



Masteroppgave

Juni, 2020

Masteroppgave

Kristin Saue Jensen, Ragnhild Svendsen Røed

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

Kristin Saue Jensen
Ragnhild Svendsen Røed

Samarbeid i en kommunesammenslåing

Fra en liten kommunes perspektiv

Juni 2020

Samarbeid i en kommunesammenslåing

Fra en liten kommunes perspektiv

Kristin Saue Jensen
Ragnhild Svendsen Røed

Økonomistyring

Innlevert: Juni 2020

Hovedveileder: Kari Nyland

Medveileder: Per Christian Ahlgren

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NTNU Handelshøyskolen

Forord

Denne masteravhandlingen markerer avslutningen på et toårig masterstudium i økonomi og administrasjon ved NTNU Handelshøyskolen. Avhandlingen er skrevet over et semester, og utgjør 30 studiepoeng innen fordypningsretningen økonomistyring.

Temaet for denne avhandlingen er samarbeid i en kommunesammenslåing, der kommunesammenslåingen kan ansees som en interorganisatorisk relasjon i offentlig sektor. Vi utforsker dette temaet ved å studere kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim som følge av kommunereformen i Norge. Vår intensjon har vært å avdekke Klæbus erfaringer i denne kommunesammenslåingsprosessen gjennom observasjon, dybdeintervjuer og dokumentstudier.

Arbeidet med avhandlingen har vært en krevende prosess i en noe annerledes tid, som har satt sitt preg på arbeidsmetoden i forbindelse med avhandlingen. Samtidig har prosessen vært svært lærerik og givende. Vi ønsker å rette en stor takk til alle våre informanter i Klæbu og Trondheim kommune for deres åpenhet og deltakelse i studien. Videre ønsker vi å takke våre veiledere professor Kari Nyland og Per Christian Ahlgren ved NTNU Handelshøyskolen, som har gitt oss gode og konstruktive tilbakemeldinger gjennom arbeidet med denne avhandlingen. Vi ønsker også å takke våre medstudenter, samboere og familiemedlemmer for den gode støtten gjennom dette semesteret.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, 13. juni 2020.

Kristin Saue Jensen

Ragnhild Svendsen Røed

Sammendrag

I forbindelse med den norske kommunereformen har flere kommuner frivillig slått seg sammen. Samarbeidet mellom kommunene i forbindelse med kommunesammenslåingen representerer et interorganisatorisk samarbeid og medfører kompleks styring. Økonomistyringslitteraturen har i senere tid hatt et økt fokus på å studere interorganisatoriske samarbeid i offentlig sektor. Formålet med denne studien er å gi en bedre forståelse for kommunesammenslåingsprosesser som en form for interorganisatorisk relasjon i offentlig sektor. I denne studien har vi følgende problemstilling:

«Hvilke erfaringer har en liten kommune tilegnet seg fra kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune?»

Denne avhandlingen er et bidrag til forskningsfeltet der vi belyser utfordringer og styringsmekanismer i et slikt samarbeid. Det trekkes også frem hvilken betydning kommunens tidligere interkommunale samarbeid oppleves å ha hatt for samarbeidet i kommunesammenslåingsprosessen. For å besvare problemstillingen har vi foretatt en kvalitativ casestudie av kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim. Vi har foretatt et pilotprosjekt, åtte dybdeintervjuer, en observasjon av møtevirksomhet samt dokumentstudier.

Studien viser at erfaringene til Klæbu er at kommunesammenslåingsprosessen i stor grad har handlet om hvordan man skal innlemme Klæbu i Trondheim kommune. Klæbu har opplevd utfordringer knyttet til mangelfull veiledning og styring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt interesseorganisasjoner. Det kommer også frem hvordan Klæbu har hatt et relativt mindre nettverk å støtte seg til enn Trondheim, og har dermed følt seg alene i kommunesammenslåingsprosessen. Studien finner at tillit har vært en svært sentral styringsmekanisme for kommunene i kommunesammenslåingsprosessen. Tillit som styringsmekanisme har vært spesielt utbredt på tjenesteområder der det har vært tidligere interkommunalt samarbeid, og har medført at samarbeidet om kommunesammenslåingen har opplevdes lettere.

Nøkkelord: interorganisatoriske relasjoner, interkommunalt samarbeid, styringsutfordringer, styringsmekanismer, tillit

Abstract

In connection with the Norwegian municipal reform, several municipalities have voluntarily amalgamated. The cooperation between the municipalities in connection with the municipal amalgamation represents an inter-organizational cooperation and entails complex governance. The literature on management accounting has recently increased its focus towards studying inter-organizational cooperation in the public sector. The purpose of this study is to provide a better understanding of a municipal amalgamation process as a form of inter-organizational relationship in the public sector. In this study we have the following research question:

«What experiences has a small municipality gained from the municipality amalgamation between a large and small municipality?»

This dissertation is a contribution to the research field in which we highlight the challenges and governance mechanisms in such a collaboration. It also highlights the importance of the municipality's previous inter-municipal cooperation may have contributed to the cooperation in the municipal amalgamation process. To answer the question, we have conducted a qualitative case study of the municipal amalgamation between Klæbu and Trondheim. We have conducted a pilot project, eight in-depth interviews, an observation of meeting activities and document studies.

The study shows that Klæbu's experience is that the municipal amalgamation process has largely been about how to incorporate Klæbu in Trondheim municipality. Klæbu has experienced challenges related to inadequate guidance and governance from Kommunal- og moderniseringsdepartementet as well as other interest organizations. It also shows how Klæbu has had a relatively smaller support network than Trondheim, and thus experienced feeling alone in the municipal amalgamation process. The study finds that trust has been a very central governance mechanism for the municipalities in the municipal amalgamation process. Trust as a governance mechanism has been particularly widespread in service areas where there has been previous inter-municipal cooperation. Klæbu's experience is that this trust has led to the cooperation in the municipal amalgamation being easier.

Keywords: inter-organizational relationships, inter-municipal cooperation, governance challenges, governance mechanisms, trust

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	<i>I</i>
<i>Sammendrag</i>	<i>II</i>
<i>Abstract</i>	<i>III</i>
<i>Figuroversikt</i>	<i>VI</i>
<i>Tabelloversikt</i>	<i>VI</i>
1. Innledning	1
1.2 Formål og problemstilling	3
1.3 Videre struktur og oppbygning	5
2. Teoretisk rammeverk	6
2.1 Interorganisatoriske relasjoner	6
2.1.1 Forskningsfeltet på interorganisatoriske relasjoner.....	8
2.2 Styring i kommunal sektor og styring av kommunesammenslåing som en interorganisatorisk relasjon	9
2.2.1 Styring av kommuner.....	9
2.2.2 Styring i interkommunale samarbeid.....	10
2.3 utfordringer i interorganisatoriske samarbeid	11
2.3.1 Styringsutfordringer i interorganisatoriske samarbeid.....	11
2.3.2 utfordringer i interkommunale samarbeid.....	13
2.4 Styringsmekanismer i interorganisatoriske relasjoner	15
2.4.1 Informasjon som styringsmekanisme.....	15
2.4.2 Tillit som styringsmekanisme.....	17
2.4.3 Ulike former for tillit i interorganisatoriske relasjoner.....	18
2.4.4 Bruken av formelle styringsmekanismer og dens påvirkning på tillit.....	19
2.5 Oppsummering av teorien	20
3. Metode	22
3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming	22
3.2 Forskningsdesign	22
3.2.1 Valg av problemstilling.....	23
3.2.2 Valg av forskningsdesign.....	24
3.3 Datagenerering	25
3.3.1 Observasjon.....	25
3.3.2 Dybdeintervju.....	27
3.3.3 Dokumentstudier.....	31
3.4 Analyse av data	32
3.5 Etske vurderinger i forskningen	33
3.6 Kvalitet i forskningen	34
3.6.1 Gyldighet.....	34
3.6.2 Pålitelighet.....	35
3.6.3 Overførbarhet.....	35
4. Empiri	36
4.1 Kontekstbeskrivelse	36

4.2 Organisering av kommunesammenslåingen i gjennomføringsfasen.....	40
4.2.1 Politisk og administrativ organisering	41
4.2.2 Opplevde utfordringer på politisk-administrativt nivå.....	43
4.2.3 Styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen på politisk-administrativt nivå	52
4.3 Delprosjekter i kommunesammenslåingen	57
4.3.1 Delprosjekt Helse og velferd.....	58
4.3.2 Delprosjekt Byutvikling.....	63
4.4 Oppsummering av empiriske funn.....	70
5. Analyse og diskusjon.....	71
5.1 Utfordringer Klæbu har identifisert i sammenslåingsprosessen.....	71
5.1.1 Styringsutfordringer i sammenslåingsprosessen.....	71
5.1.2 Opplevde utfordringer med asymmetri i kommunestørrelse	73
5.1.3 Kommunenes ulike nettverksstørrelser.....	75
5.1.4 Et ønske om bedre styring.....	76
5.2 Styringsmekanismer som kan identifiseres i sammenslåingsprosessen.....	78
5.2.1 Formelle styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen.....	79
5.2.2 Tillit som uformell styringsmekanisme i sammenslåingsprosessen	83
5.3 Rollen til det tidligere interkommunale samarbeidet.....	87
5.4 Oppsummering av diskusjon	88
6. Konklusjon og studiens bidrag.....	90
6.1 Konklusjon	90
6.2 Studiens bidrag og videre forskning	93
Litteraturliste	97
Vedlegg 1.....	103
Vedlegg 2.....	105

Figuroversikt

Figur 1: Komplekse nettverk (Lind & Thrane, 2010)	9
Figur 2: Oppsummerende figur av styringsutfordringer i interorganisatoriske relasjoner	12
Figur 3: Oppsummerende figur av mulige utfordringer i en kommunesammenslåing	14
Figur 4: Oppsummering av våre metodiske valg	23
Figur 5: Kart over Klæbu og Trondheim med nabokommuner før 01.01.2020 (Trondheimsregionen, 2016)	37
Figur 6: Organisering av kommunesammenslåingen (Trondheim kommune, u.åb).....	41
Figur 7: Kommunenes nettverk	76

Tabelloversikt

Tabell 1: Oversikt over informanter	29
Tabell 2: Oversikt over fasene i kommunesammenslåingen	39
Tabell 3: Oversikt over styringsmekanismer	78

1. Innledning

Den 1. januar 2020 var antallet kommuner i Norge redusert fra 428 til 356 kommuner. Trondheim kommune med 200.000 innbyggere og Klæbu kommune med 6.000 innbyggere var to av kommunene som slo seg sammen. Årsaken til kommunesammenslåingene var den politisk-administrative kommunereformen som ble innført i Norge i 2014. Målet med reformen var gode og likeverdige tjenester, helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner samt et styrket lokaldemokrati ved å slå sammen kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). Som daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner uttalte er kommunereformen «[...] en av de aller største velferdsreformene de siste 50 år [i Norge].» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b).

Alle kommuner i Norge har fire roller som det forutsettes at kommunene skal ivareta. Dette er rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Spesielt innenfor rollen som tjenesteyter følger kommunene generalistkommuneprinsippet som innebærer at alle kommuner, uansett størrelse, skal sørge for at sine innbyggere får de samme tjenestene med samme kvalitet uavhengig av antall innbyggere og størrelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). Som følge av kravene som ligger til grunn i generalistkommuneprinsippet er det mange små kommuner som derfor inngår interkommunale samarbeid med andre kommuner for å samarbeide om tjenesteleveranser. Klæbu kommune var en av disse kommunene, som over flere år har inngått i interkommunalt samarbeid med Trondheim som vertskommune. Samhandlingsreformen som hadde sitt formelle startskudd for et par av de formelle virkemidlene i 2012 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008) medførte at tjenesterepertoaret til kommunene ble utvidet, da staten gjennom reformen flyttet deler av ansvaret for pasienter fra spesialisthelsetjenesten på sykehusene til generalisthelsetjenesten i kommunene. For Klæbu som en liten kommune innebar dette at det var nødvendig med ytterligere interkommunalt samarbeid med Trondheim som vertskommune for å kunne oppfylle sin rolle som tjenesteyter. Trondheim hadde på denne måten ved å være vertskommune for det interkommunale samarbeidet for blant annet tjenestene gjennom Samhandlingsreformen tatt på seg «storebror-rollen» overfor Klæbu.

Ved regjeringsskifte i 2013, ønsket Solberg-regjeringen å overføre mer makt fra staten til kommunene, som blant annet ville innebære flere oppgaver til kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). I Sundvollen-erklæringen kom det frem at det skulle gjennomføres en kommunereform i Norge (Statsministerens kontor, 2013). Det ble derfor i januar 2014 utnevnt et Ekspertutvalg som skulle utrede kriterier for oppgaveløsningen i de norske kommunene. Med sine to delrapporter (Ekspertutvalget, 2014a, 2014b) var oppfordringen klar: kommuner med færre enn 15.000 innbyggere burde slå seg sammen for å sikre generalistkommuneprinsippet. Dette handlet blant annet om at interkommunalt samarbeid, spesielt vertskommunesamarbeid, svekket lokaldemokratiet i tillegg til at det førte til en mer kompleks forvaltning.

Kommunereformer har også blitt gjennomført de siste 20 årene i andre land som Danmark og Finland (Klausen, Askim, & Vabo, 2016). Det har også vært innført kommunereform i Japan i nyere tid (Yokomichi, 2007). Klausen et al. (2016) viser til at kommunesammenslåingsprosessene i de Nordiske landene ikke nødvendigvis var preget av ro og harmoni. I Danmark var det flere momenter som gjorde at prosessen bar preg av å være «ufrivillig og omfattende». I Finland bar ikke kommunereformen preg av tilsvarende uroligheter i prosessen. Den finske kommunereformen blir beskrevet som «styrt frivillighet». Det påpekes at kommunene i en mye større grad ble involvert i langvarige prosesser, som gjorde at det ikke var like mye motstand ovenfor kommunesammenslåingene som i Danmark. Kommunereformen i Norge er altså en del av en global reformtrend.

Som både Wilkins (2002) samt Barretta og Busco (2011) poengterer, involverer reformer i ny offentlig styring nye former for oppgaveløsning i offentlig sektor. De viser til at reformer gjerne blir innført med lite veiledninger fra myndighetene, men der det blir gitt veiledere er disse gjerne svært lite detaljerte med hensyn til hvordan partene skal gjennomføre selve implementeringen av reformen. Det oppstår dermed et gap hvor det blir opp til partene som påvirkes av reformen å finne ut hvordan reformen skal gjennomføres og implementeres som gir gode prosesser. Dette gapet blir også påvirket av at det de siste årene har vært vekst i nettverk eller interorganisatoriske relasjoner i offentlig sektor på de områdene som reformene fokuserer på som kan gjøre styringen i reformprosessen mer komplisert.

En frivillig kommunereform som kommunereformen i Norge var, innebar at kommunene selv skulle ta initiativet til å slå seg sammen. Regjeringen la ikke frem et krav om minimum

kommunestørrelse, men viste til Ekspertutvalgets faglige vurdering om at kommuner burde ha minst 15.000 innbyggere. De fleste kommuner som slo seg sammen frem til 2020 var nabokommuner med tilnærmet lik størrelse. Det var et fåtall kommuner som slo seg sammen med den samme asymmetrien i kommunestørrelse som Klæbu og Trondheim. Derfor var det ikke mye erfaring Klæbu og Trondheim kunne se til. Kommunesammenslåingsprosessen bar dermed preg av at det var opp til kommunene selv i stor grad å finne ut hvordan kommunene skulle slå seg sammen. Gjennom kommunesammenslåingsprosessen har det blitt skrevet mye i lokalavisen Adresseavisen, og det vises til at veien frem til denne kommunesammenslåingen har vært alt annet enn smidig.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med denne studien er å utforske erfaringene fra en kommunesammenslåing mellom en liten og en stor kommune, med et spesielt fokus på den lille kommunens perspektiv. Kommunesammenslåing er en viktig trend i kommunesektoren i dag, og det er interessant å undersøke utfordringer kommunene opplever i selve sammenslåingsprosessen, samt hvilke mekanismer som kommunene har anvendt i arbeidet med implementeringen av en liten kommune inn i en stor kommune. Kommunene har tidligere hatt omfattende interkommunalt samarbeid på enkelte tjenesteområder, og det er derfor interessant å se nærmere på hvilken rolle dette tidligere interkommunale samarbeidet mellom kommunene kan hatt for samarbeidet i delprosjekter i en slik prosess. Utforskningen av erfaringene fra kommunesammenslåing kan bidra til vår forståelse av interorganisatoriske relasjoner i offentlig sektor og rollen styringsmekanismer og -praksis spiller i utviklingen av slike relasjoner. Vi har med utgangspunkt i formålet med studien formulert følgende problemstilling:

«Hvilke erfaringer har en liten kommune tilegnet seg fra kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune?»

For å belyse vår problemstilling har vi gjennomført en casestudie med utgangspunkt i kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim kommune i Trøndelag fylke. Erfaring er et bredt begrep, og i denne studien vil vi studere erfaringer knyttet til utfordringer og styringsmekanismer i denne kommunesammenslåingen. For å kunne besvare vår problemstilling har vi utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke utfordringer har Klæbu identifisert i sammenslåingsprosessen?
- Hvilke styringsmekanismer kan identifiseres i sammenslåingsprosessen?
- Hvilken rolle opplever Klæbu at det tidligere interkommunale samarbeidet mellom Klæbu og Trondheim hatt for samarbeidet i sammenslåingsprosessen?

Denne studien er dermed en utforskende og bred studie, hvor fokuset vil ligge på selve gjennomføringsfasen av kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim kommune. Denne fasen definerer vi som perioden fra intensjonsavtalen om sammenslåing ble underskrevet i 2016 til sammenslåing 1. januar 2020. Dette innebærer at vi vil studere perioden i et retrospektivt perspektiv der de to kommunene på forvaltningsnivå har samarbeidet og koordinert kommunesammenslåingen. Derfor tar vi utgangspunkt i sammenslåingsprosessen på politisk-administrativt nivå og ser nærmere på to ulike delprosjekt. Det ene delprosjektet representerer et tjenesteområde med mye tidligere interkommunalt samarbeid mellom kommune. I det andre delprosjektet har det vært mindre samarbeid i årene før kommunesammenslåingen. Nivåene i kommunesammenslåingen er tett koblet fordi en kommunesammenslåing omfatter hele organisasjonen. Denne studien har et bredt perspektiv da et delformål i studien er å se hvilke områder praktikere og forskere bør ha oppmerksomhet mot i videre studier av kommunesammenslåing, og rollen styring spiller i disse. Vi vet begrenset om hva som er de reelle styringsutfordringene og bruken av mekanismer i slike prosesser. Dette taler for en bred og eksplorativ tilnærming.

En kommunesammenslåing er en kompleks prosess hvor det er mange parter som omfattes av at to eller flere kommuner blir til en. Selv om den underliggende intensjonen for en slik kommunesammenslåing er at kommuner skal bli mer økonomisk bærekraftige, og at man skal sikre kvaliteten i tjenestetilbudet til innbyggerne, er det nødvendigvis ikke innbyggerne som blir mest påvirket av prosessen. Som Klausen et al. (2016) og Deloitte (u.å.) viser til, er det blant kommunens ansatte og spesielt ledere som vil bli mest påvirket. Beslutninger som omfatter kommunesammenslåing tas på et politisk nivå, men gjennomføres ved det administrative nivået. Denne studiens fokus er derfor hos ansatte på forvaltningsnivå i kommunene og deres erfaringer med koordineringen av kommunesammenslåingen i forbindelse med sin stilling før sammenslåingen. Klæbu og Trondheim kommune ble offisielt lagt ned 31.12.2019, men kommunene omtales i forskningsspørsmålene som at de per dags dato eksisterer. Etter at den nye kommuneloven trådte i kraft 01.01.2020, er stillingstittel på tidligere

rådmann kommunedirektør. I oppgaven benyttes stillingstittel rådmann da våre informanter benytter seg av denne stillingstittelen i intervjuene.

1.3 Videre struktur og oppbygning

Avhandlingen består totalt av seks kapitler. Neste kapittel presenterer vårt teoretiske rammeverk som legges til grunn for avhandlingens empiri og tilhørende analyse. Her vil vi presentere litteratur om interorganisatoriske relasjoner med hovedfokus på utfordringer, styringsutfordringer samt styringsmekanismer som informasjon og tillit. I tredje kapittel vil vi gjøre rede for våre metodiske valg som er foretatt gjennom studien. Der vil vi også gjøre rede for vårt vitenskapsteoretiske perspektiv, presentere valg av problemstilling, forskningsdesign og datagenereringsmetode samt etiske vurderinger og refleksjon rundt kvaliteten av studien. Vårt empiriske materiale fra datagenereringen vil presenteres i kapittel fire. Her gir vi en kontekstbeskrivelse av kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim kommune før vi presenterer empiri. Femte kapittel er vår analyse hvor vi diskuterer studiens empiriske funn. Avhandlingen avsluttes med kapittel seks der vi presenterer vår konklusjon som svarer på problemstillingen samt en diskusjon rundt studiens bidrag og mulige implikasjoner.

2. Teoretisk rammeverk

Interorganisatoriske relasjoner er økonomistyringslitteraturens begrep som beskriver et tidsavgrenset interkommunalt samarbeid mellom kommuner ved en kommunesammenslåingsprosess. Litteraturen viser til at det i slike interorganisatoriske relasjoner oppstår et styringsbehov, da det ofte er knyttet en rekke utfordringer til et slikt samarbeid mellom kommuner. Disse utfordringene kan påvirke relasjonen og det er dermed et behov for å bruke ulike styringsmekanismer for å redusere utfordringene. For interkommunale samarbeid trekker litteraturen frem viktigheten av uformelle styringsmekanismer som blant annet tillit. Ahlgren og Nyland (2019a) viser også til at uformelle styringsmekanismer ikke vil være tilstrekkelig for å få samarbeid til å fungere i offentlig sektor. Det vil også være behov for en rekke formelle styringsmekanismer da kommunesammenslåing er en formell prosess, som i stor grad er omfattet av inndelingslova (2020). Kommunesammenslåing krever svært kompleks styring, fordi organiseringen av samarbeidet reflekterer at to eller flere kommuner skal slå seg sammen. Kommunene er komplekse organisasjoner da de er generalister som innebærer at kommunene er diversifiserte og har et stort tjenesterepertoar. Tjenestene har ikke nødvendigvis noe med hverandre å gjøre. Det er mange områder som skal flettes sammen før organisasjonene er slått sammen.

2.1 Interorganisatoriske relasjoner

I økonomistyringslitteraturen har det i de siste årene vært et økt fokus på interorganisatoriske relasjoner. Hopwood (1996) viser til en fremvekst av interorganisatoriske relasjoner hvor organisasjoner ikke lenger kun baserer sin virksomhet i sin egen organisasjon, men samarbeider med andre organisasjoner på tvers av organisasjonens grenser. Det dannes dermed nye organisatoriske grenser, hvor behovet for samarbeid og styring er vesentlig for at relasjonen skal fungere. Denne formen for samarbeid mellom organisasjoner betegnes som interorganisatoriske relasjoner (Ford & Håkansson, 2010)

Slike relasjoner på tvers av organisasjoner har de siste årene blitt mer vanlig, og trenden fra selvstendige organisasjoner til organisasjoner som heller samarbeider om aktiviteter i virksomhetene, er ikke bare innenfor private virksomheter, men også offentlig sektor. Spesielt i Norden, har fremveksten av denne formen for offentlig samarbeid blitt mer utbredt, og dette er blant annet interorganisatoriske samarbeid både mellom stat og kommune tilknyttet

helsetjenesten (Nyland & Andreassen, 2013; Ahlgren & Nyland, 2019b), men også mellom kommuner (Cäker & Nyland, 2017; Pettersen, 2019; Ahlgren & Nyland, 2019a, 2019c).

I litteraturen om interorganisatoriske relasjoner råder det flere ulike begrep som definerer en relasjon mellom parter. Dette er begrep som nettverk, strategiske allianser, joint venture, samarbeid eller interorganisatoriske relasjoner (Caglio & Ditillo, 2008). Begrepet som er forankret i litteraturen hvor kommuner samarbeider i offentlig sektor er interorganisatoriske relasjoner (Kraus & Lindholm, 2010; Cäker & Nyland, 2017; Ahlgren & Nyland 2019a). Begrepet interorganisatoriske relasjoner vil derfor bli anvendt i oppgaven da dette begrepet beskriver et tidsavgrenset interkommunalt samarbeid som en kommunesammenslåing er.

I interorganisatoriske relasjoner, der det er samarbeid mellom to eller flere kommuner defineres samarbeidet som interkommunalt samarbeid. Interkommunale samarbeid innebærer et samarbeid mellom to eller flere kommuner hvor ressurser forenes for å løse en felles oppgave eller utfordring (Jacobsen, 2014). Denne problemløsningen er blant annet knyttet til kommunens rolle som tjenesteleverandør. I Norge er det eksempler på interkommunale samarbeid om tjenester som kommunene er pålagt å tilby innbyggerne som blant annet barnevern, brann og legevakt.

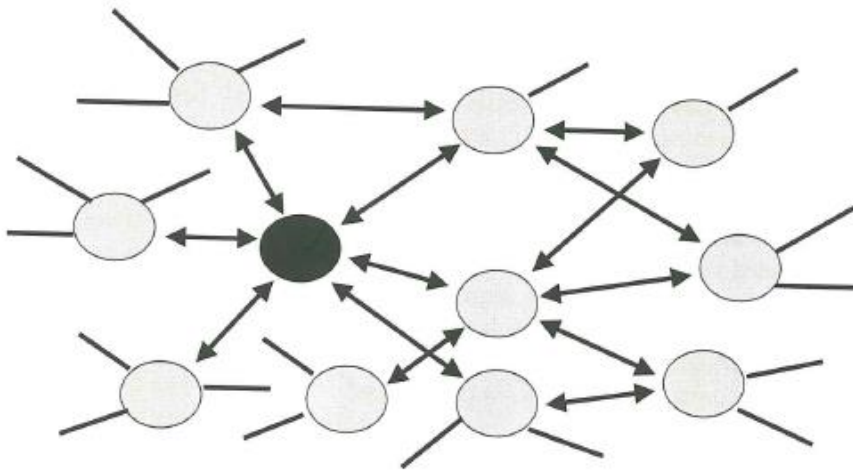
Jacobsen (2014) viser til at interkommunale samarbeid skiller seg vesentlig fra samarbeid mellom private organisasjoner, samarbeid mellom offentlig og private organisasjoner men også samarbeid mellom stat og kommune på ulike forvaltningsnivå. Denne forskjellen ligger blant annet i at alle kommuner er generalistkommuner, som innebærer at alle kommuner skal tilby de samme tjenestene i kommunene uavhengig av størrelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014c). Kommunene er derfor funksjonelt like og omfattes ikke dermed direkte av en markedssammenheng med konkurranse mellom hverandre som private virksomheter gjør. Samarbeid mellom stat og kommune som for eksempel Samhandlingsreformen, opprettes for å optimalisere pasientbehandlingen på tvers av forvaltningsnivå. Dette vil ikke ha samme effekt som samarbeid mellom kommuner. Hensikten med samarbeid mellom kommuner er likevel forankret i transaksjonskostnadsteori, fordi dette samarbeidet forsøker å redusere transaksjonskostnadene kommuner har ved å skape stordriftsfordeler.

2.1.1 Forskningsfeltet på interorganisatoriske relasjoner

Mye av den tidlige forskningen på interorganisatoriske relasjoner tar utgangspunkt i transaksjonskostnadsteorien som teoretisk rammeverk (Ahlgren & Lind, 2019). Forskningen viser til at man skal velge den koordineringsformen som gir de laveste transaksjonskostnadene, noe som videre fører til at relasjonen videreføres fordi den er vellykket. I nyere interorganisatorisk litteratur blir det inkludert andre viktige momenter som sørger for vellykkede samarbeid, og som blir av litteraturen beskrevet som mer institusjonelle og relasjonelle faktorer (Cäker & Siverbo, 2011).

I Norden er det bred forskning på økonomistyring i interorganisatoriske relasjoner. Ahlgren og Lind (2019) viser i sitt litteraturreview av forskningsfeltet at det ikke er transaksjonskostnadsteorien som er den vanligste teoretiske forankringen i Norden. I bidragene fra det nordiske forskningsfeltet blir også aktør-nettverk-teori, den industrielle nettverk-tilnærmingen, men også andre konseptuelle økonomistyring-rammeverk benyttet.

Det er også en ulik praksis i forskningen på interorganisatoriske relasjoner med hensyn til hvilke måter relasjoner er blitt studert på. Caglio og Ditillo (2008) viser til at litteraturen ofte har neglisjert at relasjoner som interorganisatoriske relasjoner ikke bør studeres isolert, fordi slike relasjoner ofte er en relasjon i en av mange flere relasjoner som danner et nettverk. Dette nettverket vil igjen også ha påvirkning på relasjonen i lys av formelle styringsmekanismer. Et slikt nettverk av interorganisatoriske relasjoner vil også være gjeldende for interkommunalt samarbeid fordi kommuner gjerne ikke samarbeider kun på ett område, men mange flere områder og med flere omkringliggende kommuner. Kommuner kan også samarbeide eller kjøpe tjenester av private virksomheter. Et samarbeid kan dermed bli svært komplekst fordi det er flere parter som samarbeider med hverandre, men også mellom hverandre. De mange samarbeidene på tvers av organisasjoner danner dermed nettverk. Dette er noe Lind og Thrane (2010) forklarer som komplekse systemer eller nettverk. Dette innebærer at andre aktører opptrer som en tredjepart i samarbeidet, og dermed er med i nettverket. Disse aktørene kan være konkurrenter, partnere eller parter som legger føringer for hva som er tillatt. Et samarbeid må dermed ta hensyn til ytterligere flere aktører enn bare den ene hovedsamarbeidspartneren. En relasjon mellom to parter A og B kan påvirke relasjonen til en tredjepart C. Dette er oppsummerer Lind og Thrane (2010) i deres figur av komplekse nettverk, som er presentert under.



Figur 1: Komplekse nettverk (Lind & Thrane, 2010)

2.2 Styring i kommunal sektor og styring av kommunesammenslåing som en interorganisatorisk relasjon

Litteraturen om styringen av interorganisatoriske relasjoner bruker det engelske begrepet *management control* som et overordnet begrep om økonomistyring. Ahlgren, Lind og Nyland (2019) viser til at norsk oversettelse av begrepet er kontroll, men velger å benytte begrepet styring. Dette er fordi ordet styring, som også vil omfatte begrepet kontroll, er et bredere begrep som inkluderer flere dimensjoner av fenomenet. Med styring menes da kontroll, overvåkning, prosesser i forbindelse med målsetning, utarbeidelse av strategier og planer, operative og atferdsmessige hvor praksis blir satt (Ahlgren et al., 2019). Vi anvender dermed fortolkningen av styringsbegrepet til Ahlgren et al. (2019).

2.2.1 Styring av kommuner

De fleste kommuner er organisert etter formannskapsmodellen hvor de viktigste organene og aktørene er kommunestyret, formannskapet, ordfører og rådmann eller administrasjonssjef. Ved kommunevalg hvert fjerde år blir kommunestyret valgt og valgene til formannskapet skjer ved forholdstallsvalg jf. kommuneloven (2020, § 7-4). Det vil si at de politiske partiene i kommunen blir representert i formannskapet i henhold til sin oppslutning i kommunestyret. Ordfører vil ha politisk tilhørighet til posisjonen i kommunestyret og anses som kommunens fremste talsperson utad. Ordfører regnes også som bindeleddet mellom administrasjonen og det politiske i kommunen. Rådmannen har ansvaret for den formelle ledelsen av administrasjonen og er

ansvarlig for utredning av saker som fremlegges til de politiske organene (Hagen, Sørensen, Fevolden, 2006). Administrasjonen ved rådmannen har på denne måten en saksforberedende og iverksettende oppgave i lys av de saker som de politiske organene vedtar.

2.2.2 Styring i interkommunale samarbeid

Interkommunale samarbeid kan styres på ulike måter, avhengig av hvilken form for interkommunalt samarbeid som ligger til grunn for samarbeidet. Det er kommuneloven som er det mest sentrale lovgrunnlaget ulike interkommunale samarbeid må forholde seg til (Jacobsen, 2014). Vertskommunesamarbeid representerer en omfattende form for interkommunalt samarbeid som omfattes i kommuneloven (2020) kapittel 20. Denne formen for interkommunalt samarbeid innebærer at en kommune overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver, og dermed delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, til en vertskommune. Forskning i Norge på interkommunalt samarbeid viser at interkommunalt samarbeid gir store fordeler for små kommuner med hensyn til økonomi, men medfører utfordringer når det gjelder styring og kontroll spesielt for små kommuner (Leknes, Gjertsen, Holmen, Lindeløv, Aars, Sletnes & Røiseland, 2013). Rapporten viser til at dette blir en utfordring for de små kommunene fordi de overlater store deler av kontrollen til vertskommunen, samtidig som kommunen er ansvarlig for tjenesten som blir levert.

En kommunesammenslåing er et tidsavgrenset interkommunalt samarbeid, og samarbeidet som en slik kommunesammenslåing medfører er hjemlet i inndelingslova (2020). Derfor skiller samarbeid gjennom kommunesammenslåing seg fra ordinært interkommunalt samarbeid, men har samtidig også likhetstrekk til ordinære interkommunale samarbeid som Fellesnemnd og delegering av ansvarsområder.

Styring av interorganisatoriske relasjoner handler om at partene i relasjonen må styres mot et felles mål. For en kommunesammenslåing handler dette om at to eller flere kommuner skal jobbe frem mot et felles mål, som er å slå sammen kommunene. Styringen av prosessen vil derfor bære preg av en tilsvarende organisatorisk form som kommunene har, altså styring både fra et politisk nivå og et administrativt nivå. Dekker (2016) viser til at styringsproblemer i slike interorganisatoriske relasjoner blir nettopp mer komplekse ved at det finnes flere interesser som ikke nødvendigvis er sammenfallende. Styringen av kommunesammenslåingsprosessen blir dermed svært kompleks. Dette er fordi det innebærer at to kommuner med sine respektive

styringsnivåer skal gå sammen og styre mot et felles mål som er sammenslåingen. Selv om målet er felles, vil ikke nødvendigvis interessene til de to kommunene være det.

2.3 utfordringer i interorganisatoriske samarbeid

Litteraturen påpeker at det vil kunne være andre utfordringer i en interorganisatorisk relasjon mellom organisasjoner enn det det vil være innad i organisasjoner (Dekker, 2016). Dette handler blant annet om utfordringer knyttet til ulike interesser i samarbeidet. Litteraturen om interorganisatoriske relasjoner trekker frem styringsproblemer som karakteristiske overordnede utfordringer for slike samarbeid. I litteraturen om interkommunale samarbeid, er det spesielt utfordringer knyttet til bruk av kommunens frie midler og partenes ulike størrelse, som trekkes frem som utfordringer.

2.3.1 Styringsutfordringer i interorganisatoriske samarbeid

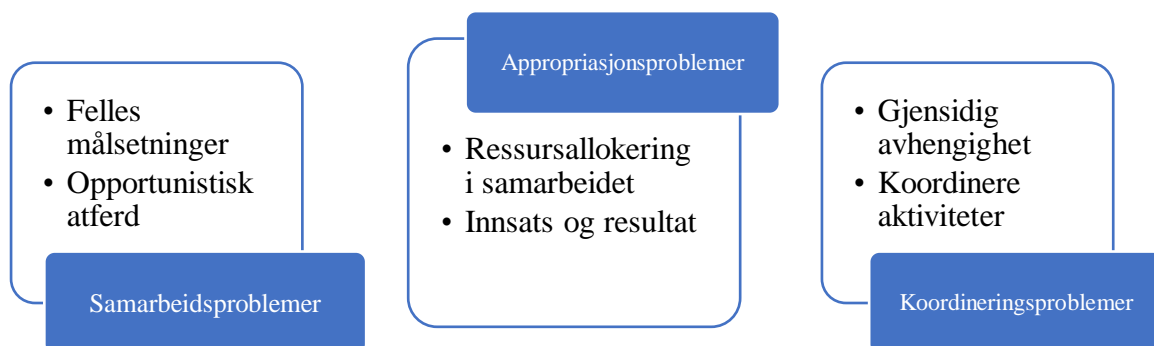
I en interorganisatorisk relasjon vil det kunne oppstå styringsutfordringer. Noen av disse utfordringene kan defineres som samarbeidsproblemer, koordineringsproblemer og appropriasjonsproblemer (Caglio & Ditillo, 2008). Disse styringsutfordringene vil prege den interorganisatoriske relasjonen i ulike faser av samarbeidets livssyklus. Samarbeidsproblemer og appropriasjonsproblemer, som for øvrig ses samlet sett som samarbeidsutfordringer er gjerne knyttet til etableringen av relasjonen. Koordineringsproblemer sees ofte løpende i relasjonens livssyklus. Slike problemer krever dermed andre tilpassede styringsløsninger, for utfordringer i etableringsfasen vil det være viktig å finne et styringssystem som kan skape felles målsetninger og fordele arbeidsoppgaver. For styringsutfordringer som går over hele relasjonens levetid vil det heller være viktig å fokusere på å implementere et styringssystem som ser på helheten av styringsutfordringene. Dette for å redusere styringsutfordringene samlet sett, men også kanskje forsterke måloppnåelse for alle parter i relasjonen (Ahlgren & Nyland, 2019a).

Samarbeidsproblemer handler om at den interorganisatoriske relasjonen må bruke mekanismer hvis formål er å få partene i relasjonen til å samarbeide ved at partene har de samme målsetningene og ikke egne motstridene mål (Caglio & Ditillo, 2008). I lys av transaksjonskostnadsteori og prinsippal agentteori vil partene på denne måten ha insentiver til å opptre til det felles beste, og ikke i tråd med egne målsettinger som kan gå på bekostning av

relasjonen (Ahlgren & Nyland, 2019a). Slik atferd beskrives av Wathne og Heide (2000) og Douma og Schreuder (2017) som opportunistisk atferd, og har dermed viktige praktiske implikasjoner for relasjonen. Informasjon står også svært sentralt i interorganisatoriske relasjoner, og er en styringsmekanisme som kan redusere graden av opportunistisk atferd (Caglio & Ditillo, 2008). Av ulike årsaker, som informasjonsasymmetri, kan det derfor være vanskelig for parter å se eller overvåke den andre partnerens atferd (Wathne & Heide, 2000).

En annen form for styringsutfordring er appropriasjonsproblemer. Disse problemene handler om at noe av motivasjonen for samarbeid, er at partene alene ikke nødvendigvis har de ressursene eller kunnskapen som trengs for å gjennomføre aktiviteter. Derfor inngår man gjerne samarbeid for å dele på ressurser og kunnskap slik at gjennomføringen og resultatet av aktiviteten blir bra (Caglio & Ditillo, 2008). Det er derfor et behov i samarbeidet for å fordele innsats, men også resultat av samarbeidet (Ahlgren & Nyland, 2019a).

En tredje form for styringsutfordring handler om at i en interorganisatorisk relasjon vil det være sannsynlig at partene er gjensidige avhengige av hverandre og har behov for koordinering. Dette betegnes som koordineringsproblemer (Caglio & Ditillo, 2008). Denne gjensidige avhengigheten er et resultat av at relasjonen utvikles over tid. Det vil være et behov for å koordinere de hverdagslige aktivitetene i samarbeidet, men også håndtere hendelser underveis for at samarbeidet skal bestå (Ahlgren & Nyland, 2019a). Styringsutfordringene til Caglio og Ditillo (2008) er oppsummert i figuren under.



Figur 2: Oppsummerende figur av styringsutfordringer i interorganisatoriske relasjoner

2.3.2 Utfordringer i interkommunale samarbeid

En form for utfordring som er identifisert i flere kommunesammenslåinger er: «common pool problems» (Blom-Hansen, 2010), også definert som: «spending before closing time» (Klausen, Askim & Vabo, 2016). Denne utfordringen handler om at en kommune påtar seg store utgifter i forkant av at kommunen legges ned i forbindelse med en kommunesammenslåing. Eksempler på slike utgifter er store investeringer i kommunen som medfører gjeld. Det vil derfor være opp til den nye kommunen å betale ned en eventuell gjeld denne investeringen har medført. I forbindelse med kommunesammenslåinger i Norge har det vært investeringer av blant annet svømmebasseng og flerbrukshall (Gjerde, 2019). Slike investeringer er mulige for kommunene å gjennomføre fordi kommunen legges ned, og siste budsjettår er den reelle avslutningen for kommunen. En eventuell gjeld som følger investeringene vil det være den nye, sammenslåtte kommunen som har ansvar for å tilbakebetale.

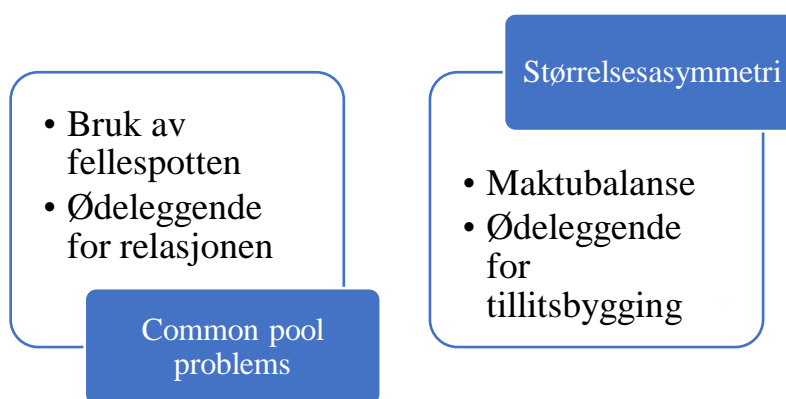
Slike vedtak om investeringer har også forekommet i de mer historiske kommunereformene. Jordahl og Liang (2010) fant i sammenheng med kommunereformen i Sverige i 1952 en signifikant økning i gjeld blant kommunene som skulle slå seg sammen i perioden mellom vedtak av sammenslåing og faktisk sammenslåing. De fant at denne gjelden ikke kunne sammenlignes med det som kunne betraktes som en normal økning av gjeld i en kommune, som følge av lavere skatteinntekt eller økte lønnskostnader.

Det er forsket på sammenhengen mellom graden av «common pool problems», og om kommunesammenslåingen har vært tvungen eller frivillig. Blesse og Baskaran (2016) fant at det i kommunesammenslåinger som er gjennomført med tvang har større tilfeller av «common pool problems». I Norden viser forskningen på frivillige kommunesammenslåinger at også i disse sammenslåingene er graden av «common pool problems» høyere enn det som var forventet (Blom-Hansen, 2010; Saarima & Tukiainen, 2015). Forskningen viser dermed ingen entydig sammenheng mellom graden av «common pool problems» og om kommunesammenslåingen er frivillig eller tvunget.

I interorganisatoriske relasjoner vil ikke partene i relasjonen nødvendigvis være like store. Cäker og Nyland (2017) utforsket et interkommunalt samarbeid i offentlig sektor der konstellasjonen av samarbeidet består av en stor dominerende og flere, mindre dominerte

kommuner. Den store kommunen var vertskommune for det interkommunale samarbeidet. Artikkelen tar utgangspunkt i å gjenspeile de små dominerte kommunene i samarbeidet og setter dermed søkelyset på de små kommunenes rolle i interorganisatoriske relasjoner. Artikkelen trekker frem at det kan være spesielle utfordringer knyttet til det å være en liten kommune i et interkommunalt samarbeid. Dette er knyttet til at de små kommunene kan bli dominert fordi de mangler ressurser både med hensyn til økonomiske ressurser, men også kompetanse til å følge opp samarbeidet. Det interkommunale samarbeidet er hjemlet i kommuneloven (2020), og alle parter har like rettigheter og likt ansvar. Allikevel kan partenes ulike størrelse gjøre nettopp det at en stor part får større innflytelse og i større grad kan få det som de vil.

Vangen og Huxham (2003) viser til dynamikken i et samarbeid, der den store parten tar kontroll i samarbeidet ved å påvirke atferden til de små, slik at de handler etter den stores interesser. De påpeker videre at de større partene i et samarbeid tilsynelatende ikke er klar over at handlingene med bruk av sin makt kan tolkes som noe annet enn samarbeid av de små partene. Dermed er ikke de store partene bevisste over sin makt i samarbeidet, til tross for at de påvirkede og mindre samarbeidspartnerne er veldig bevisst over denne maktubalanse. Det har dermed oppstått en debatt rundt hvorvidt denne maktubalansen er problematisk fordi forskjellige maktforhold påvirker atferd, og dermed kommer i veien for tillitsbygging i relasjonen (Vangen & Huxham, 2003). Calton og Lad (1995) viser videre til at opprettholdelse av tillit i en relasjon krever at denne maktubalansen opphører. Mulige utfordringene er oppsummert i figuren under.



Figur 3: Oppsummerende figur av mulige utfordringer i en kommunesammenslåing

2.4 Styringsmekanismer i interorganisatoriske relasjoner

Interorganisatoriske relasjoner, som en kommunesammenslåing, krever stor grad av styring for å kunne gjennomføres. Dette speiles i de ulike utfordringene som må reduseres for å kunne oppnå målet med den interorganisatoriske relasjonen. Det blir anvendt både formelle og uformelle styringsmekanismer for å redusere utfordringene (Cäker & Siverbo, 2011). Sammensetningen av disse uformelle og formelle styringsmekanismer danner styringssystem som styrer relasjoner (Malmi & Brown, 2008). Formelle styringsmekanismer er gjerne mer håndfaste styringsmekanismer som valg av organisatorisk form, møtevirksomhet, kontrakter og målstyring. De uformelle styringsmekanismene er av litteraturen definert som kultur, tillit, felles normer og verdier. De uformelle styringsmekanismene er med andre ord mekanismer som utvikles over tid, og som litteraturen fra strategifaget gjerne defineres som relasjonsspesifikke investeringer (Ahlgren & Nyland, 2019a).

Det er de formelle rammene rundt interorganisatoriske relasjoner som interkommunalt samarbeid litteraturen trekker frem som viktig for å lykkes med samarbeidet. Som Petkovic, Djedovic-Negre og Lukic (2015) viser til er det organiseringen av samarbeidet, som er viktig for at samarbeidet skal nå det felles målet. De viser videre til at det også er viktig at samarbeidet er godt koordinert, og at det er definerte regler og prinsipper som ligger til grunn i samarbeidet. Det er viktig at det på forhånd er avklart hvem, hva og hvordan ting skal løses.

Styringsdokumenter påpekes derfor av litteraturen som en viktig styringsmekanisme i samarbeid. Videre hevder Petkovic et al. (2015) at det er en overordnet avtale som er den viktigste styringsmekanismen i et samarbeid, fordi kontrakten danner et forankringspunkt for samarbeidet. Denne avtalen bør inneholde momenter som definerer rettigheter, ansvarsområder og forpliktelser de ulike partene i samarbeidet har. En slik avtale er viktig fordi det nettopp kan oppstå utfordringer og konflikter i relasjonen. Et slikt dokument gjør at partene på forhånd kan ha avklart de store beslutningene i samarbeidet, og partene i relasjonen kan unngå de store konfliktene (Petkovic et al., 2015).

2.4.1 Informasjon som styringsmekanisme

Litteraturen om styringsmekanismer i interorganisatoriske relasjoner viser også til at informasjon er en viktig formell styringsmekanisme. Informasjon er som Tomkins (2001)

beskriver, viktig for å kunne bygge tillit mellom to eller flere parter i et interorganisatorisk samarbeid. I et interorganisatorisk samarbeid vil partene være gjensidig avhengige av hverandre, og på denne måten blir behovet for informasjon mer komplekst mellom organisasjoner enn innad i organisasjoner. Dette kan også ses i lys av graden av gjensidig avhengighet mellom partene og hvordan dette utvikles i relasjonens livssyklus. Tomkins (2001) beskriver blant annet at man i begynnelsen av en slik relasjon, vil ha lite behov for informasjon på grunn at færre forpliktelser og dermed mindre risiko, som igjen krever mindre grad av tillit. Etterhvert som relasjonen utvikles, vil behovet for informasjon økte fordi man er avhengig av denne informasjonen for å bygge opp tillit mellom partene. Dette beskriver det Tomkins (2001) omtaler som type 1 informasjon, som handler om at partene må bli kjent med hverandres kompetanse, attributter og verdier før man kan gå videre i samarbeidet. Når tilliten deretter når et modningsnivå i relasjonen, vil forholdet mellom tillit og behov for type 1 informasjon bli avtakende. Da kommer relasjonen inn i en fase der tillit som styringsmekanisme i større grad kan erstatte informasjonsbehovet.

Type 2 informasjon er informasjon som skal hjelpe partene med å få selve samarbeidet til å fungere, ved blant annet å evaluere kostnader og fordeler av samarbeidet (Tomkins, 2001). Dette kan være for eksempel når det oppstår hendelser i samarbeidet, og man skal koordinere partenes arbeidsfordeling. Når den gjensidige avhengigheten mellom partene har vokst i relasjonens livssyklus, vil type 1 informasjon bli brukt i større grad mellom partene. Type 2 informasjon vil også bli brukt for å styre samarbeidet, her vil fokuset være på å innhente ekstern informasjon om strategiske veivalg og ulike scenario som vil kunne være aktuelle for samarbeidet. Når graden av gjensidig avhengighet har utviklet seg i takt med relasjonen vil type 1 informasjon bli brukt for å kontrollere hvorvidt relasjonen har nådd milepæler eller delprosjekter som samarbeidet har satt.

Ved å benytte seg av disse typene informasjon sett i sammenheng med relasjonenes livssyklus, partenes gjensidige avhengighet og grad av tillit, får man frem en mer kompleks sammenheng mellom den formelle styringsmekanismen informasjon, og den uformelle styringsmekanismen tillit.

Det vises til at formelle styringsmekanismer som styringsdokumenter og informasjon ikke alene er tilstrekkelig for å styre samarbeidet (Petkovic et al., 2015). Det poengteres at et viktig moment av styringen av interorganisatoriske relasjoner er uformelle grupper, hyppig

kommunikasjon, koordinatorene og ulike rapporteringsformer. Litteraturen trekker frem tillit som særdeles viktig for interorganisatoriske relasjoner som interkommunale samarbeid.

2.4.2 Tillit som styringsmekanisme

Det er forsket og forskes fremdeles på betydningen av begrepet tillit innenfor økonomistyring i interorganisatoriske samarbeid. I litteraturen blir tillit i økonomistyring gjerne sett i motsetning til styring og de mer formelle styringsmekanismene som for eksempel informasjon. Men her er det ingen enighet om tillit og styring er substitutter eller om de er komplimenter (Emsley & Kidon, 2007; Tomkins, 2001). Det er den nyere litteraturen som argumenter for at forholdet mellom tillit og styring, som for eksempel informasjon, er komplekst, og at de to styringsmekanismene heller er komplementære hverandre (Tomkins, 2001). Formålet eller intensjonen med både tillit og styring er uavhengig av deres indre forhold. Begge styringsmekanismene handler om å styre atferd. Det som skiller styring fra tillit, er at styring er en måte å styre atferd, mens tillit handler om troen på at en annens handlinger ikke vil være til ulempe for andre (Emsley & Kidon, 2007). Det er altså ingen klarhet eller enighet i litteraturen om tillit egentlig er en form for styring eller om tillit skiller seg fra styring. Men de sameksisterer.

Begrepet tillit er dermed tilegnet ulike momenter og karakteristikker. Baldvinsdottir, Hagberg, Johansson, Jonäll og Marton (2011) beskriver at det er ingen enighet om en entydig definisjon av begrepet tillit innenfor økonomistyring. Tidlig forskning betrakter tillit i et kognitivt, informasjonsusikkert og risikobasert perspektiv (Van der Ven & Ring, 2006). Her vektlegges det i stor grad blant annet atferd i definisjonen. Uavhengig av en ikke entydig definisjon vises det til at tillit i større grad blir ansett som viktig for sosiale og økonomiske relasjoner. Dette er fordi det ses en trend om at bruken av strategiske allianser og nettverk for å koordinere transaksjoner øker (Van der Ven & Ring, 2006).

Nyere forskning på tillits betydning i interorganisatoriske relasjoner trekker inn andre momenter. Cäker og Siverbo (2011) definerer tillit som «the psychological state of accepting vulnerability in situations where there are positive expectations concerning others behavior». Dette er en definisjon av tillit som viser til at begrepet tillit er komplekst, og at tillit er avhengig av forventninger om atferden til parter i en relasjon. Som Baldvinsdottir et al. (2011) poengterer er altså tillit i stor grad kontekstavhengig. Det er Cäker og Siverbos (2011) definisjon av tillit i

interorganisatoriske relasjoner som blir lagt til grunn for denne oppgaven. Dette er fordi definisjonen legger vekt på atferden til partene i samarbeidet.

2.4.3 Ulike former for tillit i interorganisatoriske relasjoner

Økonomistyringslitteraturen presenterer ulike former for tillit i interorganisatoriske relasjoner. Det blir i litteraturen gjerne skilt mellom kompetansetillit, goodwill-tillit, systemtillit og kalkulativ tillit (Kamminga and Van der Meer-Kooistra, 2007; Langfield-Smith, 2008; Noteboom, 2006). Selv om man vil kunne identifisere alle formene for tillit i relasjonen, vil det være variere hvilken form for tillit som er mest dominerende med hensyn til hvor relasjonen er i sin livssyklus. I denne studien vil kompetanse- og goodwill-tillit bli vektlagt.

Kompetansetillit handler om partnernes tekniske muligheter eller deres kompetanse til å utføre aktivitetene. En part i relasjonen aksepterer å være sårbar fordi den andre parten har vist egenskapene til å utføre aktiviteten (Cäker & Siverbo, 2011). I forbindelse med Samhandlingsreformen, viser Ahlgren og Nyland (2019a) hvordan små kommuner i et interkommunalt samarbeid tilegnet seg kompetansetillit til den store kommunen i samarbeidet, ved å observere dens kompetanse innenfor samarbeidsområdet. Litteraturen hevder at denne formen for tillit ikke er utfordrende å opparbeide fordi operasjonelle aktiviteter er enkelt å observere og målbare. Og når denne formen for tillit først er etablert, vil den være robust fordi kompetanse ikke er så lett å glemme. Det må mye informasjon til for å skade denne formen for tillit (Emsley & Kidon, 2007). Men dette vil ikke nødvendigvis være gjeldene for interkommunalt samarbeid, hvor en relasjon består av en stor og flere små kommuner. For små kommuner som overlater tjenesteytelsen til en stor kommune selv om de fremdeles står som ansvarlige for tjenesteytelsen, vil det være vanskelig å måle dette (Cäker og Nyland, 2017).

Goodwill-tillit handler om at en part er villig til å akseptere å være sårbar fordi den andre parten har vist at den er villig til å handle i tråd med partnerens intensjoner. Det handler om at en av partene eller begge partene har positive forventninger til at partene ikke med vilje vil skade relasjonen, samt gjerne handle positivt utenom det som er krevd i en formell kontrakt (Cäker & Siverbo, 2011). En slik form for tillit anses dermed som mer kompleks. Fremvekst av denne formen for tillit ses å være mer tidkrevende, men også avhengig av typer sosiale interaksjoner mellom aktører i relasjonen som kan frembringe informasjon som kan bidra til å skape denne formen for tillit (Emsley & Kidon, 2007). I hvilken grad denne formen for tillit eksisterer i

relasjonen vil være avhengig av det å utvikle felles interesser, men også sammen finne løsninger på utfordringer i relasjonen (Langfield-Smith, 2008).

Systemtillit handler om formelle institusjoner og uformelle regler i samfunnet (Cäker & Siverbo, 2011). Her vil en partner akseptere å gjøre seg sårbar fordi den andre parten har insentiv til å følge samfunnets regler og beskytte sitt rykte. *Kalkulativ tillit* referer til ideen om at det vil være for kostbart for en part å opptre opportunistisk eller forlate relasjonen (Cäker & Siverbo, 2011; Noteboom, 2006). En part vil akseptere sårbarhet og har råd til å ha tillit, fordi den andre parten ikke har noen insentiver til å opptre opportunistisk.

2.4.4 Bruken av formelle styringsmekanismer og dens påvirkning på tillit

Forskning på tillit viser at bredere og sterkere formelle styringsmekanismer blir brukt i større grad når tillit forvitrer (Emsley & Kidon, 2007). Dette impliserer dermed at dersom det eksisterer en høyere grad av tillit i relasjonen vil det være et mindre behov for bruk av strengere og mer formelle styringsmekanismer (Cäker & Siverbo, 2011). I et samarbeid er tillit sentralt, men å stole på samarbeidspartneren er ikke tilstrekkelig. For en kommune som inngår i et interkommunalt samarbeid er det fremdeles viktig å ha kontroll over samarbeidet, og det vil dermed være behov for mer formelle styringsmekanismer (Cäker & Nyland, 2017; Ahlgren & Nyland, 2019a).

Cäker & Siverbo (2011) finner i sin studie av interkommunale samarbeid at formelle styringsmekanismer hemmer tillit når de blir brukt som et resultat av at relasjonen forvitrer og man setter inn disse mekanismene for å styre samarbeidet bedre. Men samtidig vil ikke innføringen av formelle styringsmekanismer påvirke tillit dersom de blir implementert som følge av lovreguleringer eller endringer i relasjonen som følge av mistillit. Dette sees spesifikt i sammenheng ved at en stor aktør i relasjonen påtvinger de mindre aktørene spesifikke formelle styringsmekanismer som følge av slike lovregulerende endringer. Tilliten i relasjonen vil ikke svekkes, fordi innføringen av slike formelle styringsmekanismer ikke er et uttrykk fra den store aktøren om mistillit i relasjonen.

Et annet viktig moment med hensyn til tillit i relasjoner er at tillit ikke vil bli påvirket som følge av implementeringen av formelle styringsmekanismer, dersom relasjonen er moden for endring

(Tomkins, 2001). Innføring av formelle styringsmekanismer vil dermed ikke nødvendigvis påvirke tillitsforholdet i relasjonen som følge av at styringssystemet i et samarbeid endres over tid ved at relasjonen blir tilpasset de styringsutfordringene samarbeidet møter. I en studie av et interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner i Trondheimsområdet finner Ahlgren og Nyland (2019a) at det til tross for etablert tillit mellom partene i samarbeidet oppsto et økt behov for styringsinformasjon. De viser videre til at det økte informasjonsbehovet ikke nødvendigvis var et uttrykk for redusert eller manglende tillit, men kom som følge av en hendelse der det ble foretatt endringer av en finansieringsordning i det interkommunale samarbeidet. Dette impliserer at bruken av styringsmekanismer vil være dynamisk og endrer seg over tid (Ahlgren & Nyland, 2019a; Tomkins, 2001).

Som Baldvinsdottir (2013) poengterer er tillit viktig for velfungerende organisasjoner. Dersom det er mangel på tillit i en organisasjon, vil dette føre til usikkerhet. Denne usikkerheten vil kunne føre til høye transaksjonskostnader da det må brukes store ressurser for å kontrollere og styre samarbeidet. Hensikten med et samarbeid er som påpekt tidligere blant annet å redusere transaksjonskostnader. Dermed kan mangelen på tillit motvirke dette ved å heller øke transaksjonskostnadene, og hensikten med samarbeidet vil ikke være oppfylt.

Kommunene i interkommunale samarbeid må kunne ha en viss innflytelse og kontroll over de tjenestene som tilbys befolkningen. Som Ahlgren og Nyland (2019a) skriver er ikke tillit tilstrekkelig som styringsmekanisme i et interorganisatorisk samarbeid. Tillit er viktig i interorganisatoriske relasjoner, men det må også brukes formelle styringsmekanismer for å koordinere samarbeidet.

2.5 Oppsummering av teorien

Det teoretiske rammeverket som er presentert i dette kapittelet beskriver ulike type utfordringer og styringsutfordringer som kan oppstå i interorganisatoriske samarbeid og hvorfor. Rammeverket belyser hvilke styringsmekanismer som kan brukes i slike relasjoner, samt hvilken betydning styringsmekanismer kan ha for å redusere utfordringer i samarbeidet knyttet til en kommunesammenslåing. Litteraturen om styringsmekanismer i interorganisatoriske relasjoner viser at formelle styringsmekanismer er viktig for at samarbeidet skal lykkes, men

det blir også trukket frem at uformelle styringsmekanismer som tillit også er svært sentralt for samarbeid.

3. Metode

I denne oppgaven utforsker vi erfaringer fra en kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune. Forskningsprosjektet er gjennomført som en casestudie som baserer seg på datagenerering gjennom metodetriangulering ved dybdeintervjuer, dokumentstudie og en observasjon. Vi ønsker å undersøke hvilke utfordringer som har oppstått i kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim samt hvilke styringsmekanismer som har blitt anvendt. Derfor har det vært interessant å snakke med kommunens ansatte som har vært involvert i kommunesammenslåingen på ulike måter. Vi har dermed en bred tilnærming til problemstillingen da det omfatter mange områder og nivåer av kommunesammenslåingen.

3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

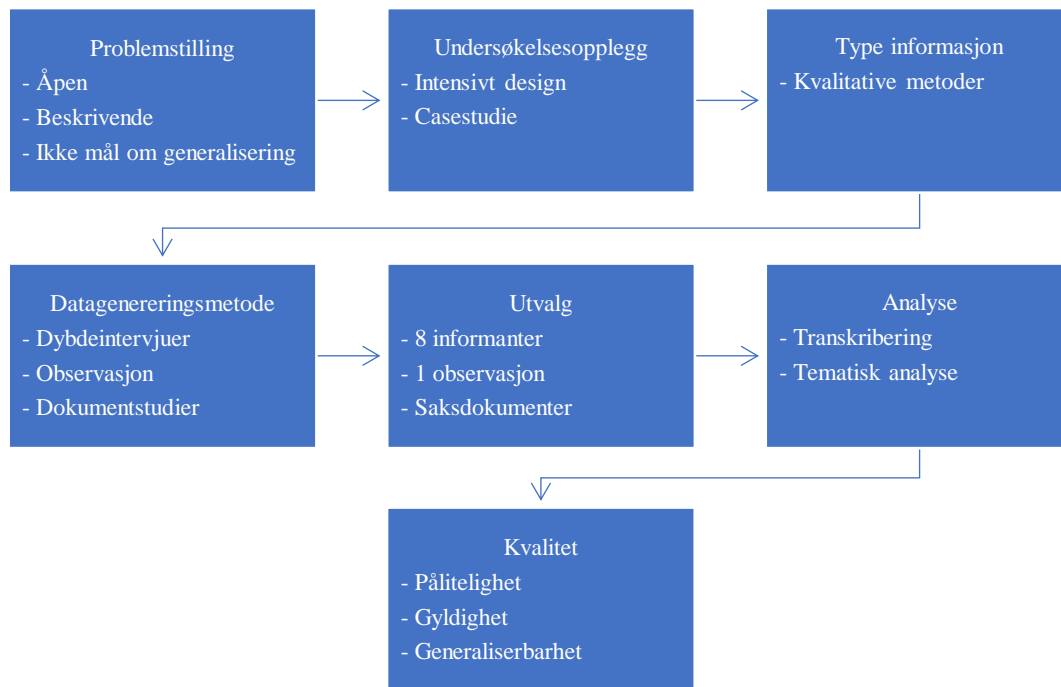
I vår studie ser vi på virkeligheten som sosialt konstruert som baseres på subjektive vurderinger og erfaringer. Formålet med studien er å kartlegge erfaringene Klæbu sitter igjen med etter kommunesammenslåingen mellom en stor og en liten kommune. I denne casestudien er vi derfor opptatt av informantenes forståelser, opplevelser og fortolkninger av sammenslåingsprosessen mellom de to kommunene. Vår studie har dermed en hermeneutisk og fortolkende tilnærming. Dette er fordi vi ønsker å «fortolke meningsfulle fenomener og å beskrive vilkårene for at forståelse av mening skal være mulig.» (Dalland, 2012, s. 57).

I likhet med andre forskningsprosesser, er vår forskningsprosess preget av vår forståelse som vi baserer forskningen vår på (Nyeng, 2004). Det vil dermed i enhver forskningsprosess ligge ontologiske og epistemologiske forutsetninger til grunn for de metodiske valgene, som også gjelder i denne studien. Ontologi beskrives ifølge Nyeng (2017) som vår oppfattelse om hvordan verden ser ut, og epistemologi handler om hvordan man tilegner seg kunnskapen om denne verden. Siden studien vil bestå av våre fortolkninger av informantenes fortolkninger, vil kunnskapen derfor kunne preges av dobbelfortolkning og intersubjektivitet.

3.2 Forskningsdesign

Vår studie baserer seg på en casestudie der den valgte problemstillingen er åpen, beskrivende og uten mål om å generalisere funnene. For å besvare denne problemstillingen har vi benyttet kvalitative metoder for å gjennomføre datagenerering via åtte dybdeintervjuer, én observasjon og dokumentstudier. I bearbeidingen av datamaterialet har vi valgt å transkribere intervjuene

og har benyttet en tematisk analyse. Kvaliteten på studien vurderes gjennom dens pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet (Tjora, 2017). De metodiske valgene for studien er illustrert i sine hovedtrekk ved figuren som er vist under.



Figur 4: Oppsummering av våre metodiske valg

3.2.1 Valg av problemstilling

Høsten 2019 skrev vi en prosjektoppgave i faget Ny Offentlig Styring ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim hvor vi utforsket kommunereformen i Norge. Dette var et pilotprosjekt til masteroppgaven hvor vi blant annet var observatører på Fellesnemndas siste møte om kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu. I den forbindelse fattet vi interesse for å undersøke styringsutfordringer mellom kommunene i denne prosessen, da vi bemerket at kommunesammenslåingsprosessen var en langt mer omfattende prosess enn først antatt.

Innledningsvis hadde vi en svært åpen tilnærming til temaet og gjennomførte et kartleggingsmøte med en av prosjektkoordinatorene for kommunesammenslåingen. Her ble vi oppmerksomme på mulige utfordringer som kan oppstå i en sammenslåingsprosess mellom en stor og en liten kommune. Med dette som utgangspunkt benyttet vi oss av dette perspektivet

stor vs liten for å formulere vår problemstilling for studien. Dette resulterte i følgende problemstilling:

«Hvilke erfaringer har en liten kommune tilegnet seg fra kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune?»

Vår problemstilling åpner for en eksplorerende undersøkelse (Bryman & Bell, 2015), der hensikten med studien er å beskrive hvilke erfaringer kommunen har opplevd gjennom sammenslåingsprosessen. Vi er dermed interessert i å beskrive erfaringene, ikke å forklare dem. Siden problemstillingen er bred og generell, valgte vi å formulere forskningsspørsmål som skulle hjelpe oss med å operasjonalisere problemstillingen vår:

- Hvilke utfordringer har Klæbu identifisert i sammenslåingsprosessen?
- Hvilke styringsmekanismer kan identifiseres i sammenslåingsprosessen?
- Hvilken rolle opplever Klæbu at det tidligere interkommunale samarbeidet mellom Klæbu og Trondheim har hatt for samarbeidet i sammenslåingsprosessen?

Forskningsspørsmålene er på denne måten med på å avgrense og klargjøre problemstillingen vår i tillegg til å gjøre den forskbar.

Selv om man i Norge i dag ser en generell reformtrend som kan tilsi at det i fremtiden også vil komme flere kommunesammenslåinger, er ikke målet med vår studie å generalisere. Studien finner sted i en svært bestemt kontekst; en kommunesammenslåing mellom Trondheim kommune og Klæbu kommune. Det vil dermed ikke være noen andre kommunesammenslåinger som vil være identiske, men potensialet for å lære av studien og trekke våre konklusjoner til andre kontekster anser vi som svært aktuelt.

3.2.2 Valg av forskningsdesign

Vår problemstilling legger til rette for å gå i dybden på fenomenet vi skal studere og det er dermed behov for et intensivt design for vår studie (Bryman & Bell, 2015). I dette legges det at man får en detaljert og grundigere forståelse av hvordan virkeligheten er og oppfattes i tillegg til hvordan ting henger sammen (Jacobsen, 2015). Casestudie som forskningsdesign åpner videre opp for ulike metodiske tilnæringer for å gjennomføre datagenerering.

3.3 Datagenerering

Med hensyn til generering av informasjon, velger vi i avhandlingen å benytte begrepet generering og ikke innsamling i likhet med Tjora (2017) som understreker at empiriske data ikke «finnes der ute», men konstrueres gjennom forskningen. Dette kan beskrives som at kunnskap skapes i situasjonen mellom forskeren og informanten.

Vår kvalitative tilnærming i studien gir mulighet for nyansert informasjon gjennom en fleksibel og interaktiv prosess, i tillegg til at vi oppnår en nærhet mellom oss som forskere og våre informanter. Tjora (2017) gjør rede for tre kvalitative forskningsmetoder: observasjon, intervju og dokumentstudie. I vår studie har vi for datagenereringen benyttet oss av én observasjon, åtte intervjuer og omfattende dokumentstudier. Ved å undersøke problemstillingen fra flere metodiske innfallsvinkler, bruker man det som kalles metodetriangulering (Grønmo, 2016). Dette vil kunne gi høyere grad av validitet til prosjektet dersom datagenereringen fra de ulike metodene er sammenfallende.

3.3.1 Observasjon

I forbindelse med pilotprosjektet og prosjektoppgaven i faget Ny Offentlig Styring høsten 2019 ønsket vi en bedre forståelse av hva kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu innebar, og vi besluttet derfor å observere Fellesnemnda for kommunesammenslåingen. Fellesnemnda var et styrende tidsavgrenset interorganisatorisk samarbeid mellom Trondheim og Klæbu som har hatt formell møtevirksomhet med beslutningsmyndighet siden 2016 frem til 2019. Vi observerte det siste møtet 27. oktober 2019 Fellesnemnda skulle ha i forbindelse med kommunesammenslåingen. Observasjonen fant sted på Rådhuset i Trondheim.

Bakgrunnen for at vi valgte å observere Fellesnemnda og ikke andre mer lukkede arbeidsgrupper for kommunesammenslåingen, var at Fellesnemnda hadde beslutningsmyndighet for saker som omfattet begge kommunene i forbindelse med kommunesammenslåingen. Fellesnemnda var også et godt utgangspunkt for å få en bedre forståelse av kommunesammenslåingsprosessen. En slik forståelse ville vært mer utfordrende å tilnærme dersom vi hadde valgt å observere møtevirksomhet for mindre arbeidsgrupper.

I lokalavisen hadde det også vært en rekke saker som omhandlet disse møtene som Fellesnemnda hadde hatt. Her ble det gjerne rapportert om uenigheter eller meningsytringer

som hadde kommet frem under møtene. Dette gjorde det veldig interessant å få en bedre forståelse av Fellesnemnda og kommunesammenslåingsprosessen gjennom nemnda.

Noe av årsaken til at vi benyttet oss av observasjon og ikke spørreundersøkelse er, som Jacobsen (2015) skriver, at man får menneskers virkelige atferd og ikke deres oppfatning av egen atferd. Vi fikk dermed et bilde av menneskene som deltar men ikke nødvendigvis av deres subjektive meninger eller handlinger. Vi valgte å kontakte Fellesnemndas sekretariat på forhånd for å informere om at vi i rollen som observatører og studenter ville være til stede på møtet i forbindelse med prosjektoppgaven. Vår observasjon er dermed en åpen og strukturert observasjon av Fellesnemnda i deres naturlige omgivelse (Jacobsen, 2015; Bryman & Bell, 2015). Fellesnemndas møtevirksomhet er på lik linje med annen møtevirksomhet i statlige eller kommunale organ underlagt offentlighetsprinsippet jf. kommuneloven (2020, §11-5) om møteoffentlighet. Dette innebærer at alle som ønsker å sitte på observatørbenk har tilgang til dette, så fremt det ikke diskuteres saker som er unntatt offentligheten. Vi trengte derfor ikke be om tillatelse til å observere møtet, og vår adgang til feltet var dermed fri (Grønmo, 2016).

Med hensyn til at Fellesnemndas møter kan kategoriseres som åpne møter, antar vi dermed at vår åpne observasjon av møtet ikke har påvirket medlemmene i noen grad, da de er vant til at det er utenforstående tilstede som ikke har en deltagende funksjon. Dette kan også vises til gjennom mediebildet der det har vært skrevet om møtene fra oppstart i 2016 til siste møte i 2019. Fellesnemndas medlemmer besto av drevne politikere og administrative ansatte som forventes å ha bred erfaring fra tilsvarende situasjoner i andre politisk og administrative fora.

Det ble lagt vekt på at observasjonsmoduset vi skulle innta var en åpen og lyttende rolle som Grønmo (2016) beskriver er viktig for gode observasjoner. Det var viktig for oss å følge møtet i lys av sakslisten, men også være oppmerksomme på dynamikken i nemnda og deres medlemmer. Vi benyttet oss kun av å skrive et feltnotat av observasjonen. På forhånd hadde vi lest saksdokumentene som var tilgjengelig via kommunens politiske møtekalender på nett. Derfor kunne vi legge vekt på et større fokus på deltakerne og hva som ble sagt under møtet. Vi skrev ned i feltnotatet fortløpende observatørkommentarer (Grønmo, 2016) til hvordan de ulike deltakerne fra de respektive kommunene engasjerte seg i sakene og hvilket ståsted de hadde. Disse observatørkommentarene besto av både hva vi konkret kunne observere, men også spørsmål og refleksjoner vi hadde til det som ble sagt. Vi valgte å ikke foreta verken lydopptak eller video av møtet, fordi vi ikke anså det som nødvendig. Dette valget handlet også om at vi

ikke visste at vår observasjon på det tidspunktet ville komme til å bli relevant i forbindelse med masteroppgaven. I etterkant skulle vi ønske at vi hadde foretatt lydopptak, men et godt feltnotat har gjort det lettere å erindre hva som skjedde på møtet.

For denne oppgaven har observasjonen vært viktig for vår forståelse av helhetsbildet i kommunesammenslåingen. Dette handler om at dersom vi ikke hadde observert Fellesnemnda ville vi ikke nødvendigvis sett verdien av å intervju politisk leder i Klæbu. Uten observasjonen ville vi ikke reflektert over den spesielle dynamikken mellom det politiske og administrative nivået i organiseringen av kommunesammenslåingen. Ved å observere dette møtet fikk vi også anledning til å hilse på informanten vår, noe som gjorde det lettere for oss å ta kontakt i etterkant for å invitere til intervju.

3.3.2 Dybdeintervju

Vi ønsket å få innblikk i informantenes opplevelser, erfaringer og deres refleksjoner rundt disse og valgte derfor å gjennomføre dybdeintervjuer med informanter på forvaltningsnivå i kommunene. Bryman og Bell (2015) forklarer at det er fleksibiliteten man har ved intervjuer som gjør denne typen datagenerering veldig attraktiv.

Utvalg

For vår studie valgte vi våre informanter med hensyn til deres stilling og involvering i prosessen. Ved gjennomføring av en kvalitativ studie arbeider man i dybden, og valg av informanter må være strategisk (Tjora, 2017). I en casestudie er det selve casen som vil sette grenser for hva og hvem studien inkluderer og ekskluderer. Som Deloitte (u.å.) viser til har de øverste lederne i kommunene en særskilt rolle i sammenslåingsprosessen og dette la føringer for utvalget. Vi fant det også viktig å aktivt bruke snøballmetoden med hensyn til hvem vi skulle intervju, men også hvem som ville være tilgjengelig for intervju. Snøballmetoden beskrives av Bryman og Bell (2015) som at man gjennom sine informanter får hjelp til å finne andre informanter som kan være aktuelle for forskningsprosjektet.

Prosesen med å kartlegge potensielle informanter begynte med at vi kontaktet en ansatt innenfor økonomienheten i Trondheim kommune som vi på høsten 2019 hadde hatt møte med. Derfra ble vi anbefalt å kontakte prosjektkoordinatorerne for prosessen. I intervju med prosjektkoordinatorer fikk vi gode tips og råd til hvem i de to respektive kommunene vi burde

kontakte. Vi hadde i forkant av møtene valgt to delprosjekt som representerte to tjenesteområder for å få innsikt i hvilken rolle tidligere interkommunalt samarbeid kan ha hatt for prosessen. Delprosjektene vi ønsket å avdekke erfaringer fra var «Byutvikling» og «Helse og velferd». Disse to delprosjektene ble valgt fordi «Byutvikling» har hatt lite interkommunalt samarbeid mellom Trondheim og Klæbu, og «Helse og velferd» har hatt utbredt samarbeid i flere år.

Fordelen ved at vi fikk hjelp av prosjektkoordinator til å kartlegge hvem vi burde kontakte var at mange av de som jobbet i Klæbu hadde blitt innplassert i Trondheim i nye stillinger 01.01.2020 rett før oppstart med masteroppgaven. Det var derfor utfordrende å søke etter hvem dette var og hvilke nye stillinger de besatt. Informantene våre er derfor kommunalt ansatte som sitter i ledelsen i tjenesteområdene eller i kommunenes organisasjon samt ledelsen i Fellesnemnda. Selv om prosjektkoordinatorer bisto med å velge ut potensielle informanter, mener vi at dette ikke har farget eller påvirket de svar vi har fått fra informantene. Vi har også informanter som ikke ble nevnt eller foreslått av prosjektkoordinatorer men som vi så som svært aktuelle å snakke med. Vårt utvalg består også av en politiker, men vi var på forhånd klar over at det kunne komme frem sterke meninger i saker. Det mener vi heller ikke har vært en utfordring med tanke på troverdigheten til denne informanten.

Innledningsvis hadde vi en mer åpen tilnærming til kommunesammenslåingen og så det derfor som aktuelt å snakke med informanter fra begge kommunene. I etterkant har problemstillingen blitt konkretisert og fokuserer i større grad på erfaringene til informantene fra Klæbu. Vi så det fortsatt som aktuelt å inkludere informasjonen generert fra informantene fra Trondheim, da dette skapte en dybde til forskningsprosjektet. Dette handler om at samarbeidet besto av begge kommunene, og det gir oppgaven en bedre innsikt i sammenslåingsprosessen ved å også inkludere Trondheims innspill. Konkretiseringen av problemstillingen ble gjort sent i arbeidsprosessen, og med koronasituasjonens begrensninger, valgte vi å ikke ta kontakt med flere potensielle informanter fra Klæbu da dette ville kunne forsinke vår forskningsprosess ytterligere.

Informantene fikk invitasjon via e-post der vi også viste til samtale med prosjektkoordinator for kommunesammenslåingen for å skape en fortrolighet til den potensielle informanten. Vi sendte ut totalt ti invitasjoner til intervju, der vi fikk avslag fra to da de mente at deres deltagelse i forskningsprosjektet ikke ville tilføre studien noe. Med hensyn til avtale av tidspunkt og sted for intervjuer ba vi informanten selv foreslå tidspunkt og sted to til tre uker frem i tid.

Liste over informantene er oppsummert i tabellen under:

Kode	Dato	Varighet	Antall møter	Stillingsbenevnelse i oppgaven	Nivå
Informant 1: PKA	05.02.20	40 min	1	Prosjektkoordinator A	Politisk-administrativt
Informant 2: PKB	04.03.20	30 min	1	Prosjektkoordinator B	Politisk-administrativt
Informant 3: ATB	04.03.20	70 min	1	Avdelingsleder enhetsnivå i Trondheim	Delprosjekt Byutvikling
Informant 4: PLK	05.03.20	135 min	1	Politisk leder i Klæbu	Politisk-administrativt
Informant 5: KKB	26.03.20	60 min	1	Kommunalsjef i Klæbu	Delprosjekt Byutvikling
Informant 6: KKH	31.03.20	60 min	1	Kommunalsjef i Klæbu	Delprosjekt Helse og velferd
Informant 7: KTH	02.04.20	60 min	1	Kommunalsjef i Trondheim	Delprosjekt Helse og velferd
Informant 8: PL	02.04.20	60 min	1	Prosjektleder	Politisk-administrativt

Tabell 1: Oversikt over informanter

Intervjuguide

Vi benyttet oss av intervjuguide i alle intervjuene vi foretok oss. Intervjuguiden er oppstilt med nokså faste spørsmål i en gitt rekkefølge, men vi var innstilt på å være åpne for uforutsette diskusjoner rundt de ulike temaene. Intervjuguiden er strukturert i tråd med Tjora (2017) sine tre faser i et forskningsprosjekt. Den begynner med et innledende fokus som består av enkle, konkrete spørsmål knyttet til arbeidserfaring og tilknytning til kommunesammenslåingen. Deretter kommer kjernen av intervjuet, eller det Tjora (2017) kaller refleksjonsdelen. Her inkluderte vi spørsmålene som skulle hjelpe oss med å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene våre. Disse spørsmålene var utformet med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som er presentert over, men også informasjon fra pilotstudien og dokumentstudie samt observasjonen. Her ba vi informantene om å komme med sine erfaringer, tanker og beskrivelser. For å sikre tilfredsstillende besvarelse, hadde vi også utarbeidet oppfølgingsspørsmål til de sentrale spørsmålene. I avrundingsfasen var det viktig å normalisere

samtalen slik Tjora (2017) poengterer, for at informanten fikk anledning til å kunne resonnerer og sitte igjen med et inntrykk av at intervjuet har vært hyggelig. Derfor la vi til et spørsmål som åpnet for at informanten selv hadde mulighet til å komme med tanker rundt temaene om de hadde noe annet de ønsket å tilføye.

Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene med fysisk oppmøte ble gjennomført på kontoret til informantene etter deres ønske. Da samtalen i stor grad ville omhandle deres arbeidsoppgaver i forbindelse med kommunesammenslåingen, anså vi deres arbeidsplass som det Jacobsen (2015) omtaler som en naturlig kontekst. I gjennomføringen av intervjuene bestemte vi på forhånd at én person skulle ha hovedansvar for å stille spørsmålene, mens den andre personen tok notater. Vi valgte å gjennomføre det på denne måten slik at personen som skulle ha hovedansvar for dialogen kunne være lyttende og dermed ha mulighet til å komme med relevante oppfølgingsspørsmål. Gjennom intervjuet tok den andre personen notater av det som ble oppfattet som interessant, og hadde på denne måten også et grunnlag til å stille informanten oppfølgingsspørsmål til det som var blitt sagt.

Etter å ha gjennomført fire av de åtte planlagte intervjuene kom myndighetene med sterke retningslinjer for sosial distansering, hjemmekontor og hjemmekarantene på grunn av utbrudd av koronasmitte i Norge. Allerede ved tredje intervju opplevde vi at informanten var restriktiv i forhold til å håndhvilse da vi skulle gjennomføre intervjuet. I forkant av intervjuet med vår femte informant, ble dette møtet midlertidig avlyst på grunn av akutt beredskap knyttet til koronasmitte i kommunen der vår informant var en kritisk nøkkelperson. Vi avtalte derfor et senere tidspunkt for gjennomføring av intervjuet i tillegg til at vi vurderte situasjonen slik at alle fremtidige intervjuer burde gjennomføres via telefon eller videomøte.

På grunn av de resterende informantenes roller i kommunen ble det viktig for oss å sende ut nye henvendelser angående alternativet om bruk av videomøte så fort som mulig for å unngå at de skulle avlyse intervjuene uten å ha blitt informert om dette alternativet. De resterende informantene var svært positive til å gjennomføre intervjuet per telefon eller videomøte, men grunnet omfanget av arbeidsoppgavene og situasjonen med hjemmekontor ble intervjuene utsatt 2 uker. Til tross for at fire av totalt åtte intervjuer ble gjennomført via telefon, opplevde vi ikke noe til svakere tillit mellom oss og informantene slik som Jacobsen (2015) advarer mot.

Vi opplevde at samtalene hadde god flyt og at våre informanter tidlig i intervjuene gikk i dybden rundt temaene vi tok opp med dem.

Vi bearbeidet alle intervjuene fortløpende i etterkant ved å diskutere det som var blitt sagt i intervjuet, og gikk gjennom notatene og gjorde disse mer utfyllende. På denne måten fikk vi gode gjennomganger av intervjuene i etterkant og fikk diskutert aktuelle saker eller hendelser som kunne være med til neste intervju. Deretter transkriberte vi intervjuene fortløpende og støttet oss til notatene fra intervjuet. Dette anså vi som spesielt viktig da flere av intervjuene ble gjennomført med få dagers mellomrom eller samme dag. Vi unngikk på denne måten å forveksle de ulike intervjuene.

Fordelen ved å gjennomføre intervjuene var at vi fikk både bekreftet informasjonen fra de to øvrige metodene, men vi fikk også dypere og bredere informasjon om interessante hendelser. Her fikk vi også frem erfaringene fra sammenslåingsprosessen, noe som ikke var mulig gjennom de to andre metodene.

3.3.3 Dokumentstudier

Vi har også benyttet dokumentstudier for å generere data. Dokumentstudier er som Tjora (2017) skriver kvalitativ datagenerering, hvor det blir brukt dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning. Fordelen med denne formen for datagenerering er at den i liten grad belaster deltakere i forskningen, det er en såkalt ikke-påtrengende metode (Tjora, 2017). Dokumentstudiene ble veldig sentrale fordi vi kunne stille mer forberedt i intervjuene med informantene da kommunesammenslåingsprosessen har vært en offentlig prosess, og det har vært en del fokus på dette iblant annet mediebildet i perioden. Formålet med å bruke dokumenter i dette forskningsprosjektet var å finne relevant dokumentasjon som ville kunne belyse selve kommunesammenslåingsprosessen og som kunne støtte opp under det som ble sagt under vår egen datagenerering i intervju. På denne måten har metodetriangulering med dokumentstudiene spilt en aktiv rolle i forskningsprosessen (Grønmo, 2016).

Dokumenter har den egenskapen at de kan bidra til å gi et tidsbilde, et innblikk av tidligere hendelser. Slik kan forskeren legge vekt på at fenomener i dag må ses i en historisk sammenheng av tidligere hendelser (Tjora, 2017). Sådan har intervjuene hatt et retrospektivt fokus, mens dokumentene belyser hendelsene der og da. Noe av utfordringen i dokumentstudiene har også vært å skille ut hva som vil være relevante dokumenter da det er

skrevet mye og forskjellig om selve kommunesammenslåingsprosessen. Vi opplevde også utfordringer med å finne dokumenter, slik som rapporter, som var skrevet av Klæbu kommune, da flere av disse ikke var tilgjengelig via deres arkiverte politiske møteplan etter nedleggelsen av kommunen. Dette medførte at vi brukte mye tid på å finne disse dokumentene som følge av at arbeidet med avhandlingen begynte etter at kommunen var lagt ned.

Det første som ble gjort i forbindelse med dokumentstudie var å forsøke å lage en tidslinje av sammenslåingsprosessen. Vi anså medieoppslag som et godt utgangspunkt for prosessens mest synlige hendelser. Vi benyttet oss her av mediearkivet Atekst da denne databasen samler inn medieoppslag fra blant annet flere norske mediehus. Den lokale avisen Adresseavisen har vært tett på kommunesammenslåingen noe som vises til gjennom de mange titalls artiklene som ble skrevet underveis i sammenslåingen. Adresseavisen var også som vi observerte tilstede på møtet i Fellesnemnda.

Den største mengden av data har vært offentlige saksdokumenter som sakspapir til kommunestyremøter, rapporter og andre dokumenter. Disse dokumentene er offentlige jf. Offentlighetsprinsippet og vi har derfor ikke hatt noen utfordringer med å få tak i disse dokumentene.

Dokumentstudiene har gitt oss informasjon som har vært viktig å ta med inn i intervjuene med våre informanter. De har på denne måten gitt oss noen holdepunkter i intervjuene og eksempler på hendelser som vi kunne ta opp med våre informanter. Dokumentstudiene har også gitt oss mulighet til å bekrefte eller avkrefte påstander i utsagnene til våre informanter. De har i hovedsak vært hendige med tanke på at de har bekreftet utsagnene til informantene i lys intervjuene, som i stor grad øker gyldigheten til informasjonen som oppgaven er bygget på.

3.4 Analyse av data

Gjennom de tre metodene har det blitt generert en stor mengde data. I arbeidet med å analysere datamaterialet, har vi benyttet oss av en tematisk analyse (Bryman & Bell, 2015). Den tematiske analysen gjennomførte vi i tråd med de seks fasene til Clarke og Braun (2013). Fasene består blant annet av å transkribere intervjuer, generere koder, kategorisere etter temaer før man definerer disse temaene og til slutt produserer en analyse av datamaterialet.

Før vi kunne starte arbeidet med å analysere datamaterialet, måtte vi transkribere alle intervjuene. Vi foretok transkriberingen så fort som det lot seg gjøre etter intervjuene. Vi anså

det som viktig å få transkribert alle intervjuene før det neste slik at vi hadde mulighet til å reflektere rundt det som var snakket om. Transkriberingen av samtalene via telefon var noe mer krevende, da lyd kvaliteten på opptakene av disse samtalene var dårligere. Vi valgte å ikke transkribere intervjuene på dialekt og oversatte derfor til bokmål for å gjøre prosessen med gjennomlesing og bearbeiding av materialet lettere da det ble mer strukturert og oversiktlig. Datamaterialet bestod totalt av 133 sider med transkribert tekst og notater. Først ble materialet sortert etter hovedtemaene i intervjuguiden vår. Videre ble datamaterialet blant annet inndelt i kategoriene repetisjoner, likheter og ulikheter, manglende data og teori relatert materiale ble kartlagt.

3.5 Etiske vurderinger i forskningen

Informantene vi har intervjuet i casestudien er personer med svært sentrale stillinger i kommunen som er lett gjenkjennelig. De etiske vurderingene har derfor i stor grad blitt vektlagt i gjennomføringen av studien. I innledende fase i dialogen med informantene har det derfor blitt informert om samtykke til deres deltagelse i studien. Den grunnleggende forutsetningen for informert samtykke er at den som undersøkes har tilstrekkelig informasjon om formålet med forskningsprosjektet og at han eller hun deltar frivillig (Jacobsen, 2015). I forkant av alle intervjuene sendte vi derfor informasjonsskriv med samtykkeskjema på e-post til alle våre informanter. Dette samtykkeskjemaet beskrev for våre informanter hva formålet med studien er, hva deltakelse av studien innebar og hvilke rettigheter de har i forbindelse med deltakelse. Det samme informasjonsskrivet tok vi også med på alle de fysiske intervjuene og gav informasjonen muntlig før vi spurte om informantene var villige til å skrive under på samtykkeskjemaet. Ved telefonintervjuene gjorde vi igjen rede for samtykkeskjemaet informantene hadde fått tilsendt, og ba de muntlig bekrefte sin deltakelse og at det var i orden med lydopptak. Samtykkeskjemaet var skrevet i henhold til Norsk senter for forskningsdata (NSDs) retningslinjer og godkjent av dem.

Vi informerte i samtykkeskjemaet om at alle personopplysninger ville bli behandlet konfidensielt og at navnene til informantene ville bli anonymisert. På grunn av informantens stillinger i kommunen, informerte vi de om muligheten for at personer med nær kjennskap til de aktuelle tjenestoområdene i kommunen ville kunne gjenkjenne de. For de spesielt berørte informantene fikk vi godkjenning for hvordan de ville bli omtalt i oppgaven med hensyn til koding.

3.6 Kvalitet i forskningen

3.6.1 Gyldighet

Vår casestudie bærer preg av høy grad av gyldighet. Dette er fordi vår konklusjon i stor grad svarer på det vi har hatt ønske om å svare på i lys av problemstillingen og forskningsspørsmålene. Vi har oppnådd dette ved at det har vært en sammenheng mellom problemstilling og valg av datagenereringsmetode slik Tjora (2017) viser til. Vi har i denne studien benyttet oss av informasjon via primærkilder som intervju med informanter og sekundærdata gjennom dokumentstudie, i tillegg til observasjon av et møte. Denne datagenereringsmetoden ser vi på som svært relevant for å finne riktig informasjon for å besvare våre forskningsspørsmål og dermed vår problemstilling. Ved å benytte metodetriangulering har vi generert informasjon for å besvare problemstillingen fra flere innfallsvinkler, i tillegg til at vi ser på det som en styrke at informasjonen fra de ulike metodene bygger opp under hverandre. Ved bruk av metodetriangulering har vi også hatt mulighet til å ta med informasjon fra både observasjon og dokumentstudie inn i intervjuene som har hjulpet oss med å belyse flere temaer og hendelser sammen med våre informanter. Vi ser på det som er klar styrke ved prosjektet at vi har benyttet oss av metodetriangulering, da dette har gitt oss en bedre forståelse for omfanget av kommunesammenslåingen i tillegg til at gyldigheten av informasjonen som er generert er klart styrket.

Det er også aktuelt å diskutere om man har fått tak i de riktige informantene for å belyse problemstillingen (Jacobsen, 2015). Her må man også reflektere over om informantene formidler informasjon som er riktig. Våre informanter er personer som har arbeidet med kommunesammenslåingen på forvaltningsnivå i kommunene. Dette har vært både på et administrativt nivå og et politisk nivå. Informantene våre har derfor nær kjennskap til kommunesammenslåingen og hvordan denne prosessen har vært. Alle våre informanter har vært svært imøtekommende og åpne for å gi deres erfaringer fra denne prosessen. Vi tolker denne åpenheten vi har blitt møtt med som et ønske om å gi oss riktig informasjon. Det har likevel vært viktig for oss å ta stilling til våre informanters emosjonelle tilstand, da kommunesammenslåingen i prinsippet betyr nedleggelse av kommunene. Vi anså det som mulig at våre informanter, spesielt fra den lille kommunen, kunne synes dette var et sårt tema og at deres informasjon kunne være påvirket av nettopp dette. Det har derfor vært viktig for oss å være imøtekommende for våre informanters erfaringer og å lytte til deres historie om hvordan kommunesammenslåingen har vært for dem.

3.6.2 Pålitelighet

Selv om vi i forkant av denne studien har gjennomført en pilotstudie der vi studerte kommunereformen i lys av kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu, har det vært viktig for oss å gå inn i denne forskningsprosessen med et åpent sinn om hva vi forventet å finne. I et kvalitativt forskningsprosjekt vil man som forsker aldri kunne forholde seg helt nøytral, da man alltid vil ha en form for tilknytning til temaet man forsker på. Fullstendig nøytralitet er dog heller ikke ønskelig, men man burde ifølge Tjora (2017) redegjøre for og forklare hvordan man som forsker kan ha påvirkning for forskningsarbeidet. Vi har derfor vært bevisste på hvordan vi har gjennomført alle intervjuene for å redusere vår påvirkning overfor informantene og hvordan de kan påvirke oss som forskere. Før vi startet arbeidet med casestudien hadde vi ingen tilknytning til hverken Trondheim eller Klæbu kommune, og hadde derfor i liten grad tilknytning til temaet vi skulle studere.

Ved bruk av lydopptak og transkribering gjør dette det mulig for oss å benytte oss av direkte sitater fra informantene slik at informasjonen kommer frem slik informantene har lagt den frem.

3.6.3 Overførbarhet

Hensikten med vår studie er å avdekke erfaringer en liten kommune har fått gjennom en kommunesammenslåing med en stor kommune. Styrken til intensive design, slik som vår casestudie, ligger i at vi har fått frem dyp og relevant informasjon slik Jacobsen (2015) trekker frem. Våre funn vil ikke kunne generaliseres til hele populasjonen eller alle kommunesammenslåinger, men vi mener at det er en overførbarhet i våre funn som kan være nyttige å ta med seg inn i andre potensielle kommunesammenslåinger som viser den samme asymmetrien i kommunestørrelse.

4. Empiri

Den 1. januar 2020 ble Klæbu og Trondheim kommune lagt ned, da kommunene slo seg sammen til en ny kommune. Dette var resultatet av en lang arbeidsprosess som for Klæbus del gikk over 6 år. Vi vil i dette kapitlet først gi en beskrivelse av kommunesammenslåingsprosessen mellom Klæbu og Trondheim, før vi viser til erfaringene som Klæbu har tilegnet seg. Det vises til momenter, slik som en stor asymmetri i kommunestørrelse og at kommunene før denne kommunesammenslåingen har hatt en god relasjon med mye interkommunalt samarbeid. Fokuset vil være på gjennomføringsfasen av kommunesammenslåingen.

4.1 Kontekstbeskrivelse

Klæbu og Trondheim kommune var nabokommuner i Trøndelag fylke. Heretter blir Klæbu kommune omtalt som Klæbu, og Trondheim kommune omtalt som Trondheim. Klæbu hadde 6.000 innbyggere hvor flertallet av arbeidstakerne pendlet til Trondheim i forbindelse med arbeid (Klæbu kommune, 2015). Politisk leder i Klæbu informerer om at det var 600 ansatte i Klæbu, hvor 70 ansatte hadde sitt arbeidssted på rådhuset i kommunen. Trondheim hadde 200.000 innbyggere (SSB, 2020) og hadde 13.000 arbeidstakere i hele organisasjonen (Trondheim kommune, 2019a). Kommunenes geografiske nærhet til hverandre var også speilet gjennom et bredt interkommunalt samarbeid for ulike tjenesteleveranser, der Trondheim var vertskommune for de fleste samarbeid. Dette omfattet blant annet kommunale tjenester som brann og redning, kommunal akutt døgnenhet, legevakt og barnevern (Klæbu kommune, 2015).

Klæbu fulgte formannskapsprinsippet i organiseringen av kommunen. Den politiske funksjonen besto av kommunestyre, formannskap, ordfører og varaordfører. Kommunens øvrige administrasjon besto av en rådmann og tre kommunalsjefer: kultur og oppvekst, helse og omsorg samt plan, eiendom og kommunalteknikk (Klæbu kommune, u.åa).

Det som bandt både det politiske og det administrative i kommunen sammen, var rådhuset i Klæbu som hadde mange ulike funksjoner. Det var her de fleste politiske møtene fant sted, klæbyggen fikk tjenester levert som fysioterapi og barnevern. Rådhuset var også kontor for all den administrative funksjonen i kommunen og den politiske funksjonen. På mange måter var rådhuset hjertet i bygda.

Trondheim var en større og mer kompleks organisasjon som speiles i organiseringen, som i dag også er grunnlaget for dagens organisering av den nye kommunen Trondheim, heretter kalt nye Trondheim. Trondheim fulgte også formannskapsmodellen, men det som skilte Trondheim fra Klæbu var at Trondheim som en mye større kommune hadde flere nivåer i ledelsen. Kommune hadde fordelt ansvar på seks kommunaldirektører som under seg hadde kommunalsjefer (Trondheim kommune, u.åa).



Figur 5: Kart over Klæbu og Trondheim med nabokommuner før 01.01.2020 (Trondheimsregionen, 2016)

Proessen med kommunesammenslåingen gikk over seks år og begynte for Klæbu allerede høsten 2014. I erfaringsrapporter som viser til kommunesammenslåinger i Norge forut kommunereformen (Sunde & Brandtzæg, 2006; Brandtzæg, 2014) vises det til fem faser som kommunene går gjennom før en sammenslåing. Disse er: sonderingsfase, utredningsfase, debattfase, gjennomføringsfase og driftfase. Rapportene viser ikke til en entydig oppskrift eller retningslinjer på hvordan kommunene skulle gjennomføre prosessen, men anbefalinger basert på tidligere sammenslåinger.

Da regjeringen la frem kommunereformen i 2014 så Klæbu, som lenge hadde slitt med dårlig økonomi og andre utfordringer knyttet til det å være en liten kommune, at de ønsket å se på muligheten til å slå seg sammen med en av nabokommunene. Klæbu gikk inn i en sonderingsfase hvor de ønsket å kartlegge sin egen organisasjon, men også utforske sammenslåingsalternativer. Sammenslåingsalternativene ble utredet av politikerne og

administrasjonen, men det var kommunesammenslåing med Trondheim som til slutt var det politikerne stemte for. Kommunesammenslåingsprosessen gikk da inn i en utredningsfase, og den 12. april i 2016 underskrev Klæbu og Trondheim en intensjonsavtale hvor målet var kommunesammenslåing (Trondheim kommune, 2016a; Klæbu kommune, 2016a).

Denne intensjonsavtalen ble grunnlaget for debattfasen i prosessen hvor fokuset var på innbyggerinvolvering gjennom møter og folkeavstemning i Klæbu. For Klæbu var det viktig at innbyggerne fikk delta i den viktige beslutningen om kommunesammenslåing med Trondheim. Etter folkeavstemningen stemte 67 prosent av klæbyggene for kommunesammenslåing med Trondheim (Opheim, 2016). Med dette overveiende flertallet for en kommunesammenslåing vedtok kommunestyret i Klæbu ved et enstemmig vedtak kommunesammenslåing med Trondheim (Klæbu kommune, 2016b):

Klæbu kommune vedtar å slå seg sammen med Trondheim kommune. Klæbu kommune ser sammenslåing som ønskelig fordi den nye kommunen i større grad dekker et felles bo- og arbeidsmarked og gir grunnlag for mer helhetlig samfunnsutvikling, mer samordnet areal- og transportplanlegging og mer utviklingskraft. Sammenslåingen er basert på vedtatt intensjonsavtale datert 4. april 2016, behandlet av formannskap og kommunestyre 12. april 2016. (Klæbu kommune, 2016b)

Bystyret i Trondheim vedtok også kommunesammenslåing av kommunene den 16. juni 2016 (Trondheim kommune, 2016b). Vedtakene ble behandlet på Stortinget den 8. juni 2017 (Stortinget, 2017) og kommunene kunne formelt slå seg sammen den 1. januar 2020.

Etter vedtaket på Stortinget gikk kommunesammenslåingsprosessen inn i gjennomføringsfasen. Denne fasen innebar at hele organisasjonen i begge kommunene skulle jobbe med selve planleggingen og implementeringen av kommunesammenslåingen. Det ble opprettet en fellesnemnd som skulle ta beslutninger på vegne av begge kommunene. Selve prosjektet om kommunesammenslåing ble ledet av prosjektledelsen. I Intensjonsavtalen var kommunene enige om en rekke symbolsaker som blant annet at nye Trondheim skulle organiseres som tidligere Trondheim, kommunevåpenet skulle være det samme som Trondheims, og kommunesenteret skulle ligge på rådhuset i Trondheim. Dette innebar også en samlokalisering av ansatte fra rådhuset i Klæbu til rådhus og administrasjon i nye Trondheim. Ansatte på stedbundne tjenester i Klæbu skulle forbli der de var, men med den nye kommunen som

arbeidsgiver. Det var derfor et stort fokus på å verne om de ansatte i begge kommunene og Omstillingsavtalen ble derfor vedtatt for å sikre dette gjennom å involvere tillitsvalgte i prosessen. I denne forbindelse sendte også kommunene ut informasjonsskriv til de ansatte med informasjon om hva kommunesammenslåingen innebar samt hvilke rettigheter de ansatte hadde i prosessen (Trondheim kommune & Klæbu kommune, 2019).

Kommunene skulle i gjennomføringsfasen driftes som normalt og skulle ikke legges ned før 31.12.2019. Den 01.01.2020 var kommunene formelt slått sammen og nye Trondheim skulle ha normal drift. Etter denne datoen gikk kommunesammenslåingsprosessen inn i driftfasen, som nye Trondheim befinner seg i per dags dato.

I tabellen under er viktige momenter og milepæler for sammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu beskrevet, men utgangspunktet er fra fasene for Klæbu.

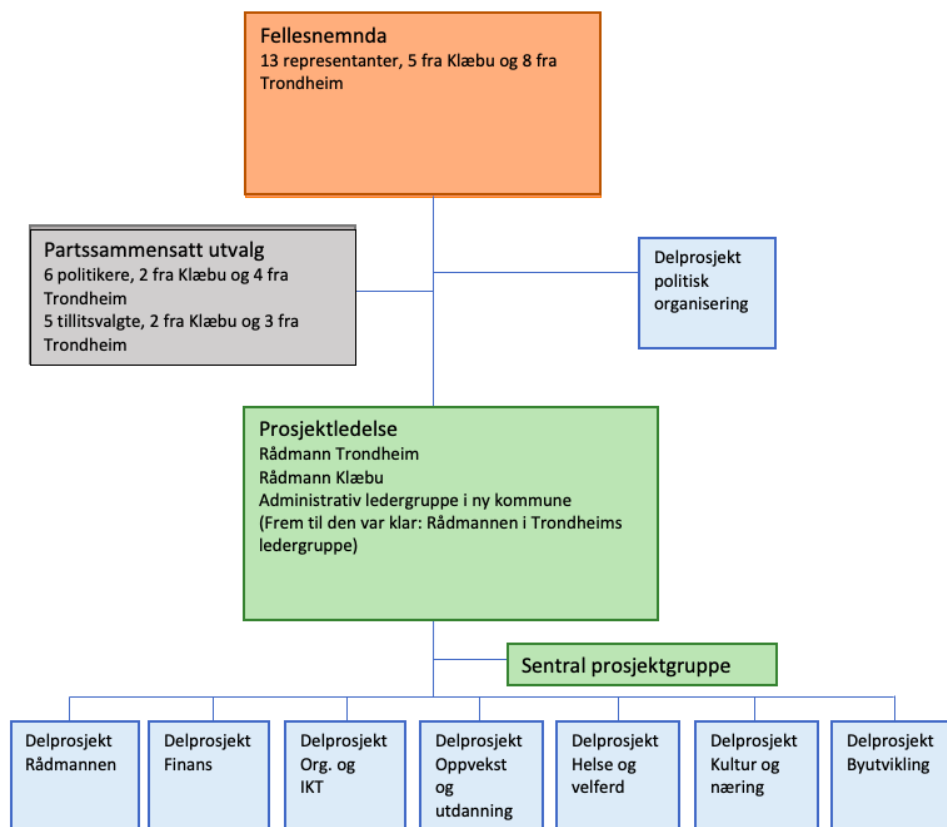
Sonderingsfase	Utredningsfase	Debattfase	Gjennomføringsfase	Driftfase
Høst 2014	Januar 2015 – April 2016	Mai 2016 – Juni 2017	August 2017 – Desember 2019	Januar 2020 –
<ul style="list-style-type: none"> - Hvilke sammenslåingsalternativer er ønsket å utrede: Trondheim, Melhus, forbli egen kommune - Sonderingsmøter med disse alternativene - Størst aktivitet for kommunestyret og administrasjonen 	<ul style="list-style-type: none"> - Skriver rapport som utreder kommunens: økonomi, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling, demokrati - Politisk vedtak om hvilket sammenslåingsalternativ man skal gå for: Trondheim - Utarbeider en intensjonsplan med Trondheim - Politiske vedtak i Klæbu og Trondheim om intensjonsplanen 12. april 2016 	<ul style="list-style-type: none"> - Innbygger involvering som folkeavstemning 9. mai 2016 og folkemøter - Politisk vedtak om sammenslåing 16. juni 2016 - Stortingsbehandling av sammenslåingen, vedtatt 8. juni i Oslo 	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus på planlegging og implementering - Etablerer Fellesnemnd og andre politiske organ - Prosessen ledes av prosjektledelsen - Utarbeider prosjektplan, omstillingsavtale - Involverer tillitsvalgte og ansatte 	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunene er formelt slått sammen, og driften skal være normal

Tabell 2: Oversikt over fasene i kommunesammenslåingen

4.2 Organisering av kommunesammenslåingen i gjennomføringsfasen

Som det blir vist til i rapporten utarbeidet av Telemarksforskning på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brandtzæg, 2014), er det i en slik sammenslåing av en liten kommune inn i en stor kommune, mange krevende oppgaver som skal løses både i hver kommune, men også sammen. Denne oppgaveløsningen er noe av det veilederen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) forsøker å vise til, men det er i liten grad beskrivelser av hvordan sammenslåing skal gjennomføres for delprosjektene som representerer kommunenes tjenestoområder. Noe av det som også vises til er utfordringen med at i en kommune vil det være politisk nivå som har beslutningsmyndighet og administrativt nivå som utfører og fasiliteter på vegne av de beslutninger som er tatt. Denne komplekse styringen mellom politikk og administrasjon vil også være gjeldene for kommunesammenslåingsprosessen og nivåene vil i stor grad ha et tett samarbeid.

Målet med kommunesammenslåing er, som regjeringen blant annet presiserer, et bedre tjenestetilbud til innbyggerne (Regjeringen, 2020). Men det er også slik at innbyggerne ikke i like stor grad blir påvirket av sammenslåingen som ansatte i kommunene. Kommunesammenslåing kan innebære at ansatte får nye stillinger og endret arbeidssted. Våre informanter uttrykker at det for dem har vært viktig å ta vare på sine ansatte i denne sammenslåingsprosessen, da en av kommunens viktige roller også innebærer å være arbeidsgiver. Dette speiles i involveringen av tillitsvalgte gjennom hele prosessen. Organiseringen av kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim er oppsummert i figur under.



Figur 6: Organisering av kommunesammenslåingen (Trondheim kommune, u.åb)

4.2.1 Politisk og administrativ organisering

Den politiske organiseringen av selve kommunesammenslåingen til nye Trondheim ble i stor grad gjennomført i tråd med både veileder for de formelle rammene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017), men også anbefalingene fra Telemarksforskning (Sunde & Brandtzæg, 2006). Den politiske organiseringen består av en fellesnemnd, partssammensatt utvalg og referansegruppe for politisk organisering (Trondheim kommune, 2019a).

Øverst i den politiske organiseringen og også øverst i organiseringen for hele kommunesammenslåingen satt Fellesnemnda som skulle styre kommunesammenslåingsprosjektet. Fellesnemnda var dermed det øverste politiske organet for avgjørelser som omfattet den nye kommunen, frem til et nytt kommunestyre ble konstituert høsten 2019. Det var derfor slik at Fellesnemnda hadde mandat til å foreta vedtak i saker som berørte sammenslåingen, og disse sakene skulle også vedtas i kommunestyrene

(Prosjektplanen, 2018). Fellesnemnda besto av 13 representanter totalt, hvor 5 var fra Klæbu og 8 var fra Trondheim. Medlemmene var ordførerne fra de to kommunene og andre politiske representanter fra kommunestyrene.

Prosjektledelsen var den overordnede ledelsen av prosjektet og hadde blant annet ansvar for å få gjennomført vedtakene fra det politiske nivået. Prosjektkoordinatorene viser til at de i stor grad har valgt å se til veiledere og anbefalinger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Når det kommer til organisering av prosjektledelsen, har kommunene grunnet stor asymmetri i kommunestørrelse valgt en annen organisering enn anbefalt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Ofte, disse kommunesammenslåingene som er jevnbyrdige eller større, de ansetter gjerne en prosjektrådmann, det er gjerne en av de gamle rådmennene. Men som på en måte trer ut av stillinga si og bare er rådmann for den nye kommunen i en periode, under oppbygging av en ny kommune. Dette skjedde under fylkessammenslåingen og det skjer stort sett rundt oss, også har du liksom en vikarierende rådmann i den gamle kommunen. Det gjorde vi ikke her. (PKA)

I kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu ble organiseringen av prosjektledelsen gjennomført med en alternativ løsning ved at rådmannen i Trondheim ble tilsatt som rådmann i den nye kommunen tidlig i prosessen. Rådmannen i Klæbu tok prosjektledelsen på selve gjennomføringen av kommunesammenslåingen. Dette innebar at prosjektrådmannen som ledet selve prosjektet ikke skulle bli rådmannen i den nye kommunen, men heller skulle tre inn i en annen stilling etter sammenslåingen. Samtidig som de fikk de nye rollene i sammenslåingsprosessen, hadde også rådmennene ansvar for drift i de to eksisterende kommunene frem til 31.12.2019. Politisk leder i Klæbu trekker frem denne situasjonen som uheldig. I realiteten innebar dette at rådmannen i Trondheim både var ansvarlig for sine ansatte i Trondheim samtidig som han var ansvarlig for de fremtidige ansatte i den nye kommunen. Hun opplevde derfor at rådmannen som arbeidsgiver i Trondheim ønsket å verne om sine ansatte og deres fremtid i den nye kommunen. På denne måten fikk rådmannen en dobbeltrolle, og politisk leder i Klæbu opplevde dermed at rådmannen ikke var habil i sin arbeidsgiverrolle i den nye kommunen.

Fellesnemnda har gjennom sammenslåingsprosessen jobbet tett med prosjektledelsen på det administrative nivået. utfordringene som har dukket opp i sammenslåingsprosessen kan derfor sees i sammenheng for både det politiske og det administrative nivået. Videre beskrives dermed utfordringer og styringsmekanismer samlet sett for politisk-administrativt nivå.

4.2.2 Opplevde utfordringer på politisk-administrativt nivå

Opplevelse av mangel på engasjement

Noen av utfordringene Klæbu beskriver i kommunesammenslåingsprosessen er at Trondheim ikke har vist like mye engasjement for prosessen som Klæbu har gjort. Prosjektleder mener at dette er et organisasjonstrekk fra Trondheim sin side, og som har vært gjennomgående på alle nivåer i kommunen:

For i Trondheim så fikk man tidlig forståelsen av at alt skulle videreføres som før. Så det kommunikasjonsbehovet og informasjonsbehovet som oppstod, det tror jeg oppstod i Klæbu kommune for jeg tror de aller fleste i Trondheim kommune bare satt og ventet på å ta imot kollegaer fra Klæbu, uten at man reelt tok inn over seg at her har man en situasjon hvor to kommuner skal slå seg sammen. Og det kulturtrekket tror jeg er veldig preget av den asymmetrien. (PL)

Prosjektleder mener at Trondheim, på grunn av denne holdningen til kommunesammenslåingen, ikke har vært like opptatt av å skape en god sammenslåingsprosess, der begge kommunene skulle ivaretas. Han gir uttrykk for at man i Trondheim hadde fokus på at det skulle være en prosess man måtte gjennom for å innlemme Klæbu inn i Trondheim.

Også politisk leder opplevde at flere av Trondheims representanter i Fellesnemnda ikke utviste like mye engasjement i forbindelse med kommunesammenslåingen ved at de ikke tok arbeidsoppgavene like seriøst som Klæbus representanter gjorde. Hun beskriver hvordan representantene fra Trondheim var heltidspolitikere, men at de likevel kunne stille mer uforberedt til møtene enn deltidspolitikerne fra Klæbu:

Trondheim har jo bare heltidspolitikere. Jeg har jo ikke heltidspolitikere. Jeg hadde jo en varaordfører i 50%, men ellers er de nå i styret i barnehagen eller ledere i

frivillighetscenterne i Klæbu. Men de prioriterte bestandig, mens Trondheim som er helkjøpte 8 av de, satt jo i Fellesnemnda, de hadde kjempemye forfall opplevde jeg. [...] De var ikke forberedt bestandig, så sånn sett var nok vi bedre forberedt på en del saker.
(PLK)

På grunn av enkeltes høye fravær i Fellesnemndas møter, i tillegg til dårligere forberedelse fra Trondheim, oppfatter politisk leder i Klæbu det som at Trondheim ikke har tatt denne sammenslåingsprosessen like seriøst som Klæbu. Hun informerer om at hun er svært stolt av sine representanter, og alt de har fått til i tillegg til at dette har gitt dem fordeler i enkelte saker nettopp fordi de har vært bedre forberedt.

Opplevelse av mangel på styring

Det har ikke bare vært utfordrende for Klæbu at de har opplevd mangel på engasjement fra Trondheim sin side. Av flere informanter trekkes det frem at de i gjennomføringsfasen savnet klarere styring fra departementet. Prosjektlederen forklarer det slik:

Noe av problemet, var jo det at styringssignalene fra sentrale myndigheter var litt tvetydig. For i den ene sammenhengen så sa sentrale myndigheter at det er nødvendig med en kommunereform i landet vårt fordi vi har alt for mange små kommuner med for små kompetansetilgjeng, og kanskje er tilgangen til kompetanse svært krevende. Det var deres utgangspunkt. Så vi må ha en reform. Også sier man i neste omgang at men en reform skal bygge på frivillighet. Og når man da sier frivillighet så sier man også det at kommunene må i stor grad finne ut av dette her selv. Og de må bli enige. (PL)

Til tross for at kommunene hadde veiledere fra blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, opplevdes ikke disse gode nok for å veilede kommunene gjennom kommunesammenslåingen, noe som også uttrykkes av flere informanter. For kommunene ble dette styringsgapet utfordrende da de sto overfor situasjoner der de selv ikke opplevde å ha gode nok retningslinjer som heller ikke var utdypet fra departementet. Kommunene visste dermed ikke alltid hvordan de skulle løse utfordringer som dukket opp. Prosjektleder mener grunnen til at man ikke fikk denne styringen ovenfra var at departementet ikke turte å ta standpunkt på nasjonalt nivå, og at dette handler om at det er krevende politikk.

For begge kommune var det tidlig i kommunesammenslåingsprosessen viktig å innhente hjelp og erfaringer fra kommunene som gjennomførte tidlig kommunesammenslåing etter kommunereformen. Klæbu og Trondheim deltok derfor i gjennomføringsfasen på erfaringsseminarer om kommunesammenslåing i regi av Kommunesektorens organisasjon, KS. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS, som har flere ulike roller. KS er blant annet Norges største offentlige arbeidsgiverorganisasjon og en interessepolitisk aktør (Kommunesektorens organisasjon, u.å.). I prinsippet innebærer dette at KS skal være en sparringspartner for kommunene i prosesser som kommunesammenslåing. KS arrangerte en rekke erfaringsseminarer for å dele erfaringer fra andre kommunesammenslåinger. Prosjektleder satt derimot igjen med inntrykket av at disse erfaringsseminarene innebar å dele suksesshistorier, og ga derfor ikke kommunene som deltok råd eller veiledning om hvordan de faktisk skulle gjennomføre kommunesammenslåingen. Klæbu stilte med både ordfører og rådmann på alle seminarene, men Trondheim deltok tidvis nokså tilfeldig på disse seminarene:

Trondheim har vel kanskje litt sånn inntrykk av at vi kan det best, det er jo bortkasta å være med på sånne ting. For vi er jo spesielle, vi er så mye større enn de andre og det er ingen som kan sammenlikne seg med oss og derfor bruker vi ikke tid på det. (PLK)

Informantene i Klæbu fikk dermed et forsterket inntrykk av at denne sammenslåingsprosessen ikke var like viktig for Trondheim. Prosjektkoordinator A som var ansatt i Trondheim forklarte deres manglende deltagelse med at: «Det var veldig få kommuner som lignet på oss med den store asymmetrien. Ja, det fantes asymmetrier men ikke på den skalaen som Trondheim og Klæbu.» (PKA). Trondheim anså det som ikke like viktig å delta, da de mente at erfaringene som ble presentert på seminarer ikke kunne overføres til deres sammenslåing med Klæbu.

Kommunene har i gjennomføringsfasen hatt hyppig dialog med KS vedrørende spørsmål knyttet til kommunesammenslåingen. KS skal være en organisasjon for kommunene, og Klæbu som medlemskommune kunne også forvente at KS ville gi gode råd. Politisk leder syntes derimot at det var vanskelig for Klæbu å få svar fra KS om de spørsmålene de hadde i gjennomføringsfasen, da relasjonen mellom KS og Trondheim fremsto som viktigere enn relasjonen mellom KS og Klæbu: «KS synes det var ekkelt å gi gode råd i forhold til at Trondheim var så stor. Og mitt inntrykk er at KS trenger å ha et godt forhold til Trondheim.» (PLK). Når Fellesnemnda kontaktet KS for å få råd, var det administrasjonen i Trondheim som hadde mandat til å kontakte KS på vegne av Fellesnemnda. Da opplevde politisk leder i Klæbu

at spørsmålene ble vinklet til fordel for Trondheim og var uheldig for Klæbu: «Når de [Trondheim] spurte KS om råd så ble spørsmålene, opplever jeg, stilt på en sånn måte at de skulle få svarene de ville ha.» (PLK).

Opplevde utfordringer med rettskravsprosess

Et av spørsmålene som ble stilt til KS i gjennomføringsfasen handlet om rettskrav ansatte kunne ha for sin stilling, spesielt med hensyn til toppledelsen i den nye kommunen. I veiledere fra KS, Deloitte og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som baseres på tidligere kommunesammenslåinger, er det tvetydighet rundt bruk av rettskrav i en kommunesammenslåing (Deloitte, u.å.; KS Advokatene & KS Forhandling, 2015; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Veilederne informerer om bruk av rettskrav, men gir uklare retningslinjer for eventuell bruk av rettskrav for berørte stillinger i kommunene. Rettskrav handler om at en ansatt kan ha krav på å få bli innplassert i en bestemt stilling (Basma, 2014). For kommunesammenslåinger der to kommuner slår seg sammen vil det kunne være slik at en rekke kommunalsjefer og andre enhetsledere vil være overtallig. Rådmannen i nye Trondheim mente at toppledelsen fra organisasjonen Trondheim hadde rettskrav på sine stillinger da de ville kunne kjenne igjen stillingene i den nye kommunen. Politisk leder i Klæbu mente at dette ville innebære at ingen i toppledelsen og i prinsippet ingen ansatte i Klæbu ville få jobb, og så på dette som utfordrende for de ansatte i Klæbu. Dette var noe politisk leder mente gikk imot Omstillingsavtalen:

Når man sier at de i Trondheim har rettskrav fordi de vil finne igjen stillingen sin i den nye kommunen, og de er så stor og vi er så liten og vi ender opp med å organisere oss sånn som Trondheim gjør i dag. Det vil si at alle i Trondheim vil finne igjen sin stilling, men ingen av de 600 i Klæbu vil gjøre det. Det går ikke an å si at rettskrav bare skal gjelde på direktørnivå, for da slår du ihjel eget argument. (PLK)

Trondheim var en relativt større kommune enn Klæbu og mer kompleks, spesielt med hensyn til arbeidsoppgaver i toppledelsen i administrasjonen. Politisk leder i Klæbu opplevde at rådmannen i Trondheim derfor mente at deres egen toppledelse var best kvalifisert for den nye kommunen. I veiledere fra KS, erfarte Klæbu at KS ikke tok et tydelig standpunkt til bruk av rettskrav. Dette medførte at Trondheim gikk videre med rettskravsprosessen for å få ansatt sin egen toppledelse i den nye kommunen. Etter flere runder med e-postutveksling med KS for veiledning angående bruk av rettskrav ved innplassering av toppledelsen i nye Trondheim,

opplevde Klæbu å endelig få et tydelig svar. I en e-post fra en advokat i KS, fikk Fellesnemnda dette svaret:

Når det ikke skal foretas ekstern utlysning, mener jeg det ikke bør legges til grunn en rettskravvurdering når dette innebærer at alle berørte lederstillinger i Klæbu kommune blir overtallige uten en reell vurdering. Ut fra de opplysninger jeg har i saken mener jeg det er best i samsvar med virksomhetsoverdragelsesreglene og arbeidsmiljøloven § 15-7 å legge til grunn en overtallighetsvurdering slik at det skjer en reell vurdering av berørte ledere. (Trondheim kommune, 2018a)

Her ble det informert om at man i en virksomhetsoverdragelse, slik som en kommunesammenslåing er, ville kunne bryte med arbeidsmiljøloven (2020, §15-7) dersom det ble brukt rettskrav for innplassering av toppledelsen. For å få bedre veiledning med hensyn til bruk av rettskrav, leide Klæbu inn sin egen advokat. Her uttrykker politisk leder i Klæbu at det var viktig å hente inn en advokat som ikke var en del av Trondheims rammeavtale, da de var redd for å få et svar som kunne være påvirket av advokatens relasjon til Trondheim:

Men jeg var veldig opptatt av at det måtte være noen som var ugildet. Det er klart at Trondheim er så stor og det er problemet fordi at enkelte instanser vil ikke legge seg ut mot Trondheim fordi de er så stor kunde for eksempel. Enten det er snakk om rekrutteringsbyrå eller advokater. (PLK)

Svaret fra advokaten som Klæbu leide inn, samsvarte med svaret til advokatene fra KS (Trondheim kommune, 2019b). Advokaten kom med en klar oppfordring om å ikke benytte seg av rettskrav i denne prosessen, da han også mente at dette vil være i strid med arbeidsmiljøloven (2020, §15-7). Fellesnemnda vedtok etter dette å innhente hjelp fra en ytterligere ekstern advokat som også ga tilbakemelding der de ble frarådet å bruke rettskrav (Trondheim kommune, 2019c). Til tross for denne klare beskjeden fra advokaten til KS og tilbakemeldingen fra Klæbus og Klæbu og Trondheims advokater, valgte Trondheim å fortsette prosessen med bruk av rettskrav. Denne situasjonen beskriver både politisk leder i Klæbu og prosjektleder som frustrerende, da de erfarte at Trondheim ikke tok hensyn til svarene fra advokatene. Adresseavisen viser til at ordfører fra Klæbu ønsket å diskutere rettskravsaken i Fellesnemnda da dette impliserte mulig brudd på arbeidsmiljøloven. Etter et gruppemøte i forkant av møte i

Fellesnemnda da saken skulle opp til behandling, ble ikke saken realitetsbehandlet (Bråten, 2020). Dette er en hendelse som også politisk leder i Klæbu trekker frem:

På ett av møtene da vi skulle snakke om innplassering av ansatte, så starta ordføreren, eller leder av Fellesnemnda med å ta gruppemøte. Og da var vi jo borte i over to timer og kom tilbake rimelig svett i panna og det var jo litt spesielt. For det første så gikk vi på et møterom, men der var det mye andre folk, det var ikke vi i Klæbu forberedt på. Da blir du litt sånn overrumpla, for da hadde Trondheim en plan da. (PLK)

Dette møtet var ikke informert om på forhånd slik politisk leder i Klæbu viser til. Gruppemøtet handlet i stor grad om å overtale Klæbu til å gå med på å benytte rettskrav videre i prosessen. Som det kommer frem i Adresseavisen medførte dette at Trondheim benyttet seg av rettskrav ved innplassering av seks ledere i toppledelsen i den nye kommunen (Bråten, 2019). Bruk av rettskrav var allikevel ikke et alternativ for rådmannen i Klæbu, da han ikke ville finne igjen sin stilling i den nye kommunen og topplederstillingene ble tildelt Trondheims gamle toppledelse gjennom deres rettskrav. Politisk leder i Klæbu viser til at rådmannen er den øverste administrative lederen i en kommune, og det er knyttet mye symbolikk til denne rollen: «Når man ikke evner å finne plass til han på direktørnivå [...] da blir det noe som gjennomsyrrer hele organisasjonen i Klæbu også.» Dette er noe hun mener har vært en viktig sak for hele prosessen: «Når det gjelder innplassering av ledere var det også mye symbolikk i det da. Rådmannen i Klæbu for eksempel. Hvis ikke rådmannen engang får jobb, hva blir jeg da?».

I sakspapirer fra møte i Partssammensatt utvalg for kommunene kommer det frem at rådmannen i Trondheim har vurdert at prosessen rundt innplassering av toppledelsen i den nye kommunen ikke ville ha konsekvenser for arbeidsmiljøet i kommunene i sammenslåingsprosessen: «Saken i seg selv har ingen konsekvenser for arbeidsmiljøet. Omstillingsavtalen sørger for at ansatte blir ivaretatt i kommunesammenslåingsprosessen.» (Trondheim kommune, 2018b). I forbindelse med rettskravsprosessen i Fellesnemnda følte likevel politisk leder at flere ansatte i Klæbu kommune ble usikre på deres fremtidige arbeidshverdag i nye Trondheim. Politisk leder i Klæbu informerer om at flere ansatte ikke var fornøyd med hvordan de ble ivaretatt i nye Trondheim, men at de ikke turte å ta det opp med den nye arbeidsgiveren sin:

Men jeg tror... Det er jo litt ut ifra rollen jeg har hatt. De har jo kommet til meg og sagt at det er jo ikke greit. Men de har ikke turt å si det i situasjonen, fordi det er ikke så lett

å si til direktør og rådmann at det her er for dårlig, jeg vil hit. [...] Jeg som har hatt mitt kontor på rådhuset og jeg fikk jo høre det. Men du fikk ikke de til å si det ut i kampen med Trondheim og derfor ble min rolle det å ta den belastningen og prøve så lenge man kunne. (PLK)

Det uttrykkes av våre informanter en opplevelse av mye urolighet i Klæbu blant de ansatte på flere nivåer angående deres stilling i den nye kommunen, som ikke turte å ta opp sin misnøye med sin nye arbeidsgiver. Dette er noe politisk leder mener er i sammenheng med at deres egen rådmann ikke har vært godt nok ivaretatt i prosessen og at Trondheim er en veldig stor organisasjon som kan virke overveldende for de ansatte fra Klæbu.

I etterkant av sammenslåingsprosessen sitter politisk leder i Klæbu igjen med en følelse av å ha blitt ført bak lyset av Trondheim og deres strategiske spill i forbindelse med innplassering av Klæbus rådmann. Hun beskriver det slik:

Du må huske at i første møtet i Fellesnemnda, da ansatte vi rådmannen for den nye kommunen. Og da sa vi samtidig at i det neste møtet så skulle det komme en sak om hvordan vi skulle ivareta rådmannen i Klæbu. Men det forholdt ikke de seg til. Sånn at der opplever jeg at vi kanskje ble litt tatt på senga og i ettertid ble litt lurt. [...] Også på en måte godtok vi at ikke rådmannen i Klæbu ble ivaretatt. Det skulle liksom bli tatt opp neste gang, og neste gang. Også går tida. (PLK)

Politisk leder i Klæbu mener at det har vært et strategisk valg av Trondheim å utsette avgjørelsen om hvordan Klæbus rådmann skulle innplasseres i den nye kommunen. Klæbu hadde ytret ønsker om å opprette en ny direktørstilling til rådmannen, noe Trondheim mente var uaktuelt. Hun mener at Trondheim ved å utsette denne avgjørelsen, sikret sin egen rådmann i god tid før de tok stilling til ivaretakelsen av Klæbus rådmann. Dette oppfatter politisk leder som et strategisk valg av Trondheim slik at de ikke skulle møte motstand fra Klæbu angående ivaretakelse av rådmannen. Selv kommunalsjefene og andre enhetsledere i Klæbu ble også urolige for sine stillinger. Dette mener hun handlet om at det tok lang tid å avklare hvilken ny stilling rådmannen i Klæbu skulle få i den nye kommunen.

Selv om Klæbu opplevde utfordringer med bruk av rettskrav for innplassering av toppledelsen i den nye kommunen uttrykker prosjektleder at Klæbu ikke hadde noe annet valg enn å

gjennomføre kommunesammenslåingen. De folkevalgte politikerne i Klæbu hadde fått tillit av klæbyggen til at kommunesammenslåingen skulle bli gjennomført.

Og det [at politikerne i Klæbu lyttet til befolkningen] preget samarbeidsklimaet også mot Trondheim. Det ble prestisje i å få det til. Og jeg opplevde at vi hadde en veldig god utviklingsprosess sammen med Trondheim for å finne gode løsninger for å forene de to ulike kulturene, både politisk og administrativt. (PL)

Prosjektleder mener at utfordringene de ansatte i Klæbu på toppnivå opplevde som brudd på tillit til Trondheim, ikke kunne forhindre kommunesammenslåingen. For Klæbu var det prestisje å gjennomføre kommunesammenslåingen.

Opplevde utfordringer med ressursallokering

Allerede tidlig i kommunesammenslåingsprosessen i sonderingsfasen valgte flere kommunalsjefer og andre nøkkelpersoner å forlate sin stilling i Klæbu. Noen av disse stillingene ble ikke erstattet og innebar at Klæbu sto uten en rekke sentrale ressurser i den administrative ledelsen det siste året i gjennomføringsfasen. Det beskrives av våre informanter som en utfordring at sentrale nøkkelpersoner i administrasjonen forsvant i forkant av nedleggelsen av kommunen. Dette handlet om at for at kommunen skulle kunne driftes som normalt i gjennomføringsfasen, var de avhengige av kommunalsjefer og rådmann: «Hun på teknisk slutta, så rådmann var da også teknisk sjef. Sånn at nøkkelpersoner hos oss dro, og rådmannen vår var jo han som måtte kontakte inn mot Trondheim. Så vi ble litt fortvilet, hvis han drar, da.» (PLK).

I begynnelsen av 2019 var også Klæbus rådmann på vei ut døren da han hadde fått et annet jobbtilbud utenfor kommunen. Dette førte til at man i Klæbu var nødt til å finne en løsning for å holde på rådmannen ut prosessen. På et formannskapsmøte den 11. januar 2019 vedtok formannskapet i Klæbu en lojalitetsbonus på 1,8 millioner kroner for at rådmannen skulle bli værende i sin stilling (Klæbu kommune, 2019). Ordføreren i Klæbu argumenterte for denne bonusen i Adresseavisen og påpekte viktigheten av rådmannen i kommunen (Baumberger & Bråten, 2019): «Hvis vår rådmann hadde reist – noe som var en reell mulighet – ville det blitt en voldsom utfordring. Derfor var det viktig for oss å ta noen grep, og denne avtalen ble laget.» Politisk leder i Klæbu understreker hvor viktig det var å holde på rådmannen ut prosessen, slik

at man ikke risikerte å stå i en situasjon der man måtte hente inn en ny rådmann i innspurten av gjennomføringsfasen av sammenslåingsprosessen.

Denne lojalitetsbonusen falt ikke i god jord i Trondheim, hverken blant politikerne eller administrasjonen i Trondheim slik en av prosjektkoordinatorene uttrykker:

Det var sånn, wow det har vi jo aldri sett før det var jo helt sånn uten betingelser. Det gjorde det slik at det ble litt sånn sur stemning, faen hva er det de driver med her liksom. Det var gjort i et formannskapsmøte, og formannskap har egentlig ikke lov til å gjøre sånne ting uten at det settes som kommunestyre da. (PKB)

For Trondheim opplevdes denne pengebruken som unødvendig, men fra Klæbu sin side mente man at dette var helt nødvendig å gjøre da de hadde planer om investeringer i kommunen i forkant av sammenslåingsdatoen. Hvis rådmannen i Klæbu hadde forlatt kommunen før selve kommunesammenslåingen, så Klæbu det som sannsynlig at Finansdirektøren fra Trondheim ville blitt konstituert som midlertidig rådmann i Klæbu: «Finansdirektøren i Trondheim hadde jo vært rådmann i Klæbu, så han ville jo blitt konstituert. Han ville jo skrudd igjen pengene.» (PLK).

I det siste året av gjennomføringsfasen ble det gjort flere vedtak om investeringer i Klæbu. Kommunen vedtok bygging av en skatepark til 7-8 millioner kroner i juni 2019 som skulle stå klar til desember samme år (McLarney, 2019) Politisk leder i Klæbu forsvaret disse investeringene med at de prioriterte å bygge noe kommunen ikke hadde tatt seg råd til tidligere: «Vi hadde et utrolig driftsresultat, 23 millioner mindre enn budsjettet fordi nøkkelfolk dro, og vi fikk mindre lønnskostnader.» Disse investeringene var også noe administrasjonen i Trondheim gjorde seg bemerket, men samtidig mente de i at det ikke var store beløp i forhold til Trondheims budsjetter:

Jeg vil ikke tro at det dreier seg om de helt store beløpene sammenlignet med det som jeg vet en del andre kommuner har hatt. Det som har vært bygd har vært avklart på forhånd. [...] Jeg har ikke inntrykk av at det var noe sånn lurerier eller noe i stor grad. (PKB)

Til tross for at dette var penger som Klæbu potensielt kunne tatt med seg inn i den nye kommunen, forsto Trondheim hvor viktig disse investeringene var for Klæbu. Dette handlet om at nye Trondheim har flere bydeler, og at den nye kommunen ikke nødvendigvis ville prioritert slike investeringer i Klæbu som en bydel i den nye kommunen.

Kommunesammenslåingen har blant annet vært en tidkrevende prosess som har bragt med seg utfordringer, men politisk leder i Klæbu uttrykker at hun likevel er fornøyd med prosessen. Hennes motivasjon for å slå sammen kommunene har vært at dette er en sammenslåing som har vært nødvendig for fremtiden til Klæbu: «I det store og det hele så er det her riktig for innbyggerne i Klæbu, det er jo det som har vært viktig for meg, hva er det beste for dem.» (PLK). Selv om det har vært utfordringer på politisk-administrativt nivå uttrykker politisk leder i Klæbu at hun hadde gjort det igjen.

Prosjektleder beskriver at Klæbu tidlig i prosessen fryktet å bli overkjørt av Trondheim, og at prosessen ville bli behandlet som en innlemming der Klæbu ville blitt «spist» av Trondheim. Han oppsummerer sammenslåingsprosessen slik:

Dette her var en [sammenslåings]prosess som lå an til å bli en prosess uten krusninger på overflaten. Helt til at nominasjonsprosessen og ledelsen i den nye kommunen skulle etableres både politisk og administrativt, da klusset det seg ordentlig til. Og det klusset seg ordentlig til på formalitetene. Altså, Trondheim hadde da en tilnærming til prosessen der: «Vi er størst, derav best» i alle roller og funksjoner. (PL)

Det prosjektlederen mener var åpenbart den negative faktoren til hele sammenslåingsprosessen var den store asymmetrien i størrelse mellom kommunene. Han mener mange i Klæbu opplevde det som «en arroganse at man ikke tok på alvor at det var en reell kommunesammenslåing, men mer en innfasing av en bydel.» (PL).

4.2.3 Styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen på politisk-administrativt nivå

Formelle styringsmekanismer

For å koordinere kommunesammenslåingen hadde Fellesnemnda månedlige møter mellom 2017-2019 (Klæbu kommune, u.åb). Disse møtene varierte med å bli gjennomført på rådhuset

i Klæbu eller rådhuset i Trondheim. Det var også knyttet mange forberedende møter til disse møtene som politisk leder i Klæbu viser til:

Først kom papirene på en torsdag, så måtte jeg ha møte med [mitt politiske parti] i Klæbu på søndag ettermiddag, så hadde jeg møte med politikerne i Klæbu på posisjonssiden litt senere på søndag også hadde jeg møte med [mitt politiske parti] i Trondheim mandag morgen klokka ni. [...] Sånn før Fellesnemnda hadde jeg 5-6 gruppemøter om akkurat det samme. (PLK)

På grunn av Fellesnemndas ansvarsrolle i kommunesammenslåingsprosessen, uttrykker politisk leder i Klæbu hvorfor det var viktig å gjennomføre alle disse møtene. Det var mye informasjon som måtte innhentes og diskuteres før man kunne fatte de endelige vedtakene for den nye kommunen. Og hun ønsket i den forbindelse at Klæbus representanter skulle stille forberedt.

Det har også vært utformet flere styringsdokumenter i forbindelse med kommunesammenslåingen. Informantene opplever at det viktigste dokumentet var Intensjonsavtalen som ble undertegnet av de to kommunene i 2016. Hensikten med Intensjonsavtalen var at den «avklarer grunnlaget for en sammenslåing av kommunene.» (Trondheim kommune, 2016c). Avtalen inneholdt enighet i begge kommunene om kommunenavn, symboler, prinsipper for sammenslåingsprosessen, mål for den nye kommunen, politisk organisering, lokalisering og utvikling av tjenestetilbudet, prinsipper for samfunnsutvikling, investeringsbehov for tjenester og infrastruktur, økonomiforvaltning samt kommunen som organisasjon.

I Intensjonsavtalen kommer det frem at kommunene var enige om at det er kommunenavnet Trondheim som skulle være det nye kommunenavnet, og at Trondheims kommunevåpen ble den nye kommunens kommunevåpen (Trondheim kommune, 2016c). Prosjektkoordinator A beskriver det med at: «Vi slapp å krangle om navn og kommunesenter og kommunevåpen som alle andre krangla om. Vi begynte innledningsvis med en veldig stor raushet med dette helse- og velferdssenteret som bygges i Klæbu.» Som det fremkom av Intensjonsavtalen var det et ønske om at samarbeidet om kommunesammenslåingen skulle «preges av likeverdighet, raushet og forståelse for hverandres ståsted.» (Trondheim kommune, 2016c). Det overordnede målet for den nye kommunen var at: «kommunen skal gi innbyggerne gode og likeverdige tjenester der de bor, og ha en effektiv tjenesteproduksjon hvor stordriftsfordelene skal benyttes

til å gi bedre tjenester for innbyggerne.» (Trondheim kommune, 2016c). Det var enighet om særskilte felles satsinger som «opprustning av Fv.704, nytt avløps- og reservevann prosjekt for den nye kommunen i Klæbu, etablering av turstitrásé langs hele Nidelven og skiløype fra Tiller til Vassfjellet.» (Trondheim kommune, 2016c). Prosjektkoordinatør A forklarer disse investeringene med at: «Det var ikke en type forhandling bak det, eller noe kompensasjon, det var en raushet.».

Politisk leder i Klæbu erfarte at Intensjonsavtalen har vært god og nødvendig for selve sammenslåingsprosessen: «Og da har vi en intensjonsavtale som er veldig bra. Den er bedre enn det man egentlig var klar over der og da.» (PLK). Dette begrunner hun blant annet med at man i Intensjonsavtalen hadde avtalt at det ikke skulle være med noen disposisjonsfond fra Klæbu inn i den nye kommunen. Klæbu sto derfor fritt til å benytte seg av eventuelle frie midler de hadde tilgjengelig de siste årene før sammenslåingen.

Intensjonsavtalen ble videre grunnlaget for utarbeidelsen av en rekke styringsdokumenter hvis hensikt var å styre prosjektet mot sammenslåing. Disse dokumentene var Omstillingsavtalen (Trondheim kommune, 2017a), Prosjektplanen (Prosjektplanen, 2018) og Kommunikasjonsplanen (Trondheim kommune, 2017b). Prosjektledelsen og all aktivitet i organisasjonene skulle være i tråd med disse dokumentene.

Det første dokumentet som ble utarbeidet i gjennomføringsfasen etter Intensjonsavtalen var Omstillingsavtalen. Denne avtalen omhandlet arbeidsgiver- og arbeidstakerperspektivet som kommunene har. Hensikten med avtalen var at «Avtalen skal sikre en ryddig og forutsigbar prosess og skape en felles plattform og spilleregler for organisasjonsendring. Prosessen må legge til rette for god representasjon og informasjonsflyt mellom alle parter på alle nivå.» (Trondheim kommune, 2017a).

I Omstillingsavtalen vises det til at involveringen av tillitsvalgte var viktig for at ansatte skulle involveres der prosessene hvor forskjeller mellom ny og gammel kommune er størst, og hvor endringene for den enkelte ansatte opplevdes som stor. Som det fremkommer av Omstillingsavtalen og Intensjonsavtalen var det viktig at «Ingen medarbeidere vil motta oppsigelse som følge av at de to kommunene slår seg sammen.» (Trondheim kommune, 2017a; Trondheim kommune, 2016c).

Et annet styringsdokument som ble utarbeidet i gjennomføringsfasen var Prosjektplanen (Prosjektplanen, 2018). Prosjektplanen var den overordnede planen for sammenslåingen med et tidsperspektiv fra 2018-2020. Planen skulle blant annet bidra til å:

Gjennomføre en sammenslåingsprosess som ivaretar Intensjons- og Omstillingsavtalens mål og prinsipper, og som er i tråd med Fellesnemndas beslutninger. Bidra til gode beslutningsgrunnlag for administrative avgjørelser om den nye kommunen. Legge opp til prosesser som ivaretar ansatte i begge kommuner i integrasjonsprosessen på en god måte, og som er i tråd med lov og avtaleverk. (Prosjektplanen, 2018)

Det kommer frem av Prosjektplanen (2018) for kommunesammenslåingen at det var viktig at det var en felles forståelse mellom kommunestyrene og Fellesnemnda om beslutninger og avgjørelser. Fellesnemnda disponerte statens økonomiske tilskudd for kommunesammenslåingsprosessen og hadde dermed mandat til å vedta budsjettet for prosjektet. En av Fellesnemndas viktigste oppgaver var også at nemnda ved sin myndighet skulle ansette den nye administrative lederen for den nye kommunen, altså rådmannen.

Uformelle styringsmekanismer

På det politiske og administrative nivået beskrives det et godt samarbeid mellom kommunene, noe som forklares med at begge de politiske lederne hadde god kjennskap til hverandre fra før sammenslåingsprosessen. Politisk leder i Klæbu forklarer at hun og politisk leder i Trondheim begge tilhører samme politiske parti og er partisøstre, som har gjort at samarbeidet i Fellesnemnda som fortrinnsvis nestleder og leder har fungert bra:

Jeg har et veldig godt forhold til [navngitt person]. Hvis det hadde vært en [ordfører fra et annet parti], det hadde vært mye mer krevende, for da ville jeg ikke hatt den åpenheten. For hvis jeg gikk til [navngitt person] med noe, og hun sa “men det ordner vi”, så er det mye mer sann trygghet med det. Også er man enige om hva man er uenige om, så tar man det derifra. [...] Men hvis jeg skulle ikke ha hatt den tryggheten så tror jeg at jeg vill vært mye mer reservert. (PLK)

De politiske lederne fra begge kommunene har hatt en tett relasjon i forkant av kommunesammenslåingsprosessen. Det at de begge tilhørte samme politiske parti erfarer

politisk leder i Klæbu at også har gjort at de ser likt på flere saker og hun mener at de derfor klarte å skape produktive diskusjoner.

Videre forklarer politisk leder at man i politikken anvender et litt annet språk enn det man ellers er vant med når det kommer til diskusjoner. Dette var noe vi selv fikk erfare da vi var observatører på siste møte i Fellesnemnda. Medlemmene fra både Klæbu og Trondheim var friske i språket og diskusjonene bar preg av sterke meninger. I likhet med vår observasjon, sier hun at det til tider kunne bli høy temperaturer i møtene til Fellesnemnda, men at man som politiker ikke på noen måte tar det personlig. Dette forklares som at det er slik det er i politisk diskusjon: «ja, men det er nå på en måte i rollen vår da, så man hilser og prater med alle etterpå.» (PLK). Videre forklarer hun hvorfor det har vært viktig for henne å ta på seg den noe masete rollen i diskusjonene:

Jeg som eneste heltidspolitiker fra den minste kommunen, jeg må jo ta de kampene. Og jeg må skrive forslagene, så jeg blir litt den som er sur eller masete eller noe sånt. Men hvis ikke jeg skal ta den rollen på vegne av innbyggerne, hvem skal ta den da? Også må jeg heller dra den litt langt da også får du halvparten, i stede for at du er defensiv.
(PLK)

Ved å til tider opptre «masete» i Fellesnemndas møter, mener hun at de på best mulig måte har klart å ivareta Klæbus interesser. Det understrekes hvordan man i en slik prosess ikke får det man vil ha hvis man ikke krangler seg frem til et ja. Hun mener likevel at til tross for slik opphetet debatt, at de politiske lederne fra begge kommunene hadde et godt samarbeid.

For begge kommunene på det politisk-administrative nivået har tillit spilt en stor rolle for kommunesammenslåingen. Prosjektleder erfarer at det i alle nivåer i kommunesammenslåingen har vært tillit før sammenslåingen og gjennom hele prosessen:

Jeg føler det har vært en god tillit både administrativt og politisk fra desember 2015, frem til endelig kommunesammenslåingsvedtak og gjennom prosessen. Basert på gjensidig respekt og tillit, basert på erfaringer og samarbeider som har vært utviklet over tid på funksjoner som det var naturlig at alle i Trondheimsregionen samarbeidet om legevakt, krisesenter og sånne funksjoner som det. (PL)

Prosjektleder trekker frem viktigheten av tillit i relasjonen mellom Klæbu og Trondheim, samt at det tidligere interkommunale samarbeidet har gjort at kommunene hadde en etablert relasjon før kommunesammenslåingen.

4.3 Delprosjekter i kommunesammenslåingen

Prosjektleder beskriver at han hadde ansvaret for at kommunesammenslåingen ble gjennomført på de ulike tjenesteområdene i de to kommunene. Dette løste prosjektleder ved at tjenesteområdene ble delt inn i delprosjekter under prosjektledelsen der ansvaret for gjennomføring ble delegert ned til enhetsledere: «Det vi valgte å gjøre var jo å delegere ned til virksomhetsområdene, ansvaret for gjennomføringsprosessen med veiledning fra prosjektet, og det gikk veldig godt.» (PL). På denne måten opplevde prosjektleder at de ansatte også i større grad fikk medvirkning i prosessen og var et vellykket grep for å komme i mål med kommunesammenslåingen

Delprosjektene gjenspeilte organisasjonskartet i gamle Trondheim kommune. Delprosjektene var Rådmann, Finans, Organisasjon og IKT, Oppvekst og utdanning, Kultur og næring, Helse og velferd og Byutvikling (Trondheim kommune, u.åa; Prosjektplanen, 2018). De ulike delprosjektene fikk i stor grad ansvaret for å løse sammenslåingen, og arbeidet ble koordinert mellom kommunene. Det var Trondheim som skulle bruke overvekt av ressurser på arbeidet med å koordinere sammenslåingen:

Delprosjektene står fritt til å organisere rådgivende arbeidsgrupper der det ansees som nødvendig. Som hovedregel skal nødvendig arbeidskapasitet frigjøres i Trondheim kommunes organisasjon. Delprosjektene skal involvere ledere og medarbeidere i begge kommuner i sitt arbeid på en hensiktsmessig måte. (Prosjektplanen, 2018)

Prosjektplanen har med sitt innhold lagt gode retningslinjer for ansvarsfordeling av oppgaveløsning i sammenslåingsprosessen, men også fremdrift. Informantene på delprosjektnivå beskriver denne inndelingen som svært hensiktsmessig for gjennomføringen av kommunesammenslåingen.

4.3.1 Delprosjekt Helse og velferd

Delprosjekt Helse og velferd var lik organiseringen til Trondheim. Dette tjenesteområdet i Trondheim besto blant annet av: botilbud og avlastning, ergoterapitjeneste, fysioterapi, legetjenester og smittevernarbeid, psykisk helse og rus, helse og velferds kontor, helse og velferdssenter, helsehus og helsevakta (Trondheim kommune, 2019d). Tjenesteområdet i Klæbu var underlagt kommunalsjef for helse og velferd og var også organisert i færre og mindre enheter (Klæbu kommune, u.åa). Det var i all hovedsak staben under kommunalsjefen som skulle innplasseres og samlokaliseres i Trondheim. De stedbundne tjenestene som sykehjemmet skulle ikke flyttes, og ansatte her ville ikke få et nytt arbeidssted.

Tjenesteområdene i Delprosjekt Helse og velferd var blant de områdene hvor Klæbu og Trondheim tidligere hadde samarbeidet om en rekke kommunale tjenester over flere år. I flere av disse interkommunale samarbeidene var Trondheim vertskommune for tjenesteleveranse. Noen eksempler på disse vertskommunesamarbeidene var Kommunal legevakt, Krisesenter for kvinner, barn og menn, Kommunal akutt døgnenhet (KAD) og Felles alarmsentral trygghetsalarm (Klæbu kommune, 2015). Dette innebar at Trondheim leverte disse tjenestene for de andre kommunene i det interkommunale samarbeidet og dermed styrte samarbeidet i stor grad. Kommunene har også hatt et utbredt samarbeid i forbindelse med Samhandlingsreformen.

Opplevde utfordringer i sammenslåingsprosessen i Delprosjekt Helse og velferd

Innenfor delprosjektet uttrykkes det opplevde utfordringer rundt manglende engasjement fra Trondheim når det kommer til de praktiske oppgavene rundt kommunesammenslåingen. Tidlig i prosessen begynte Klæbu med koordinering og kartlegging av tjenester slik at de skulle være klare og forberedt da de skulle innlede dialogen med Trondheim. Så fort vedtaket om kommunesammenslåing sto klart, var Klæbu i gang med dette arbeidet. Kommunalsjef i Klæbu beskriver at de var tidlig ute, men at de ikke merket det samme engasjementet fra Trondheim sin side:

Klæbu var veldig ivrige etter å komme i gang. Da starte vi interne prosesser og da var det enda to år til vi skulle slå oss sammen. Men der merka vi faktisk at Trondheim ikke var like på. De tenkte at det er for tidlig å starte prosessene. Men vi hadde likevel på et overordnet nivå, så begynte vi å kartlegge tjenesteområdene for å se litt sånn [...] Også

skjønte vi jo at Trondheim kommune ikke var like engasjert i kommunesammenslåingen fordi for dem så betydde det jo så lite. (KKH)

Det innebar at Klæbu opplevde at de gikk inn i gjennomføringsfasen med en større iver enn Trondheim. For ansatte innebar arbeidet med kommunesammenslåingen merarbeid, men ingen resultater. Dett beskrives som utfordrende for Klæbu fordi de ikke kom lengre i planleggingen uten Trondheim: «Det ble et vakuum på et år. Hvor vi bare satt og ventet. Hvor jeg bare la alt til side, nå bare venter vi. Det var litt dumt.» (KKH). Videre førte dette til at Klæbu fikk det travelt med å komme i mål med sine arbeidsoppgaver i forbindelse med kommunesammenslåingen: «Akkurat det her var veldig krevende i desember for å si det sånn. Spesielt for oss som satt i administrasjonen. Når jeg ser tilbake i etterkant så tror jeg nok at vi skulle pressa mer for å få klargjort ting enda tidligere. Det ble for travelt de siste månedene.» (KKH).

Noe Klæbu har savnet fra Trondheim sin side, er forståelsen for at en slik prosess er vanskeligere for en liten kommune enn for en stor kommune. Siden mye av arbeidsmengden ble lagt på slutten av prosessen, hadde Klæbu innenfor delprosjektene knapt med ressurser tilgjengelig for å gjennomføre sine arbeidsoppgaver: «Trondheim er så stor at man har ressurser og da tenker man ikke på at Klæbu ikke har like mye ressurser. Selv om vi har fått hjelp, det ikke noe med det, men det har gjort at det, ja... det ble krevende.» (KKH).

Etterhvert som man kom lengre inn i sammenslåingsprosessen merket selv kommunalsjef i Klæbu, i tillegg til andre ansatte innenfor området, at det bygget seg opp en urolighet rundt deres fremtid i den nye kommunen: «Jeg hadde blant annet en ansatt som var veldig usikker på om hun ville være med over i Trondheim, for hun syntes det var alt for stort, hun har jobbet i en liten kommune hele tiden, og så ikke for seg at dette skulle bli bra.» (KKH). Dette mener prosjektleder kan henge sammen med det at man på politisk-administrativt nivå så at man ikke var enige om innplassering av ledere. Flere ansatte i kommunen opplevde å bli usikre da de så at rådmannen i Klæbu ikke ble ivaretatt. Han viser videre til at den usikkerheten blant de ansatte kan handle om at toppledelsen ikke fikk stillinger og dermed sendte dette signaler om at ansatte i Klæbu ikke var like kvalifiserte.

Kommunalsjef i Trondheim beskriver at det har vært tillit mellom fagfolkene på tjenesteområdet og at denne har vært viktig for samarbeidet i gjennomføringsfasen. Hun sitter

igjen med erfaringen om at det viktigste for Trondheim har vært å fullføre delprosjektet og at de dermed ikke har blitt påvirket av det som har skjedd andre steder i organisasjonen: «Vi fagfolket oss imellom opplevde ikke den samme usikkerheten og utryggheten. Altså mangel på tillit, vi gjorde ikke det altså. Det var mer på det politiske.» (KTH). De ansatte i Trondheim uttrykker dermed at de ikke har latt seg påvirke av uroen på politisk nivå i like stor grad som de ansatte i Klæbu.

I den siste tiden før kommunesammenslåingen merket også kommunalsjef i Klæbu at flere nøkkelpersoner sluttet eller hadde tidlig overgang til nye Trondheim. Hun viser til at det derfor ble en større arbeidsmengde på de administrative ansatte som ble igjen: «Vi mistet flere sentrale på det området som gjorde at det ble mer belastning på helse.» (KKH). Dette opplevdes som utfordrende for gjennomføringen av sammenslåingsprosessen. Det ville ikke være enkelt å rekruttere og ansette nye i disse stillingene når kommunen skulle legges ned, og en innplassering for denne stillingen i den nye kommunen var usikker.

Selv om det på flere enheter i helsesektoren har vært interkommunalt samarbeid, opplevde ledelsen i Trondheim at man på ansattnivå var noe mer skeptisk til fagkunnskapen og tjenestene til Klæbu:

Det ble spurt fra mine ansatte da, om hva slags typer tjenester de yter i hjemmetjenesten i Klæbu. Også viser det seg at de har jo like omfattende fagprosedyre og tjenester som da er mer krevende der, så det var ikke noen forskjeller. Og det syntes jeg var så artig at de fikk, også, en erfaring med. At det kanskje er større utfordringer for fagfolket i Klæbu som da ofte har færre å støtte seg på, som da er nødt til å være kompetent på mange områder. Blant annet det å dra frem det om at vi må være nysgjerrig vi fra gamle Trondheim. For de har ikke utskrivningsklare pasienter, hva er det de gjør der? (KTH)

Fordi det interkommunale samarbeidet innenfor Helse og velferd i stor grad har omfattet samarbeid blant kommunalsjefer og enhetsledere, erfarer de at de ansatte andre steder i kommunene ikke har blitt like godt kjent med hverandre. Derfor var det viktig for enhetslederne i Trondheim å videreformidle hvilken kunnskap de ansatte i Klæbu hadde. Kommunalsjef i Trondheim viser videre til at de derfor har brukt en del ressurser på slik informasjonsflyt til de ansatte. Trondheim inviterte derfor Klæbus ansatte til å delta på fagdager i det siste året av gjennomføringsfasen slik at de ansatte kunne bli kjent og utveksle erfaringer og kunnskap.

Kommunalsjef i Klæbu uttrykker at hennes ansatte satte stor pris på muligheten til å delta på disse fagdagene, da det ga anledning for læring og å bli kjent med Trondheim.

Styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen for Delprosjekt Helse og velferd

På delprosjekt Helse og velferd har det vært mye møtevirksomhet for å koordinere sammenslåingen. Delprosjektet hadde månedlige møter med felles tillitsvalgte, men de varierte med hvor mange møter de hadde ellers. «Det var litt ulikt fra tjenesteområde til tjenesteområde. Jeg og han som er kommunalsjef for NAV og helse, rus også videre, han var kontaktpersonen fra Trondheim sin side også var jeg fra Klæbu. Så vi snakket jo sammen nesten ukentlig.» (KKH). Hun viser videre til at det gjennom hele prosessen har vært mye arbeid og mange oppgaver som måtte koordineres innad i kommunene, men også mellom kommunene. Kommunalsjefen i Klæbu erfarte at det var viktig at kontaktpersonene hadde hyppige samtaler og sørget for at de holdt seg oppdaterte, noe som var viktig for koordineringen av kommunesammenslåingen på delprosjektet.

Intensjonsavtalen blir av informantene på delprosjektet beskrevet som en viktig komponent i sammenslåingsprosessen, der den har vært styrende for hvordan man skulle gå frem: «Ja, vi hadde jo Intensjonsavtalen, den ble skrevet under før vedtaket og den var veldig god. Den la ganske mye føringer for hvordan den prosessen skulle være, den ble trukket frem i hele prosessen frem til vi slo oss sammen.» (KKH). En del av Prosjektplanen og Intensjonsavtalen var at tjenesteområdene i Klæbu skulle inn i organisasjonen i Trondheim og ansatte skulle innplasseres, og dermed skulle arbeidsplassen for mange ansatte samlokaliseres til Trondheim. Stedbundne tjenester skulle forbli der de var i Klæbu, dette var spesielt aktuelt for flere områder innenfor delprosjektet som skoler, barnehager og sykehjem. Fristen som Prosjektplanen viser til er at dette skulle være både drøftet, avklart og besluttet innen 1. november 2018. For Delprosjekt Helse og velferd beskrives dette som en overkommelig frist, og som kommunalsjef i Klæbu forklarer, ble noen av tjenestene allerede før 01.01.2020 overført til Trondheim: «PPT, barnevern, helsestasjon og skolehelsetjenesten ble tidlig overført. Og det samme gjaldt også NAV.» (KKH). Ved å gjennomføre denne tidlige overføringen av tjenestene erfarte de å få testet hvordan det ville være å overføre resten av tjenestene over til nye Trondheim.

Det påpekes av kommunalsjef i Klæbu at de i flere tilfeller har benyttet seg av veiledere fra blant annet KS, for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Hun opplever at veilederne ikke var særlig detaljerte, men at den fortsatt var til stor hjelp med tanke på *hva* som måtte

gjøres: «De har vi fulgt en god del av. Blant annet det med å starte tidlig med kartleggingssamtaler med ansatte. Også kartlegge organisering for å se på hvordan man kan forme den fremtidige kommuneorganisasjonen.» (KKH). Hun opplevde at de kunne benytte seg av disse veilederne slik det passet seg for dem.

Kommunalsjefen i Klæbu beskriver et særdeles godt samarbeid mellom partene som var involvert i prosjektet. Dette forklares med at man helt siden 2012 har hatt et godt samarbeid på grunn av Samhandlingsreformen:

Jeg tror jo det at vi har hatt denne Samhandlingsreformen og de arbeidsgruppene som ble nedsatt i 2012, gjorde jo at vi hadde jo på hvertfall på kommunalsjefnivå så hadde vi god dialog. Og jeg opplevde også at en del av mine enhetsansatte hadde god dialog med enhetsledere her i Trondheim i forkant og det var også fordi man har hatt en god del samarbeid og prosjekter på tvers fra før også. (KKH)

Hun viser til at kommunene gjennom samarbeidet med Samhandlingsreformen fikk god erfaring med det å samarbeide og fikk god forståelse for samarbeidets dynamikk. Dette var en erfaring de i stor grad tok med seg inn kommunesammenslåingsprosessen. Den samme erfaringen beskrives også fra Trondheim sin side innenfor delprosjektet:

Det her med Samhandlingsreformen, så vi har hatt interkommunalt samarbeid med Klæbu i mange år, helt siden 2012. Jeg kjente jo godt til Klæbu og tjenestene der og vi har vært samkjørte lenge. Vi har masse faglig samarbeid sammen med de og vi har jo vært vertskommune for krisesenter, legevakta, øyeblikkelig hjelp og masse på helsesiden. [...] Samhandlingsreformen har jo gjort at vi var veldig godt trent, og rådmann i Klæbu satt jo i styringsgruppa for Samhandlingsreformen i det interkommunale samarbeidet vi 5 kommunene hadde. Sånn at ja. Jeg kjente jo godt til rådmannen også. (KTH)

Informanten beskriver hvordan samarbeidet med Samhandlingsreformen har gjort at kommunene kjente fagkollegene i nabokommunen godt. I tillegg til en del problemstillingene knyttet til samarbeid om en omfattende prosess innenfor delprosjektet som dukket opp gjennom kommunesammenslåingen. På denne måten opplevde kommunalsjefene at det var lite som var ukjent i relasjonen mellom kommunene.

Informantene fra Delprosjekt Helse og velferd beskriver hvordan det interkommunale samarbeidet i forbindelse med Samhandlingsreformen har lagt et grunnlag for tillit mellom kommunene. Kommunalsjef i Trondheim beskriver det slik:

Det var ikke alltid at, nå tenker jeg i forhold til Samhandlingsreformen, og den her måten vi samarbeidet på, de 5 kommunene, så gikk det på omgang 1 år i gangen, hvem som hadde lederansvaret, både på styringsgruppa og arbeidsgruppa som besto av våre kommunalsjefer i hver av de 5 kommunene. Og det å bevege seg rundt og faktisk bli nødt til å lære av hverandre, det er sånne ting som gjorde at vi fikk tillit til hverandre.
(KTH)

Erfaringene som begge kommunalsjefene i sine respektive kommuner trekker frem belyser at samarbeidet i forbindelse med Samhandlingsreformen har vært en god forutsetning for samarbeidet i forbindelse med kommunesammenslåingen. Informantene beskriver at de har fått kjennskap til hverandres fagkunnskap, og at de har fått gode erfaringer med det å samarbeide om omfattende tjenester.

4.3.2 Delprosjekt Byutvikling

Delprosjekt Byutvikling speilte tjenesteområdet i Byutvikling i nye Trondheim og besto av enhetene: Byggesakskontoret, Byplankontoret, Eierskapsenheten, Kart- og oppmålingskontoret, Kommunalteknikk, Miljøenheten, Miljøpakken, Trondheim bydrift, Trondheim eiendom (Trondheim kommune, 2019f). På disse enhetene skulle ansatte fra Klæbu innplasseres inn i lokalene i Trondheim. Klæbus tjenesteområde for de samme oppgavene var underlagt kommunalsjef for plan, eiendom og kommunalteknikk og organisering besto av færre enheter og færre ansatte. (Klæbu kommune, u.åa). Innenfor Delprosjekt Byutvikling blir det ikke beskrevet betydelig tidligere interkommunalt samarbeid mellom kommunene.

Opplevde utfordringer i sammenslåingsprosessen for Delprosjekt Byutvikling

Som det trekkes frem av prosjektleder, opplevdes veilederne fra blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet som mangelfulle for å gi kommunene veiledning i sammenslåingsprosessen. Dette var også merkbart i delprosjektet, der de ved å se til tidligere sammenslåinger fikk inntrykk av at heller ikke disse kommunene hadde fått god hjelp:

Men når det begynte å komme litt utpå så savnet vi styring fra departementet også videre for at det manglet rett og slett. De klarte ikke å gi oss noen gode svar. Og det man opplevde, kanskje de som hadde gått foran oss i prosessen med andre kommuner, så satt vi igjen med den oppfatningen at de hadde bare gjort det de trodde ville fungere. (KKB)

Hun beskriver en situasjon der to kommuner uten kompetanse rundt kommunesammenslåinger, måtte finne ut av flere ting selv. Dette mener hun skapte en usikkerhet i Klæbu, da kommunene ikke turte å ta tøffe avgjørelser basert på «magefølelsen» der veiledningen ikke var tilstrekkelige.

Kommunesammenslåingsprosessen beskrives av informantene fra begge kommunene innenfor delprosjektet som en god prosess der kommunene har fått til et godt samarbeid: «For å si det sånn, jeg synes prosessen var ganske grei. Altså jeg synes at det stort sett var en fin prosess når jeg ser tilbake på det at det ikke ble så arbeidskrevende når jeg sammenligner med mange andre prosesser.» (KKB). «Jeg opplever det sånn at det har gått helt smertefritt [...] vi hadde en forestilling om at det skulle bli vanskeligere.» (ATB). Likevel uttrykker informanten fra Klæbu at det også har oppstått utfordringer i løpet av prosessen som er knyttet til det som omtales som bråket rundt innplassering i sentrale lederstillinger i den nye kommunen. Det oppleves av kommunalsjef i Klæbu som foruroligende at Klæbu så det nødvendig å engasjere egen advokat for å bistå kommunen:

Også begynte man jo å se at man ikke stolte på hverandre fordi at Klæbu faktisk gikk til det skrittet å leie inn en egen advokat som hadde et helt annet standpunkt enn det Trondheim kommune sine jurister hadde kommet frem til. [...] Så klart det slet jo på og det skapte jo denne her usikkerheten, og denne usikkerheten at man snakker om den istedenfor å prøve å få en fremdrift, man kan jo bli veldig urolig da. Og vi spurte jo oss da hva i all verden er galt med han [rådmannen], for vi begynte å fatte etter hvert er det han det er noe galt med siden de ikke er i stand til å gi han et anstendig tilbud i form av en stilling? Så det ble slitsomt. (KKB)

Dette grepet Klæbu foretok i denne saken forklarer kommunalsjef i Klæbu at skapte usikkerhet også blant hennes ansatte, og innebar at hun måtte bruke mye tid og ressurser på å berolige sine

ansatte: «Vi brukte veldig mye tid på å roe dem ned, vi prøvde så godt vi kunne å fjerne usikkerheten, så for vår del så satte vi igang en usikkerhets- og sårbarhetsanalyse.» (KKB). Det beskrives hvordan denne bruken av ressurser var svært hensiktsmessig, og at hun erfarte at de ansatte ble mer beroliget etterhvert. I denne prosessen trakk hun ofte frem både Intensjonsavtalen og Omstillingsavtalen for å berolige sine ansatte.

I likhet med Delprosjekt Helse og velferd, oppfattet kommunalsjef i Klæbu at hennes ansatte fikk inntrykk av at Trondheim viste mangel på engasjement i gjennomføringsfasen av kommunesammenslåingen. Dette var i sammenheng med at Trondheim ikke var like raske til å komme igang med kommunesammenslåingsprosessen. Kommunalsjef i Klæbu viser til at:

Altså Trondheim kommune var senere med å komme i gang enn Klæbu. [...] Ansatte blir engasjerte i prosessen og får beskjed om å levere på frister, så skjer det ingenting etterpå. Da skaper det frustrasjon, og vi kjente litt på den. [...] Og det skapte jo litt frustrasjon at vi var helt på stell, mens de ennå ikke hadde startet. (KKB)

Det beskrives dermed en frustrasjon fra Klæbus side på delprosjektet i forbindelse med at Klæbu ikke hadde progresjon i sammenslåingsprosessen. Denne frustrasjonen handlet om at ansatte i Klæbu til stadighet måtte stoppe opp for å vente på at Trondheim skulle komme like langt. Hun viser videre til at dette skapte en utfordring i Klæbu ved at de hadde knapt med ressurser mot slutten av gjennomføringsfasen, da mye arbeid ble utsatt til slutten av kommunesammenslåingsprosessen:

Forventningene var nok større i forhold til målet, og hva man ville få ut av det etterpå. Selve prosessen så så jeg vel for meg at det, jeg visste jo at Trondheim kommune var kjempestor og tenkte at de hadde så mye ressurser tilgjengelig. Og det var veldig lett for Trondheim kommune å omdisponere midler eller ressurser hvis det var behov for det sånn på personsiden, i motsetning til Klæbu som hadde veldig få å støtte seg til. (KKB)

Klæbu hadde store forventninger til at Trondheim også skulle engasjere seg i sammenslåingen, og det opplevdes dermed litt negativt at Trondheim ikke var like entusiastisk. Det at Klæbu i det siste året av gjennomføringsfasen på delprosjektet måtte presse sine ressurser gjorde at det ble for mye å gjøre, og de følte at Trondheim med sine ressurser ikke tok hensyn i like stor grad

som de hadde forventet. Kommunalsjefen trekker også frem hvordan midler fra staten i denne sammenslåingsprosessen ble brukt på synlige tiltak som fylkesvei, tursti og helse- og velferdssenter. Her savnet hun at man heller prioriterte midlene for å skape en god sammenslåingsprosess, slik man ser i andre kommunesammenslåinger.

Innenfor Delprosjekt Byutvikling har ikke kommunene tidligere hatt interkommunalt samarbeid i noen betydelig grad, men samarbeidet om kommunesammenslåingen beskrives fortsatt som velfungerende. Avdelingsleder på enhetsnivå i Trondheim beskriver hvordan hun hadde kjennskap til flere ansatte i Klæbu gjennom andre nettverk og samarbeid fra tidligere arbeidsforhold i andre kommuner. Avdelingsleder på enhetsnivå i Trondheim som tidligere har jobbet i en liten kommune beskriver derfor at hun kjenner godt til Klæbu og hvordan kommunen fungerte:

Jeg kjente Klæbu ganske godt fra før tilfeldigvis, både fra miljøverntiden da jeg jobbet i den lille kommunen, da kjente jeg både folka i Klæbu og forholdene i Klæbu til dels. Så har jeg jobba i Direktoratet for miljøforvaltning og da hadde jeg en del oppgaver i Klæbu. Så jeg starta jo ikke helt på null. (ATB)

Dette mener Avdelingsleder på enhetsnivå i Trondheim gjorde at hun fikk til et bra samarbeid med Klæbu, da hun hadde mulighet til å sette seg inn i Klæbus perspektiv med hensyn til arbeidsoppgavene og hvordan disse burde koordineres mellom kommunene i sammenslåingsprosessen.

Kommunalsjef i Klæbu mener også at samarbeidet har vært bra, men at hun savnet å ha kjent til samarbeidspartnerne i forkant av sammenslåingsprosessen:

Du møtte jo på helt nye folk som er litt, dette her med at når man først har et samarbeid så kjenner du folk og du tør å spørre om hjelp og du tør å gjøre deg litt sårbar og si at dette her har jeg faktisk ikke peiling på, gi meg noen tips. Også utvekslet man erfaringer, men det er ikke noen tvil om at jeg tror at hvis at vi hadde et bedre utgangspunkt, hadde vært med i noe interkommunalt samarbeid tidligere, så ville det kanskje gjort det lettere. (KKB)

Hun beskriver det som utfordrende å skulle starte opp samarbeidet med helt nye mennesker hun ikke kjente, og ikke turte å spørre om hjelp fordi det var ubehagelig å gjøre seg sårbar overfor den andre parten på denne måten. Dette gjorde at samarbeidet i begynnelsen gikk noe tregt, men hun uttrykker likevel at samarbeidet var bra når de først ble litt bedre kjent.

Usikkerheten ansatte i Trondheim hadde knyttet til den faglige kompetansen til ansatte i Klæbu, er også noe som har blitt trukket frem på Delprosjekt Byutvikling. Her beskriver avdelingsleder enhetsnivå i Trondheim hvordan man i Trondheim ikke hadde god nok kjennskap til Klæbu, fordi mange oppfattet Klæbu som et avsidesliggende område i periferien til Trondheim, og at Klæbu dermed ble gjenstand for litt humor:

Så kan du si at det har nok vært litt holdning fra byplankontoret, at det er litt sånn veldig langt på landet. Det er ganske mange her som ikke kjente Klæbu i det hele tatt. Og man tenkte på Klæbu som noe borte i skogen, noe der borte en plass. Hva driver de på med der liksom? Og kanskje ymta frempå om at. For eksempel at planfolkene ikke er fullt så kompetente som oss. Det har vært litt sånne spor av sånne holdninger ute og går, der man spøkte litt om Klæbu. (ATB)

Som resultat av dette måtte man på kontoret i Trondheim bruke mye ressurser på å gjøre de ansatte trygge på de ansatte fra Klæbu og deres faglige kompetanse. Fra Klæbu sin side blir det beskrevet hvordan det også var viktig for dem å bli kjent med de ansatte på kontoret i Trondheim, men at det i hovedsak var viktigst for de ansatte i Klæbu å bli kjent med den nye arbeidsplassen.

Styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen for Delprosjekt Byutvikling

For Delprosjekt Byutvikling var tilnærmingen til kommunesammenslåingen en langsom prosess for blant annet de to tjenesteenhetene Byplankontoret og Byggesakskontoret i Trondheim og Plan i Klæbu. For begge tjenesteenhetene startet de med å ha besøk til hverandre for å bli kjent, hvor dette innebar å sette seg inn i hverandres rutiner, og bli enige om hvordan ting skulle gjøres fremover. Avdelingsleder på enhetsnivå i Trondheim beskriver prosessen slik:

Vi starta ganske tidlig med faste møter. Vi har nå holdt på med det i ca et år. På plansiden så har vi gjort det sånn at vi starta litt sånn i det små med å besøke hverandre. At noen herifra dro til Klæbu og fortalte om våre rutiner på planbehandling og de fortalte hvordan de brukte å gjøre det. Siste kanskje halve året, siste semesteret av fjoråret så hadde vi tettere møter, hver tredje uke eller noe sånn. Annenhver gang i Klæbu og Trondheim der vi tok opp aktuelle spørsmål. Både om konkrete plansaker og måter å gjøre ting på. Så vi fikk fin oversikt over hva de har funnet på som er lurt som vi ikke har tenkt på og omvendt. (ATB)

Bildet av at Klæbu var et slikt avsidesliggende sted i periferien til Trondheim var for avdelingslederen i Trondheim viktig å erstatte ved at fagmiljøene måtte bli bedre kjent. Det var derfor viktig at de ansatte fikk et reelt bilde av kommunen som skulle bli en del av den nye kommunen. Det var fåtall ansatte fra Klæbu som skulle innplasseres inn i Byutvikling i Trondheim. Her skulle samtlige ansatte samlokaliseres til Trondheim som følge av at all drift på rådhuset skulle legges ned. For dette delprosjektet gikk innplasseringen og samlokaliseringen noe saktere, men her fikk de ansatte også anledning til å besøke lokalene i Trondheim samt fremme ønske om hvor de ønsket å sitte: «Det var jo en prosess som ble satt i gang med Trondheim kommune at de fikk ønske seg hvor de kunne tenke seg å jobbe.» (KKB).

Informantene opplever at kommunene har måttet bruke mye ressurser på å bli kjent med hverandre, da kommunene innenfor tjenesteområdene dekket av Delprosjekt Byutvikling ikke hadde hatt omfattende interkommunalt samarbeid i forkant av kommunesammenslåingen. Innledningsvis i gjennomføringsfasen hadde Trondheim tilbudt hjelp til Klæbu kommune, men opplevde at dette ikke ble tatt godt imot:

Vi foreslo at vi skulle, hvis Klæbu hadde behov for det, så kunne vi trå til med noe folk hvis de følte behov for det, og vi tenkte vel ikke på at det kan oppfattes som noe negativt eller påtrengende eller noe. Men i den fasen var det litt sånn, bittelitt ømme tær og at noen virka som om noen syntes det var påtrengende, også gjorde man liksom, gjennom å tilby hjelp, indirekte si at Klæbu ikke var i stand til å ordne opp i sine egne ting. Det var noen litt sånne smågreier. Men det gikk veldig fort over, ja. (ATB)

Det påpekes av avdelingsleder på enhetsnivå i Trondheim at de var klar over at Klæbu ikke hadde de samme ressursene tilgjengelig som i Trondheim, og ønsket å strekke ut en hjelpende hånd for å få kommunene gjennom den omfattende prosessen. Det at Klæbu oppfattet dette som negativt mener hun kommer av at man på dette tidspunktet ikke kjente hverandre godt nok, slik at Klæbu tok det som en fornærmelse og sendte signaler om at deres kompetanse ikke var god nok. Hun mener allikevel at dette fort gikk over og at da fagfolkene satte seg ned for å starte arbeidet sammen, så var det hele glemt. Når arbeidet først var i gang, utartet det seg raskt tillit mellom partene: «Ja, innenfor planområdet som jeg har oversikt over, så vil jeg si det. [...] Vi har bare stolt på hverandre tror jeg.» (ATB). Videre forklarer hun at de har tolket fraværet av informasjonsbehov fra Klæbu sin side som at man har hatt tillit og stolte på at kommunene fra hver sin ende gjorde arbeidet som trengtes for å få gjennomført delprosjektet. Hun informerer om at Klæbu en rekke ganger avlyste planlagte møter: «De hadde det travelt, de skufla jo litt på for å få unna mest mulig før årsskifte. [De uttrykte seg med at] «Nei, det er litt bortkasta, vi dropper det møtet.»» (ATB). Kommunalsjef i Klæbu forklarer at dette handlet om de pressede ressursene og at de dermed ikke hadde anledning til å gjennomføre alle de planlagte møtene.

Fra Klæbu sin side var det også en grad av tillit til Trondheim i prosessen på delprosjektet, men at man på grunn av usikkerheten rundt innplassering i den nye kommunen var noe skeptisk til prosessen: «Jeg vil si at jeg stolte på Trondheim i prosessen, men med en sunn skepsis hvis man kan si det på den måten. Jeg følte også at de jeg var leder for stolte på den [prosessen]. Og samtidig var målet i den andre enden, vi så jo at dette var nødvendig, vi gjorde jo det.» (KKB). Kommunalsjefen informerer om at hun i en periode selv var usikker og skeptisk til sin fremtid i den nye kommunen, men at da hun fikk avklart sin nye stilling klarte hun å etablere en mye større grad av tillit til Trondheim angående prosessen og spesielt knyttet til delprosjektet: «Vi visste jo at de i Trondheim var flinke i jobben sin, men det var også viktig for meg å få vist mine ansatte at de var minst like gode. Bygge litt selvtillit, ikke sant.» (KKB). Etter å ha blitt kjent med hverandre var det mye lettere å utføre de praktiske arbeidsoppgavene knyttet til delprosjektet i sammenslåingen, blant annet fordi kommunene ikke lengre brukte like mye ressurser på å følge opp hverandre. Det å bli kjent var for de ansatte i Klæbu også viktig fordi de fikk bekreftet at deres kompetanse var god nok, om ikke bedre enn Trondheims på noen områder. Dette gjorde de ansatte på delprosjektet trygge på seg selv og overgangen til ny og mye større kommune.

4.4 Oppsummering av empiriske funn

Det er identifisert en rekke utfordringer i kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim. Klæbu uttrykker utfordringer knyttet til at de har savnet bedre styring fra staten ved departementet. Denne utfordringen i sammenheng med stor asymmetri i kommunestørrelse og ulik tilgang på nettverk å støtte seg på, har gjort at de har følt seg alene i prosessen. Kommunene har hatt ulike tidsperspektiv som førte til at Klæbu fikk en uheldig ressursdisponering den siste tiden av gjennomføringsfasen. Denne uheldige ressursdisponeringen ble også forsterket av at enkelte ansatte i Klæbu i toppledelsen sa opp sin stilling i gjennomføringsfasen. Det har også vært utfordringer knyttet til hendelser på politisk-administrativt nivå som har hatt stor betydning for resten av organisasjonen i Klæbu.

Styringsmekanismer har også blitt brukt for å styre samarbeidet i kommunesammenslåingsprosessen. Kommunesammenslåingen har vært organisert med et politisk-administrativt nivå med delprosjekter. Det har blitt utarbeidet flere styringsdokumenter som har gitt de formelle rammene for sammenslåingen. På alle nivå i kommunene har det blitt gjennomført en rekke møter for å koordinere sammenslåingen. Det beskrives at det har vært høy grad av tillit mellom kommunene på politisk-administrativt nivå. Denne tilliten beskrives som svekket som følge av rettskravsaken. På Delprosjekt Helse og velferd beskrives det betydelig tillit mellom kommunene, noe som forklares ved en veletablert relasjon og omfattende samarbeid på mange områder i forkant av sammenslåingsprosessen. På Delprosjekt Byutvikling har man savnet tidligere interkommunalt samarbeid, men partene har utviklet tillit gjennom samarbeidet om sammenslåingsprosessen.

5. Analyse og diskusjon

Det kan identifiseres en rekke utfordringer og styringsutfordringer i forbindelse med en kommunesammenslåing. I kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim trekkes det frem at det er en stor asymmetri i størrelse mellom kommunene, som har ført til at Trondheim har hatt en styrende rolle i prosessen. På grunn av kommunesammenslåingsprosessens kompleksitet er det benyttet en rekke styringsmekanismer for å redusere effektene disse utfordringene kunne medført. Tidligere interkommunalt samarbeid mellom kommunene har gjort at deler av organisasjonen har vært bedre rustet for omfanget av samarbeid som en slik kommunesammenslåing innebærer. Dette er noen av aspektene som diskusjonen videre tar opp. Diskusjon er innledet etter forskningsspørsmålene som er presentert i innledningen til studien.

5.1 Utfordringer Klæbu har identifisert i sammenslåingsprosessen

5.1.1 Styringsutfordringer i sammenslåingsprosessen

Klæbu erfarte at de fikk en uheldig ressursdisponering gjennom kommunesammenslåingsprosessen. Gjennomføringen av kommunesammenslåingen for Klæbu og Trondheim innebar en rekke arbeidsoppgaver som måtte koordineres og implementeres i den nye kommunen. Dette var noe Klæbu anså som viktig, og begynte tidlig med koordinering av egne tjenester innenfor begge delprosjektene. De så at Trondheim ikke var like frempå, og befant seg et stykke etter Klæbu i prosessen. Klæbu og Trondheim har i sammenslåingsprosessen vært gjensidig avhengige av hverandre og har hatt behov for koordinering, slik Caglio og Ditillo (2008) beskriver kan føre til koordineringsproblemer. Det ulike tidsperspektivet og ressursbruken utgjorde for Klæbu et koordineringsproblem. Dette koordineringsproblemet medførte en opplevd misnøye blant ansatte i Klæbu. De ansatte i Klæbu gjorde sine arbeidsoppgaver og leverte til sine frister, men kom ikke lengre i prosessen fordi de erfarte at Trondheim ikke la inn en tilsvarende innsats. Det oppstod derfor et vakuum, en tidsperiode hvor det var svært lite aktivitet i arbeidet med sammenslåingsprosessen for begge kommunene.

På grunn av dette koordineringsproblemet og vakuumperioden som oppstod, ble ikke ressursbruken til Klæbu slik som ønsket. Dette ble forsterket av tregheten også rundt

innplassering av ansatte som medførte at flere av kommunalsjefene dro fra Klæbu. Ressursene, slik som arbeidskapasitet og arbeidskraft, opplevdes dermed som svært presset i Klæbu. Som følge av Trondheims treghet fikk Klæbu hastverk med å utføre en rekke arbeidsoppgaver det siste året i gjennomføringsfasen i stedet for at de ble jevnt fordelt utover hele prosessen. Partene i et samarbeid har ikke nødvendigvis de ressursene eller kunnskapen som trengs for å gjennomføre arbeidsoppgavene, slik Caglio & Ditillo (2008) beskriver appropriasjonsproblemer. Den uheldige ressursfordelingen for Klæbu kan i likhet med Caglio og Ditillo (2008) beskrives som et slikt appropriasjonsproblem fordi fordelingen av ressursene var uheldig, spesielt for Klæbu. Trondheim som en stor kommune hadde vesentlig bedre tilgang til ressurser, og for dem var det ikke nødvendig å fordele disse ut over perioden. Denne ressursfordelingen som Trondheim la opp til, medførte ytterligere utfordringer for Klæbu som allerede hadde pressede ressurser.

Det trekkes frem av en kommunalsjef i Klæbu et bakenforliggende moment til appropriasjonsproblemet som forklares over. Hun beskriver hvordan kommunene fikk tildelt økonomisk støtte fra staten for å gjennomføre kommunesammenslåingen. Dette er midler hun mente ville kunne bidratt til å redusere presset på toppledelsen i Klæbu hadde midlene blitt allokert annerledes. I stedet ble disse midlene brukt på «morgengaver» som helse- og velferdssenter, tursti og skiløype i Klæbu. Dette uttrykker begge prosjektkoordinatorene som at Trondheim ønsket å vise raushet til Klæbu i kommunesammenslåingen. Kommunalsjefen i Klæbu mener at en mer fornuftig disponering av ressursene, ville vært å fordele disse til selve arbeidet med sammenslåingsprosessen. En slik fordeling, som hun har sett i andre kommunesammenslåinger, mener hun ville lettet på utfordringen knyttet til de pressede ressursene og redusert appropriasjonsproblemet Klæbu erfarte.

En av de viktigste målsetningene i forkant av arbeidet med selve kommunesammenslåingen har vært å legge til rette for en god prosess med godt samarbeid, slik det fremkommer av Intensjonsavtalen. Fra Klæbu ble bråket med hensyn til bruk av rettskrav i toppledelsen oppfattet som ødeleggende for den gode prosessen kommunene ønsket å oppnå. Caglio og Ditillo (2008) beskriver et samarbeidsproblem hvor partene kan ha motstridende mål som går på bekostning av relasjonen i samarbeidet. Trondheims bruk av rettskrav kan defineres som et samarbeidsproblem fordi Trondheim har jobbet imot felles målsettinger, som har gått på bekostning av relasjonen til Klæbu. Bruk av rettskrav oppleves å ha blitt en stor symbolsak for Klæbu i prosessen på mange nivåer. Dette er fordi ansatte både på ledernivå og i

tjenesteområdene har følt en stor usikkerhet rundt sin fremtid i den nye kommunen. Bruk av rettskrav sendte signaler ned i organisasjonen i Klæbu og mange ansatte opplevde å bli skeptiske til sammenslåingen. Usikkerheten ble forsterket av ansattflukten fra toppledelsen i Klæbu. Ledelsen i Klæbu på delprosjektene måtte dermed bruke mye ressurser på å betrygge de ansatte med hensyn til at de ville få nye stillinger i den nye kommunen.

5.1.2 Opplevde utfordringer med asymmetri i kommunestørrelse

Sammenslåingsprosessen har i stor grad vært preget av betydelig asymmetri i kommunestørrelse, spesielt med hensyn til antall innbyggere, der Trondheim var 30 ganger større enn Klæbu. I en kommunesammenslåingsprosess skal kommunene som slår seg sammen være likestilte parter. I den politiske organiseringen har Klæbu hatt flere representanter i forhold til antall innbyggere sammenlignet med Trondheim, men samtidig har Trondheim hatt flertallet av representantene som for eksempel i Fellesnemnda. I Fellesnemnda opplever politisk leder i Klæbu at selv om Trondheim har hatt flere representanter, har disse tendert til å stille mindre forberedt på møtene enn representantene fra Klæbu. Trondheims representanter har vært fulltidspolitikere, men Klæbus inntrykk er at de har vært dårligere forberedt. Dette oppleves av informantene fra Klæbu som en mangel på engasjement for sammenslåingen fra Trondheim sin side. Cäker og Nyland (2017) belyser hvordan små kommuner kan bli dominert i interkommunale samarbeid på grunn av mangel på ressurser og kunnskap. Selv om Klæbu kun har hatt én fulltidspolitiker, erfarte de at ved å stille mer forberedt til møtene i Fellesnemnda, har de unngått å bli dominert av Trondheim i samme grad som Cäker og Nyland (2017) beskriver. Ved å stille bedre forberedt, fikk Klæbu på denne måten mer gjennomslag i favør av deres interesser i saker der Trondheim ikke var like forberedt på diskusjon rundt sakene i Fellesnemnda.

Selv om Klæbu i noen av Fellesnemndas møter erfarte at de var mer forberedt enn Trondheim, oppleves det likevel at Trondheim har vært dominerende i de store sakene. Med hensyn til saken om innplasseringer av den nye toppledelsen i nye Trondheim erfarer informantene fra Klæbu at Trondheim har vært dominerende og tatt styring. Her har Trondheim med sitt store nettverk av høyt kompetente ansatte innad i kommunen, samt interesseorganisasjoner hatt overtaket i denne saken. Dette kan illustreres ved et politisk spill hvor Klæbu ble overrumplet av et gruppemøte i forkant av Fellesnemndas offisielle møte, der denne saken skulle diskuteres og vedtas. Trondheim brukte dette gruppemøte til å endre atferden til Klæbus representanter, slik

at de skulle stemme i favør av Trondheims interesser. Disse interessene var å beholde Trondheims toppledelse inn i den nye kommunen. Dette er et eksempel i likhet med det Vangen og Huxham (2003) beskriver, hvor den store parten påvirker den lille parten til å endre atferd etter den stores strategi. Utfallet av dette møtet reflekterer at Trondheims interesser ble ivaretatt, ved at man valgte å benytte rettskrav på vegne av toppledelsen i Trondheim. For Klæbu var dette en lite trivelig opplevelse i sammenslåingsprosessen, og politisk leder i Klæbu sitter igjen med en følelse av å bli lurt av Trondheims politiske spill.

Flere informanter fra Klæbu mener at Trondheim ikke har sett hvilken betydning denne saken, samt treghet i innplassering av rådmann, har hatt for Klæbu. Dette kan handle om at Trondheim ikke har forstått det helhetlige bilde av ringvirkningene ved håndteringen av saken. Det oppleves av informantene som at Trondheim har forsøkt å videreføre sin rolle som vertskommune for samarbeidet med kommunesammenslåingen. I saksdokumenter vedrørende innplassering av toppledelsen i nye Trondheim, var det i forkant av vedtaket vurdert av rådmannen i Trondheims at saken ikke ville få konsekvenser for arbeidsmiljøet i løpet av sammenslåingsprosessen (Trondheim kommune, 2018b). For Klæbu som organisasjon har dette blitt en symbolsak, i form av at de føler at den mest sentrale administrative ansatte ikke har blitt ivaretatt. Også på delprosjektnivå merket informantene fra Klæbu denne symbolsaken i stor grad. Ansatte i Klæbu hadde et inntrykk av at man på politisk-administrativt nivå ikke stolte på hverandre, noe som skapte usikkerhet nedover i organisasjonen.

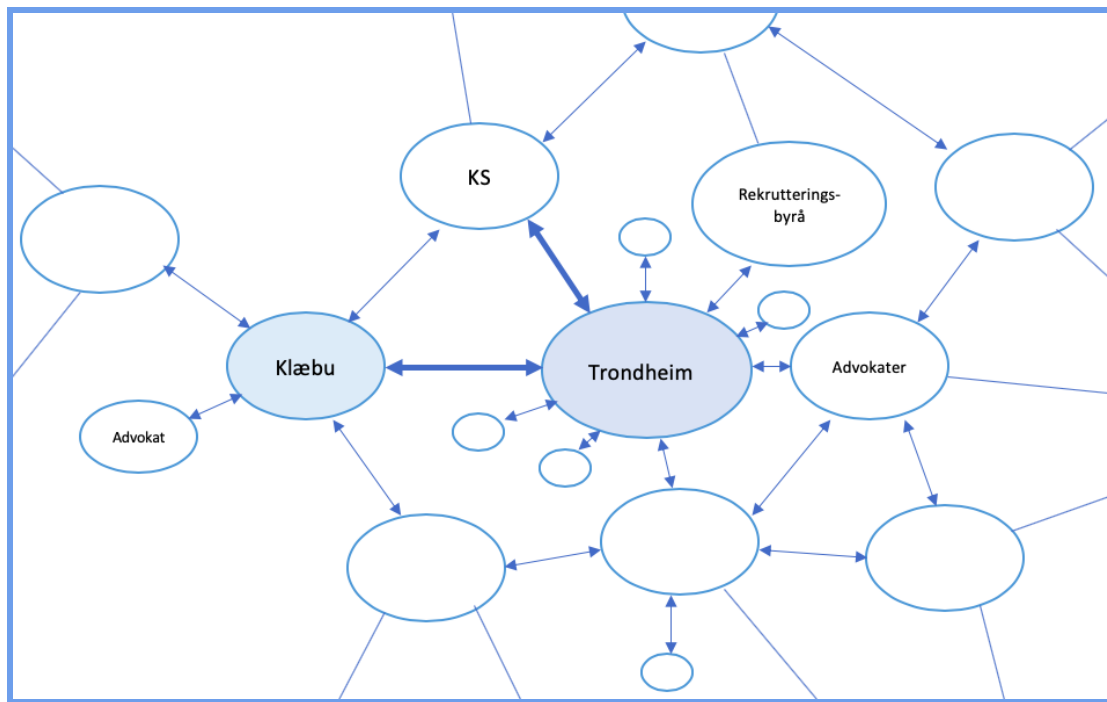
At Trondheim tok styringen på denne måten, fordi de hadde ressursene til det, har ikke nødvendigvis sendt signaler om samarbeidsvillighet sett fra Klæbu sin side. Dette kan være et tegn på at Trondheim som dominerende i samarbeidet ikke innså hvor stor maktubalansen har vært i samarbeidet, i likhet med det Vangen og Huxham (2003) viser til. Her beskriver blant annet begge prosjektkoordinatorene fra Trondheim det som «irriterende» at Klæbu skulle gjøre en stor sak ut av situasjonen. For at tilliten mellom parter i et samarbeid skal kunne vedvare, mener Calton & Lad (1995) at en eventuell maktubalanse må opphøre. Tilliten i relasjonen mellom Trondheim og Klæbu oppleves å ha blitt påvirket av håndteringen av denne saken. Fordi Trondheim har utnyttet sin maktposisjon, sitter politisk leder i Klæbu igjen med følelsen av å ha blitt utnyttet. For politisk leder var det derfor uaktuelt å stille til valg i bystyret i nye Trondheim, på grunn av opplevelsen rundt denne hendelsen. Selv om Klæbu opplevde utfordringer med slike hendelser, hadde de ikke noe annet valg enn å gjennomføre

kommunesammenslåingen. Som prosjektleder beskriver, gikk det prestisje i å gjennomføre prosessen de hadde startet.

5.1.3 Kommunenes ulike nettverksstørrelser

Klæbu opplevde at kommunene hadde ulike nettverk å støtte seg til i sammenslåingsprosessen. Trondheim var en stor kommune i Midt-Norge og Trøndelag fylke, og hadde over tid opparbeidet seg et stort nettverk. Trondheims nettverk besto av gode forbindelser til for eksempel KS, leverandører av tjenester og andre aktører som var avhengige av Trondheim som kunde og inntektskilde. Klæbu som en liten kommune hadde i mindre grad et tilsvarende nettverk å støtte seg til. Disse forskjellene i nettverksstørrelse erfares som tydelige i kommunesammenslåingen og har skapt utfordringer for Klæbu i sammenslåingsprosessen. Et eksempel på en utfordring disse nettverksforskjellene har skapt for prosessen belyses av politisk leder i Klæbu som ønsket en habil advokat i behandling av arbeidsgiverpolitiske saker i den nye kommunen. Klæbu erfarte det som vanskelig å engasjere en advokat i Trondheimsområdet, fordi mange advokater i nærområdet var en del av Trondheims nettverk. Klæbu valgte derfor å engasjere en advokat i Oslo som hverken hadde tilknytning til Klæbu eller Trondheim.

I likhet med Lind og Thrane (2010) viser dette eksempelet hvordan relasjoner mellom to parter kan få en innvirkning på relasjon til en tredjepart. Relasjonen mellom Trondheim og deres leverandører, som blant annet advokattjeneste og rekrutteringsbyrå, oppleves i sammenslåingsprosessen å ha hatt en innvirkning på Trondheims relasjon til Klæbu. Et annet eksempel er Trondheims sterke relasjon til KS. Av Klæbu ble KS sin tvetydige veiledning oppfattet som at KS ikke ønsket å gå imot Trondheims interesser. På grunn Trondheims størrelse i forhold til Klæbu, erfarte Klæbu at KS sin relasjon til Trondheim var viktigere enn relasjonen til Klæbu. Dette var et av momentene som gjorde at politisk leder i Klæbu og prosjektleder satt igjen med en følelse av å være veldig alene i gjennomføringsfasen av sammenslåingsprosessen. Sammensetningen av kommunenes nettverk er oppsummert i modellen under.



Figur 7: Kommunenes nettverk

5.1.4 Et ønske om bedre styring

Kommunesammenslåing som en politisk-administrativ reform innebærer en omfattende prosess hvor to eller flere kommuner skal slå seg sammen. For å bistå kommunene i sammenslåingsprosessen har det vært utarbeidet veiledere av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. Disse ga formelle rammer og viste til erfaringer fra tidligere sammenslåinger kommunene kunne se til. Kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim har vært en svært omfattende og tidkrevende prosess, hvor informantene mener at denne styringen har vært mangelfull og har dermed savnet bedre styring. Selv om Klæbu og Trondheim også har hatt mulighet til å delta på erfaringsseminarer, samt har hatt veiledere tilgjengelig i gjennomføringsfasen av kommunesammenslåingen, mener de at disse har vært mangelfulle. Dette innebærer at kommunene mener at de ikke har fått god nok veiledning i hvordan de skulle gjennomføre kommunesammenslåingen i praksis med tanke på blant annet den daglige driften. Dette er i tråd med det Barretta og Busco (2011) og Wilkins (2002) poengterer, med hensyn til at reformer som innføres kan ha mangelfulle detaljerte beskrivelser for gjennomføring av reformen. Dette har skapt utfordringer i styringen av kommunesammenslåingsprosessen da det har gitt anledning til det Wathne og Heide (2000) beskriver som opportunistisk atferd blant partene.

Trondheims bruk av rettskrav for innplassering av toppledelsen til Trondheim i den nye kommunen er et illustrerende eksempel på slik opportunistisk atferd. KS, som i prinsippet skulle veilede kommunene i prosessen, ga tvetydige signaler om bruken av rettskrav i en kommunesammenslåing. Det kommer også frem av veiledere utarbeidet av KS, Telemarksforskning og Deloitte, at det blant annet ikke var tydelig avklart hvorvidt kommunene burde bruke rettskrav i sammenslåingsprosessen. Trondheim valgte dermed å gå videre med bruk av rettskrav på topplederstillinger til den nye kommunen, til tross for at de etterhvert fikk en avklaring fra KS, Klæbus advokat og Fellesnemndas advokat om at dette ville være i strid med arbeidsmiljøloven (2020, §15-7). I Prosjektplanen understrekes det at kommunene skulle «Legge opp til prosesser som ivaretar ansatte i begge kommuner i integrasjonsprosessen på en god måte, og som er i tråd med lov og avtaleverk.» (Prosjektplanen, 2018). Til tross for flere tilbakemeldinger om at bruk av rettskrav ville være i strid med arbeidsmiljøloven, valgte Trondheim å gå imot Prosjektplanens instruks om at prosessen måtte være i tråd med lovverk.

Dekker (2016) understreker hvordan to parter som arbeider mot et felles mål ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser. Informantene fra Klæbu opplever i sammenslåingsprosessen at Trondheims atferd ikke var sammenfallende med deres interesser i arbeidet med en sammenslåing av kommunene fordi mangelfull veiledning åpnet opp for denne opportunistiske atferden. På denne måten erfarte Klæbu at mangel på styring fra departementet og interesseorganisasjoner har ført til utfordringer i sammenslåingsprosessen. Adresseavisen informerer om at KS i dag har klarere retningslinjer for veiledning angående bruk av rettskrav i forbindelse med kommunesammenslåinger (Bråten, 2020). I dag praktiserer KS at det ikke anbefales å bruke rettskrav og dermed fraråder dette i slike sammenhenger. Dette opplever politisk leder i Klæbu som svært positivt, da hun mener at dette for fremtidige kommunesammenslåinger med samme asymmetri i kommunestørrelse, kan redusere den lille kommunens følelse av å stå alene i slike prosesser.

På Delprosjekt Byutvikling informerer kommunalsjefen i Klæbu om at mangel på styring ovenfra har ført til utfordringer i form av at arbeidet har vært svært krevende på enkelte områder. Dette er fordi hun opplevde at de måtte finne ut av mye selv, da kommunene hadde liten forutsetning for å ha kompetanse om det å skulle slå sammen kommuner. Derfor mener informantene fra begge delprosjektene at sammenslåingsprosessen har blitt ressurskrevende, til tross for at man på Delprosjekt Helse og velferd ikke har opplevd dette som utfordrende.

5.2 Styringsmekanismer som kan identifiseres i sammenslåingsprosessen

Kommunesammenslåingsprosessen har vært en omfattende og kompleks prosess hvor de utfordringene som er identifisert viser at det har vært et stort behov for styring.

Prosessen har foregått på flere nivå og det har vært ulikt behov for koordinering på de ulike nivåene. Vedtak fra politisk nivå og fra Fellesnemnda har det vært opp til administrasjonen å gjennomføre iblant annet delprosjektene.

Det vises til at selv om Klæbu er en liten kommune der deres tjenesteområder var vesentlig mindre enn Trondheims, har Klæbu måttet være involvert på alle delprosjektene. For Klæbu har kommunesammenslåingen vært en prosess som omfatter alle enhetene til Klæbu på alle nivå i kommunen. For de stedbundne tjenestene hvor ansatte ikke skulle endre arbeidssted, innebar kommunesammenslåingen fremdeles en stor endring fordi kommunene skulle samkjøre IT-tjenester, rutiner og kvalitetssikring. I likhet med beskrivelsene i litteraturen om økonomistyring i interorganisatoriske relasjoner (Cäker & Siverbo, 2011), har kommunene anvendt både formelle og uformelle styringsmekanismer for å styre sammenslåingsprosessen. I tabellen under har vi oppsummert både de formelle og uformelle styringsmekanismene som vi har identifisert på de ulike nivåene i sammenslåingsprosessen.

Nivå	Formelle styringsmekanismer	Uformelle styringsmekanismer
Politisk-administrativt	Styringsdokumenter, møtevirksomhet, organisering, informasjon	Tillit
Delprosjekt Byutvikling	Styringsdokumenter, møtevirksomhet, organisering, informasjon	Tillit
Delprosjekt Helse og velferd	Styringsdokumenter, møtevirksomhet, organisering, informasjon	Tillit

Tabell 3: Oversikt over styringsmekanismer

Vi har uthevet de styringsmekanismene vi anser som svært sentrale for styringen av samarbeidet på de ulike nivåene. På politisk-administrativt nivå har vi identifisert styringsdokumenter, organisering av kommunesammenslåingsprosessen og tillit som de mest sentrale

styringsmekanismene. For Delprosjekt Byutvikling anser vi møtevirksomhet som den mest sentrale styringsmekanismen. På Delprosjekt Helse og velferd identifiserer vi tidligere samarbeid og tillit som sentrale styringsmekanismer på dette nivået.

5.2.1 Formelle styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen

Organisering av kommunesammenslåingen

Organiseringen av kommunesammenslåingen har vært en viktig styringsmekanisme for prosessen. I kommunesammenslåingen har organiseringen skilt mellom et politisk og et administrativt nivå. Det politiske nivået har stått for vedtakene som det administrative nivået har gjennomført. Det administrative nivået har vært delt opp i delprosjekter med prosjektledelse på toppen. I sammenslåingsprosessen har det politiske nivået og prosjektledelsen hatt et tett samarbeid. I litteraturen (Petkovic et al., 2015) påpekes det at organiseringen av samarbeid og ansvarsfordeling er viktig for at samarbeidet skal lykkes. Det overordnede målet har vært kommunesammenslåing, noe Klæbu og Trondheim har fått til gjennom å ha en god organisering.

Årsaken til at organiseringen har vært god handler om at man gjennom Prosjektplanen har avklart ansvaret på de ulike nivåene i forkant av gjennomføringsfasen med hensyn til arbeidsoppgavene ved alle enhetene. Prosjektledelsen valgte i samsvar med Prosjektplanens føringer, å organisere de ulike tjenesteområdene for begge kommunene i delprosjekter. Her fikk representanter fra begge kommunene innenfor tjenesteområdene ansvar for å gå i dialog med hverandre for å styre sammenslåingen i delprosjektet. På denne måten fordelte prosjektledelsen ansvaret for gjennomføringen av sammenslåingen ned til personer med rett kompetanse på tjenesteområdene. Prosjektleder trekker frem at han opplevde denne fordelingen som svært hensiktsmessig for gjennomføringen av kommunesammenslåingen, da de på denne måten fikk involvert og engasjert flere parter i sammenslåingsprosessen. Kommunalsjefene på Delprosjekt Helse og velferd erfarte også denne ansvarsfordelingen som fornuftig og mener at de dermed fikk anvendt sin kunnskap om tidligere samarbeid for å slå sammen kommunene på best mulig måte. Dette har dermed vært en viktig forutsetning for hele kommunesammenslåingen og at man på delprosjektnivå har kommet i mål med sine arbeidsoppgaver.

Styringsdokumenter i sammenslåingsprosessen

Styringsdokumenter har spilt en sentral rolle i kommunesammenslåingen. Styringsdokumentene som Intensjonsavtalen, Omstillingsavtalen og Prosjektplanen har vært svært styrende for sammenslåingen. Petkovic et al. (2015) viser til at det er viktig for et samarbeid at de har en overordnet avtale fordi samarbeidet på denne måten har et forankringspunkt, dersom det skulle oppstå uenigheter. I kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim trekkes styringsdokumenter frem av våre informanter som viktig der det har oppstått uenigheter.

Intensjonsavtalen mellom Klæbu og Trondheim presiserte blant annet at det ikke var behov for at Klæbu skulle ta med frie midler inn i den nye kommunen. Da Klæbu i 2019 vedtok å aktivt bruke kommunens frie midler gjennom bonus til rådmannen samt bygging av skatepark før kommunesammenslåingen, var dette fremdeles i tråd med Intensjonsavtalen. Slik bruk av frie midler kan kategoriseres som det litteraturen om kommunesammenslåinger omtaler som «spending before closing time» eller «common pool problems» (Blom-Hansen, 2010; Klausen, Askim & Vabo, 2016). I tidligere kommunesammenslåinger har dette ført til utfordringer og preget samarbeidet mellom kommunene.

På grunn av Intensjonsavtalens ordlyd har man unngått at «common pool problems» har blitt en reell utfordring for sammenslåingsprosessen mellom Klæbu og Trondheim. Dette fordi kommunene på forhånd hadde avklart Klæbus mulighet til bruk av frie midler. Selv om dette ikke ble en utfordring registrerte ansatte i Trondheims administrasjon denne bruken av frie midler, men saken ble ikke tatt til videre diskusjon. På denne måten erfarer politisk leder i Klæbu at Intensjonsavtalen har fungert som en viktig styringsmekanisme for å unngå at denne situasjonen skulle bli en utfordring i form av «common pool problems». Prosjektkoordinator B trekker frem at Trondheim ikke var enig i slik bruk av frie midler. Han understreker at Trondheim kunne skapt en større diskusjon rundt saken, men valgte heller å vise raushet overfor Klæbu ved å ikke gjøre noe mer ut av bruken av frie midler.

For delprosjektene trekkes også styringsdokumentene frem som viktige styringsmekanismer i sammenslåingsprosessen. Dette er blant annet fordi det ikke var noe forutsetning om at de ansatte i kommunene hadde forkunnskap om kommunesammenslåing, og hvordan man skulle gjennomføre en slik prosess. I tillegg til at det i veiledere fra departementet og KS ikke ble gitt

klare føringer for hvordan tjenesteområdene i kommunene skulle løse det å slå seg sammen, måtte kommunene i stor grad finne ut av dette selv. Delprosjektene merket også dette styringsgapet, men det trekkes frem at både Intensjonsavtalen, Omstillingsavtalen og spesielt Prosjektplanen har vært til stor hjelp for koordineringen av kommunesammenslåingen. Styringsdokumentene har gitt de øvrige rammene for hvilke arbeidsoppgaver som måtte gjøres til enhver tid, som understreker viktigheten av en god organisering (Petkovic et al., 2015)

Intensjonsavtalen var også styrende for prosessen i form av at den la grunnlaget for utarbeidelse av Omstillingsavtalen. Omstillingsavtalen var et viktig styringsdokument da den omfattet spesielt de ansatte på de områdene som i størst grad ble påvirket av kommunesammenslåingen. Et av de fremste punktene i Omstillingsavtalen var at ingen ansatte i hverken Klæbu eller Trondheim skulle motta oppsigelse som følge av kommunesammenslåingen. Dette gjorde at de ansatte fra Klæbu i utgangspunktet skulle være trygge på at de kom til å få jobb i den nye kommunen. Omstillingsavtalen fungerte dermed som en usikkerhetshåndteringsmekanisme som var viktig i en prosess preget av mye usikkerhet.

Våre informanter i Klæbu med sentrale stillinger i kommunen og deres ansatte, opplevde det som svært usikkert at man ikke fikk avklart hvilken stilling de skulle få i den nye kommunen tidlig i prosessen. Selv om et viktig prinsipp i Omstillingsavtalen gjorde det klart at ansatte ikke skulle motta oppsigelse, har ikke dette vært betryggende nok fordi man har sett at rådmannen i Klæbu ikke har blitt ivaretatt. De ansatte i Klæbu oppfattet situasjonen og bråket i Fellesnemnda angående saken om innplassering av deres rådmann som en symbolsak for hvor lite de selv ble verdsatt av Trondheim i prosessen. Det beskrives hvordan ansatte i Klæbu, til tross for Omstillingsavtalens prinsipp om ingen oppsigelse, ikke var sikre på om dette ville bli overholdt. Her beskriver en kommunalsjef i Klæbu hvordan hun selv ønsket å sikre sin egen fremtid ved å søke andre stillinger utenfor kommunen, i tilfelle hun ikke skulle bli tilbudt en tilsvarende stilling i den nye kommunen. Omstillingsavtalen opplevdes dermed ikke som en god nok usikkerhetshåndteringsmekanisme for de ansatte i Klæbu.

Møtevirksomhet i sammenslåingsprosessen

På politisk-administrativt nivå har det vært anvendt en rekke formelle styringsmekanismer som har lagt grunnlaget for kommunesammenslåingen. Møtevirksomhet som en arena for informasjonsflyt har vært en formell styringsmekanisme, som blant annet har skapt mulighet for diskusjon mellom kommunene knyttet til kommunesammenslåingen. Kommunene var

nabokommuner og har hatt en tett relasjon gjennom interkommunalt samarbeid i flere år. De hadde også vært tett knyttet sammen på et politisk plan ved at de politiske lederne fra begge kommunene var partisøstre, noe som kan argumenteres å ha vært viktig for etableringen av goodwill-tillit. Dette kan ses i sammenheng med det Cäker & Siverbo (2011) beskriver som goodwill-tillit ved at en av eller begge partene har positive forventninger til at partene ikke med vilje vil skade relasjonen fordi de har vist villighet til å handle i tråd med partens intensjoner.

Helt siden starten av gjennomføringsfasen har Fellesnemnda utvekslet det Tomkins (2001) definerer som type 1 informasjon i forbindelse med møtevirksomheten. Type 1 informasjon handler ifølge Tomkins (2001) om at partene i en relasjon må bli bedre kjent for å skape tillit før de kan gå videre i samarbeidet. I denne fasen av kommunesammenslåingen har medlemmene av Fellesnemnda som personer, og som representanter for sin kommune, hatt mulighet til å bli kjent med hverandre og bygge tillit basert på det tidligere kjennskap til hverandre. Senere i gjennomføringsfasen har også type 2 informasjon (Tomkins, 2001) vært viktig i Fellesnemnda, noe som også kommer frem av møteprotokollene. Tomkins (2001) definerer type 2 informasjon som informasjon som skal få samarbeidet til å fungere ved styring og koordinering av samarbeidet. I Fellesnemnda var møtene viktige for å skape diskusjon slik at de kunne fatte vedtak på vegne av den nye kommunen. Vedtakene var videre styrende for resten av sammenslåingsprosessen ved at de ga blant annet grunnlag for videre koordinering.

For Delprosjekt Byutvikling var møtevirksomhet en svært viktig styringsmekanisme for prosessen, fordi man brukte disse til å etablere en relasjon før man kunne begynne å jobbe med selve sammenslåingen. Dette kan ansees som Tomkins (2001) type 1 informasjon. På dette delprosjektet var det ikke like betydelig tidligere interkommunalt samarbeid, og derfor har det vært viktig for kommunene å utveksle type 1 informasjon (Tomkins, 2001). Ved å ha formelle møter samt dra på besøk til hverandre, har man bygget opp en relasjon i gjennomføringsfasen av sammenslåingen. Dette har vært trukket frem som svært viktig for at kommunene på dette delprosjektet har klart å slå seg sammen på en god måte. Det er i den siste delen av gjennomføringsfasen at møtevirksomhet var en viktig kilde til type 2 informasjon (Tomkins, 2001) for Delprosjekt Byutvikling. Etter at partene hadde fått mulighet til å etablere en relasjon og opparbeidet en høyere grad av tillit, var det neste steget for delprosjektet å koordinere selve sammenslåingen. Dette innebar blant annet å kartlegge hvordan man strategisk skulle gå frem for å slå sammen tjenestene innenfor delprosjektet. I tillegg skulle kommunene fordele ansvar

for arbeidsoppgavene som måtte gjennomføres for å kunne fullføre sammenslåingen av de to kommunene.

For Delprosjekt Helse og velferd har ikke møtevirksomhet hatt en like stor rolle for type 1 informasjon (Tomkins, 2001), slik det kommer frem på politisk-administrativt nivå og i Delprosjekt Byutvikling. Dette er fordi Delprosjekt Helse og velferd i forbindelse med blant annet Samhandlingsreformen hadde etablert en relasjon, og dermed hadde utvekslet denne typen informasjon i forkant av kommunesammenslåingen. Allerede før sonderingsfasen hadde man derfor innenfor flere tjenestoområder som inngikk i delprosjektet, utviklet en god relasjon mellom kommunene. Møtevirksomhet i gjennomføringsfasen spilte for delprosjektet en større rolle for type 2 informasjon (Tomkins, 2001). I starten av arbeidet med kommunesammenslåingen var fokuset for delprosjektet på den praktiske gjennomføringen av sammenslåingen og utveksling av type 2 informasjon (Tomkins, 2001) var det viktigste i forbindelse med møtevirksomhet. Også her har samarbeidet som ble etablert blant annet etter Samhandlingsreformen gjort at man kjente til flere av problemstillingene som dukket opp i kommunesammenslåingen. Dette viser at relasjonen mellom partene befant seg i en senere fase i livssyklusen sammenliknet med Delprosjekt Byutvikling.

5.2.2 Tillit som uformell styringsmekanisme i sammenslåingsprosessen

Tillit som styringsmekanisme på politisk-administrativt nivå

I kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim har tillit blitt benyttet som en uformell styringsmekanisme. Vi har identifisert at Klæbu på et politisk-administrativt nivå har hatt fremtredende grad av goodwill-tillit til Trondheim i kommunesammenslåingsprosessen (Cäker & Siverbo, 2011). Dette handler i stor grad om at Trondheim er en stor kommune og at Klæbu hadde tillit til at Trondheim kunne bidra til å skape en god sammenslåingsprosess. Et eksempel som viser Klæbus goodwill-tillit til Trondheim er innplasseringen av rådmannen i Klæbu inn i den nye kommunen. Det at Klæbu godtok at beslutningen om deres rådmann gjentatte ganger ble utsatt i Fellesnemnda, viste at Klæbu stolte på Trondheim om at saken vedrørende ivaretagelse av rådmannen i Klæbu ville bli tatt opp. Politisk leder forklarer at Klæbu var sikre på at Trondheims intensjon ved å utsette saken, ikke handlet om å skade relasjonen. På grunn av Trondheims gode argumenter om å utsette saken i Fellesnemnda godtok Klæbu dette. De hadde tillit til at Trondheim som storebror i midtnorsk sammenheng ville opptre rettferdig i sammenslåingsprosessen.

Ved at Klæbu har hatt denne goodwill-tilliten til Trondheim, har de latt Trondheim ta styringen rundt flere beslutninger angående den nye kommunen. På denne måten har Klæbus goodwill-tillit ovenfor Trondheim fungert som en styringsmekanisme i sammenslåingsprosessen. I debatten om tillits rolle er komplementær eller substitutt for mer formelle styringsmekanismer (Emsley & Kidon, 2007; Tomkins, 2001), ser vi at Klæbu på politisk-administrativt nivå ved flere anledninger kunne valgt å etterspørre informasjon knyttet til innplasseringen av rådmannen, men har i stedet valgt å stole på at Trondheim ville løse det.

På politisk-administrativt nivå har dermed tillit fungert som et substitutt for mer formelle styringsmekanismer. Dette medførte at samarbeidet frem til bråket i Fellesnemnda, angivelig var bedre fordi det bar preg av at Klæbu hadde tillit til at Trondheim skulle finne en løsning for innplassering av Klæbus rådmann. Da Klæbu innså at Trondheim ikke hadde samme interesser i måten rådmannen fra Klæbu skulle ivaretas i den nye kommunen, valgte de derfor å ta i bruk mer formelle styringsmekanismer for å sikre Klæbus interesser. Blant annet engasjerte Klæbu en advokat som ga de et konkret svar angående bruk av rettskrav i kommunesammenslåinger. Dette gjorde de fordi goodwill-tilliten de hadde mot Trondheim ble svekket på grunn av hendelsen.

Dette eksempelet viser hvordan tillit i begynnelsen av gjennomføringsfasen har erstattet noen formelle styringsmekanismer. Baldvinsdottir (2013) beskriver hvordan tillit som styringsmekanisme kan redusere transaksjonskostnadene i et samarbeid, fordi man i samarbeidet ikke har behov for kostbare og formelle styringsmekanismer. Da Klæbus tillit til Trondheim ble svekket, valgte Klæbu å ta i bruk noen av de formelle styringsmekanismene de tidligere ikke hadde behov for å bruke, slik som bistand fra ekstern advokat. Politisk leder i Klæbu påpeker hvordan dette var en kostbar affære for kommunen, da de måtte bruke av kommunes midler. På denne måten kommer det frem hvordan transaksjonskostnadene til Klæbu økte i forsøk på å gjenvinne styring av samarbeidet med Trondheim, da tillit ikke var en tilstrekkelig styringsmekanisme i rettskravssaken.

Tillit som styringsmekanisme i Delprosjekt Byutvikling

For Delprosjekt Byutvikling har tillit vært en styringsmekanisme som partene i gjennomføringsfasen har utviklet mellom seg i tråd med relasjonens livssyklus. Da det ikke har vært tidligere betydelig interkommunalt samarbeid innenfor tjenesteområdene til delprosjektet, har de i starten av gjennomføringsfasen fokusert på å bli kjent med hverandre. Dette var for å utvikle et grunnlag som de kunne bygge samarbeidet på. Før sammenslåingsprosessen hadde kommunalsjef i Klæbu goodwill-tillit til Trondheim som en stor kommune med mye ressurser, samt Trondheims evner til å gjennomføre en god sammenslåingsprosess.

Gjennom arbeidet med sammenslåingen i gjennomføringsfasen har kommunalsjefen i Klæbu også utviklet det Cäker og Siverbo (2011) definerer som kompetansetillit til Trondheim. Kompetansetillit handler om at parter i et samarbeid aksepterer å være sårbare fordi den andre parten tidligere har vist deres kompetanse til å utføre en aktivitet (Cäker & Siverbo, 2011). Klæbus kompetansetillit til Trondheim er i delprosjektet basert på den opplevde kompetansen til Trondheim gjennom det tidlige arbeidet med kommunesammenslåingen på delprosjektet. Samarbeidet på delprosjektet beskrives som lettere når denne tilliten var opparbeidet. I den første perioden av gjennomføringsfasen ble det brukt en rekke formelle styringsmekanismer for å koordinere samarbeidet og bli trygge på hverandre. Etterhvert som kompetansetillit var utviklet i tilstrekkelig grad, kunne tillit erstatte noe av den omfattende bruken av formelle styringsmekanismer. Samarbeidet var i denne delen av gjennomføringsfasen i større grad basert på tillit.

Samarbeidet som oppstod på delprosjektet representerer en form for påtvunget samarbeid. Det innebar at partene i delprosjektet måtte innlede et krevende samarbeid med hverandre uten at de kjente hverandre fra før. På grunn av manglende styring fra departementet om hvordan man på tjenesteområdene skulle løse kommunesammenslåingen, gjorde dette at man på Delprosjekt Byutvikling måtte finne ut av ting selv. Selv om samarbeidet var påtvunget gikk samarbeidet fint, og de løste det som måtte avklares for å slå seg sammen. I likhet med Baldvinsdottir (2013) ser man i dette eksempelet hvor viktig tillit er for et velfungerende samarbeid. Før kommunene hadde opparbeidet tillit brukte man mye ressurser på formelle styringsmekanismer slik, som utveksling av Tomkins (2001) type 1 informasjon. Nødvendigheten av denne informasjonsutvekslingen ga høyere transaksjonskostnader for begge kommunene. Da grunnlaget for tillit var opparbeidet kunne partene gå over til å løse hvordan de faktisk tenkte å gjennomføre kommunesammenslåingen på delprosjektet. I likhet med det Tomkins (2001) viser

til, vil høyere grad av tillit mellom partene i samarbeidet kunne substituere noen formelle styringsmekanismer. På Delprosjekt Byutvikling kommer det dermed frem at tillit i slutten av relasjonens livssyklus har fungert som substitutt for noen formelle styringsmekanismer.

Tillit som styringsmekanisme i Delprosjekt Helse og velferd

For Delprosjekt Helse og velferd hadde samarbeidet fra Samhandlingsreformen gjort at de hadde en godt etablert relasjon allerede før kommunesammenslåingsprosessen. Våre informanter trekker frem betydningen av dette samarbeidet, og hvordan det gjorde at de kjente til dynamikken i samarbeidet. Gjennom dette samarbeidet fikk kommunene god kjennskap til hverandres kompetanse innenfor fagfeltet og samarbeidsevne i slike store prosjekter. På denne måten hadde Klæbu opparbeidet en høy grad av goodwill- og kompetansetillit til Trondheim før kommunesammenslåingsprosessen (jf. Cäker & Siverbo, 2011). På grunn av høy grad av goodwill- og kompetansetillit har det ikke vært like stort behov for å bruke ressurser på å bli kjent på ledelsesnivå, sammenlignet med Delprosjekt Byutvikling. Likevel ble det brukt ressurser i begge kommunene for at ansatte på stedbundne tjenester, som ikke hadde vært en del av Samhandlingsreformen, skulle bli kjent. Dette innebar også at de skulle bli trygge på at den nye kommunens tjenester kom til å ha like høy kvalitet uavhengig av tidligere arbeidsgiver.

Samarbeidet mellom kommune på Delprosjekt Helse og velferd i forbindelse med kommunesammenslåingen, var på grunn av tidligere samarbeid ikke ukjent og opplevdes ikke like påtvunget på ledelsesnivå som for Delprosjekt Byutvikling. Det opplevdes også for Delprosjekt Helse og velferd en mangel på styring fra staten med hensyn til hvordan de skulle løse kommunesammenslåingen på delprosjektet. I motsetning til Delprosjekt Byutvikling ble ikke dette en like stor utfordring for Delprosjekt Helse og velferd. Da de på Delprosjekt Helse og velferd opplevde å ikke få detaljstyring for fremgangsmåte, erfarte de at de fikk anledning til å anvende sin kunnskap fra sitt tidligere samarbeid for å gjennomføre kommunesammenslåingen. På dette delprosjektet fikk de dermed mulighet til å løse kommunesammenslåingen på en måte de visste ville fungerte for dem. De kunne dermed benytte seg av den allerede etablerte relasjonen til å løse sammenslåingen på sin egen måte.

Da det var etablert en relasjon med høy grad av tillit i forkant av sammenslåingsprosessen, har delprosjektet fokusert på å bruke tilliten til å styre prosessen i større grad enn i Delprosjekt Byutvikling. Ahlgren og Nyland (2019a) diskuterer hvordan tillit som styringsmekanisme ikke er tilstrekkelig for å styre interkommunale samarbeid. Kommunene har også hatt behov for

formelle styringsmekanismer, som for eksempel styringsdokumentene som trekkes frem av kommunalsjefene i både Klæbu og Trondheim. Disse styringsdokumentene har gitt delprosjektet de formelle rammene for hva som måtte gjøres, men det var opp til delprosjektet selv å finne ut av hvordan de ønsket å løse dette. Her gjorde den allerede etablerte tilliten at partene hadde mulighet til å gå rett på sak og fokusere på problemløsning.

Selv om det ikke er en enighet i litteraturen om forholdet mellom tillit og formelle styringsmekanismer kan beskrives som substitutter eller komplementære (Emsley & Kidon, 2007; Tomkins, 2001), ser vi at det kan være begge deler innenfor dette delprosjektet. Det kommer frem av studien at forholdet mellom tillit og de formelle styringsmekanismene i Delprosjekt Helse og velferd ikke står i motsetning til hverandre, men heller forsterker fordelen ved hverandre slik at samarbeidet innenfor delprosjektet har vært vellykket. Samtidig ser vi at ved å ha tillit til hverandre i samarbeidet, kan tilliten benyttes som et substitutt for andre mer formelle styringsmekanismer.

5.3 Rollen til det tidligere interkommunale samarbeidet

I forkant av kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim har det vært en rekke interkommunale samarbeid om tjenesteleveranser, spesielt trekkes det frem omfattende interkommunalt samarbeid innenfor helsesektoren der Trondheim har vært vertskommune. For kommunesammenslåingen på Delprosjekt Helse og velferd uttrykkes det at det interkommunale samarbeidet i forbindelse med Samhandlingsreformen har gitt et godt utgangspunkt fordi kommunene har hatt mulighet til å gå inn i samarbeidet med en veletablert relasjon. I tillegg til en veletablert relasjon mellom partene som har vært involvert, har også det tidligere samarbeidet forberedt delprosjektet på en rekke problemstillinger. Kommunalsjefene på Delprosjekt Helse og velferd viser til at man har hatt mulighet til å overføre flere av løsningene fra samarbeidet om Samhandlingsreformen inn i kommunesammenslåingsprosessen. Informantene opplevde at dette har gjort prosessen om å slå sammen tjenesteområdene innenfor delprosjektet lettere, både fordi man har hatt tillit til hverandre, men også fordi man kjente dynamikken i samarbeidet godt. På grunn av dette gode samarbeidet de fikk til innenfor delprosjektet, hadde de også mulighet til tidlig overføring av ulike tjenesteområder. Noen av disse tjenestene var PP-tjenesten, barnevern, helsestasjon, skolehelsetjenesten og NAV. Dette igjen ga delprosjektet et innblikk i hvordan det kunne bli å overføre de resterende tjenestene og opplevdes av våre informanter som svært positivt.

Innenfor tjenesteområdene under Delprosjekt Byutvikling har det ikke vært tilsvarende interkommunalt samarbeid. Dette innebar at man på delprosjektet først måtte etablere en relasjon før de kunne begynne selve samarbeidet om kommunesammenslåingen. Blant våre informanter på delprosjektet trekkes det frem at de savnet en tilsvarende relasjon som på Delprosjekt Helse og velferd i forkant av sammenslåingen. De opplevde det som tungt å starte opp samarbeidet uten en slik relasjon som et utgangspunkt. Som kommunalsjef i Klæbu forklarer, var det for Delprosjekt Byutvikling utfordrende å skulle starte et samarbeid med nye mennesker man ikke kjente. Dette gjorde det vanskelig å gjøre seg sårbar ved å spørre om hjelp hvis man i Klæbu møtte på utfordringer i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Hun mener at det ikke hadde vært et like utbredt problem, dersom de hadde vært involvert i tidligere interkommunalt samarbeid. Det uttrykkes dermed hvordan tidligere interkommunalt samarbeid kan spille en positiv rolle for samarbeid om en kommunesammenslåing.

5.4 Oppsummering av diskusjon

Mange av styringsutfordringene og utfordringene i kommunesammenslåingen mellom Klæbu og Trondheim bunner i asymmetri i kommunestørrelse. Dette gjelder blant annet at kommunene har hatt ulike nettverk både internt og eksternt, samt at kommunene har hatt ulik fordeling av tilgjengelige ressurser i prosessen. Trondheim er en så stor og kompleks organisasjon at det oppleves for Klæbu at det har vært vanskelig for Trondheim å se helhetsbildet av hva som har skjedd i kommunesammenslåingsprosessen. Dette gjelder spesielt hvordan rettskravssaken har blitt en symbolsak for hele kommunesammenslåingen for Klæbu. Det at kommunene har hatt mangel på styring fra departementet og interesseorganisasjoner, har Trondheim brukt til sin fordel og utvist opportunistisk atferd i forbindelse med innplassering av toppledelsen i nye Trondheim.

Styringsmekanismene har vært sentrale for å redusere noen av utfordringene og styringsutfordringene i sammenslåingsprosessen. Organiseringen av sammenslåingsprosessen, ved å skille mellom et politisk-administrativt nivå og delprosjekter, har hjulpet kommunene med å fordele ansvar. På denne måten har man på politisk nivå gjennom Fellesnemnda fattet vedtak som det administrative nivået har delegert ned til blant annet delprosjektene, slik at personer med rett kompetanse har gjennomført sammenslåingen på sitt tjenesteområde. Styringsdokumentene trekkes frem som viktige i sammenslåingsprosessen. Intensjonsavtalen

har vært et fast holdepunkt for kommunene i tilfeller da det oppsto utfordringer. Prosjektplanen har gitt delprosjektene en tidslinje å forholde seg til, samt en oppklaring av arbeidsoppgavene i forbindelse med kommunesammenslåingen. Møtevirksomhet som arena for informasjonsutveksling trekkes også frem som nødvendig for diskusjon som grunnlag for vedtak og koordinering av aktiviteter. Møtevirksomhet har også vært sentralt for relasjonsbygging. Diskusjonen viser også hvordan tillit har vært viktig for det gode samarbeidet, både på politisk-administrativt nivå, samt på delprosjektene.

Ved å sammenligne de to delprosjektene ser vi at tidligere interkommunalt samarbeid kan ha hatt en positiv innvirkning for samarbeidet i en kommunesammenslåing. Det ene delprosjektet har vært involvert i omfattende interkommunalt samarbeid, mens det andre delprosjektet tidligere ikke har hatt sammenlignbart interkommunalt samarbeid. Det erfares at et slikt tidligere samarbeid har gitt Delprosjekt Helse og velferd en stor fordel innledningsvis i sammenslåingsprosessen, fordi partene har hatt god kjennskap til hverandre og kjente til dynamikken i samarbeidet. I likhet med kommunalsjef i Klæbu innenfor Delprosjekt Byutvikling, ser vi fordelene ved å ha hatt et slikt tidligere interkommunalt samarbeid. Et slikt utgangspunkt kunne gjort det lettere for partene på Delprosjekt Byutvikling å komme i gang med samarbeidet om sammenslåingsprosessen.

I henhold til Intensjonsavtalen (Trondheim kommune, 2016c), skulle Klæbu og Trondheim i kommunesammenslåingen behandles som likeverdige parter der sammenslåingsprosessen skulle gjennomføres som en reell sammenslåing av de to kommunene. Flere av hendelsene i sammenslåingsprosessen har av ansatte i Klæbu derimot opplevdes som at hensikten med kommunesammenslåingen var å innlemme Klæbu i Trondheim. Dette reflekteres blant annet i den opplevde mangelen på engasjement fra Trondheim sin side. Her har Klæbu oppfattet det som at Trondheim ikke har ansett kommunesammenslåingen som viktig, nettopp fordi utgangspunktet var at arbeidet handlet om å innlemme Klæbu i Trondheim. En rekke symboler som er knyttet til kommuner, som kommunevåpen og kommunenavn, ble tidlig i prosessen bestemt at skulle være Trondheims, også i den nye kommunen. Den største symbolsaken i hele sammenslåingsprosessen oppfattes også av ansatte i Klæbu som en klar indikasjon på at Trondheim ikke var interessert i å behandle kommunesammenslåingen som en reell kommunesammenslåing. Ved at Trondheim brukte rettskrav for at deres egen toppledelse skulle innplasseres i den nye kommunen, opplever Klæbu dette som et tydelig signal på Trondheims ønske om å fortsette Trondheim kommune, der Klæbu innplasseres som en bydel.

6. Konklusjon og studiens bidrag

6.1 Konklusjon

I denne studien har vi undersøkt hvilke erfaringer Klæbu har tilegnet seg fra kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune. Dette besvares ved problemstillingen:

«Hvilke erfaringer har en liten kommune tilegnet seg fra kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune?»

Denne problemstillingen blir besvart med hjelp av de tre forskningsspørsmålene som er belyst i diskusjonskapitlet. Det har vært nødvendig å studere hvilke utfordringer Klæbu har identifisert i sammenslåingsprosessen, samt hvilke styringsmekanismer som har vært implementert og brukt for å håndtere utfordringer. Dernest har vi sett på rollen det tidligere interkommunale samarbeidet mellom kommunene oppleves å ha hatt for samarbeidet i kommunesammenslåingen.

Vi har gjennom diskusjon og analyse i foregående kapittel redegjort for våre funn. Noen av erfaringene til Klæbu kan sees gjennom hvilke utfordringer og styringsutfordringer kommunen har identifisert gjennom sammenslåingsprosessen. I studien er det identifisert tre styringsutfordringer i sammenslåingsprosessen (Caglio & Ditillo, 2008). Klæbu opplevde koordineringsproblemer knyttet til koordinering av arbeidsoppgaver. Dette førte videre til et appropriasjonsproblem for Klæbu da koordineringsproblemet resulterte i en skjev fordeling av kommunens ressurser. Diskusjonen viser at erfaringene til Klæbu er at kommunesammenslåingsprosessen i stor grad har handlet om hvordan man skal innlemme Klæbu i Trondheim kommune. Dette reflekteres i Klæbus opplevelse av et samarbeidsproblem slik Caglio og Ditillo (2008) beskriver. Intensjonsavtalen understreker hvordan kommunene skulle være likeverdige parter som sammen skulle skape den nye kommunen. Ved bruk av rettskrav for å innplassere den nye toppledelsen i nye Trondheim, har Trondheim benyttet sine omfattende ressurser slik at Klæbu sitter igjen med erfaringen av å ha blitt dominert i likhet med det Cäker og Nyland (2017) beskriver kan forekomme i interkommunale samarbeid. Rettskravsprosessen har gitt Klæbu oppfatningen om at Klæbu skulle innlemmes i Trondheim fremfor en reell sammenslåingsprosess. I Intensjonsavtalen ble det også bestemt at kommunene

skulle videreføre Trondheims kommunevåpen, administrative sentrum og kommunenavn. Dette talte også for at denne kommunesammenslåingen skulle være en reell innlemmelse av Klæbu inn i Trondheim.

Kommunene hadde ulike nettverk. Trondheim hadde et bredt nettverk av eksterne leverandører og en god relasjon til KS. Klæbu som en mindre kommune hadde ikke et tilsvarende nettverk og oppfattet at deres relasjon til KS ikke var like god. Disse ulike nettverkstørrelsene har skapt utfordringer for Klæbu, da de har følt seg alene i prosessen på grunn av manglende støtte fra et tilsvarende nettverk, slik man finner i Trondheim. Denne opplevelsen samsvarer med utfordringer Lind og Thrane (2010) belyser der en relasjon mellom to parter påvirker en tredjepart i et nettverk. Det vises også til at flere styringsutfordringer på enkelte områder bunner i mangel på engasjement fra Trondheim, fordi ansatte har ansett kommunesammenslåingen som en innlemming heller enn en reell sammenslåingsprosess. En annen erfaring som bygger under Klæbus opplevelse av å være alene i prosessen, er at kommunene har måttet finne ut av mye selv. De har savnet bedre styring fra departementet og interesseorganisasjoner. Dette er forenlig med Wilkins (2002) og Baretta og Buscos (2011) observasjoner av reformgjennomføring i offentlig sektor. Opplevelsen av mangelfull veiledning åpnet opp for det Wathne og Heide (2000) og Douma og Schreuder (2017) beskriver som opportunistisk atferd. Dette kan sees i lys av Trondheims bruk av rettskrav i prosessen, da mangelfull veiledning åpnet for denne muligheten, tidlig i gjennomføringsfasen.

Her er likevel erfaringen at Intensjonsavtalen har fungert bra som styringsmekanisme for å redusere noe av dette styringsgapet fra departementet. Denne erfaringen viser at en overordnet avtale er svært viktig for samarbeid, slik Petkovic et al. (2015) understreker. Denne avtalen ga kommunene klare rammer der disse manglet fra departementet. Blant annet gjorde Intensjonsavtalen at Klæbu var komfortabel med å bruke kommunens økonomiske ressurser på det de anså som nødvendige investeringer før nedleggelsen, uten at dette skulle bli møtt med motstand fra Trondheim. Organiseringen av selve kommunesammenslåingen har vært en grunnleggende styringsmekanisme, og oppleves som sentral for at kommunene har lyktes med å komme i mål med prosessen, i likhet med det Petkovic et al. (2015) beskriver med hensyn til betydningen av organisering i samarbeid.

De formelle møtene på politisk-administrativt nivå gjorde Fellesnemnda i stand til å diskutere og fatte de viktige vedtakene for den nye kommunen. Gjennom delegering av ansvar til

delprosjekter har det vært nødvendig for kommunene å ha møtevirksomhet, både for koordinering, men også relasjonsbygging. For Delprosjekt Helse og velferd, er erfaringen at disse møtene i stor grad var hensiktsmessig med hensyn til koordineringen av arbeidsoppgaver, da relasjonen fra tidligere var veletablert. For Delprosjekt Byutvikling har møtevirksomhet spilt en aktiv rolle for relasjonsbyggingen mellom kommunene. Denne relasjonsbyggingen var avgjørende for utviklingen av tillit. Disse funnene støtter Tomkins (2001) beskrivelse av behovet for ulike typer informasjon i relasjonens livssyklus. I den nyetablerte relasjonen på Delprosjekt Byutvikling, var det et behov for informasjonsutveksling for å skape tillit mellom partene. I Delprosjekt Helse og velferd, var relasjonen veletablert på flere tjenesteområder og tillit eksisterte mellom partene før sammenslåingsprosessen. Her handlet behovet om informasjon om å koordinere samarbeidet mot kommunesammenslåingen.

Klæbus erfaringer er at tillit har spilt en viktig rolle for samarbeidet om kommunesammenslåingen. På politisk-administrativt nivå var utgangspunktet for sammenslåingsprosessen at Klæbu hadde vesentlig tillit til Trondheim. I Fellesnemnda har politisk leder i Klæbus gode relasjon og tillit til leder i Fellesnemnda, gjort at hun har turt å ta de tøffe diskusjonene i saker hvor kommunene var uenige. I likhet med Cäker og Siverbos (2011) beskrivelse av goodwill-tillit, kommer det frem hvordan politisk leder i Klæbu har turt å vise denne sårbarheten, fordi hun har hatt positive forventninger til at Trondheim ikke ville skade relasjonen. Denne tilliten gjorde også at Klæbu tillot Trondheim å ta styring i sammenslåingsprosessen, men opplevde at dette førte til opportunistisk atferd fra Trondheims side og svekket dermed denne tilliten. Som følge av dette måtte Klæbu ta i bruk kostbare og formelle styringsmekanismer for å kunne gjenvinne noe kontroll i samarbeidet. Dette viser hvordan svekket tillit mellom partene kan øke transaksjonskostnadene i samarbeidet, slik Baldvinsdottir (2013) beskriver når det oppstår usikkerhet på grunn av mangel på tillit i en relasjon.

På tjenesteområdene som omfattet Delprosjekt Byutvikling, hadde ikke kommunene hatt betydelig tidligere interkommunalt samarbeid. For delprosjektet var derfor utviklingen av tillit viktig for å kunne komme i gang med sammenslåingsprosessen og skape et velfungerende samarbeid. Erfaringen Klæbu tilegnet seg på delprosjektet, var at de formelle styringsmekanismene var viktige i en tidlig fase av sammenslåingsprosessen. Videre opplevde Klæbu at de formelle styringsmekanismene i noen grad ble substituert med tillit når denne var etablert, slik Cäker og Siverbo (2011) viser til. Innenfor Delprosjekt Byutvikling har det ikke

vært betydelig tidligere interkommunalt samarbeid, og Klæbu har derfor erfart at det ville vært fordelaktig med et slikt samarbeid i forkant for å gå inn i sammenslåingsprosessen med en veletablert relasjon.

På Delprosjekt Helse og velferd var det før kommunesammenslåingsprosessen omfattende interkommunalt samarbeid på flere tjenesteområder. Dette gjorde at kommunene hadde opparbeidet en høy grad av tillit mellom seg. Tillit har innenfor Delprosjekt Helse og velferd vært en viktig faktor for et særdeles godt samarbeid mellom partene i sammenslåingsprosessen. I litteraturen om tillit i interorganisatoriske relasjoner beskrives en diskusjon rundt hvorvidt forholdet mellom tillit og formelle styringsmekanismer er substitutter eller komplementære hverandre (Emsley & Kidon, 2007; Tomkins, 2001). På Delprosjekt Helse og velferd har samspillet mellom tillit og de formelle styringsmekanismene ført til at de formelle styringsmekanismene oppleves som veiledende og ikke kontrollerende for samarbeidet. På denne måten beskrives de som komplementære. Samtidig kommer det frem av studien at tillit også har fungert som substitutt for flere formelle styringsmekanismer, og dermed ført til lavere transaksjonskostnader for Klæbu, slik det beskrives av Baldvinsdottir (2013). På Delprosjekt Byutvikling har behovet for formelle styringsmekanismer blitt redusert da tillit var etablert mellom partene. Klæbu har tilegnet seg erfaring om at det i tilfeller der interkommunalt samarbeid har eksistert tidligere, som i Delprosjekt Helse og velferd, har ført til bedre samarbeid i sammenslåingsprosessen. Tidligere interkommunalt samarbeid har dermed spilt en positiv rolle for samarbeidet i kommunesammenslåingsprosessen.

6.2 Studiens bidrag og videre forskning

Denne studien har vært en bred casestudie der kommunesammenslåingsprosessen har vært studert gjennom et politisk-administrativt nivå, med fordypning i to delprosjekter med og uten omfattende tidligere interkommunalt samarbeid. Studien baserer seg på et lite utvalg med 8 informanter, og vi kan derfor ikke foreta noen generaliserende slutninger overfor andre kommunesammenslåinger i Norge. Det er likevel avdekket relevant kunnskap som gjør at studien har flere bidrag og implikasjoner som kan overføres til andre potensielle kommunesammenslåinger, samt videre forskning innenfor forskningsfeltet om interorganisatoriske relasjoner i offentlig sektor.

Noen av de praktiske implikasjonene til studien, er at den viser erfaringer som kan være nyttige for andre kommunesammenslåinger. Gjennom studien understrekes det hvor viktig forventningsavklaring er i forkant av kommunesammenslåingsprosessen. Dette forutsetter utarbeidelse av gode avtaler, som en intensjonsavtale. Intensjonsavtalen mellom Klæbu og Trondheim har vært omfattende og avklart grunnlaget for kommunesammenslåingen, slik som forventning til bruk av frie midler og ansattes rettigheter i prosessen. En viktig forventningsavklaring i forkant av en kommunesammenslåing er å avklare om kommunesammenslåingen skal behandles som en reell kommunesammenslåing eller innlemmelse av en liten kommune inn i en stor. Dette kan være nyttig for kommunesammenslåinger med samme asymmetri i kommunestørrelse som mellom Klæbu og Trondheim. På denne måten kan man unngå at den lille kommunen føler seg dominert av den store (Cäker & Nyland, 2017), slik Klæbu har gjort. På denne måten kan kommunene oppleve prosessen som mer rettferdig.

Vår studie viser at tillit er viktig i en interorganisatorisk relasjon. Det kan derfor være nyttig å legge til rette for gode samarbeid bygget på tillit i kommunesammenslåingsprosesser. Dette kan oppnås ved at partene i samarbeidet har mulighet til å danne gode relasjoner i forkant av arbeidet med selve sammenslåingen av enhetene i kommunene. Tillit kan påvirkes av valgene som blir foretatt i forkant av og under en kommunesammenslåingsprosess, og viser dermed at tillit som en styringsmekanisme er dynamisk og vil endre seg over tid (Ahlgren & Nyland, 2019a). Det er likevel flere dimensjoner av tillit som det er interessante å undersøke videre.

Noe av det denne studien bidrar med, med hensyn til teoretiske implikasjoner, er at den viser hvordan maktubalanse mellom parter i et samarbeid kan ha betydning for dynamikken i samarbeidet. Klæbu opplever i sammenslåingsprosessen at Trondheim ikke ser helhetsbilde av deres maktbruk, og hvilken betydning dette har hatt for denne dynamikken, slik Vangen og Huxham (2003) trekker frem. Det kan dermed være interessant å undersøke hvordan ansatte fra Klæbu har opplevd det å komme inn i en organisasjon som er vesentlig større, hvor de i kommunesammenslåingsprosessen har erfart å bli dominert av den organisasjonen de skal bli en del av. Dette kan belyses gjennom både kvalitative og kvantitative studier av hvordan de ansatte opplever identitetsbygging i den nye organisasjonen.

I diskusjonen rundt hvorvidt tillit og styring er substitutter eller komplementære (Emsley & Kidon, 2007; Tomkins, 2001), viser vår studie gjennom diskusjonen hvordan tillit har vært både

et substitutt og et komplement til formelle styringsmekanismer. Samtidig støtter funnene i vår studie Ahlgren og Nylands (2019a) poeng, om at tillit som styringsmekanisme ikke er tilstrekkelig for styring av samarbeid i offentlig sektor. Det vil også være behov for formelle styringsmekanismer. Kombinasjonen av tillit og formelle styringsmekanismer har i denne studien vist at disse styringsmekanismene kan forsterke positive egenskaper ved hverandre. I deler av Klæbu der tillit har eksistert mellom kommunene i forkant av kommunesammenslåingen, har de formelle styringsmekanismene ikke blitt opplevd som kontrollerende eller styrende, men heller veiledende. For videre forskning kan man ved å benytte ulike teoretiske rammeverk, gi bidrag for å si mer om dynamikken mellom formelle styringsmekanismer og tillit i interorganisatoriske samarbeid.

Studien trekker frem et fåtall av flere styringsmekanismer som potensielt kan benyttes i interorganisatoriske relasjoner. På grunn av studiens begrensninger har det ikke vært lagt til rette for å studere alle disse styringsmekanismene som en helhetlig styringspakke, slik det oppfordres til av litteraturen om økonomistyring (Malmi & Brown, 2008) og styring av interorganisatoriske relasjoner (Nyland & Andreassen, 2013). I økonomistyringslitteraturen om interorganisatoriske relasjoner representerer kommunesammenslåing av norske kommuner en lite studert form for interorganisatorisk relasjon. Derfor vil det å studere disse styringsmekanismene som en helhetlig styringspakke i en slik interorganisatorisk relasjon være svært relevant for fremtidige studier. Videre forskning kan omfatte komparative studier av flere kommunesammenslåinger sett i sammenheng med hverandre for å studere bruken av styringsmekanismer. Komparative studier kan omfatte norske kommuner, men også andre nordiske kommunesammenslåinger.

Denne studien er gjennomført kort tid etter kommunesammenslåing mellom to kommuner. Studien har derfor ikke inkludert mer langsiktige konsekvenser av valg både før og under kommunesammenslåingsprosessen. Det vil være interessant å studere hva som skjer videre etter kommunesammenslåingen i driftsfasen, eller følge prosessen i enda større detalj over lenger tid i longitudinelle kvalitative studier. Vi oppfordrer også til å studere kommunesammenslåinger i Norge for å måle kommunereformens resultater og eventuell suksess, for å undersøke om det eksisterer noen modeller for vellykkede samarbeid i kommunesammenslåinger. Her kan det være interessant å studere flere kommunesammenslåinger, både av samme størrelsesforhold og mer like størrelsesforhold, for å gi ytterligere bidrag til forskningsfeltet i økonomistyringslitteraturen om interorganisatoriske relasjoner i offentlig sektor. Dette kan

også gi innspill til direktiv fra departement for å redusere styringsgapet kommuner kan oppleve i kommunesammenslåingsprosesser.

Litteraturliste

- Ahlgren, P. C., & Lind, J. (2019). Den nordiske forskningen på styring av interorganisatoriske relasjoner. I K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s. 33-56). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ahlgren, P. C., & Nyland, K. (2019a). Hvordan få et langsiktig interkommunalt samarbeid til å fungere?. I K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s.159-177). Fagbokforlaget.
- Ahlgren, P. C., & Nyland, K. (2019b). Samhandling utenfor boksen. I K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s.201-222). Fagbokforlaget.
- Ahlgren, P. C., & Nyland, K. (2019c). Administrativ styring i et interkommunalt samarbeid – en studie av legevakta i Trondheimsområdet. I K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s.223-246). Fagbokforlaget.
- Ahlgren, P. C., Lind, J., & Nyland, K. (2019). Styring av samarbeid i offentlig sektor. I K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s.15-31). Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeidsmiljøloven. (2020). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2020-03-20-8). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Baldvinsdottir, G. (2013). Trust within the context of management accounting. I K. Nyland (Red.), *Perspektiver på økonomistyring* (s. 197-218). Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldvinsdottir, G., Hagberg, A., Johansson, I., Jonäll, K., & Marton, J. (2011). Accounting research and trust: A literature review. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(4), 382-424.
- Barretta, A., & Busco, C. (2011). Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22(4), 211-219.
- Basma, A. (2014). Offentlig sektor: i evig effektiviserings- og omstillingsprosesser. Hentet fra <https://www.magma.no/offentlig-sektor-i-evig-effektiviserings-og-omstillingsprosesser2>
- Baumberger, B., & Bråten, R. T. (2019, 22.mars). Klæbu-rådmann får 1,8 millioner i lojalitetsbonus. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2019/01/30/Kl%C3%A6bu-r%C3%A5dmann-f%C3%A5r-18-millioner-kroner-i-lojalitetsbonus-18341694.ece?rs3057431587631269798&t=1>
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.
- Blom-Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51-73.
- Brandtzæg, B.A. (2014). *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. Telemarksforskning.
- Bryman, A., & Bell, E. (2015). *Business research methods* (4. utg.). Glasgow: Bell & Bain Ltd.
- Bråten, R. T. (2019, 01.mai) Adresseavisen (2019, 1.mai). Nå er det bestemt hvilke seks som blir direktører i nykommunen. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/2019/04/30/N%C3%A5-er-det-bestemt-hvilke-seks-som-blir-direkt%C3%B8rer-i-nykommunen-18936864.ece?rs7167681588063588048&t=1>
- Bråten, R. T. (2020, 27.april) Klæbu-ordføreren ville fjerne rådmann Wolden. *Adresseavisen*.

- Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2019/03/12/K1%C3%A6bu-ordf%C3%B8reren-ville-fjerne-r%C3%A5dmann-Wolden-18639261.ece?rs9004201588063801302&t=1>
- Caglio, A., & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 865-898.
- Calton, J., & Lad, L. (1995). Social contracting as a trust-building process of network governance. *Business Ethics Quarterly*, 5(2), 271-295.
- Clarke, V., & Braun, V. (2013). Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning. *Psychologist*, 26(2), 120-123.
- Cäker, M., & Nyland, K. (2017). Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture. *Financial Accountability & Management*, 33(1), 102-120.
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research*, 22(4), 330-348.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (5. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Dekker, H. (2016). On the boundaries between intrafirm and interfirm management accounting research. *Management Accounting Research*, 31, 86-99.
- Deloitte (u.å). Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger: Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser. Hentet fra <https://www2.deloitte.com/no/no/pages/public-sector/articles/arbeidsgiverutfordringer-ved-kommunesammenslainger.html>
- Douma, S., & Schreuder, H. (2017). *Economic approaches to organizations* (6. utg.). Harlow: Pearson Education.
- Ekspertutvalget (2014a). *Delrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Ekspertutvalget (2014b). *Sluttrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Emsley, D., & Kidon, F. (2007). The Relationship between Trust and Control in International Joint Ventures: Evidence from the Airline Industry*. *Contemporary Accounting Research*, 24(3), 829-858.
- Ford, D., & Håkansson, H. (2010). Accounting and inter-organisational issues. In *Accounting in Networks* (s. 14-32). Routledge.
- Gjerde, R. (2019, 7.oktober). Ellevill kjøpefest i sammenslåtte kommuner. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/b5WxA/ellevill-kjoepefest-i-sammenslaatte-kommuner>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, T., Sørensen, R., & Fevolden, T. (2006). *Kommunal organisering : Effektivitet, styring og demokrati* (6. utg.). T. Hagen og R. Sørensen (Red.), Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2008). Samhandlingsreformen 2008 (Prop. 47 S (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f0e16ad32e4bbd8d8ab5c21445a5dc/no/pdfs/stm200820090047000dddpdfs.pdf>
- Hopwood, A. (1996). Looking across rather than up and down: On the need to explore the

- lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society*, 21(6), 589-590.
- Inndelingslova. (2020). Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (LOV-2019-06-21-35). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge: Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jordahl, H., & Liang, C. Y. (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice*, 143(1-2), 157-172.
- Kammaing, P., & Van Der Meer-Kooistra, J. (2007). Management control patterns in joint venture relationships: A model and an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1), 131-154.
- Klausen, J., Askim, J., & Vabo, S. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klæbu kommune (2015). *Saksliste kommunestyremøte 22. januar 2015 kl.16.00: Sak 4/15 s.96-143: Kommunereformen - retningsvalg for Klæbu kommune per 01.02.2015 rapport av 2014*. Hentet fra <https://kk.trondheim.kommune.no/contentassets/827a332b69f14df09a0345e866ffc529/kommunestyret2015-01-22.pdf>
- Klæbu kommune (2016a). *Møteprotokoll kommunestyremøte 12.april kl.16.00. Sak 23/16 Kommunereformen - behandling av intensjonsavtale om kommunesammenslåing mellom Klæbu kommune og Trondheim kommune*. Hentet fra <https://kk.trondheim.kommune.no/contentassets/827a332b69f14df09a0345e866ffc529/kommunestyretm2016-04-12.pdf>
- Klæbu kommune (2016b). *Møteprotokoll kommunestyremøte 16.juni 2016 kl.16.00. Sak 31/16 Kommunereformen - sammenslåing med Trondheim kommune*. Hentet fra <https://kk.trondheim.kommune.no/contentassets/827a332b69f14df09a0345e866ffc529/kommunestyretm2016-06-16.pdf>
- Klæbu kommune (2019). *Møteprotokoll formannskapet 11.januar 2019 kl.16.00. Sak 2/19 Arbeidsforhold for rådmannen*. Hentet fra <https://kk.trondheim.kommune.no/globalassets/politikk/formannskapet-2019/formannskapetm2019-01-11.pdf>
- Klæbu kommune (u.åa). Organisasjonskart. Hentet fra <https://kk.trondheim.kommune.no/contentassets/d04ddd319f904586bcd4e8360f48d35c/organisasjonskart.pdf>
- Klæbu kommune (u.åb). Fellesnemnd Klæbu-Trondheim. Hentet fra <https://kk.trondheim.kommune.no/innhold/politikk/saksdokument/fellesnemnd-klabu-trondheim/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a). *Kommuneproposisjonen 2015* (Prop. 95 S (2013-2014)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/sec3?q=>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b). Klart for kommunereform. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Klart-for-kommunereform/id764194/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014c). *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. St. meld nr. 14 2014-2015. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/n-o/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Mer makt til kommunene. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-makt-til-kommunene/id2401796/>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner: Formelle rammer og erfaringer fra tidligere sammenslåinger*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/29245efc89e440d88f0fd173b0dbc0d1/etablering_av_nye_kommuner_og_fylkeskommuner_publicering.pdf
- Kommuneloven. (2020). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2019-06-21-57). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Kraus, K., & Lindholm, C. (2010). Accounting in inter-organisational relationships within the public sector. In *Accounting in Networks* (pp. 113-148). Routledge.
- KS (u.å.). Hva gjør vi? Hentet fra <https://www.ks.no/om-ks/om-ks/hvem-er-vi/>
- KS Advokatene og KS Forhandling (2015). *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger: Et juridisk verktøy som oppfattes av en sammenslåing*. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/0142d7ad67c14849b9c2fc08695fb8a6/sluttrapport-verktoy-arbeidsrettslige-sporsmal-som-oppstar-ved-kommunesammenslainger.pdf>
- Langfield-Smith, K. (2008). The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance. *Management Accounting Research*, 19(4), 344-364.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Slettnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS 2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger AS.
- Lind, J., & Thrane, S. (2010). Towards accounting in network settings. In *Accounting in Networks* (s. 60-79). Routledge.
- Malmi, T., & Brown, D. (2008). Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.
- McLarney, M. (2019, 23.november). Her kommer Trondheims største utendørs skatepark. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2019/11/23/Her-kommer-Trondheims-st%C3%B8rste-utend%C3%B8rs-skatepark-20434957.ece?rs1203241587644456297&t=1>
- Noteboom, B. (2006). Forms, sources and processes of trust. I R. Bachmann & A. Zaheer (Red.), *Handbook of Trust Research* (s. 247-263). UK+USA Edward Elgar.
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Nyeng, F. (2017). *Hva annet er også sant? : En innføring i vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nyland, K., & Andreassen, C. (2013). Horisontal styring i sykehus. I K. Nyland (Red.), *Perspektiver på økonomistyring* (s. 147-174). Bergen: Fagbokforlaget.
- Opheim, A. (2016, 10. mai) Folkeavstemningen ble et godt grunnlag for sammenslåing. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/nyheter/sortrondelag/2016/05/10/Folkeavstemningen-ble-et-godt-grunnlag-for-sammensl%C3%A5ing-12713154.ece>
- Petković, M., Djedović-Nègre, D., & Lukic, J. (2015). Public-Private Partnerships: Interorganizational Design as Key Success Factor. *Management*, 20(77), 1-11.
- Pettersen, I. J. (2019). Fragmentering og betydningen av det svakeste ledd. I K. Nyland (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (s. 179-197). Bergen: Fagbokforlaget.
- Prosjektplanen (2018). *Prosjektplan kommunesammenslåing Klæbu og Trondheim kommuner 2018-2020*. Hentet fra <https://drive.google.com/file/d/1E0hYdEsc17Hvbxz-RQp7xKxL6NU2Z9QE/view>
- Regjeringen (2020). Fakta om kommunereformen. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, 38, 140-152.
- SSB (2020). Kommunefakta Trondheim. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/trondheim>
- Statsministerens kontor (2013). Politisk plattform: *Sundvolden-plattformen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Stortinget (2017). Møte den 8.juni 2017. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-06-08?all=true>
- Sunde, H. & Brandtzæg, B. A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society*, 26(2), 161-191.
- Trondheim kommune (2016a). *Møteprotokoll Formannskapet 12.april kl.09.00*. Sak PS 91/16 Intensjonsavtale Klæbu og Trondheim kommune. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003371805>
- Trondheim kommune (2016b). *Møteprotokoll Bystyremøte 16.juni 2016 kl.17.00*. Sak PS 101/16 Kommunereformen - sluttbehandling, sammenslåing med Klæbu. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003371833>
- Trondheim kommune (2016c). *Saker til behandling Formannskapet 12.04.2016 kl.09.00*. Sak PS 0091/16 Intensjonsavtale Trondheim og Klæbu kommune. Vedlegg 1: Undertegnet intensjonsavtale med Klæbu kommune. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/3371805>
- Trondheim kommune (2017a). *Saker til behandling Fellesnemnd Klæbu og Trondheim 24.10.2017 kl.09.00*. Sak PS 0026/17 Omstillingsavtale for kommunesammenslåing mellom Trondheim og Klæbu kommuner. Vedlegg 1: Omstillingsavtalen. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003382112>
- Trondheim kommune (2017b). *Saker til behandling Fellesnemnd Klæbu og Trondheim 24.10.2017 kl.09.00*. Sak PS 0027/17 Kommunikasjonsplan rettet mot ansatte - kommunesammenslåing mellom Trondheim og Klæbu kommuner. Vedlegg 1: Kommunikasjonsplan. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003382112>
- Trondheim kommune (2018a). *Saker til behandling Partssammensatt utvalg 22.08.2018 kl.12.00*. Sak PS 0006/18 Organisering av rådmannens ledergruppe i nye Trondheim kommune. Vedlegg 1: Tilleggsnotat og svar fra KS. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003385775>
- Trondheim kommune (2018b). *Saker til behandling Partssammensatt utvalg Klæbu og Trondheim 26.09.18 kl.14.00*. Sak PS 0008/18 Retningslinjer for innplassering av ledere i nye Trondheim kommune. Vedlegg 1: Retningslinjer for innplassering av ledere i nye Trondheim kommune. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003385776>
- Trondheim kommune (2019a). Bakgrunn. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/sammenslaing/innhold/bakgrunn2/>
- Trondheim kommune (2019a). Organisasjonen. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/organisasjon/>
- Trondheim kommune (2019b). *Saker til behandling Partssammensatt utvalg 11.03.2019*

- kl.12.00. Sak PS 0004/19 Rettskrav - utvelgelsesområde og innplassering i stillinger i nye Trondheim kommune. Vedlegg 3: Juridisk vurdering av Advokatfirma Wiersholm. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003390138>
- Trondheim kommune (2019c). *Saker til behandling Partssammensatt utvalg 11.03.2019 kl.12.00*. Sak PS 0004/19 Rettskrav - utvelgelsesområde og innplassering i stillinger i nye Trondheim kommune. Vedlegg 4: Juridisk vurdering av Advokatfirma Føyen Torkildsen AS. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003390138>
- Trondheim kommune (2019d). Helse og velferd. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/helse-og-velferd/>
- Trondheim kommune (2019e). Byutvikling. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/byutvikling/>
- Trondheim kommune og Klæbu kommune (2019). Informasjon til ansatte: Sammenslåing mellom Trondheim kommune og Klæbu kommune. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/contentassets/b94f01807b6e49ac8cb17e393a4f1cad/informasjon-til-ansatte-sammenslaing-av-trondheim-kommune-og-klabu-kommune-1.pdf>
- Trondheim kommune (u.åa). Organisasjonskart. Hentet fra <https://tqm16.tqmenterprise.no/organisasjon/Publishing/ExternalAccess/LoadContent/14893?forOL1=organisasjon>
- Trondheim kommune (u.åb). Politisk organisering. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/sammenslaing/innhold/politisk-organisering/#heading-h2-3>
- Trondheimsregionen (2016). Strategisk næringslivsplan for Trondheimsregionen 2017-2020. Hentet fra <https://trondheimsregionen.no/wp-content/uploads/2016/03/Endelig-vedtatt-rullert-Strategisk-n%C3%A6ringsplan-desember-2016.pdf>
- Van de Ven, A., & Ring, P. (2006). Relying on trust in cooperative inter-organizational relationships. I R. Bachmann & A. Zaheer (Red.), *Handbook of Trust Research* (s. 144-164). UK+USA Edward Elgar.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5-31.
- Wathne, K., & Heide, J. (2000). Opportunism in Interfirm Relationships: Forms, Outcomes, and Solutions. *Journal of Marketing*, 64(4), 36-51.
- Wilkins, P. (2002). Accountability and joined-up government. *Australian Journal Of Public Administration*, 61(1), 114-119.
- Yokomichi, K. (2007). The Development of Municipal Mergers in Japan. Hentet fra http://www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/03/file/up-to-date-1_en.pdf

Vedlegg 1

Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet ”Kommunesammenslåing - Trondheim og Klæbu”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å kartlegge erfaringer fra kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu kommune. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med forskningsprosjektet vårt er å kartlegge erfaringer fra kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu kommune til vår masteroppgave i økonomistyring ved NTNU. Vi er spesielt interessert i å få vite mer om hvordan det er for en liten kommune å slå seg sammen med en stor kommune som Trondheim. I tillegg er det interessant for oss å kartlegge hvilken betydning det interkommunale samarbeidet kommunene har hatt for denne prosessen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi ønsker å gjøre en beskrivende studie av erfaringer ved kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu som følge av kommunereformen. Intervjuet vil ha en varighet på omtrent en time, og det vil bli brukt en intervjuguide med spørsmål knyttet til temaet vårt. Det vil bli brukt en lydopptaker under intervjuet så fremt informanten gir samtykke til dette. Tid kommer til å bli avtalt med hver enkelt informant. Det er ønskelig at samtalen foregår uforstyrret. Spørsmålene som stilles vil omhandle informantens aktuelle stilling og arbeid, med/rundt kommunesammenslåingen. Spørsmålene vil avhenge av hvilken stilling informantene har.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Data på dette intervjuet vil kun behandles av oss, samt våre veiledere Kari Nyland og Per Christian Ahlgren. Navn vil kodes og sitater vil kunne bli brukt i oppgaven så lenge vi har samtykke til dette.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 28.05.2020. Etter dette vil alle personopplysninger og lydopptak bli slettet, men annen data vil bli lagret for potensiell fremtidig forskning.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Ragnhild Røed (xxxxxxx, ragnhr@stud.ntnu.no)

Kristin Jensen (xxxxxxx, kristsj@stud.ntnu.no)

Våre veiledere: Kari Nyland (xxxxxxx, kari.nyland@ntnu.no) eller Per Christian Ahlgren (xxxxxxx, per.c.ahlgren@ntnu.no)

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvertjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Personvernombud NTNU: Thomas Helgesen (93079038, thomas.helgesen@ntnu.no)

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Kari Nyland)

Studenter
(Ragnhild Røed og Kristin Jensen)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet “*Kommunesammenslåing - Trondheim og Klæbu*”, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

	å delta i intervju
	lydopptak av intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 28.05.2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2

Intervjuguide

Denne intervjuguiden er veiledende for intervjuet.

Problemstilling:

“Hvilke erfaringer har en liten kommune tilegnet seg fra kommunesammenslåing mellom stor og liten kommune?”

Bakgrunn:

1. Hvilken stilling har du i kommunen i dag? Og hvilken stilling har du hatt før kommunesammenslåingen?
2. Hvor lenge har du jobbet i kommunen?
3. Hvilke arbeidsoppgaver hadde du før kommunesammenslåing, hva er dine nye arbeidsoppgaver hvis disse er endret?

Kommunesammenslåing:

4. På hvilke måter har du vært involvert i kommunesammenslåingen?
5. Hva er ditt inntrykk av samarbeidet mellom kommunene fra tidligere, altså før det ble bestemt at de skulle slå seg sammen? (Erfaringer fra før prosessen)
6. Hva tror du er grunnen til at de har slått seg sammen? Hva har vært målene med kommunesammenslåingen på tjenesteområdet?
7. Hva er dine erfaringer fra kommunesammenslåingsprosessen?
 - a) Hva har vært dine forventninger?
8. Hva kan du fortelle om sammenslåingsprosessen innad i tjenesteområdet helse og velferd?
 - a) Hva slags tiltak eller endringer innebærer dette for dere? Eksempler
 - b) Hva har vært utfordrende? Eksempler
 - c) Hva har gått bra? Eksempler
 - d) Hva har vært vanskelig? Eksempler
9. Hvilke inntrykk har du av at Klæbu som liten kommune, har opplevd det å slå seg sammen med en stor kommune? Eksempler
10. I hvor stor grad har kommunereformen lagt føringer for hvordan dere skulle gjennomføre kommunesammenslåingen for tjenesteområdet? Hvor har dere hentet ideer og hjelp til å gjennomføre dette? Hvordan har dere kommet frem til at dere skulle gjøre det på denne måten?
 - a) Hvor mye har dere måttet finne ut av selv for hvordan dere skulle gjøre dette? Eksempler
 - b) Har dere sett til erfaringsrapporter fra tidligere kommunesammenslåinger for tjenesteområdet helse og velferd? Eksempler

Interorganisatorisk teori:

Kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu, sett utenfra er nærmest som en virksomhetsoverdragelse av en kommune til en annen. For at man skal sørge for at de to kommunene styrer mot et felles mål har man måttet tatt i bruk flere styringsmekanismer. For eksempel dokumenter, møtevirksomhet etc.

11. Man skiller gjerne mellom formelle og uformelle styringsmekanismer. Formelle styringsmekanismer er gjerne mer håndfaste styringsmekanismer som valg av organisatorisk form, møtevirksomhet, kontrakter, målstyring. Har du noen eksempler på slike styringsmekanismer som dere har brukt for å komme i mål med sammenslåingsprosessen?

12. De uformelle styringsmekanismene er av litteraturen definert som kultur, tillit, felles normer og verdier. Har du noen eksempler på uformelle styringsmekanismer som er brukt?

13. Innenfor andre tjenesteområder i kommunene har det vært en del interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Vi vet at det har vært interkommunalt samarbeid innenfor helse og velferd, kan du oss noen spesifikke eksempler på dette?

14. Hvordan tror du det at dere har hatt dette samarbeid, har påvirket sammenslåingsprosessen?

Tillit:

Noe som er viktig for samarbeid mellom to organisasjoner er tillit. For eksempel vil det kunne ha blitt utviklet mye tillit mellom kommuner på grunn av tidligere samarbeid innenfor tjenesteområder sånn som helse og velferd.

15. Har du inntrykk av at det har vært tillit mellom kommunene på tjenesteområdet helse og velferd før sammenslåingsprosessen? Føler du at dette har endret seg underveis i prosessen?

16. Har det oppstått noen hendelser eller beslutninger for tjenesteområdet underveis som har ført til diskusjoner?

17. Har det vært et stort behov for informasjonsflyt mellom kommunene i sammenslåingsprosessen? Eksempler

18. Har du erfart at det har vært spesielle utfordringer eller konflikter i sammenslåingsprosessen i tjenesteområdet? Kom gjerne med eksempler

a) Hvorfor har dette vært en utfordring?

b) Hvordan har dette ført til utfordringer/konflikter?

19. Vil du si at det har vært *forskjeller* mellom kommunene som har ført til utfordringer eller konflikter i sammenslåingsprosessen?

20. Har kommunene eventuelt arbeidet for at forskjellene mellom kommunene skal kunne sameksistere eller at man har lært av hverandre slik at de har blitt blandet?

Avslutning:

21. Har du noen andre tanker rundt sammenslåingsprosessen innenfor tjenesteområdet helse og velferd som du ønsker å belyse?