunnet frem. (Saksvik, 2011)

Et annet sentralt funn i prosjektet, utgjør den tredje faktoren og handler om leders tilgjengelighet. Saksvik et al. (2008) viser til at ledere med personalansvar spiller en avgjørende rolle for hvordan medarbeiderne håndterer omstillinger. Ledere som er tilgjengelige for sine ansatte i en omstillingsfase, vil også være en god kilde til informasjon, avklaring og derfor trygghet for sine ansatte. Det viser seg at ledere som er tilgjengelige for dialog med sine ansatte, signaliserer at deres meninger er viktige og betyr noe, og dette igjen reduserer usikkerhet og stress hos de ansatte. (Saksvik et al., 2008)

Den fjerde faktoren er konstruktiv konflikthåndtering. Saksvik (2011) hevder at motstand er en helt vanlig reaksjon på endring og det er derfor viktig at organisasjonen har utviklet en strategi for hvordan de ulike reaksjonene som ansatte opplever skal håndteres. Dette må skje FØR omstilling iverksettes, for under selve omstillingen er det viktig å kanalisere engasjementet og energien som ligger i de ansattes reaksjoner i en konstruktiv retning. Dette kan gjøres ved å fremme et arbeidsmiljø som er preget av dialog, samarbeid og gjensidig

respekt. Da kan man håndtere konflikter fortløpende, i stedet for at de blir gitt rom, slik at de kan vokse og utvikle seg. (Saksvik, 2011)

Den siste faktoren er tidlig rolleavklaring. Et grunnleggende behov ved omstilling er behovet for forutsigbarhet. Ansatte vil ha problemer med å yte optimalt i jobben sin dersom de ikke vet hva som forventes av dem og det er derfor viktig at nye og gamle roller, nytt ansvar og nye oppgaver blir avklart så tidlig som mulig i prosessen. (Saksvik et al., 2008) Dersom rask avklaring ikke skjer, kan det føre til at ansatte opplever stor grad av uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til fremtiden, noe som vil påvirke omstillingsprosessen negativt. (Saksvik, 2011)

Jeg har i dette kapitlet presentert teori som jeg mener bidrar til å belyse min problemstilling. Ettersom formålet med studien har vært å finne ut hvordan lederne opplevde sammenslåingsprosessen mellom to kommuner, har relevante tema vært tema som kan knyttes direkte til endring i organisasjoner, nemlig organisasjonsendring, organisasjonsutvikling og endring i offentlig sektor. Det har i tillegg vært relevant å presentere teori knyttet til endringskapasitet og ledelse av endringsprosesser. Jeg har også valgt å ta med teori knyttet til forutsetninger for vellykkede endringsprosesser og jeg har presentert prosjektet «Sunne omstillingsprosesser» som et eksempel på verktøy til bruk i endringsprosesser. De temaene jeg har presentert i dette kapitlet, vil etter hvert belyses videre i drøftingskapitlet.

4. METODE

I dette kapitlet skal jeg presentere mine metodiske valg og de tilnærmingene som jeg brukte for å belyse problemstillingen for oppgaven. Først sier jeg litt om bakgrunnen for studien og valg av metode. Deretter presenterer jeg utforming av intervjuguide, utvalg og rekruttering, samt beskriver respondentene mine. Så går jeg nærmere inn på datainnsamling, bearbeiding av data og dataanalysen, før jeg til slutt sier noe om styrker og svakheter ved metode og gjennomføring.

4.1 Bakgrunn for studien

Da jeg skulle velge tema for masteroppgaven, var det naturlig for meg å skrive om kommunesammenslåing. Jeg synes at temaet er veldig interessant og interessen er uten tvil påvirket av at jeg selv de siste årene har vært en del av den sammenslåingsprosessen jeg skriver om. For oss som jobber i offentlig sektor går det ikke an å se for seg en større omstillingsprosess enn en kommunesammenslåing. Da jeg valgte en problemstilling der jeg spør hvordan lederne har opplevd prosessen med å skape Indre Fosen kommune, var det fordi jeg var genuint interessert i å vite hvilken opplevelse de satt igjen med. Bakgrunnen for min studie er derfor å belyse min problemstilling kvalitativt og fra lederperspektivet, ved å undersøke lederes opplevelse av sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa kommuner.

4.2 Valg av metode

Jeg har i denne studien valgt å bruke en kvalitativ tilnærming for å belyse problemstillingen min. Empirisk metodevalg er avhengig av de spørsmålene det ønskes svar på og problemstillingen for denne oppgaven definerer et spørsmål om hvordan lederne opplevde prosessen med å skape Indre Fosen kommune. Det har i denne studien vært viktig for meg å få innblikk i den enkelte leders opplevelse av prosessen og utfyllende og personlige betraktninger er å foretrekke. Jeg føler at kvalitativ tilnærming åpner opp for å kunne komme mer i dybden på datamaterialet enn det kvantitativ tilnærming gjør og studien bygger derfor på kvalitativ metode, der jeg har gjennomført dybdeintervjuer med i alt 8 ledere/respondenter. I følge Kvale og Brinkmann (2017), søker det kvalitative forskningsintervjuet å forstå verden sett fra intervjupersonenes side. Å avdekke folks opplevelse av verden og få frem betydningen av deres erfaringer, forut for vitenskapelige forklaringer, er et mål. Respondentene er i denne

studien bedt om å komme med sine betraktninger og det er deres oppfatninger og opplevelser som får fokus. Intervjuene er ingen objektiv sannhet, men heller subjektive opplevelser, oppfatninger, tanker og meninger.

Kvale og Brinkmann (2017) beskriver forskningsintervjuets åpne struktur som både en fordel og en ulempe ved intervjuundersøkelser. De sier samtidig at det ikke finnes noen regler eller standardprosedyrer for utøvelsen av et intervju, men beskriver likevel 7 ulike trinn i en intervjuundersøkelse, og jeg har valgt å følge disse trinnene.

Tematisering – før intervjuarbeidet startet formulerte jeg formålet med undersøkelsen og beskrev hvordan jeg oppfattet emnet som skal undersøkes. Mitt formål med undersøkelsen var selve masteroppgaven, der jeg ønsket å finne ut hvordan lederne opplevde sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa kommuner.

Planlegging – det gjaldt å planlegge hva jeg ville oppnå, og ta hensyn til alle de 7 ulike trinnene i undersøkelsen før jeg startet intervjuarbeidet. Formålet med dette trinnet var å sørge for at jeg fikk innhentet den kunnskapen jeg trengte for å kunne besvare min egen problemstilling. Dette trinnet omfattet blant annet å utarbeide den intervjuguiden som skulle brukes i intervjuene, samt å velge respondenter.

Intervjuing – intervjuene ble utført på grunnlag av intervjuguiden. Her var det viktig at jeg hadde en reflektert tilnærming til den kunnskapen jeg var ute etter, samt at jeg tok hensyn til de mellommenneskelige relasjonene som oppsto i selve intervjusituasjonen.

Transkribering – innebar bearbeiding av det datamaterialet jeg satt igjen med etter at intervjuene var gjennomført. Denne bearbeidingen klargjorde intervjumaterialet for analyse og medførte i mitt tilfelle en transkribering fra tale til tekst.

Analysering – jeg bestemte hvilken analysemetode som var best egnet, basert på studiens formål og emneområde og i samsvar med intervjumaterialets natur.

Verifisering – jeg undersøkte intervjufunnenes generaliserbarhet, pålitelighet og validitet, og med dette menes at jeg fant ut om intervjustudien undersøkte det den var ment å skulle undersøke.

Rapportering – i dette siste trinnet sørget jeg for at undersøkelsesfunnene og metodebruken ble formidlet i en form som tok hensyn til undersøkelsens etiske sider, overholdt vitenskapelige kriterier og endte opp i et produkt som kan leses.

(Kvale og Brinkmann, 2017)

4.3 Utforming av intervjuguiden

Utformingen av intervjuguiden (se vedlegg 2) ble i første omgang gjort av meg. Den ble deretter sendt til veileder ved NTNU, og ble endret noe etter tips og råd derfra.

Intervjuguiden startet i utgangspunktet med en introduksjon, der bakgrunnen for studien og intervjuet ble beskrevet, i tillegg til at det ble gitt informasjon om anonymisering av data og at det ville bli benyttet lydopptak. Etersom jeg intervjuet 8 ledere i min egen organisasjon, viste det seg da jeg startet med intervjuene at denne første delen av skjemaet var unødvendig, ettersom respondentene under rekrutteringsprosessen var gjort kjent med disse detaljene. Det ble derfor ikke brukt tid på denne introduksjonen under selve intervjuene. Overordnede tema som ble tatt med var blant annet ansettelsesforhold og opplevelse av arbeidshverdagen, opplevelse av involvering og rolleklarhet i prosessen, samt hvilke erfaringer respondentene satt igjen med så langt i prosessen. Under hvert hovedtema var det satt opp et hovedspørsmål, for eksempel spørsmålet: «*Hva er din opplevelse av involveringen i prosessen?*». Det var også flere hjelpespørsmål knyttet til hvert hovedspørsmål. Et eksempel på et slikt spørsmål er: «*Hvordan har du som leder blitt involvert i prosessen?*», under det hovedspørsmålet som er nevnt over. Årsaken til dette var at jeg ønsket å holde temaene så åpne som mulig i utgangspunktet, men med mulighet for presisering, dersom det skulle bli behov for det.

4.4 Utvalg og rekruttering

Utvalget for studien besto av 8 toppledere fra de to kommunene Leksvik og Rissa. Kriteriene for rekrutteringen var at respondentene måtte være ansatt i en av de to kommunene som skulle slå seg sammen. De måtte i tillegg inneha en stilling i kommunen som gjorde at de ble mer eller mindre berørt av sammenslåingen/endringsprosessen, noe som samtidig medførte at de var i stand til å uttale seg reflektert om temaet.

Respondentene ble valgt ut gjennom et strategisk utvalg, noe som innebærer at de ble plukket ut på bakgrunn av relevante kriterier i henhold til problemstillingen i studien min. I tillegg fant jeg det nødvendig å se utvalget i sammenheng med meg og min rolle i endringsprosessen. Jeg var ansatt som helse- og omsorgssjef i Rissa kommune og var derfor sterkt delaktig i den sammenslåingsprosessen som foregikk. Jeg ble i begynnelsen av 2017 rekruttert som helse- og omsorgssjef i den nye kommunen og hadde ansvar for å gjennomføre sammenslåingsprosessen i vår sektor. På grunn av faren for å påvirke respondentene dersom jeg intervjuet mine egne ledere, valgte jeg å intervju 8 ledere fra andre deler av organisasjonen. Jeg tok kontakt med hver av de 8, noen snakket jeg med direkte, andre

kontaktet jeg pr e-post. Bakgrunnen for og formålet med studien ble forklart for dem og de fikk beskjed om at deltagelse var frivillig, samt at de når som helst kunne trekke seg. De ble deretter kalt inn til intervju og alle stilte. Før intervjuet startet, signerte respondentene en forespørsel om deltakelse (se vedlegg 1).

4.5 Beskrivelse av respondentene

Alle de 8 respondentene hadde en lederstilling, på ulike ledernivåer, i enten Leksvik eller Rissa kommune. Flere av respondentene fikk endret rolle og ansvar i forbindelse med sammenslåingen, men de er i tabellen under beskrevet ut fra den rollen de hadde på det tidspunktet intervjuene ble foretatt, i desember 2017.

Kommune 1	Kommune 2	Ledernivå
Leder 1		Sektorleder
Leder 2		Avdelingsleder
	Leder 3	Sektorleder
	Leder 4	Sektorleder
	Leder 5	Sektorleder
Leder 6		Enhetsleder
Leder 7		Sektorleder
Leder 8		Enhetsleder

Tabell 1 - oppsummering av respondentene

Tabellen over viser at 5 av respondentene var sektorledere, altså ledere på nivået under rådmannen, mens 2 var enhetsledere og 1 var avdelingsleder.

4.6 Datainnsamling

Jeg har i arbeidet med denne studien samarbeidet med en kollega som er doktorgradsstipendiat og datainnsamlingen i denne studien har derfor vært et samarbeid mellom stipendiaten og meg. Vi samarbeidet om å lage intervjuguiden, der både mine og stipendiatens interesseløst spørsmål ble inkludert. Dette gjorde vi for at stipendiaten også skulle få dekket sine interesseløst og få lagt det felles arbeidet til grunn for videre arbeid med doktorgraden.

Vi gjennomførte også selve intervjuene sammen, med unntak av ett, men med meg som hoved-intervjuer, mens stipendiaten stilte utdypende spørsmål der det var behov for det. Det

ble i alt gjennomført 8 intervjuer og alle ble gjort med utgangspunkt i den utviklede intervjuguiden. Respondentene forholdt seg noenlunde likt til spørsmålene, men noen ga langt mer utdypende svar enn andre, mens noen igjen foregrev spørsmålene ved å svare på flere samtidig. Det kom etter hvert til en metning, og rundt intervju nr. 7-8 begynte vi å høre igjen de samme svarene oftere og oftere og det ble klart at det ikke var bruk for mer data. Vi gjorde notater under intervjuene og det ble i tillegg gjort elektronisk opptak. Vi valgte å bruke en ekstern elektronisk opptaker, fremfor å bruke telefonene våre, ettersom vi begge har telefoner som er koblet opp mot nettverket til kommunen, og vi vurderte derfor at en ekstern løsning var tryggest, med tanke på ivaretagelse av anonymiseringen. Alle intervjuene er lagret elektronisk og de er skrevet ut på papir i etterkant. Ingen personidentifiserende opplysninger ble tatt opp og lagret. Alle intervjuobjektene samtykket i forkant skriftlig til intervjuene og til at de kan lagres elektronisk. Intervjuene ble foretatt over en ganske så intensiv periode på 2 uker like før jul i 2017. Varigheten på intervjuene varierte fra 40 minutter til 1 time og 15 minutter.

Etter at datainnsamlingen var gjennomført, fortsatte vi stort sett det videre arbeidet med dataene hver for oss. Årsaken til det var for det første at vi hadde ulik vinkling på problemstillingene våre, noe som førte til ulikt teoretisk rammeverk og fokusområder. For det andre hadde mitt prosjekt en mye kortere tidsramme enn doktorgradsstipendiatens og stipendiaten hadde allerede holdt på med sitt prosjekt i over ett år da jeg startet. Den viktigste årsaken var likevel at jeg var opptatt av at dette i størst mulig grad skulle være mitt prosjekt. Selv om stipendiaten og jeg konfererte med hverandre og diskuterte både prosess og funn, var det viktig for meg at jeg ikke lot meg påvirke for mye av det arbeidet som stipendiaten allerede hadde gjort på dette området. Vi jobbet i løpet av det året arbeidet med min masterstudie pågikk forholdsvis tett på hverandre i hverdagen og hadde/har ellers et godt kollegialt forhold. Det har derfor vært viktig for meg at jeg ikke har latt meg påvirke eller lede av stipendiaten, men at jeg har tatt mine egne valg i forhold til for eksempel tema og metode.

4.7 Fra tale til tekst

Alle intervjuene ble tatt opp og lagret elektronisk, noe som var en fordel ettersom det da ikke var behov for å lage detaljerte referater underveis i intervjuene. Jeg opplevde ingen tekniske utfordringer knyttet til gjennomføringen av lydopptakene. Da jeg skulle starte transkriberingen, valgte jeg å laste ned et elektronisk transkriberingsprogram. Det fungerte på den måten at jeg lyttet til opptakene av intervjuene og leste dem høyt til

transkriberingsprogrammet, som deretter skrev inn det jeg leste høyt i et word-dokument. Deretter gikk jeg gjennom alle intervjuene enda en gang, mens jeg korrigerste teksten som var skrevet inn i transkriberingsprogrammet og la til tegnsetting, stor bokstav mv. Dette var en utrolig morsom prosess, i tillegg til at jeg ble veldig godt kjent med intervjuinnholdet. Det satte i gang tankeprosesser hos meg og jeg noterte meg allerede på det tidspunktet en del viktige utsagn som senere kanskje kunne bli til funn.

4.8 Dataanalyse

I boken «Det kvalitative forskningsintervjuet» beskriver Kvale og Brinkmann (2017) tre ulike tilnærminger til analysen av intervjuetekster. Den første er *meningsanalyse*, der analyseformen handler om fortolkning av mening. Deretter følger *språklige analyser*, som fokuserer på intervjupersonens bruk av språket, ettersom språklige trekk ved et intervju kan bidra til både å generere og verifisere meningen med utsagn. Den tredje og siste er *teoretiske analyser*, der intervjuanalyse ses på som teoretisk lesning, der en forsker kan lese gjennom intervjuene mange ganger, reflektere teoretisk over spesielt interessante temaer og skrive fortolkninger, uten å følge noen systematisk metode eller kombinasjon av teknikker.

Kvale og Brinkmann (2017) nevner også seks trinn som mer eller mindre vanlige i intervjuanalysen. *Trinn en* innebærer at intervjupersonene beskriver sin livsverden i løpet av intervjuet. Intervjupersonene oppdager selv nye forhold i løpet av intervjuet og ser nye betydninger i det de opplever og gjør i *trinn to*. I *trinn tre* foretar intervjueren i løpet av intervjuet fortetninger og fortolkninger av det intervjueren sier og spør tilbake for å sikre forståelsen av uttalelsene. Det transkriberte intervjuet blir i *trinn fire* fortolket av intervjueren, intervjuet struktureres, analyseres og forsker presenterer nye perspektiver på fenomenet. Gjenintervjuing gjennom at fortolkningene blir gitt til intervjupersonen i *trinn fem*, slik at denne får mulighet til å utdype sine opprinnelige uttalelser. *Trinn seks* medfører handling gjennom at intervjuobjektene endrer sin adferd basert på den nye innsikten de har fått i løpet av intervjuet. Kvale og Brinkmann (2017)

Med utgangspunkt i Kvale og Brinkmann (2017) sin metode for analyse, og da særlig det punktet som omhandler fortolkning av transkriberte intervjuer gjennom strukturering, analyse og presentasjon av nye perspektiver, har min analyseprosess bestått av de stegene som jeg videre beskriver.

Jeg gjorde meg først kjent med dataene mine ved å lese gjennom transkriberingen av hver enkelt intervju. Gjennom å transkribere intervjuene, hadde jeg allerede skaffet meg en god del kjennskap til innholdet i hvert intervju, men jeg leste nå gjennom dem igjen, flere ganger, og var på leting etter mønstre eller temaer. Jeg forsøkte å ha et åpent sinn fra starten av, og forsøkte å unngå aktiv leting etter svar på de forskningsspørsmålene og den problemstillingen jeg hadde for oppgaven. Der jeg fant data som jeg mente var interessante, markerte jeg med farge, direkte i dokumentet. Jeg opprettet allerede på dette tidspunktet et eget felles dokument for alle intervjuene, der jeg noterte meg interessante aspekter ved dataene og utsagn som kunne bli viktige funn etter hvert.

Jeg startet deretter prosessen med å organisere dataene grundigere. Jeg hadde 8 intervjuer til sammen, de varierte i omfang og det var ikke alt innhold som var like relevant for oppgaven min. Jeg startet kodingsprosessen med å sette koder for alle de utsagnene som jeg mente svarte på problemstillingen min, og som jeg i det første trinnet hadde markert. Selv om det ble ganske mange, og selv om jeg også ganske tidlig så at mange av utsagnene til slutt ville ende opp under samme tema, noterte jeg absolutt alle som egne koder i dette første kodingstrinnet. Kodene ble i hvert enkelt transkribert intervju markert med et tall, mens selve koden ble skrevet i et eget dokument ved siden av. Eksempel på tekstutdrag kunne være: «*Og så igjen da dette med: hva er arbeidsoppgavene til en avdelingsleder og hva er arbeidsoppgavene til en enhetsleder og hvem forholder du deg til?*», som ble kodet for usikkerhet rundt oppgaver og ansvar.

Da jeg hadde kodet alle relevante tekstutdrag, begynte arbeidet med å sette kodene mine inn i et større perspektiv. Jeg forsøkte nå å redusere antall koder, gjennom å se på alt materialet og slå sammen de utsagnene som tilhørte samme kode. Etter hvert som arbeidet med kodingen pågikk, ble hovedtrekkene stadig tydeligere og kunne etter hvert oppsummeres i 7 ulike koder. Jeg begynte da å lete etter temaer som kunne favne de av kodene mine som gjensto, en slags spissing av kodingen. Under denne prosessen var jeg bevisst på det teoretiske rammeverket i oppgaven og forsøkte å finne interessante data som kunne kobles opp mot problemstillingen og forskningsspørsmålene mine. Jeg leste gjennom alt datamateriale en gang til, for å finne sammenhenger og mønstre, og jeg kunne se at det var enkelte tema som gikk igjen, og noen av dem var knyttet opp mot problemstillingen min.

I et siste steg definerte og navnga jeg de temaene jeg mente var resultatet av dataanalysen. Jeg satte sammen alle tekstutdragene fra alle intervjuene under hvert tema og gikk gjennom innholdet flere ganger. Noen temaer ble på dette stadiet fjernet, ettersom de lå litt utenfor

interesseområdet for studien min. Etter de siste redigeringene i denne fasen, satt jeg igjen med to temaer, der det ene hadde tre undertemaer, mens det andre hadde to. Dette var temaer som hadde gått igjen i dataene og som derfor favnet en mengde av tekstutdragene og som derfor til slutt fikk utgjøre funnene i studien.

4.9 Styrker og svakheter ved metode og gjennomføring

Valg av metode vil alltid medføre en risiko, både for resultatet av studien og for kvaliteten på den. Selv om jeg i denne studien er relativt trygg på at jeg har valgt riktig metode for å belyse min problemstilling, ser jeg subjektivitet som den største risikoen ved å velge kvalitativ tilnærming. Dersom jeg hadde valgt en kvantitativ tilnærming, for eksempel ved å utforme et spørreskjema som ble sendt til flere enn de 8 lederne jeg valgte å intervju, ville jeg muligens unngått risikoen for at objektiviteten ikke ble høy nok, ettersom nærheten til respondentene ikke ville vært tilnærmet like stor som ved intervju. Jeg valgte å gjennomføre studien i min egen organisasjon, jeg forsket på en prosess som jeg selv hadde deltatt i og jeg intervjuet mine arbeidskollegaer for å finne data. Alt dette medfører en risiko for at graden av objektivitet ikke ble høy nok.

Kvale og Brinkmann (2017) beskriver kvalitative forskningsintervjuer som et asymmetrisk maktforhold. Intervjuet er ikke en åpen samtale mellom likestilte parter. Det er intervjueren som har den vitenskapelige kompetansen, som definerer temaet for og spørsmålene i intervjuet og som spør. I så måte er også intervjuet en enveisdialog. Videre er det intervjueren som beslutter hvilke svar som skal følges opp, noe som innebærer at intervjueren har monopol på fortolkningen. I mitt tilfelle må man stille seg spørsmålet om resultatet ville blitt annerledes dersom jeg intervjuet en gruppe respondenter som var helt ukjent for meg? Vi ville likevel ikke vært likestilte parter i intervjusituasjonen, men det kan godt være at respondentene ikke ville vært like åpne om sine opplevelser, eller tvert imot; at de ville vært mer åpne. Det er i den kvalitative tilnærmingen viktig med en viss avstand mellom forsker og respondent, men det er likevel viktig med en viss nærhet til respondenten, slik at man får ut mest mulig data. Det er ingen intervjuer som er nøytrale, så metodisk blir dette dermed både en svakhet og en styrke. Det var flere av respondentene som ga uttrykk for at de så på intervjusituasjonen som en slags debriefing, der de fikk sortert inntrykk fra sammenslåingsprosessen og fikk tenkt over hvordan de faktisk hadde opplevd den. Dette hadde nok også sammenheng med tidspunktet for intervjuene. De ble gjennomført i desember 2017, like før selve kommunesammenslåingen fant sted og etter en lang prosess.

Forskningsresultatene vil bli påvirket og preget av forskerens perspektiv. Mitt perspektiv i denne studien var helt klart preget av at jeg selv var ansatt i en av de kommunene jeg forsket på. Konsekvensene av dette hadde både positiv og negativ tilnærming. På den ene siden var min forforståelse påvirket av den prosessen som hadde pågått og det var derfor viktig for meg å unngå å bruke egne erfaringer til å tolke respondentenes erfaringer. På den annen side ga denne forforståelsen muligheter til å rette fokuset mer direkte mot de temaene jeg var interessert i, ettersom de temaene var knyttet til mine egne erfaringer fra prosessen.

I følge Kvale og Brinkmann (2017) er kvaliteten på det originale intervjuet avgjørende for kvaliteten på den senere analyseringen, verifiseringen og rapporteringen av intervjuet. De beskriver flere kvalitetskriterier for det ideelle intervjuet, blant annet at intervjuet er «selvkommunerende» - det er i seg selv en fortelling som ikke krever særlig ekstra forklaringer og kommentarer, at idealintervjuet i stor grad blir tolket mens det pågår, samt at intervjueren i løpet av intervjuet forsøker å verifisere sine fortolkninger av intervjupersonens svar. Det skal litt til for å leve opp til slike kriterier, særlig med tanke på at det for min del var første gang jeg gjennomførte slike intervjuer. Jeg opplevde likevel at det i selve intervjusituasjonen var naturlig å spørre for å få verifisert at jeg hadde oppfattet svaret riktig, eller om respondentene hadde fått frem alt de ville si om akkurat det spørsmålet, og brukte derfor denne fremgangsmåten i de fleste intervjuene. I tillegg var det ofte behov for å utdype spørsmålene, ettersom det var tydelige forskjeller på hvordan respondentene oppfattet spørsmålene. Alt dette ble gjort for å sikre størst mulig grad av verifisering og validitet. For meg var det også til stor hjelp at vi var to i intervjusituasjonene, ettersom vi da var to som avgjorde behovet for å stille oppfølgende spørsmål, samtidig som vi var hverandres «vaktbikkjer», for å unngå at det ble stilt ledende spørsmål. Samtidig kan det faktum at vi var to intervjuere, mens respondenten var alene, også ha vært med å påvirke opplevelsen av intervjusituasjonen og resultatet.

5. RESULTAT

I denne delen av oppgaven skal jeg presentere de temaene som har kommet frem gjennom analyseprosessen. Jeg kommer til å underbygge hvert enkelt tema med tekstutdrag og sitater fra respondentenes svar.

5.1 Utvelgelse av tema

Formålet med denne masterstudien var å finne ut hvordan lederne opplevde sammenslåingsprosessen mellom kommunene Leksvik og Rissa. Jeg hadde to forskningsspørsmål i tilknytning til problemstillingen:

- har ledernes arbeidshverdag endret seg i forbindelse med sammenslåingsprosessen?
- hvordan har lederne opplevd rolleklarheten underveis i prosessen?

Intervjuguiden ble laget for å ivareta forskningsspørsmålene og allerede i intervjuprosessen kunne jeg høre at det var enkelte ting som gikk igjen, som de fleste valgte å fortelle om, enten som svar på direkte spørsmål eller helt uoppfordret. Etter hvert som arbeidet med kodingen pågikk, ble hovedtrekkene stadig tydeligere og de kunne etter hvert oppsummeres i 7 ulike koder:

1. Lederne må yte mer enn vanlig
2. Tiden strekker ikke til
3. Følelse av å være alene
4. Usikkerhet knyttet til ansvarsområde og arbeidsoppgaver
5. Forventninger fra ansatte og ledere
6. Har blitt godt involvert
7. Mulighet til å tenke nytt og endre på ting

Av disse 7 kodene valgte jeg å gå videre med 5. Det første området jeg valgte bort, var nr.6, som omhandlet involvering. Årsaken til det var rett og slett at nesten alle de 8 lederne jeg intervjuet svarte at de følte at de stort sett hadde blitt godt involvert i prosessen. En av årsakene til det kan være at jeg intervjuet nesten bare toppledere. Nesten alle av dem hadde drevet arbeidsgruppene i prosessen og var derfor meget godt involvert og informert, ikke minst fordi de skulle sørge for å informere og involvere videre ned i organisasjonen, så det var rigget et system for å ivareta informasjon og involvering. Et eksempel på dette er følgende

utsagn fra en av respondentene: «*I min sektor, der har vi så mange faste møter og vi er så tett på hele tiden, at de som sier at de ikke har blitt involvert og ikke har fått informasjon, de har sovet, mener jeg, da*». Det er mulig at resultatet hadde blitt annerledes dersom jeg hadde intervjuet ledere lenger nede i organisasjonshierarkiet eller ansatte, for selv om involveringen og inkluderingen var bra langt oppe i organisasjonshierarkiet, er det fort gjort å mistolke stemning og motstand nedover i organisasjonen, noe følgende utsagn bekrefter: «*Jeg tror nok at det er mange som føler det at det har skjedd veldig mye uten at de har blitt informert og involvert*». Ettersom målet med studien var å finne ut hvordan lederne opplevde sammenslåingsprosessen, valgte jeg å la dette temaet ligge.

Det andre området jeg valgte å ikke se nærmere på, var nr. 7; mulighet til å tenke nytt og endre på ting. Det viste seg at det var en del av lederne som poengterte at en kommunesammenslåing gir store muligheter til å tenke nytt og til å endre på ting, noe følgende utsagn fra en av respondentene viser: «*så det er én ting som er med ny kommune, at man kan rufse opp i det meste*». Flere ledere nevnte også at selve omstillingsprosessen har gjort arbeidshverdagen interessant: «*jeg synes jo at det er fryktelig interessant med sånne sammenslåingsprosesser!*». Innenfor dette området fant jeg også utsagn om motstand og motkrefter, men det kan likevel se ut som om det har vært lite støy og få kontroversielle spørsmål i denne sammenslåingsprosessen. Selv om jeg synes at dette er tema som er veldig interessante, valgte jeg dem bort, først og fremst på grunn av nødvendigheten for avgrensning, men også fordi det var de temaene som lå lengst unna forskningsspørsmålene mine.

Basert på kodingsarbeidet og mitt empiriske materiale når det gjaldt de fem gjenværende kodene, fant jeg sterke fellestrekk mellom henholdsvis tre av dem som ble oppsummert i temaet dedikasjon til organisasjonen, og to av dem som ble oppsummert under temaet rolleklarhet:

Tema	Undertema
Dedikasjon til organisasjonen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidsoppgavebelastning ▪ Mye alene i prosessen ▪ Forventninger fra ansatte og ledere
Rolleklarhet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usikkerhet knyttet til ansvarsområde og arbeidsoppgaver ▪ Manglende formalisering av ansvar

Tabell 2 – tema og undertema

Jeg vil nå presentere de ulike temaene nærmere.

5.2 Dedikasjon til organisasjonen

Det første temaet som kom frem i analysen var et tema som jeg har valgt å benevne som dedikasjon til organisasjonen. Dette temaet favner undertemaene arbeidsoppgavebelastning, opplevelsen av å være alene i prosessen, samt en opplevelse av økte forventninger fra ledere, ansatte eller fra seg selv. Alle lederne beskrev økt mengde arbeidsoppgaver, svært høy arbeidsbelastning og høye krav til ytelse, samt lite avlastning. I en så omfattende omstillingsprosess som en kommunesammenslåing, vil det også være mange forventninger. Lederne beskrev forventninger fra sin(e) leder(e), fra sine ansatte og fra seg selv. Samtidig hadde mange av lederne en opplevelse av å være alene, at de ikke ble nok sett av ledernivået over eller at de selv ikke hadde tid til å se ledernivået under. Dette temaet beskrev en rolleadfærd som hadde pågått over flere år, ettersom prosessen hadde tatt så lang tid som den hadde, der involveringen opplevdes som god, men der det var oppgavemengden og tiden man hadde tilgjengelig som var utfordringen.

5.2.1 Arbeidsoppgavebelastning

«Jeg jobbet så mye at jeg egentlig tenkte at dette er det bare dumme folk som gidder å holde på med»

Utsagnet over ble gitt av en av de 8 respondentene, men var egentlig representativt for de fleste av dem. Dette undertemaet belyser den arbeidsoppgavebelastningen i form av ekstra arbeidsoppgaver som lederne opplevde som følge av sammenslåingsprosessen. Nesten alle respondentene beskrev en hverdag der sammenslåingsprosessen påvirket arbeidshverdagen deres på den måten at de fikk en god del ekstra oppgaver, i tillegg til de som de hadde fra før.

Respondent 8: *«Omstillingen har gitt meg så mange nye tilleggsoppgaver at jeg ikke har klart å følge opp de oppgavene jeg skulle ha i utgangspunktet. Det har tatt nesten hundre prosent av jobben min og så har resten på en måte bare blitt kveldsarbeid. Det har føltes som om jeg har hatt to jobber. Det har vært tungt i perioder og jeg har vært veldig sliten».*

Respondent 4: *«For vår del synes jeg at det har vært et enormt arbeid med sammenslåingsprosessen. Det har vært litt som å være med i en sentrifuge en periode, føler jeg. Det er et par ganger at jeg har kjent på fysisk ubehag, sånn litt hjerteklapp-opplegg».*

Lederne beskrev travle og hektiske dager med stadige økende mengde arbeidsoppgaver og høye forventninger knyttet til måloppnåelse og til at de skulle være like effektive som tidligere. En omstillingsprosess kan medføre større belastning for de som deltar når det gjelder arbeidsoppgaver og dette var noe nesten alle respondentene opplevde i sine lederstillinger.

Respondent 7: *«Jeg synes arbeidshverdagen er travel. Akkurat nå kjenner jeg fryktelig på det og jeg er litt lei av å ha det sånn. For du har alle de vanlige arbeidsoppgavene også, på det jevne. Og så får du alle disse må-oppgavene i tillegg. Det er jo nye arbeidsoppgaver i tillegg, ikke sant».*

Flere av lederne beskrev at tid etter hvert ble en utfordring; mangel på tid for eksempel til å forberede møter godt, ting tar for kort eller for lang tid, prioritering og omprioritering på grunn av mangel på tid mv.

Respondent 6: *«Og da følte jeg det sånn at det ene møtet, det biter det andre i halen. Du rekker ikke å gjøre ferdig ett møte før du skal kalle inn til et annet og så skal du igjen kalle inn til et nytt og du blir bare helt sånn! Det falt ingen ro over oss»*

Respondent 5: *«Det har jo vært travelt, både med å bygge en ny virksomhet, slå sammen kulturene og jobbe med det. Det har vært mange praktiske ting som må løses og ordnes, ikke sant, plass til alle ansatte og hvem som skal kjøre og sånt. Jeg har faktisk utvidet døgnet med en time, så dagen avsluttes klokka 1 om natta. Men det er flere som har det sånn, tror jeg».*

Fra enkelte av respondentene kom det også klart frem at det underveis i prosessen var knyttet forventninger til at de skulle få avlastning på en eller annen måte

Respondent 6: *«Ledergruppen skulle få en del oppgaver i forbindelse med sammenslåingsprosessen og så skulle vi frikjøpes tilsvarende, slik at vi kunne få frigjort tid til det. Og det skjedde aldri. Vi fikk oppgavene, men vi fikk aldri den avlastningen. Og da var det liksom bare: brett opp ermene og stå på og jobb deg skvett i hjel! Jeg er bare så redd for bærekraften i det, at man sliter seg ut såpass mye at man mister lysten til å jobbe».*

Respondentenes arbeidshverdag var i stor grad preget av en opplevelse av at avlastningen aldri kom og arbeidsoppgavemengden bare fortsatte å øke.

5.2.2 Alene i prosessen

«Hvis jeg skal være helt ærlig, så har jeg egentlig følt meg litt alene, slik at jeg har måttet definere meg selv, på en måte»

Mange av respondentene fortalte at de i perioder hadde følt seg alene underveis i prosessen, slik som utsagnet over beskriver. Flere beskrev en følelse av å ikke høre til noe sted eller å høre til overalt. Mange følte seg alene i sin lederrolle og kjente seg samtidig ikke sikre på om de hadde hatt kapasitet nok til å følge opp sine ansatte i prosessen. Dermed oppsto en bekymring for at de også følte seg alene.

Andre viste til sin leders situasjon og ga samtidig uttrykk for en bekymring for stort arbeidspress hos leder, som førte til at de ikke ville belaste lederen sin med egne spørsmål og utfordringer, og som igjen førte til at de følte seg alene i prosessen.

Respondent 7: *«Jeg har en sånn mellomposisjon, så når det er ledermøter så er jeg hjemme alene. Jeg ramler litt imellom, synes jeg. Jeg føler meg mer overlatt til meg selv, for hvis jeg opplever noe som vanskelig, så tar jeg det selvsagt med min leder, dersom vedkommende er tilgjengelig og kan tåle det. Men vedkommende har så mye å gjøre at jeg tenker at jeg ikke skal belemre vedkommende med det. Jeg tenker da at dette må jeg da kunne ordne opp i selv, men så vet jeg ikke helt hvordan jeg gjør det».*

Nærmeste leders tilgjengelighet og kontakten med denne var også noe som ble nevnt av flere.

Respondent 5: *«Jeg har ikke hatt så mye kontakt med det som er lederen min på papiret, og jeg har heller ikke hatt, eller forventet å få, så mye oppfølging av den nye lederen min. Jeg føler det litt sånn at jeg ikke hører til noen plass».*

Respondent 6: *«Jeg følte at jeg ble veldig mye alene. Og lederen min var veldig mye andre steder, for der var det fryktelig stort behov for den lederen, så det skjønner jeg godt, men jeg følte nok at jeg mistet lederen min. Det holder ikke å høre hvor flink du er og hvor fantastisk du er hvis ikke det ligger litt mer substans i det, i form av tilstedeværelse».*

Det kan se ut som om det var minst to ulike årsaker til at respondentene følte seg alene i prosessen. Den ene handler om mangel på tilgang til nærmeste leder, den andre handler om organisering og hvem som skal følge opp hvem i prosessen.

5.2.3 Forventninger fra ansatte og ledere

«Jeg har noen ganger følt at jeg mangler svar, mens de ansatte har forventninger til meg, om at jeg skal ha kontroll på det meste»

Dette undertemaet er knyttet opp mot de forventningene som hadde kommet frem i forbindelse med sammenslåingsprosessen, enten i form av opplevde forventninger fra ledere eller ansatte eller fra seg selv. Dette kunne være forventninger som hadde ført til at lederne hadde hatt ekstra stor arbeidsbelastning, eller til at enkelte hadde gruet seg til å gå på jobb.

Respondent 5: *«Jeg går noen ganger og gruer meg til å gå på jobb og det er både på grunn av situasjoner som har oppstått på jobben, men andre ting også. Jeg har noen ganger følt at jeg mangler svar og mine ansatte har forventninger til at jeg skal ha kontroll på ting. Og når jeg ikke kan svare, så føler jeg at jeg gruer meg til å gå på jobb. For det jeg følte, og det som gjorde meg veldig frustrert på vårparten, var at forventningene fra ansatte om at jeg skal ta over ting, de var der, men jeg hadde ikke fått mandat til å gjøre det, på en måte».*

Flere av respondentene nevnte at forventningene i enkelte tilfeller nok var skapt av dem selv, kanskje i form av høye ambisjoner knyttet til hvor mye man skulle få til i løpet av en tidsperiode. Det kan se ut som om det er like vanskelig å forholde seg til at man ikke lever opp til sine egne forventninger som at man ikke gjør det til andres.

Respondent 6: *«Og det er klart, mange av forventningene har jeg jo skapt selv, eller vi har skapt dem sammen når vi har laget planene for hva vi skulle få til i løpet av det året som gikk. Vi hadde store ambisjoner om at vi skulle lykkes med veldig mye, få mye på plass. Men så måtte vi gi opp noe».*

Respondent 8: *«Forventningene fra ansatte har vært at jeg skal vite alt, hele tiden, og samtidig vite alt som har foregått innenfor alle områder i hele organisasjonen. Det har jeg ikke klart. Men de som er ute i organisasjonen og som ikke er så tett på, de forventer at alt skal kunne bli svart på, at det skal være på plass. Men også fra toppledelsen har det vært forventet at jeg skal være med overalt. Så har jeg kanskje lagt på meg mer ansvar enn det som har vært forventet også, jeg vet ikke. Man legger på seg forventninger om at man har ansvaret for ting som man kanskje ikke har. Og de forventningene man tror at andre har, de er kanskje ikke der. Det kan jo være at jeg har sittet og følt på at forventningene har vært høyere enn det de har vært».*

Disse tre undertemaene, den økte arbeidsoppgavebelastningen, opplevelsen av å være alene og opplevelsen av økte forventninger, bidro alle til den samlede opplevelsen som lederne hadde av sammenslåingsprosessen.

5.3 Rolleklarhet

Det andre temaet eller hovedfunnet i studien er knyttet til rolleklarhet eller mangel på sådan, av enkelte omtalt som rolle-uklarhet. De to undertemaene her er usikkerhet knyttet til ansvarsområder og arbeidsoppgaver, for eksempel hvilket ansvarsområde enkelte skulle ha, hvilke arbeidsoppgaver som hørte inn under ansvarsområdet og ikke minst hvem man kunne spørre for å få svar. Det andre undertemaet er mangel på formalisering av ansvar og roller. Flere av respondentene forteller om mangel på tid til å få formalisert ting, som for eksempel ulike avtaler, stillingsbeskrivelser mv, og de opplever at det at ting ikke blir formalisert, gjør sammenslåingsprosessen ekstra komplisert.

5.3.1 Usikkerhet knyttet til ansvarsområde og arbeidsoppgaver «Hvem er det som kan ha svar på dette, liksom?»

Det kom frem at enkelte av lederne opplevde usikkerhet og uklarhet knyttet til egne og andres ansvarsområder og arbeidsoppgaver. De fleste av lederne hadde fått tildelt nye roller i forbindelse med gjennomføringen av sammenslåingsprosessen. Dette handlet for eksempel om å lede de arbeidsgruppene som drev sammenslåingsprosessen fremover og noe av rolle-uklarheten var knyttet til hvilken rolle og hva slags ansvarsområde man skulle ha underveis i prosessen.

Respondent 8: *«Det med rolleklarhet har vært litt både og. Det har i perioder vært litt utfordrende å vite hvilken rolle man har, for egentlig har vi den samme rollen, men så oppdager jeg at jeg er der i en annen rolle. Så det har vært litt forvirrende innimellom. Det har rett og slett vært litt ullent. Og det vanskeligste har kanskje vært at ingen har følt at de har ansvar for å hjelpe til, at det har de ikke noe med».*

For andre igjen, var rolleklarheten på plass. Rolle og hovedansvar var avklart og det var ingen spørsmål knyttet til det.

Så var det også en del av lederne som fikk ny rolle i form av at de ble rekruttert inn i de nye stillingene som sammenslåingen førte med seg. For enkelte kunne da usikkerheten for

eksempel omfatte egen kompetanse i ny rolle, samt hvor grensene mellom egne og andres roller gikk. Og ikke minst: hvem skal man spørre dersom man lurer på noe.

Respondent 4: *«Det med å ikke alltid vite hvem jeg skal spørre, det synes jeg har vært utfordrende. Og så igjen dette med; hva er arbeidsoppgavene og hvem forholder du deg til, det opplever jeg litt usikkerhet rundt. For min del kunne det vært mer tydeliggjort fra noen andre sin side, om hva som ble forventet av meg».*

Enkelte av lederne beskrev at de følte at de ikke hadde nok kompetanse til å utføre den rollen de hadde fått tildelt, eller at de fikk tildelt en rolle eller arbeidsoppgaver knyttet til rollen som de ikke visste at de skulle få. Det handlet ofte like mye om hva de ikke skulle gjøre som hva de skulle gjøre. Eller som en av respondentene under beskriver det; litt sånn julekvelden-på-kjerringa-opplegg!

Respondent 4: *«Noe av den travelheten jeg kjenner på, handler om en del ting som jeg ikke synes jeg kan godt nok, så jeg kaver litt og jobber ekstra mye. Litt sånn julekvelden-på-kjerringa-opplegg med datoer som jeg sikkert skulle ha visst om, men hvor i all verden skulle jeg ha funnet dem, da?»*

Respondent 7: *«Vi har en slags stillingsbeskrivelse, men den er utvidet og utvidet og ikke ajourført. Jeg flyter rundt omkring og prøver å gjøre så godt jeg kan og så dukker det opp stadig nye ting. Enkelte ganger føler jeg at jeg har for store sko. Og så kan jeg gå og be om hjelp og få beskjed om hva jeg skal gjøre. Og så går jeg tilbake og så får jeg det ikke til, så jeg må gå en gang til og få en påminnelse. Vanskelig å håndtere når du ikke vet hvor du skal begynne. Ikke uoverkommelig, men litt uryddig».*

Sammenslåingsprosessen førte til at enkelte ledere gikk inn i ny rolle før 1.1.2018 og det førte i noen tilfeller til økt rolle-uklarhet. Det var tydelig at endringer i rolle underveis i prosessen var ekstra belastende. Når ansvarsforholdene ble uklare i omstillingsprosessen, opplevdes det som mye verre enn «vanlig», ettersom alle hadde det travelt og det ikke var tid til skikkelige avklaringer.

Respondent 5: *«Det som har vært hektisk, er at veldig mye er nytt for meg og jeg har vært usikker på hvor jeg skal hente informasjon, så jeg føler at jeg har sprunget rundt og spurt hvem som skal hjelpe meg og hvem som skal gi meg svar. Og noen ganger har det vært en del overraskelser liksom; å, skal det gjøres det også, det visste jeg ikke på forhånd! Jeg har savnet en konkret oversikt over hvem som er ansvarlig for hva og når ting skal gjennomføres. Men rolleklarhet – jeg er forvirret som bare det!»*

En del av lederne hadde det heller ikke helt klart hva som kom til å bli forventet av dem i ny rolle i Indre Fosen kommune.

Respondent 2: *«Det er en del ansvarsoppgaver som vil bli delegert til meg, vil jeg tro, men hva det er, det vet jeg ikke enda. Det er definert et ansvarsområde, men vi har ikke landet noe, så jeg tenker at det er en del av det man må finne ut etter 1.1. Innholdet kommer, vet du, og det er litt sånn med mange det, tror jeg».*

Det var flere av respondentene som påpekte at endringer i en stor organisasjon ikke er synkrone, man er avhengig av andre. Da blir man ekstra sårbar dersom man ikke har oversikt over hva som blir forventet av egen rolle og hva man kan forvente av andre.

5.3.2 Manglende formalisering av ansvar og oppgaver

«Jeg satt og ventet på at jeg skulle få det formelle ansvaret, men det ble aldri laget noen avtale.»

Det var tydelig at mange av respondentene underveis i prosessen hadde forventninger om at det etter hvert skulle komme ulike avklaringer, som igjen skulle lette situasjonen deres, enten i form av tydeligere roller, arbeidsoppgaver og ansvar, eller i form av formalisering av roller og ansvar.

Respondent 5: *«Nei, det er ikke noen stillingsinstruks eller noe sånt, det har jeg ikke. Og jeg var jo ikke i den rollen enda, jeg visste ikke egentlig at jeg burde gått og sagt noe til noen. Jeg måtte jo vente til jeg ble invitert inn. Da burde jeg kanskje vært involvert, sånn formalisert, tidligere, ikke sant. Jeg satt og ventet på at jeg skulle få det formelle ansvaret, men det ble aldri laget noen avtale. Jeg tror at jeg kunne ha jobbet annerledes hvis jeg ikke hadde sittet i den usikkerheten og vært avventende. Jeg har gitt det litt for mye tid i sånne avklaringsprosesser, ikke sant. Jeg har ventet litt for lenge og skulle kanskje ha pushet på litt mer».*

Respondent 4: *«Mye har ligget på vent på grunn av manglende avklaring i forhold til organisering av virksomheten og det har gjort prosessen unødvendig lang. Det spørsmålet om omorganisering kom jo opp i april og i mitt hode burde det vært løst før sommeren, men det ble ikke det. Og så var det nytt møte i august og så ble det ikke gjort da og nytt møte i september og ingenting skjedde. Så det er mest frustrasjon over at tiden har gått og vi ikke har fått noen avklaringer»*

Flere av respondentene har pekt på nettopp dette med at det ikke alltid hjelper om ting er avtalt og avklart, så lenge de ikke er formalisert. Det å kunne vise til skriftlige avtaler for eksempel, fremstår som viktig i omfattende prosesser, der det skjer mye samtidig og der det kan være vanskelig å ha oversikt, både for ansatte og ledere.

I dette kapitlet har jeg presentert de resultatene jeg fant i min studie, fordelt på de to hovedtemaene dedikasjon til organisasjonen og rolleklarhet. Disse temaene var essensen av det som kom frem i intervjuene og som respondentene var opptatt av å videreformidle, enten uoppfordret eller som svar på spørsmål fra meg om hvordan de opplevde sammenslåingsprosessen. Jeg vil videre se på min empiri i lys av de temaene jeg presenterte i teorikapitlet, når oppgaven nå går over i drøftingskapitlet.

6. DRØFTING

Endring og omstilling er vanlig i organisasjoner i dagens samfunn og har de siste årene blitt enda mer aktualisert i forbindelse med den kommunereformen som pågår i Norge. I kommunereformen er det bestemt at mange kommuner skal slås sammen, med den hensikt å skape større, mer robuste og bærekraftige kommuner som er rustet for å håndtere nye og større fremtidige utfordringer.

En kommunesammenslåing er en særdeles omfattende endringsprosess og da jeg startet arbeidet med denne studien, var formålet mitt å se nærmere på hvordan lederne opplevde sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa kommuner. Intensjonen var ikke å finne ut om prosessen hadde vært «dårlig eller god», men var rettet mot ledernes opplevelse av den og problemstillingen lød: «*Hvordan opplevde lederne prosessen med å skape Indre Fosen kommune*»? Jeg hadde to forskningsspørsmål i tilknytning til problemstillingen; har ledernes arbeidshverdag endret seg i forbindelse med sammenslåingsprosessen og hvordan har lederne opplevd rolleklarheten underveis i prosessen? Det som kom frem i datainnsamlingen var at arbeidshverdagen så absolutt hadde endret seg, i form av blant annet ekstra arbeidsoppgaver, økte forventninger til innsats og en opplevelse av å være alene i prosessen. Mange respondenter svarte i tillegg at de opplevde usikkerhet knyttet til roller og ansvarsfordeling i forbindelse med prosessen. Jeg endte derfor opp med tre hovedtemaer som jeg vil drøfte i dette kapitlet: kommunesammenslåing som en altomfattende endringsprosess, dedikasjon til organisasjonen og rolleklarhet.

6.1 En altomfattende endringsprosess

For de som deltar i den, vil enhver endringsprosess kunne oppfattes som omfattende. Når jeg refererer til kommunesammenslåing som en altomfattende prosess, er det fordi den i utgangspunktet omfatter mer enn det en fusjonering mellom to store bedrifter ville gjort. Jacobsen og Thorsvik (2013) sier at endring i en organisasjon kan omfatte enten endring av oppgave, teknologi og/eller mål og strategi, endring i organisasjonens struktur, endring i organisasjonens kultur, endring i organisasjonens demografi eller endring i prosesser. En kommunesammenslåing omfatter svært mange av, om ikke alle, disse formene for endring. Riktignok skal en kommune etter en sammenslåing, i henhold til generalistsprinsippet, fortsatt inneha rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, men selve sammenslåingen omhandler like fullt endring i struktur, kultur, teknologi,

demografi og prosesser. I tillegg lages det nye strategier og nye mål, visjoner og verdier. Jeg har derfor valgt å definere kommunesammenslåinger som altomfattende. Når jeg sier at en kommunesammenslåing omfatter mer enn en «vanlig» fusjonering, er det fordi en kommune innehar funksjonen som organisasjon og arbeidsgiver, noe som fører til at eventuelle endringer får følger for de ansatte. Men de samme ansatte er også gjerne innbyggere i kommunen, ettersom alle nordmenn bor i en kommune, og selv om jeg i denne studien har valgt å fokusere på kommunen som organisasjon, er det viktig å huske at endringer i forbindelse med kommunesammenslåinger, blir mer omfattende på grunn av de ulike rollene en kommune innehar.

6.1.1 Sammenslåingsprosessen i lys av perspektivet planlagt endring

Det pågår og planlegges mange ulike typer kommunesammenslåinger i Norge. Noen av dem er frivillige, andre skjer under tvang. Noen steder er det to nabokommuner som slår seg sammen, andre steder er det flere, eller det kan til og med være deler av en kommune som slår seg sammen med andre. Jacobsen (2012) beskriver fem ulike perspektiver på endring: planlagt endring, endring som livssykluser, endring som evolusjon, endring som dialektisk prosess og endring som anarki. Bakgrunnen for hele kommunereformen var at regjeringen hadde et ønske om å skape større og mer robuste kommuner og derfor initierte en reform, altså en planlagt prosess fra statlig side.

I tilfellet med Leksvik og Rissa var sammenslåingen frivillig og egentlig en naturlig fortsettelse på et samarbeid som allerede var omfattende og godt. Mitt utgangspunkt er derfor at sammenslåingen som ligger til grunn for min studie er en planlagt endring med intensjoner som drivkraft. Det betyr likevel ikke at ikke de andre perspektivene delvis spiller inn. Når det gjelder endring som livssykluser, er hovedpoenget i det perspektivet at når en organisasjon når en viss størrelse, så må man foreta endringer for å «komme seg videre». Sånn sett vil størrelsen på en kommune, sett i lys av kommunen som garantist for grunnleggende verdier og lovmessige krav og rettigheter for innbyggerne, være avgjørende for hva slags type valg man må gjøre for å møte de kravene som finnes. En oppjustering av kommunestørrelse skjedde i stort omfang ved den forrige kommunereformen i 1964, så kanskje er norske kommuners livssyklus på 50 år? Endring som evolusjon, der tanken er at det kun er de som er best tilpasset omgivelsene som vil overleve, og der endring skjer ved at de organisasjonene som er dårligst tilpasset «dør» og nye kommer til, kan også sies å spille en rolle i kommunereformen. Nå er det riktignok vanskelig for en kommune å «dø», men det er i dag

svært store ulikheter blant norske kommuner, både med tanke på folketall, økonomi, hvordan lovpålagte oppgaver løses og, ikke minst, med tanke på utviklingsmuligheter. For mange kommuner vil derfor muligheten til å bli større være en kjærkommen løsning på utfordringene.

Jacobsens (2012) modell for fire sentrale faser i en planlagt endring, presentert i teorikapittelet i denne oppgaven, kan brukes til å illustrere kommunesammenslåingen mellom Leksvik og Rissa. Dersom man skal ta utgangspunkt i endringsprosessen knyttet til hver enkelt kommunesammenslåing, besto fase 1 av at hver enkelt kommune i Norge stilte en slags diagnose for egen fremtidig drift og at enkelte av kommunene erkjente at de ikke ville klare å møte fremtidige utfordringer. For Leksvik og Rissa sin del erkjente man at man i årene fremover ville møte på store utfordringer dersom man sto alene. I fase 2 måtte det gjøres noen valg knyttet til hvilke løsninger man så for seg som de beste. For noen kommuner så man at løsningen kunne være at man slo seg sammen, slik at man utgjorde mer robuste og bærekraftige kommuner, både med tanke på økonomi, kompetanse og fagmiljøer mv. Andre igjen så ikke sammenslåing som noen løsning, men kanskje heller inngåelse av flere og større interkommunale samarbeidsordninger. Leksvik og Rissa hadde allerede et utbredt samarbeid på tvers av kommunegrensene og en god løsning ville derfor kunne være en kommunesammenslåing. I fase 3 ble det satt opp en plan for gjennomføring av sammenslåingen av Leksvik og Rissa, både politisk og administrativt. Denne planen strakte seg over flere år og arbeidsoppgaver og ansvar ble fordelt. Det ble gjort konkrete valg om ikke å ta inn eksterne konsulenter i arbeidet, men det ble i stedet nedsatt gode, interne arbeidsgrupper. Det ble satt særskilt fokus på kommunikasjon og informasjon i denne fasen. Fase 4 består av evaluering. Kommunesammenslåingen mellom Leksvik og Rissa ble gjennomført fra 1.1.2018, så evaluering er enda ikke gjennomført. Men når det skjer, vil det være lurt å stille seg spørsmål for eksempel om sammenslåingen har ført til en bærekraftig og økonomisk robust kommune, om den nye kommunen yter gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere, om lokaldemokratiet har blitt styrket og om kommunen har fått flere oppgaver, om man klarer å drive en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, samt hvordan ansatte og ledere har opplevd selve prosessen.

6.1.2 Sammenslåingsprosessen i lys av organisasjonsutvikling

Dersom man tar utgangspunkt i sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa som en planlagt endring, kan det være interessant å trekke paralleller til organisasjonsutvikling (OU).

OU bygger, ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013, s 403), og som beskrevet i teorikapittelet, på et harmonisk perspektiv, der alle involverte ønsker frivillig samarbeid til felles beste og der ansatte ønsker å bidra til at organisasjonen skal gjøre det godt. Mine funn tyder på at alle de lederne som jeg har intervjuet, har lagt ned en god del ekstra innsats for at sammenslåingsprosessen skal lykkes, noe som kan tyde på at denne forutsetningen for OU er til stede. En annen forutsetning er et grunnleggende positivt menneskesyn, der man legger opp til læring og utvikling gjennom åpen og fri dialog mellom mennesker og grupper som en måte å nå omforente løsninger på. Politisk og administrativ prosess frem mot sammenslåing av Leksvik og Rissa, fokuserte like mye på å lage en kommunikasjons- og informasjonsplan som på selve fremdriftsplanen. Det var til og med en av respondentene som mente at det ble litt i meste laget med informasjon og dialog, og med svært mange møter. Slik jeg ser det, kan én svakhet ved bruk av OU i offentlig sektor, nettopp fordi det er så mange runder og så mange som skal uttale seg, være at ting tar veldig lang tid. Busch et al. (2003) forsvarer likevel den demokratiske problemløsningsprosessen og mener at man ikke kan fjerne demokratiet for å oppnå bedre effektivitet, for demokratiske prosesser har en egenverdi som må tas vare på. Fimreite (2013) er også inne på det samme, når hun sier at forankring er så viktig for endring i offentlig sektor at interne prosesser der også motforestillinger er drøftet, gir større mulighet for at organisasjonen aksepterer endring, selv om prosessen i seg selv tar lang tid. Den tredje forutsetningen som nevnes i forbindelse med OU som vellykket strategi, handler litt om det samme som nevnt over. Det handler om flate strukturer med stor vekt på bred deltakelse og eierforhold til endringsforslagene. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 404) En av utfordringene med denne forutsetningen er den enorme mengden beslutninger som skal tas i forbindelse med en kommunesammenslåing. Det skal godt gjøres at det ikke blir omkamper på enkelte områder, eller at det kommer frem at enkelte innbyggere mener at de ikke er godt nok informert og involvert i de beslutningene som er tatt i noen saker. Organisasjonsutvikling omfatter metoder for planlagt endring som legger vekt på ivaretagelse av medarbeiderne og demokratiske verdier i endringsprosesser. Mine funn i denne studien bidrar til å gi støtte for en påstand om at den endringsprosessen jeg har forsket på, bærer preg av organisasjonsutvikling.

Kurt Lewins tre grunnleggende faser (opptiningsfase, endringsfase og nedfrysingsfase) i en organisasjonsutviklingsprosess (Jacobsen og Thorsvik, 2013), som jeg presenterte i teorikapittelet, kan også brukes for å belyse prosessen med kommunesammenslåing.

Opptiningsfasen, den første fasen, skal skape motivasjon for endring, basert på en holdning om at dagens situasjon er gal. Nå ble riktignok holdningen til at situasjonen for dagens kommuner er «gal» initiert av regjeringen, men det arbeidet som kom før og etter at vedtak om sammenslåing ble vedtatt, kan også ses på som en opptiningsfase. Jacobsen (2012) sier at det er lettere å gjennomføre endringer i organisasjoner der det er helt tydelig at endring er nødvendig. Dersom drivkreftene for endring er uklare og usikre, som de fort kan bli i en kommunereform, da vil god endringsledelse ha stor betydning, ettersom ledelse blir viktig for å overbevise organisasjonen om hvordan endringen skal føre til de ønskede resultatene. Det som skiller en kommunesammenslåing fra for eksempel en fusjonering mellom to bedrifter, er at alle som bor i kommunen (e) blir påvirket av sammenslåingen. Det kan derfor være utfordrende å forsøke å redusere redsel og uvilje mot endring hos alle involverte parter. I organisasjonene ble fase 1, status, utfordringer og muligheter, gjennomført. Deretter gikk man videre til endringsfasen, der tiltak ble iverksatt. Enkelte virksomheter og enheter startet, av praktiske årsaker, gjennomføring av ny struktur før 1.1.2018, men for de fleste ble tiltakene i endringsfasen iverksatt fra årsskiftet 2017/2018. Den siste fasen, nedfrysingsfasen, der nye tiltak stabiliseres og rutineres, er den fasen som pågår akkurat nå, og det er fortsatt for tidlig å si om det er samsvar mellom nye holdninger (kultur) og faktisk atferd (struktur).

Meyer og Stensaker (2011) utfordrer Lewins organisasjonsutviklingsmodell og refererer til det de kaller et multippelt endringsperspektiv. De mener at det multiple endringsperspektivet utfordrer en del av den eksisterende litteraturen på endringsledelse, fordi den ofte tar utgangspunkt i organisasjoner som relativt stabile over tid. Endringsledelse blir da presentert som noe man har behov for unntaksvis og selve endringsprosessen blir også sett på som noe utenom det vanlige. I et slikt perspektiv blir Lewins modell, der man må destabilisere organisasjonen først for å få til endring, en representant for et tradisjonelt syn, som tar utgangspunkt i at endringer skjer på en måte som tillater relativt stabile perioder mellom endringsinitiativene. Meyer og Stensaker stiller spørsmål ved om dette bildet av endringer stemmer overens med hvordan dagens organisasjoner må forholde seg til endring. De mener at organisasjoner i dag må forholde seg til mange endringer som skjer samtidig og der det ikke alltid er slik at de endringene som igangsettes blir fullført før nye endringer initieres. Deres forskning viser at mange organisasjoner befinner seg i en konstant destabilisert tilstand, men ansatte og enkelte mellomledere synes likevel å forvente at endringer skal skje slik Lewins modell indikerer, med isolerte og klart avgrensede prosesser som må avsluttes. Ansatte og ledere vil dermed ha ulike forventninger til og perspektiver på hvordan endring

skal skje i organisasjoner. Noen mener at ledelsen må redusere antallet planlagte endringsprosesser som initieres i organisasjoner. Andre mener at organisasjoner må bli flinkere til å gjøre mindre justeringer og tilpasninger hele tiden, slik at de unngår store, ressurskrevende endringer. Meyer og Stensaker mener at organisasjonene må bli bedre til å håndtere multiple endringer, blant annet ved å fokusere mer på langsiktig tenkning. (Meyer og Stensaker, 2011)

Dette er interessant, med tanke på mitt case. Det foregår mange samtidige endringer i offentlig sektor hele tiden, men så omfattende endringer som kommunereformer skjer relativt sjelden. Det er i tillegg forskjell på hvordan de ulike endringene i offentlig sektor blir initiert. Jacobsen (2012) refererer til ytre og indre drivkrefter i planlagt endring. Med ytre drivkrefter menes de drivkreftene som oppstår utenfor organisasjonen og som ikke kan kontrolleres, eksempelvis politiske endringer og endringer i tilgang på kompetanse og arbeidskraft. De indre drivkreftene er forhold innad i organisasjonen som krever endring, for eksempel sammensetning av arbeidsstokken og sykefravær og turnover. (Jacobsen 2012, s 54) I offentlig sektor vil ulike reformer være eksempel på endring initiert av ytre drivkrefter, mens endringer som initieres internt i organisasjonen skjer nesten årlig, for å tilpasse driften til de økonomiske rammeforutsetningene. Selv om jeg i utgangspunktet er enig med Meyer og Stensaker i at organisasjoner må bli flinkere til å fokusere mer på langsiktig tenkning, er selve oppbyggingen av offentlig sektor, der den øverste ledelsen i både stat og kommune velges på nytt hvert fjerde år, med på å vanskeliggjør en optimalisering av denne tenkningen. Selv om for eksempel en kommune kan forplikte seg til å følge langsiktige planer, gjennom å vedta dem, vil et vedtak alltid være gyldig bare til et nytt vedtak foreligger. Dette gir rom for endringer, basert på både økonomiske betraktninger, samt politiske overbevisninger og partiprogram, og langsiktige planer kan fort enten bli veldig kortsiktige, de kan endres underveis eller det kan hende at de ikke vedtas i det hele tatt, avhengig av når neste politiske skifte skal finne sted.

6.1.3 Sammenslåingsprosessen i lys av anbefalte grep og tiltak

Jeg har i denne studien forsket på ledernes opplevelse av sammenslåingsprosessen. Leksvik og Rissa valgte en prosjektorganisering som i stor grad fulgte anbefalingene basert på erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger, som ble presentert i rapporten til Telemarkforskning og Deloitte fra 2016. Jeg vil videre sammenligne denne empiribaserte anbefalingen til kommunene i forbindelse med kommunesammenslåing med den dominerende

endringslitteraturen, da med særlig fokus på Kotters 8 faser/tiltak for vellykkede endringsprosesser, og se sammenligningen i lys av vår prosess med kommunesammenslåing.

Ble det etablert en følelse av krise eller nødvendighet?

I følge Kotter (1995) handler det i denne fasen om å innse alvoret i situasjonen gjennom å analysere den, identifisere og diskutere trusler, feil, svikt og mangler, samt nye muligheter, og en av de største feilene mange gjør, er at de ikke greier å skape forståelse av krise. Dette er helt nødvendig for å redusere motstand og skape oppslutning om endringsideen.

Kommunereformen er initiert av regjeringen og følelsen av felles krise ble derfor først skapt på statlig nivå. Det ble deretter opp til hver enkelt kommune å finne ut hvordan dette skulle løses. Noen kommuner valgte da å gå i forhandlinger med nabokommunen og enkelte valgte å slå seg sammen. Det ble gjort politiske vedtak om kommunesammenslåingene, så på en måte kan man si at det politiske flertallet for sammenslåing tilsvarer Kotters utsagn om at de fleste i organisasjonen har en oppfatning av at det er behov for endring. En av de største utfordringene knyttet til denne fasen når det gjelder kommunereformen, er at det potensielt er mange flere som blir påvirket av en kommunesammenslåing enn av en fusjon mellom to eller flere bedrifter, så det er også potensielt flere som bør ha etablert en følelse av at dette var nødvendig, det være seg politikere, ansatte eller innbyggere. Den rapporten som ble lagt frem av Telemarkforskning og Deloitte (2016) sier naturlig nok ingenting om innholdet i Kotters første fase, ettersom denne fasen allerede er gjennomført når deres 20 gode grep iverksettes. For lederne i Leksvik og Rissa var det nok en fordel for arbeidet med endringsprosessen at kommunesammenslåingen var frivillig, ettersom det i seg selv hadde en positiv effekt på samarbeidet fra «toppen og ned» og videre ut i organisasjonen.

Klarte man å forme en sterk endringskoalisjon?

Kotter (1995) sin intensjon med denne fasen, var at man skal sette sammen et team som er i stand til å lede endringsprosessen. Dette punktet er essensielt for de lederne som skal gjennomføre endringene, ettersom det er her struktur og legitimitet for arbeidet etableres. Telemarkforskning (2016) har anbefalinger som sammenfaller med Kotters tanker i denne fasen, først og fremst gjennom at det anbefales at fellesnemnda må få delegert vide fullmakter, slik at den kan fatte de fleste beslutninger som gjelder etablering i den nye kommunen. I tillegg anbefales det at prosjektleder er på plass så tidlig som mulig og at man tar stilling til om prosjektleder skal være rådmann i den nye kommunen, at nødvendig

kompetanse og kapasitet i prosjektorganisasjonen er på plass fra dag 1, samt at toppledelse og enhetsledere bør være på plass så tidlig som mulig, slik at de kan være med i prosessen. Alle disse grepene som Telemarkforskning kommer med anbefalinger om, bidrar til å etablere en maktkoalisjon med gjennomføringsmyndighet og –kraft. Telemarkforskning (2016) har tilpasset dette til offentlig sektor gjennom å si noe om den politiske, så vel som administrative betydningen av en slik maktkoalisjon. Leksvik og Rissa fulgte anbefalingene i denne fasen nesten til punkt og prikke. Det ble tidlig avklart hvem som skulle være prosjektleder i sammenslåingsprosessen og at vedkommende også kom til å bli rådmann i den nye kommunen. Rådmannens ledergruppe ble rekruttert over ett år før selve sammenslåingen fant sted og alt dette førte til forutsigbarhet og trygghet i organisasjonen.

Ble det skapt en visjon for endring?

I følge Kotter (1995) kjennetegnes endringsprosesser ofte ved kaos og forvirring. For at de ansatte ikke skal miste målet ut av synet, er det viktig med en klar visjon som effektivt kommuniseres ut til de ansatte for å motivere dem til endringen og trekke opp kursen de skal følge. Visjonen blir på denne måten et klart og forståelig bilde eller en modell av den ønskede situasjonen og vil kunne fungere som “ledestjerne” i endringsprosessen, med påfølgende sterke motivasjon og sterke drivkrefter. Telemarkforskning (2016) har flere anbefalinger som handler om det samme som Kotters «visjonsfase», uten at ordet visjon nødvendigvis blir brukt. Kommunene anbefales å lage en fremdriftsplan så tidlig som mulig, i tillegg til en plan for felles kulturbygging som omfatter både ansatte og innbyggere. Telemarkforskning sier også noe om at kommunene så tidlig som mulig bør lage en oversikt over hva som må være på plass på sammenslåingstidspunktet og at ansatte bør involveres i arbeidsgrupper på tvers av kommunegrensene for å beskrive dagens status i kommunene og for å utvikle tjenesteområdene i den nye kommunen. Funn fra studien min viser at Leksvik og Rissa ikke nødvendigvis lyktes fullt og helt på dette området. Flere av respondentene etterlyste mer detaljerte planer for hver enkelt virksomhet og enhet som sa noe om hva som skulle være ferdig på hvilket tidspunkt. Respondentene mente at slike planer ville vært til svært god hjelp både for dem som ledere og for ansatte. Utfordringen med en kommunesammenslåing er at den er så omfattende at det i starten kan være vanskelig å forstå hvor detaljert endringsplanene må være for at de skal kunne omfatte alt.

Lyktes man med å kommunisere visjon og strategi?

Kotter (1995) er opptatt av at visjonen og strategien (veien til målet) må markedsføres og gjøres kjent, slik at ansatte forstår, deler og føler seg forpliktet av dette. For at endring skal ta form i hele organisasjonen er det vesentlig at visjonen blir tydelig kommunisert og forstått. Det er ikke tilstrekkelig å kalle inn folk til informasjonsmøter. En kjent metafor som blir brukt er "Walk the Talk". Dette innebærer at ledelsen må være gode rollemodeller for endringen, demonstrere den type atferd som de ønsker fra andre og benytte enhver anledning til å kommunisere endringen. (Kotter, 1995) Selv om Telemarkforskning (2016) også fokuserer på dette med informasjon, gjennom at de påpeker at det å få på plass en informasjonsplan må ha like stor prioritet som arbeidet med fremdriftsplanen, så gir de ingen anbefalinger om hvordan dette skal gjøres. En av utfordringene i offentlig sektor er at man har flere nivåer med og typer av ledere, ettersom den øverste ledelsen er politisk valgt. I sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa, deltok både administrasjon og politikere på ulike møter, det være seg folkemøter i kommunen eller personalmøter i organisasjonen. På denne måten ble visjon og strategi kommunisert ut og det ble tydelig at dette var noe det var enighet om i både politisk og administrativ ledelse.

Ble de ansatte bemyndiget til å handle i tråd med visjonen?

I denne fasen skal man, ifølge Kotter (1995) endre strukturelle trekk som hemmer innovasjon og omstilling som er nødvendig for å realisere visjonen. Det er viktig å bli kvitt alle store hindringer for at endringen skal kunne implementeres, slik at organisasjonen kan begynne å handle i tråd med den nye visjonen. Det kan for eksempel være å endre strukturer, rutiner og systemer som støtter opp om det gamle. Det kan også være å omplassere eller fjerne personer som er sterke motstandere. Ledelsen må vise vilje til å endre slike forhold for å ikke miste troverdighet. Det er også svært viktig å ha en godt administrert prosess for å hjelpe ansatte til å endre sine holdninger og handlinger, for eksempel gjennom at ansatte får opplæring, ressurser og støtte for å tilegne seg nye kunnskaper, ferdigheter og holdninger (redusere motkrefter). (Kotter, 1995) Kotter sier ingenting om hvordan en slik fase skal gjennomføres. Det gjør Telemarkforskning (2016), ettersom de anbefaler at kommunene sørger for god medvirkning av tillitsvalgte i hele prosessen. I den norske kommunesektoren står trepartssamarbeidet mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte sterkt og ledelsens ansvar i forhold til involvering og informering av tillitsvalgte er forankret i lovverket. Det er derfor helt nødvendig at et slikt punkt nevnes i anbefalingene fra Telemarkforskning, mens

Kotter har bedrevet sin forskning på et system der ledelse og ansatte har helt andre spilleregler enn i vår nordiske modell. Man kan kanskje argumentere for at Leksvik og Rissa lyktes godt i denne fasen av prosessen, ettersom det var lagt opp til en høy grad av involvering av tillitsvalgte. Samtidig viser funn fra min studie at mange av lederne opplevde en mangel på rolleklarhet som påvirket arbeidet i denne fasen, noe jeg drøfter senere i oppgaven.

Klarte man å presisere og synliggjøre kortsiktige mål og positive resultater?

Kotter (1995) påpeker her at det er viktig at de ansatte får en tidlig smak av suksess, slik at de får en pekepinn på hvordan en fullstendig gjennomføringen av visjonen vil være. Det vil bidra til å holde medarbeidernes motivasjon oppe ved å vise at endringen har en nytteverdi. Kotter mener at dette er viktig, da omfattende endringer tar lang tid å gjennomføre og krever mye kaos og frustrasjon før man er vel i havn. (Kotter, 1995) Dette er en fase som ikke synliggjøres som en separat anbefaling hos Telemarkforskning, men som jeg mener omfattes av anbefalingene om fremdriftsplan, informasjonsplan, plan for gevinstrealisering og felles kulturbygging. Den fremdriftsplanen som ble laget for Leksvik og Rissa innebar jevnlig rapportering til politikerne, noe som samtidig førte til at informasjonen ble offentlig. I forkant av hver rapportering var det arbeidsgruppene, med tillitsvalgte og ledere, som jobbet frem delresultatene, så sånn sett kan man argumentere for at kortsiktige mål og resultater ble synliggjort. Det som er utfordringen i en kommunesammenslåing, er at det er en lang prosess som kulminerer i selve sammenslåingstidspunktet. Kortsiktige mål og positive resultater blir da nettopp det; de blir kortsiktige og dermed er det vanskelig å bedømme om resultatene faktisk er positive. Flere av respondentene i studien nevnte for eksempel de utfordringene som oppsto dersom man slo sammen virksomheter eller enheter før resten av organisasjonen ble sammenslått. Kortsiktige mål og positive resultater i prosessen blir derfor i større grad knyttet til at man faktisk har utført det man planla enn at man skulle ha gjort det på et gitt tidspunkt.

Endret man systemer, strukturer og prosesser som ikke samsvarte med visjonen?

Denne fasen handler om at ledelsen må arbeide med å endre strukturer og prosesser som ikke passer inn med visjonen. Det hele handler om kontinuerlig fremdrift av endringsprosessen ved å analysere forbedringspotensialet. Tidsperspektivet for å få innarbeidet varige endringer kan være minst 5-10 år (Kotter, 1995). Telemarkforskning (2016) har også fokus på tilpasning av strukturer og prosesser og anbefaler å ha tidlig fokus på samkjøring av IKT og arkiv. Flere av respondentene nevnte utfordringer knyttet til IKT og fagprogram og mente at den største

utfordringen på dette området var at det var et mye mer omfattende arbeid enn man tenkte på forhånd og at man derfor kom alt for sent i gang. Telemarkforskning (2016) anbefaler ellers å lage en omstillingsplan/prosedyre for overføring av personell til ny kommune, kartlegge behovet for lønnsharmonisering og hvordan slik harmonisering eventuelt skal skje, samt samkjøre økonomisystemer og budsjett det siste året før sammenslåingen.

Ble det skapt forankring i organisasjonen?

Kotter (1995) sier at endring først blir forankret når den blir en del av organisasjonskulturen. Man må derfor institusjonalisere nye måter å tenke og handle på, slik at man utvikler en kultur omkring de endringene som er gjort og skaper avstand til tradisjoner som hemmer realisering av visjonen. Det er for tidlig å si noe om Indre Fosen har lyktes med dette, det vil kun fremtiden vise.

Det kan se ut som om det er en god del likhetstrekk mellom Kotters faser for endring og Telemarkforskningens anbefalinger for gode grep på veien til en ny kommune. Det er kun to anbefalinger hos Telemarkforskning som jeg ikke har funnet rom for i Kotters faser. Det ene handler om at man bør tilstrebe likeverdighet i gjennomføringsprosessen. Det andre sier at man bør lære av andre. En årsak til at disse punktene ikke gjenfinnes hos Kotter, er sannsynligvis at de er laget spesifikt for en kommunesammenslåing. Kotter har laget sine tiltak slik at de passer for enhver endringsprosess, Telemarkforskningens anbefalinger er direkte rettet mot kommuner som skal slå seg sammen. Det er betryggende at så mange av de anbefalingene som gis til kommunene i Norge i forbindelse med den pågående kommunereformen ser ut til å være forankret i endringslitteraturen. Selv om det er for tidlig å si om prosessen med å skape Indre Fosen kommune var en vellykket endringsprosess, kan det se ut som om mange av forutsetningene for at man skulle lykkes var på plass, noe som også har påvirket ledernes opplevelse av prosessen.

6.2 Dedikasjon til organisasjonen

Resultatene i studien min viser at det blant lederne var mange fellestrekk som var knyttet til den belastningen som en så stor endringsprosess skaper. Selv om alle lederne ga uttrykk for at de så fordeler ved sammenslåingen, var det likevel mest fremtredende hvor stor belastningen i selve prosessen var for dem alle. Det var flere arbeidsoppgaver og høyere arbeidsbelastning enn vanlig, ettersom de driftet én organisasjon samtidig som de bygget opp en annen. Det var

også høye krav og forventninger til ytelse og det kom også frem at det var lite avlastning. Et av hovedfunnene i denne studien var at ansatte til tross for den ekstra belastningen, var villig til å strekke seg svært langt for sin egen organisasjon. Jeg har videre valgt å benevne denne dedikasjonen til organisasjonen som organisasjonsforpliktelse og jeg vil først presentere teori knyttet til dette temaet, før jeg drøfter funnene i lys av teorien.

6.2.1 Organisasjonsforpliktelse

Det er i dag en stadig bredere enighet om at medarbeiderne utgjør organisasjonens viktigste ressurser og som følge av det investeres det mye i utvikling av menneskelig kapital. Enhver organisasjon er derfor opptatt av å beholde sine menneskelige ressurser, og her spiller organisasjonsforpliktelse en viktig rolle. Begrepet organisasjonsforpliktelse stammer fra det engelske uttrykket «*organizational commitment*» og kan defineres som «*en medarbeiders identifikasjon med og involvering i en gitt organisasjon*». (Kuvaas og Dysvik, 2012, s 68). Mowday et al. (1982) definerer også organisasjonsforpliktelse som i hvor stor grad et individ identifiserer seg med og involverer seg i en bestemt organisasjon.

Konseptuelt kan definisjonen av organisasjonsforpliktelse karakteriseres ut i fra minst tre faktorer:

1. en sterk tro på og aksept av organisasjonens mål og verdier
2. en villighet til å anstrenge seg på organisasjonens vegne
3. et sterkt ønske om å bli værende i organisasjonen (Mowday et al., 1982)

I følge Mowday, Porter & Steers (1982) vil denne definisjonen representere mer enn bare en passiv organisasjonslojalitet. Den vil involvere et aktivt forhold med organisasjonen i den forstand at den ansatte er villig til å gi noe av seg selv for å bidra til organisasjonens beste. Definisjonen inkluderer altså både holdningene og handlingene til den ansatte i forhold til organisasjonen.

Organisasjonsforpliktelse springer ut fra sosial identitetsteori, som kort forklart handler om hvorfor og hvordan vi identifiserer oss med sosiale grupper. I følge Bovim (2010) har vi mennesker en personlig identitet, bestående av våre unike egenskaper. I tillegg har vi en såkalt sosial identitet, som defineres som det enkelte menneskes oppfatning av tilhørighet til sosiale grupper eller kategorier, eksempelvis familie og venner. Dette er sosiale grupper som vi er en del av og som vi identifiserer oss med. Sosial identitetsteori har også en

organisatorisk kontekst, ettersom tilhørigheten til og identifiseringen med den organisasjonen man jobber i er svært viktig for mange mennesker. (Bovim, 2010).

Det ligger i menneskets natur å være forpliktet til noe. Medarbeidere som har lav organisasjonsforpliktelse vil dermed søke forpliktelse andre steder, enten i andre stillinger, bransjer eller gjennom ulike hobbyer. Forskning viser at organisasjonsforpliktelse er positivt relatert til arbeidsprestasjon og fravær på jobben. Ekstrarolleatferd har også blitt nevnt som en positiv konsekvens av høy forpliktelse til organisasjonen. Organ (1997) definerer ekstrarolleatferd som atferd som kommer i tillegg til det som ordinært kreves for å gjennomføre de konkrete arbeidsoppgavene man har som ansatt. Ekstrarolleatferd bidrar til å opprettholde og utvikle de psykologiske og sosiale rammene som støtter opp om arbeidsoppgavene. Man kan forenklet si at ansatte har to hovedmotiver for å legge ned en ekstra innsats for organisasjonen sin. Det kan enten handle om et ønske om å bidra til styrking av de sosiale båndene mellom medlemmene i organisasjonen for å skape økt trivsel på jobben, eller det kan handle om å skaffe seg fordeler i form av lønn og forfremmelse, for å imponere lederen sin. (Organ, 1997) Medarbeidere som har høy grad av ekstrarolleatferd utviser større ansvar og påtar seg frivillig arbeid som går utover stillingsbeskrivelsene deres. De er gjerne ekstra hjelpsomme og hensynfulle overfor både kollegaer og kunder, generelt hjelpelige når problemer oppstår, og de er tidsnok til møter og avtaler. (Meyer & Allen, 1997)

I studiene til de amerikanske forskerne Meyer og Allen finner vi en anerkjent og utbredt teori om organisasjonsforpliktelse. De forklarer begrepet ved hjelp av en såkalt trekomponentsmodell. Modellen består av tre tilnærminger eller tre psykologiske tilstander: affective, continuance og normative commitment (Meyer & Allen, 1991). På norsk blir disse tilnærmingene gjerne oversatt til affektiv, kalkulerende og normativ forpliktelse.

Affektiv organisasjonsforpliktelse refererer til en emosjonell tilknytning til og identifikasjon med den organisasjonen hvor medarbeideren føler seg som «en del av familien». (Kuvaas og Dysvik, 2012) Det handler altså hovedsakelig om medarbeiderens ønske om å bli værende i organisasjonen. I hvor stor grad medarbeideren føler seg forpliktet til organisasjonen sin, vil her avhenge av involveringen i, identifiseringen med, og den følelsesmessige tilknytningen til organisasjonen. Meyer og Allen (1991) hevder at økt kvalitet i medarbeiderens jobbhverdag, især følelsen av autonomi og kompetanse, vil øke graden av affektiv organisasjonsforpliktelse. Affektiv organisasjonsforpliktelse er også positivt relatert til arbeidsprestasjon og ekstrarolleatferd. (Kuvaas og Dysvik, 2012, Meyer & Allen, 1997). Det

er med andre ord stor sannsynlighet for at medarbeidere med høy grad av affektiv forpliktelse til sin organisasjon vil arbeide både hardere og bedre og forbli i organisasjonen.

Kalkulerende organisasjonsforpliktelse henviser til opplevde kostnader med å forlate organisasjonen. (Kuvaas og Dysvik, 2012). Dersom kostnadene knyttet til å bytte arbeidsplass er store, vil medarbeideren kunne forbli i organisasjonen mot sitt ønske. Omfanget av personlige investeringer i organisasjonen vil her være avgjørende for om den opplevde forpliktelsen øker eller avtar. Eksempelvis vil en medarbeider som har steget i gradene internt og gjennom det har oppnådd attraktive goder, risikere mer ved å forlate arbeidsplassen. Alternativkostnaden ved å bytte jobb vil, med andre ord, være høy. (Meyer & Allen, 1991).

Den siste komponenten i modellen er *normativ organisasjonsforpliktelse*, som referer til medarbeiderens følelse av plikt eller skyldighet til å bli i organisasjonen (Meyer & Allen, 1991). Normativ forpliktelse omhandler en følelse av tilknytning og identifikasjon som skyldes at det oppleves som det riktige, for eksempel fordi organisasjonen har opptrådt på en raus måte. (Kuvaas og Dysvik, 2012) Denne plikten beskrives gjerne som moralsk og lojalitetsheftet, det vil si at medarbeiderne som har en sterk normativ forpliktelse til sin organisasjon, gjerne har stor respekt for og føler at de skylder den noe. (Meyer & Allen, 1991)

Meyer og Allen (1991) hevder at medarbeideren kan oppleve hver av disse psykologiske tilstandene i ulik grad, det vil si at den ene hverken betinger eller utelukker de andre. Det er altså summen av disse tre psykologiske tilstandene som avgjør i hvilken grad medarbeideren opplever forpliktelse til sin organisasjon. (Meyer & Allen, 1991)

6.2.2 Ansattes opplevelse av arbeidsoppgavebelastningen

Enkelte av lederne fortalte at omstillingsprosessen hadde gitt dem så mange nye tilleggsoppgaver at de ikke klarte å følge opp de oppgavene som de hadde ansvar for i utgangspunktet og som i praksis omfattet den daglige driften av organisasjonen. Enkelte av dem refererte til de nye oppgavene som må-oppgaver, noe som innebar en forståelse av at de nye oppgavene hadde høyere prioritet. Meyer og Stensaker (2011) viser til viktigheten av at organisasjoner innehar endringskapasitet, ettersom det er en forutsetning for at organisasjoner skal kunne gjennomføre endringer. Endringskapasitet innebærer at man tar i betraktning hvor mye tid og ressurser som vil gå med i omstillingsarbeidet og i hvor stor grad den daglige driften vil ta skade av at endringen blir implementert. Evnen til å endre seg og samtidig holde

fokus på daglig drift, avhenger av lederes måte og mobilisere organisasjonen for endring på, i tillegg til å lede selve omstillingen. Det spiller også en stor rolle hvordan ansatte responderer på endringen, samt hvilke strukturer og rutiner som er etablert i organisasjonen.

Det som også kom frem i studien, var at enkelte av lederne hadde forventninger til at de skulle få avlastning på en eller annen måte, men at de opplevde at den ikke kom og at arbeidsoppgavemengden bare fortsatte å øke. Jacobsen (2012) påpeker at endring innebærer en betydelig ressursinnsats for den enkelte, der dobbeltarbeid i en periode blir vanlig, ettersom man må investere i ny kunnskap, det må opparbeides nye sosiale relasjoner og det må utvikles nye rutiner. Alt dette tar tid og krefter. Jacobsen sier videre at det er viktig at endringsledere er klar over at endring krever ressurser og at det dermed arbeides bevisst med å tilføre ekstra ressurser i selve endringsprosessen. Dette kan være så åpenbare ting som å leie inn ekstrahjelp i en periode, samt andre tiltak som kan avlaste den enkelte og gjøre endringsprosessen enklere å gjennomføre rent ressursmessig. Dette synet støttes av Meyer og Stensaker (2011) som påpeker at store endringer krever ekstra ressurser i den tiden endringen pågår. De sier videre at organisasjonen har tre valg: de kan enten frigjøre ressurser, de kan midlertidig øke ressursene eller de kan utvikle endringsressurser. Dette synet støttes av administrerende direktør i Innovasjon Norge, Anita Krohn Traaeth, men hun påpeker samtidig at en av de store fallhøydene man har som leder i endringsprosesser, er at man faller for fristelsen til å outsource endringsprosessen til eksterne konsulenter og ikke tar eierskap til prosessene selv. Traaeth mener at konsulenter er gode å ha som eksterne rådgivere, men hun har stor tro på at toppledergruppen primært må holde i dette arbeidet selv, noe som innebærer at man må ha kompetansen internt. Topplederne må ha nok erfaring og kompetanse til å gjennomføre endringene og til å lede dem, noe som også medfører ekstra belastning i den tiden prosessen pågår. (Traaeth, 2017)

Forskningslitteraturen ser ut til å være enig i at ledelse er viktigere enn vanlig under omstilling og endring i organisasjoner. Jacobsen (2012) beskriver endring som et brudd på det etablerte. Mens organisasjoner kan være mer eller mindre selvgående i stabile perioder, fører endring til at det stabile og forutsigbare brytes opp. Dermed øker også betydningen av personer som kan fatte beslutninger, trekke visjoner for fremtiden og skape orden i det som kan fremstå som kaos. For lederne betyr dette i praksis ekstra stor belastning i den perioden endringen pågår og en kommunesammenslåing er i så måte ekstra belastende, ettersom det er høye forventninger knyttet til informasjon og involvering fra flere aktører. (Jacobsen, 2012) Et av mine funn i denne studien var at flere av lederne beskrev forventninger fra politikere og

ledere om fremdrift i prosessen og om deltakelse på alle arenaer, forventninger fra ansatte og mellomledere om jevnlig informasjon og involvering og om at man som leder skulle ha svar på «alt», også spørsmål knyttet til andre områder enn sitt eget i organisasjonen. I tillegg kom forventninger fra innbyggere om informasjon og involvering. Flere av lederne beskrev også at de hadde svært høye forventninger til seg selv underveis i prosessen, rett og slett om å innfri andres forventninger til dem. Busch et al. (2003) viser til at det kreves aktiv støtte fra ledelsen for å sette i gang prosesser, samt å motivere de ansatte til å delta. Det er ideelt de ansattes innsats som skal skape endringene, men dette kan først skje dersom lederne legger til rette for det. Forskningslitteraturens fokus på viktigheten av ledelse i endringsprosesser kan, paradoksalt nok, bidra til å skape høye forventninger til lederne, noe som igjen bidrar til økt press på dem som skal drive prosessen fremover og oppnå resultat.

6.2.3 Ansattes opplevelse av å være alene

Et annet funn i studien min er at svært mange av respondentene fortalte at de hadde følt seg alene underveis i prosessen, at de følte at de ikke ble sett eller at de mente at de ikke hadde hatt tid til å se sine egne ledere eller ansatte. Enkelte ga også uttrykk for bekymring for sin nærmeste leder, med tanke på stort arbeidspress. Dette førte til at de ikke ville belaste lederen ytterligere, noe som igjen førte til at de følte seg alene i prosessen. Jacobsen (2012) er en av flere som poengterer viktigheten med en lederstil i forbindelse med endringsprosesser, som sørger for at den enkelte blir sett. Det er viktig at lederen legger mye vekt på å se den enkelte, enten ved direkte kontakt og fysisk tilstedeværelse, eller ved å spre ansvaret for direkte kontakt til andre i lederteamet. Denne lederstilen inkluderer også motiverende ledelse, der fokus settes på lederens evne til å sette spennende og utfordrende mål for hver enkelt, delegerende og støttende atferd, at lederen skal fungere som bindeledd og «lærer», samt at lederen må være klar over at han/hun selv kan være en kilde til inspirasjon og energi. Jeg har ingen problemer med å se at den lederstilen Jacobsen beskriver er den som harmonerer best med organisasjonsutviklingen (OU), ettersom den baserer seg på ivaretagelse av medarbeidere og legger opp til at alle skal bli sett. Kuvaas og Dysvik (2012) hevder at lederstøtte i stor grad er basert på tillit, og viser til at medarbeidere med stor tillit til sin leder, presterer bedre, utviser større ansvar og har høyere affektiv organisasjonsforpliktelse. De finner tilsvarende resultater i sin forskning når medarbeiderne får konstruktive tilbakemeldinger fra sin leder på utført arbeid. Funn fra min studie viser at utfordringen er å ha kapasitet til å gjøre akkurat det i store endringsprosesser.

Funnene fra datainnsamlingen i denne studien viser altså at lederne har fått økt arbeidsoppgavebelastning, de opplever en følelse av å være alene og de har en opplevelse av økte forventninger fra andre ledere, ansatte eller fra seg selv. Enkelte ledere sier at den økte arbeidsoppgavebelastningen ikke fører til at oppgaver ikke blir utført, det fører til at de blir gjort i tillegg, utenfor arbeidstid, på kvelder eller/og i helger. Mitt spørsmål blir da hvorfor lederne er villige til å legge ned så mye ekstra innsats i denne prosessen?

6.2.4 «Going the extra mile»

For å drøfte spørsmålet om hvorfor lederne er villig til å yte så stor ekstra innsats i forbindelse med sammenslåingsprosessen, må vi gå tilbake til det teoretiske grunnlaget som ble presentert i teorikapittelet. Mowday et al. (1982) hevder at definisjonen av organisasjonsforpliktelse karakteriseres ut fra at ansatte har en sterk tro på og aksept av organisasjonens mål og verdier, et sterkt ønske om å bli værende i organisasjonen, samt en villighet til å anstrenge seg på vegne av organisasjonen. En av årsakene til at lederne er villig til å strekke seg ekstra langt i en slik prosess, «going the extra mile», (Bolino et al., 2003) kan i så fall være at de har vært godt involvert og at de dermed har god mulighet til å forstå bakgrunnen for og intensjonen og formålet med sammenslåingen. Jeg stilte i intervjuene lederne spørsmål om involveringen i prosessen og alle lederne sa at de var godt involvert og at de hadde mer enn nok informasjon i og om prosessen. Graden av involvering kan dermed ha sammenheng med villigheten til å strekke seg langt for arbeidsgiver. Lederne har i tillegg deltatt aktivt i utarbeidelsen og organiseringen av den nye kommunen, noe som gir sterkt eierforhold til organisasjonen, så vel som tilhørighet til og identifisering med den, jf. Bovim (2010).

I følge Meyer og Allen (1997) har ansatte, forenklet sagt, to hovedmotiver for å legge ned en ekstra innsats for organisasjonen sin; det handler enten om et ønske om å bidra til styrking av de sosiale båndene mellom medlemmene i organisasjonen for å skape økt trivsel på jobb, eller det handler om å skaffe seg fordeler i form av lønn eller forfremmelse, for å imponere lederen sin. Dette utsagnet blir ekstra interessant i forbindelse med kommunesammenslåing, ettersom alle ledere teoretisk sett ble overtallige fra 1.1.2018, som følge av at virksomheten til Leksvik og Rissa kommuner opphørte fra 31.12.2017. Selv om intensjonsavtalen mellom de to kommunene slo fast at ingen skulle miste jobben som følge av sammenslåingen, skulle det like fullt rekrutteres nye ledere. Som leder befant man seg dermed i en situasjon der man skulle bevise at man var verdt en lederstilling i den nye kommunen, samtidig som flere av lederne nok hadde en høy grad av organisasjonsforpliktelse. Selv om de fleste av de lederne

som jeg intervjuet tilhørte toppledelsen, og dermed ble rekruttert før alle andre, er det ikke vanskelig å se at disse faktorene samlet sett kan føre til økt arbeidsoppgavebelastning.

Allen og Meyer (1990) sin trekomponentsmodell kan også brukes for å forsøke å forstå lederens organisasjonsforpliktelse.

Den første tilnærmingen i denne modellen er den affektive organisasjonsforpliktelsen. Den handler hovedsakelig om medarbeiderens ønske om å bli værende i organisasjonen. I tillegg er affektiv organisasjonsforpliktelse relatert til arbeidsprestasjon og ekstrarolleatferd. Dersom man går ut fra at en kommunesammenslåing, som endringsprosesser flest, fører til en del uro i organisasjonen, vil det samtidig føre med seg en del turn-over. Enkelte velger å slutte i jobben sin fordi de ikke ønsker å være en del av endringen. Andre slutter fordi de er redd for at de ikke vil bli vurdert i forhold til stillinger i den nye organisasjonen. I rapporten til Telemarkforskning og Deloitte (2016), handler anbefaling nr. 15 og 16 om rekruttering av ledere og kommunene rådes til å ha toppledelsen på plass minst ett år før sammenslåingen og enhetslederne så tidlig at de kan være med på planlegging, organisering og bemanning av de områdene de skal lede. Disse anbefalingene er veldig viktige, med tanke på ledelse av endringsprosessen. Med bakgrunn i denne studien kan det likevel være tegn til at anbefalingene bidrar til affektiv organisasjonsforpliktelse hos de lederne som blir rekruttert inn i den nye organisasjonen. Har man først blitt tilbudt ny lederstilling, kanskje i konkurranse med andre, er også sannsynligheten for at man ønsker å bli i jobben og for at man føler seg forpliktet til organisasjonen sin, mye større.

Den andre tilnærmingen i trekomponentsmodellen er den kalkulerende organisasjonsforpliktelsen. Den henviser til opplevde kostnader med å forlate organisasjonen og her vil omfanget av personlige investeringer i organisasjonen være avgjørende for om den forpliktelsen avtar eller øker. For ledere som legger ned mye ekstra arbeid over lang tid, slik som i sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa, er sannsynligheten for at de vil slutte mindre, særlig dersom de har mulighet til å påvirke både innholdet i prosessen og utfallet av den, slik at følelsen av eierskap blir stort.

Den siste komponenten i modellen er den normative organisasjonsforpliktelsen. Den refererer til medarbeiderens følelse av plikt eller skyldighet til å bli i organisasjonen. Normativ forpliktelse handler om en følelse av tilknytning og identifikasjon, på grunn av at det oppleves som det riktige, for eksempel fordi organisasjonen har opptrådt på en raus måte.

Medarbeiderne med andre ord gjerne stor respekt for sin organisasjon og føler at de skylder den noe. Allen og Meyer (1990) hevder at det er summen av disse tre psykologiske

tilstandene som avgjør i hvilken grad medarbeideren føler forpliktelse til sin organisasjon, noe jeg mener kan være gjeldende for mitt case også. Lederne i den nye kommunen ble rekruttert tidlig i prosessen, noe som førte til høy grad av affektiv organisasjonsforpliktelse. Etter hvert som prosessen skred frem og lederne la ned mye arbeid og mange personlige investeringer i organisasjonen, steg også graden av normativ organisasjonsforpliktelse. Ledernes involvering i oppbyggingen av den nye kommunen førte også til en følelse av tilknytning til og identifikasjon med den nye organisasjonen, som igjen førte til normativ organisasjonsforpliktelse. Samlet sett vil en så omfattende endringsprosess som en kommunesammenslåing kunne føre til høy grad av organisasjonsforpliktelse.

En kommunesammenslåing er en massiv endringsprosess og denne undersøkelsen har gitt sammenhenger som tyder på at det vil være tilnærmet umulig å gjennomføre en så stor endring uten at det medfører ekstra innsats fra de involverte. Organisasjonen er dermed avhengig av lederne organisasjonsforpliktelse for å få gjennomført endringen, ettersom forskning viser at høy grad av organisasjonsforpliktelse kan bidra til at ansatte gjennomfører arbeidsoppgavene på en bedre måte og er villige til å strekke seg lenger for organisasjonen sin. Det er viktig å huske at organisasjonsforpliktelse ikke kommer av seg selv, men oppstår når ansatte føler at de får så mye igjen fra sin organisasjon at de til gjengjeld er villige til å «gå den ekstra milen». Det er med andre ord et tillitsforhold som må opprettholdes fra begge sider dersom det skal bestå, noe som kan være ekstra utfordrende i store endringsprosesser. (Allen og Meyer, 1997)

6.3 Rolleklarhet

Det tredje og siste hovedtemaet i denne drøftingen er rolleklarhet. Mine funn i denne studien viser at selv om det fantes respondenter som mente at den rollen de hadde, samt den rollen de skulle få i ny organisasjon, var avklart, var de fleste av respondentene preget av usikkerhet knyttet til hvilket ansvarsområde de skulle ha, hvilke arbeidsoppgaver som tilhørte ansvarsområdet og hvem som kunne gi dem svar på alle spørsmålene de hadde om dette. Jeg vil først presentere relevant teori om rolleklarhet, før jeg drøfter mine funn i denne studien i lys av teorien.

6.3.1 Rolleklarhet

Rolleklarhet innebærer at forventningene til den jobben som en arbeidstaker skal gjøre er tydelig definert og kommunisert. Arbeidstakeren har dermed god forståelse for hva slags arbeidsoppgaver som det forventes at han/hun skal utføre, med bakgrunn i den rollen og det ansvaret vedkommende innehar. (Ritter et al., 2016)

Forskning på området viser at det å oppleve rolleklarhet i jobben sin kan være viktig av flere årsaker. Det ble blant annet i 2002 gjennomført en studie der hensikten var å undersøke hvilken påvirkning rolleklarhet har på effektivitet og prestasjonsevne. Der konkluderte man med at deltakere som rapporterte at de hadde høy grad av rolleklarhet, også presterte bedre og var mer effektive i sine roller enn de som rapporterte at de hadde lav grad av rolleklarhet. Rolleklarhet kan altså ha betydning for hvordan man utøver en rolle. (Bray & Brawley, 2002)

Panaccio og Vandenberghe (2011) viser i en studie at rolleklarhet kan være avgjørende for hvor sterk tilhørighet og hvor stor grad av forpliktelse arbeidstakere føler til arbeidsplassen sin og til lederen sin. Rolleklarhet identifiserer og synliggjør organisasjonens verdier, mål og forventninger og reduserer dermed eventuell usikkerhet knyttet til hvilke forventninger arbeidsgiver har til sine ansatte. (Panaccio og Vandenberghe, 2011)

Kommunenes sentralforbund (KS) definerer rolleklarhet som tydelig kommuniserte forventninger, der medarbeiderne har god kjennskap til oppgaver og ansvarsområder, hvilke oppgaver som bør prioriteres, koordinering med andre, og hva som skal til for å gjøre en god jobb. Det er leders ansvar å kommunisere forventninger til rolle/medarbeider. KS mener at rolleklarhet er en av flere faktorer som er avgjørende for utvikling av god ledelse og et godt arbeidsmiljø. De har i samarbeid med professor Linda Lai, BI, utviklet en forskningsbasert medarbeiderundersøkelse for norske kommuner, den såkalte 10-faktor-undersøkelsen, der rolleklarhet er faktor 6. (www.ks.no)

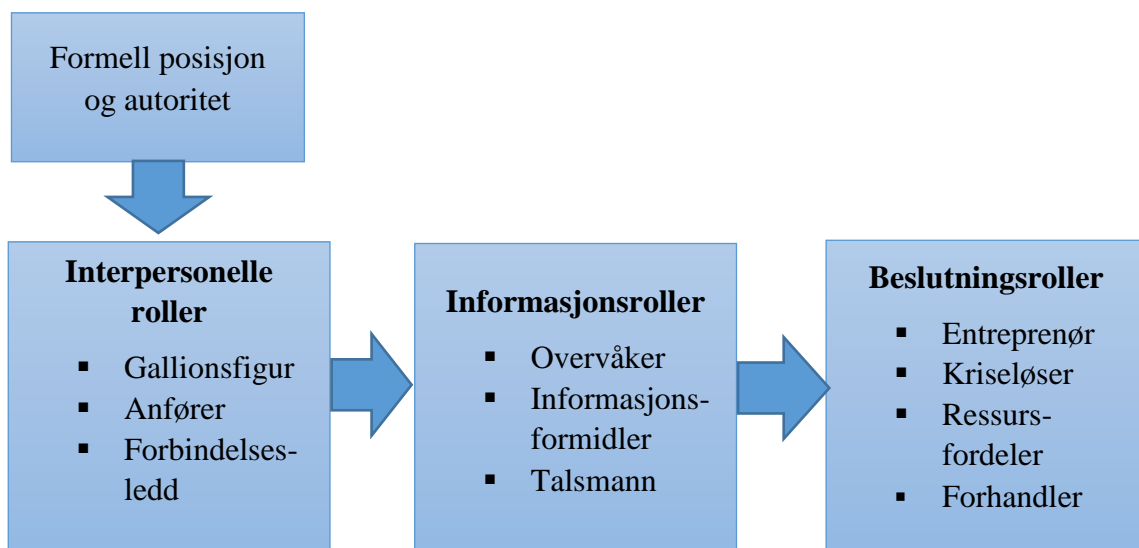
Begrepene rolleklarhet og rolleavklaring er også hyppig nevnt i forbindelse med organisatoriske endringsprosesser. I prosjektet «Sunne omstillinger» påpekes viktigheten av tidlig rolleavklaring, ettersom ansatte vil ha problemer med å yte optimalt i jobben sin dersom de ikke vet hva som forventes av dem. (Saksvik et al., 2008) Tidlig rolleavklaring kan redusere rollestress i forbindelse med endring, noe som igjen kan bidra til en sunn utvikling av prosessen og gjøre endringen mindre krevende for de impliserte. (Saksvik, 2011)

I forskningen om ledelse er det stor uenighet om hva ledelse er, forholdet mellom administrasjon og ledelse mv, men det er betydelig større variasjon når spørsmålet blir hva

som kjennetegner effektiv ledelse. Vitenskapelige studier har benyttet seg av ulike innfallsvinkler for å svare på det spørsmålet og en av disse er teoriene om lederroller. Jacobsen og Thorsvik (2013) sier at enhver lederrolle består av to delvis overlappende elementer:

1. Det mønsteret av atferd som en leder faktisk utviser for å fylle sine lederforpliktelser
2. De forventninger andre har til lederens atferd

En av de mest refererte klassifiseringene av lederroller er Henry Mintzbergs typologi. Han har tatt utgangspunkt i ledernes formelle posisjon og autoritet i organisasjonen og har deretter utledet tre interpersonelle roller som ledere kan ha. Disse rollene er igjen opphav til tre informasjonsroller, som igjen er opphav til fire beslutningsroller. Alle disse rollene illustreres av følgende figur:



Figur 6 - sammenheng mellom formell posisjon, interpersonelle roller, informasjonsroller og beslutningsroller som ledere i organisasjoner kan ha. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 420)

De tre interpersonelle rollene dreier seg om kontakt med andre mennesker, både i og utenfor organisasjonen. Her handler det både om fysisk og verbal kontakt og om hvordan lederen fremstår som et symbol for mennesker i og utenfor organisasjonen.

Utgangspunktet for de tre informasjonsrollene er at lederen er den som potensielt har tilgang på mest informasjon i en organisasjon, dermed blir behandling av informasjon en sentral lederrolle.

De fire beslutningsrollene er knyttet til at lederen er den som har høyest formell autoritet, den som ofte symbolsk fremstår som den viktigste å ha med i en beslutning og den som ofte har mest informasjon. Derfor blir lederen naturlig sentral i alle beslutningsroller.

De ti rollene utgjør til sammen en integrert helhet. Det er for eksempel en forutsetning at ledere har tilgang til informasjon, slik at de skal kunne utøve beslutningsrollene. Dette forutsetter at lederne spiller interpersonelle roller som gir dem anledning til å spille informasjonsroller som gir tilgang til nødvendig informasjon. Hvilke roller som er viktigst for ledere og hvordan de velger å vurdere hvilken betydning de ulike rollene har for egen stilling, vil variere, ettersom det vil være avhengig av hvor lederen befinner seg i organisasjonen (med tanke på hierarkisk nivå), samt av hvilke funksjoner som er knyttet til lederfunksjonen. Jo høyere nivå en leder befinner seg på, desto viktigere blir de interpersonelle rollene som gallionsfigur, anfører og talsmann. Lenger nedover i organisasjonen vil ofte informasjonsrollene være en større del av lederens hverdag. (Jacobsen og Thorsvik, 2013)

6.3.2 Hvilke roller var mangelen på rolleklarhet knyttet til?

Med utgangspunkt i Mintzbergs typologi, presentert av Jacobsen og Thorsvik (2013), vil jeg videre se nærmere på om denne klassifiseringen av lederroller kan belyse de funnene jeg har gjort knyttet til ledernes opplevelse av mangel på rolleklarhet.

Mintzberg tar utgangspunkt i tre ulike interpersonelle roller. Den første, rollen som gallionsfigur, viser til lederen som et symbol, grunnet den formelle autoriteten som er knyttet til posisjonen. Toppledere er nødt til å utføre plikter som for eksempel signering av dokumenter, deltagelse i møter og lignende. Den andre rollen, rollen som anfører, handler om lederen som den som inspirerer og motiverer medarbeiderne, gir retningslinjer og legger forholdene til rette for at de ansatte kan fremme de målene organisasjonen har. Den tredje og siste rollen, rollen som forbindelsesledd, omfatter aktiviteter som skal bidra til å utvikle relasjoner til personer og grupper i og utenfor organisasjonen. (Jacobsen og Thorsvik, 2013) I min studie valgte jeg å innhente data fra respondenter som stort sett tilhørte toppledersjiktet i organisasjonen, eller som kom til å inneha en topplederjobb etter sammenslåingen. For disse lederne var de interpersonelle rollene svært viktige, ettersom ledernes oppgave var å drifte selve sammenslåingsprosessen, både gjennom å fremstå som ledere, gjennom å motivere og inspirere de ansatte og gjennom å utvikle relasjoner knyttet til den nye organisasjonen. Dette siste fremsto som ekstra viktig, ettersom sammenslåingen omfattet to helt ulike strukturer og kulturer som etter hvert skulle smelte sammen og fremstå som en ny organisasjon. Spørsmålet

som i enkelte tilfeller oppsto var hvilken leder som skulle stå frem som den som motiverte ansatte; var det den lederen som skulle tiltre fra sammenslåingstidspunktet, eller var det «den gamle» lederen, som kanskje skulle over i ny rolle, men som fortsatt formelt sett var leder i en av de to kommunene? I tillegg viser mine funn at graden av rolle-klarhet knyttet til interpersonelle roller i stor grad handlet om tidspunktet man fremsto som leder i ny rolle. Eksempel på dette kunne være at det fantes en leder for en spesiell sektor i hver kommune frem til sammenslåingstidspunktet. Det ble ganske tidlig avklart hvem som skulle være leder for sektoren i den nye kommunen, men uklarheten oppsto i tilknytning til *når* man sto frem som ny leder. Det var i mange tilfeller snakk om glidende overganger, selv om de to kommunene var separate juridiske objekter helt frem til 1.1.2018, og dette førte til enda større forvirring hos enkelte ledere, ettersom det oppsto usikkerhet knyttet til hvilken rolle man innehadde i ulike settinger.

I typologien til Mintzberg er det tre ulike informasjonsroller. Den første er rollen som overvåker. Ledere bruker informasjon fra en rekke kilder til å overvåke organisasjonens utvikling og de er i tillegg opptatt av å fange opp endringer som er av betydning for organisasjonens virksomhet, slik at problemer og muligheter kan identifiseres. Den andre rollen handler om å være informasjonsformidler. Lederen er generalisten som spiller en sentral rolle som informasjonsformidler av intern og ekstern informasjon i organisasjonen. Den siste av informasjonsrollene er rollen som talsmann. I denne rollen formidler lederen informasjon fra organisasjonen til omgivelsene og det er viktig at lederne fremstår som orienterte og oppdatert om organisasjonens virksomhet. (Jacobsen og Thorsvik, 2013) Denne studien har vist at det ikke knyttet seg like stor grad av rolle-klarhet til ledernes informasjonsroller. Gjennom prosjektorganiseringen ble det avklart hvem som skulle rapportere og informere om fremdriften i prosessen. I den grad det var mangel på rolleklarhet knyttet til informasjonsrollene, handlet det om rollen som overvåker, noe som igjen handler om utfordringen ved å drifte en organisasjon samtidig som man bygger en ny. Spørsmålet blir da på hvilket tidspunkt man i rollen som nåværende leder skal overlate strategiske prioriteringer til den nye lederen, når den lederen enda ikke er ansatt i den organisasjonen det er snakk om.

Mintzberg opererer med fire ulike beslutningsroller. Den første er rollen som entreprenør, der leder tar initiativ til planlagte forandringer for å utnytte muligheter som kan forbedre organisasjonens situasjon. Den andre rollen er rollen som kriseløser. Her forsøker leder å håndtere kriser som må tas tak i, for eksempel konflikter mellom ansatte, konflikt i forhold til

andre organisasjoner eller tap eller trussel om tap av ressurser. Den tredje rollen er rollen som ressursfordeler, der man utgår fra at fordeling av ressurser er en sentral ledelsesfunksjon. Kontroll over ressurser gir ledelsen kontroll over strategisk utvikling og prioritering i organisasjonen. Ressursfordeling er en integrert del av beslutninger om hva som skal gjøres og hvordan og når oppgaver skal utføres. Den siste av beslutningsrollene er rollen som forhandler. Forhandlinger med representanter fra andre organisasjoner eller myndighetsorganer er en sentral ledelsesoppgave, der lederen har myndighet til å forplikte organisasjonen og gi forhandlinger troverdighet. (Jacobsen og Thorsvik, 2013) Det er ofte topplederen som har den høyeste formelle autoriteten innenfor sitt område i en organisasjon og som derfor blir sentral i enhver beslutningssituasjon. I sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa ble det tidlig bestemt hvem som skulle være toppledere, men det tok lenger tid før det kom en avklaring knyttet til hva slags rolle de nye lederne skulle ha i den kommunen de ikke var ansatt i. I den grad respondentene meldte om mangel på rolleklarhet knyttet til beslutningsroller, handlet det igjen om tidspunkt. På hvilket tidspunkt bør man som ny leder faktisk medvirke i beslutningsprosessene i den kommunen man ikke er ansatt som leder i enda? Og hvordan skal de ansatte vite hvem av lederne de skal forholde seg til, den nåværende eller den nye?

Mintzberg viser at det er en sammenheng mellom en leders formelle posisjon og de interpersonelle rollene, informasjonsrollene og beslutningsrollene som lederen innehar. Til sammen utgjør disse ti rollene en integrert helhet. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 423) Mine funn viser at disse rollene er sårbare i omfattende endringsprosesser og at mangel på rolleklarhet fort kan oppstå, til tross for at det er gjort formelle avklaringer knyttet til lederroller. I mitt case handlet dette først og fremst om hvem som skulle fremstå som leder i de ulike lederrollene på ulike tidspunkt i prosessen.

6.3.2 Hvorfor oppsto det mangel på rolleklarhet?

Jeg gjennomførte min datainnsamling i desember 2017 og da var alle respondentene, naturlig nok, klar over hvilken rolle de skulle ha i den nye organisasjonen. Det var likevel flere av respondentene som fortalte at de ikke helt visste hva den nye rollen ville innebære. Jacobsen og Thorsvik (2013, s 70) sier at enhver organisasjon kjennetegnes ved organisasjonsstrukturen som definerer hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, koordineres og grupperes, samt hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen. Det er med andre ord organisasjonsstrukturen som ligger til grunn for de

rollene som opprettes og fordeles i en organisasjon. Av dette kan man også utlese at endring av organisasjonsstruktur kan føre til mangel på rolleklarhet. Den formelle organisasjonsstrukturen er en vedtatt arbeidsdeling for å fremme spesialisering i organisasjonen, gruppering av oppgaver i ulike organisasjonsenheter, fordeling av autoritet som bestemmer hvem som skal ha myndighet til å bestemme hva som skal gjøres og til sist systemer for styring, koordinering og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen. (Jacobsen og Thorsvik, 2013) Basert på denne definisjonen av formell organisasjonsstruktur, kan en av årsakene til opplevelsen av mangel på rolleklarhet hos enkelte av de nye lederne være at de to organisasjonene som skulle slå seg sammen hadde ulik organisering av ansvarsområder. Det medførte hos enkelte av respondentene usikkerhet, ettersom den rollen de hadde i gammel organisasjon, het noe annet i den nye organisasjonen, selv om ansvarsområdet kanskje var det samme. Eller så kunne de oppleve at ansvarsområdet i ny rolle ikke samsvarte med ansvarsområdet i gammel rolle, selv om tittelen på rollen var den samme som før. Dette ble særlig synlig hos de lederne som ble flyttet opp eller ned i organisasjonshierarkiet.

Selv om det er den formelle strukturen som definerer de ulike rollene i en organisasjon, ser man ofte eksempler på mennesker som ikke handler slik den formelle strukturen pålegger dem å gjøre. Det er avvik mellom forventet atferd, slik det uttrykkes gjennom den formelle strukturen, og den faktiske atferden. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 126) Saksvik et al. (2008) viser til viktigheten av bevissthet om lokale normer i forbindelse med endringsprosesser. Organisasjonens normer er de uformelle eller uskrevne reglene for mellommenneskelig samspill i organisasjoner. De er avhengige av konteksten og styrer de ansattes handlinger. Normene vil ofte reflektere virksomhetens underliggende verdier, skape gjensidig tillit og være med på å legge premisset for endringsprosesser. En kommunesammenslåing innebærer sammenslåing av to kulturer, og av to ulike sett med normer. Det kan påvirke hvordan innehaverne av nye roller blir mottatt og hvilke forventninger som stilles til dem. Det å skulle håndtere normer, så vel som struktur, i en fase der det kan være usikkerhet knyttet til organiseringen i den nye organisasjonen, som igjen legger grunnlaget for de ulike rollene og innholdet i dem, oppleves, ifølge respondentene, som veldig utfordrende.

I dette kapittelet har jeg sett på kommunesammenslåing som en altomfattende prosess og jeg har drøftet mine funn i lys av vår sammenslåingsprosess som en planlagt endring og som organisasjonsutvikling. Jeg har videre sett på de ulike forslagene til gode grep og tiltak i

endringsprosesser, som i denne oppgaven er representert ved Telemarkforskning og Deloitte (2016) sin rapport, samt Kotter (1996) sine 8 faser/tiltak for vellykkede endringsprosesser. Denne teorien har jeg sammenlignet og brukt for å belyse vår egen prosess. Deretter har jeg presentert teori knyttet til begrepene organisasjonsforpliktelse og rolleklarhet og drøftet denne teorien opp imot funn fra min egen prosess.

7. KONKLUSJON

I denne studien hadde jeg som formål å undersøke hvordan lederne i Leksvik og Rissa opplevde prosessen med å slå sammen de to kommunene. Jeg har gjennomført en kvalitativ studie, der jeg innhentet datamateriale i form av intervjuer med 8 toppledere fra de to involverte kommunene. Dataene ble analysert og resultatet ble deretter belyst av forskningslitteratur og legger grunnlaget for å besvare problemstillingen «*Hvordan opplevde lederne prosessen med å skape Indre Fosen kommune?*». Resultatet av studien legger også grunnlag for å besvare forskningsspørsmålene:

- har ledernes arbeidshverdag endret seg i forbindelse med sammenslåingsprosessen?
- hvordan har lederne opplevd rolleklarheten underveis i prosessen?

Et av hovedfunnene i denne studien er at en kommunesammenslåing er en altomfattende endringsprosess som påfører lederne en høy grad av ekstrabelastning i form av økt arbeidsoppgavebelastning, en opplevelse av å være alene i prosessen, i tillegg til økte forventninger fra ledere, ansatte og fra seg selv. For enkelte av lederne endret arbeidshverdagen seg i perioder radikalt og de opplevde at de hadde to jobber, hvorav den ene ble utført på kveldstid og i helger. Selv om de opplevde selve prosessen som positiv og så mange muligheter for innovative løsninger og smarte måter å strukturere den nye organisasjonen på, opplevde de i perioder at de var overlatt til seg selv, rett og slett fordi de lederne som skulle ha «sett dem» selv var så opptatt at de ikke hadde kapasitet til det. Noen av lederne opplevde i tillegg at det var knyttet høye forventninger til dem, både fra ledelse og fra ansatte, om at de skulle levere og at de skulle ha «svar på alt». Disse forventningene bidro til at ekstrabelastningen ble enda høyere.

Til tross for økende arbeidsoppgavebelastning, høye forventninger og manglende lederstøtte, utviste lederne en høy grad av organisasjonsforpliktelse og var villige til å legge ned svært mye ekstra innsats i forbindelse med sammenslåingen, noe som utgjorde det andre hovedfunnet i studien. Alle lederne mente at de var svært godt involvert i sammenslåingsprosessen, og dette kan ha vært medvirkende til den organisasjonsforpliktelsen som lederne utviste.

Det tredje hovedfunnet var den opplevde mangelen på rolleklarhet hos mange av lederne. De fleste av lederne var i perioder preget av usikkerhet knyttet til hvilke ansvarsområder de skulle ha, hvilke arbeidsoppgaver som tilhørte ansvarsområdet og hvem som kunne gi dem svar på alle spørsmålene de hadde om dette. Mine funn i denne studien viser at de rollene en

leder innehar er sårbare i omfattende endringsprosesser og mangel på rolleklarhet kan fort oppstå, selv når det er gjort formelle strukturelle avklaringer. I dette tilfellet handlet det først og fremst om uklarhet knyttet til hvem som skulle fremstå som leder i de ulike lederrollene på ulike tidspunkt i sammenslåingsprosessen.

Leksvik og Rissa valgte en prosjektorganisering som i stor grad fulgte anbefalingene basert på erfaringer fra tidligere sammenslåinger, presentert i rapporten «Gode grep på vegen til en ny kommune», utgitt av Telemarkforskning/Deloitte i 2016. I denne studien har jeg vist at det i mitt case var en klar sammenheng mellom denne empiribaserte anbefalingen til kommunene og den kjente endringslitteraturen, som har fokus på tiltak og grep i slike prosesser, i denne studien representert ved Kotters 8 faser/tiltak for vellykkede endringsprosesser, samt Saksvik et al. sitt prosjekt «Sunne omstillingsprosesser». Det innebærer at det vil være mulig å forebygge de utfordringene som lederne i mitt case opplevde, gjennom i enda større grad å forene relevant endringslitteratur med de erfaringsbaserte anbefalingene som foreligger. Denne studien bekrefter lederens viktige, men utsatte og krevende rolle i endringsprosesser og den retter søkelyset mot behovet for å øke støtten til lederne i endringsprosesser. I de kommende kommunesammenslåingene rundt omkring i Norge, er dette viktig kunnskap, ettersom mange ledere er villig til å legge ned en omfattende og høy ekstrainsats i forbindelse med slike endringsprosesser. For å forhindre at disse lederne brenner helt ut i prosessen, eller rett og slett forlater organisasjonen, er det viktig å ta høyde for hvor omfattende en kommunesammenslåing i praksis er.

Av mulige svakheter ved denne studien er nok den største det at jeg selv har vært aktivt deltagende i sammenslåingsprosessen, i og med at jeg var ansatt i en av de kommunene jeg forsket på. Det vil dermed finnes risiko for at jeg har brukt egne erfaringer til å tolke respondentenes utsagn, så vel som forskningslitteraturen som er brukt i studien.

Jeg har i denne studien valgt å fokusere på ledere i sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa. Det kunne videre vært interessant å se nærmere på ansattes opplevelse av den samme prosessen, eventuelt på andre grupper i andre sammenslåingsprosesser/kommuner, både som selvstendige studier og som et sammenligningsgrunnlag for egen prosess.

REFERANSER

Bolino, M. C., Turnley, W. H., & Averett, T. (2003). *Going the Extra Mile: Cultivating and Managing Employee Citizenship Behaviour*. *The Academy of Management Executive* (1993-2005), 17 (3)

Bovim, Roar. (2010). *Arbeidsskapte identiteter: en studie av forutsetninger for identitet og tilhørighet i en organisatorisk kontekst* (B. 2010:65). Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Brandtzæg, Bent A. m.fl. (2016). *Gode grep på veien til en ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger*. Bø: Telemarkforskning og Deloitte

Bray, S. R., & Brawley, L. R. (2002) *Role efficacy, role clarity and role performance effectiveness*. *Small Group Research*, 33, 233-253

Busch, Tor, Johnsen Erik og Vanebo, Jan Ole (2003). *Endringsledelse i det offentlige*. Universitetsforlaget, 3. utgave

Deloitte. Kommunalt innblikk nr 3, 2014. *Bakgrunn og målsetninger for kommunereformen*

Fimreite, Anne Lise. (2013). *Endring og ledelse i offentlig sektor*. Stat & styring nr 02, 2013. www.obforum.no/lederskap/endringsledelse

Indre Fosen kommune (2016). *Prosjektbeskrivelse – Vi bygger en ny kommune*. Rissa og Leksvik

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Oslo: Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar. (2012) *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Jacobsen, Dag Ingvar. *Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge – refereevurdert*, Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 2/2013

Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene. (2016) *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.

Klev, Roger og Levin, Morten. (2009) *Forandring som praksis*. (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Prop. 95 S. Kommuneproposisjonen 2015.* 2015

Kotter, JP. (1996) *Leading change.* Harvard Business School Press. Boston

Kotter, JP. (1995) *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail.* Harvard Business Review 73: 59-67

KS: *Verktøy for bedre arbeidsmiljø.* (2017)

<http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/partsamarbeid-om-ia/psykososialt-arbeidsmiljo/10-faktor---en-medarbeiderundersokelse/>

Kuvaas, Bård og Dysvik, Anders. (2012) *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser.* (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend. (2017) *Det kvalitative forskningsintervju.* (3. utgave). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Meklin, Pentti og Pekola-Sjöblom, Marianne (red) (2013) *Forskarperspektiv på kommune- og servicestrukturreformene i Finland.* Helsingfors: Finlands kommunförbund

Meyer, Christine B og Stensaker, Inger G. (2011). *Endringskapasitet.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). *A three-component conceptualization of organizational commitment.* Human resource management review, 1(1), 61-89.

Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1997). *Commitment in the workplace: theory, research, and application.* Thousand Oaks, California: Sage.

Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnotsky, L. (2002) *Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates and consequences.* Journal of vocational behaviour, 61 (1), 20-52.

Mowday, R. T., Porter, L. W., & Steers, R. M. (1982). *Employee-organization linkages: the psychology of commitment, absenteeism, and turnover.* New York: Academic Press

Organ, D. W. (1997). *Organizational Citizenship Behaviour: It's Construct Clean-Up Time.* Human Performance, 10 (2)

Panaccio, A., & Vandenberghe, C. (2011). *The Relationships of Role Clarity and Organizations-Based Self-Esteem to Commitment to Supervisors and Organizations and Turnover Intentions.* Journal of Applied Social Psychology, 40

Regjeringen (2014). Fakta om kommunereformen. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>

Rissa kommune (2014). *Utredning av kommunesammenslåing*. Rissa og Leksvik

Rissa kommune (2015). *Tidsplan for sammenslåing av Rissa og Leksvik*. Rissa og Leksvik

Ritter, K. J., Matthews, R. A., Ford, M. T., & Henderson, A. A. (2016) *Understanding role stressors and Job Satisfaction Over Time Using Adaption Theory*. Journal of Applied Psychology, 101, 1655-1669

Saksvik, Per Øystein, Nytrø, Kjell, Tvedt, Sturle Danielsen. (2008) *Sunn endring i organisasjoner*. Tidsskrift for norsk psykologforening, utgave 3 – 2008

Saksvik, Per Øystein. (2011) *Arbeids- og organisasjonspsykologi*. Cappelen Damm akademisk

Stensaker, I. G., & Meyer, C. B. (2012) *Change Experience and Employee Reactions: Developing Capabilities for Change*. Personnel review, vol. 41, 106-124

Stortingsmelding nr. 14 (2014-2015): *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* (KMD)

Stortingsmelding nr. 22 (2015-2016): *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur, oppgaver* (KMD)

Traaseth, Anita Krohn. (2017). Endringsledelse er vanskelig av kun én årsak. Oslo Næringsforum. www.obforum.no/lederskap/endringsledelse-er-vanskelig-av-en-arsak

VEDLEGG

1. Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt
2. Intervjuguide

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Rolleklarhet i omstillingsprosesser”

Bakgrunn og formål

Forskningsprosjektets formål er å finne ut av hvilken betydning rolleklarhet har for hvordan ansatte og ledere opplever en omstillingsprosess. Prosjektet er et doktorgradsprosjekt i regi av Indre Fosen kommune, Forskningsrådet og NTNU. Hilde Anhanger Karlsen vil bruke datamaterialet i sin masteroppgave.

Du har blitt forspurt om å delta i studien på bakgrunn av din stillingsrolle i kommunen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Studien innebærer at du stiller opp på et intervju som vil vare 90 minutter. Spørsmålene vil omhandle din opplevelse av arbeidshverdagen, omstillingen, rolleklarhet, samt andre aspekter som for eksempel informasjonsutveksling og nødvendig opplæring. Dataene registreres i form av notater og lydopptak.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Ingen andre enn student, veileder og doktorgradsstipendiat vil ha tilgang til personopplysninger som samles inn til prosjektets formål. For å vareta konfidensialitet vil personopplysningene bli lagret i en passordbeskyttet ekstern digital plattform på en server ved NTNU, og du som deltaker vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.

Denne delen av prosjektet skal etter planen avsluttes våren 2018, mens de to neste delprosjektene blir avsluttet senest ved utgangen av 2020. Etter prosjektets slutt vil dataene bli anonymisert. Med anonymisering menes at datamaterialet bearbeides slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner.

Frivillig deltakelse

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

Om du har spørsmål angående studien, ta kontakt:

Ola Andreas Stavne, ph.d.-stipendiat, mobil: 90014887, e-post: olaandst@stud.ntnu.no

Hilde Anhanger Karlsen, mastergradsstudent, mobil: 98009605, epost:

hilde.karlsen@rissa.kommune.no

Per Øystein Saksvik, prosjektveileder, tlf: 73550330, epost: per.saksvik@ntnu.no

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

Vennlig hilsen
Ola Andreas Stavne
ph.d.-stipendiat

Hilse Anhanger Karlsen
mastergradsstudent

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide

<p>Introduksjon</p>	<p>Hei, jeg heter Hilde Anhanger Karlsen og tar mastergrad i organisasjon og ledelse ved NTNU. Introduksjon av prosjektet. Takk for at du vil delta!</p> <p>Informasjonen som kommer ut av disse intervjuene vil bli anonymisert og dine personopplysninger vil ikke kunne bli knyttet til de svarene du gir. Du kan når som helst trekke deg fra intervjuet eller holde tilbake informasjon du har gitt.</p> <p>Under intervjuprosessen vil jeg benytte meg av lydopptak, samt notater.</p> <p>Er dette greit for deg?</p> <p>Har du noen spørsmål før vi begynner?</p>
<p>Ansettelsesforhold</p>	<p>Kan du si litt om hva slags type jobb du har?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidssted? ▪ Ansvarsområde? ▪ Arbeidsoppgaver? ▪ Hvor lenge har du jobbet her?
<p>Beskrivelse av arbeidshverdagen</p>	<p>Fortell hvordan arbeidshverdagen din ser ut i denne sammenslåingsprosessen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan så arbeidshverdagen din ut før sammenslåingsprosessen? ▪ Vil du si at omstillingen påvirker arbeidshverdagen din?

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan vil arbeidshverdagen din bli etter sammenslåingen?
Opplevelse av arbeidshverdagen	<p>Hvordan opplever du arbeidshverdagen din?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Synes du tiden går sakte, fort? Hvorfor? ▪ Gleder du deg til å gå på jobb? Gruer du deg? Hvorfor? ▪ Hvordan opplever du arbeidsmiljøet ditt? Det sosiale, kolleger osv.
Involvering	<p>Hvordan har du opplevd involveringen i prosessen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan har du som leder blitt involvert i prosessen? ▪ Hvilke tanker har du om informasjon og kommunikasjon knyttet til sammenslåingsprosessen? ▪ Hvordan har ansatte og tillitsvalgte blitt involvert? ▪ Har du hatt en rolle knyttet til involvering av ansatte og hvordan har du i så fall opplevd det?
Rolleklarhet	<p>Hvordan har du opplevd rolleklarheten i forbindelse med prosessen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Har det vært klart hva som har vært forventet av deg underveis i prosessen? ▪ Har eventuelle uklarheter blitt raskt avklart? ▪ Hvilke tanker har du om forankring, mandat og føringer knyttet til prosessen, både med tanke på din rolle og mer generelt?
Erfaringer	<p>Tror du de erfaringene sammenslåingsprosessen har gitt oss i Leksvik og Rissa kan være nyttig for andre?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er det erfaringer du har gjort deg som kan komme til nytte for andre kommuner som skal gjennom samme prosess? ▪ Hva kunne vært gjort annerledes? Hvorfor og hvordan?

FIGURER OG TABELLER

Figurer

Figur 1 – kartutsnitt med Rissa og Leksvik

Figur 2 – organisasjonskart for sammenslåingsprosessen i Leksvik og Rissa

Figur 3 – sentrale faser i en planlagt endringsprosess

Figur 4 – de tre grunnleggende faser i en organisasjonsutviklingsprosess

Figur 5 – endringskapasitet

Figur 6 – sammenheng mellom formell posisjon, interpersonelle roller, informasjonsroller og beslutningsroller som ledere i organisasjoner kan ha

Tabeller

Tabell 1 – oppsummering av respondentene

Tabell 2 – tema og undertema