



Masteroppgave

ADM755 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

Meningsskaping, samskaping og deltaking: Når tre kommuner blir til èn

Marit Storjord Vestad

Totalt antall sider inkludert forsiden: 73

Molde, 15. november 2018



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

| Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6: | | |
|---|---|-------------------------------------|
| 1. | Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 2. | Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 3. | Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 4. | Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 5. | Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 6. | Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider | <input checked="" type="checkbox"/> |

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 30

Veileder: Ingunn Gjerde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 15. november 2018

Antall ord:

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på studietiden min ved Høgskolen i Molde og er skrevet som en del av masterprogrammet i samfunnsendring, organisasjon og ledelse.

I forbindelse denne forbindelse vil jeg først og fremst takke min veileder Ingunn Gjerde for verdifull veiledning og interessante samtaler. Jeg vil også benytte meg av anledningen til å takke mine medstudenter og forelesere for lærerike år ved Høgskolen i Molde.

Takk til familien min og vennene mine, heldig er jeg som har verdens beste heilagjeng!

Til sist, men ikke minst, vil jeg takke hun som lager historier om haier som kommer for å sluke stakkars små fisker og hvor alt ender i kaos. *Fordi?* Det var før de fikk demokrati, mamma. Du lyser alltid opp dagene mine, Bjørk.

Marit Storjord Vestad

Molde, 15. november 2018.

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er kommunereformen til Solberg-regjeringen. Oppgaven er en casestudie bestående av en dyptgående undersøkelse av en arbeidsgruppe som arbeider med utformingen av den nye politiske og administrative organiseringen for en kommune på Nord-Vestlandet. Kommunen er en sammenslåing av tre kommuner, en bykommune, en øykommune og en fjellkommune. Fellesnemnda vedtok våren 2018 arbeidsgruppens innstilling om organiseringen av den nye kommunen, og høsten 2018 ble det første prøveprosjektet satt i ut i livet. Formålet med oppgaven er å undersøke arbeidsgruppens begrunnelser for ny politisk og administrativ organisering sett i lys av Weicks (1995) teori om meningsskaping og ulike demokratiteoretiske perspektiver med spesiell vekt på borgereffektivitet og systemkapasitet.

Innhold

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1.0 | Innledning | 1 |
| 2.0 | Presentasjon av case..... | 4 |
| 3.0 | Teori | 8 |
| 3.1 | Size and democracy..... | 8 |
| 3.2 | Idealmodeller for politisk styring | 8 |
| 3.3 | Ulike perspektiver i organisasjonsvitenskapen | 11 |
| 3.4 | Iscenesettelse og meningsskaping | 12 |
| 3.5 | Meningsskaping..... | 13 |
| 3.5.1 | De syv meningsskappingsprosessene..... | 14 |
| 3.5.2 | Meningsskaping i et kritisk perspektiv | 17 |
| 3.5.3 | Fire forutsetninger for vellykket meningsskaping | 18 |
| 4.0 | Metode..... | 18 |
| 4.1 | Kvalitativ metode | 19 |
| 4.1.1 | Figur 2: Eksempel på kategorisering av data | 22 |
| 5.0 | Analyse | 25 |
| 5.1 | Dette er vedtatt | 25 |
| 5.2 | De fire meningsskappings-aspektene | 26 |
| 5.2.1 | Gis en retning | 26 |
| 5.2.2 | Figur 3: Gis en retning | 28 |
| 5.2.3 | Holdes i aktivitet | 32 |
| 5.2.4 | Figur 4: Holdes i aktivitet | 34 |
| 5.2.5 | Oppdatere ofte | 35 |
| 5.2.6 | Figur 5: Oppdatere ofte | 37 |
| 5.2.7 | Tillit..... | 37 |
| 5.2.8 | Figur 6: Tillit | 39 |
| 5.3 | Analyse av begrunnelsene for valg av politisk og administrativ organisering..... | 42 |
| 6.0 | Diskusjon..... | 51 |
| 6.1 | Omgivelsenes betydning for valg av politisk og administrativ organisering..... | 51 |
| 6.2 | Samskaping – effektivitet eller legitimitet?..... | 52 |
| 6.2.1 | Figur 7: Typologi av fire former for samskaping..... | 53 |
| 6.2.2 | Figur 8: Mulighetsrom for politisk organisering i kommunen | 54 |
| 6.2.3 | Figur 9: Eksempler på politisk organisering i kommunen | 56 |
| 7.0 | Avslutning | 58 |

| | | |
|-------------|-----------------------|-----------|
| 8.0 | Kilder..... | 60 |
| 9.0 | Vedlegg 1..... | 63 |
| 10.0 | Vedlegg 2..... | 66 |

1.0 Innledning

Det har vært en trend i hele Europa at kommuner slås sammen til større enheter. I Norden var spesielt Danmark tidlig ute med å redusere antall kommuner, men Finland fulgte like etter (Pekola-Sjöblom 2016). Danmark gjennomførte en omfattende reform der 271 kommuner ble slått sammen til 98 samtidig som at kommunene ble tillagt mange flere oppgaver (Blom-Hansen, Houldber, og Serritzlev 2016). Reformprosessen startet med at det i 2002 ble oppnevnt en strukturkommisjon. Strukturkommisjonens rapport skisserte fire mulige modeller for å endre det kommunale og regionale nivået, men ingen klare anbefalinger på hva som ville være den beste løsningen. I 2004 ble reformen vedtatt. Regjeringens informasjonshåndtering er av flere pekt på som avgjørende for den raske gjennomføringen av reformen. Blant annet betydde uklare alternativ fra Strukturkommisjonen at kommunene gjennom høringsfasen enten måtte skrive høringsvar på mange ulike hypotetiske utfall, noe som ikke ville være en spesielt enkel oppgave, eller forsøke å påvirke hvem de ville slå seg sammen med og ikke (Blom-Hansen, Elklit, og Serritzlev 2006).

De fleste sammenslåingene i Finland fant sted i tidsrommet 2007 til 2009. I likhet med de norske prosessene skulle sammenslåinger bære preg av frivillighet. Det ble avholdt noen folkeavstemninger, men i de fleste kommunene ble sammenslåingen bestemt politisk uten å spørre om innbyggernes synspunkter (Pekola-Sjöblom 2016). I Finland var politikerne i riksdagen enige i målene for reformen, som var å øke befolkningsgrunnlaget for den lovpålagte tjenesteproduksjonen, men de var uenige i midlene, det vil si hvordan kapasitetsproblemene skulle løses (Sandberg 2016). Derfor inneholdt Rammeloven mange mulige reformalternativer noe som førte til et større spillerom for kommunene og større variasjon i utfall. Sammenslåingene fra 2011 ble kommunene ilagt en utredningsplikt og reformen hadde tvangssammenslåing som mulighet i tilfeller hvor kommuner var havnet i økonomisk krise. Siden reformene i Finland førte til at kommunene i større grad ble ulike hverandre har det også vært vanskeligere å oppsummere effektene av reformene. I motsetning til Danmark så hadde ikke Finland en sterk politisk ledelse til å drive reformarbeidet.

Det foreligger ingen sammenhengende forskningsbaserte evalueringer om hvilke effekter den danske reformens har hatt på effektivitet og demokrati, den forskningen som foreligger er ulike ukoordinerte arbeid (Blom-Hansen, Houldber, og Serritzlev 2016). Blant annet finnes det forskningsresultater som viser at den økonomiske styringskapasiteten har styrket seg. I tillegg er lokalpolitikeres beslutninger i større grad har en overordnet og strategisk karakter framfor fokus på enkeltsaker og direkte kontakt med brukere av velferdstjenester. Politikere i posisjon opplever ikke mindre politisk innflytelse, mens de øvrige kommunestyrerepresentantene opplever redusert innflytelse. Undersøkelser av borgerdeltakelse, disse gjennomført 2 og 6 år etter reformen, at reformen ikke har hatt innflytelse på valgdeltakelsen eller borgernes interesse for kommunepolitikk. De konsekvenser for borgerne som er kartlagt er at borgerne har fått redusert politisk selvtilit og tilfredsheten med de kommunale tjenestene. I forhold til borgernes følelsesmessige tilknytning til kommunen er den noe redusert i tilfellen hvor kommunestørrelsen har økt mye.

I Norge har kommunestrukturen har jevnlig blitt satt på dagsorden av de politiske partiene, og det har vært en viss tverrpolitisk enighet om at antallet kommuner burde reduseres. I disse dager er endringene av kommune kartet på god vei til å bli en realitet. Solberg-regjeringens politikk om å endre den norske kommunestrukturen ble nedfelt i Sundvolden-plattformen i 2013 (Regjeringen 2013). På bakgrunn av dette satte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ned et ekspertutvalg 3. januar 2014 som ble ledet av Signy Irene Vabo. Den 31. mars la de fram den første delrapporten «kriterier for en god kommunestruktur». Blant annet la de fram at kommunene burde ha minst 15.000-20.000 innbyggere, at kommunestrukturen burde nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, mindre detaljstyring fra staten og videreutvikle ordninger for politisk deltakelse. Den 14. mai 2014 presenterte regjeringen reformen for Stortinget i Prop. 95 S 2013-2014. Vabo-utvalgets sluttrapport ble lagt fram den 1. desember samme år, her presenteres det en oversikt over hvilke oppgaver som kan overføres til kommuner som holder et innbyggertall på det de anbefalte i delrapporten. Den 20. mars 2015 legger regjeringen fram Meld. St. 14 (2014-2015) om endringer i kommunens for Stortinget. Fylkesmennene, som hadde ansvaret for å sette i gang prosessene på lokalt nivå, la fram sine anbefalinger i oktober 2016 hvor de vurderte de vedtakene til kommunene som per 1.juli hadde kommet til enighet.

Stortinget behandlet i juni 2017 Kommunal- og moderniseringsdepartementets innstilling om endring av kommunestrukturen jf. Prop. 96 S (2016-2017) og Innst. 386 S. Resultatet av er at 111 kommuner ble vedtatt slått sammen til 43 nye kommuner. Antallet kommuner er dermed bestemt å reduseres til 354 i 2020. En slik omfattende reduksjonen av antallet kommuner har ikke vært gjennomført siden Schei-komiteens arbeid som resulterte i en reduksjon fra 747 i 1930 til 454 i 1967 (Klausen, Askim, and Vabo 2016). I 2015, da reformen så dagens lys, bestod kommunekartet av 428 kommuner (ibid). Reformen har resultert i en reduksjon på 74 kommuner.

Undersøkelsen baserer seg på Karl E. Weick (1995) sin teori om «sensemaking», heretter omtalt som meningsskaping. Teorien går ut på at å skape mening underveis i prosessen er sentralt for å få til vellykket endring i organisasjonen. Hensikten med undersøkelsen er å gi en «tykk beskrivelse» av de tre kommunenes utarbeidelse av ny struktur sett i lys av teoriene om meningsskaping og idealtypiske demokratimodeller, noe som kan bidra til en større forståelse for prosessene på lokalt nivå. Undersøkelsen vil forhåpentligvis gi en større forståelse for hvilke vurderinger prosjektorganisasjonen vektla i valg av ny demokratimodell og hvordan disse valgene kan forstås. Med bakgrunn i min interesse for denne organisasjonsendringen har jeg valgt følgende problemstilling:

«Hvordan begrunner prosjektorganisasjonen valget av ny politisk og administrativ organisering?»

I problemstillingen er det prosjektorganisasjonens egne fortolkninger som undersøkes. Med prosjektorganisasjonen menes først og fremst arbeidsgruppen som har jobbet fram et forslag til ny modell, men også fellesnemnda som har vedtatt den nye modellen. Aktørenes egne begrunnelser vil også ses opp mot den konteksten som de har operert i. Derfor ønsker jeg i undersøkelsen å beskrive forhold som har å gjøre med den konteksten beslutningene er tatt i og se på hvilke faktorer som kan ha påvirket de som har arbeidet med den nye demokratimodellen. Dette være seg hyppigheten av kontakt mellom ulike aktører og hvilken form, samt spørsmål knyttet til arbeidsfordeling, hvem oppdaterer hvem, og i hvilken grad samhandlingen preges av tillitsfull interaksjon. Jeg vil benytte det teoretiske rammeverket meningsskaping å undersøke dette. Delproblemstilling:

«Hvilke former for meningsskaping anvendes?»

Kapittel 2 vil gi en beskrivelse av reformen og av arbeidet slik dette organiseres lokalt, med andre ord en presentasjon av case. I kapittel 3 vil oppgavens teoretiske rammeverk om meningsskaping og demokratiteorier presenteres. Deretter redegjøres det for de metodiske grepene for undersøkelsen i kapittel 4. Analyse av datamateriale kommer i kapittel 5. Kapittel 6 legger opp til en diskusjon av funn. Til sist er kapittel 7 som inneholder konklusjoner.

2.0 Presentasjon av case

De tre kommunene som skal slås sammen fra januar 2020 er ulike både i innbyggertall, areal og næringer. Videre vil de tre kommunene presenteres nærmere, også med tanke på politisk- og administrativ organisering. Informasjonen er hentet fra kommunenes egne hjemmesider og kommunefakta, SSB.

Fjellkommunen har om lag 3000 innbyggere fordelt på flere bygder. Kommunens politiske organisering er formannskapsmodellen med 21 representanter i dagens kommunestyre. Kommunen har tre hovedutvalg organisert i sektor etter formålsprinsippet. I hovedutvalgsmodellen har utvalgene ofte fått delegert beslutningsmyndighet innenfor det saksfeltet de har ansvar for (Hanssen, Helgesen, og Vabo 2011). I tillegg så kan de også ha innstillingsrett. Den administrative strukturen er etter etats- eller sektormodellen som kjennetegnes av at det er ett eller flere ledelsesnivå mellom administrasjonssjefen eller rådmannen, til de enhetene som produserer tjenestene. Dette innebærer at administrasjonen har en hierarkisk struktur. Kommunen kjennetegnes av at mange arbeider i sekundærnæringer, varehandel, helsetjenester, og innenfor jord- og skogbruk.

Øykommunen har et innbyggertall på ca. 2000. I likhet med bykommunen og fjellkommunen er øykommunens valgte politiske organisering formannskapsmodellen med hovedutvalg. Kommunestyret består av 17 representanter. Kommunens formelle administrative struktur er tonivå-modellen med rådmann og seks enhetsledere. Denne organiseringen innebærer at enhetslederne rapporterer direkte til administrasjonssjefen (Hanssen, Helgesen, og Vabo 2011). Størsteparten av innbyggerne arbeider i

sekundærnæringer, spesielt innenfor maritim næring og havbruk. Videre arbeider mange innenfor varehandel, helsetjenester og jord- og skogbruk.

Bykommunen har nærmere 27.000 innbyggere. Det sitter 47 representanter i kommunestyret. Den politiske organiseringen er, i motsetning til de to andre kommunene, en strategiorientert formannskapsmodell, hvor det organisatoriske prinsippet er funksjon heller enn formål (Hanssen, Helgesen, og Vabo 2011). Disse funksjonene kan være enten målgrupper, tjenesteytende oppgaver, forvaltningsoppgaver eller utviklingsoppgaver. I den strategiorienterte modellen er det slik at politikerne kun har innstillingsrett eller være en saksforbereder for kommunestyret. Dette bidrar til et skarpere skille mellom politikk og administrasjon siden politikerne ikke kommer like tett inn på enkeltsektorer. Den formelle administrative organiseringen er en tonivå-modell med en rekke resultatenheter. Det som kjennetegner bykommunens sysselsetting er varehandel, finans, industri, sørvis, kulturtjenester, administrasjon og forskning.

For å plassere prosessen i tid er det hensiktsmessig å plassere ulike hendelser inn i en tidslinje bestående av ulike faser, en innledningsfase, etableringsfase, konkretiseringsfase, gjennomføringsfase og en avslutningsfase (Gjerde et al. 2014). Det er konkretiseringsfasen som er utgangspunktet for min analyse.

Innledningsfasen – Forhandlinger og intensjonsavtaler

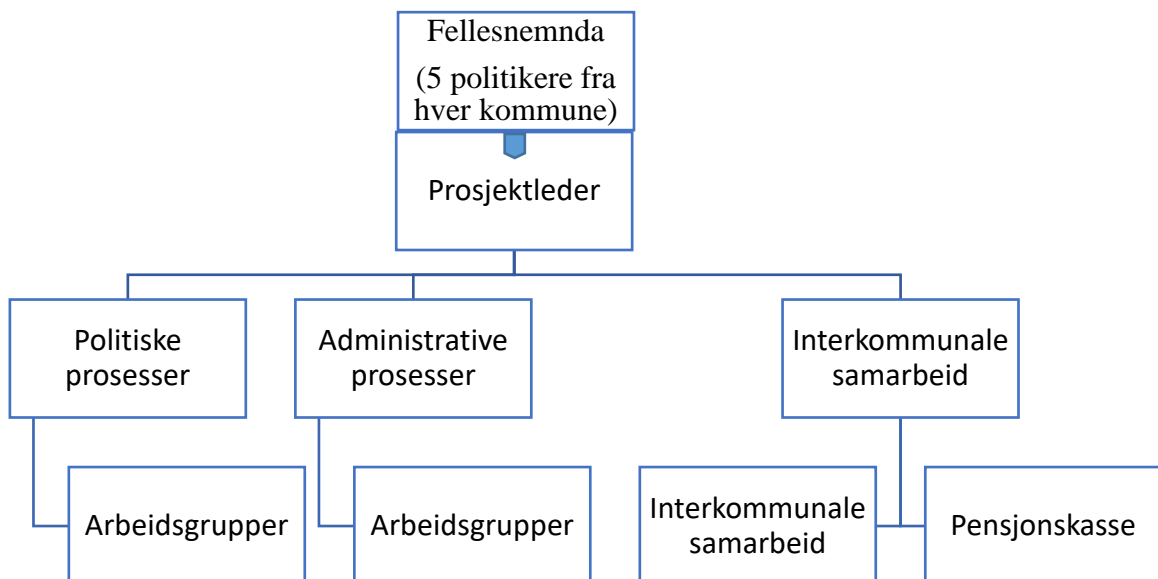
Det var fylkesmennene som i juli 2014 ble bedt om å sette i gang de lokale prosessene. Fra kommunal- og forvaltningskomiteen skulle de lokale prosessene ta utgangspunkt i målene for reformen og det var enighet om at alle kommunene hadde et utredningsansvar. I oppdragsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene står det at «Departementet forstår dette slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing, samt gjøre vedtak innen våren 2016». Departementet la ut diverse prosessveiledere på sine hjemmesider som skulle være et verktøy for kommunene i denne delen av prosessen. Dette innebar blant annet kommunestatistikker og veiledere for hvordan kommunene kunne tilrettelegge for en god prosess. Statistikkene skulle kunne benyttes til å «lage et utfordringsbilde for seg og aktuelle sammenslåingskandidater» (regjeringen.no). I tillegg ønsket departementet rapporteringer fra fylkesmennene om utviklingen underveis.

Flere sammenslåingsalternativer ble foreslått i denne perioden. I tillegg ble det i denne fasen gjennomført surveyundersøkelser for å kartlegge innbyggernes meninger om kommunereformen og hvilke kommuner de mente det var best å slå sammen. I mai 2016 signerer Øykommunen intensjonsavtale med Bykommunen, og Bykommunen signerte sammenslåingsavtale med begge de små kommunene i det Fjellkommunen vedtok sammenslåing noen måneder senere. Den 1. juli 2016 ble det fattet endelig vedtak mellom de tre kommunene at de skulle slå seg sammen. Den 23. januar 2017 signer de tre ordførerne i kommunene Intensjonsavtalen.

Etableringsfasen – Konstituering av prosjektorganisasjon

I oktober 2016 ble det etablert en overgangsorganisasjon som skulle fungere fram til prosjektgruppa var klar. Denne overgangsorganisasjonen bestod av 3 politikere (inkludert ordførere og varaordførere) fra hver kommune, rådmennene, tillitsvalgte og representanter fra vernetjenesten. Denne midlertidige organiseringen varte fram til Fellesnemnda ble etablert i juni 2017. Oppgavene og myndigheten til Fellesnemnda er nedfelt i «Inndelingslova» (2001), lov om *fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser*, §26. Fellesnemnda består av 5 politikere fra hver av kommunene og ledes av ordføreren fra bykommunen. Organisasjonskartet under er hvordan prosjektorganisasjonen selv beskriver sin formelle struktur i denne fasen av prosessen.

2.1.1.1 Figur 1: Prosjektorganisasjonens formelle struktur



Til forskjell fra overgangsorganisasjonen er rådmenn og andre apolitiske aktører tatt ut og Fellesnemnda består bare av politikere. I Inndelingslova §26 1. ledd heter det at Fellesnemnda «*bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane*», og de folkevalgte sin overordnede oppgave er å vurdere alle de «*prinsipielle forhold i sammenslåingsprosessen*». Selv om ordlyden i Inndelingslova gir en slags anbefaling på antall politikere som skal sitte fra hver kommune, har prosjektorganisasjonen valgt at de tre kommunene skal representeres med likt antall representanter. Når det kommer til den nye kommunens politiske og administrative organisering skal Fellesnemnda fatte avgjørelse som samsvarer med det som er avtalt i intensjonsavtalen. For å lede endringsprosessen ble det ansatt en prosjektleder fra januar 2017 og prosjektlederen har som ansvar å rapportere til Fellesnemnda om arbeidet til arbeidsgruppene. I mai 2017 ble det avholdt et møte for alle arbeidsgruppene som skal være med i prosessen om hvordan den nye kommunen skal organisere sine tjenester. I november skal arbeidsgruppene ferdigstille sitt arbeid hvor de skal «*Redegjøre for status i dag*» og «*Utrede hva som skal til for å samorganisere området*».

Konkretiseringsfasen – Skape den nye kommunen

På det tidspunktet jeg startet undersøkelsene mine, var prosjektgruppens arbeid med kommunesammenslåingen i en konkretiseringsfase. Alternative løsninger var og er under utarbeidelse. Arbeidsgruppens arbeid var å få konkretisert forslag slik at Fellesnemnda kunne vedta eller avslå forslagene. I juni 2018 vedtok Fellesnemnda arbeidsgruppens forslag til ny politisk og administrativ organisering. Den valgte organiseringen presenteres i starten av analysen.

Gjennomføringsfase og avslutningsfase

Den nye kommunen skal være i drift fra 1. januar 2020. Dette vil imidlertid ikke bety at prosessene er ferdige, ingen prosesser er lineære. Et eksempel på at prosessen ikke er lineære kom blant annet til uttrykk da en del av en nabokommune meldte sin interesse for å bli med i den nye kommunen, noe som førte til mye diskusjoner mellom de ulike aktørene i prosessen. Prosessen, som da var i en konkretiseringsfase, kunne endt opp med å gå tilbake en etableringsfase, altså en fase hvor kommunene blir nødt til å lage nye samarbeidsavtaler.

3.0 Teori

I dette kapitlet blir det teoretiske grunnlaget for oppgaven presentert. I første del presenteres demokratimodeller. Videre gis det en kort presentasjon av ulike teoretiske grener i organisasjonsvitenskapen. Dette for å lettere plassere meningsskapningsteoriene som presenteres i den avsluttende delen av teorikapitlet.

3.1 Size and democracy

Det er særlig tre verdier som blir sett på som hovedpilarer i det kommunale selvstyret, det er autonomi, deltakelse og effektivitet (Sharpe 1970). Demokrati forutsetter det borgerne har deltakelsesmuligheter, samtidig som det forutsetter at de som styrer har mulighet til å fatte slagkraftige beslutninger, noe som forutsetter en viss autonomi. I dette ligger det et paradoks, siden begge disse er avhengig av størrelsen på den demokratiske enheten (Dahl og Tufte 1973). Store enheter vil ha fordeler som effektivitet, profesjonalisering og bedre styringsmuligheter, med andre ord systemkapasitet. I små enheter vil borgerne i større grad få delta i beslutningsprosessene og det vil være lettere for borgerne å kontrollere de styrende, dette omtaler Dahl og Tufte som borgereffektiviteten. Borgereffektivitet og systemkapasitet kan med andre ord settes opp mot hverandre, hvor effektiv deltakelse i politiske beslutningsprosesser forutsetter at enhetene er små, mens kommunens mulighet til å respondere innbyggernes behov forutsetter at demokratiet har en viss størrelse, siden de da har muligheten til å spesialisere seg og dermed gi resultater av bedre kvalitet. Store demokratier vil ha mere mangfold av verdier og bestå av flere konkurrerende fellesskap, mens små demokratier ofte er mer homogene i forhold til verdier, i tillegg har innbyggerne i små demokratier lettere for å se sammenhengen mellom sine egne interesser og fellesskapets interesser.

3.2 Idealmodeller for politisk styring

Arbeidsgruppens hovedoppgave er å arbeide fram den politiske og administrative strukturen til den nye kommunen. Undersøkelsen ønsker dermed å se nærmere på hva arbeidsgruppen trekker fram av elementer fra de tre idealtypiske demokratimodellene, henholdsvis den liberale, den republikanske og den kommunitaristiske. De ulike demokratimodellene har hver sine verdier og visjoner for det lokale selvstyret. Selv om det i aller største grad er enighet om viktigheten av det vestlige rettsstats- og demokratiidealet, er det ofte debatt

hvilke *funksjoner* demokratiske institusjoner bør fylle (Syse 2004). Modellen under gir en oversikt over hva som kjennetegner de ulike demokratimodellene og hva som er demokratiske institusjoners sentrale oppgaver.

| | Liberalistisk | Republikansk | Kommunitaristisk |
|---|---|--|--|
| | Interesseaggregering | Deliberativ | |
| Verdi | Frihet | Frihet til medbestemmelse | Fellesskap, tradisjon og familien |
| Demokratiske institusjoners funksjon | Verne om individets ukrenkelige rettigheter | Fellesskapets beste, men samtidig verne om retten til medbestemmelse | Verne om fellesskapets identitet |
| Kjennetegn | Frihet <i>fra</i> maktmisbruk | Frihet <i>til</i> å finne tilpassede løsninger | Lojalitet |
| Menneskesyn | Naturtilstanden, hvor mennesket bærer på individuelle, konfliktfylte interesser | Mennesket sosialiseres inn i et etisk, verdibasert fellesskap | Mennesket inngår i et fellesskap basert på felles verdier, tradisjoner, familie osv. |
| Politikk | Kamp om å beholde posisjon | Deltakelse i diskusjoner som angår fellesskapet | Verne om fellesskapets verdier. Ivareta fellesskapets behov |
| Beslutningsmetode | Telle stemmer. Summen av enkeltindividenes preferanser | Beslutninger gjennom en fri, saklig debatt, med likestilte deltakere | Lojal mot fellesskapets identitet |
| Representantens mandat | Åpent mandat, representanten mister posisjon hvis politikken ikke får oppslutning | Bundet mandat, men en viss mulighet til å bruke det frie skjønn | Dialogisk mandat gjennom tette dialoger med medlemmene i lokalsamfunnet |

Basert på Fosslund og Grimen (2001), Weigård og Eriksen (2004), og Syse (2004).

Den liberalistiske demokratitradisjonen strekker seg tilbake til naturrettstenkerne Thomas Hobbes og John Locke. Ordet liberalisme stammer fra det latinske ordet *liber* og betyr fri (Syse 2004). En av de viktigste nyere politiske tenkerne innenfor denne retningen er John Rawls med *A Theory of Justice* (1973). I det liberalistiske perspektivet er mennesket en nyttemaksimerende og rasjonell aktør. Liberalister mener at staten bør være verdinøytral, siden staten skal ha respekt for enkeltindividene og verdipluralismen i samfunnet (Fosslund og Grimen 2001). Politiske løsninger er et resultat av politikernes interesseaggregering og velgernes stemmegivning (Weigård og Eriksen 2004). I den liberale demokratimodellen vil

det knytte seg skepsis til at individer gjennom interesseorganisasjoner forsøker å sanke fordeler for seg selv (Hernes 2004). Idealet er derfor det frie markedet hvor enkeltindividers selvrealisering er den regulerende mekanismen, og hvor myndighetenes arbeid består i å sikre likebehandling gjennom minst mulig innblanding. Dette kalles negativ frihet, frihet *fra* myndighetenes innblanding.

Den republikanske tradisjonen har sine røtter fra de antikke folkeforsamlingene. Tradisjonen er preget av et deliberativt demokratisyn, hvor ord er det som gir makt (Weigård og Eriksen 2004). Fellesskap og gjensidig avhengighet er viktig for selvrealisering, siden individene i et slikt fellesskap deler noen grunnleggende verdier (Hernes 2004). Gjennom politisk arbeid kan enkeltindividet tjene fellesskapets beste gjennom at aktørene føler et moralsk ansvar overfor fellesskapet. Deltakelse i politiske aktiviteter, ikke bare gjennom valg, blir sett på som en viktig rettighet. Gjennom deltakelse sosialiseres borgerne inn i et politisk fellesskap, men det er også en læringsprosess (Bukve 2002). Når borgerne får delta i politiske prosesser øker dette tilliten mellom borgere og politikere, dermed er det med på å gi større legitimitet til politiske beslutninger. Den største verdien i den republikanske demokratiforståelsen er økt autonomi og medbestemmelse (Baldersheim 2004).

Til sist er det den kommunitaristiske tradisjonen. Kommunitarisme stammer fra det latinske ordet «communis» som betyr «felles» (Syse 2004). Charles Taylor regnes for å tilhøre den kommunitaristiske posisjonen, selv om hans filosofiske tenkning kan sies å ha trekk fra både den liberalistiske og kommunitaristiske posisjonen (Fossland og Grimen 2001). I forholdet mellom individ og samfunn mener Taylor og kommunitarister at individets identitet og meninger bare kan oppstå i sosiale fellesskap, derfor så er fellesskapet helt sentralt for individet. Individer er har ikke mål og livsplaner på et førsosialt nivå. Derfor bør staten være et uttrykk for borgernes visjoner og en idé om det gode liv, slik at borgerne kan identifisere seg med staten. Taylor er opptatt av at for at samfunnet skal være integrert så må borgerne se på samfunnet som noe felles, historisk situert, en form for republikansk patriotisme. I den kommunitaristiske tradisjonen vil en sentral funksjon for de demokratiske institusjonene innebære å beskytte og bevare fellesskapet identitet (Syse 2004). Kommunitarismen kan ses på som en kritikk til at individualismen har gått for langt, og blir på et vis de liberalistiske visjonenes motsetning. Fra et kommunitaristisk perspektiv vil det være i fellesskapets interesse at enkelte tradisjoner og verdier opprettholdes, dette for å opprettholde samhold i samfunnet og å forebygge at mennesket skal føle seg rotløs (Syse 2004).

3.3 Ulike perspektiver i organisasjonsvitenskapen

Det moderne og klassiske perspektivet i organisasjonsvitenskapen er i stor grad opptatt av å finne kausale forklaringer i undersøkelsen av organisasjoner (Hatch og Cunliffe 2013). Innenfor den klassiske organisasjonsvitenskapen hører til blant annet Adam Smith med sin teori om arbeidsdeling, Max Webers typologier om autoritetsformer og rasjonalitetens jernbur, og Frederick Taylors teori om Scientific Management. Flere av de klassiske teoretikerne hadde som utgangspunkt i å finne matematiske formler for å effektivisere arbeidet i organisasjoner. Disse tankene kan forstås ut i fra den ontologiske posisjonen for dette perspektivet, at det finnes en virkelighet uavhengig av vår forståelse for den, og at det er mulig å objektivt oppdage denne. Epistemologisk betyr dette at organisasjoner kan studeres objektivt og at man kan oppdage universelle lover.

Det symbolske perspektivet vektlegger på sin side ikke årsaksforklaringer, men perspektivet dekker et annet viktig element, nemlig forståelse. Det symbolske perspektivet tar utgangspunkt i at vi ikke er i stand til å se virkelighet uavhengig av vår forståelse av den, mennesket kan bare subjektivt fange virkeligheten og den virkeligheten er dermed noe vi konstruerer. Fortolkning er viktig i dette perspektivet, for mennesket fortolker virkeligheten for å gi mening til den. Med dette perspektivet er hensikten å avdekke hvordan aktørene i organisasjonen selv definerer og fortolker sin virkelighet. Det symbolsk-fortolkende perspektivet komplimenterer de klassiske/moderne, positivistiske teoriene gjennom å belyse andre mer subjektive aspekter ved organisasjoner, meninger og symboler (Hatch og Cunliffe 2013). Ulike grener som sosialkonstruktivism, iscenesettelsesteori og institusjonalisme er sentrale innen dette perspektivet. Sett gjennom brillene til det symbolske perspektivet er organisasjonens omgivelser konstruerte av medlemmene i organisasjonen. Mennesket ikke har evnen til å se omgivelsene objektivt, det må fortolke de. Summen av organisasjonsmedlemmenes fortolkninger konstruerer dermed organisasjonens omgivelser. I iscenesettelsesteori oppstår denne konstruksjonen gjennom aktørenes samhandling med hverandre.

Det postmoderne perspektivet tar utgangspunkt i at virkeligheten kommer til uttrykk gjennom språk, skrift eller andre uttrykksformer, og at særlig språk legger føringer på hvordan vi forstår det som skjer rundt oss (Hatch og Cunliffe 2013). Diskurser er konteksten

for vår forståelse. Makt er sentralt innenfor dette perspektivet, siden de som har mulighet til å påvirke diskursen kan skape eller fjerne et fenomen bare ved hjelp av å sette ord på det. Derfor vil enkelte postmodernister argumentere for at det ikke finnes en virkelighet i det hele tatt, kunnskap om virkeligheten er ikke mer enn et maktspill.

3.4 Iscenesettelse og meningskaping

Karl Weick er en representant for iscenesettelsesteori. Han argumenterer for at organisasjoner er kognitive prosesser, og at organisasjoner eksisterer bare i form av organisasjonsmedlemmenes forestillinger om de (Hatch og Cunliffe 2013). Mennesket konstruerer sin virkelighet og bærer disse konstruksjonene med seg i form av kognitive kart som gir retningslinjer for hvordan man skal handle. I motsetning til den klassiske organisasjonsteorien som hevdet at man kan samle inn objektiv data, mener teoretikerne innenfor det symbolsk-fortolkende perspektivet, og herunder iscenesettelsesteori, at mennesket handler gjennom en iscenesettelse av virkeligheten de forestiller seg eksisterer og som de er deltakere i.

Endringsledelse

Kurt Lewin, som er grunnleggeren for organisasjonsutviklingsstrategien (Jacobsen og Thorsvik 2013), legger til grunn at gjennom en endringsprosess vil organisasjonen gå gjennom tre ulike faser, «opptiningsfasen», «endringsfase» og en «nedfrysningfase». Kommunesammenslåingen kan sies å fortsatt befinne seg i en slags opptiningsfase. Organisasjonsutvikling baserer seg likevel ikke på at endring er tidsavgrenset, men en kontinuerlig prosess. Karl E. Weick (2005) mener at hvis man først skal dele endringsprosesser i tre faser, slik som Kurt Lewin, er bedre å karakterisere de ulike faser til en «nedfrysningfase», «rebalanseringsfase» og en «opptiningsfase». Weick stiller seg kritisk til den tradisjonelle organisasjonsteoriens syn på organisasjonsendring som har hatt fokus på hvordan *skape* endring, Weicks argumenterer for at endringer er noe som skjer hele tiden. Det tradisjonelle synet på organisasjonsendring er ifølge Weick preget av tanken om at i en krise skal man foreta en opptining av den låste situasjonen, deretter modifisere dem gjennom en planlagt endringsprosess, for til slutt å fryse de ned igjen. Derfor argumenterer han for at det i en endringsprosess er mer hensiktsmessig å «fryse» de kontinuerlige endringene, «rebalansere» og så «tine» opp igjen organisasjonen.

Proessen til arbeidsgruppene som pågikk fra til november 2017 da de arbeidet med å kartlegge status i dag kan sies å være et forsøk på nedfrysningsfase sett i lys av Weick sitt perspektiv.

3.5 Meningsskaping

Teorien til Weick har vekket interesse innenfor flere fagdisipliner, noe som kan være en forklaring på at begrepet «sensemaking» er fragmentert (Maitlis and Christianson 2014). På ProQuest gir søkeresultatet på begrepet godt over 700 treff bare i artikler. Det er stor uenighet i litteraturen om hvordan meningsskaping oppstår og hyppigheten av meningsskappingsprosesser.

Det er viktig å være bevisst de ontologiske forutsetningene som de ulike perspektivene representerer, og som sier noe om hva meningsskaping *er*. Teoretikere som argumenterer for at meningsskaping som en kognitiv prosess vil si at meningsskaping er noe som er lokalisert i hodet på den enkelte, og at kollektiv meningsskaping er i tilfeller hvor flere mennesker bærer med seg kognitive kart som likner på andres (Maitlis and Christianson 2014). Et eksempel på dette er, ifølge Maitlis og Christianson, Hill og Levenhagens definisjon på meningsskaping:

To cope with these uncertainties, the entrepreneur must develop a ‘vision’ or mental model of how the environment works (sensemaking) and then be able to communicate to others and gain their support (sensegiving).

(Hill and Levenhagen 1995, s. 1057)

Teoretikere som på sin side hevder at meningsskaping er resultat av aktørenes sosialt konstruerte virkeligheter vil argumentere for kollektiv meningsskaping oppstår i det flere aktører samhandler gjennom dialog (Maitlis and Christianson 2014). Meningsskaping skiller seg fra «sensegiving» eller meningspåføring, siden det siste sier noe om å aktivt forsøke å påføre andre aktører mening.

Det er også uenighet om hvorvidt meningsskaping er en kontinuerlig prosess eller opptrer episodisk (Maitlis and Christianson 2014). Dette er et viktig epistemologisk spørsmål: er det

slik at meningsskapingsprosessen har et helt klart startpunkt og en helt klar slutt? Flere studier har benyttet meningsskapning til å studere krisesituasjoner, både for organisasjoner og enkeltmennesker som opplever traumatiske hendelser. Det vil da være lettere å avgrense meningsskapingsprosessen til denne episoden. Andre igjen vil argumentere for at meningsskapning ikke bare er en prosess som oppstår i krisesituasjoner, de vil hevde at enhver som begynner å stille spørsmål ved egen identitet også setter i gang meningsskapingsprosesser (Maitlis og Christianson 2014). Til slutt er det også litteratur som hevder at planlagte endringsprosesser setter i gang meningsskapning hos de ansatte. I denne forbindelse er begrepet «sensegiving» sentralt. «Sensegiving» kan da ses på som et strategisk forsøk på å påvirke andres forståelse av virkeligheten, en meningspåføring.

Kommunesammenslåingen er en planlagt endringsprosess og et av formålene med oppgaven er å studere hvordan denne prosessen organiseres og hvilke strategier som anvendes i denne endringsprosessen. Det finnes ulike strategier for endringer i organisasjoner og organisasjonsutvikling er en av disse (Jacobsen og Thorsvik 2013). Denne strategien representerer et alternativ til den tradisjonelle oven-fra-og-ned-styringen av endringsprosesser og vektlegger mer deltakelse fra hele organisasjonen. Deltakelse slik at de ansatte føler et slags eierskap til prosessen, er viktig for å få til en endringsprosess. Organisasjonsutvikling vektlegger bredere deltakelse som skal gi et eierforhold til endringsforslagene, noe som skal bidra til å øke mulighetene for en suksessfull endring (Jacobsen og Thorsvik 2013). Likevel er det mange endringsprosjekter som utgir seg for å være demokratiske som ikke er det hvis man undersøker de nærmere. Oppskrifter på suksessfulle endringsprosesser kan være preget av ledernes evne til å «manipulere» prosessen. Dette kan da knyttes opp til begrepet «sensegiving», hvor det er ledelsen som forsøker å påføre de ansatte en virkelighetsforståelse som ikke samsvarer med deres egen. Men dette trenger ikke innebære at forsøkene på meningspåføring virker, for de som utsettes for meningspåføring kan gjennom sin meningsskapingsprosess avstå fra forsøk på meningspåføring (Maitlis og Christianson 2014).

3.5.1 De syv meningsskapingsprosessene

Utgangspunktet for denne oppgaven er Weick sin definisjon av meningsskapning.

Sensemaking is understood as a process that is (1) grounded in identity construction, (2) retrospective, (3) enactive of sensible environments, (4) social, (5) ongoing, (6) focused on and by extracted cues, (7) driven by plausibility rather than accuracy.

(Weick 1995, s. 17)

Meningsskaping knytter seg til *identitetskonstruksjon*. Meningsskaping starter med en meningsskaper. Dette kan sammenlignes med å se seg selv i et spill, hvor organisasjonen stiller spørsmål både til hva de er og hva de ønsker å være. Denne identitetskonstruksjonen er ofte framprovosert av et mislykket forsøk på å bekrefte seg selv, og er derfor viktig for å opprettholde en konstant, positiv selvoppfatning. Dette innebærer at mennesket, eller organisasjonen, forsøker både å forme og respondere på omgivelsene de møter.

«Depending on who I am, my definition of what is “out there” will also change. Whenever I define self, I define “it”, but to define it is also to define self. Once I know who I am then I know what is out there. But the direction of causality flows just as often from the situation to a definition of self as it does the other way.”

(Weick 1995, s. 20)

Meningsskaping er *retrospektiv*. Mening er ikke knyttet til en adskilt hendelse, men mening er den oppmerksomheten denne hendelsen blir gitt. Ifølge Weick gir ting mening først etter at hendelsen har funnet sted. Retrospektiv meningsskaping er når flere mulige meninger må syntetiseres, fordi flere hendelser skjer på samme tid. Ofte er det flere mulige oppfatninger av hva som skjer og hvilken mening ting har, heller enn for få. Weick (1995) mener at fokuset ikke burde rettes mot menneskenes mangel på informasjon, men heller menneskets behov for verdier, prioriteringer og klare preferanser i møte med tvetydighet. Klare verdier hjelper organisasjonsmedlemmene til å prioriterer hvilke prosjekt som er viktige. I tillegg har klare verdier den funksjonen at de er med på tydeliggjøre hva som er viktig i tidligere hendelser, og verdiene sier noe om hva disse tidligere erfaringene betyr (Weick 1995). Mills, Thurlow og Mills (2010) argumenterer for at meningsskaping er en komparativ prosess.

Videre så er meningsskaping et resultat av *iscenesettelse* av omgivelsene. Ifølge Weick er begrepet iscenesettelse relevant fordi mennesker i organisasjoner gjennom møte med omgivelsene produserer mening. Den sosialt konstruerte verdenen legger også begrensninger på handlinger og orienteringer. Det er her meningsskaping kopler seg til institusjonell teori, ifølge Weick (1995), med at sosialt konstruerte virkelighetsoppfatninger

legger føringer på aktørens handlinger. Som han selv sier det «Sensemaking is the feedstock for institutionalization» (Weick 1995, s. 36). Weick refererer til undersøkelse av Porac et. al. (1989) på hvordan slik iscenesettelse utspiller seg. Forskerne viste hvordan bedriften i samspill med sine omgivelser konstruerer hverandre. I stedet for å respondere på allerede gitte omgivelser, er bedriftens strategiske avgjørelser med på å skape markedshint/koder. Hvordan organisasjonsmedlemmene oppfatter disse hintene, og hvilken mening de legger i dem, endrer de mentale modellene hos organisasjonsmedlemmene, noe som igjen legger føringer på strategiske valg.

Weick mener at meningsskaping er en *sosial* prosess. Individuelle handlinger er påvirket av den faktiske, så vel som den implisitte, tenkte tilstedeværelsen av andre mennesker. Som Weick sier det: selv monologen endres av at publikummet endres (Weick 1995, s. 40). Individets handlinger er avhengig av andres handlinger. I tillegg til det sosiale er kontekst viktig for meningsskaping. Her viser Weick til Pfeffer (1978) som argumenterer for at den sosiale konteksten er viktig fordi den binder mennesket til handlinger som det må forsvare, påvirker framkomsten av informasjon, og det gir normer og forventninger som legger føringer på forklaringer.

Meningsskaping har ikke en start eller en slutt, det er en konstant *pågående prosess*. For å forstå meningsskaping må man forstå noe om hvordan mennesket bryter opp den konstante informasjonsstrømmen og gir mening til disse øyeblikkene (Weick 1995). Dermed henger meningsskaping sammen med vår oppdatering av virkeligheten. Mennesket har alltid noen «prosjekter» på gang, og det er spesielt i det disse prosjektene blir avbrutt at organisasjonsmedlemmer forsøker å gi mening til det som skjer. I tillegg setter avbrytelser i gang følelser, for eksempel fordi ting ikke gikk slik som man hadde planlagt. Både positive og negative følelser kan aktiveres, mennesket husker da hendelser som hadde den samme emosjonelle undertonen som de opplever. Tidligere hendelser er slik sett med på å gi mening til det som skjer nå, ikke på grunn av at hendelsene er like, men fordi de fremkaller de samme følelsene.

Meningsskaping innebærer en utvelgelse av *hint fra omgivelsene*. Disse hintene er enkle, gjenkjennbare strukturer som hjelper mennesker til en større forståelse for hva som skjer (Weick 1995). Weick viser til Smircich og Morgan (1982) som gjennom sine analyser gjorde oppdagelsen av disse hintene. Smircich og Morgan mente at lederskap innebar å finne et

referansepunkt, som gir en retning som organisasjonen kan utvikle seg mot. Videre så er konteksten viktig for hvilke hint som tas opp. For det første, konteksten er med på å bestemme hvilke hint som er tilgjengelig, for det andre, konteksten er også med på å forme hvordan hintet blir tolket (Weick 2012).

Til sist så er meningsskaping drevet av *plausibilitet* framfor nøyaktighet. Mennesket har ikke evnen til å se verden objektivt, i stedet filtrerer og forvrenger det informasjon. Dermed er meningsskaping farget av det som er sannsynlig, heller enn det som er riktig. Det betyr at meningsskaping skjer gjennom at man forstår situasjoner ut i fra det som oppfattes som rimelig, eller noe som understøtter tidligere erfaringer eller forventninger. Dette innebærer at mennesket bruker tidligere erfaringer til å skape mening her og nå (Weick 1995). Plausibilitet er mer effektivt enn nøyaktighet. Ofte er det mange ting som skjer på en gang, derfor er unøyaktighet ikke nødvendigvis en dårlig ting, siden det bidrar til at man får effektivitet i arbeidet (Weick 2001).

3.5.2 Meningsskaping i et kritisk perspektiv

Kritikk mot Weicks meningsskapingsteori går blant annet ut på at perspektivet undervurderer betydningen av identitetskonstruksjon og makt. Helms Mills, Thurlow og Mills (2010) mener at identitetskonstruksjonen, det vil si prosessene hvor organisasjonsmedlemmene spør seg selv «hvem er vi?» og «hvordan gjør vi det her?», også legger føringer på de seks andre meningsskappingsaspektene. Derfor er identitetskonstruksjon med på å lage klare føringer på organisasjonsmedlemmenes meningsskaping. Helms Mills, Thurlow og Mills påpeker at enkelte organisasjonsmedlemmer kan ha mer makt i meningsskapingen, og dermed sterkere meningsinnflytelse, enn andre, derfor vektlegger dette perspektivet at man må analysere maktforholdene innad i organisasjonen. Kontekstuelle faktorer som rutiner og regler, både formelle og uformelle, legger også føringer på meningsskappingsprosessen. Dette handler ikke bare om regler inne i organisasjonen, men også «metaregler» som privatisering, konkurranseforhold og globalisering (Helms Mills, Thurlow, og Mills 2010).

3.5.3 Fire forutsetninger for vellykket meningskaping

For å oppnå vellykket meningskaping i endringsprosessen må ledelsen av prosessen sørge for at de ansatte 1) holdes i aktivitet, 2) gis en retning, 3) oppdateres ofte og 4) at lederne tilrettelegger for respektfull interaksjon (Weick 2001). Disse fire er med på å starte meningsprosesser hos individene og er en forutsetning for vellykket organisasjonsendring eller hvis man vil skape en lærende organisasjon.

4.0 Metode

Metode er et hjelpemiddel for hvordan man skal gå fram for å frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten (Jacobsen 2015). Problemstillingene er som nevnt:

1: «Hvordan begrunner prosjektorganisasjonen valget av ny politisk og administrativ organisering?»

2: «Hvilke former for meningskaping anvendes?»

Den første problemstillingen tar sikte på å undersøke prosjektorganisasjonen egne fortolkninger. Med prosjektorganisasjonen menes først og fremst arbeidsgruppen som har arbeidet fra et forslag til ny politisk og administrativ organisering, men også Fellesnemnda som har vedtatt modellen. Problemstillingens formelle trekk tar for seg hvor generell eller spesifikk den er (Grønmo 2016). Problemstillingene slik de er presentert ovenfor kan sies å være spesifikke med tanke på at de har få aktører, men de er litt mere generell med tanke på at undersøkelsesenheter (ulike former for meningskaping) kan deles opp i flere underkategorier. Problemstillingen er formulert som beskrivende problemstillinger, siden de forsøker å beskrive forholdet slik som det faktisk er.

Ønsket for denne undersøkelsen er å kartlegge mere enn bare de faktiske forholdene, men også få en forståelse for meningen aktørene legger i sine handlinger sett i lys av konteksten de inngår i. Undersøkelsen forsøker å gi en «thick description», tykk beskrivelse, av prosessen og aktørenes forståelse av sine handlinger. Hermeneutiske studier tar utgangspunkt i aktørens forståelse av sine handlinger og tar sikte på å forstå eller forklare aktørenes atferd (Grønmo 2016).

4.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode er fordelaktig i undersøkelser hvor det er få enheter som undersøkelser. Gjennom kvalitativ datainnsamling får man et innblikk i informantens egne oppfatninger om situasjonen de befinner seg i og hvordan de selv fortolker og legger mening til ulike fenomener (Jacobsen 2015).

Case-studie

Denne undersøkelsen har en deduktiv metode, som vil si at det teoretiske utgangspunktet legger føringer på hvilken empiri som samles inn. Videre så er undersøkelsen et case-studie. Caset er i dette tilfellet prosjektgruppens arbeid med kommunesammenslåingen. Kommunesammenslåing er en hendelse på mesonivå, og kan ifølge Grønmo (2016) ses som et univers i forhold til underenhetene, og det er aktørenes, eller mikronivå, beskrivelser av sine handlinger som er den primære analyseenheten. Hendelsen som er rammen for undersøkelsen er de tre kommunene som skal slås sammen, hvor prosjektorganisasjonen er en enhet innenfor dette, og til sist aktørene sine handlinger som også er en undersøkelsesenhet innenfor dette universet.

Validitet

Casestudier kan bidra til både teoretisering og teoriutvikling (Bryman 2001). Casestudier kan ha både en induktiv og en mer deduktiv tilnærming, og siden denne casestudien har et teoretisk utgangspunkt er det et kritisk case. Det betyr likevel ikke at det er umulig med ny teoriutvikling. Kritikken av casestudier grunner ofte i at overførbarheten er lav siden konklusjonen vil være kontekstbetont, det er derfor ikke grunnlag for å generalisere på bakgrunn av enkeltcase, det er en kritikk rettet til den ytre validiteten. Bent Flyvbjerg (2004) mener på sin side at dette ikke er umulig, og at dette er en av flere misforståelser angående casestudier. Et av argumentene til Flyvbjerg er at kontekstavhengig teori ikke behøver være noe mindre verdifull enn kontekstuavhengige teorier.

Respondenter

For denne undersøkelsen ønsker jeg å intervju personer som har en sentral plass som pådrivere for endringsprosessen. Det er handlingene til aktørene som er analyseenheten. Alle deltakerne i arbeidsgruppen som har arbeidet med den nye kommunens politiske og administrative organisering ble invitert til å delta i undersøkelsen. Bakgrunnen for at alle ble

valgt var at det ville gi en større bredde. Fra Bykommunen og Øykkommunen bestod deltakerne i gruppa av ordfører, varaordfører og én politiker fra kommunestyret. Fra Fjellkommunen var ikke ordfører og varaordfører representert, men tre politikere fra kommunestyret. Noen av respondentene satt, i tillegg til demokratiarbeidsgruppen, også i forhandlingsutvalget og i Fellesnemnda.

Det individuelle intervjuet

Intervjuene av deltakerne i arbeidsgruppen var semistrukturerte intervju som innebærer at respondentene ble spurt om spørsmål knyttet til det teoretiske grunnlaget for oppgaven (Brinkmann og Tanggaard 2010). Siden målet var å studere deltakernes egne begrunnelser for valget av politisk og administrativ organisering konsentrerte intervjuguiden seg om de fire meningsskapingaspektene som Weick mener er en forutsetning for gode meningsskapingprosesser (se vedlegg 2). Den vitenskapsteoretiske posisjonen for oppgaven er hermeneutikk, som betyr fortolkningslære (Grønmo 2016). Hermeneutikk skiller seg fra fenomenologi ved at fenomenologi vektlegger sterkere aktørens *intensjoner* med handlingene, mens hermeneutikken vektlegger *forståelse* for sine handlinger. Hermeneutikken bygger også på at alle har en for-forståelse som legger visse føringer på hvordan forskeren fortolker den som undersøkes. Dette kan være basert på alt fra forskerens erfaringer eller teoretiske posisjon. I tillegg må forskeren gjøre en fortolkning av respondentenes fortolkning, dette kalles dobbel hermeneutikk. Intervjuene ble «bedre» jo lengre ut i respondentrekken jeg kom, siden de siste intervjuene liknet mer en samtale og mindre styrt av intervjuguiden. I tillegg spurte jeg de siste respondentene om det var noe de ville tilføye, noe som ga mer utfyllende og av og til ny informasjon. Intervjuene ble også mindre styrt, dette siden jeg «lette» mindre for hver respondent. Det ble lettere å være spørrende til det som underveis ble sagt av respondenten heller enn at det ble for styrt etter det jeg på forhånd hadde tenkt jeg skulle finne svar på, slik sett ble datainnsamlingen noe mindre styrt av min egne forforståelse. Prosjektleder intervjuet jeg ut fra noen sjekkpunkter, det vil si noen avklaringer jeg opplevde jeg hadde behov for etter samtalen med politikerne. Intervjuet med prosjektleder var veldig lite strukturert. I tillegg ga prosjektleder meg en oversikt over alle møter, turer og konferanser som arbeidsgruppen har deltatt på, noe som var veldig nyttig for å se helheten i prosessen.

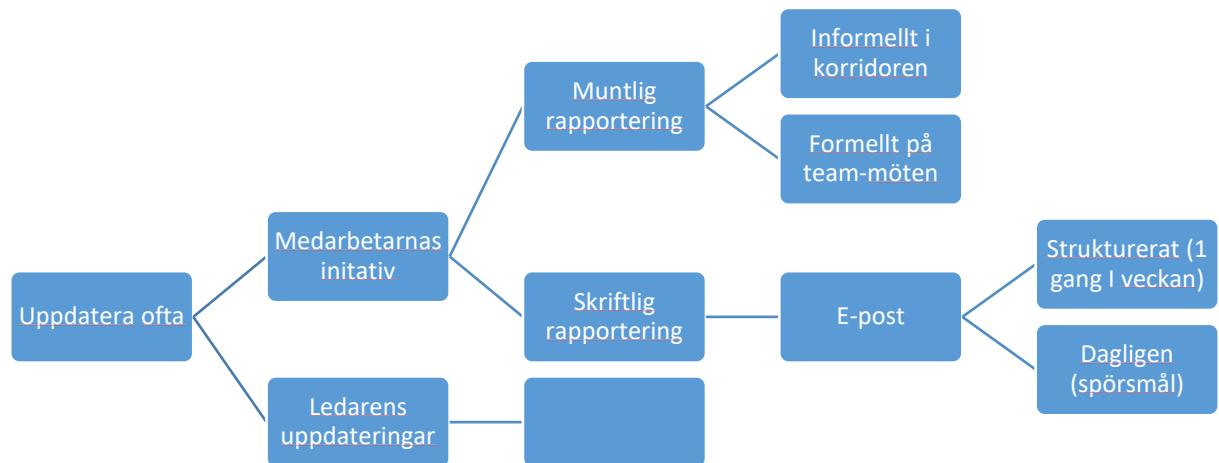
Observasjon

Kontekstuell fortolkning er en viktig del av hermeneutikken og et ønske om helhetlig forståelse, for delene kan ikke forstås uavhengig av den større helheten (Grønmo 2016). For å dekke mer av konteksten observerte jeg et møte i arbeidsgruppen. I tillegg observerte jeg et møte i Fellesnemnda og et kommunestyremøte i Fjellkommunen. Ideelt sett skulle jeg også ha observert kommunestyremøter i de to andre kommunene, og aller helst i et av kommunestyremøtene hvor prosjektleder var innom for å oppdatere de enkelte kommunestyrene om prosessen. Dessverre passet det seg ikke slik. Fordelen med observasjon som metode er at det gir tilgang til en sosial situasjon som aktørene selv ikke har tolket, og er dermed et godt supplement til det kvalitative intervjuet (Tjora 2017). Min rolle har vært å være en deltakende observatør, som innebærer at alle involverte var klar over at jeg var der i formål å observere de (ibid 2017). Arbeidsgruppen var kommet til konkretiseringen da jeg fikk observert de første gang. Til tross for at arbeidsgruppen på dette tidspunktet var kommet godt i gang med arbeidet, ble observasjonene av møtene et viktig for å få en opplevelse av dynamikken i gruppen, og meningsskapingsprosessene.

Analyse av data

Weicks (2012) fire meningsskapingsaspekter kan deles opp i ulike underkategorier (se figuren 2). Ideen for oppgava plukket jeg opp på en metodeforelesning av Lisa Hansson hvor Weicks teori ble brukt som eksempel. Ved å kartlegge i hvilken grad og hvordan de fire meningsskapingsprosessene kommer til syne i endringsprosessen så kan dette danne grunnlag for ny teoriutvikling (Hansson 2017). I min undersøkelse vil dette i første omgang være et verktøy for å beskrive prosessen. Figur 2 viser hvordan man på bakgrunn av datamateriale kan kategorisere funnene og vise hvilken form meningsskapingsaspektene kommer til uttrykk.

4.1.1 Figur 2: Eksempel på kategorisering av data



Kilde: Lisa Hansson, Power Point 3. oktober 2017.

Reliabilitet ved intervju og observasjonsstudier

Reliabilitet, baserer seg på om undersøkelsen måler det som den er ment å måle og handler om gyldigheten til undersøkelsen (Jacobsen 2015). I kvalitative studier kan det som kalles undersøkelseeffekter påvirke gyldigheten av dataene. I de individuelle intervjuene og i observasjonene som ligger til grunn for denne undersøkelsen må det tas hensyn til at min tilstedeværelse kan ha påvirket respondentene til å handle annerledes enn de ellers ville gjort (Jacobsen 2015). Både i de individuelle intervjuene og i observasjonene var jeg bevisst på å ikke ha med klær, penner eller annet med symboler på. I møtene som ble observert har jeg, i den grad det har vært mulig, forsøkt å plassere meg et sted i rommet hvor jeg ikke ble på satt på «utstilling». I alle observasjonene var min tilstedeværelse varslet på forhånd, noe som kan ha hatt innvirkninger med tanke på observasjonseffekten. Møtene i kommunestyrene og i Fellesnemnda er offentlige, i disse møtene var det flere enn meg som kom for å høre på. I møtet til arbeidsgruppen var jeg eneste «publikum», noe som kan ha påvirket observasjonsobjektene i større grad. Min subjektive opplevelse at jeg fort ble glemt, men man kommer ikke utenom at min tilstedeværelse kan ha hatt en påvirkning.

Dokumentanalyse

I tillegg til de individuelle intervjuene og observasjoner har jeg benyttet en del dokumenter. Kjeldstadli (1999) bruker begrepene ytre og indre kildekritikk for å vise hvordan validitet og relevans kan forsås i dokumentanalyser. I dokumentanalyser er det viktig å forstå hva kildene er, hvilken funksjon de har hatt i det miljøet de ble til i. Dette refererer til den ytre kildekritikken. Videre så må man vurdere hvilken relevans kildene har for problemstillingen, og kildenes troverdighet. Dette knytter seg til den indre kildekritikken. De mest sentrale kildene for denne oppgaven er offentlige dokumenter. Offentlige kilder skiller seg fra private kilder, siden disse er utarbeidet med den bevissthet at disse kan leses av alle (Kjeldstadli 1999). Det er derfor viktig å ta hensyn til dette i arbeidet med disse kildene, siden de kan bære preg av hvordan forfatterne, eller avsender, av kilden ønsker å bli oppfattet av sine mottakere (Jacobsen 2015). Dokumentene i denne undersøkelsen er i hovedsak institusjonelle kilder, som vil si at det er en kollektiv enhet som står som avsender.

Sundvolden-plattformen (Regjeringen 2013), Vabo-utvalgets sluttrapport, Kommunal- og moderniseringsdepartementets innstilling om endring av kommunestrukturen jf. Prop. 96S (2016-2017) og Innst. 386 fra Stortinget er alle sentrale dokument som ligger til grunn for å gi en helhetlig forståelse av reformarbeidet. Videre så er intensjonsavtalen mellom de tre kommunene en sentral kilde, siden dette dokumentet viser de tre aktørenes framforhandlede avtale som gir klare retningslinjer for prosessen. Til sist vil sentrale dokumenter som saksdokumenter fra Fellesnemnda og arbeidsgruppene være med på å gi en bredere forståelse av prosessen.

Informert samtykke og forskningsetiske krav

Deltakelsen i undersøkelsen var frivillig og i forbindelse med datainnsamlingen ble respondentene gitt informasjon om hva undersøkelsen innebar og hva som var hensikten for undersøkelsen (se vedlegg 1). Dette, sammen med at respondentene ble informert om at all data skulle behandles konfidensielt, er viktig forskningsetiske ideal (Grønmo 2016). Det er også et viktig ideal å sikre respondentenes anonymitet, noe som er vanskeligere jo mindre utvalg undersøkelsen har. Samtidig så må viktigheten av anonymiseringen ses opp mot hvor sensitive opplysninger som blir samlet inn (Jacobsen 2015). Respondentene, med prosjektleder som unntak, kjennetegnes av at de har tatt på seg politiske verv, og er intervjuet i forbindelse med den politiske posisjonen de har. Den innsamlede informasjonen kan verken ses på som utpreget sensitiv eller av privat karakter. Respondentene blir gjennom

oppgaven anonymisert, men på den andre siden er de informert om at jeg ikke kan garantere full anonymitet. Til sist, men ikke minst, er det et forskningsetisk krav om korrekt gjengivelse av data (Jacobsen 2015). Alle sitater og observasjoner fra mine respondenter som blir presentert i denne oppgaven er vurdert ut fra helheten av intervjuene. Prosjektet ble meldt inn til og godkjent av NSD, Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste.

Kritikk av metode

Det er andre aktører som også har vært inne i prosessen med utarbeidelsen av ny politisk og administrativ struktur for den nye kommunen. En svakhet er at oppgaven bare har fokusert på de politiske aktørene og ikke de apolitiske. Ifølge prosjektleder har administrasjonen vært invitert til å delta i alle møtene i arbeidsgruppen. Slik jeg har forstått det har bare én vært interessert i dette.

5.0 Analyse

I presentasjonen av data som er samlet inn i form av observasjoner og gjennom individuelle intervju, har jeg valgt å strukturere funnene først ut i fra de fire meningsskapings-aspektene som Weick (2012) mener må være til stede for at effektiv meningsskaping skal finne sted. Underveis vil det også presenteres data som omhandler de syv meningsskapingprosessene til Weick (1995). Deretter kommer en diskusjonsdel hvor den valgte politiske organiseringen blir sett i sammenheng med de tre idealtypene for demokrati, liberalistisk, republikansk og kommunitaristisk. Aller først presenterer jeg det Fellesnemnda har vedtatt av politisk og administrativ organisering.

5.1 Dette er vedtatt

Den nye kommunen skal organiseres etter formannskapsmodellen. Kommunestyret skal ha en størrelse på 59 representanter. Det overordnede politiske organiseringen er hovedutvalg med 11 politikere i hver av de tre. Hovedutvalgene er organisert etter formålsprinsippet.

Av andre politiske utvalg har den nye kommunen vedtatt at de skal ha oppgaveutvalg og at Fjellkommunen skal ha kommunedelsutvalg. Oppgaveutvalg er i utgangspunktet en idé fra Gentofte kommune i Danmark (Kristensen 2017). Ifølge Gentofte kommune er oppgaveutvalg med på å gi bredere deltakelse fra innbyggerne i kommunens politikkkutforming. På kommunens hjemmesider skriver de at «*Formålet med opgaveudvalgene er at styrke samarbejdet mellem lokalpolitikere og borgere og sikre optimale vilkår for innovativ og ressourceeffektiv udvikling i Gentofte Kommune*» (Gentofte kommune 2018). Oppgaveutvalg skiller seg fra tradisjonelle politiske utvalg gjennom at de også inkluderer deltakelse fra innbyggerne. Disse utvalgene skal bestå av politikere, medlemmer fra andre råd i kommunen og innbyggere. Oppgaveutvalgets formål er å ifølge kommunens hjemmesider å «samskape løsninger på spesifikke politikkområder, som er definert og avgrenset, i et mandat vedtatt av kommunestyret». Det er kommunestyret som oppnevner utvalget og fra kommunens hjemmesider står det at det er viktig å få innbyggere med kompetanse innenfor det området som politikkområdet angår. Utvalget vil ha innstillingsrett til kommunestyret, men ikke ilegges noe beslutningsmyndighet. Kommunedelsutvalget i Fjellkommunen skal bestå av politikere, men kan ta inn opp til tre fra frivilligheten. Dette utvalget vil bli tillagt beslutningsmyndighet for enkelte saker knyttet til Fjellkommunens lokalsamfunn.

Administrasjonen skal være organisert i sektorer og hver sektor skal ha en kommunalsjef. Sektororganisering, eller flernivåmodell, innebærer at det er ett eller flere ledelsesnivå fra administrasjonssjef og de som produserer tjenestene, det innebærer at administrasjonen er organisert hierarkisk. En slik organisering betyr at de ulike etatene kan spesialisere seg slik at de administrasjonsansatte har mye kunnskap innenfor sitt felt.

5.2 De fire meningsskapings-aspektene

Weicks (2001) fire meningsskapingsaspekter er utgangspunktet for den første delen av analysen. De fire meningsskapingsaspektene er en forutsetning for å sette i gang meningsskapingsprosesser hos individet. Weick (2012) beskriver det slik:

How can we know what we think until we see what we say? People need to act in order to discover what they face, they need to talk in order to discover what they think, and they need to feel in order to discover what it means. The “saying” involves action and animation, the “seeing” involves directed observation, the “thinking” involves the updating of previous thinking, and the “we” that make all of this happen takes the form of candid dialogue that mixes together trust, trustworthiness, and self-respect. (Weick 2012, s. 267)

Data tilhørende meningsskapingsaspektene blir presentert i denne rekkefølgen: Først kommer en kartlegging av elementer som har vært med på å gi arbeidsgruppen og prosjektorganisasjonen en retning. Videre undersøker jeg hvordan deltakerne har blitt holdt i aktivitet gjennom prosessen. Steg tre blir å kartlegge hvem som oppdaterer hvem og i hvilken form. Til sist presenteres funn på data som omhandler tillitsfull interaksjon.

5.2.1 Gis en retning

Hill og Levenhagen (1995) argumenterer for at meningsskapning er en kollektiv prosess, en leder (de sier entreprenør) må lage seg en forestilling om hvordan verden fungerer, og må deretter klare å viderekommunisere dette til andre, altså *sensegiving*. På den andre siden så er vil et hvert forsøk på meningspåføring ha et motsvar gjennom at også dette må gis mening, og slik velge å avstå fra forsøk på meningspåføring (Maitlis og Christianson 2014). Innenfor kategorien gis en retning er det helt sentralt å se på hvilke aktører som er sentrale i å sette i gang meningsskapingsprosessene til lokalpolitikere. Siden kommunesammenslåingen er et

resultat av Solberg-regjeringens reform er det naturlig å starte analysen med ytre faktorene først. Etter dette rettes fokuset mot prosjektorganisasjonens arbeid.

Omgivelsene

Som nevnt i presentasjon av case, var det Fylkesmannen som ble satt til å iverksette prosessene på lokalt nivå, dette fremkommer av oppdragsbrevet til fylkesmennene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (03.07.2014). I tillegg hadde Fylkesmannen i ansvar å gjøre en vurdering av de kommunene som hadde gjort vedtak om å slå seg sammen om grunnlaget for sammenslåingen samsvarte med Solberg-regjeringens kriterier eller visjoner i kapittel 4 i kommuneproposisjonen for 2015. Alle kommunene hadde en «utredningsplikt», men ikke krav om å gjøre vedtak om sammenslåing. Fylkesmannen skulle vurdere alle kommunestyrevedtakene fra kommunene innenfor fylket sommeren 2016.

Kriteriene Fylkesmannen skulle vurdere vedtakene fra er disse som er hentet fra kapittel 4 i kommuneproposisjonen. I figur 3 er derfor reformens visjoner lagt som den øverste kategorien av påvirkning fra omgivelsene. Reformens visjoner er:

Regjeringen har følgende mål for reformen:

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

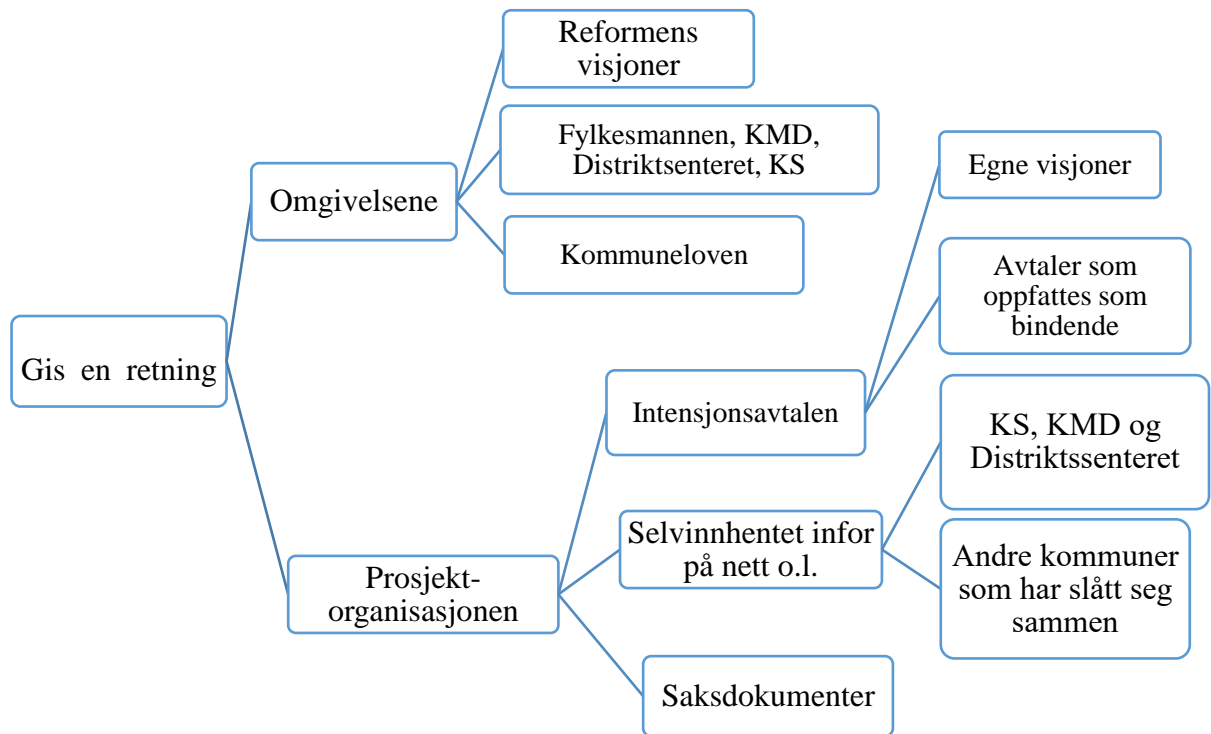
Kilde: (Prop. 95 S 2013-2014)

På bakgrunn av disse målene for reformen vurderte Fylkesmannen alle vedtakene i fylket, og kom med anbefalinger. Anbefalingen gikk ut på en betydelig større sammenslåing enn det som ble vedtatt i Stortinget.

Kommuneloven

Kommuneloven gir noen rammer for kommunens organisering, men ut over det som er absolutte krav, har kommunen selv stor organiseringsfrihet. Den nye Kommuneloven av 22. juni 2018 er ikke ikraftsatt, men viderefører organisasjonsfriheten til kommunene.

5.2.2 Figur 3: Gis en retning



Prosjektorganisasjonen

Den andre grenen i kategorien *gis en retning* er den retningen som prosjektorganisasjonen står for. En del av deltakerne i arbeidsgruppen sitter også i Fellesnemnda, og det var et bevisst valg fra prosjektorganisasjonen at denne arbeidsgruppen skulle ha en kopling til Fellesnemnda og til den politiske ledelsen. Se sitat under.

Altså...Det er jo alltid et spørsmål hvor fristilt disse undergruppene skal være i forhold til Fellesnemnda. Vi har nå valgt en grad av gjennomgående representasjon der, slik at vi sikrer at Fellesnemnda blir reflektert ned i gruppene, og tilsvarende at gruppearbeidene blir koplet opp mot det storprosjektet. (...) Man har ønsket også at politiske ledelse eh.. eh.. skulle være representert inn i demokratigruppa (R2).

Arbeidsgruppen har like mange deltakere fra hver av kommunene. I tillegg har det vært et mål om at denne arbeidsgruppen skulle gjenspeile de politiske partiene.

Intensjonsavtalen

Gjennom intervju fortalte prosjektleder at: «Det er jo forankret helt tilbake i Intensjonsavtalen at lokaldemokrati var viktig» (R1). Intensjonsavtalen har lagt tydelige føringer på arbeidet med nye politisk og administrativ organisering. Her er det beskrevet at den nye kommunen skal styres etter formannskapsmodellen med kommunestyre, formannskap og ulike utvalg. Videre fremkommer det av Intensjonsavtalen at det bør være samsvar mellom den politiske og administrative organisering. Fjellkommunen fikk inn i Intensjonsavtalen at de skulle kommunedelsutvalg, og denne ordningen skal evalueres etter første kommunestyreperiode.

Noen av deltakerne i demokratigruppen, samt prosjektleder som har ledet forhandlingene, har også vært med på å lage selve Intensjonsavtalen. Dette er noe de har gjort i forkant som legger føringer på arbeidet nå. Avtalen er på sin måte et uttrykk for tidligere meningsskapingsprosesser, men gir nå klare føringer på de som skal arbeide videre med dette. Med andre ord kan denne avtalen sies å være et uttrykk for meningspåføring. Noen av deltakerne i arbeidsgruppen har vært involvert i arbeidet med denne avtalen og noen av deltakerne sitter også i Fellesnemnda. Dette vil jeg komme tilbake til senere.

Arbeidsgruppen løftet opp Intensjonsavtalen til stadighet både i observasjon og i de individuelle intervjuene. Spesielt gjennom observasjonen ble det tydelig hvor sentrale føringer intensjonsavtalen legger på arbeidsgruppens diskusjoner. Blant annet ble det fra Bykommunens ordfører vist til intensjonsavtalen i diskusjonen om hva som kunne og ikke kunne implementeres av ideene fra inspirasjonsturen til Svelvik kommune. Sammen med Kommunelovens bestemmelser, så har aktørene gjennom Intensjonsavtalen lagt avtaler som anses å være bindene. Arbeidsgruppen er veldig tydelige på at Intensjonsavtalen skal følges.

Visjoner

Prosjektleder forteller at det har vært viktig å presisere at alle skal få delta i prosessene, fordi den nye kommunen skal de tre aktørene bygge *sammen*. Dette kommer også fram i intervjuene med arbeidsgruppens deltakere. Fra prosjektorganisasjonen er det tydelige visjoner om at dette er et felles prosjekt. I tillegg til dette er det tydelig at noen av deltakerne ønsker at den nye kommunen skal bli bedre enn de forrige tre. Slik kommer dette til uttrykk fra en politikerne fra Fjellkommunen:

Den, den, den store utfordringen med å... fordi.. nå er det skapt... den store utfordringen er.. (..) greier vi i fellesskap å svare opp litt av de forventningene som er skapt. Forventningene til Nykommunen, og den som står i intensjonsavtalen der du sier at du skal være på en måte en landsledende, på en måte en slik kommune som blir *lagt merke til*. Eller graver vi oss ned i de praktiske sakene ...litt økonomiske utfordringer, så er litt slik.. Ramler vi ned på en måte slik i det daglige, eller greier vi å holde visjonene oppe, og på en måte greier vi å tenke... at vi har tenkt oss *dit*. (...) Folk skal se forandring, nå skal det faktisk bli betydelig bedre å være eldre og sjuk i Nykommunen enn det var før, eller nå skal det være *betydelig* bedre å være barn og oppleve at de blir ivaretatt i fra vugge til grav, til de er ferdige med videregående skole, eller høyskole som du holder på med, i Nykommunen. Så, så utfordringene vil være, greier vi på en måte svare opp forventningene med å .. ved at folk ser, journalistene skriver «det er ny giv i Nykommunen nå! Noe som skjer. Her er, her er noe positivt, her er noe i lufta som gjør det at det er godt på en måte å komme inn å høre på kommunestyret, eller et hovedutvalg, eller hvem det måtte være» (R7).

Sitatet over beskriver et ønske om at innbyggerne skal merke en forandring, og at disse respondentene opplever at politikerne må holde oppe denne visjonen. I tillegg viser sitatet et ønske om at innbyggerne skal komme seg inn på kommunehuset fordi de positive endringene gjør det spennende å overvære kommunestyremøter eller andre politiske møter.

Det er helt tydelig både gjennom det respondentene selv sier og av det jeg selv har observert, at det er veldig ulike kulturer i de tre kommunene. Deltakerne uttrykker bekymring for at de ikke skal lykkes i å skape en felles kommune, men at de skal bli som tre kommuner i en. Denne bekymringen blir blant annet forklart ut i fra erfaringer fra tidligere sammenslåinger i spesielt en av kommunene på 1960-tallet, hvor de gamle strukturene fortsatt er til stede. Meningsskapingsprosessen retrospeksjon er særlig til stede her, tidligere hendelser sammenlignes med det som hender her og nå.

Identitetskonstruksjon er en viktig meningskapingsprosess (Weick 1995). Denne prosessen innebærer å finne ut «hvem man er», noe som igjen også vil gjenspeile hvordan man opplever sine omgivelser. I denne prosessen har identitet to dimensjoner, det er den identiteten aktørene kommer inn med, og det er den identiteten de forsøker å skape sammen. Intensjonsavtalen virker til å være en helt sentral bit av identitetskonstruksjonen.

Saksdokumenter

Prosjektorganisasjonen har også gitt en retning gjennom å sende ut saksdokumenter og informasjon knyttet til lokalpolitisk organisering (se figur 3). R1, prosjektleder, fortalte at dette ble sendt ut i forkant av arbeidsgruppens møter og dette har vært viktig for å ha en klar retning for arbeidet. Disse har blitt sendt til gruppedeltakerne via e-post.

Altså, det er jo litt forskjellig. Jeg har jo eh.. jeg har jo i forkant av hver av møtene sendt ut mye informasjon, linker og tips og slik.. eh.. så er det vel slik som det alltid er at noen har gått grundig gjennom det, og noen har sett litt på det, og noen har ikke rukket det. (...) Men... Så alle har hatt et bevisst forhold til retningen da, at vi skal få til noe som gjør at vi ivaretar lokaldemokratiet (R1).

Figur 3 illustrerer disse funnene. Det er informasjon eller kunnskap om politisk og administrativ organisering som er utgangspunktet for kategorien.

Selvinnhentet informasjon

I tillegg til saksdokumenter og arbeidsdokumenter fra prosjektleder, hadde noen av noen av gruppedeltakerne også lette selv etter informasjon til inspirasjon.

For det første så får vi jo.. eh.. saksbehandling fra prosjektleder og fra den som er sekretær for Fellesnemnda. Så er det selvfølgelig å være nysgjerrig på hva har departementet, og hva har regjering, og disse her sagt, hva er føringene i dette. Det kan man søke mye informasjon om for egen hånd (R7).

Særlig hadde gruppedeltakerne benyttet seg av Departementet sine sider, men også Distriktssenteret sine nettsider ble brukt. Ifølge Distriktssenterets vedtekter er de et faglig uavhengig forvaltningsorgan som er ligger under KMD og skal fungere som et kompetansesenter for KMD (Distriktssenteret 2008). De har samarbeider med ulike FoU-miljø og har som formål å skape en helhetlig og bærekraftig utvikling i distriktene. R5 viste meg etter intervju hvor «enkelt» det var å finne fram informasjon gjennom Distriktssenteret sine sider, og fortalte at kontaktpersonen derfra hadde betydd mye i prosessen. En av politikerne fra Fjellkommunen trekker også fram Distriktssenteret på spørsmål om hvor de har hentet inspirasjon til kommunedelsutvalg.

(...) De leverte jo premisser i et felles kommunestyremøte vi hadde relativt tidlig i prosessen. Og ga noen eksempler. Så er det jo slik at på nettsidene både til KS, kommunens sentralforbund, og likens på departementet sine sider, så finner du jo en rekke eksempler på dette både med kommunedelsutvalg og organisering, hva er det som har skjedd i en del andre kommunesammenslåinger, hva er det lagt vekt på av.. altså.. det er jo, det er jo på en måte ikke bare å få det du får fra administrasjonen i vårt system og fra prosjektleder, men det er jo også å kunne undersøke selv, finne ut ting, inn å lete, se hvordan har de gjort det her (R7).

Deltakerne forteller at de søker etter informasjon selv. Samtidig er mye av den informasjonen de oppsøker gjerne hentet fra sidene til Distriktssenteret eller muligens også KMD.

5.2.3 Holdes i aktivitet

Informantene rapporterer at de har deltatt på alle, eller nesten alle møtene som har vært arrangert i forbindelse med demokratiarbeidsgruppen. I tillegg til disse møtene så har deltakerne vært på ulike arrangementer hvor politisk og administrativ organisering har vært et tema. Eksempler under kategorien *å holdes i aktivitet* er at et par av grupped medlemmene hadde deltatt på både nasjonale og lokale konferanser med lokaldemokrati som tema, i tillegg har noen av deltakerne oppsøkt en kommune som allerede har testet ut oppgaveutvalg.

KMD, KS, Fylkesmannen og Distriktssenteret

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt flere seminarer om lokaldemokrati. Distriktssenteret har deltatt på alle disse konferansene som er arrangert av KMD. Konferansene har rettet seg mot ulike grupper i prosjektorganisasjonen. Den første konferansen ble holdt 31. oktober 2016. Politikere, administrasjon, verneombud og tillitsvalgte har vært på til sammen 4 konferanser i regi av KMD. Politikere og administrasjonen har deltatt på en konferanse sammen, i tillegg til de fire andre. Prosjektleder har deltatt på to konferanser alene sommeren og høsten 2017. I 2018 har ikke prosjektorganisasjonen deltatt på mer enn 2 seminarer arrangert av KMD. Den siste var i mai, hvor prosjektleder og politikere deltok. Fylkesmannen har sammen med KS arrangert to samlinger, et våren 2017 og et høsten 2017, for fellesnemndene i fylket. I tillegg har KS arrangert en samling for prosjektledere hvor prosjektleder og prosjektrådmann har deltatt.

I intervjuet med prosjektleder ønsket jeg å komme nærmere inn på hvilken betydning KMD og andre aktører har hatt for prosjektorganisasjonen. I spørsmål om hvilken rolle Kommunal- og Moderniseringsdepartementet har hatt i prosessen svarte hun:

(...) Altså, Departementet har jo vært veldig aktiv, KS har vært aktiv, Distriktssenteret, Fylkesmennene.. eh.. Absolutt. (...) Min opplevelse er at slik til å begynne med så er det jo slik at det er... *veldig* nyttig. Eh... Og så etter hvert så kanskje det blir litt slik gjentakelser (R1).

Sitatet over viser at betydningen av at disse aktørene beskrives som å være veldig nyttig i starten av prosessen. At konferansene oppleves som nyttige viser også at det har vært en arena hvor prosjektorganisasjonen har fått informasjon som har hatt betydning for dem. Slik sett har KMD sine konferanser også vært med på å *gi en retning*. Noe jeg vil komme tilbake til.

Prosjektorganisasjonen

Prosjektorganisasjonen og prosjektleder har vært pådrivere for gruppens aktivitet gjennom møter og gjennom å få gruppedeltakere på inspirasjonsturer. Arbeidsgruppen har hatt fem møter, hvor det første ble arrangert i april 2017. I tillegg har en de hatt en undergruppe som har arbeidet med politisk organisering og delegasjon som har møttes 3 ganger høsten 2017.

Våren 2018 dro prosjektleder sammen med to andre fra gruppen på tur til Drammen for å høre om Svelvik kommune som var den første kommunen i Norge som implementerte oppgaveutvalg. På spørsmålet om hvordan dette gikk til og om de inviterte seg selv svarer prosjektleder: «Ja. Haha. Ja, da, det, det... Man blir jo kjent når man møtes, og det er jo litt tilfeldig når det er slike store konferanser, men.. Vi inviterte oss selv dit, ja.» (R1).

På spørsmålet om hvilke andre aktører de har vært i kontakt med i prosessen svarer prosjektleder:

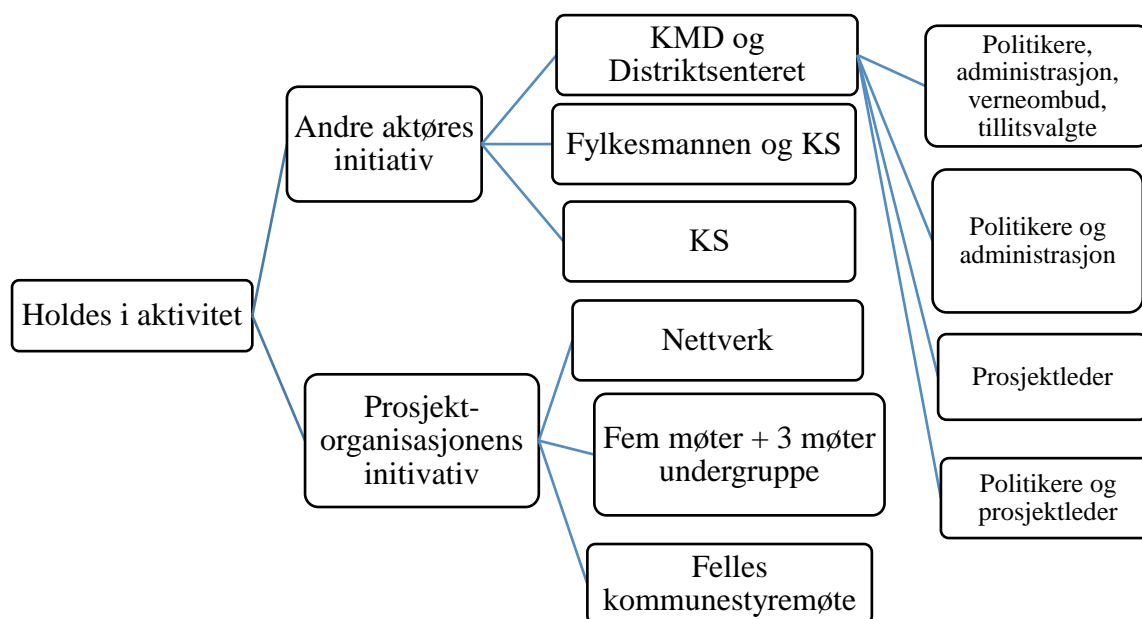
Mange forskjellige. (...) Vi har jo brukt distriktssenteret med hun *navn*mye. Også i forhold til å sparre opp ideer og sånn. (...) Altså, politikerne har jo kontakt med .. med sine kollegaer. Både i de sammenhengene hvor vi er på de nasjonale møtene, altså det er slike som departementet arrangerer. Men også utenom. (...) Så har vi jo.. Noen av oss har vært å snakket med Svelvik, som har gjort mye spennende. (...) så..

Har vi jo.. rett og slett søkt en del og lest om.. Vi har ikke vært... (...) veldig mange reiser jo til Danmark. Vi har jo lest en del om det de har gjort i Danmark og sånn, så vi har jo... Mye av innretningen i forhold til ting vi gjøre kan kanskje ligne da. Men vi .. Ja.. Vi har brukt kontaktnett. Eh... noen av... av.. prosjektledere og prosjektrådmenn rundt omkring, som jeg har litt bedre kontakt med enn andre. (...) Det er jo arrangert slike lokaldemokratikonferanser og da, som er mye mindre enn det departementet .. og der.. Det har vært nyttig da, i forhold til diskutere og.. Jeg har inntrykk av at alle beveger seg rundt i det samme, altså, litt sånn varianter av. (...) Ja, ikke minst lokalt her, vi har jo *Nye-nabokommune* og.. og.. ikke minst *annen kommune*da. Som.. leder der, og vi har jo utvekslet mye ideer underveis og.. ja (R1).

Sitatet viser at arbeidsgruppen har vært i kontakt med flere aktører underveis. Noe av kontakten er av formell karakter som møter, konferanser og besøket til Svelvik, mens det er også tegn til at uformell kontakt. Av uformell kontakt viser sitatet at de har benyttet sitt kontaktnettverk (se figur 4).

Prosjektorganisasjonen har også hatt arrangert felles kommunestyremøter for de tre kommunene, et våren 2017 og et vinteren 2018 (se figur 4). I tillegg har det vært aktivitet i ungdomsrådene og eldrerådene. Her har spesielt prosjektleder vært deltaker på møter, men også administrasjonen.

5.2.4 Figur 4: Holdes i aktivitet



Figuren over gir en oversikt over om det er prosjektleder eller prosjektorganisasjonen som har vært initiativtaker til aktivitetene eller om det er andre aktører som er initiativtaker, og hvem disse aktørene er. Arrangementene de har vært deltakere i er med på å gi en arena hvor hint kan fanges opp. «Vi har jo kikket oss litt rundt. Vi var jo på flere samlinger nede på Lillestrøm, og slik såå... Jeg tror nok mange kommuner har gjort det samme» (R3). På spørsmålet om hvilke aktører arbeidsgruppen har vært i kontakt med gjennom arbeidet med ny politisk og administrativ organisering sier prosjektleder, som også kjenner til litt andre kommuners prosesser, at: «Jeg har inntrykk av at alle beveger seg rundt i det samme, altså, litt sånn varianter av, så...» (R1). Gjennom kartleggingen av prosessen virker det som om at spesielt samlingene arrangert av KMD har bidratt til at veldig mange i samme prosess beveger seg rundt på de samme arenaene. Arbeidsgruppen har blant annet valgt en tradisjonell politisk og administrativ organisering, og oppgaveutvalg og kommunedelsutvalg er ideer hentet fra disse konferansene. Det er med andre ord mulig at det ikke trekkes ut særlig mange andre hint enn de hintene som alle andre har tilgang til.

5.2.5 Oppdatere ofte

Avbrytelser er avgjørende for meningskaping, siden det tvinger mennesker til å stille seg spørsmålstegn med hva som skjer (Weick 1995). Dette setter i gang meningskappingsprosesser og er dermed viktig for å oppdatere forståelsen for hva som skjer.

Dette knytter seg til kategorien *oppdatere ofte*. Oppdatering foregikk både i forkant av møtene og i møtene. I forkant av møtene sendte, som tidligere nevnt, prosjektleder ut en rekke saksdokumenter. Mye av informasjonsutvekslingen er ifølge deltakerne på mail. I det observerte møtet ble det tydelig at dette er tre ulike aktører som har litt ulike interesser. Møtene fungerte som en arena hvor de kunne oppdatere hverandre på prosesser som omhandlet organiseringsspørsmålene, men også en arena hvor det ble fortalt om prosesser og utviklingen i de tre kommunene. Slik sett er også dette med på å gi prosjektleder mer informasjon om hvordan ting ligger an.

Respondent R3 og R8 fra arbeidsgruppen, sammen med prosjektleder R1, informerte i arbeidsgruppen om «inspirasjonsturen» til Drammen hvor de hadde fått mer informasjon om oppgaveutvalg. De hadde på forhånd laget en liten rapport fra turen og i møtet jeg observerte oppdaterte de resten av arbeidsgruppen på hva de fikk presentert på turen og hva de mente var mest relevant å ta inn i den nye kommunen. Arbeidsgruppen var allerede godt kjent med oppgaveutvalg fra tidligere arrangement. Fra observasjonen virket det som om at det var stort engasjement fra alle parter for denne løsningen, blant annet ble det sagt flere ganger at «det er viktig at det første oppgaveutvalget blir en suksess». Entusiasmen for oppgaveutvalg ble bekreftet gjennom de individuelle intervjuene.

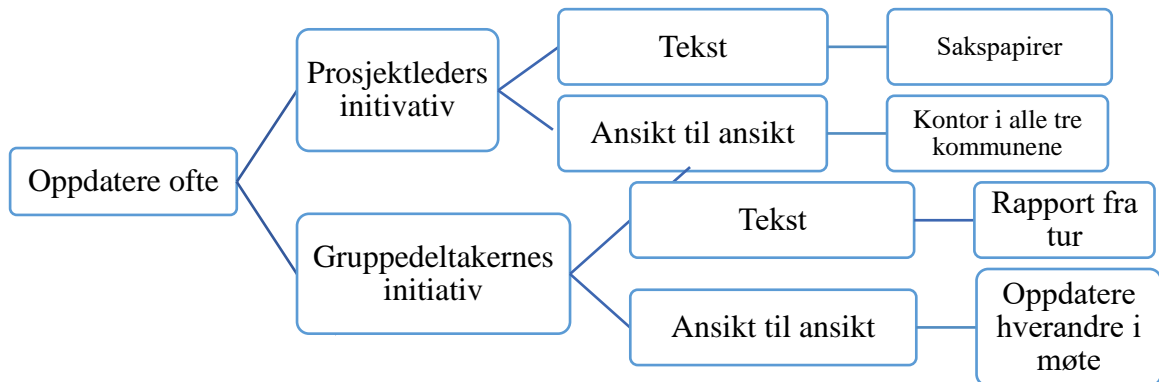
Videre så oppdaterte representantene fra Fjellkommunen gruppen på status knyttet til kommunedelsutvalgets myndighet som er en prosess i kommunestyret. Siden kommunestyret i Fjellkommunen fortsatt ikke har avklart dette, var det ikke mulig for arbeidsgruppen å gjøre mere med prøveprosjektet av kommunedelsutvalg før politikerne i Fjellkommunen har ferdigstilt sitt arbeid.

Den oppdateringen som var mulig for meg å fange opp er de oppdateringene som fant sted under observasjonene og ellers det som deltakerne fortalte meg gjennom intervjuene. Det kan tenkes at politikerne i arbeidsgruppen møter hverandre i andre settinger og at de da oppdaterer hverandre. Prosjektleder sier at hun har kontor i alle tre kommunene, dette er også en faktor hvor oppdateringer kan finne sted og noe som kan øke hyppigheten av oppdateringene.

Arrangementene til KMD, Distriktssenteret, Fylkesmannen og KS er også arenaer hvor det foregår oppdateringer. Dette er en arena som datainnsamlingen min ikke godt nok har fått

dekket. Men som tidligere nevnt har Fylkesmannen spesielt fulgt de lokale prosessene og kan sies å ha hatt en oppdateringsrolle mellom kommunene og inn til KMD.

5.2.6 Figur 5: Oppdatere ofte



Figur 5 oppsummerer funnene innenfor kategorien *oppdatere ofte*.

5.2.7 Tillit

I kartleggingen av tillit, eller respektfull interaksjon, har jeg delt inn de ulike forholdene i strukturelle faktorer og kulturelle faktorer. Under strukturelle faktorer, eller formelle trekkene ved organiseringen, er det sentralt hvordan Fellesnemnda og arbeidsgruppen er organisert. Under det som har med kulturelle faktorer, eller uformelle trekk, er det opplevelsen av tillit som er sentralt. Meningsskaping er ifølge Weick (1995) en sosial prosess, som skjer i samhandling med andre.

Strukturelle faktorer

Arbeidsgruppen er, likt som Fellesnemnda, satt sammen av like mange deltakere fra hver kommune. Flere av deltakerne peker på at nettopp dette kan være en årsak for at tilliten mellom de tre aktørene er god. R7 mener at sammensetningen av Fellesnemnda har hatt betydning for arbeidsklimaet i arbeidsgruppene.

Men vi har følt at vi på en måte har greid å.. å vinne fram, og det beste grunnlaget for at vi kunne greie det, det var at Fellesnemnda er sammensatt slik som den er, med fem representanter fra Øykommunen, fem fra Bykommunen, og fem fra Fjellkommunen. Ehm.. Folketallsmessig så kunne jo vi vært i et *klart* mindretall..eh.. Fjellkommunen og Øykommunen i forhold til Bykommunen. Men for at dette skulle bli et godt case, så viste Bykommunen raushet i den sammenhengen. Og det har vært veldig viktig for å ha et godt klima i alle arbeidsgruppene egentlig (R7).

Gjennom møter og turer har deltakerne blitt godt kjent.

I tillegg til det sosiale i gruppen, har det også vært viktig for deltakerne i arbeidsgruppen å utveksle erfaringer med andre som er i samme prosess. Dette opplevdes å være veldig betydningsfullt for blant annet Fjellkommunen. Her løftes de nasjonale konferansene fram (se figur 6).

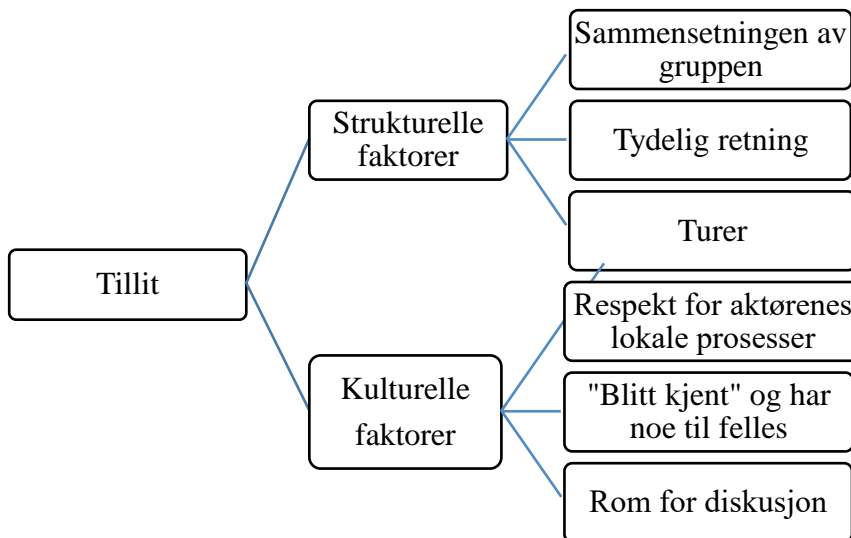
(...) Men det mest interessante med Lillestrøm var jo de synspunktene som jeg fikk fra de andre i kommunene. Det var jo.. jeg vet ikke om jeg skal summere på det at .. fikk det inntrykket, for det var jo mesteparten som slo seg sammen med en stor kommune med noen få. Da fikk jeg det inntrykket at de var, de små var veldig, kan du si, litt skeptiske og litt ehh... ja. Det var litt.. dem tenkte som så, at nå får vi ikke så stor representasjon, og da får vi ikke så mye å si i den nye store kommunen. (...) Og det var jo store bykommuner som skulle slå seg sammen med små kommuner som, de små kommunene var litt redde da for å.. hvordan det ville gå med de. Men de var jo positive. Alle som var der var veldig positive. Det tror jeg er veldig viktig i det her.

M: «Så de var positive til...?»

Ja, tilnærmingen og positive til å få til en så bra løsning som mulig, da (R4).

Sitatet over beskriver disse konferansene som en møteplass hvor deltakerne har møtt kommuner som er i samme situasjon. Dette kan tenkes å ha hatt en stor betydning spesielt for de små kommunene. I tillegg til dette beskriver sitatet også at endringsviljen er til stede hos kommunene. Turene virker dermed også positivt for utveksling av erfaringer mellom kommunene.

5.2.8 Figur 6: Tillit



Kulturelle faktorer

Den andre grenen i kartleggingen av tillit har jeg valgt å omtale som kulturelle faktorer (se figur 6). Her var observasjonene spesielt verdifulle for å fange opp samhandlingen mellom de tre aktørene. Et eksempel på tillit som jeg ble oppmerksom på gjennom observasjonen av arbeidsgruppens møte var at deltakerne hadde respekt for hverandres lokale prosesser. Blant annet kom dette til uttrykk gjennom at ordfører fra Bykommunen tydeliggjorde at de ikke ville påskynde prosesser som foregår i Fjellkommunens kommunestyre om å gjøre ferdig arbeidet med rammene for kommunedelsutvalget.

Deltakerne forteller også at de har blitt godt kjent med hverandre underveis. Noen har møtt på hverandre helt siden de første forhandlingene. Prosjektleder var også inne da de første Intensjonsavtalene ble fremforhandlet. I tillegg er de alle politikere og kanskje kan denne delte erfaringen årsak til at de innimellom er mer enige enn de hadde sett for seg at de skulle være. På spørsmålet om hva som hadde vært den største utfordringen til arbeidsgruppen har R3 vanskelig for å sette fingeren på noe, og utdyper videre at:

Jeg sa det i stedet, vi har vært uenige, ja, ja, skal nå være det. Men egentlig mer slike krusninger og... Og hovedbiten i hvordan administrasjonen og det administrative skal bli.. eh.. utvalgsmessig og slik, der var vi besnærende enige, da! Så nei.. Det er det korte og på en måte vanskelig svaret, men.. Jeg greier ikke å si... Vi har sikkert vært uenige om litt andre ting også, men.. nei.. Nei (R3).

Sitatet over viser det har vært uenigheter, men at det oppleves som noe positivt. I tillegg kommer det fram at de på enkelte punkter var overraskende enige i hvordan de burde organisere administrasjonen. Dette kan ha sammenheng med at de har en felles bakgrunn som politikere og dermed også noe felles erfaringsgrunnlag.

Respondentene ble spurt om hvordan de ville beskrive samarbeidet i gruppen, og det var stor enighet i gruppen om at samarbeidet har vært godt, men ingen legger skjul på at det har vært noen uenigheter underveis. Dette viser at det har vært rom for diskusjon, noe som er viktig for å utveksle egne synspunkter. R4 synes også at det har vært «interessant» som han sier, i positiv forstand:

Det har vært .. bra. Det har jo vært et visst spenn, for det va jo, i gruppa så var det jo tre fra fjellkommunen, så var det 2 i fra Øykommunen, ordfører og varaordfører, og så var det ordfører og varaordfører i fra Bykommunen, pluss to til. Sååå... Det har vært veldig bra, interessant, har det vært... (R4).

R3 mener at det er en god ting at alle ikke er enige, fordi det skaper dynamikk i gruppen:

Ja, det er helt fint! Ja, ja. Og helt flott at ikke alle er helt enig om utgangspunktet på slike ting, det bare skaper lit dynamikk, og det er bra. Eh.. I en slik setting og egentlig i et så viktig arbeid også, hvis man sitter der og er helt enig.. Da er du egentlig lite mottakelig for impulser utenifra. Så... Så dynamikk kan du si at det har vært, ja (R3).

Respondenten opplever samarbeidet godt og at det er rom for diskusjoner er viktig.

Oppsummering av de fire meningsskapingsaspektene

Alle de fire meningsaspektene er til syne i arbeidsgruppens prosess. I *holdes i aktivitet* har prosjektorganisasjonens arbeidsgruppe hatt flere møter og de har reist på inspirasjonstur til Svelvik kommune. I tillegg har de blitt invitert til en rekke seminarer som har vært rettet mot politikere, administrasjon og prosjektleder. Blant annet så har KS, Fylkesmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vært aktive i å invitere til seminarer og kurs. KMD, Distriktssenteret og Fylkesmannen har spesielt vært med på å påvirke retningen i kategorien *gis en retning*. Distriktssenteret er muligens den aktøren de selv opplever å ha hatt mest nytte av. Rådgiveren fra Distriktssenteret og prosjektleder hadde kjennskap til hverandre fra tidligere. Kanskje spiller dette en rolle for at denne rådgiveren er blitt så viktig

for arbeidsgruppen. Samtidig kan det være at Distriktsenteret har en annen kompetanse. Funksjonen til denne kategorien er å hindre prosesser i å stoppe opp. Disse arrangementene gir ikke bare et avbrekk i den pågående meningsskapingsprosessen, men den legger også føringer på hvilke hint fra omgivelsene som er tilgjengelig. Arbeidsgruppen bruker Intensjonsavtalen aktivt for å korrigere og tilpasse informasjonen til eget prosjekt. Identitetskonstruksjonen er også med på å gi en retning, fordi det påvirker hvordan deltakerne tolker omgivelsene sine. Arbeidsgruppen speiler seg opp mot det bildet de har laget av den nye kommunen i framforhandlede Intensjonsavtalen. Intensjonsavtalen kan også sies å fungere som et skjold mot forsøk på strategisk meningspåføring: hvis informasjonen eller ideene ikke passer Intensjonsavtalen, så tas det ikke med. Ifølge prosjektleder var lokaldemokratispørsmålet noe som lokalpolitikere var opptatt av i forhandlingene om avtalen, noe avtalen gjenspeiler godt. Enkelte deler av avtalen er veldig presis, mens andre punkter ligger det mulighetsrom for å være nyskapende eller kreativ.

Oppdatere ofte var kategorien som var vanskeligst å få en oversikt over. Det som var tydelig var at prosjektleder styrte en del av informasjonsflyten. Prosjektleder stod for utsendelse av informasjon og sakspapirer i forkant av møtene. I tillegg var prosjektleder inne i kommunestyrene for å oppdatere på prosessenes gang. Politikere i arbeidsgruppen oppdaterte muntlig i møte og rapport fra turen til Svelvik. Oppdateringen bestod også av at de tre kommunene oppdaterte hverandre på lokale prosesser, noe som kanskje var enn så viktig. Deltakerne fortalte også at de fikk fått muligheten til å fortelle om egen prosess på seminar hos KMD.

I forhold til kategorien *tillit* opplevde deltakerne fra Fjellkommunen at de var avhengig av at Bykommunen var raus, noe som de opplevde at Bykommunen var. Spesielt var organiseringen av Fellesnemnda, hvor alle parter var representert likt, avgjørende for denne likeverdigheten i prosessen. Arbeidsgruppen er også organisert etter samme prinsipp. Denne kategorien knytter seg særlig til at meningsskaping er en sosial prosess, hvor respektfull dialog er sentralt (Weick 1995). At prosjektorganisasjonen har hatt fokus på likeverdighet har hatt en stor betydning for arbeidsgruppens samarbeid. De nasjonale seminarne har fungert som en arena hvor gruppen har kommet i kontakt med andre i samme prosess, noe som kan ha virket positivt inn på de små kommunenes meningsskapingsprosesser.

5.3 Analyse av begrunnelsene for valg av politisk og administrativ organisering

Formålet med intervjuene var å komme nærmere inn på hvordan gruppe medlemmene selv begrunnet valget av den nye kommunens politiske og administrative organisering. Gjennom kartleggingen av de fire meningsskapingsaspektene ligger forholdene godt til rette for effektiv meningsskaping hos arbeidsgruppens deltakere sett i lys av Weick (2012) sin teori. I dette kapitlet ønsker jeg å flytte fokuset fra meningsprosessene over til å gå nærmere inn på deltakernes begrunnelser og det som førte deltakerne mot den valgte løsningen. Med andre ord komme nærmere inn på deres *meninger*. Perspektivene jeg tar i bruk for å analysere lokalpolitikernes begrunnelser er Dahl og Tuftes (1973) borgereffektivitet og systemkapasitet, i tillegg til demokratimodellene den kommunitariske, republikanske og liberalistiske.

Bekymring for det politiske engasjementet, politikerforakt og kommunen som tjenesteleverandør

Etter hvert som intervjuene utviklet seg kom lokalpolitikerne mer inn på det som var deres erfaringer knyttet til rollen som politiker og tanker om det politiske engasjementet hos innbyggerne.

Bekymring for det politiske engasjementet

Det er et tema som kommer opp i så å si alle intervjuene i denne undersøkelsen, det er politikernes bekymring for det politiske engasjementet blant innbyggerne i kommunen. Denne bekymringen kommer spesielt til syne hos de små kommunene, noe som strider mot teorien om at borgereffektiviteten er størst i små enheter. Den ene politikeren fra Fjellkommunen fortalte at han hadde deltatt på folkemøter i forbindelse med kommunesammenslåingen, men at han opplevde det ikke som at han fikk noe tilbake fra salen, at det heller ble «enveiskjøring ovenfra og ned». Med tanke på sammenslåingsprosessen opplever han ikke at det er store engasjementet blant innbyggerne.

Men, hvis man ser rundt omkring ... så .. så ser det ut som at interessen for det her... at folk... er ikke så veldig stor med det vi driver med, ser det ut til. «Ja, vi skal til Bykommunen, vel, vel». Så blir jo noen skeptiske og.. noe e jo.. jo optimistiske, og

slik.. men den store rørelsen med folk tror ikke det.. Det er ikke store snakkisen, tror jeg (R4).

Jeg fulgte opp med å spørre han om hva hans tanker var om dette, noe som ledet samtalen inn på hans bekymringer for at folk ikke er engasjert i politikk, eller at de kanskje ikke har tid til politisk arbeid:

Nei, det er jo litt betenkelig da. For det betyr jo det at, det betyr jo det at.. at hvis folket kanskje er mere interessert i å ... Men folk er jo så veldig opptatte av ting i dag, fordi at vi har jo en.. (...) Jeg ser det når vi skal til Bykommunen nå, og rekruttere blant dem som er mellom.. spesielt kvinner mellom 20 og 40 år. Det er vanskelig, veldig vanskelig å rekruttere. Så jeg tror at hverdagen til vanlige folk er så fullpakket med forskjellige ting. Det er skole, skolefritid og unger, og kjøring i barnehage og.. at det er fullt opptatt, så folk har ikke tid til å drive med den politikken. Så.. For før var det slik å gjøre at det var.. Mannfolk som, du kan si.. som var gift og kona var hjemme og tok seg av det, og så dro de på kommunestyremøte og that's it, og der var de og.. Sånn var det. Men slik er det ikke i dag, så jeg ville gjerne tenkt å ha med meg mer .. i alle fall i partiet mitt... folk som er i mellom 20 og 40 år. Det mangler vi altså. Rett og slett. (..) Og det, det... det er ikke bra for demokratiet heller, det. For da betyr det at det er stemmer som ikke blir hørt. For det betyr jo veldig mye.. barnehagen, SFO, og skolene og strukturen i skolene, inndeling og sånn, betyr jo veldig mye (R4).

Denne utfordringen med å rekruttere ulike grupper inn i politikken er noe R4 kommer tilbake til flere ganger i intervjuet, også når han snakker om kommunedelsutvalget. Fordi en ulempe der, sier han, er at det ikke kommer inn folk som er engasjerte nok, men som bare er der for å være der:

Har spurt mange om å være med i... i.. skal du si.. i partiet, men de sier de har ikke tid. Dem har unger, idrett og driver med idrettslag og, ungdomslag og *you name it*. Så folk driver med mye rart i dag, men politikk ser det ut som det ikke er nok tid til, altså. Det er synd. Veldig synd (R4).

I forlengelsen av denne diskusjonen spurte jeg om det var slik at folk ikke var engasjert i det demokratiarbeidsgruppen jobbet med:

Ja, den, den har koket bort, tror jeg liksom, den... i gruppa vår så tror jeg at den er ikke nådd fram til folk, tror jeg egentlig.. for å spekulere i <hvordan skal vi .. hvordan

skal vi få fram det vi mener her i Fjellkommunen?» så sier de «Ja, ja, vi har jo den kommande utvalget som skal ta seg av den delen».. ja.. Men det er jo forsøksvirksomhet da. For hvis det ikke blir vellykket så blir det jo nedlagt. Det er jo en fire års forsøksperiode (R4).

Dahl og Tufte (1973) hevder at små demokratier gir innbyggerne bedre muligheter til å delta effektivt i de politiske beslutningene. Men hva hjelper vel det hvis innbyggerne ikke er interessert i å delta? Det som på den andre siden kommer fram i sitatene er at denne politikeren har i alle fall en formening om hva Fjellkommunens innbyggere mener. Dette kan vitne om en dialogisk kontakt mellom de folkevalgte og innbyggerne, noe som kjennetegner kommunitaristiske samfunn. Til tross for den nære kontakten mellom innbyggerne og de folkevalgte virker det som om at de små kommunene har ekstra utfordringer med å få folk til å engasjere seg i politikken, i alle fall gjennom de eksisterende deltakelsesformene. Dette er noe som også Bykommunen trekker fram på spørsmålet om hva R2 la i ordene fra Intensjonsavtalen om at den nye kommunen skal «legge til rette for innovasjon for involvering av innbyggerne», svarte han:

Det er jo den kombinasjonen da av å teste ut kommande utvalgene og oppgaveutvalgene. Jeg må innrømme at jeg har veldig tro på oppgaveutvalg, jeg altså. Det.. Jeg tror.. nå sitter alle partiene i slike nominasjonsprosesser.. og jeg tror ikke... jeg tror jeg kjenner såpass prosessene fra flere politiske parti at man sliter med å rekruttere. Man slet veldig med å rekruttere i for eksempel Øykommunen eh.. var det tre år tilbake? Men man slet enda mere for syv år tilbake (R2).

Øykommunen har hatt store utfordringer med å få folk til å stille på nominasjonslistene til de politiske partiene. For noen år tilbake stilte ikke Arbeiderpartiet med liste, forteller R2. Politikerne fra Øykommunen uttrykker selv en bekymring for valgdeltakelsen, og forteller at det er noe som diskuteres mye i deres kommune:

Nei, til disse demokratiene. Nei, jeg var så vidt inne på det i sted, vi må få folk til å stemme. Vi må greie å bli så attraktive og la det vise til innbyggerne nå at, og etterpå også, at å gå til urnene å stemme, det påvirker hverdagen din. Ehm. Så får vi bare prøve å være så kreative som mulig da når vi kommer til valg. (...) Så det er et diskusjon som pågår nå i Øykommunen da, både i det politiske og administrative.. ambulerende altså, kan vi oppsøke folk som ikke har sjans til å dra å stemme? (R3).

Sitatet viser at de forsøker å tilrettelegge for at flere skal stemme ved valg for å forsøke å endre denne trenden.

Manglende kunnskap om politisk arbeid og politikerforakt

R8, som også satt i forhandlingsutvalget, forteller om bakgrunnen for at innovasjon i innbyggerinvolvering kom inn i Intensjonsavtalen:

(...) Ja, innovasjon og nytenkning i innbyggerinvolvering, ja. Nei, bakgrunnen for det, bakgrunnen for at det kom inn i forhandlingen, det er nå.. (...) Det har blitt en veldig sånn politikerforakt da, sant? Akkurat som om politikere er en egen rase. Som jeg sa i sted, vi er helt vanlige folk som tilfeldigvis har havnet i en posisjon, enten fordi du sa for mye på et møte eller, haha, et eller annet. (...) Så de aller fleste lokalpolitikere lever helt vanlige liv, vi har vanlig jobb, alt dette her går på en måte på siden av. Sant? Og du har.. I Øykommunen så har vi en minimal godtgjørelse, så det er ikke for pengene vi gjør det, og det er ikke egentlig for posisjon, men det er veldig mange som tror det da. Og så er det sånn, har du blitt politiker da, så er det lov til å skjelle og smelle, si hva som helst, spesielt i sosiale medier og slik.. eh... Og det synes jeg er veldig dumt (R8).

Lokalpolitikere opplever at innbyggerne ikke forstår hva «jobben» deres innebærer. Dette resulterer i at det blir en økende politikerforakt. Videre sier R8 at hvis folk ikke forholder seg til de «gamle» måtene å delta på, som folkemøter for eksempel, og hvis det er slik at folk i dag er engasjerte og kan skaffe seg den informasjonen de trenger, da er man nødt til å bruke nye verktøy for at de kan involvere seg på en ny måte.

(..) Faren er på en måte, vi skal ikke drive å spørre de om *alt*. Vi skal ikke drive å ha folkeavstemninger om alt, det er jeg *helt* i mot. (...) Fordi om noen sier de har stemt på meg er helt uenig med meg i en sak og vil at jeg skal gjøre noe annet, så kan ikke jeg forandre på min oppfatning fordi jeg sitter kanskje med informasjon som de ikke har, og jeg må på en måte se totalbildet da, helheten. Og det liksom... forbeholder jeg meg retten til å gjøre. Å så er ikke de fornøyd, så må de bare bytte meg ut, det er på en måte demokratiet. Men det å... Det er faren, da, hvis det bare bli veldig slik overfladisk og du bare skal trykke på en knapp og slik.. Så derfor tror jeg det med å dra de med inn i prosessene i stedet, gjennom blant annet oppgaveutvalg da, er mye mere nyttig måte. For jeg tror ikke man skal overlate alt til sosiale medier og internettet og slik, haha (R8).

Sitatet viser at R8 etterlyser nye deltakelsesløsninger, men de må ha *mening*, å lage løsninger for deltakelse bare for å lage noe nytt er det ikke noe hensikt i. I tillegg så er det klart at

systemkapasiteten er begrunnelsen for dette, hvis man skal spørre innbyggerne om *alt*, da vil det være vanskelig å opprettholde effektiviteten. R8 er opptatt av hennes mulighet til å bruke skjønn i beslutningene, slik som den republikanske demokratimodellen er et uttrykk for.

R7 forteller at det er vanskelig å rekruttere. Han kunne ønske at ungdommen forstå at det å arbeide med politikk ikke er så ulikt de forskjellige prosjektarbeidene som de holder på med på skolene:

Jeg opplever veldig mye positivt i skolen i dag, mye fag og mye tilnærminger og måter å jobbe på som gjør at.. det er egentlig inspirerer til å ta initiativ. Mye spennende prosjektgrupper som foregår og sånn.. Men det og så si at herifra at du lager dette.. det at denne gruppen lager i dette prosjektet nå, over til at det engasjerer dere i politikk, er egentlig en av samme sak, det er den samme måten å arbeide på, på et vis (R7).

Deltakerne i arbeidsgruppen ønsker at innbyggerne skal få kunnskap og læring om de politiske prosessene. Avstanden mellom politikere og innbyggerne er så stor at det gir opphav til misforståelser og politikerforakt, ifølge deltakerne i arbeidsgruppen. Det er tydelig at deltakerne har store forventninger til prøveforsøkene med kommunedelsutvalg og oppgaveutvalg. Her ligger også utfordringene i å rekruttere til de politiske partiene som en forklaring i hvorfor de mener at disse ordningene kan være en løsning for å stimulere til deltakelse i den nye kommunen. Spesielt oppgaveutvalget blir løftet fram som et virkemiddel for dette, noe som også kom fra i møtet som ble observert. R3 kommenterte at oppgaveutvalget kunne fungere som en inngangsport til politisk erfaring, spesielt for ungdommen. Oppgaveutvalget er en deltakelsesform hvor innbyggerne kan sosialiseres inn i et verdifelleskap og hvor læring om politisk arbeid er en sentral verdi (Bukve 2002).

Kommunen som tjenesteprodusent

Prosjektleder er også av den oppfatning av at folk ikke er så engasjert i det som angår demokrati, at folk i større grad er opptatt av tjenestene kommunen tilbyr skal fungere. Derfor, legger hun til, ga forsikringen om at ingen skal miste tjenestetilbudet som følge av sammenslåingen arbeidsro i prosessen.

(...) Altså, en slo jo veldig tidlig fra seg at basistilbudene skal være der folk bor, vi skal ikke gjøre noe med skolestruktur, vi skal ikke gjøre noe med barnehager, slik..

eh. Det tror jeg jo har gitt en ro også. Eh,... I totalbefolkningen. Det er klart at hvis vi skulle begynt å diskutere skolegrenser ... hvis vi skulle lagt ned et sykehjem og bygd et.. altså sånn... Det er klart at *da* får du engasjementet på en helt annet nivå (R1).

Sitatet understøtter også det som politikerne sier, at borgerne i større grad er opptatt av brukerrollen framfor å være opptatt av rollen som borger. Prosjektleder legger til at det var viktig at nettopp lokaldemokrati skulle være arbeidsoppgaven for det første oppgaveutvalget som nå settes i gang, slik at innbyggerne får en mulighet til å også komme med innspill som handler om utvikling av lokaldemokratiet. Slik kan eventuelle ideer tas direkte inn i den nye kommunen ifølge prosjektleder.

Ulike politiske kulturer

At den nye kommunen R2 fra Bykommunen ga flere forklaringer på hvorfor valget falt på den politiske- og administrative løsningen. Blant annet var den valgte organiseringen var viktig for å få «tømme sammen» den politiske og administrative kulturen i de tre kommunene:

(..) Den er ikke ekstrem verken på den ene eller andre måten. Og det er kanskje en klok vei å gå i forhold til å ... å tømme det sammen, både den politiske og administrative kulturen i disse tre kommunene. Sett fra Øykommunens perspektiv, så kan ikke de se noe problem med dette i det hele tatt, jeg tror sikkert at de hadde greid å tilpasse seg også en slik med to hovedutvalg. Eh.. Jeg tror Fjellkommunen ville følt seg veldig fremmed i det (R2).

Sitatet viser over at valget også er et resultat av å forsøke å møte hverandre litt på halvveien og at det kanskje ville være vanskelig å få med Fjellkommunen på en annen løsning. R2 sier i tillegg at han tror at disse endringene ville kommet uansett. Noe som han begrunner ut i fra at det har vært et ønske fra spesielt Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, siden de har opplevd at politikerne i den tidligere organiseringen kom for langt vekk fra beslutningene. Han viser da til at Bykommunen har hatt en politisk organisering med to funksjonsorienterte hovedutvalg.

Ja, fordi (...) Arbeiderpartiet ehh.. og Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har egentlig over en lengre periode ment at denne her.. med de to hovedutvalgene har vært en modell hvor politikerne kom for langt fra beslutningene. Eh.. Så kan vi sitte

litt slik kjepphøy og være største parti å trumfe, og få med oss Venstre og KrF og FrP, eller hvem det nå måtte være som utgjorde en eller annen hemmelig allianse... (R2).

R5 bekrefter at dette har vært et mål for Arbeiderpartiet. Interessant nok begrunner hun dette litt spøkefullt ut i fra at alt var «bedre før», selv om hun selv ikke var politiker da Bykommunen hadde sektororganisering:

Perfekt! Eeendelig. Dette er noe som spesielt Arbeiderpartiet har holdt på med og ønsket så lenge som jeg har vært politiker. (...) Og den politiske strukturen har vi ønsket skulle være delt i sektor slik som vi skal ha det nå. (...) For vi syns at det var «bedre før» (ler) når vi hadde det. Jeg var ikke politiker da, men jeg vil jo tro at når du kommer tettere inn på sektorene så får du mye mer innsyn som politiker (R5).

By-kommunen går fra å ha en modell som har basert seg mer på en type bestiller-utfører organisering. Denne modellen har møtt mye motstand fra en rekke politiske partier som ønsker seg tilbake til hovedutvalgsmodellen. Endringene ville nok komme uansett, ifølge R2, noe som er mulig. R4 fra Fjellkommunen argumenterer for at denne organiseringen vil passe godt til en stor kommune. Dette svarte han på om hva han tenkte om at den nye kommunen skal ha sektororganisering:

Ja-a. Det har vi spekulert mye på. Men den sektormodellen den.. den.. det viser seg at den fungerer jo ganske bra, egentlig, da. Men det blir litt stivbent, selvfølgelig, kan bli. Eh, litt rigorøs, litt stivbeint, men.. Jeg har tro på at den vil fungere i en såpass stor kommune.. så må du ha en litt fast struktur. I en stor kommune så tror jeg at man må ha litt sånn sektortenkning... ja.. fordi.. men du har jo det problemet da... at du har et delegasjons.. lovene.. delegasjonsmyndigheten som vi har i Fjellkommunen, da. Har jo gjort at vi politikerne får kanskje litt for lite å si.., fordi at vi.. (...) de sektorsjefene tar over den jobben som politikerne hadde før. Så det er klart at da sklir det over i at, du kan si, mer administrativ ledelse, i stedet for politisk ledelse. Det kan være faren med den.. (...) strukturen (R4).

Systemkapasitet

At administrasjonen ikke må få for stor makt er det stor enighet i blant politikerne. En for sterk administrasjon vil føre til at systemkapasiteten svekkes. R3 viser til noen nabokommuners sammenslåingsprosess:

(...) Topptungt og en voldsom administrasjon. Og da har vi i hvert fall bommet hvis vi går i den fellen fordi det er klart at.. i det praktiske nå da så er det Nykommunen som får fem-seks tusen... fem og et halvt omtrent nye innbyggere, og.. Hvis du velger å ta det utgangspunktet, så kan ikke denne administrasjonen vokse så enormt. For det er jeg redd for da. Det er slik... ufattelig vanskelig både å reversere og stoppe da, så. Det er her.. må vi virkelig være våken vi som politikere da at, dette kan ikke få lov til å skje. I *annen-stor-sammenslåing* ser en nå tendensene til det at det blir... stort, tungrodd, beslutningsvegring. «Jeg ordner meg en bak meg som tar blamen hvis det er... (R3).

R2 fra Bykommunen fortalte at det var mer uenigheter i hvordan den administrative strukturen skulle organiseres.

(...) Det vi har forsøkt å gjøre er jo å få en kopling mellom den administrative organiseringen og den politiske organiseringen. Og veldig tidlig så valgte vi (...) den politiske organiseringen og så var det jo litt fram og tilbake i forhold til den administrative, som ikke er etter vår oppfatning, og når er jeg ved den politiske plattformen, stemte helt, da. For vi ville gjerne ha en kommunalsjef som da hadde tydelig rapporteringsansvar ned i et hovedutvalg. Så den løsningen vi har valgt nå, den er litt slik, litt slik hybrid, da (R2).

Sitatet viser at R2 ønsket å ha en kommunalsjef som skulle ha rapporteringsansvar ned i hovedutvalgene. Dette var også viktig for R6 fra Øykommunen:

Det som til slutt ble bra, det var det at det blir et samsvar mellom den politiske organiseringen og den administrative organiseringen. Slik at.. (...) etatslederne, eller hva du kaller de, de må stå til ansvar for politisk utvalg. Det er tre utvalg og det er tre leder som på en måte må rapportere til utvalget som de står til ansvar overfor. Det var viktig for oss (R6).

Oppsummert har er den valgte organiseringen et uttrykk for å forsøke å samle de tre kommunenes kulturer. Samtidig har de hatt fokus på at ikke alt for mye makt skal forskyves fra politikerne og inn i hendene til administrasjonen.

Kommunestyret

På spørsmålet om han trodde det ville være en fordel i overgangen å organisere seg slik svarte han at det kommer til å bli et veldig stort kommunestyre, og at dette ikke kan vare særlig lenge, men at det er en slags flytende overgang til noe. «Og det er jo litt matematikk

inne i det, det ligger jo.. det ligger jo.. da egentlig færre stemmer bak hver delegat enn tidligere. Så slik sett er det jo mer demokrati» (R2). At kommunestyrets størrelse må reduseres etter hvert er også R3 enig i, men at det er viktig i en overgangsperiode, slik at de små kommunene skal få inn representanter i de første periodene.

Nei, det blir for stort. Men det er helt greit nå. Altså... med det samme. Så det kommer inn en del.. får nå i alle fall håpe det at disse her.. Og jeg tror det er voldsomt fokus på det nå i partiene at de skal få inn fra disse to, to nye delene av Bykommunen og så vil vel det også justere seg til. Men jeg kan ikke se for meg at vi .. Jeg tror vi skal langt ned på tredvetallet før det er over. Men... Denne reformen skulle styrke lokaldemokratiet da, og der ... kan du si, den korte versjonen, der sliter de (R3).

På oppfordring om å utdype det at reformen svikter i å styrke lokaldemokratiet svarer han at: «Nei, det er nettopp på grunn av dette der da, med at administrasjonen kan få voldsom makt og at ..spesielt disse nye delene av kommunen.. kommer til å slite (R3).» Videre går han over på at man er nødt til å få folk til stemmeurnene.

Det er vel slik basis eh.. for demokrati og sterkt lokaldemokrati at en innbygger kan gå å stemme på det partiet han tror er nærmest det han mener så skal påvirke hverdagen sin og hverdagen til hele lokalsamfunnet. Og det.. hvis innbyggeren merker at det gjør det ikke.. eh... da tror jeg at vi kommer til å slite, altså.. (R3)

R2 forteller at noe med fordelene til oppgaveutvalget er at man kan sette sammen mennesker med interesse innenfor et gitt område, samtidig som utvalget er koplek til kommunestyret.

Og jeg tror det kan være en måte å kople sammen da.. (...) ildsjeler, folk som er interessert i området, som er villig til å bruke tid på det, samtidig som du har en forankring inn mot kommunestyret, slik at det ikke... slik at spillereglene hele tiden er ganske tydelige. For det som ofte er faren er jo det at du setter ting ut, eh, de opplever at de har fått en oppgave, og så er det ikke sikkert at det riktig blir slik som de hadde sett for seg, og da kan du få en slik backlash på det (R2).

Sitatet viser at R2 opplever oppgaveutvalget som noe som kan kombinere politisk deltakelse og politisk styring. Oppgaveutvalget er slik sett et forsøk på å kople borgereffektivitet og systemkapasitet sammen.

Oppsummering av demokratiperspektivene

Det er særlig to begrunnelser som kommer fram av analysen av deltakernes valg av den nye politiske og administrative organiseringen. Det ene er at lokalpolitikere er bekymret for det manglende politiske engasjementet blant innbyggerne. Borgereffektiviteten virker ikke til å være noe bedre i de små kommunene enn i Bykommunen. Manglende kunnskap om politikk og politiske prosesser bidrar ifølge politikere til politikerforakt. Derfor har lokalpolitikere et ønske om å få innbyggerne inn i prosessene. Samtidig er de opptatt av å ivareta systemkapasiteten. Den valgte organiseringen begrunnes også ut i fra at det er ulike kulturer i de ulike kommunene og at organiseringen er et forsøk på å favne om disse. Identitetsarbeid har vært sentralt i prosjektorganisasjonen og da med spesiell vekt på å lage noe sammen som er bedre enn det de hadde tidligere.

6.0 Diskusjon

I første delen av diskusjonen ønsker jeg å se på betydningen av KMD og Fylkesmannen sine aktive roller i prosessen. Deretter går diskusjonen nærmere inn på hva oppgaveutvalg er.

6.1 Omgivelsenes betydning for valg av politisk og administrativ organisering

DiMaggio og Powell (1983) mener at organisasjoner har en tendens til å bli likere hverandre samtidig som det ikke medfører at organisasjonene blir mer effektive. Dette forklarer de ut i fra begrepet isomorfisme. Isomorfisme er en begrensende prosess hvor organisasjoner i det samme organisatoriske feltet blir likere organisasjoner som møter de samme omgivelsene. DiMaggio og Powell mener det er tre isomorfiseprosesser, tvingende, mimetisk og normativ. Tvingende isomorfisme kan blant annet være statlig lovgivning, mimetisk er en prosess hvor organisasjoner i møte med usikkerhet imiterer andre organisasjoner i eget felt, og normativ knytter seg til profesjonalisering, hvor aktører innenfor en profesjon gjennom utdanning og gjennom nettverk møter normer som er profesjonsspesifikke. Seminarene arrangert av KMD er en arena for spredning av organisatoriske løsninger. KMD iscenesetter slik sett omgivelsene og gir en felles kontekst for hvilke hint som kan fanges opp og hvordan disse hintene skal tolkes (Weick 1995). Blant annet gjennom å få andre til å dele sine løsninger med andre. Dermed legger de grunnlaget for at kommuner kan kopiere andre kommuners løsninger, eller som DiMaggio og Powell (1983) beskriver det, de imiterer organisasjoner innenfor sitt felt som de oppfatter å være suksessfulle eller legitime.

Oppgaveutvalget er et klart eksempel på en slik imitering, en suksessoppskrift på ny politikktutforming.

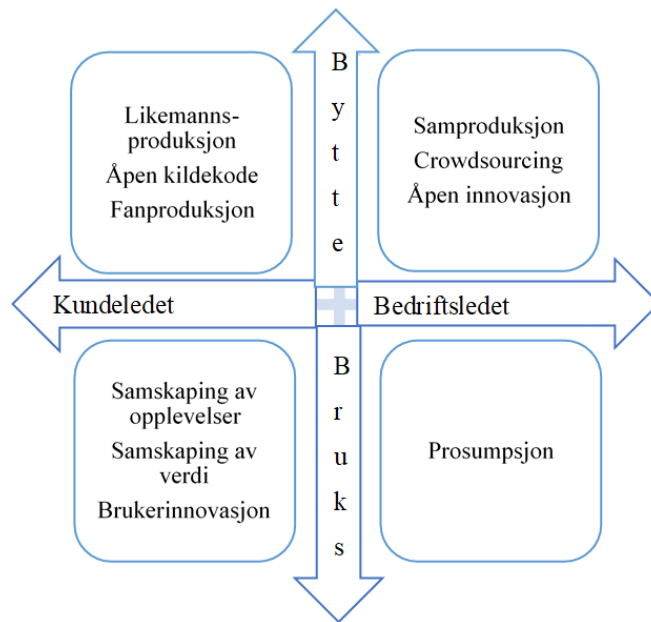
6.2 Samskaping – effektivitet eller legitimitet?

Et av funnene i studien er at politikerne opplever at innbyggerne er mer opptatt av brukerrollen enn av borgerrollen, og at de kanskje ikke har særlig forståelse for politisk arbeid og politiske prosesser. Undersøkelser støtter oppunder at innbyggerne i kommunene først og fremst er opptatt av effektivitet og service, framfor deltakelse og demokrati (Rose 2011). Prøveprosjektene med kommunedelsutvalg og spesielt oppgaveutvalg er det politikerne peker på som mulige løsninger for å endre denne trenden.

Oppgaveutvalg er et uttrykk for samskaping. Samskaping, eller co-creation, innebærer at kunden er med på verdiskapingen, enten for sin egen nytte, for andres eller for bedriftens (Sivertstøl 2016). Samskaping er ikke noe nytt i offentlig sektor, denne trenden har spesielt vært utpreget i velferdspolitikken som en konsekvens av kommunenes press til å produsere alle de velferdsoppgaven de er tillagt (Askheim 2016).

Njål Sivertstøl (2016) har laget en typologi hvor han mener de ulike formene for samskaping kan plassere seg innenfor fire ulike grupper. Den horisontale dimensjonen illustrerer hvem det er som leder samskappingsprosessen, er den kundeføret eller er den bedriftsføret. Den vertikale dimensjonen illustrerer hvem som har verdien av at denne tjenesten skapes, skaper kunden verdi for seg selv (bruksverdi), eller skaper den verdi for andre (bytteverdi).

6.2.1 Figur 7: Typologi av fire former for samskaping



Kilde (Sivertstøl 2016)

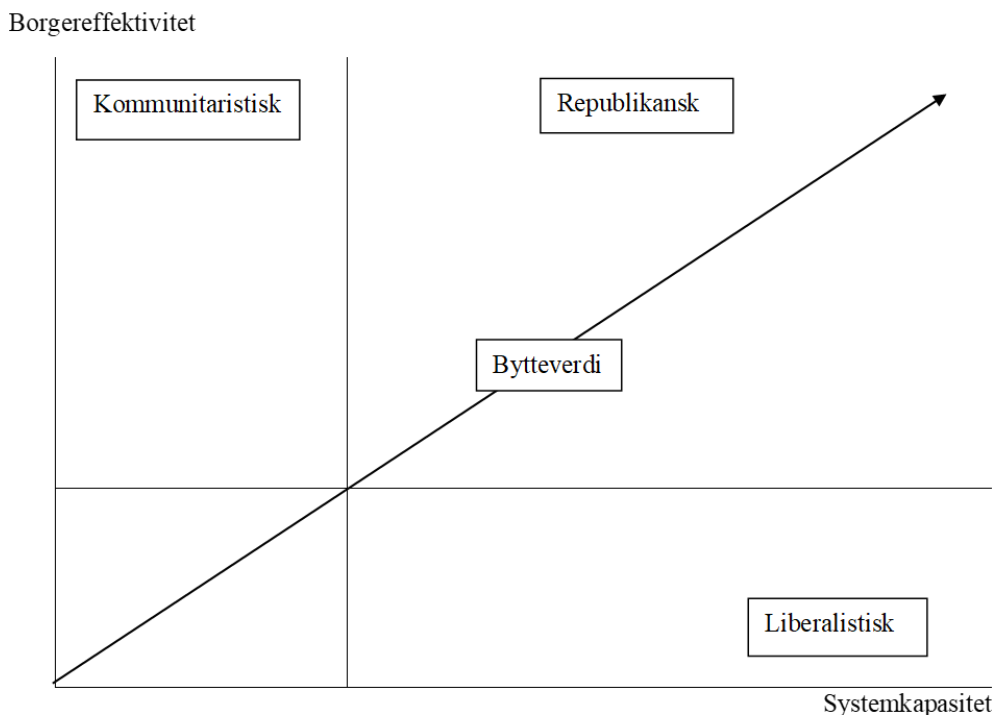
I bedriftsledet og bruksverdifokusert samskaping er kunden med på selve produksjonen av tilbudet, de må selv bidra til at de kan dra nytte av tjenesten (Sivertstøl 2016). Eksempler er blant annet flyselskapene, kunden kjøper billettene på nett, sjekker inn bagasje selv for å få brukt tjenesten. Dette kalles prosumpsjon, at kunden både produserer og konsumerer tjenesten. I kundeledet og bruksverdifokusert samskaping vil fokuset for kunden være å skape nye tjenester eller produkter som gagnar de selv. Kunden skaper verdi for seg selv gjennom bruk av produktet eller tjenesten. Brukerinnovasjon er innenfor denne kategorien.

I bytteverdifokusert samskaping har ikke kunden nødvendigvis en egennytte av det ferdige produktet eller tjenesten, men kan gjennom prosessen oppleve læring, status og anerkjennelse, vennskap, eller ha glede av å hjelpe andre (Sivertstøl 2016). Denne bytteverdien finner man både i kundeledet og bedriftsledet samskaping. I kundeledet bytteverdifokusert samskaping er det kundene som videreutvikler produktene. Gjennom at kundene forbedrer produktet vil flere kunne ha nytte av de nye løsningene. Det kan være ødeleggende at bedriften blander seg inn i dette, det kan ha negative konsekvenser for det endelige produktet. Til sist er det bedriftsledet og bytteverdifokusert samskaping, som innebærer at kunden er med på å skape noe som også andre kan ha nytte av. Samproduksjon faller inn under denne kategorien. Kunden vil være viktig i flere ledd av organisasjonens

verdikjede. Eksempler er blant annet bedrifter som oppretter nettsamfunn hvor kunder kan komme med verdifulle innspill for produkt- eller tjenesteutvikling.

Hva med å sette disse ulike formene for politisk organisering inn i et liknende system? Dette ga inspirasjon til å lage modellen under (se figur 8). Og hvis vi først er i et innovasjonsparadigme, la oss kalle den mulighetsrommet for politisk organisering.

6.2.2 Figur 8: Mulighetsrom for politisk organisering i kommunen



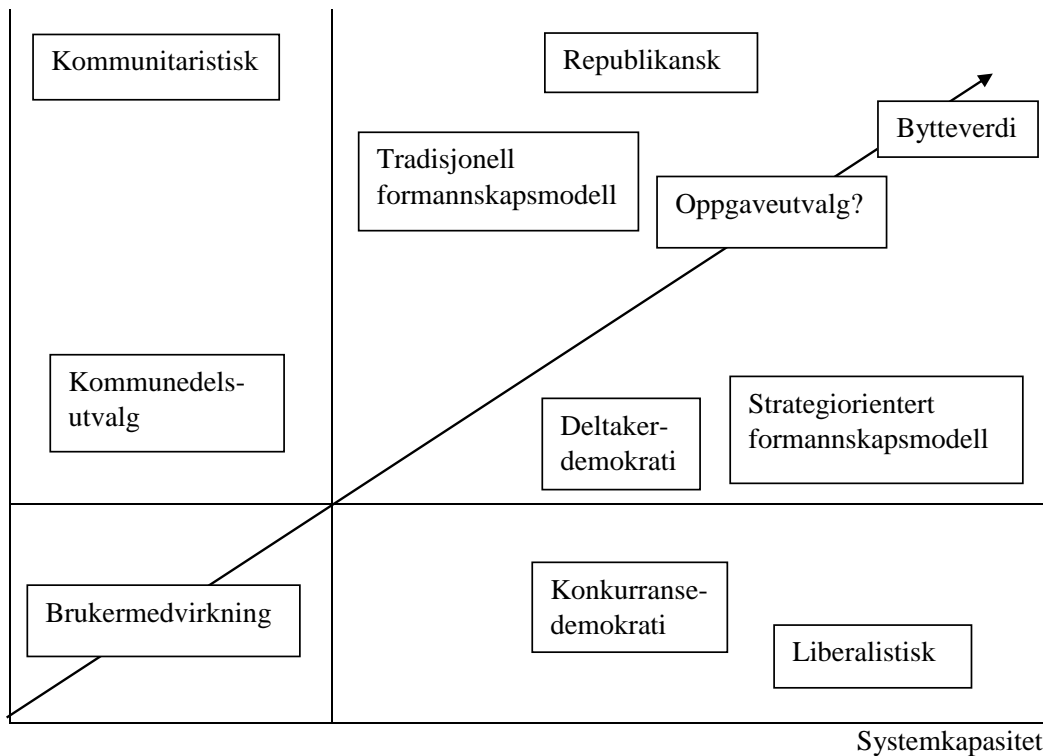
Figuren har tre dimensjoner borgereffektivitet, systemkapasitet og bytteverdi. Dahl og Tufte (1973) mente at systemkapasiteten og borgereffektiviteten var avhengig av den samme variabelen, nemlig kommunestørrelsen. Modellen jeg har presentert er laget for å beskrive variasjonen av de politiske organiseringsmulighetene for kommunen, og hvor størrelse ikke er med. Bytteverdien kan være høy i både gjennom borgereffektivitet eller gjennom systemkapasitet. Dette er illustrerer modellen med det kommunitaristiske demokratimodellen og den liberalistiske demokratimodellen. Sivertstøl (2016) referer til Humphreys og Graysons (2008) som skiller samskaping mellom den bruksverdiorienterte og den bytteverdiorienterte. Bytteverdiaksen sier noe om hva et produkt eller tjeneste kan selges for, en kvantitativ målestokk. Bruksverdiorientert samskaping handler om at

innovasjonen i hovedsak skal ha en egen nytte. Bruksverdi er i denne modellen lagt til ruten nederst til venstre, i en mer implisitt variant, jo lengre opp på bytteverdi, desto mindre fokus på bruksverdien, siden produktet, altså politikkforslaget i større grad vil være til nytte for flere enn en selv. Derfor vil fokuset være mer rettet mot altruisme enn mot egoisme. Dette gjelder også om man er høyt oppe i venstre siden av modellen eller om man plasserer seg langt mot høyre nederst i modellen. Politikken vil ha en større bytteverdi for flere av innbyggerne. Dahl og Tufte (1973) at små demokratier hadde lettere for å se sammenhengen mellom egne behov og fellesskapets behov. Høy bytteverdi i det «kommunitaristiske hjørnet» vil komme til uttrykk i politikk som er med på å støtte oppunder og bevare en felles identitet og som bidrar til lojalitet mellom innbyggerne (Fossland og Grimen 2001). I det «liberalistiske hjørnet» vil det være en mulighet for at innbyggerne handler ut fra egeninteresse, derfor vil politikkkutformingene være preget av politikernes interesseaggregering og av borgernes deltakelse i valg (Weigård og Eriksen 2004). Det betyr at de i større grad har mulighet til å profesjonalisere seg og lage politikk av bedre kvalitet (Dahl og Tufte). I denne sammenheng skal ikke politikerne blande seg i enkeltindividenes liv, men la det være rom for verdipluralisme (Fossland og Grimen 2001). Til sist er det det «republikanske hjørnet». I den republikanske tradisjonen er gjensidig avhengighet en kjerneverdi for selvrealisering (Hernes 2004). Deltakelse i politiske aktiviteter er en viktig rettighet som bidrar til at borgerne sosialiseres inn i et politisk felleskap og lærer om politiske prosesser (Bukve 2002). Dette vil også være med på å styrke legitimiteten til de politiske beslutningene. Tanken bak modellen er at alle retningene kan sikre høy bytteverdi, men at dette må oppnås på ulikt vis.

Figuren kan brukes til å plassere ulike former for politisk organisering (se figur 9). Her har jeg lagt inn de løsningene som er valgt for den nye kommunen, samtidig som også strategiorientert formannskapsmodell er plottet inn for å illustrere forskjellen mellom denne modellen og den tradisjonelle formannskapsmodellen.

6.2.3 Figur 9: Eksempler på politisk organisering i kommunen

Borgereffektivitet



Den overordnede politiske organiseringen som er valgt for den nye kommunen beveger seg i en retning mot den tradisjonelle formannskapsmodellen, med tre hovedutvalg og med administrasjonen organisert i etter sektormodellen, slik at den politiske og administrative organiseringen blir parallelt organisert. Dette skiller seg fra tanken om den funksjonsorienterte, eller strategiorienterte formannskapsmodellen, den organiseringen som Bykommunen har hatt som organiseringsprinsipp, hvor ansvarsområdene til de politiske utvalgene er sektoroverskridende og hvor det er administrasjonssjefen og ordføreren som er kommunikasjonsknutepunktet mellom politikere og administrasjonen, såkalt timeglassmodell (Hanssen, Helgesen, og Vabo 2011). Den tradisjonelle formannskapsmodellen bidrar til at politikerne kommer tettere på sektorene og dermed også får mer innsyn. De negative konsekvensene av sektororganisering kan hevdes å være overdrevet, siden koplingen mellom politiker og sektor kan gi muligheten for administrasjonen å gi verdifull informasjon til politikerne, samtidig så er ikke denne påvirkningen ensidig, politikerne kan påvirke administrasjonen (Aarsether og Vabo 2002). Denne organiseringen bidrar også til at politikerne kan gå bredere inn i et saksfelt i stedet for å fokusere på overordnet strategisk styring. Prosjektorganisasjonens valgte organisering styres slik sett mer i retning av borgereffektivitet, siden politikerne kommer nærmere

saksfeltene. Samtidig var lokalpolitikere veldig opptatt av at noen måtte stå til ansvar over for sektorene i administrasjonen, gjennom etats-/kommunesjefer, slik at makten til sektorene ikke skulle bli for sterk. Den overordnede politiske og administrative organiseringen passer innenfor en republikansk demokratitypologi. Blant annet siden det ikke er et mål å være lojal overfor en felles identitet, slik som i den kommunitaristiske typologien, men en frihet til å finne tilpassede løsninger. Politikerne som sitter i hovedutvalgene kommer fra kommunestyret, hvor de er valgt inn av innbyggerne. Innenfor dette perspektivet vil politikerne ha et bundet mandat, men ha en viss mulighet til å bruke det frie skjønn. De vil ikke nødvendigvis ha et dialogisk mandat. Men derfor kan det å komme tettere på sektorene være nyttig for å få et større innsyn i sakene, som videre er med på å gi et større grunnlag for å lage politisk tilpassede løsninger.

I den tradisjonelle formannskapsmodellen er politikerne i kommunestyret mer avhengig av å samarbeide og være mer konsensusstyrt, i motsetning til i den strategiorienterte hvor det er mer kamp mellom de politiske partiene om å komme i posisjon (Hanssen, Helgesen, og Vabo 2011). Oppsummert kan den valgte organiseringen sies å være republikanske, men i retning mot den kommunitaristiske demokratimodellen. Sett fra Bykommunens perspektiv så har kommunesammenslåingen bidratt til noe mer borgereffektivitet, men det samme kan ikke sies om de små kommunene.

Askheim (2016) viser til Bovaurd (2007) og Fledderus et al. (2014) som mener at kommunitarisme er en kjerne i samproduksjonstenkningen. Gjensidige relasjoner i tjenesteproduksjonen vil kunne gi prosesser som kan skape nye relasjoner og nye verdifelleskap. Uten å ha satt meg noe nærmere inn i deres begrunnelse, så kan jeg ikke påstå at det er feil. Samtidig så er det ikke like overførbart, etter mitt syn, til oppgaveutvalgstanken. Et oppgaveutvalg vil ikke være noe mer kommunitaristisk enn den tradisjonelle formannskapsmodellen. Gjennom hovedutvalgene vil politikerne komme tettere inn på for eksempel større fagmiljøer osv. I et oppgaveutvalg så vil politikerne komme tettere på et større mangfold enn i den kommunitaristiske tradisjonen. Denne organiseringen nærmer seg den republikanske tradisjonen nettopp fordi det ikke er noe på forhånd gitt felles verdifelleskap som *har* formet disse aktørene og som de har som mål å opprettholde, men et verdifelleskap som *kan* forme de. Idealet i den republikanske tradisjonen er at beslutninger skal tas gjennom fri, saklig debatt, med likestilte deltakere (Weigård og Eriksen 2004).

Kommunedelsutvalget vil i større grad være et eksempel på en kommunitaristisk demokratimodell (se figur 9). I dette utvalget vil det bare sitte politikere eller folk fra frivilligheten fra Fjellkommunen. Det må legges til at Fjellkommunen fortsatt merker konsekvensene av kommunesammenslåingene på 1960-tallet, som medfører at det ikke er *ett* kommunitaristisk samfunn, men flere bygdesamfunn med ulike identiteter. Men selve tanken bak kommunedelsutvalg kan likevel plasseres i en kommunitaristisk demokratimodell. Dette utvalgt er ment å ilegges noe beslutningsmyndighet i saker som angår Fjellkommunens lokalsamfunn. Denne utvalgstypen er dermed et uttrykk for borgereffektivitet. Bytteverdien blir geografisk avgrenset til å gjelde forhold i Fjellkommunen. Oppgaveutvalget på sin side har bare innstillingsrett til kommunestyret. Ideen om oppgaveutvalg kan se ut til å være en løsning for å kople borger- og brukerrollen sammen, i tillegg til et forsøk på å forene borgereffektiviteten og systemkapasiteten (se figur 9). Siden det ikke er sikkert at denne organiseringen medfører reell innflytelse på politikutformingen så er det mulig at bytteverdien ikke blir stor. Det som imidlertid begge utvalgene kan være med på å gi borgeren, er de mere indirekte fordelene (Sivertstøl 2016), for eksempel at de lærer mer om politiske prosesser, anerkjennelse, glede gjennom å kunne gi noe til andre, og nye bekjentskaper. Samtidig kan det å involvere innbyggerne i politiske prosesser bidra til å styrke legitimiteten til de politiske vedtakene, noe som i seg selv styrker systemkapasiteten (Bukve 2002).

7.0 Avslutning

Problemstilling for denne oppgaven var å finne ut hvordan lokalpolitikere selv begrunnet valget av nye politisk og administrativ organisering for den nye kommunen. Den valgte politiske organiseringen må forstås ut i fra lokalpolitikernes ønske om å stimulere til deltakelse. Lokalpolitikere opplever at innbyggerne ikke har kunnskaper om politisk arbeid og at dette gir konsekvenser for lokaldemokratiet. Det var spesielt de to små kommunene som opplevde det vanskelig å rekruttere innbyggerne til politisk arbeid. En annen begrunnelse var at den valgte organiseringen ville være en trygg løsning i en overgangsfase og bidra til å samle de tre ulike kulturene i kommunene.

Intensjonsavtalen har lagt rammeverket fra prosjektorganisasjonen sin side i prosessen. Lokalpolitikerne hadde allerede da bestemt en del av den politiske organiseringen, samtidig som en del av avtalen ga mulighet for nytenkning. Oppgaveutvalg og kommunedelsutvalg er det lokalpolitikerne ser på som mulige løsninger. Oppgaveutvalget handler om samskaping og er et uttrykk for en politisk organiseringsmulighet som bidrar til deltakelse fra innbyggerne samtidig som det ikke vil gå på bekostning av systemkapasiteten.

KMD, Distriktssenteret, Fylkesmannen og KS er aktører som underveis har kommet med seminarer og kurs om temaet lokaldemokrati. Lokalpolitikerne oppleve Fylkesmannen og KMD som spesielt aktive, mens Distriktssenteret den aktøren de dro mest nytte av. Arrangementene har hatt stor betydning for å holde kommunen *i aktivitet og gi en retning*, som er sentrale for å få i gang meningsskappingsprosesser. Dette er avgjørende for å få til vellykket endring. Spørsmålet er om hvilke konsekvenser dette vil ha for organiseringen av norske kommuner, siden KMD sine konferanser bidrar til å skape en arena hvor hint kan plukkes opp og hvordan hint skal tolkes. Slik sett har de klart å iscenesette omgivelsene.

8.0 Kilder.

- Aarseth, Nils, og Signy Irene Vabo. 2002. *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Askheim, Ole Petter. 2016. "Samproduksjon som velferdssektorens kinderegge." *Tidsskrift for omsorgsforskning* 01:24-36.
- Baldersheim, Harald. 2004. "Twenty Years of Local Government Reforms in Europe." .
- Bent, Flyvbjerg. 2004. "Five misunderstandings about case-study research." *Sosiologisk tidsskrift* 12 (02):117-142.
- Blom-Hansen, J., E. Elklit, og S. Serritzlev. 2006. "Den store kommunalreform og dens konsekvenser." In *Kommunalreformens konsekvenser*, edited by J. Blom-Hansen, E. Elklit and S. Serritzlev, 11-37. Aarhus: Academica.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houdbø, og Søren Serritzlev. 2016. "Hurtig, ufrivillig og omfattende: den danske kommunereform." In *Kommunereform i perspektiv*, edited by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Irene Vabo, 203-228. Oslo: Fagbokforlaget.
- Brinkmann, Svend, og Lene Tanggaard. 2010. *Kvalitative metoder : en grundbog*. København: Reitzel.
- Bryman, Alan. 2001. *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, Oddbjørn. 2002. "Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 18 (03):263-283
- ER.
- Dahl, R.A., og E.R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*: Stanford University Press.
- DiMaggio, Paul J., og Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* Volume 48.
- Distriktssenteret. 2008. "Vedtekter for Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling, vedtekne ved kongeleg resolusjon av 9. mai 2008." https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2012/12/vedtekter_distriktssenteret.pdf.
- Fossland, Jørgen, og Harald Grimen. 2001. *Selvforståelse og frihet : en introduksjon til Charles Taylors filosofi*. Redigert av Harald Grimen. Oslo: Universitetsforl.
- Gentofte kommune. 2018. "Opgaveudvalg." In.
- Gjerde, Ingunn, Janny Meese, Lars Rønho, og Turid Aarseth. 2014. *Helhetlig pasientforløp i utviklin : del 2 (arbeidsnotat)*.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Helgesen, og Signy Irene Vabo. 2011. *Politikk og demokrati : en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3. utg. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hansson, Lisa. 2017.
- Hatch, Mary Jo, og Ann L. Cunliffe. 2013. *Organization theory : modern, symbolic, and postmodern perspectives*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Helms Mills, Jean , Amy Thurlow, og Albert J. Mills. 2010. "Making sense of sensemaking: the critical sensemaking approach." *Qualitative Research in Organizations and Management* 5 (2):182-195. doi: <http://dx.doi.org/10.1108/17465641011068857>.
- Hernes, Hans-Kristian. 2004. "Gruppeinteresser og demokrati." In *Demokrati -vilkår og virkninger*, edited by Knut Midgaard and Bjørn Erik Rasch. Bergen: Fagbokforlaget.

- Inndelingslova. 2001. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). Lovdata.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjeldstadli, Knut. 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var : en innføring i historiefaget*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. 2016-2017. Prop. 96 S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen. Regjeringen.no.
- Kristensen, Af Frederik Buhl. 2017. "-Samskabelse har ændret den måde vi udvikler politik på i Gentofte." <https://kommunen.dk/artikel/samskabelse-har-aendret-den-made-vi-udvikler-politik-pa-i-gentofte>.
- Maitlis, Sally, og Marlys Christianson. 2014. "Sensemaking in Organizations: Taking Stock and Moving Forward." *The Academy of Management Annals* 8 (1):57.
- Moderniseringsdepartementet, Kommunal- og. 03.07.2014. "Kommunereform - Oppdragsbrev til Fylkesmannen." In.
- Pekola-Sjöblom, Marianne. 2016. "Norge bør også se til Finland." <https://kommunal-rapport.no/meninger/kronikk/2016/11/norge-bor-ogsaa-se-til-finland>.
- Porac, J. F., H. Thomas, og C. Baden-Fuller. 1989. "Competitive groups as cognitive communities: The case of Scottish knitwear manufactures." *Journal of Management Studies* 26:397-416.
- Prop. 95 S. 2013-2014. *Innst. 300 S (2013-2014) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*. www.stortinget.no.
- Rawls, John. 1973. *A theory of justice, Oxford paperbacks*. Oxford: Oxford University Press.
- Regjeringen. 2013. *Politisk plattform. Sundvolden-plattformen*. . www.regjeringen.no.
- Rose, Lawrence E. 2011. "Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet?" In *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, edited by Harald Baldersheim and Eivind Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Sandberg, Siv. 2016. "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland 2005-2014." In *Kommunereform i perspektiv*, edited by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Irene Vabo, 229-249. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sharpe, L J. 1970. "Theories and values of local government." *Political studies* 18:153-174.
- Sivertstøl, Njål. 2016. "Samskaping av tjenester – fire måter kunder skaper verdi på." *MAGMA. Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*:64-73.
- Smircich, L., og G. Morgan. 1982. "Leadership: The management of meaning." *Journal of Applied Behavioral Science* 18:257-273.
- Syse, Henrik. 2004. "Fellesskap og demokrati." In *Demokrati -vilkår og virkninger*, edited by Knut Midgaard and Bjørn Erik Rasch. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aksel Hagen. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Weick, Karl E. 1995. *Sensemaking in organizations, Foundations for organizational science*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Weick, Karl E. 2012. *Making Sense of the Organization, Volume 2 : The Impermanent Organization*. Hoboken: Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons.
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe, og David Obstfeld. 2005. "Organizing and the Process of Sensemaking." *Organization Science* 16 (4):409-421.

Weigård, Jarle, og Erik Oddvar Eriksen. 2004. "Deliberasjon og demokrati." In *Demokrati -vilkår og virkninger*, edited by Knut Midgaard and Bjørn Erik Rasch. Bergen: Fagbokforlaget.

9.0 Vedlegg 1

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Nye Molde kommunes politiske og administrative organisering”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt i forbindelse med planleggingen av nye Molde kommune. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette prosjektet er en del av min masteroppgave ved Høgskolen i Molde. Formålet med oppgaven er å studere prosessene knyttet til ny politisk og administrativ organisering i den nye kommunen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

I forbindelse med datainnsamlingen ønsker jeg å intervju medlemmer i arbeidsgruppen som arbeider med utarbeidelsen av den nye politiske og administrative organiseringen, samt prosjektorganisasjonen og prosjektleder.

Hva innebærer det for deg å delta?

Datainnsamlingen vil i hovedsak bestå av observasjoner og intervjuer. Dette innebærer at jeg observerer møter i arbeidsgruppen, Fellesnemnda og i de tre kommunestyrene. Bakgrunnen for at jeg ønsker å observere disse møtene er at det vil være utfyllende for oppgavens teoretiske rammeverk og for å gi bredere beskrivelse av arbeidet med kommunesammenslåingen. Opplysninger som vil bli registrert vil inkludere arbeidsgruppens medlemmers argumentasjoner og refleksjoner.

Å delta i prosjektet er frivillig. Hvis du samtykker til å delta i prosjektet vil jeg garantere at all data vil bli oppbevart på en forsvarlig måte.

Intervjuene vil bli tatt opp på bånd. Jeg vil forsikre om at disse blir oppbevart trygt og at ingen andre har tilgang på opptakene. Etter prosjektet er ferdig, det vil si 31.12.18, vil alt datamateriale destrueres.

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

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Jeg vil sikre at opplysninger du gir til meg vil bli behandlet konfidensielt og oppbevares på en trygg måte. Opptak i forbindelse med intervju vil oppbevares i låst rom eller skap.

- I tillegg til meg selv vil veileder førsteamanuensis Ingunn Gjerde og biveileder professor Turid Aarseth kunne få innsyn i datamaterialet.

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.

På oppdrag fra Høgskolen i Molde har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Høgskolen i Molde ved student Marit Storjord Vestad eller førsteamanuensis Ingunn Gjerde.
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Marit Storjord Vestad

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Nye Molde kommunes politiske og administrative organisering», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju.
- å delta i observerte møter
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31. desember 2018.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

10.0 Vedlegg 2

Hvordan ble denne arbeidsgruppen satt sammen?/Hvordan ble du valgt til å sitte i denne arbeidsgruppen?

Hvor mange møter har du deltatt på?

Hvilke kanaler har blitt benyttet for informasjonsutveksling i gruppen?

Hvordan vil du beskrive samarbeidet i gruppen?

I hvilken grad opplever du at dere har stått fritt i arbeidet med den nye politiske og administrative organiseringen av den nye kommunen?

Hvordan vil du beskrive den nye organiseringen av den nye kommunen?

Hvorfor valgte dere denne organiseringen?

Hva ser du på som fordelene med modellen?

Ser du noen ulemper med modellen som er valgt for den nye kommunens politiske- og administrative organisering?

Hva legger du i at den nye kommunen skal legge til rette for «innovasjon for involvering av innbyggerne»?

Har du deltatt på arrangementer utenfor arbeidsgruppens møter hvor politisk- og administrativ struktur har vært et tema?

Hva har de største utfordringene vært for arbeidsgruppen? (Hvis det har vært noen.)
Uenigheter eller andre faktorer.

Hvem eller hva oppfatter du at du er en representant for?

Hvis flere grupper/interesser, kan du **rangere** disse?