

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn: Eilif Gustavsen, Ole Thomas Fidjeland og Per Christian Vollebæk

---

## Tvangssammenslåing av kommuner

---

Dato: 26.05.2021

Totalt antall sider: 185

## Forord

Å sjonglere familieliv, arbeidsliv og skoleliv har vært hverdagen vår de siste 3 årene. Denne masteroppgaven er beviset på at ett av disse kapitlene nå er i ferd med å lukkes. Det har vært en krevende prosess, ikke bare fordi oppgaven har vært omfattende, men også fordi den er skrevet av 3 personer med vidt forskjellig livssituasjoner og synspunkter. Denne ulikheten mellom oss har til gjengjeld vært med på å skape dypere diskusjoner og gitt større læring og innblikk til oss alle.

Kommune-Norge har gjennomgått mange sammenslåinger de siste årene. Dette er viktige prosesser som vi opplever det er lite forskning på, men snarere noe vi opplever som «mat for politikken». For oss har det vært viktig å samles nettopp som ulike personer for å undersøke sammenslåinger som en samlet front, på en objektiv måte.

Vi ønsker å rette en stor takk til veilederen vår, Roger Klev, som har stått på både dag og kveld for at vi skulle komme oss i mål på en god måte. Arbeidstider er ingen barriere! Videre vil vi også rette en stor takk til Lillestrøm kommune, for deres støtte til at vi skulle få gjøre vår forskning i deres kommune, og låne tiden til deres ansatte. Alle vi har intervjuet fortjener selvfølgelig også en stor takk. Tusen takk for deres store tålmodighet og genuine interesse av å hjelpe oss i forskningen! Vi må også få takke alle våre arbeidsgivere, Karmøy Kirkelig Fellelsråd, Lillestrøm Kommune og Omega 365.

Helt avslutningsvis må vi selvfølgelig også få takke våre bedre halvdel og barn som har klart å holde ut med oss gjennom denne tiden!

Soli deo gloria!

## Sammendrag

Den 01.01.2020 ble Fet, Skedsmo og Sørum kommune slått sammen til Lillestrøm kommune som følge av et stortingsvedtak. Dette vedtaket gikk tydelig imot både de enkelte kommuners og lokalbefolkningers ønsker.

Det er tidligere forsket noe på endringsledelse forbundet med frivillige kommunesammenslåinger, med hensyn til de involvertes opplevelse av sammenslåingene, men det er lite forskning rettet mot tvangssammenslåinger. I denne studien har vi undersøkt hvordan sammenslåingen av kommunene Fet, Skedsmo og Sørum ble påvirket av at den ble initiert med statlig tvangsvedtak fremfor frivillige endringsprosesser. Gitt at legitimering og forankring gjennom etablert teori om endringsledelse er betraktet som viktige elementer i en endringsprosess, er det viktig å belyse hvordan bruk av tvang i offentlige endringsprosesser kan påvirke dette.

For å undersøke dette har vi benyttet strukturen til Kotters 8-stegsmodell gjennom Appelbaum et al. sin kritiske og empiribaserte gjennomgang, supplert av Schiefloes forutsetninger for å lykkes med organisasjonsendringer.

Oppgaven er løst som en beskrivende casestudie hvor vi har intervjuet mellomledere i Lillestrøm kommune ved bruk av semistrukturert dybdeintervju, samt en dokumentanalyse som ble en integrert del av dataanalysen. Data fra intervjuer og dokumenter er tolket sidestilt med hverandre.

Studien viser at endringsledelsen ble utsatt for krysspress fra sine omgivelser som følge av tvangssammenslåingen. Studien viser videre at endringsledelsen ikke har kunnet gjennomføre de nødvendige endringene i en samlet prosess, og at det har blitt nødvendig å gjennomføre kommunesammenslåingen gjennom en serie av sekvenser som følger etter hverandre for å få handlingsrom, uten å være begrenset av føringer fra en eksisterende kommuner som ikke er en del av kommunens organisatoriske ledelse.

Videre forskning innen endringsledelse bør søke å tydeliggjøre hvordan uttrykket endringsledelse kan forstås i en offentlig kontekst uten å miste sitt opprinnelige innhold.

Nøkkelord: Kommunesammenslåing, tvangssammenslåing, endringsledelse, legitimitet, forankring, organisasjonsendring.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Forord</b>	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>2</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b>	<b>3</b>
<b>1. Introduksjon</b>	<b>7</b>
1.1. Hensikten med oppgaven	10
1.2. Problemstilling	11
1.3. Forskningsspørsmål	11
Forskingsspørsmål 1	12
Forskingsspørsmål 2	12
Forskingsspørsmål 3	12
<b>2. Teori</b>	<b>13</b>
2.1. Sentrale begreper	14
2.1.1. Organisasjonsendring	14
2.1.2. Endringsledelse	15
2.1.3. Legitimitet	16
2.1.4. Symboler	18
2.1.5. Forankring	19
2.2. Lewins tretrinnsmodell for organisasjonsendring	20
2.3. Kotters 8-steps modell for organisasjonsendring	21
2.3.1. Begrensninger ved Kotters 8-steg modell for organisasjonsendring	23
2.4. Schiefloe om endringsevne i organisasjoner	24
2.5. Formell kunnskap om kommunesammenslåinger i Norge	26
2.5.1. Bestilte rapporter fra kommunal- og moderniseringsdepartementet	26
2.5.2. Masteroppgaver	28
2.6. Anvendelse av valgte teorier	29
<b>3. Metode</b>	<b>31</b>
3.1. Forskningsdesign: Casestudie	31
3.2. Analysestrategi: Fra teoristyrte til beskrivende casestudie	33

3.2.1. Dokumentanalyse	37
3.2.2. Semistrukturerte dybdeintervju	38
3.2.3. Utvalg	40
3.3. Håndtering av data	43
3.4. Transkribering, koding og analyse	44
3.5. Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet	46
3.5.1. Konstruksjonsvaliditet	46
3.5.2. Intern validitet	47
3.5.3. Ekstern validitet	47
3.5.4. Reliabilitet	48
3.6. Etske problemstillinger	51
<b>4. Overordnet beskrivelse av caset</b>	<b>53</b>
4.1. Juli 2014: Kommunereformen iverksettes	53
4.2. Februar 2016: Forhandlinger om sammenslåing	55
4.3. Juni 2017: Vedtak om tvangssammenslåing uten intensjonsavtale	56
4.4. Januar 2018: Sammenslåings-arbeidet starter	57
4.5. Januar 2019: Den nye kommunestrukturen tas i bruk	61
4.6. Januar 2020: Den nye kommunen overtar virksomheten	63
<b>5. Analyse med utgangspunkt i Kotter sin 8 stegs modell for endring</b>	<b>65</b>
5.1. Kotters 1. steg - «Establish a sense of urgency»	65
5.1.1 Formidle behovet for endring	67
5.1.2 Bruk av eksterne rådgivere	68
5.1.3. Forpliktelse, prioritering og apati	69
5.2. Kotters 2. steg - «Create a guiding coalition»	72
5.2.1. Endringsroller	72
5.2.2. Posisjonsmakt	72
5.2.3. Ekspertise	74
5.2.3. Stil for endringsledelse	75
5.3. Kotters 3. steg - «Develop a vision and strategy»	78
5.3.1. Persepsjon av endringsplan	82

5.3.2. Delt visjon	84
5.3.3. Visjonsarbeid på ulike nivåer i organisasjonen	89
5.3.4. Nødvendig for å bryte status-quo	91
5.4. Kotters 4. steg - «Communicate the change vision»	92
5.4.1. Usikkerhet	92
5.4.2. Kommunikasjon i de tidligere kommunene	94
5.4.3. Kommunikasjon med nærmeste leder	96
5.4.4. Kommunikasjon i Lillestrøm kommune	98
5.4.4.1. Ikke-relasjonell kommunikasjon	99
5.4.4.2. Workshops	102
5.4.4.3. Ledersamlinger	103
5.4.4.4. Arbeidsgrupper	104
5.4.4.5. Ledergrupper	107
5.4.5. Kommunikasjon med toppledelsen	109
5.4.6. Potensiell feilkilde	111
5.5. Kotters 5. steg - «Empower broad-based action»	112
5.5.1. Hierarkiske strukturer	113
5.5.2. Myndiggjøring gjennom ferdigheter	115
5.5.3. Å tenke nytt	116
5.5.4. Holdninger hos mellomledere	119
5.6. Kotters 6. steg - «Generate short-term wins»	120
5.6.1. Selvsikkerhet gjennom kortsiktige resultater	120
5.6.2. Dekobling mellom toppledelse og mellomledelse	121
5.7. Kotters 7. steg - «Consolidate gains and produce more change»	124
5.7.1. Målbare resultater	124
5.7.2. La de ansatte lede	127
5.8. Kotters 8. steg - «Anchor new approaches in the corporate culture»	129
5.8.1. Muligheten for varige endringer	129
<b>6. Drøfting</b>	<b>132</b>
6.1. Symboler som ikke diskriminerer mellom omgivelser og organisasjon	132

6.2. Legitimitet: Hvordan håndtere sine omgivelser	134
Svar på forskningsspørsmål 1	137
6.3. Forankring: Mulighet til å skape forankring med et uklart fremtidsbilde	138
Svar på forskningsspørsmål 2	142
6.4. Anvendelse av endringsteori på særlige forhold ved konteksten i caset	144
Utfordring 1	145
Utfordring 2	146
Utfordring 3	147
Forskningsspørsmål 3	149
<b>7. Konklusjon</b>	<b>152</b>
Mulighet for videre forskning	153
<b>8. Litteraturliste</b>	<b>154</b>
Dokumenter:	157
<b>9. Vedlegg</b>	<b>167</b>
Vedlegg nr. 1: Intervjuguide v.3 - Intervju av mellomledere	1
Vedlegg nr. 2: Informasjonsskriv til informanter.	3
Vedlegg nr. 3: Meldeskjema for behandling av personopplysninger	6
Vedlegg nr. 4: Vurdering meldeskjema for behandling av personopplysninger	12
Vedlegg nr. 5: Godkjenning fra Lillestrøm kommune	15

## 1. Introduksjon

5. April 2017 ble det lagt frem forslag om endringer i kommunestrukturen for Stortinget (Prop. 96 S (2016-2017)). I denne ble det redegjort for at kommunestrukturen i Norge har vært stabil siden 1960-tallet, samtidig som befolkningsstrukturen har endret seg ved å trekke til byer og tettere strøk. Relativt store kommuner har derfor blitt større, mens små kommuner er blitt mindre i relasjon til de store. Dette skjer samtidig som en generelt får flere eldre per yrkesaktive innbyggere (Prop. 96 S (2016-2017), s. 5). Ettersom denne utviklingen ser ut for å kunne bli ytterligere forsterket i fremtiden (Prop. 96 S (2016-2017), s. 6), vil dette legge ytterligere press på mengde av, og kvalitet på, produkter og tjenester fra det offentlige, og da særlig de mindre kommunene (Prop. 96 S (2016-2017), s. 9).

For å imøtekomme dette behovet for effektivisering og kvalitetsheving, vil det kreve endringer (Sanner, 2016). I Norge søker en å gjøre dette blant annet gjennom kommunereformen, ved at kommuner slås sammen for å etablere større og sterkere kommuner med gode fagmiljø (Prop. 96 S (2016-2017), s. 10). I den sammenheng skulle 119 kommuner slås sammen til 47 nye kommuner. Blant kommunene som var foreslått sammenslått var Fet, Skedsmo og Sørumsdal-kommune (Prop. 96 S (2016-2017), s. 6).

Kommunal og moderniseringsminister Monica Mæland beskrev status for kommunereformen i en pressemelding den 30.12.2019 slik (Regjeringen, 2019d):

*«Kommunereformen går ikke over, fordi utfordringene i kommunene ikke går over. Vi vet vi blir flere eldre, vi vet at folks forventninger til kommunale tjenester øker, og vi vet at kampen om de kloke hodene blir stadig tøffere. Det handler om å ta folk på alvor og gi alle i hele Norge tilgang på like gode tjenester».*

Mæland uttrykte i en videohilsen den 03.01.2020 at dette er den største endringen som har skjedd i Kommune -Norge på 50 år (Regjeringen, 2020).

Den 01.01.2020 ble Lillestrøm kommune dannet ved sammenslåing av Fet, Skedsmo og Sørumsdal-kommune. I Lillestrøm kommune er det da i underkant av 90 000 innbyggere (Askheim, 2021), med 11 800 fra tidligere Fet- (Thorsnæs & Askheim, 2021a), 55 600 fra tidligere Skedsmo- (Thorsnæs & Askheim, 2021b) og 18 300 fra tidligere Sørumsdal kommune (Thorsnæs & Askheim, 2021c). Innbyggere fra samtlige av disse kommunene har gjennom



tidligere folkeavstemninger uttrykket seg negative til sammenslåing (Distriktssenteret, 2016c; Distriktssenteret, 2016e; Andersen, 2018). Kommunene ble likevel slått sammen ved politisk vedtak nr. 822 den 08.06.17 i Stortinget gjennom endring av kommunestrukturen (Prop. 96 S (2016-2017)):

«Skedsmo kommune, Fet kommune og Sørumsund kommune slås sammen fra 1. januar 2020.» (Stortinget, 2017).

Målet for kommunereformen var (Prop. 96 S (2016-2017), s. 11):

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

Lignende, men ikke identisk, ordlyd finner vi i regjeringens gjengiving av målene for kommunereformen (Regjeringen, 2020).

I Stortingets behandling av kommunereformen i 2014 vises det til reformverktøyet [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no) og veilederne «Veien mot en ny kommune» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 4). Her presenteres det som omtales som kriterier for god kommunesammenslåing:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonell samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Videre beskriver veilederen blant annet viktigheten av involvering og forankring både i kommunestyret, blant medarbeiderne, innbyggere og næringsliv (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2019). Selv om disse ble utarbeidet med hensyn til kommuner som benyttet muligheten for frivillig sammenslåing, la altså Stortinget dette arbeidet til grunn i sitt vedtak om sammenslåing av Fet, Skedsmo og Sørum kommune uten avtale mellom kommunene (Stortinget, 2017). Ny kommune skulle være i funksjon fra 01.01.2020 (Stortinget, 2017).

Veilederen «Veien mot en ny kommune» hadde i følge Regjeringen (2019a) som intensjon å være til nytte frem mot lokale vedtak om kommunesammenslåing. I tillegg var også veilederen «Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) utarbeidet med intensjon om å være til nytte i endringsprosessen fra kommuner har vedtatt å slå seg sammen og fram til tidspunktet for faktisk sammenslåing (Regjeringen, 2016a). Denne veilederen baserer seg i stor grad på bestilte rapport Telemarksforskning om tidligere kommunesammenslåinger (Brandtzæg et al., 2016).

Den 19.12.19 uttalte daværende prosjektrådmann (senere kommunedirektør) for Lillestrøm kommune følgende til samtlige berørte ansatte:

*«Siden Stortinget vedtok sammenslåingen i 2017 har vi alle på ulike måter bidratt med å bygge den nye kommunen. En stor og velfungerende organisasjon er det ingen som kan bygge på egen hånd. Derfor har jeg vært opptatt av at de ansatte skulle være med på å skape Lillestrøm kommune. Ledere, ansatte og tillitsvalgte ble tidlig involvert. Det ble opprettet over 100 ulike arbeidsgrupper, der gode erfaringer og kunnskap fra de tre kommunene ble tatt med videre. Organisasjonskartet ble tegnet, ledere ansatt og medarbeidere innplassert.»*

Det ser ut for å være lite forskning på slike omfattende endringsprosesser i offentlig sektor, særlig som angår kommunesammenslåinger (Brandtzæg et al., 2016, s. 9). Samtidig som det ser ut for å bli stadig mer aktuelt. I 2019 uttalte statsråd Monica Mæland følgende i Stortingets spørretime:

*«Vi går fra 422 til 356 kommuner neste år. Det er bra, det gir større enheter og bedre og mer robuste kommuner, men jeg er også veldig bekymret. Etter 1.januar neste år er det fortsatt sånn at halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere, og noen av dem under 3000 innbyggere. Det er ikke bærekraftig.» (TV2, 2019).*

I kommuneproposisjonen for 2019 uttrykkes det at det også etter siste kommunereform vil det være behov for ytterligere kommunesammenslåinger. Dette begrunnes med at små kommuner har økt behov for kapasitet og kompetanse, mens byområder har behov for mer helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling (Regjeringen, 2018).

### **1.1. Hensikten med oppgaven**

Ved årsskiftet til 2020 bodde én av tre personer i Norge i en kommune som var sammenslått under kommune- og regionreformen (Hagen, 2020), ved at 119 av landets kommuner ble redusert til 47 nye kommuner (Regjeringen, 2019d). Disse var blant landets mindre kommuner og var antatt å være dårlig stilt til å håndtere fremtidens utfordringer (Prop. 96 S (2016-2017), s. 9). Reformen hadde som intensjon å stimulere kommuner til selv å initiere sammenslåinger med andre kommuner på frivillig grunnlag. Likevel ble et stort antall kommuner besluttet sammenslått til den 01.01.20 til tross for at det ikke forelå avtale om dette mellom de aktuelle kommunene.

Et relevant spørsmål blir dermed om Stortinget gjennom bruk av tvang har plassert kommuner i endringsprosesser med andre forutsetninger enn det veiledningen og forarbeidet for vedtaket bygger på.

Hensikten med undersøkelsen er å studere sammenslåingen av Fet, Skedsmo og Sørum -kommune til Lillestrøm kommune, og hvilke erfaringer og opplevelser som er gjort gjennom denne endringsprosessen. Videre vil vi undersøke om erfaringene og opplevelsene kan kaste lys over hvilken betydning det hadde for endringsprosessen at det ble initiert ved vedtak i Stortinget mot kommunenes egen vilje.

Ettersom Regjeringen allerede har antydnet at behovet for større og mer robuste kommuner ikke er tilfredsstillende oppfylt med siste kommunereform (TV2, 2019), vil det være tjenlig å samle kunnskap og erfaring fra kommunesammenslåinger med ulike kontekster, slik at disse kan spilles inn i den aktuelle debatt om ytterligere sammenslåinger. Kunnskapen fra kommunene som frivillig valgte å slå seg sammen frem mot 2018 gir allerede nyttig innsikt. Men ettersom kommunene som ble slått sammen ved stortingsvedtak i 2017 har et annet utgangspunkt og dermed muligens også andre forutsetningene, kan erfaringene fra disse gi innsikt som ikke er avdekket tidligere. Målet for denne studien er å forsøke å avdekke slik innsikt, slik at den kan være et innspill i den videre debatten.

## **1.2. Problemstilling**

### ***Problemstilling:***

***Hvordan ble sammenslåingen av kommunene av Fet, Skedsmo og Sørum påvirket av at den ble initiert med statlig tvangsvedtak fremfor frivillige endringsprosesser?***

Som Brandtzæg et al. (2016, s. 9) påpeker og som våre egne søk bekrefter, så ser det ut for å være lite forskning på sammenslåinger av institusjoner i offentlig sektor generelt og for kommunesammenslåinger spesielt, særlig med utgangspunkt i organisasjonsendring som fagfelt. Det ser likevel ut for at det er blitt en betydelig økning i interessen for temaet de siste årene. Omkring  $\frac{2}{3}$  av alle treff i Google Scholar under søket «Kommunesammenslåing», sammenfaller i tid med kommunereformen fra 2014 til dags dato. Relevansen til konteksten i dette caset begrenses derimot ytterligere ved å være en kommunesammenslåing initiert av tvangsvedtak av Stortinget av 08.06.17 med realisering 01.01.20. Forskning som skal kunne samle empiri fra slike prosesser vil derfor tidligst kunne bli publisert i 2020, dersom data er innsamlet gjennom hele tidsrommet eller etter sammenslåingstidspunktet. Et søk på Google Scholar etter «kommunesammenslåing» fra 2020 eller senere gir 115 resultater. Samme søk uten begrensning på tidspunkt for publisering gir treff på 986 resultater. Da er både rapporter, utredninger, masteroppgaver og andre artikler, relatert til alle mulige fagområder inkludert.

Vi har derfor formulert en bred problemstilling for å gi oss tilstrekkelig fleksibilitet til å studere fenomenet uten å gjøre avgrensninger som begrenser vår evne til å beskrive caset med relevant kontekst (Eisenhardt, K. M. og Graebner, M. E., 2007, s. 26).

Siden det for tiden gjennomføres mange kommunesammenslåinger, og det i fremtiden er sannsynlig at det vil bli gjennomført flere (TV2, 2019), vil det være viktig å etablere empirisk kunnskap fra slike prosesser generelt, men også belyse betydningen av nyanser i kontekst. Det vil derfor være nyttig å undersøke om denne kommunesammenslåingen som ble initiert av tvangsvedtaket i Stortinget i juni 2017, kan gi annen kunnskap og læring enn kommunesammenslåinger som ble initiert av frivillig forhandling og intensjonsavtaler mellom kommunene.

## **1.3. Forskningsspørsmål**

Problemstillingen er operasjonalisert gjennom følgende forskningsspørsmål:

### ***Forskningsspørsmål 1***

***Hva er gjort for å forsøke å skape legitimitet i omgivelsene til den nye kommunen gjennom sammenslåingsprosessen?***

Ettersom befolkningene i samtlige kommuner gjennom folkeavstemninger forkastet ethvert forslag om kommunesammenslåing, mener vi at et sentralt element for å besvare problemstillingen kan ligge i hvordan en har forsøkt å håndtere sine omgivelser gjennom sammenslåingsprosessen.

### ***Forskningsspørsmål 2***

***Hva er gjort for å forsøke å forankre sammenslåingsprosessen internt blant medarbeiderne?***

Ettersom kommunene Fet, Skedsmo og Sørum allerede hadde forsøkt å forhandle om å bli slått sammen frivillig uten å klare å bli forent om et ønsket utfall for en sammenslåingsprosess, mener vi at et sentralt element for å besvare problemstillingen ligger i hvordan en har forsøkt å forankre sammenslåingsprosessen blant egne medarbeidere etter vedtaket om at sammenslåing skulle skje.

### ***Forskningsspørsmål 3***

***Hvilke utfordringer kan det være tilknyttet det å anvende etablert teori om endringsledelse i forbindelse med denne aktuelle konteksten?***

Vi ønsket å beskrive erfaringene fra endringsprosessen som førte til Lillestrøm kommune, med utgangspunkt i etablert teori fra fagfeltet endringsledelse. Med dette ønsker vi å drøfte om denne teorien, som i all hovedsak er unnfanget fra private bedrifter, har overføringsverdi på denne aktuelle konteksten med omfattende og inngripende endringer i offentlig sektor, fremtvunget gjennom politiske vedtak i overordnet demokratisk organ.

## 2. Teori

I dette kapittelet vil vi presentere det teoretiske rammeverket som vi legger til grunn for våre analyser. Først vil vi definere sentrale begreper fra fagfeltet organisasjonsendring og endringsledelse, slik at det gjøres klart hvordan disse forstås og anvendes videre.

Ettersom vi har tatt sikte på å undersøke hvilke utfordringer det kan være tilknyttet det å anvende etablert teori om endringsledelse i forbindelse med denne aktuelle konteksten, vil vi trenge et teoretisk rammeverk med teorier og modeller som er allment kjent innenfor fagfeltet, slik at rammeverket representerer fagfeltet i bred forstand. Vi har derfor ikke valgt å gjøre en systematisk gjennomgang av faglitteraturen for å finne de mest detaljerte eller sofistikerte modellene for organisasjonsendring. I stedet har vi valgt ut en kombinasjon teori og modeller som fremstår som klassikere innen fagfeltet, i tillegg til teori og empiri som adresserer den norske og offentlige konteksten i så bred forstand som mulig. Vi har derfor valgt følgende:

- Kurt Lewins tretrinnsmodell for organisasjonsendring (Burnes, 2004).
- John Kotters 8 -stegs modell for organisasjonsendring (Kotter. & Schlesinger, 2013)

Kurt Lewin sin tretrinnsmodell ble valgt ettersom han er en av de tidlige teoretikerne på feltet (Burnes, 2004, s.978), selv om kritikere til modellen viser til at modellen ikke er spesifikt beregnet på endringsledelse (Stouten et al., 2018, s.754). John P. Kotter ble valgt da han er blant dem med klart flest treff, både på generelle søkesider som Google, men også med siteringer i vitenskapelige artikler i Google scholar. Vi ønsker for øvrig ikke å benytte å benytte “teorien” tilknyttet Kotters modell, men strukturen. Dette omtaler vi nærmere i kapittel 2.4.

Mens de ovenforstående modellene på mange måter er ikoniske for fagfeltet (Stouten et al., 2018, s 753) og dermed mer anerkjente, kommer det på bekostning av at de også er internasjonale. Etterfølgende teori og empiri er derfor særlig adressert til et norsk publikum og adresserer i større grad endringsprosesser som ligger tettere opp til konteksten i vårt aktuelle case:

- Per Morten Schiefloe om endringsevne og forutsetninger for å lykkes med organisasjonsendringer (Schiefloe, 2016).

- Rapport fra Telemarksforskning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om «Gode grep på veien til en ny kommune» (Brandtzæg et al., 2016).
- Rapport fra Telemarksforskning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om «Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke» (Brandtzæg et al., 2017).

## 2.1. Sentrale begreper

### 2.1.1. Organisasjonsendring

Jacobsen, S. I. og Thorsvik, J. (2013, s. 385) beskriver organisasjonsendring som noe som «*har funnet sted når organisasjoner utviser forskjellige trekk på ulike tidspunkt*». Dette kan gjelde endring over ulike forhold som (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 385):

1. Oppgaver, teknologi, mål og/eller strategi
2. Organisasjonens struktur
3. Organisasjonens kultur
4. Organisasjonens demografi
5. Produksjons-, kommunikasjons-, beslutnings- eller læringsprosesser

Lines, R. (2005, s. 9) legger til at organisasjonsendring er bevisst planlagt endring:

*«For the purpose of this article, organizational change is defined as a deliberately planned change in an organization's formal structure, systems, processes, or product-market domain intended to improve the attainment of one or more organizational objectives» (Lines, 2005, s. 9)*

Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 411) bestrider derimot at organisasjonsendring av nødvendighet må være planlagte og hierarkisk styrte, men at dette kun er et av flere perspektiv på organisasjonsendring (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 386). Andre perspektiv kan være organisasjonsendring som naturlig evolusjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 410), som betrakter organisasjonsendring gjennom evolusjonsteori der organisasjoner kjemper om de samme knappe ressursene og kun de best tilpassede overlever. Perspektivet beskriver at organisasjoner i all hovedsak eksisterer for å gi stabilitet og ikke endring, ved at motstand til endring skaper inert, altså ubevegelighet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 410). Endring vil dermed skje på populasjonsnivå ved at organisasjonene som er best tilpasset de tekniske og de

institusjonelle omgivelsene er de som klarer å eksistere, mens de resterende legges ned eller slås konkurs (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 410). Et annet perspektiv er i følge Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 410) er å betrakte organisasjonsendringer som tilfeldighet. Dette perspektivet avviser de andre perspektivene som for deterministiske, ved at organisasjonsendring betraktes systematisk gjennom organisasjonens livssyklus eller naturalistiske evolusjonsprosesser Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 410). Eksempler på hvordan organisasjonsendringer kan skje av tilfeldighet er i følge Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 411):

- Som en følge av tilfeldige sammenfall i tid.
- Som en følge av utilsiktede konsekvenser av handlinger og aktiviteter.
- Som en følge av at ulike endringer i én og samme organisasjon er løst koblet.

### **2.1.2. Endringsledelse**

I internasjonalt litteratur skiller en gjerne mellom «*change leadership*» og «*change management*».

*«Change leaders are those executives or senior managers at the very top of the organisation who envision, initiate or sponsor strategic change of a far-reaching or transformational nature. In contrast, change managers are those middle level managers and functional specialists who carry forward and build support for change within business units and key functions» (Caldwell, 2003, s. 291).*

Denne differensiering av ulike roller i en endringsprosess kan også spores tilbake til Kotter sin 8-steps modell for å håndtere motstand i 1995 (Kotter, 1995, s. 25).

På norsk benyttes derimot ikke ulike begrep som skiller disse forskjellige rollene fra hverandre. Uttrykket «endringsledelse» brukes på norsk for begge. Dersom en skal gjøre et poeng ut av en slik differensiering på norsk vil en derfor være nødt for å benytte de internasjonale uttrykkene eller uttrykke differensieringen på en annen måte. I undervisningssammenheng kan en derimot se at det gjøres retoriske grep ved å bruke begrepene «endringsledelse» i kontrast til «ledelsesendring» for å drøfte ulike forståelser av det å lede i endringsprosesser (Hennestad & Revang, 2017), uten at slike begrep kontraster ser ut for å være særlig godt etablert.



Ettersom vi i all hovedsak omtaler ledere som i stor grad er direkte involvert i en endringsprosess, vil vi gjennom denne rapporten primært bruke uttrykk som antyder differensieringen som er drøftet over ved å bruke uttrykk som «mellomleder» og «toppleder», og heller la «endring» i *endringsleder* i større grad forbli implisitt. Vi har valgt en slik fremgangsmåte ettersom distinksjonen i hierarkisk nivå og de ulike rollene i en endringsprosess er mer sentralt for analysene i denne studien enn om en leder er endringsleder eller ikke.

### **2.1.3. Legitimitet**

Ordet legitimitet har sin etymologi fra det latinske ordet *leges*, som er flertallsformen av det latinske ordet *lex*, som betyr «lov» (Knudsen, 2021). Vi ser av definisjonen under at dette ikke bare trenger å referere til lovbestemmelser fra myndig, men hva som er «rett» i veldig vid forstand.

*«At noe har legitimitet vil si at det er bredt akseptert, enten fordi det er godkjent i lov eller fordi det av andre grunner anses rettmessig eller rettferdig. Ofte kan det som har sterk støtte i folkemeningen bli ansett som legitimt, selv om det ikke alltid vil gjelde.»*  
(Legitimitet, 2021)

Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 36) beskriver organisasjoner som åpne systemer som er avhengige av støtte og ressurser fra sine omgivelser for å overleve over tid. Organisasjoner kan sikre seg denne støtten gjennom legitimitet ved å fremstå som bærere av verdier som oppfattes som gode og riktige av omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 36). Sentralt for hvordan omgivelsene oppfatter en organisasjons verdier er de målsettingene som organisasjonen kommuniserer ut, men også hva omgivelsene betrakter som det organisasjonen faktisk arbeider mot (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 36). Videre er det i følge Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 220) følgende ulike strategier en organisasjon kan adoptere for å forsøke å bygge legitimitet fra omgivelsene sine:

1. Reell konformitet

Gjennom denne strategien vil organisasjonen gjennom struktur, prosedyre eller personell tilpasse seg de krav og forventninger som stilles av omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 220).

## 2. Tilsynelatende konformitet (dekobling)

Ved å benytte denne strategien vil organisasjonen jobbe for at omgivelsene oppfatter det slik at organisasjonen tilpasser seg de krav og forventningene som stilles, mens en i realiteten gjør noe annet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 221). Dette gjøres gjerne ved at mål, strategier og strukturer formaliseres for å være symboler for omgivelsene, mens de ellers er dekket fra den faktiske atferden i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 221). Evalueringer og kontroller vil tilsvarende bære preg av å være ritualer fremfor reelle inspeksjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 222).

## 3. Motstand og forhandling

Denne strategien går ut på at organisasjonen forsøker å inngå kompromiss med forventningene og kravene til sine omgivelser i stedet for å fullt ut tilpasse seg eller ved å forsøke å gi omgivelsene inntrykket av at en har tilpasset seg (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 222). Strategien har liten sannsynlighet for å være vellykket på kort sikt, og krever i tilfellet at en har aktører en kan forhandle med som representerer de relevante omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 223).

## 4. Omdømmebygging og omdømmehåndtering

Å drive omdømmebygging og omdømmehåndtering er et relativt nytt fenomen som handler om at en aktivt går ut og promoterer organisasjonen og organisasjonens verdier på samme måte som en tradisjonelt bruker reklame for å promotere sine produkt og tjenester (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 223).

Denne siste strategien står egentlig ikke i særlig motsetning til de foregående, men ser ut for å handle om at en går mer aktivt ut for å implementere sin valgte strategi. Generelt vil alle aktiviteter i en organisasjon som bidrar til å bygge et positivt bilde av organisasjonen, omtales som omdømmebygging og har typisk økt legitimitet som endelig formål (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 223).

### 2.1.4. Symboler

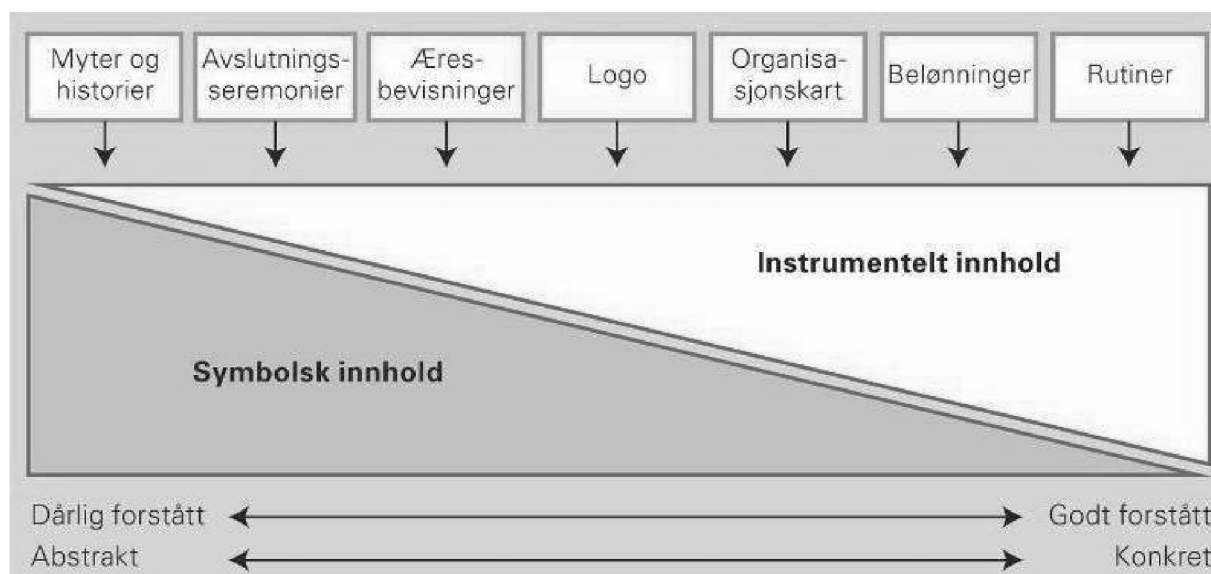
Ordet symbol har sin etymologi fra det greske ordet *symbolleia* (Symbol, 2021) og betyr «*sammensatt tegn*» i følge Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 136), som videre forklarer at symboler må tolkes i lys av sin sosiale kontekst for at vi skal kunne forstå hva de betyr.

I tilknytning til organisasjoner har symboler fire følgende funksjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 136):

1. De reflekterer kulturen.
2. De påvirker atferd og tenkning ved å mane frem internaliserte normer og verdier.
3. De gjør det enklere å dele erfaringer internt i organisasjonen.
4. De kan gjøre meninger om organisasjonen klarere og mer integrerte.

Symboler er ikke bare et biprodukt ved organisasjoner, men reflekterer det grunnleggende ved organisasjonen som gjør at den skiller seg fra andre sosiale grupper eller forsamlinger av mennesker (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 137). Særlig når organisasjoner er preget av usikkerhet, spiller symboler en viktig rolle i å formidle mening og betydning (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 138).

Observerbare kulturuttrykk, eller *artefakter*, kan betraktes på en skala mellom symbolsk innhold som forklart over, og instrumentelt innhold som har som intensjon å løse oppgaver (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 138). Dette kan illustreres ved figuren «*Artefakters symbolske og instrumentelle innhold*» til Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 138):



*Figur X: Artefaktenes symbolske og instrumentelle innhold (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 138)*

Når det kommer til formulering av mål skiller Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 41) mellom reelle mål og symbolske mål, der reelle mål har som intensjon å påvirke atferden til de ansatte i organisasjonen, tjene som evalueringskriterier eller å gi omgivelsene et bilde av hva organisasjonen faktisk arbeider for, mens symbolske mål presenterer det bildet en ønsker at omgivelsene skal se. Selv om symbolske mål kan være dekoblet fra hva organisasjonen faktisk gjør, kan slike mål likevel bidra til å skape legitimitet i omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 41).

Symbolske beslutninger er beslutninger som typisk blir fattet uten intensjon om det skal medføre iverksettelse i følge Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 344), som videre forklarer at intensjonen da kan være å vise handlekraft eller å gi uttrykk for en bestemt mening gjennom å fatte en beslutning. I likhet med kulturelle uttrykk, kan derfor også beslutninger betraktes på en skala mellom symbolsk innhold og instrumentelt innhold (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 345). Mens den instrumentelle siden av beslutninger oftes vil være å løse et problem, kan symbolske beslutninger tjene til å vinne legitimitet ved å tilfredsstille aktører i omgivelsene eller å motivere og angi retning internt (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 345).

Hykling vil i denne sammenhengen være å ikke innfri de forventningene som skapes av symbolske mål (Jacobsen & g Thorsvik, 2013, s. 41) eller symbolske beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 345). Dekobling mellom det en beslutter/formidler og faktisk atferd kan likevel være en bevisst strategi for organisasjoner som må forholde seg motstridende krav fra sine omgivelser (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 345).

### **2.1.5. Forankring**

I følge Schiefloe (2016, s. 50) handler forankring om at visjoner, målsettinger og beslutninger om å gå inn i en omfattende endringsprosess er akseptert og deles av viktige aktører. Ettersom vi vil benytte uttrykket *legitimering* for å drøfte forhold som aksept i eksterne omgivelser, vil vi benytte uttrykket *forankring* i tilknytning til aksept i forhold til interne aktører. Ettersom forankring er mulig dersom medarbeidere har tillit til organisasjonen og dens ledere og føler at de har en fremtidig i virksomheten (Schiefloe. 2016, s.50). Schiefloe (2016. s. 50) hevder at ansatte erfaringsmessig venter på at de skal få informasjon fra sin nærmeste leder. Dersom en slik informasjon ikke blir gitt, vil effekten forvitte nedover i en organisasjonsstruktur da det

trengs et spiralprinsipp hvor forståelse og forankring sprer seg, uten at kraften forsvinner underveis (Schiefløe. 2016, s.50). Toppledere kan fort bli utålmodige, og kan ha utfordringer mer å se at resten av organisasjonen på samme vis som de trenger tid til å kunne være med i refleksjoner og drøftinger (Schiefløe. 2016, s.50). Toppledere kan ha brukt god tid i å forberede en endring, ha leid inn ekstern hjelp til å lage modeller og systemer, for så å forvente at de ansatte både skal kunne forstå og akseptere det som blir lagt frem for dem på kort tid (Schiefløe. 2016, s.50).

## **2.2. Lewins tretrinnsmodell for organisasjonsendring**

Planlegging og gjennomføring av endringsprosesser er det utarbeidet mange modeller for, som mange mener kan spores tilbake til Kurt Lewin sin tretrinnsmodell for endring av organisasjoner (Jacobsen, 2012, s.183). Med sin modell regnes Kurt Lewin av mange som den intellektuelle far for fagfeltet endringsledelse (Burnes, 2004, s. 978), og har således hatt betydelig innflytelse på senere teori og praksis i fagfeltet (Burnes 2004, s. 977). Etter Lewins død ble begrepet *organisasjonsutvikling* (OU) (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 402), eller mer persist *organizational development* (OD) en bevegelse som bar arven etter Lewin videre (Burnes, 2004).

Kurt Lewin betraktet organisasjonsendring gjennom læring som perspektiv, men også som et resultat av forståelse og læring (Schein, 2010, s. 984). Lewin beskriver endring av organisasjoner gjennom tre faser unfreeze-change-refreeze (Schein, 2010, s.299). Med dette beskrives hvordan «tining» av en organisasjon er nødvendig for å gjøre endring mulig, men at det også er nødvendig å «fryse» organisasjonen igjen etter at endring er gjennomført. Flere har brukt begrepet «avlæring» synonymt med Lewins beskrivelse av det å «tine» opp organisasjonen (Haukedal, 2001, s. 290), for slik å gjøre betydningen av *læring* mer eksplisitt i modellen. Schein, E. H (1996, s. 1) beskriver det å anvende Lewins tretrinnsmodell som å bevege seg fra det å teoretisere rundt planlagt endring til å betrakte slike prosesser som ledet læring.

Etter at lanseringen av Lewin sin modell i 1951 dominerte den både praksis og teoretisk tenkning om endringsledelse i over 40 år (Burnes, 2004, s. 1). Mange har bidratt til fagfeltet siden, men ingen ser ut for å fått like bred aksept og anerkjennelse som Lewin, før John Kotter fikk publisert sin artikkel i Harvard Business Review i 1995 (Kotter, 1995).

### 2.3. Kotters 8-steps modell for organisasjonsendring

Kotter (1995) uttrykker ut fra egne observasjon av over hundre organisasjonsendringer at noen av disse har vært suksessfulle, at noen har endt med fullstendig fiasko, men at de aller flest har hatt et utfall mellom disse ytterpunktene, men med distinkt helning mot det negative. Kotter foreslår derfor følgende 8 steg som skal hjelpe organisasjoner med å håndtere motstand til endring (Kotter, 2012 s.23):

1. «Establish a sense of urgency» - Skap en forståelse av krise  
Steget er i følge Kotter viktig for å sikre at endringsprosesser ikke settes i gang uten å først sikre tilstrekkelig aksept hos ledere og ansatte for at endring i det hele tatt er nødvendig.
2. «Creating the guiding coalition» - Skape en ledende koalisjon  
Kotter beskriver at en slik koalisjon bør ha den riktige sammensetningen posisjonsmakt, ekspertise, troverdighet og lederegenskaper for å kunne drive endringsprosessen, og må kunne arbeide som et team.
3. «Developing a vision and strategy» - Utvikle en visjon og strategi.  
Steget handler om å utvikle en felles visjon for hva endringsprosessen skal oppnå og samtidig hvordan man skal nå dette.
4. «Communicating the change vision» - Kommuniser endringsvisjonen  
Kotter beskriver at visjonen må være så enkel å kommunisere at så mange i organisasjonen som mulig er i stand til å forstå visjonen og veien dit. Videre bør visjonen gjentas så ofte og i så mange former som mulig. Den ledende koalisjonen må være tydelige rollemodeller i dette arbeidet.
5. «Empowering broad-based action» - Myndiggjør til bredbasert handling  
Steget handler om å fjerne barrierer slik at andre kan arbeide mot visjonen, og endre systemer som kan være i veien for endringene.
6. «Generating short-term wins» - Generer kortsiktige seiere

Steget handler om at en aktivt skal skape små, synlige og oppnåelige mål man kan nå på kort sikt, slik at disse kan synliggjøres, feires og belønnes for motivere ansatte til videre arbeid med endringsprosessen.

7. «Consolidating gains and producing more change» - Konsolidere gevinster og produsere mer endring

Kotter uttrykker at mens det positivt å feire oppnådde seiere, kan det være katastrofalt å erklære at «krigen er vunnet» for tidlig. Ettersom nye tilnærminger er sårbare for regresjon, bør en heller bruke den økte kredibiliteten som er vunnet av kortsiktige seiere til å håndtere større utfordringer, ved å endre systemer og strukturer som ikke samsvarer med endringsvisjonen.

8. «Anchoring new approaches in the new culture» - Forankre nye tilnærminger i organisasjonskulturen

Det siste steget handler om å sementere nye tilnærminger ved å gjøre disse til en del av organisasjonskulturen, slik at en fremover kan vise til organisasjonens nye handlemåte for å oppnå suksess. Den nye tilnærmingen skal bli «hvordan en gjør ting her», ved å knytte disse til sosiale normer og delte verdier i organisasjonen. Videre uttrykker Kotter at suksessjon av toppleder må personifiserer den nye tilnærmingen, slik at organisasjonens fornyelse kan vedvare.

Modellen til Kotter er ment å fungere lineært og i bestemt sekvens fra steg 1 til 8, og Kotter (2012, s. 26) uttrykker at det å gjennomgå stegene i noen annen rekkefølge sjeldent fungerer bra. Kotter uttrykker samtidig at det å unnlate noen av stegene kun skaper en illusjon av hurtighet, men at dette aldri gir tilfredsstillende resultat (Kotter, 1995).

Kotters modell er godt etablert innenfor fagfeltet endringsledelse, blir hyppig referert i akademia, blir presentert i undervisningsmateriell og anvendt i praksis, selv om arbeidet til Kotter hverken bygger på metodisk forskning eller referer til annen teori eller forskning (Appelbaum et al., s. 765). Modellen ser derfor ut for å bygge på Kotters personlige virksomheter og undersøkelser (Appelbaum et al., 2012, s. 765), med utgangspunkt i bedrifter fra privat sektor i hovedsakelig USA, men også fra enkelte andre land (Kotter, 2015).

Forutenom Kotter selv, er modellen likevel undergått kritisk og empirisk gjennomgang av Appelbaum, Habashy, Malo og Shafiq i 2012 (Stouten et al., 2018, s. 753). Appelbaum et al.

(2012, s. 764) sin gjennomgang av litteraturen fra fagfeltet avdekket ingen evidens som motbeviser den fullstendige modellen til Kotter, men kunne heller ikke finne noen formelle studier som var i stand til å bekrefte den komplette modellen, slik den var intendert av Kotter. Appelbaum et al. (2012, s. 764) sin gjennomgang bekreftet derimot de enkelte stegene i modellen separat. Vi ønsker derfor å anvende Kotters sin 8-steps modell for organisasjonsendring gjennom Appelbaum et al. (2012) sin kritiske gjennomgang av modellen. Med det mener vi at vi ønsker å anvende de stegene og de momentene i de enkelte stegene som Appelbaum et al. (2012) validerer ved å vise til empiriske studier. I drøftingene vil vi derfor referere Appelbaum et al. (2012) og de kildene som Appelbaum et al. (2012) anvender, og ikke Kotter.

### ***2.3.1. Begrensninger ved Kotters 8-steg modell for organisasjonsendring***

Kotter setter selv begrensninger ved egen modell når han i sin opprinnelige artikkel (Kotter, 1995) uttrykker at modellen har som intensjon å fundamentalt forandre hvordan bedrifter forholder seg for å kunne håndtere nye og mere utfordrende markeds omgivelser. Dersom vi skal ta Kotter på sitt eget ord, er altså modellen primært rettet mot *bedrifter* som opererer i et *marked*.

Kotter sin 8-steps modell er for rigid (Appelbaum et al., 2012, s. 775). Mens Kotter argumenterer for at de åtte stegene i hans modell må gjennomføres lineært i riktig sekvens, viser Appelbaum et al. (2012, s. 755) til Burnes (1996) som argumenterer for en slik anvendelse vil gjøre det vanskelig å bruke modellen der organisasjonskulturen står i opposisjon til en slik fremgangsmåte. En rigid implementering av en slik fremgangsmåte vil i slike tilfeller trolig bli ignorert eller fungere ineffektive Appelbaum et al. (2012, s. 755).

Appelbaum et al., (2012, s. 775) mener også at enkelte stegene i Kotter sin 8-steps modell ikke er relevante i enkelte kontekster. For eksempel vil endringsprosesser som krever stor grad av hemmelighet gjøre det vanskelig å anvende steg 1 og 4, mens irreversible utskiftninger av utstyr og programvare ikke nødvendigvis vil kreve at en gjennomgår steg 7 og 8 (Appelbaum et al., 2012, s. 775).

Videre påpeker Appelbaum et al., (2012, s. 775) at Kotter sin 8-steps er ikke detaljert nok til å bistå med hjelp i alle de utfordringene en kan støte på i endringsprosesser. For eksempel kan



Kotters modell gi nyttig hjelp til å håndtere motstand mot en organisasjonsendring, men en vil være avhengig av komplementære modeller for utfordringer som krever at en klarer å engasjere til forpliktelse til organisasjonsendringen (Appelbaum et al., 2012, s. 775).

Til slutt argumenterer Appelbaum et al, (2012, s. 775) for at store endringsprosesser vanskelig lar seg studere gjennom Kotters 8-steg modell ettersom slike endringsprosesser har en iboende natur av ren kompleksitet.

#### **2.4. Schiefloe om endringsevne i organisasjoner**

Schiefloe (2016, s.41) oppsummerer fire grunnleggende erfaringer fra organisatoriske omstillinger og endringsprosesser: Omfattende endringer er krevende, og få prosjekter lykkes fullt ut. 80% når ikke oppsatte mål. Endringer som settes i gang av overordnet ledelse eller organer møtes med skepsis og motstand. Mange endringsprosesser preges av manglende endringskompetanse med blant annet dårlig planlegging og sviktende evne til å involvere og motivere ansatte. Til slutt hevder Schiefloe at det er mulig å få til gode endringer, men det krever kompetanse, tid og tålmodighet.

Schiefloe oppsummerer fem punkter som han hevder gir skepsis til endring (Schiefloe, 2016, s.42):

1. Usikkerhet.

Ansatte kan føle seg utrygge på ny arbeidssituasjon. Det kan være om de får beholde jobb, om de har tilstrekkelig med kompetanse til nye utfordringer og hvordan man får det med nye kollegaer (Schiefloe, 2016, s.42).

2. Frykt for personlige tap.

Ansatte kan være redde for å miste verdi ved at arbeidsoppgaver endres og at tidligere kompetanse kanskje ikke lenger verdsettes. Dette kan gi svekket prestisje og bli opplevd som en trussel mot stolthet og yrkesidentitet (Schiefloe, 2016, s.42).

3. Uoversiktlige konsekvenser.

Endringer presenteres gjennom organisasjonskart og bemanningsplaner. Den faktiske endringen er mye mer uoversiktlig, og det kan være vanskelig å se hvordan endringen

kan påvirke maktforhold og innflytelse. Endringen kan videre innebære en trussel mot etablert symbols orden og statusendringer (Schiefløe, 2016, s.42).

#### 4. Sviktende tiltro.

Foreslåtte endringer kan oppleves som dårlige eller utilstrekkelige. Det kan skyldes at man ikke har tro på organisasjonens evne til å gjennomføre endringene, eller at man har manglende tillit til ledelsens kapasitet eller kompetanse (Schiefløe, 2016, s.42).

#### 5. Dårlige erfaringer.

Tidligere endringer har ikke gitt ønskede resultater og forsterkes dersom ansatte har vært gjennom flere slike prosesser. Dårlige erfaringer kan oppstå ved det Meyer og Stensaker (2011) kaller multiple forhold (Schiefløe, 2016, s.42). Det kan inntreffe når flere endringer skjer samtidig, uten at det er tilstrekkelig koordinert, gjerne initiert av ulike deler og ulike nivåer i organisasjonens ledelse (Schiefløe, 2016, s.42). Det kan også oppstå ved at nye endringsprosesser settes i gang før gamle eller pågående prosesser er avsluttet og evaluert (Schiefløe, 2016, s.43).

Schiefløe (2016, s. 44) presenterer også det som beskrives som endringstabber i forbindelse med endringsprosesser: Én endringstappe er i følge Schiefløe at endringer skjer ut fra et symbolsk hensyn, som når en ny leder endrer en organisasjon med hensikt om sette sitt preg på den uten at det foreligger noe fundert behov for endring begrunnet i analyse (Schiefløe, 2016, s. 44). En annen tabbe er at en starter endringsarbeidet med konkrete organisatoriske løsninger uten å ha klart for seg hva som egentlig skal endres siden en har dårlig oversikt over strukturelle, praktiske, teknologiske og kulturelle utfordringer som en følge av mangelfull planlegging (Schiefløe, 2016, s. 45). Nært tilknyttet forrige tabbe er det i følge Schiefløe (2016, s. 45) også en endringstappe å sette likhetstegn mellom organisasjonen og organisasjonskartet, slik at en som en følge av sitt enkle bilde av en kompleks organisasjon innbiller seg at endringen er gjort når nytt organisasjonskart er vedtatt. Selv om strukturelle endringer kan bidra til å skape muligheter ved å gjøre andre organisatoriske faktorer tilgjengelige for endring, er det viktig at en er forberedt på å benytte tidsvinduet som åpnes for slikt endringsarbeid før det lukkes (Schiefløe, 2016, s.45). Til slutt vil det kunne være en tabbe at kompleksitet og arbeidsmengde forbundet med endringen undervurderes, slik at en

innbiller seg at store utfordringer kan håndteres med enkle løsninger eller ved at toppledelsen tror at endringen er gjort når de formelle vedtakene er fattet (Schiefloer, 2016, s. 45).

Schiefloer (2016, s. 48) trekker frem mulige årsaker som kan gi grunnlag for negative holdninger. For det første kan man ha en endring som skjer kun for endringens skyld (Schiefloer, 2016, s.48). For det andre kan endringen oppleves som en resirkulering av idéer, gamle idéer i ny innpakning (Schiefloer, 2016, s.48). For det tredje kan endringen oppleves som praksisfjerne løsninger, begrunnelser og løsninger blir abstrakte og teoretiserte (Schiefloer, 2016, s.48). Videre kan man bli demotivert av manglende synliggjøring av resultater, da man har tidligere erfaring med at det ikke har blitt resultater av endringer (Schiefloer, 2016, s.48). Til slutt kan endringen oppleves som pseudomedvirkning, en prosess hvor man praktisk sett ikke har mulighet til å påvirke endringsprosessen og hvor medvirkningen ikke blir oppfattet som reell (Schiefloer, 2016, s.48).

Endringer kan senke produktivitet på kort og lengre sikt . Dette kan skje på grunnlag av redusert motivasjon, fallende arbeidsinnsats som kan ha grunnlag i endrings utmattelse, brudd på psykologiske kontrakter og generell frustrasjon (Schiefloer, 2016, s.46).

## **2.5. Formell kunnskap om kommunesammenslåinger i Norge**

### ***2.5.1. Bestilte rapporter fra kommunal- og moderniseringsdepartementet***

Teoriene som er presentert over har i all vesentlighet sitt opphav fra privat sektor og særlig fra industribedrifter i andre land enn Norge. Etersom vår studie gjelder institusjoner tilhørende den offentlige sektor i Norge, har vi også gjort søk etter teori som baserer seg på kunnskap som ligger nærmere vårt case. Men det viser seg å være veldig lite med teori og få studier som omhandler kommunesammenslåing i Norge (Brandtzæg et al., 2016, s. 9).

Telemarksforskning og Deloitte AS har derimot produsert følgende rapporter om temaet i 2016 og 2017:

Rapporten «Gode grep på veien til en ny kommune» (Brandtzæg et al., 2016) som har følgende hovedformål:

*«Hovedformålet med denne utredningen er å synliggjøre prosesser og gode grep i tidligere kommunesammenslåinger som har overføringsverdi til fremtidige sammenslåinger.» (Brandtzæg et al., 2016, s. 2).*

Rapporten består av vurderinger og anbefalinger fra 8 kommunesammenslåinger, bestående av 17 tidligere kommuner, etter *frivillighetslinja* ble vedtatt i 1995 (Brandtzæg et al., 2016, s. 11). På tidspunktet rapporten ble skrevet var 7 av kommunesammenslåingene gjennomførte fra 2002 til 2013, mens én fortsatt var pågående (Brandtzæg et al., 2016, s. 79).

Rapporten «Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke» (Brandtzæg et al., 2017) som har følgende hovedformål:

*«Sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner skjedde allerede fra 1.1.2017, og kommunene omtales som «frontløpere» i kommunereformen. Prosjektet ser på erfaringer med og lærdom fra denne sammenslåingsprosessen som kan ha overføringsverdi for andre som nå skal i gang med tilsvarende prosesser.» (Brandtzæg et al., 2017, s. 2)*

I rapporten er det innhentet kunnskap fra kommunesammenslåingen av kommunene Sandefjord, Andebu og Stokke til nye Sandefjord kommune (Brandtzæg et al., 2017, s. 9), som dermed ble den første kommunesammenslåingen som ble gjennomført etter kommunereformen av 2014 ved vedtak av Konge i statsråd den 24. april 2015 (Regjeringen, 2015a). Dette var prosessen som ble beskrevet som *pågående* i 2016-rapporten til Brandtzæg et al. (2016, s. 28). Med lokale vedtak om sammenslåing februar 2015 og Kongelig resolusjon 24. april 2015 med 1. januar 2017 som avklart tidspunkt for sammenslåing (Brandtzæg et al., 2017, s. 66), var prosessen derimot ikke gjenstand for tvangssammenslåing av Stortinget, men et resultat av lokale og frivillige forhandlinger.

Rapportene definerer ikke hva som er “gode” kommunesammenslåinger eller hva som kjennetegner disse, men trekker frem erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger som deltakere ved disse sammenslåingsprosessene beskrev som viktige for arbeidet frem til sammenslåingstidspunktet. Rapportene har en eksplorativ tilnærming med utgangspunkt i hva

kommunene selv opplevde som “gode grep” og hva de ville gjort annerledes dersom de skulle gjennomført prosessen på nytt»<sup>1</sup>

Selv om rapportene ikke er teoretiske modeller, utgjør de på dette tidspunktet trolig den best formaliserte kunnskapen om omfattende endringsprosesser i offentlig sektor i Norge, og særlig sammenslåing av kommuner.

### ***2.5.2. Masteroppgaver***

Ellers fant vi at det er gjennomført flere studier om kommunesammenslåing i forbindelse med masteravhandlinger de siste par årene. De masteroppgaven vi fant at lå nærmest det fenomenet og temaet vi ønsket studere var «Kotter og kommunesammenslåing: Endringsledelse og forpliktelse til endring» en kausalstudie med kvantitativ spørreundersøkelse som primære datakilde fra OsloMet (Hulbak, 2020, s. 23) og «Involvering og medvirkning i en kommunesammenslåing» et casestudie med kvalitative dybdeintervju som primær datakilde fra NTNU (Vistnes, 2019, s. 32). Begge disse studiene tar utgangspunkt i deler av det samme teoretiske rammeverket som vi har lagt til grunn for denne studien. Hulbak (2020, s. 19) anvender både Kotter sin klassiske 8-steps modell for endring (Kotter, 1995) og Kotter sin nyere akselerasjon modell for endring (Kotter, 2012) i sin studie. Vistnes (2019, s. 18) anvender Kotter sin klassiske 8-steps modell for endring (Kotter, 1995) og Schiefloe (2016) sine forutsetninger for å lykkes med organisasjonsendringer. I motsetning til hva som er benyttet i disse masteroppgavene anvender vi strukturen i Kotters sin 8-steps modell for organisasjonsendring, men vil altså analysere data med utgangspunkt i den teorien som er identifisert av Appelbaum et al., (2012) til å forankre Kotter til empiri. Disse teoriene vil bli presentert ved anvendelse under våre analyser.

Vi har ingen mulighet for å kunne identifisere om kommunene som var gjenstand for undersøkelse av Hulbak (2020) gjennomførte sammenslåingsprosessene frivillig, basert på gjensidig inngått intensjonsavtale mellom de tidligere kommunene, eller om kommunene slo seg sammen gjennom tvangsvedtak fra Stortinget (2017, 1. juni), slik som er tilfellet i vår studie. Dersom noen eller alle disse kommunene var gjenstand for tvangsvedtak, vet vi heller ikke hvilke forsøk som var gjort for å forenes om en frivillig avtale før vedtaket. Analysen rundt betydningen av frivillighet hos Hulbak (2020, s. 50) ser ut for å gjelde for den enkelte

---

<sup>1</sup> Gjengitt fra vår korrespondanse med rapportforfatter Bent Aslak Brandtzæg.

informant og ikke for kommunene som sådan. I Vistnes (2019, s. 10) er det gjort kjent at Nøtterøy- og Tjøme kommune ble frivillig sammenslått gjennom gjensidige vedtak, felles avtale og søknad.

Selv om det er likheter mellom vår studie og disse masteroppgavene som er nevnt over, er det også potensielt relevante forskjeller i utgangspunktet for kommunene som studeres, metoden som er valgt og i spørsmålene som stilles.

## **2.6. Anvendelse av valgte teorier**

Teoriene og modellene som er valgt i dette kapittelet ønsket vi å benytte til noe ulike formål. Med modellen til Lewin (Burnes, 2004) og strukturen i modellen til Kotter (1995) ønsket vi å benytte som rammeverk i vår analyse for å beskrive fenomenet vi ønsker å studere, for på den måten å kunne besvare våre forskningsspørsmål. Ironien om at vi ønsket å anvende Kotter sin modell på et case som med all rimelighet kvalifiserer til det Appelbaum et al. (2012, s. 775) omtaler som store endringsprosesser som vanskelig lar seg studere gjennom Kotters 8-steg modell, er klar for oss. Vi vil derfor understreke her at vi ville benytte *strukturen* fra Kotter (1995) sin 8-steg modell og ikke teorien. I stedet benyttet vi teorien som Appelbaum et al. (2012, s. 765) har referert fra empiriske studier i sin kritiske gjennomgang av Kotters modell. Med dette ville vi ikke anta Kotter (1995) som normativ for endringsprosessen. Vi vil heller anvende Kotter eksplorativt i et forsøk på å belyse om strukturen og etablert teori fra endringsledelse kan ha overføringsverdi til caset og belyse hvor en slik fremgangsmåte eventuelt kan være utfordrende.

Vi trengte også en systematisk fremgangsmåte for å kartlegge endringsprosessen (Appelbaum et al., 2012, s. 769), og valgte derfor å følge denne strukturen frem til andre interessante mønster og sammenhenger fremsto ut av datamaterialet. For at denne fremgangsmåten skulle bidra med hjelp til å strukturere data uten å samtidig føre til at vesentlig data ble oversett av hensyn til strukturen, valgte vi å betrakte de ulike stegene i modellen som parallelle analyser. På denne måten ville strukturen gi oss 8 analyser av den samme databasen, i stedet for å fordele dataen mellom analysene for de enkelte stegene. Gjennom dette strukturings arbeidet fremsto også andre mønster og sammenhenger, som ikke nødvendigvis passet inn i den valgte strukturen. For å kunne beskrive og forstå disse var det nødvendig med supplerende teori. Vi bygde derfor ut det teoretiske rammeverket med Schiefloe (2016),

Brandtzæg et al. (2016) og Brandtzæg et al. (2017) for slik å løfte drøftingen på et høyere nivå, slik at vi ble i stand til å besvare problemstillingen for studien.

Masteroppgavene som er nevnt i dette kapitlet vil ikke inngå som et primært element i våre analyser, men er interessant å se til når vi drøfter våre egne funn og konklusjoner.

### 3. Metode

Metoden refereres av Yin (2018, s. 26) som en studies *plantegning* og skal klargjøre hva som skal studeres, hvilke data som vil være relevante, hvilke data en velger å innhente og hvordan dataene analyseres. Videre presiserer Yin (2018, s. 26) at en likevel ikke skal betrakte metoden som en *arbeidsplan*, og forklarer at metoden skal løse et *logisk* problem og ikke et *logistisk* problem. Metodens overordnede intensjon er å forhindre at bevisene ikke adresserer studiens problemstilling, noe Yin (2018, s. 26) referer til som en *logisk modell for bevisførsel*, ved å sitere Nachmias og Nachmias fra 2014.

I dette kapittelet vil vi derfor redegjøre for hvilken metode som er valgt for å besvare vår problemstillingen. Først vil vi presentere valg av forskningsdesign, metode for innhenting av data, hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvalg av informanter, hva som er gjort med hensyn til innsamling av data og analyse.

#### 3.1. Forskningsdesign: Casestudie

Våre valgte fagfelt er organisasjonsendring og endringsledelse. Den konkrete endringen vi vil studere er sammenslåingen av tre tidligere kommuner til én ny kommune. Dette medfører at vi ikke bare studerer et konkret fenomen, men et fenomen i en konkret kontekst som ikke har vært det primære fokuset for tidligere forskningen på feltet (Brandtzæg et al., 2016, s. 9).

Yin (2018, s. 15) definerer casestudier som «*En empirisk metode som:*

- *studerer et aktuelt fenomen i dybden og innenfor dets virkelige kontekst, særlig fordi*
- *grensene mellom fenomenet og konteksten er uklar.»*

En casestudie fremstår derfor som et egnet forskningsdesign ettersom det gjør det mulig for oss å studere endringsprosessen som resulterte i Lillestrøm kommunen uten å forsøke å skille fenomenet fra sammenhenger i konteksten som også kan ha hatt påvirkning på fenomenet.

Yin (2018, s. 9) beskriver casestudier som godt egnet når fenomenet som skal studeres foregår fortløpende og når forsker ikke har kontroll over hendelsene som kan påvirke atferd. Ettersom casestudier er rike empiriske beskrivelser av bestemte tilfeller av et fenomen som typisk baseres på en variasjon av datakilder (Yin, 2018, s. 113), vil vi også benytte ulike datakilder for å beskrive den høye graden av kompleksitet som kommer av selve kommunesammenslåingen og fra konteksten den utspiller seg i.



Eisenhardt og Graebner (2007, s 25) beskriver studier fra case som en god bro mellom rik kvalitativ data og *mainstream* deduktiv bevisførsel, ettersom teori som fremkommer av slike studier har stor grad av sannsynlighet for å være nøyaktig, interessant og testbar. Selv om vi ikke våger å hevde at resultatene fra vår studie vil kunne brukes som generell teori, håper vi i det aller minste at funn fra denne aktuelle studien vil være nyttig empiri til anvendelse i fremtidige kommunesammenslåinger eller som tilskudd for fremtidige tverrsnittsundersøkelser eller multi-case studier som har som intensjon å belyse fenomenet ytterligere.

Siden problemstillingen vår angår sammenslåingen av kommunene Fet, Skedsmo og Sørum var det naturlig å velge «sammenslåing prosjektet» Lillestrøm kommune som det caset som skulle studeres. En kan likevel stilt spørsmålet mer overordnet om hvorfor dette caset var mer aktuelt å studere enn andre kommunesammenslåinger. Svaret på det spørsmålet handler om at vi hadde unike muligheter for å kunne finne relevant data og at dette caset på flere måter var et ekstremt tilfelle av visse forhold ved konteksten til caset, som gjør det særlig interessant for å kunne etablere ny empiri om fenomenet (Eisenhardt & Graebner, 2007, s 27).

At vi hadde god tilgang til data skyldes at én av oss tre forfattere, gjennom denne studien, var ansatt i Lillestrøm kommune og tidligere i Sørum kommune. Selv om dette ikke har gitt oss en eksklusiv tilgang til informanter og dokumenter, er vi likevel av den klare mening at det har gjort det betydelig enklere. Dette knytter seg til å vite hvor en skal søke etter relevante dokumenter, men også hvem i organisasjonen en trenger å få nødvendige tillatelser fra for å kunne benytte ledere som informanter. Vi mener også at dette ikke har gjort oss forutinntatt i forhold til hvilke funn vi eventuelt skulle finne gjennom studien. Dette mener vi også at det faktum at vi var nødt til å skifte kursen betydelig i forhold til hva som var utgangspunktet for denne studien, er en klar indikasjon på. De relevante partiskhetene eller forutinntatthetene vi eventuelt tok med oss inn i denne studien, gikk i tilfelle ned med problemstillingen, hypotesene og de teoretiske antagelsene som vi forkastet underveis.

Når vi hevder at dette aktuelle caset på flere måter var et ekstremt tilfelle, sikter vi ikke bare til at kommunesammenslåingen ble initiert med tvangsvedtak fra Stortinget i motsetning til tidligere sammenslåinger. Vi sikter også til at en i forkant av tvangsvedtaket også hadde gjennomført forhandlinger med intensjon om å starte frivillig kommunesammenslåing som havarerte dagen før intensjonsavtalen skulle signeres. I tillegg var det før

kommunesammenslåingen ble iverksatt gjennomført folkeavstemninger i samtlige av de tre kommunene, hvorav resultatet fra alle var at kommunesammenslåing ikke var ønskelig. Alle disse forhold mener vi at taler for at det å studere dette caset i seg selv gav mulighet for å lære noe nytt og nyttig om kommunesammenslåinger. De spesielle forholdene som har kommet sammen i dette caset var også en grunn for å velge en enkelt-case studie fremfor en multi-case studie, ettersom det åpner for å kunne utnytte muligheter til å kunne studere fenomenet under slike uvanlige omstendigheter (Yin, 2018, s. 50).

### **3.2. Analysestrategi: Fra teoristyrte til beskrivende casestudie**

Johannessen et al. (2011, s.91) beskriver to ulike analysestrategier for casestudier; de studiene som søker å lete etter logiske sammenhenger mellom data og teoretiske antakelser vil være teoristyrte case, mens de som har som formål å beskrive caset som studeres ikke bygger på teoretiske antakelser. Vårt utgangspunkt var opprinnelig å undersøke om det var utfordringer tilknyttet det å anvende teoretiske modeller med opphav fra private bedrifter utenfor Norge, i endringsprosesser i offentlig sektor i Norge. Vår hypotese var at slike generelle modeller ikke er tilpasset en offentlig kontekst og at anvendelse av disse kan være uegnet for å sikre god endringsledelse. Vi ønsket derfor å analysere den logiske sammenhengen mellom den innsamlede dataen og våre teoretiske antagelser, og valgte derfor å benytte en teoristyrte casestudie som ifølge Johannessen et al., (2011, s. 91) er særlig godt egnet til en slik analysestrategi. Gjennom våre forberedende dokumentundersøkelser fant vi derimot at det trolig ville være vanskelig å finne tilstrekkelig med referanse til slike generelle modeller for endring i den endringsprosessen vi ønsket å studere. Denne slutningen baserte vi på at referanser til akademisk litteratur og empiri generelt og modeller for organisasjonsendring eller endringsledelse spesielt, var ikke-eksisterende eller nesten ikke-eksisterende. Fokuset i uttalelser fra sentrale aktører i endringsprosessen, den formelle ledelsen for prosessen, i stortingets og i kommunaldepartementets arbeid og veiledere for slike prosesser, var i all hovedsak rettet mot demokratiske formaliteter og ikke fagfeltene organisasjonsendring eller endringsledelse. Vi så det derfor som nødvendig å endre fremgangsmåte.

Vi forstod at vi som forskere ikke hadde gode nok forkunnskaper om det konkrete caset vi ønsket å studere til at vi kunne formulere gode og relevante hypoteser. Vi kuttet derfor de opprinnelige hypotesene ut av studien. Videre var det vanskelig å avgjøre hvilke teorier som med sannsynlighet kunne være godt egnet som utgangspunkt for caset. Samtidig ble det også

klart for oss at det ikke fantes særlig med empiri på endringsprosesser med tilsvarende kontekst (Brandtzæg et al., 2016, s. 9). Vi omformulerte derfor også vår problemstilling til den som nå fremgår av denne rapporten. Vi fulgte derfor Yin (2018, s. 30) sitt råd om å ikke betrakte valgte problemstilling som permanent låst, men heller revidere denne som et resultat av oppdagelser som blir gjort gjennom innsamling av data. Men vi valgte altså å beholde studien som et enkelt-casestudie av de grunnene som er beskrevet tidligere, da vi regnet disse som upåvirket av de oppdagelsene vi hadde gjort.

Som en konsekvens av endret problemstilling valgte vi også å endre forskningsdesign fra teoridrevet, til beskrivende casestudie som i følge Yin (2018, s. 28) er godt egnet når en ønsker å gjennomføre casestudier uten å ta utgangspunkt i teoretiske antagelser eller forhåndsformulere hypoteser. Vi ønsker derfor å *utforske* caset med intensjon om å *beskrive* kommunesammenslåingen. De generelle endringsmodellene som allerede er beskrevet i teorikapittelet er derfor valgt fordi de er tilstrekkelig brede slik at vi ikke skulle overse relevante data på grunn av begrensninger i det teoretiske rammeverket. Samtidig som vi ønsket en generell modell for å hjelpe oss til å strukturere analysearbeidet, særlig i starten frem til vi begynte å oppdage framvoksende mønstre fra dataen. Med dette ønsket vi å unngå det kjente paradokset som er beskrevet av Diane Vaughan:

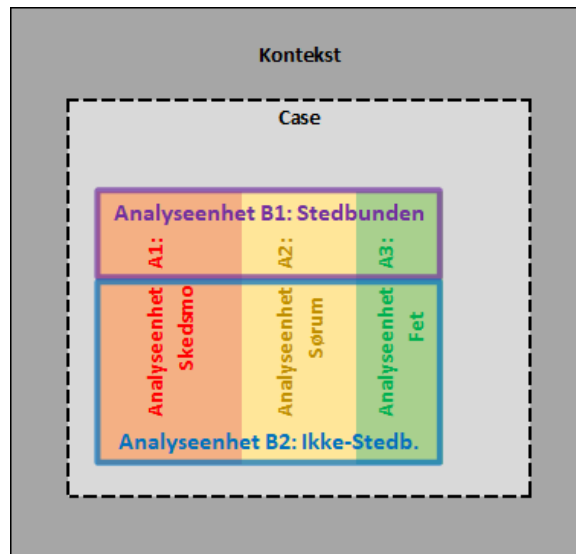
*«Paradokset med teori er at samtidig som den forteller oss hvor vi skal lete, kan den hindre oss fra å se» (Vaughan, 1992, s. 195)*

Yin (2018, s. 3) forklarer at den klassiske fremgangsmåten for casestudier er å først gjennomgå litteraturen for deretter å definere problemstillingen for studien, men at en alternativt også kan starte med feltarbeid for deretter å søke etter relevant litteratur. Vårt utgangspunkt var å gjøre det første, men etter å ha endret fremgangsmåte endte vi med å gjøre det siste. Teorier ble altså ikke valgt før vi var godt i gang med innsamling av data, og det teoretiske rammeverket var ikke endelig før vi var fornøyde med mengden og kvaliteten på innsamlet data. Dette var en følge av at vi prøvde å opprettholde en *teoretisk sensitivitet*, som av Johannessen et al. (2011, s. 202) beskrives som en følsomhet overfor nyansene i datamateriale, ved å gjennomgå og vurdere teori som vi opplevde at kunne være relevant for å gi mening til den innsamlede datan.

Med fravær av teoretiske antagelser eller hypoteser til å sette rammer for evaluering av studien (Yin, 2018, s. 36), er det desto viktigere at en definerer hva som vil være grunnlaget for å kunne vurdere studien som vellykket eller ikke (Yin, 2018, s. 28). Vårt ønske for studien er å bidra til å etablere empiri fra denne case-studien som kan gi innsikt i kommunesammenslåingen som her studeres, men også å oppnå læring som kan brukes som basis for *analytisk generalisering* (Yin, 2018, s. 38), som for ettertiden kanskje også kan anvendes for andre situasjoner utover det fenomenet og den konteksten som gjelder for dette aktuelle caset (Yin, 2018, s. 38). Å kunne utvinne slik lærdom fra et casestudie omtales av Yin (2018, s. 39) som en nivå to -slutning, og forklarer at slike høyere konseptuelle slutninger må formuleres som påstander med underliggende argument (Yin, 2018, s. 41).

Yin (2018, s. 48) beskriver casestudier langs to dimensjoner der den første er antallet caser som studeres, mens den andre er antall analyseenheter som brukes for å kaste lys over det aktuelle temaet som analyseres. I vårt tilfelle betrakter vi selve endringsprosessen som er gjennomført for å etablere Lillestrøm kommune som det enkelte caset som skal studeres. For å ikke overse potensielt viktig informasjon valgte vi å definere to ulike sett med analyseenheter for denne enkelt-casen:

- A. Siden den nye kommunen er slått sammen av tre tidligere kommuner vil vi betrakte disse som tre ulike analyseenheter. Vi antar at de som kommer fra disse opprinnelige kommunene kan ha ulike perspektiv på selve endringsprosessen. Med å definere disse som ulike analyseenheter vil vi sørge for å innhente data fra alle disse tre.
- B. Samtidig antar vi at endringsprosessen kan betraktes ulikt av ansvarsområder i kommunestrukturere som er stedbundne kontra ikke-stedbundne. Med stedbundne menes der tjenesteproduksjonen er knyttet til et bestemt sted (skole, barnehage osv.), der den organisatoriske strukturen under disse fysiske enhetene i større grad ikke er påvirket av kommunesammenslåingen. Vi vil derfor også betrakte stedbundne og ikke-stedbundne ansvarsområder som to forskjellige analyseenheter, slik at vi sikrer å innhente data fra begge disse.



*Figur: Illustrasjon er appropriert av Yin (2018, s. 48) og tilpasset for å illustrere vårt valg av analyseenheter. Den stiplede linjen illustrerer det uklare skillet mellom caset og casets kontekst. At en del av caset ikke er dekket av noen analyseenheter betyr ikke at det er mange mellomledere i Lillestrøm kommune som ikke passer inn i noen av disse. Dette udekte feltet skal kun formidle at vi ikke har rekruttert samtlige mellomledere i Lillestrøm til å «representere» disse analyseenhetene. Størrelsene er ikke ment for å gjengi relative størrelser.*

For å ikke trenge å rekruttere dobbelt så mange informanter ettersom vi har to sett av analyseenheter vil én informant tilhøre to analyseenheter, en i hver gruppe. Enhver mellomleder i Lillestrøm kommune vil nødvendigvis kunne tilhøre enten analyseenheten B1 (stedbunden) eller B2 (ikke-stedbunden). Samme ansatt vil også samtidig kunne tilhøre analyseenhet A1, A2 eller A3 såfremt vedkommende har vært ansatt siden før sammenslåingsprosessen startet. Fremgangsmåten med to grupper av analyseenheter vil derfor ikke kreve at en rekrutterer flere informanter, men vil ha betydning for utvelgelsen av informanter, slik at en sikrer data fra samtlige av disse analyseenhetene.

En slik strategi for datainnsamling med å kaste et vidt nett for å fange opp mange perspektiver over flere akser, vil også kunne hjelpe oss med å avdekke eventuelle partiskheter fra informanter (Eisenhardt & Graebner, 2007, s 28). På den ene siden kan slike funn være interessante i seg selv, mens en på den andre siden også vil kunne destillere ned til en mest mulig faktisk fremstilling av hendelsesforløpet.

Ettersom casestudier er velegnet for å benytte et bredt spekter av datakilder fra intervju, arkiv, survey, etnografi og observasjoner (Eisenhardt & Graebner, 2007, s 28), har vi valgt å utnytte

denne enorme styrken ved valg av casestudie som forskningsdesign (Yin, 2018, s. 126), ved å innhente data fra flere kilder; primært intervju og dokumenter. Videre vil vi presentere hvordan vi gikk frem i forbindelse med datainnsamlingen fra disse kildene.

### ***3.2.1. Dokumentanalyse***

For å få innsikt i caset og den relevante konteksten som endringsprosessen utspiller seg i, var det nødvendig å etablere tilstrekkelig bakgrunnsforståelse (Yin, 2018, s. 3). Dette var den opprinnelige intensjonen med dokumentanalysen. Men etter at vi valgte å endre studiens problemstilling og forskningsdesign, som redegjort for over, ble dokumentanalysen en større og mer integrert del av datainnsamlingen. Dette så vi som nødvendig ettersom vår endelige problemstilling ble bredere, men også siden forskningsdesignet ikke lenger hadde et teoretisk utgangspunkt. Det ble da nødvendig å skaffe en bred forståelse for caset. Dokumentanalyse var særlig egnet som datakilde ettersom det er en bred kilde, men også stabil, spesifikk og diskret (Yin, 2018, s. 115). Data fra dokumenter kan derfor bidra til bred innsikt i caset men samtidig virke avklarende på spesifikke datapunkt innsamlet fra andre kilder (Yin, 2018, s. 115), som å avklare nøyaktige tidspunkter, steder eller personer som gjennom andre datakilder blir presentert noe mindre nøyaktig som en del av et narrativ. I tillegg til disse fordelene ved dokumenter som datakilde, oppdaget vi gjennom vårt arbeid at dokumentanalysen også tjente to spesifikke funksjoner i våre undersøkelser:

1. Dersom intervjuene resulterte i data som vi opplevde ikke var tilstrekkelig uttømmende, enten fordi den inneholdt informasjon vi ikke var i stand til å forstå, eller fordi den kunne forstås som i tilsynelatende eller potensiell konflikt med annen innsamlet data eller fordi dataen var spesielt interessant, så ville vi søke spesifikt etter dokumenter som kunne kaste ytterligere lys over disse temaene eller disse konkrete datapunktene.
2. Mens vi gjennom intervjuene fikk god data på hvordan endringsprosessen ble opplevd av de intervjuede mens den pågikk, kunne ikke denne dataen alltid avklare hvordan de forskjellige beslutningene og tiltakene i endringsprosessen nødvendigvis var intendert. Dette var dokumentanalysen særlig nyttig til å belyse, slik at vi kunne få en mer holistisk forståelse av prosessene.

Uttrykket *dokumenter* bruker vi i denne sammenhengen som en samlekategori for et bredt spekter av dokumenter i form av arkivsaker i saksbehandlingen i de tidligere kommunene og Lillestrøm kommune, forarbeider, behandling og veiledere fra Stortinget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedrørende kommunereform generelt og beslutning om å slå sammen kommunene Fet, Skedsmo og Sørum spesielt, rapporter fra tidligere kommunesammenslåinger, samt foredrag, presentasjoner, rundskriv, brev, e-poster og annen form for skriftlig kommunikasjon (Yin, 2018, s. 113). Dokumenter som vi fant at var nyttige for beskrivelse av caset er presentert i referanselisten.

Dokumentanalysene er ikke presentert som en selvstendig analyse, men inngår i de øvrige analysene for å gi rikere beskrivelser.

De generelle baksidene ved dokumenter som datakilde er at de kan være vanskelige å finne, kreve særlig tilgang, ha forfatter med ukjent agenda eller gi et partisk bilde av virkeligheten, særlig om innhenting av data er ukomplett (Yin, 2018, s. 115). Ettersom vi valgte dette caset nettopp fordi vi hadde større sannsynlighet for å finne relevant data gjennom blant annet tilgang til dokumenter og kunnskap om hvor disse var å finne, utgjør deler av disse baksidene en mindre utfordring for oss enn for mange andre. For å unngå at analysene våre blir påvirket av at dataen fra dokumenter representerer et ukomplett bilde av caset har vi gjennomgått en stor mengde dokumenter, og lagt mere enn vi fant var relevant for caset. I den grad det har vært mulig å gjennomgå komplette saksløp for dokumenter som har en behandlingshistorie, så har vi gjort det. Der våre analyser baserer seg på dokumenter som vi har grunn til å anta at har en behandlingshistorie utover det vi har klart å få tilgang til, så vil vi la dette komme til uttrykk i våre analyser. For å unngå at dokumentets forfatter sin ukjente agenda eller mulige partiskhet skal få for stor påvirkning på våre analyser, vil vi basere våre analyser på et så rikt grunnlag av data som vi har tilgang til, tolke dokumenter sidestilt med andre dokumenter og tolke dokumenter sidestilt med data innsamlet fra intervju.

### ***3.2.2. Semistrukturerte dybdeintervju***

Intervju er en svært effektiv kilde for å innhente rik empirisk data, særlig når fenomenet som studeres er svært episodisk og forekommer sjeldent (Eisenhardt & Graebner, 2007, s 28), og er derfor godt egnet for vårt case. Organisasjonsendring er et relativt komplekst sosialt fenomen, vi ønsket derfor å innhente data på en måte som gjør det mulig å fange opp

nyansene i den endringsprosessen som skulle studeres. I følge Johannessen et al. (2011, s.145) er derfor kvalitative dybdeintervju godt egnet til å legge til rette for at informantene skal kunne klare å rekonstruere hendelsene og formidle situasjonsbestemt informasjon som kan bidra til innsikt og forståelse av fenomenet. Yin (2018, s. 121) mener at intervju er en essensiell kilde for case-studie design, siden de fleste case omhandler mellommenneskelige saker og handlinger. Videre kan intervju også fungere som en *snarvei* til historien av slike mellommenneskelige situasjoner, og hjelper med å identifisere andre relevante bevis-kilder (Yin, 2018, s. 121).

Johannessen et al (2011, s.144) mener at erfaringene og oppfatningene til informantene best kommer frem når disse får uttrykke seg fritt. Samtidig ønsket vi en viss sammenlignbarhet i dataene mellom de ulike analyseenheter i studien. Vi ville derfor å trekke på styrkene fra nyttig struktur, samtidig som vi ønsket å legge til rette for tilstrekkelig fleksibilitet til at det enkelte intervju kan tilpasses etter hvilke temaer som gir mest eller best data. En slik gjennomføring muliggjøres ved bruk av semistrukturerte intervju (Johannessen et al., 2011, s.145), som også er godt egnet til valgte forskningsdesign. Intervjuguiden ble utviklet primært for å være til hjelp for intervjuer, og ikke som en fast mal for intervjuet. Spørsmålene ble formulert bevisst åpne slik at informantene tilnærmet fritt kunne legge ut om sin opplevelse av endringsprosessen og selv sette større fokus på de elementene som var viktigst for informanten selv. Intervjuer var derfor fri til å følge opp enkelte spørsmål ytterligere, eller å se bort fra beslektede spørsmål etter hvordan en opplevde kvaliteten på daten som ble gitt for hvert enkelt tema og spørsmål. Yin (2018, s. 120) skiller mellom langvarige intervjuer som typisk varer lengre enn 2 timer eller som gjennomføres over flere sesjoner, og kortvarige intervjuer som typisk varer ca. 1 time. I følge Yin (2018, s. 120) benyttes disse etter hva en ønsker å oppnå med intervjuene, der langvarige intervju brukes når den intervjuede i større grad brukes i rollen som *informant* i forbindelse med studien, der opplysningene fra informanten ikke bare brukes som data men også som springbrett for å søke ytterligere data andre steder. Kortere intervjuer er derimot nyttige når den intervjuede kun er *deltaker* i studien, og bes om å gi konkrete avklaringer på spesifikke spørsmål i stedet for å svare på brede temaer med åpne spørsmål (Yin, 2018, s. 120). Vi har gjennomført intervju med den klare intensjon om å benytte den intervjuede som *informant*, og har derfor også brukt dette uttrykket gjennom denne rapporten. Selv om samtlige av våre intervju ble gjennomført med



en varighet mellom 1 til 2 timer, med de fleste intervju på ca. 1,5 time varighet. Har spørsmålene vært formulert bevisst åpne, for å invitere informanten til å dele så mye som mulig. For å muliggjøre dette kompromisset, har vi ikke fulgt opp alle spørsmål i intervjuguiden tilsvarende, men latt informanten gjennom sine svar antyde hvilke av disse spørsmålene og temaene som oppleves som viktigst. Spørsmål som gav data med høy kvalitet ble fulgt opp ytterligere, mens spørsmål som gav data av lav kvalitet førte til at en ikke fulgte dette spørsmålet med tilsvarende etterforskning. Videre benyttet vi data fra tidligere intervjuer til å revidere intervjuguiden for de etterfølgende intervjuene, i tillegg til at vi har søkt etter dokumenter som omhandler temaer og datapunkt som etter intervju har fremstått som interessante.

Alle av oss tre i forskerteamet gjennomførte intervju, men hver for oss. For hvert sett av intervjuer evaluerte vi intervjuene og dataen mellom oss for å sammenligne responsen fra intervjuene og for å stille oss spørsmålet om hva vi har lært så langt, hva som var særlig interessant og hva vi ønsket å lære mere om. På bakgrunn av disse foreløpige evalueringene gjorde vi midlertidige analyser som vi beholdt til det senere analysearbeidet, vi drøftet hvilke endringer av intervjuguiden som var nødvendige for å kunne fange opp mere relevant data og vi drøftet hvor vi kunne finne annen relevant informasjon (jfr. kapittel 3.2.1.) etter hva vi hadde lært så langt, og vi drøftet hvilke hvilke teorier som kunne være relevante for å forstå caset. Slik jobbet vi parallelt med innsamling av data og analyse (Johannessen et al., 2011, s. 88). Denne prosessen opplevde vi som svært nyttig og den resulterte i at vi stadig utvidet vårt søk etter data ved å utvide intervjuguide og/eller innhentet annen dokumentasjon. Vi erfarte altså det Johannessen et al. (2011, s. 117) beskriver som *snøballmetoden*, der innhenting av data stadig pekte ut retningen for ytterligere data. Intervjuene og dokumentanalysen, selv om disse er ulike metoder for innhenting av data, fungerte for oss på en veldig helhetlig og gjensidig forsterkende måte. Siste versjon av intervjuguide er tilgjengelig under vedlegg nr. 1.

### **3.2.3. Utvalg**

Kvalitative studier baserer seg i hovedsak på strategiske utvalg, det vil si at en velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen, og de teoretiske perspektivene i undersøkelsen (Thagaard, 2013, s. 61).

Tilfeldig utvalg av informanter er derfor lite hensiktsmessig, ettersom intensjonen er å innhente så rik data som mulig og ikke å innhente data som er statistisk representativ for en populasjon. Utvalg ble derfor gjort etter hvem man antok å kunne gi mest mulig informasjon av fenomenet (Johannessen et al., 2011, s.110) - altså formålstjenlig utvalg, eller *purposeful sampling* (Patton, 1990, s.169). Det viktige er hensiktsmessighet og ikke representativitet (Johannessen et al., 2011, s.111).

Ved implementering av strategiske beslutninger er mellomledere i en nøkkelrolle fordi de er unikt plassert til å kunne kommunisere gjennom alle ledd i organisasjonen (Meyer, 2006, s. 401). Dette gjør det sannsynlig at mellomledere har et bredt innblikk i hvordan en endringsprosess påvirker alle ledd av en organisasjon, med stor tilgang på rik data fra caset.

Vi har derfor valgt å intervju mellomledere i Lillestrøm kommune. I denne sammenheng definerer vi *mellomleder* ut fra følgende beskrivelse av Grinde E., Nilsen, Y. og Valebrokk, K. (2010, s. 10):

- Leder med minst ett ledernivå over seg.
- Er selv leder for en gruppe personer.
- Har ansvaret for en avgrenset del av organisasjonens virksomhet.
- Er selv nærmere produksjonen eller faget som utøves enn toppledelsen normalt er
- Utfører eget arbeid ut fra strategier en selv har begrenset innflytelse på.
- Anses som en som representerer ledelsen.
- Forventes å vise lojalitet til organisasjonens beslutninger.

Dette innebærer at vi særlig betraktet erfaringene og opplevelsene mellomledere hadde med fenomenet, med utgangspunkt i antagelsen om at det er disse som er plassert for å kunne gi best beskrivelse av hvordan endringsprosessen forløp seg gjennom organisasjonen som helhet. Der vi opplevde at mellomlederen ikke nødvendigvis var plassert til å gi best beskrivelse av et spesifikt tema eller spørsmål, supplerte vi med data fra andre kilder enn intervjuene.

Rekruttering ble gjennomført ved personlig rekruttering (Johannessen et al., 2011, s.117). Vi var derfor avhengige av å finne informanter som passet den generelle planen vi hadde for utvelgelse og som samtidig var interesserte i å la seg intervju. Vi var også avhengige av at

våre planer for rekruttering av informanter ville være mulig med hensyn til hvilke tillatelser vi fikk fra kommunen om å intervju ansatte.

Totalt 11 informanter ble rekruttert. Disse fordelte seg over analyseenhetene slik som dette:

***Stedbundne kontra ikke-stedbundne:***

Mellomledere med ansvar for stedbunden tjenesteproduksjon: 4 stk

Mellomledere med ansvar for ikke-stedbunden tjenesteproduksjon: 7 stk

***Hvilken kommune mellomlederen jobbet i før Lillestrøm kommune:***

Fra Fet kommune: 4 stk

Fra Sørum kommune: 3 stk

Fra Skedsmo kommune: 4 stk

Disse 10 informantene ble rekruttert fra følgende hierarkiske nivå:

Kommunalsjefer (nivå 3): 2 stk

Avdelingsleder (nivå 4): 8 stk

Seksjonsledere (nivå 5): 1 stk

*Se kap. 4.4. for illustrasjon som forklarer hierarkisk inndeling.*

Av de 11 informantene vi rekrutterte ble det gjennomført 10 intervju. Én informant valgte å avstå fra å la seg intervju, men gav sine innspill skriftlig til oss i form av e-post, slik at disse innspillene også kunne inngå i vår data. Det ble også gjennomført ett intervju, som vi som forskere etterpå valgte å forkaste av grunner som drøftes i kap. 3.5.4. Ettersom dette ikke var med intensjon om å ekskludere innspillene fra denne aktuelle informanten, ble informanten informert om denne beslutningen og gitt mulighet til å gi sine innspill på nytt ved å svare på e-post. Dette aksepterte informanten, slik at denne dataen er inkludert i materialet som det refereres til over.

I tillegg til fordelingene som oppgitt over sørget vi for at informantene var spredt over et bredt spekter av ansvarsområder i kommunen, som vi av hensyn til anonymitet ikke gjør kjent her. Ved å benytte denne diversifiseringen av informanter mener vi også å ha minimert den forstyrrende effekten som sosiale strategier som informantene kan bruke for å beskytte eget image i ettertid av et faktum kan ha på data; som inntrykkskontroll<sup>2</sup>, meningsskapning<sup>3</sup> eller selvhemming<sup>4</sup>. Ettersom det i følge Eisenhardt og Graebner (2007, s. 28) er svært

---

<sup>2</sup> Giacalone & Rosenfeld, 1989, s. 2

<sup>3</sup> Weick et al., 2005, s. 409

<sup>4</sup> Giacalone & Rosenfeld, 1989, s. 131

usannsynlig at flere informanter fra et bredt spekter av perspektiver, hierarkiske nivåer, ansvarsområder og grupperinger vil benytte slike strategier på en sammenfallende måte.

Generelt sett, vil mellomledernes forpliktelse til organisasjonens strategi være avhengig av hvordan den planlagte strategien passer med deres oppfattelse av hva organisasjonen behøver, og hvordan den passer deres egne interesser (Meyer, 2006, s.401). Ettersom vi benyttet utvelgelsesstrategien som er beskrevet over, har det gjort det mulig for oss å kunne fange opp hvordan mellomlederne som kom fra ulike grupperinger har tilpasset seg den planlagte strategien for nye Lillestrøm kommune. Når det er motstridende interesser mellom grupperinger av mellomledelse, er det en større risiko for mislykket implementering dersom toppledelsen er fraværende enn om de tar en aktiv rolle i implementeringsprosessen (Meyer, 2006, s.416).

### **3.3. Håndtering av data**

Ved gjennomføring av intervju har vi fulgt de forskningsetiske retningslinjene satt av Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD), for å være i tråd med gjeldende regelverk med hensyn til behandling av data. Undersøkelsen ble derfor meldt inn til NSD på ordinær måte og intervjuene startet ikke før vi positivt respons fra NSD.

Ved første gjennomgang av meldeskjema for behandling av personopplysninger hadde NSD spørsmål knyttet til om vi hadde valgt en databehandler som Nord universitet hadde avtale med. Etter bytte til databehandler som universitetet hadde avtale med, ble meldeskjemaet godkjent. Meldeskjemaet inneholdt en kort prosjektbeskrivelse, bakgrunn for behovet for å behandle personopplysningene, grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger med samtykke, dokumentasjon av samtykke, hvilken databehandler som har tilgang til opplysningene, begrunnelse for hvorfor personopplysningene oppbevares sammen med de øvrige opplysningene og varighet for prosjektperioden. Vedlagt i meldeskjemaet var også forslag til intervjuguide og tillatelse fra Lillestrøm kommune til å intervju ansatte i kommunen (vedlegg nr. 5).

Ved gjennomføring av intervju gjorde vi videoopptak. I utgangspunktet var det planlagt å gjennomføre intervjuene fysisk og gjøre lydopptak. Men ettersom SARS-Cov-2 -pandemien gjorde reising og fysiske møter betydelig vanskeligere å gjennomføre, ble intervjuene heller gjennomført digitalt gjennom plattformen Microsoft Teams. Denne programvaren ble dermed

også brukt for å gjøre opptak av intervjuene. Etter at hvert enkelt intervju var gjennomført ble opptaket flyttet til kryptert lagringsplass med skyløsning (Microsoft OneDrive) som administreres av Nord Universitet, slik at det kun var oss forskere som hadde tilgang til dataen. Dette har ikke bare gjort det mulig å lagre data sikkert, men også gjort det mulig å jobbe med dataen uten å måtte midlertidig oppbevare rådata på en mindre sikker måte. Denne løsningen med oppbevaring av data ble også benyttet for feltnotater. Feltnotater som av praktiske årsaker likevel er blitt midlertidig oppbevart av den enkelte forsker personlig (som fysiske notater o.l.), har vært kodet på en slik måte at også denne dataen skulle være anonymisert om det utenkelige skulle skje, at disse kom på avveie.

### **3.4. Transkribering, koding og analyse**

En *transkripsjon* er en systematisk representasjon av språk i skriftlig form, overført fra en annen skriftlig form eller fra muntlig språk og regnes som en form for analyse (Nordli, 2013, s.8). Denne teknikken ble nødvendig for behandling av data som ble innsamlet gjennom videoopptak av intervju, ettersom prosessen man går gjennom ved omdanning av lyd og bilde til tekst i intervjusituasjoner er eksempel på transkribering. Da normalt, ikke-verbalt skriftspråk ikke evner å fange opp nyanser som tonefall, ironi, stotring og lignende i det verbale, er det utviklet ulike måter å transkribere på. Ettersom vi tidligere har påpekt at vi var ute etter rik data som var relevant for vårt case, vil intervjuene ha fokus på dybde. Detaljene i dataen som er samlet inn blir viktigere enn mengden data. Dermed blir det særdeles viktig å klare å transkribere så mye av ikke bare talen som mulig, men nyansene i uttalelser, kroppsspråket osv. Dette gjorde at vi valgte å skrive ned på en ordrett måte. Alt av ekstraord, pause-ord og lyder ble notert ned for å være best mulig skikket til å dekode budskapet på mest mulig nøyaktig måte. Kvale & Brinkmann (2015, s.204) hevder at uansett hvor nøyaktig man transkriberer, vil transkripsjonen aldri gjengi informasjonen fra levende, muntlig tale i sin helhet. Det var derfor viktig for oss å supplere transkribert data med feltnotater der vi noterte spontane assosiasjoner, koblinger til annen data og ikke-verbal kommunikasjon som fremkom underveis i intervjuene, slik at disse inngikk i tolkningen av budskapet og det videre analysearbeidet, både i intervju evalueringene vi hadde mellom hvert intervju-sett, men også helt frem til den endelige analysen og til rapporten skulle skrives.

I tillegg gjennomgikk vi som forskere også «råopptak» fra hverandres intervju. Selve intervjuene ble gjennomført mellom den intervjuede og én av oss intervjuer. Dette ble gjort med intensjon om å ikke fremstå som for dominerende overfor den intervjuede. Samtidig som digitale videokonferanser lett har en tendens til å bli rotete, særlig dersom en ønsker å følge opp de temaene som mest opptar informanten, slik som vi tidligere har forklart at var vår intensjon. Kompromisset for å best kunne bevare mest mulig av erfaringene våre informanter delte, ble at alle oss 3 forskere så opptak av hverandres intervju i tillegg til at vi alle også leste samtlige transkripsjoner. På denne måten søkte vi at alle i kollegiet hadde så nær kjennskap til dataen som mulig. Etter hvert «sett» av intervjuer, hadde vi en evalueringssamtale der vi utvekslet og drøftet hverandres notater fra intervjuene, som beskrevet tidligere.

Det systematiske kodings-arbeidet startet vi når vi var fornøyd med mengden og kvaliteten på data fra intervju, i tillegg til at vi opplevde oss trygge på at vi hadde tilstrekkelig med data fra de forskjellige analyseenhetene. Vi benyttet den kjøpte programvaren *Dedoose* til å kode data. Her lastet vi inn de transkriberte intervjuene, i tillegg til de e-postene vi mottok fra informanter og korrespondanse med forfatter av rapport fra tidligere kommunesammenslåinger av Telemarksforskning (Brandtzæg et al., 2016). Arbeidet med koding var likevel påbegynt tidligere gjennom feltnotater. Både når det kom til koding av data, men også i form av forslag til hvilke koder og/ kategorier som frem til da hadde fremstått som relevante for beskrivelsen av caset. Etter at programvaren *Dedoose* ble tatt i bruk for koding av data, ble slik foreløpig koding innarbeidet i denne programvaren slik at alt det videre arbeid med koding kunne foregå gjennom denne.

Vi endte med å bruke 49 forskjellige koder for den innsamlede dataen. Kodene som ble brukt var i første omgang begreper som var knyttet til Appelbaum et al. (2012) sin gjennomgang av Kotter (1995) sin 8 stegs modell for organisasjonsendring og Lewin (Burnes, 2004) sin tretrinnsmodell for organisasjonsendring. Etterhvert som vi fant andre mønster, konsepter og sammenhenger la vi fortløpende til ytterligere koder for disse, for å kunne fange opp der disse var relevante andre steder i datamaterialet. Programvaren *Dedoose* ivaretar en database for koder og sitater hadde vi mulighet til å gruppere kodene videre inn i kode-kategorier uten å miste sortering etter den enkelte kode. Vi sorterte derfor dataen vår inn i kode-kategorier etter de enkelte stegene i Kotter (1995) sin 8 stegs modell, slik at vi kunne gjennomføre analysen

med strukturen av denne modellen, samtidig som vi innunder hvert steg kunne analyser med utgangspunkt i hver særskilte kode. Mønster, konsepter og sammenhenger som gjorde seg synlige for oss gjennom dette arbeidet markerte vi for ytterligere analyse. Disse funnene fant vi det mest tjenlig å drøfte i eget kapittel, ettersom de hjalp oss å heve perspektivet for den studien.

### **3.5. Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet**

For å redegjøre for graden av kvalitet på forskning, benyttes gjerne begrep som validitet og reliabilitet. Validitet handler om «*hvor godt, eller relevant, data representerer det fenomenet som skal undersøkes*» (Johannessen et al., 2011, s. 462). Mens reliabilitet handler om «*Hvor pålitelig data er*» (Johannessen et al., 2011, s. 458). Selv om reliabilitet ofte anses som det mest avgjørende for kvaliteten på en studie, uttrykker Olsson, H. og Sörensen, S. (2003, s. 78) at god validitet er like viktig som høy reliabilitet. Utfordringen med disse begrepene er at de i stor grad er forbundet med kvantitativ metode. For vurdering av validiteten og reliabiliteten ved casestudier har Yin (2018, s. 42) tilpasset fire tester som er vanlige i metoder for sosial-studier generelt: Konstruksjonsvaliditet, intern validitet, ekstern validitet og reliabilitet.

#### **3.5.1. Konstruksjonsvaliditet**

Konstruksjonsvaliditet handler i følge Yin (2018, s. 42) om å identifisere korrekte operasjonelle tiltak for konseptet som studeres, i motsetning til å benytte de tiltak som bekrefter forskerens forutinntatte antagelser om caset (Yin, 2018, s. 44). Følgende taktikker kan tas i bruk for å ivareta dette innenfor casestudier: Bruk av flere ulike datakilder, la sentrale informanter få gjennomgå utkastet til studie rapporten og ved å ivareta en *beviskjede* (Yin, 2018, s. 43). Som vi allerede har beskrevet tidligere har vi benyttet ulike datakilder, primært intervju og dokumenter, nettopp for å kunne gi en så god og rik beskrivelse av caset som mulig. Videre har vi også latt sentrale informanter få gjennomgå rapporten vår før ferdigstilling (Yin, 2018, s. 240). Dette er gjort primært av andre hensyn som omtales under kapittelet om «*etiske problemstillinger*», men tjener også til å verifisere konstruksjons-validiteten av studien ved at vi ba om tilbakemelding på vår bruk av innsamlet data. I tillegg har vi også gjennom arbeidet med denne studien blitt fulgt opp av en egen veileder som har påpekt dersom vi har vært logisk inkonsekvente i vår argumentasjon eller

fremgangsmåte, noe som også har bidratt til å forbedre den generelle kvaliteten på studien (Yin, 2018, s. 240).

Å ivareta beviskjeden innebærer at leseren av rapporten skal kunne følge avledningen av ethvert bevis fra den formulerte problemstillingen for studien til studiens endelige funn (Yin, 2018, s. 134). Videre uttrykker Yin (2018, s. 134) at det bør være mulig å følge kjeden i hvilken som helst retning, slik at leseren kan sikres at konklusjonene som presenteres er basert på funn fra dataen som er innsamlet i forbindelse med studien, og at ingen data er oversett på grunn av uforsiktighet eller partiskhet. Det er derfor viktig at de teoretiske begrepene som presenteres tidlig, reflekterer de konseptene som formuleres senere i rapporten (2018, s. 134).

Forutenom å forsikre oss om at rapporten er godt argumentert, skrevet og følger logisk fra problemstilling, til metode, til data, til presentasjon av funn, til drøfting av funn og omsider til konklusjon, vil viktige taktikker for å beskytte beviskjeden så godt som mulig å være taktikker som typisk knyttes til reliabilitet, som casestudie protokoll og casestudie database (Yin, 2018, s. 135), siden høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Ringdal, K., 2018, s.96). Hvordan vi har forholdt oss til disse og hvilke utfordringer vi har til disse, drøftes videre under reliabilitet.

### **3.5.2. Intern validitet**

Intern validitet går ut på at en søker å etablere hvorfor det er grunn til å mene at spesifikke forhold fører til til andre forhold gjennom *kausaltet*, i motsetning til *spuriøs korrelasjon* (Yin, 2018, s. 42), som videre presiserer at intern validitet er viktig å etablere for forklarende eller kausale studier, men ikke for beskrivende- eller eksplorative studier som denne aktuelle studien.

### **3.5.3. Ekstern validitet**

Ekstern validitet handler om å kunne vise om, og hvordan, funn som er gjort gjennom en studie kan generaliseres (Yin, 2018, s. 42). For multi-case studier vil det være mulig å argumentere for slik generalisering gjennom replikasjons, eller gjentakelses, -logikk (Yin, 2018, s. 43), ved å argumentere for at mønster som repeteres gjennom flere case trolig også gjelder utenfor disse. Ettersom vår studie er en enkelt-case studie, vil vi som Yin (2018, s. 43)



anbefaler, benytte teori til å bygge argument for å begrunne hvordan funn fra denne studien kan generaliseres gjennom *analytisk generalisering* (Yin, 2018, s. 38), som omtalt tidligere.

#### **3.5.4. Reliabilitet**

Som for andre studier vil det også for casestudier være sentralt for reliabiliteten å kunne demonstrere at operasjonene som er gjennomført i forbindelse med studien, kan repeteres og gi de samme resultatene (Yin, 2018, s. 42). For casestudier forklarer Yin (2018, s. 42) at dette innebærer å kunne studere det samme caset på nytt, og ikke bare å kunne replikere de samme resultatene i et nytt case. Ettersom naturen ved case er at de er aktuelle og ikke oppstår på nytt i samme form eller med samme kontekst, vil øvelsen i demonstrere reliabilitet i casestudier være en øvelse av høy prinsipiell karakter (Yin, 2018, s. 46). Yin (2018, s. 46) anbefaler generelt at forskere dokumenterer egne studie-prosesser eksplisitt og med slik nøysomhet at en skulle være i stand til å kunne gjennomføre en repetisjon av egen studie. Spesifikt beskriver Yin (2018, s. 43) følgende taktikker som bidrar til å ivareta god reliabilitet i casestudier: Bruk av casestudie protokoll, utvikle casestudie database og sørg for å ivareta beviskjeden. Vi har tidligere, under konstruksjonsvaliditet, gjort rede for hvordan vi har etterstrebet det å beskytte beviskjeden, innenfor de mulighetene vi har innenfor rammen av denne studien. Videre vil vi gjøre rede for hvordan vi forholder oss til de øvrige taktikkene som foreslås av Yin (2018, s. 43) for å etterstrebe høy grad av reliabilitet for denne studien. Casestudie protokoll beskrives av Yin (2018, s. 94) som nyttig for casestudier generelt, men som særlig essensiell for multi-case studier. Protokollen bør bestå av fire seksjoner som beskriver (Yin, 2018, s. 94):

- a. En overordnet beskrivelse av caset, relevante problemstillinger og relevant litteratur for temaet som studeres.
- b. Prosedyrer for innhenting av data
- c. Sentrale spørsmål som forskeren må være oppmerksomme på ved innsamling av data og potensielle kilder for beviser som kan besvare disse
- d. En foreløpig skisse over casestudie rapporten.

Selv om vi ikke har hatt til intensjon å følge denne anbefalingen med bruk av casestudie protokoll for vårt enkelt-case studie, har vi likevel benyttet det som av oss var intendert som

en foreløpig skisse over casestudie rapporten. Denne hadde vi ettersom vi i forbindelse med vårt masterstudium ved Nord Universitet skulle levere inn et hypotetisk forskningsdesign i forbindelse med eget metodeemne. Emnet ble utviklet for å kunne fungere som et forberedende emne frem mot skriving av masteravhandlingen. Vi som utgjør forskergruppen for denne studien utgjorde også felles gruppe under dette emnet og skrev et forskningsdesign for det som ble intensjonen for denne studien. Ved påbegynnelse av masteravhandlingen ble denne skissen benyttet som et konseptuelt rammeverk for det videre arbeidet med studien som kontinuerlig ble videre utbygd og revidert. Vi har derfor hatt et arbeidsdokument som på mange måter har fungert som en casestudie protokoll. Selv om den ikke ble brukt systematisk etter alle de rådene Yin (2018, s. 94) for en slik protokoll, ettersom det ikke var intensjonen med dokumentet fra vår side, har vi likevel benyttet den til alle de samme hovedfunksjonene. Vi har regelmessig lagret dette dokumentet, slik at det fortsatt er mulig å følge den sporadiske utviklingen gjennom studien.

Å utvikle en casestudie database innebærer at en samler all data som er brukt i forbindelse med studien i en egen database slik at en har to separate samlinger av data i forbindelse med studien (Yin, 2018, s. 131): Dataen som er presentert i studiens sluttrapport og en separat database hvor all rådata er tilgjengelig uavhengig av om denne er numerisk eller narrativ (Yin, 2018, s. 131). I følge Yin (2018, s. 131) er det ikke nødvendig at en slik database er særlig estetisk, men må være samlet på en ryddig måte.

Vi har, som vanlig i slike studier, underbygd våre analyser, funn og drøftinger i denne rapporten med den dataen vi har funnet gjennom våre undersøkelser. Denne blir delvis presentert med direkte sitat i rapporten, men er også ofte bygget inn i selve teksten. Det siste er ofte nødvendig, ikke bare for å få en rapport som er leselig, men også fordi lange og mange sitater også kan være forstyrrende på forsøk om å gjøre enkelte momenter og poeng klare for leseren. Vi har også utarbeidet en database for dataen vår. Dette er gjort gjennom programvaren *Dedoose* som vi benyttet for koding av data. Gjennom denne programvaren er vår rådata samlet i database, slik at vi har hatt mulighet til å sortere sitater etter informant-nummer, analyseenhet, kode og kode-kategori. Selv har vi benyttet denne muligheten til å produsere oversikt over data i Excel der samtlige sitat er blitt ordnet etter kode-kategorier, men uten at koblingene til de øvrige identifikasjonene er tapt. Slik har vi kunnet gjennomføre analyser for hver kode-kategori uten å få duplikater av datapunkter, mens

vi samtidig hadde god oversikt over hvilke identifikasjoner og assosiasjoner vi har gjort med de enkelte datapunktene, både innenfor hver kategori men også mellom kategoriene.

På denne måten har vi sørget for at all vår data er bevart på en ryddig måte som i prinsippet muliggjør ettersyn eller egne studier av denne databasen. Problemet er derimot at selv om denne praksisen argumenterer for reliabiliteten for denne studien frem mot endelig godkjenning, vil det ikke kunne anvendes for ettertiden ettersom vi i forbindelse med våre intervjuer har forsikret våre informanter om at all rådata vil bli destruert for å sikre informantenes anonymitet etter at rapporten er godkjent. For mange av våre informanter var nettopp dette også særlig viktig for å la seg bli intervjuet i forbindelse med denne studien.

Dokumentene som vi fant at var relevante for studien vil derimot være tilgjengelige gjennom denne rapportens referanseliste (Yin, 2018, s. 133).

Målet for å demonstrere reliabilitet i casestudier er derfor å å minimere feil og partiskheter i studien (Yin, 2018, s. 46), noe vi har forsøkt å oppnå ved å gjøre prosessene våre så eksplisitte og transparente som mulig.

Som nevnt tidligere er én av medlemmene av forskerteamet også ansatt i Lillestrøm kommune. For å unngå at dette skulle ha påvirkning på intervjuprosessen, la vi opp til at informanter som stod nært til denne forskeren, enten som følge av linjeforhold, felles arbeidssted, familiære eller relasjonelle bånd, skulle bli intervjuet av en annen person fra forskerteamet. Selv om intervjuprosessen på lagt opp på denne måten, opplevde vi at det i et møte mellom forskerne etter å ha gjennomgått hverandres intervjuer ble stilt spørsmål om det ene intervjuet kunne ha blitt påvirket av intervjuer gjennom *refleksivitet*. Refleksivitet handler om at en ved å bruke en konvensjonell samtalem metode for intervju kan risikere at partene influerer hverandre på en subtil måte som påvirker respons fra den intervjuede eller formuleringen av spørsmålene fra intervjuer (Yin, 2018, s. 120). Selv om det ikke var slike relasjoner som beskrevet over mellom den intervjuede og intervjuer, gikk bekymringen ut på at det var mulig at felles erfaringer likevel kunne ha påvirket intervjuet på en måte som bidro til refleksivitet. På bakgrunn av denne bekymringen besluttet forskergruppen å forkaste intervjuet, for på den måten å beskytte reliabiliteten til studien. Informanten ble kontaktet av en annen av forskerne i gruppen for å få forklart hvilke bekymringer forskerteamet hadde knyttet til det aktuelle intervjuet og at det var blitt besluttet å forkaste dette intervjuet som en

del av datagrunnlaget. Ettersom det ikke var forskergruppens intensjon å ekskludere denne informanten fra utvalget, fikk informanten mulighet til å respondere på nytt. Å gjennomføre nytt dybdeintervju med den samme intervjuguiden men med ny intervjuer, opplevdes ikke som noen god løsning. Uansett om informanten hadde valgt å svare på samme måte eller ikke, ville en kunnet stille spørsmål til hvorfor responsen var lik eller ulik forrige gang. Vi avtalte derfor at informanten kunne respondere over e-post på et sett med spørsmål som var mere spesifiserte enn de brede og åpne tema-spørsmålene i den opprinnelige intervjuguiden. Mottatte respons per e-post inngikk dermed inn i basen av innsamlet data.

### **3.6. Etiske problemstillinger**

Forskningen vår skal ikke under noen omstendigheter utsette mennesker for psykisk eller fysisk ubehag eller skade. I den grad uforutsette hendelser kan ha ført til slik ubehag, har vi gjort vårt ytterste for at denne skal begrenses så mye som mulig. På samme side har mennesker rett til integritet og vern mot innsyn i privatlivet. Som forskere er vi forpliktet til konfidensialitet og taushetsplikt for å beskytte informanter, og for at uvedkommende ikke skal få tilgang til innsamlet materiale. Informantene har også krav på tilstrekkelig informasjon om undersøkelsen (Ringdal, 2018).

En betydelig del av innsamlet data kommer fra en rekke intervju av mellomledere. I den forbindelse ble det sendt ut et informasjonsbrev om intervjuprosessen og hvilke rettigheter den intervjuede har i forbindelse med gjennomføring av intervju og behandling av dataen etter intervju. Da ingen av de som intervjues skal påføres ubehag med prosessen, vil det understrekes at informantene til enhver tid kan trekke seg som deltaker i undersøkelsen.

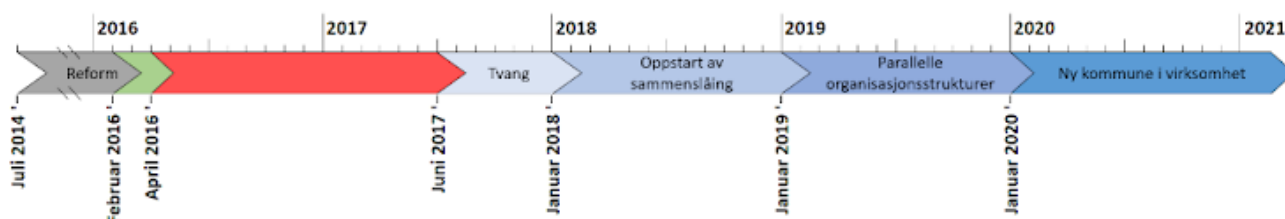
Mange av våre informanter var spesielt bekymret for om deres anonymitet ville være sikret gjennom denne studien. Selv etter at de hadde mottatt beskrivelse av sine rettigheter og hvordan vi ville anonymisere, bruke og oppbevare denne dataen, var det flere som bad om ytterligere forsikringer før de ønsket å fortsette sine intervju. Vi måtte derfor velge hvilken grad av anonymisering vi skulle benytte for denne studien, om vi skulle anonymisere selve caset, informantene eller om ingen av delene. I følge Yin (2018, s. 238) vil det mest ønskelige være at all informasjon vedrørende både case og informanter er så åpent og transparent som mulig. På den andre siden ville det trolig satt en betydelig begrensning på vår tilgang til data

fra informanter. Dette var tydelig for oss ettersom dette allerede var uttrykt som en betydelig bekymring blant flere av disse. I slike tilfeller er det ønskelig å finne kompromisser der identiteten til informantene gjøres kjent i en felles oversikt over deltakere, uten at en kan knyttet den enkelte identitet til enkelte datapunkt i studien, eller at en kun anonymiserer identiteten på informantene mens caset for øvrig gjøres kjent (Yin, 2018, s. 239). Ettersom mange av våre informanter ikke bare var bekymret for at deres klare identitet skulle gjøres kjent i denne studien, men også for at det skulle deles informasjon om deres posisjon eller rolle som kunne gjøre deres identitet kjent, regnet vi det som lite sannsynlig at det å presentere en samlet oversikt over informanter til studien ville være et tilstrekkelig begrensende tiltak for å kunne sikre oss videre bruk av innsamlet data. Vi valgte derfor å anonymisere informantene, mens caset som sådan ble gjort kjent (Yin, 2018, s. 239). Dette gjorde vi ved å anonymisere informanters navn, men også ved å erstatte navn på spesifikke ansvarsområder og lignende med generelle benevnelser, slik at informantene ikke bare skulle være anonymisert direkte, men også ved at deres beskrivelser heller ikke skulle kunne gjøre deres identitet kjent gjennom eliminering av alternativer. På denne måten fikk vi god tilgang til data, samtidig som vi slapp å anonymisere hvilken kommunesammenslåing som var caset for denne studien. Dette siste var et viktig poeng for oss i forskerteamet, ettersom konteksten for dette caset er å så stor og på mange måter uatskillelig del av selve endringsprosessen. Å anonymisere selve caset ville derfor gjort det vanskelig å beskrive disse sammenhengene på en meningsfull måte.

I tillegg til å anonymisere alle våre informanter i denne rapporten, har vi også gitt informantene vårt løfte om at så snart denne rapporten er godkjent som masteravhandling i forbindelse med vårt masterstudium ved Nord Universitet, vil vi destruere all rådata tilknyttet intervjuene inklusivt opptak, transkripsjoner, feltnotater og annen data som kan knyttes direkte til det enkelte intervju eller intervjuede. Enkelte informanter er også fått mulighet til å lese gjennom skissen for denne rapporten før endelig ferdigstilling. Disse tiltakene var også nødvendige for å forsikre informantene om at deres anonymitet er blitt ivaretatt på beste måte.

## 4. Overordnet beskrivelse av caset

For rapporten generelt har vi brukt en *lineær-analytisk struktur*, som av Yin (2018, s. 229) beskrives som en standard tilnærming for komponere en studierapport som begynner med problemstilling for studien, etterfulgt av egne kapitler for metode, data, analyse og funn før endelige konklusjoner presenteres. For den overordnede presentasjonen av våre data har vi derimot valgt å bruke en *kronologisk struktur* (Yin, 2018, s. 230), slik at leseren får presentert et konseptuelt rammeverk for kommunesammenslåingen. Dette kan være nyttig i seg selv når vi forsøker å beskrive fenomenet, men kan også knyttes opp til data og funn som presenteres senere i rapporten.



Figur: Prosessene som resulterte i kommunesammenslåingen presentert som en tidslinje.

### 4.1. Juli 2014: Kommunereformen iverksettes

Den 03.07.14 meddelte regjeringen følgende i pressemelding (Regjeringen, 2014a):

*«Stortinget har sluttet seg til hovedelementene i kommunereformen. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner gir i dag fylkesmennene oppdraget med å starte arbeidet med kommunereformen. Fylkesmennenes rolle blir å legge til rette de regionale prosessene der alle kommuner skal vurdere om kommunegrensene er tilpasset morgendagens utfordringer.» (Regjeringen, 2014a).*

Pressemeldingen kom ikke helt uventet for dem som hadde fulgt med på behandlingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortinget, som i mars samme år presenterte delrapporten «Kriterier for god kommunestruktur» av ekspertutvalget som ble nedsatt den 03.01.14 for å utrede hvilke kriterier som bør oppfylles for at staten skulle kunne overføre mer makt og myndighet over til robuste kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 7). Utvalget presiserte at kommunesammenslåinger siden 1989 kom som følge av lokale initiativ og var frivillige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 12), og legger også selv valgfrihet til grunn for egne

kriterier for fremtidige kommunesammenslåinger, sammen med følgende fordelt etter hvilket hensyn som er vurdert (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 128):

<b>Samfunnsmessige hensyn</b>	<b>Kriterier</b>
<b>TJENESTEYTING</b>	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
<b>MYNDIGHETSUTØVELSE</b>	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
<b>SAMFUNNSUTVIKLING</b>	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
<b>DEMOKRATISK ARENA</b>	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Vi ser derfor av pressemeldingen at statsråd Sanner ville instruere Fylkesmennene til å ha en prosessuell rolle i det å koordinere mellom kommuner, der sammenslåing anses som aktuelt og mulig (Regjeringen, 2014a).

Ekspertutvalget fullfører sitt arbeid og leverer endelig rapport for «Kriterier for god kommunestruktur» den 01.12.2014, opprettholder tidligere oppgitte kriterier samtidig som følgende anbefalinger understrekes ytterligere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 164):

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

#### **4.2. Februar 2016: Forhandlinger om sammenslåing**

I Februar 2016 tok kommunene Fet, Skedsmo og Sørumsund opp konkrete forhandlinger om mulig kommunesammenslåing, og mottok berømmelser fra Fylkesmannen den 17.03.16 for det grundige arbeidet som ble lagt ned for å fremskaffe godt faktagrunnlag for innbyggerne (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016). Disse forhandlingene havarerte likevel den 04.04.2016 etter syv uker med forhandlinger (Aasdalen & Jonassen, 2016). Det var Skedsmo som trakk seg fra forhandlingene og begrunner dette med den store gjelden i Sørumsund overfor NRK (Aasdalen & Jonassen, 2016). Informantene våre bemerker det slik:

*«Vi hørte at ordføreren i Skedsmo, Fet og Sørumsund møttes på Losby gods for noen lunsjer, og på et eller annet tidspunkt røyk det litt.»*

*«Det var vel rett og slett ved å følge med, holdt jeg på å si. Altså i diskusjonene som foregikk i politikken, forhandlingene som var mellom kommunene og beslutningen da på at Skedsmo trakk seg ut fra forhandlingene. Da stoppet det jo opp.»*

*«Ingen ville ha Sørumsund med på laget, for de er skakkjorte og har så dårlig økonomi.»*

Selv om forhandlingene brøt sammen mellom Fet-, Skedsmo- og Sørumsund kommune, ser det ut for at Fet og Skedsmo fortsatte forhandlingene uten Sørumsund, og at denne førte frem til en intensjonsavtale den 04.05.16 (Distriktssenteret, 2016a). Videre ble det holdt rådgivende folkeavstemming i både Fet- og Skedsmo kommune med spørsmålet «Skal Fet og Skedsmo sammen etablere en ny kommune?» den 30.05.16, hvor begge avstemminger fikk «Nei» som resultat (Distriktssenteret, 2016c; Distriktssenteret, 2016e).

Kommuner som ønsket å inngå intensjonsavtaler om sammenslåing under betingelsene for kommunereformen, fikk frist om å gjøre vedtak om dette innen 1. Juli 2016, med mulighet for utsettelse ut utgangen av året 2016 (Regjeringen, 2016b). Men det ble ikke gjort endelige



vedtak om kommunesammenslåing, hverken for Fet-Skedsmo-Sørum initiativet eller for Fet-Skedsmo initiativet.

### **4.3. Juni 2017: Vedtak om tvangssammenslåing uten intensjonsavtale**

Den 08.06.17 vedtok Stortinget (Prop. 96 S (2016-2017) endring av kommunestrukturen (Stortinget, 2017). Dette innebar at Fet kommune, Skedsmo kommune og Sørum kommune ble besluttet sammenslått fra 01.01.20, selv om det ikke forelå noen intensjonsavtale mellom de tre kommunene. *Frivillighetslinjen* fra 1995 opphørte dermed. På spørsmål om når en ble informert om at Fet-, Skedsmo- og Sørum kommune skulle slås sammen, oppgir de fleste at de ble gjort kjent med dette av å følge behandlingen i Stortinget. Når man ble informert om dette gjennom egen organisasjon er det veldig mange som ikke klarer å huske.

Den 11.09.17 gjennomfører Sørum kommune egen folkeavstemning over spørsmålet om befolkningen ønsket kommunesammenslåing med Skedsmo- og Fet kommune . Også her blir resultatet «Nei» fra befolkningen (Henningsen, 2017).

Den 10.10.17 holdes første møte for Fellesnemnda for Fet, Skedsmo og Sørum, som generelt omtales som «fellesnemnda», består av 16 politiske representanter fra de tre kommunene, i tillegg til at samtlige tre rådmenn har møte- og talerett (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017a, s.1). Fellesnemnda er lovpålagt i forbindelse med endring av kommunegrenser og skal følge bestemmelsene etter inndelingslovens § 26. Fellesnemnda fungerer som et midlertidig formannskap for den nye kommunen, frem til nytt kommunevalg kunne avgjøre den politiske sammensetningen for Lillestrøm sitt kommunestyre og et nytt ordinært formannskap kunne utpekes til 01.01.20, men oppgaver og ansvar som ikke følger direkte av denne loven fastsettes av kommunene som etter loven er pliktig å opprette den. Paragrafen er ny fra 2013 og er revidert flere ganger gjennom kommunereformen. Det ser likevel ikke ut for at prinsippet om lokalt ansvar og tilknytning er blitt endret. Mandatet til fellesnemnda gir vide fullmakter på vegne av de tre kommunene, men selv om saker kan avgjøres av alminnelig flertall uttrykker mandatet at en skal vurdere å utsette saker til avgjørelse i nytt kommunestyre for den nyopprettede kommunen, dersom disse ikke kan avgjøres med konsensusvedtak i fellesnemnda (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017b). Kommunene oppretter også felles partssammensatt utvalg (PSU) med hjemmel i samme § 26 i inndelingsloven. For å behandle saker som angikk ansatte, og behandler blant annet *Omstillingsavtalen* (Fellesnemnda

Lillestrøm, 2017a). Fellesnemnda vil senere kunne hevde at de ansatte var godt representert ved alle viktige beslutninger som angår ansatte på grunn av PSU. Samtidig viser vår data at den generelle holdningen blant de ansatte vi har intervjuet er at de ikke opplever seg inkludert eller representert gjennom ansatte-representanter i PSU. Av de vi har intervjuet var det én informant som mente at det var viktig at tillitsvalgte ble involvert tidlig. Resten av informantene forholder seg enten likegyldig til bruk av tillitsvalgte i prosessen, eller så opplevde de involveringen av tillitsvalgte som overdreven og til hinder for endringsarbeidet. Vi har derfor for enkelhets skyld valgt å kun referere til «Fellesnemnda» uten å differensiere mellom saker som er behandlet av fellesnemnda og de sakene som er behandlet av felles partssammensatt utvalg.

18.10.17 inngås «Omstillingsavtalen». Avtalen avklarer hvordan arbeidsforholdet til kommunenes ansatte skal forstås gjennom endringsprosessen. Avtalen uttrykker i punkt 5.1. om virksomhetsoverdragelse at «*De «gamle» kommunene opphører*» ved etableringen av den nye felles kommunen (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017a, s. 3).

25.10.17 ber Sørums kommuner, med utgangspunkt i resultatet fra egen folkeavstemning i september, Stortinget om å reverse tvangssammenslåingen med Fet og Skedsmo (NRK, 2017).

15.11.17 vedtas første versjon av styringsdokumentet for kommunesammenslåingen av fellesnemnda (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017d).

#### **4.4. Januar 2018: Sammenslåings-arbeidet starter**

Ved årsskiftet til 2018 ansettes Trine Myrvold Wikstrøm som prosjektrådmann, senere titulert kommunedirektør (må ikke forveksles med kommunaldirektør) i Lillestrøm kommune. Hun var dermed prosjektlederen for sammenslåingsprosessen. Prosjektrådmannens ledergruppe ansettes og bemanner prosjektkontoret innen juli 2018.

Prosjektkontoret benyttet gjennom siste halvdel av 2018 en nettside for å presentere felles informasjon. Denne informasjonen viste utviklingen av sammenslåingsprosessen gjennom ulike milepæler slik som da man hadde ansatt ledere på de ulike nivåene. I 2018 inviterte de til workshop for de som allerede var tilsatt i organisasjonsstrukturen for den nye kommunen, i tillegg til de øverste ledernivåene i de eksisterende kommunene. I disse presenterte endringsledelsen sine skisser for nytt organisasjonskart og inviterte deltakerne til å gi innspill

på disse. Etter disse workshopene ble organisasjonskartet for den nye kommunen etablert. Senere organiserte prosjektkontoret også lignende workshops der også neste ledelsesnivå, seksjonslederne, ble inkludert.

Informasjon og forberedelse på sammenslåingen ble hovedsakelig formidlet gjennom organisasjonsstrukturen til de eksisterende kommunene Fet, Skedsmo og Sørum gjennom 2018.

Det ble opprettet styringsgrupper bestående av kommunalsjefer fra de tre eksisterende kommunene. Styringsgruppen ville fungere som et midlertidig tjenesteområde frem til endelig tjenesteområde var avklart, kommunalsjef og underliggende avdelingsledere var tilsatt. På denne måten ville ny ordinær ledergruppe kunne overta funksjonen. Siden den nye kommunen ikke ville overta virksomheten til de eksisterende kommunene før 01.01.20, var det ingen tjenesteproduksjon i noen tjenesteområder. Med dette mener vi at disse nye tjenesteområdene ikke ivaretok noen av oppgavene overfor innbyggerne på dette tidspunktet. Funksjonen til styringsgruppen ville derfor være å motta innspill fra arbeidsgrupper på spørsmål vedrørende «harmonisering» av organisering, prosedyrer og tjenestetilbud fra de tre eksisterende kommunene for det aktuelle tjenesteområdet, og avgjøre dissenser fra disse arbeidsgruppene. Arbeidsgruppene ble satt sammen av medarbeidere fra de tre tidligere kommunene. Våre informanter har veldig ulike betraktninger om sammensetningen av disse arbeidsgruppene. Det ser derfor ut for at disse var veldig ulikt sammensatt, i tillegg til at meningene var veldig delte om hvordan sammensetningen burde være. Det er heller ikke klart for oss hvordan det ble besluttet hvilke arbeidsgrupper som skulle opprettes og hvilke spørsmål de skulle drøfte.

Uttrykkene «workshop», «arbeidsgruppe» og «prosjektgruppe» brukes til tider overlappende av våre informanter, selv om det kan siktes til grupper eller samlinger som tjener veldig ulike funksjoner, strekker seg over ulikt tidsrom og være nedsatt av forskjellige aktører. Vi har tidligere omtalt de samlinger som ble organisert av prosjektkontoret, som oftest blir omtalt som «workshop». Her har vi omtalt arbeidsgrupper som ble nedsatt for å tjene en formell funksjon i sammenslåingen ved å drøfte og gi innstilling på konkrete ansvar, tjenester eller problemer. Videre organiserte også de eksisterende kommunene ulike former for kurs eller seminarer for å informere eller forberede de ansatte på endringene som vil følge sammenslåingsprosessen som også omtales som workshops, men også som fagdager eller

allmøter. Til en viss grad indikerer begrepsbruken om målgruppen var befolkningen, alle ansatte eller bare ledere, men begrepene brukes også delvis overlappende. Senere ville også mellomledere i den nye kommunen invitere egne underordnede til workshops eller arbeidsgrupper for å drøfte den videre organiseringen av eget ansvar, tjenester og prosedyrer. Selv om alle disse omtales med samme begrep eller uttrykk er de likevel ulike konstellasjoner.

De eksisterende kommunene hadde ulike organisasjonsstrukturer, ulike benevnelsene for ledernivåene og ulike kultur med praktisk utførelse som var veldig forskjellige. For Lillestrøm kommune ble det besluttet å benytte en organisasjonsstruktur med flere hierarkiske nivå enn det som allerede eksisterte i noen av de eksisterende kommunene, selv i den største kommunen Skedsmo. Nivå-benevnelsene ble også nye, men ble lagt tette opp til de som allerede var benyttet i Skedsmo. Skedsmo kommune var den av kommunene med en organisasjonsstruktur og kultur som i størst grad la opp til spesialisering ved at ulike områder og tjenester var organisert i egne, distinktive ansvar. Allikevel la den nye organisasjonsstrukturen for Lillestrøm kommune opp til en ytterligere spesialisering. Dette ble gjort ved at de stykket opp organiseringen ytterligere både i særskilte ansvar etter tjenester og samfunnsoppdrag. I tillegg ble administrative ressurser i større grad plassert i egne stabsavdelinger, under egne direktører, i stedet for å være distribuert ute i de ulike avdelingene slik dette var gjort i Skedsmo.

*«Jeg ser at veldig mange, hva skal jeg kalle det, mer merkantile, administrative oppgaver, i mangel av noe annet å kalle dem, det er falt mer på lederne enn det var før. Den støtten vi hadde i type HR, lønn, som var en del av avdelingen før, den har falt mer direkte på oss. Jeg ser at vi har mer sånne typen oppgaver. Altså, en leder vil alltid sitte med sånne typer oppgaver, men jeg ser at jeg har mindre rom til type faglig, strategisk arbeid enn jeg hadde før. Det ser jeg. For jeg har mindre støtte i en del sånne praktiske, merkantile småoppgaver. De er falt mer på oss. Det er kanskje den største forskjellen synes jeg.»*

Nivå	Fet kommune	Skedsmo kommune	Sørum kommune	Lillestrøm kommune	Ansvar
1	Rådmann	Rådmann	Rådmann	Kommunedirektør	-> Kommunen
2	Kommunalsjef	Kommunaldirektør	Kommunalsjef	Kommunaldirektør*	-> Direktørområde Ev. Stabsavdeling
3	Enhetsleder	Avdelingssjef	Virksomhetsleder	Kommunalsjef*	-> Kommunalområde
4	Ansatt	Enhetsleder	Enhetsleder	Avdelingsleder*	-> Avdeling
5		Ansatt	Ansatt / Ev.Fagleder	Seksjonsleder	-> Seksjon
6				Enhetsleder	-> Tjenesteenhet
7				Ansatt	-> Tjenester

\* For stabsavdelinger benyttes oftest egne og ulike titler enn i organisasjonshierarkiet for øvrig.

Tabell: Sammenfattelse av tittelbenevnelser i tidligere og ny kommune.

«Altså det leddet som jeg hadde før, det finnes på et vis ikke helt lenger. Det er en slags halvforskyvning av nivåer på et vis. Nå er det jo kommunedirektør, som før het rådmann, så er det direktør for helse og mestring, som er et tjenesteområde. Under der igjen så er det kommunalsjef, og så er det avdelingsleder, og så er det seksjonsleder. Mens før, i Skedsmo, så var det rådmann, kommunaldirektør og avdelingssjef.»

Én informant omtaler kommunalsjef som nivå 2, slik at kommunaldirektør blir nivå 1 og kommunedirektør ikke benevnes med nivå. Ettersom det var uklart for oss om dette var en kategorisering som var alminnelig brukt gjennom endringsprosessen har vi valgt av hensyn til denne studien å definere kommunedirektør (rådmann) som nivå 1 som illustrert over og ikke som nivå 0.

Når det ble ansatt kommunaldirektører (nivå 2) i den nye kommunen begynte en å merke effekten av sammenslåingsprosessen i hverdagen i de eksisterende kommunene. Etter hvert som disse stillingene ble avklarte, begynte ledere som ikke fikk stillingen de ønsket seg, eller som av andre grunner ikke ønsket å være med på sammenslåingen, å si opp stillingene sine i de eksisterende kommunene. Ettersom de eksisterende kommunene kun skulle eksistere utgangen av 2019 ble det ikke ansatt nye kommunaldirektører. Vakanse ble derfor avklart gjennom interne konstitueringer. Senere ville det samme skje for de videre nivåene i hierarkiet. Dette førte til at flere avdelingssjefer (Skedsmo), virksomhetslederne (Sørum) og enhetslederne (Fet) ble konstituert til leder i nytt ansvar i nivået over seg eller parallelt i organisasjonskartet, samtidig som en beholdt sitt eksisterende ansvar. Samtidig som dette skjedde valgte andre ledere å si opp stillingene sine, enten fordi det da var avklart at de ikke ville få den stillingen de håpet på eller fordi de ikke ønsket å være på Lillestrøm -prosjektet,

som det ble omtalt som da. Dette forsterket utfordringene for de eksisterende kommunene ytterligere. For Sørums ble problemet frafall av mellomledere og dobbeltarbeidende mellomledere så stort at de for enkelte ansvarsområder fikk problemer med å ivareta sine forpliktelser. Det ble derfor inngått et samarbeid med Skedsmo, der Skedsmo overtok driftsansvaret for enkelte ansvarsområder på Sørums vegne.

*«Det var rett og slett at Sørums ikke klarte å ivareta den oppgaven fordi de mistet viktige medarbeidere. Det er klart at alle så vel ganske tidlig at vi måtte jo ned i stillinger på administrasjon, så det var jo veldig dumt tidspunkt å ansette nye. Så derfor ønsket Sørums at Skedsmo da skulle ivareta den oppgaven. Så det var en overgangsordning da. Frem til vi ble en ny kommune.»*

Eventuelle gjenværende ansatte i Sørums ble dermed flyttet over til Skedsmo. I enkelte tilfeller førte dette derimot til at ytterligere ansatte sa opp stillingene sine i Sørums. I Fet var det enkelte som var redde for at slike samarbeid skulle fungere som forskuttering av sammenslåingsprosessen. Det ble derfor gjort avtaler som innebar at også enkelte ledere fra Fet kommune kunne ha parallelle kontor i Skedsmo og Fet sine rådhus, slik at en kunne være samlokalisert med majoriteten av de en ville bli kollega med i nye Lillestrøm kommune, samtidig som en skulle følge opp den operative driften i Fet kommune.

Innen utgangen av 2018 var lederne for nivåene 1 - 4 ansatt inn i organisasjonsstrukturen for nye Lillestrøm kommune. Innen oktober 2018 var kommunalsjefene ansatt. Innen desember 2018 var avdelingslederne ansatt.

#### **4.5. Januar 2019: Den nye kommunestrukturen tas i bruk**

Selv om prosessen allerede har forløpt seg slik som beskrevet over, er det bred enighet blant våre informanter om at starten på 2019 opplevdes som starten på sammenslåingsprosessen, de som opplever det annerledes opplever typisk tidspunktet fra de selv ble direkte involvert i prosessen som når endringsprosessen var i gang. Fra begynnelsen av 2019 begynner en å ta i bruk den nye organisasjonsstrukturen for Lillestrøm kommune. Med det menes at kommunikasjon og involvering i stadig større grad begynner å gå gjennom de som er ansatt i denne strukturen fremfor gjennom organisasjonsstrukturene til de gamle kommunene. Det er trolig nettopp fordi disse strukturene tas i bruk at det nå oppleves av informantene at kommunesammenslåingen er satt i gang. Denne trenden forsterkes ytterligere ettersom stadig

flere av ledernivåene blir bemannet og samtlige ansatte fra de gamle kommunene etter hvert blir innplassert i organisasjonsstrukturen til Lillestrøm kommune. Men samtidig som dette skjer, skal fortsatt de gamle kommunene ivareta samfunns forpliktelsene overfor sine respektive innbyggere ut året 2019.

Ledergruppene som består av kommunalsjef og de underliggende avdelingslederne overtar oppgaven fra styringsgruppene om å ta stilling til arbeidsgruppenes innstillinger om «harmonisering» av de tidligere kommunenes tjenester, rutiner og praksiser og videreutvikler organisering for de enkelte ansvarsområdene. Det ble stadig mer arbeid i arbeidsgrupper og workshops gjennom 2019, nettopp med «harmonisering» som formål.

Selv om kommunikasjonen vedrørende sammenslåingen i stadig større grad går gjennom den nye organisasjonsstrukturen til Lillestrøm kommune, skjer fortsatt tjenesteproduksjonen i de gamle kommunene slik at en gjennom 2019 har parallelle organisasjonsstrukturer. Lederne som nå er aktivt involvert i ny organisasjonsstruktur i Lillestrøm kommune, skulle da fortsatt ivareta sitt ansvar i den eksisterende kommunen som for mange også innebar nye tilleggsansvar som en følge av virkningene av sammenslåingsprosessen i form av vakanser og interne konstitueringer. Det blir stadig flere oppsigelser i de gamle kommunene, særlig i de to minste. Samtidig som det er hyppige utskiftninger av sentrale nøkkelpersoner i den nye organisasjonsstrukturen.

*«Vi har jo hatt 3 kommunalsjefer fra det ble ansatt en kommunalsjef. Nå har vi nummer 3. Det har nok også gjort noe med kontinuitet og fremdrift i det kommunalområdet. Og det er litt uheldig. Samtidig så synes jeg at hun som vi har nå, jeg er helt sikker på at hun informerer oss i tråd med hva hun har fått beskjed om på sine ledermøter av sin sjef, altså av direktøren.»*

Resterende mellomledere ansettes i løpet av første kvartal 2019. Seksjonslederne ansettes i løpet av februar 2019. Videre ser vi stadig hyppigere møtevirksomhet mellom lederne i den nye organisasjonen.

Øvrige ansatte ble «innplassert» i tidsrommet mai-juni 2019. Mens alle lederposisjoner ble avklart ved at en var nødt til å søke på stillingene, blir øvrige ansatte plassert inn i organisasjonen ut fra egne innspill om hva de selv ønsket. De fikk mulighet til å formulere tre

valg i prioritert rekkefølge. Vår data antyder at de aller flest fikk sitt førstevalg oppfylt. En informant sa at:

*«I egen avdeling opplevde jeg jo at jeg tror det var én person av de 110 som ønsket seg noe, som ikke fikk førstevalget sitt, men fikk andrevalget da. En eller to.»*

Ingen ansatte ble sagt opp i løpet av denne prosessen. Ansatte var også garantert minimum samme vilkår uavhengig av hva som ville bli ny stilling. Mange ser derimot ut for å ha hatt en forventning om at lønnen ville bli generelt høyere, ettersom lønnsvilkårene i Skedsmo kommune skulle være bedre enn i Fet- og Sørum kommune.

Selv om plassering av de ansatte i all hovedsak var avklart før sommeren 2019, møtte de ansatte uten lederansvar hverandre i svært liten grad før den nye kommunen startet ordinær virksomhet den 01.01.20. Prosessen med innplassering var ikke alle de aktuelle lederne betydelig involvert i. I flere tilfeller fremstår det som om seksjonslederne og til tider avdelingslederne heller ikke fikk vite hvem som ble plassert under deres ansvar før disse ansatte meldte om dette selv.

*«Jeg synes dette for eksempel at det var en del strukturmessige ting rundt ansettelser og HR-biten, som at jeg ikke fikk vite hvem som var ansatt i min avdeling. Jeg fikk ikke oversikt over hvem de var før de fikk tilslags-brevet selv. Så det stod jo plutselig en på døren hos meg og sa at «hei, jeg skal visst jobbe hos deg». Det var en del sånne struktur ting som ikke var på plass.»*

I den grad det var møter med de ansatte, var dette primært i form av at seksjonsleder, og i noen tilfeller avdelingsleder, møtte de ansatte som var plassert til ansvaret eller aktuelle til innplassering i ansvaret. Dette ble i tilfellet gjort på ulike måter og kontakten var generelt lav. Møtepunkter mellom de ansatte som skulle jobbe sammen ser ut for å være nærmest ikke-eksisterende. Hvilke ansatte som hadde hatt kontakt med hverandre fra før 01.01.20 ville derfor være helt avhengig av om man kom fra samme kommune og ansvar eller om man hadde hatt tilfeldig kontakt.

#### **4.6. Januar 2020: Den nye kommunen overtar virksomheten**

Den 19.12.19 erklærer prosjektleder for sammenslåingsprosessen, som også var kommende kommunedirektør, at en var kommet i mål med sammenslåingen:



*«Om bare 13 dager skriver vi historie. Da blir dagens tre kommuner til én ny og stor kommune. At vi nå kan konsentrere all arbeidsinnsats mot Lillestrøm kommune, tror jeg vil merkes positivt.*

*Vi kom i mål. Det er på grunn av felles laginnsats. Tusen takk!» (Wikstrøm, 2019)*

Den 01.01.20 overtar Lillestrøm kommune ansvar for virksomhet og tjenesteproduksjon for de gamle kommunene. Fortsatt er mange av rutinene, prosedyrene og verktøyene ikke avklarte eller på plass. Enkelte ledere så seg derfor nødt til å instruere sine medarbeidere til å benytte det de benyttet før sammenslåingen. Flere av stabsavdelingene har ikke oppdaterte maler på sine dokumenter og leverer derfor personaldokumenter og lignende over dokumentmaler fra Skedsmo kommune ut i det første driftsåret for Lillestrøm kommune.

Mens det tidligere ble erklært fra prosjektledelsen at Lillestrøm kommune skulle være desentralisert og ha «lys i hvert rådhus», ble resultatet likevel at mange ansvar ble samlokalisert og sentralisert. De enkelte nye avdelingene og seksjonene har ikke vært samlet før 2020. Starten av året er derfor sterkt preget av fysisk flytting, installering og rigging av nye lokaler.

Det ble også tidlig avklart at Lillestrøm kommune gikk med kraftig underskudd. Det fremstår som at det er noe usikkerhet rundt når dette nøyaktig ble gjort kjent for våre informanter. Enkelte rapporterer at dette ble gjort kjent for dem allerede i januar, mens andre rapporterer februar eller i løpet av først kvartal. I juni 2020 vedtar kommunestyret å dekke inn ca. 126 millioner kroner i 2020 (Lillestrøm kommune, 2020b).

Deretter ble Lillestrøm kommune i likhet med resten av Norge og verden rammet av pandemien fra SARS-Cov-2.

Innen utgangen av 2020 er det ingen av våre informanter som betrakter sammenslåingsprosessen av Fet-, Skedsmo- og Sørum kommune som fullført. De venter også på at sammenslåingsprosessen skal evalueres, selv om det allerede er startet flere nye omorganiseringsprosesser i Lillestrøm kommune.

## **5. Analyse med utgangspunkt i Kotter sin 8 steps modell for endring**

I dette kapittelet vil vi presentere våre funn når vi leser innsamlet data gjennom Appelbaum et al. (2012) sin kritiske gjennomgang av Kotter (2012) sin 8 steps modell for endring. Med det mener vi at gjennomgangen vil være strukturert etter Kotter sine 8 steg og vi kan referere Kotter sine intensjoner med de enkelte stegene, men for selve analysen av data vil vi anvende den empiribaserte teorien som Appelbaum et al. (2012) har identifisert at bekrefter momenter av Kotters intensjon med de enkelte steg. Intensjonen med gjennomgangen er å forsøke å identifisere om stegene samsvarer med hvordan endringsprosessen med opprettelsen av Lillestrøm kommune ble gjennomført.

### **5.1. Kotters 1. steg - «Establish a sense of urgency»**

Kobi, J. -M. (1996) uttrykker at det for gjennomføring av organisasjonsendring er viktig å kunne presentere endringen som attraktiv, møte de ansatte med klare forventninger, vise at endring er mulig og skape positive holdninger til endringen (Appelbaum et al., 2012, s. 767) . Videre har Armenakis, A. A., Harris, S. G., og Field, H. S. (1999) identifisert Kotter sitt konsept om «the burning platform» til uttrykket *discrepancy*, som beskrives som et avvik fra akseptabel ytelse eller tilstand, og som fanger oppfatningen om at et behov for endring faktisk eksisterer (Appelbaum et al., 2012, s. 766). Dette vil være nødvendig for å gjøre organisasjonen mottakelig for de endringene som foreslås for å korrigere et slikt avvik.

De 3 tidligere kommunene skulle slås sammen til Lillestrøm kommune. Behovet for en slik sammenslåing ble fastsatt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus allerede i 2016:

*«Den kraftige befolkningsveksten som er ventet fram mot 2030, sammen med knapphet på areal, er en særskilt utfordring i hovedstadsområdet. Vår faglige tilråding vil sikre en samordnet og helhetlig areal- og transportplanlegging og samfunnsutvikling»*  
(Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016, s. 16).

Da fellesnemnda opprettet et styringsdokument for sammenslåingen av Fet, Skedsmo og Sørumsund til Lillestrøm kommune, var derimot disse momentene fra Fylkesmannen omformulert og kan oppfattes som en del av prosjektets mål. Under avsnittet som beskrev behovet for

endring, kalt «*bakgrunn og begrunnelse for prosjektet*» i dokumentet, fremstod derimot behovet for endring heller på følgende måte:

*«Stortinget vedtok 8. juni 2017 at kommunene Fet, Skedsmo og Sørum skal slå sammen til en kommune. Den nye kommunen skal være etablert fra 01.01.2020.»*  
(Fellesnemnda Lillestrøm, 2017d, s. 3).

Dette styringsdokumentet skulle danne grunnlaget for hele sammenslåingen og var en formalisering av retningslinjene som den kommende toppledelsen i Lillestrøm kommune skulle forholde seg til i endringsprosessen. Vi ser allerede på overgangen fra Fylkesmannen til fellesnemnda at forklaringen rundt behovet for endring ikke er den samme. Dette kan tolkes dithen at de opprinnelige kommunene som er representert i fellesnemnda ikke delte den samme forståelsen av situasjonen som Fylkesmannen, og av den grunn valgte å ikke viderebringe deres forklaring rundt behovet. På denne måten ser det også ut til at prosjektledelsen som skulle styre endringsprosessen, den kommende toppledelsen i Lillestrøm, ble formidlet at det er et behov for endring, men at bakenforliggende årsaker ikke ble vektlagt. Da fellesnemnda har valgt en annen fremstilling til prosjektgruppen enn det Fylkesmannen gjorde og på den måten lagt andre føringer for kommunesammenslåingen, kan det tenkes at det i mange tilfeller er fellesnemnda som har vært beslutningsmyndighet. I den forstand kunne man ha betraktet fellesnemnda som den réelle toppledelsen i endringsprosessen. Likevel velger vi å forholde oss til prosjektledelsen som toppledelsen, da det er dem som har hatt den faktiske kommunikasjonen ut til den kommende organisasjonen og dens omgivelser.

Våre intervjuer underbygger at det ikke er vektlagt en forklaring på hvorfor man skal gjennomføre denne sammenslåingen, og at man heller har fokusert på at det skal gjøres en endring. Enkelte intervjuobjekt snakker om hvordan bestemte endringer skulle gjennomføres og når de skulle være gjennomført, uten videre å forklare behovet for disse.

*«Jeg opplevde jo at det var en veldig sånn styrt prosess hvor vi hadde et stramt skjema egentlig, på tid. Ettersom vi hadde jo gått bort ifra en frivillig sammenslåing da og endte med en, hva skal jeg si, i anførselstegn «tvungen sammenslåing», så hadde vi jo litt dårligere tid enn andre kommuner.»*

*«Så ble jo det skrevet et dokument da, med begrunnelse for valg av organisering og en beskrivelse av hvordan det skulle være som ble sendt til alle ansatte tror jeg, hvor de hadde mulighet til å spille inn og komme med kommentarer da på de valgene som var tatt på det stadiet, eller foreløpige valg da. Så var det vel noe av det som ble endret og noe som ble som det var besluttet da.»*

Det kan virke ut til at toppledelsen har mislyktes i å etablere en tro på at avvik fra akseptabel tilstand faktisk eksisterer hos mellomlederne som innehadde et medansvar for å gjennomføre ønskede endringer, nettopp fordi de har fokusert mer på hva som skal endres enn hvorfor.

### **5.1.1 Formidle behovet for endring**

Gist et al. gjengis til å gi uttrykk for at jo flere avsendere som kan være med på å støtte en endring, også eksterne, jo større vil opplevelsen av troverdighet med tanke på en endring være (Appelbaum et al., 2012, s. 767). Selv om toppledelsen i stor grad kan fremstå som å ha viderefordlet fellesnemnda sitt budskap og ikke fokusert på behovet for endring, kan også eksterne aktører påvirke hvor troverdig endringsbehovet er for organisasjonen.

Både Stortinget, som vedtok sammenslåing til tross for kommunenes manglende ønske om å slås sammen, og fellesnemnda har tatt beslutninger inn mot endringsprosessen. Likevel er ingen av disse en del av den nye kommunens organisering og er ikke de som direkte leder endringsprosessen, og kan av den grunn betraktes som eksterne parter og dermed også som en del av omgivelsene.

I forbindelse med organisasjonsendringer kan eksterne aktører forsterke budskapet til endringsagenter ved å gi troverdighet til budskapet om behov for endring (Appelbaum et al., 2012, s. 766). I tilfellet Lillestrøm kommune er det flere parter som kan oppleves som katalysatorer for å skape forståelsen for at endring er nødvendig. Regjeringens ekspertutvalg leverte to rapporter som dannet kriteriene for kommunereformen (Regjeringen, 2014b). Staten ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus introduserte et ønske om at mesteparten av kommunene på Nedre Romerike skulle slås sammen til en storkommune (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016, s. 19-21). Her viser også kommunene til behovet for å bli en del av en større kommune. Stortinget følger opp Fylkesmannens innstilling og vedtar kommunesammenslåing i vedtak 822 (Prop. 96 S (2016-2017)). Disse eksterne aktørene har

dermed gitt positive bidrag til å øke troverdigheten av endringsbehovet for kommunesammenslåingen.

Vi ser likevel et tydelig meningskille blant de eksterne aktørene. På den andre siden ser vi at befolkningen har gitt tydelig uttrykk for at de ikke ser behovet for at kommunene blir slått sammen, uttrykt gjennom sine nei i folkeavstemningene avholdt rundt saken. Lokale medier ser ut til å ha forsterket dette budskapet (Almendingen, 2017; Buberg, 2019). Videre representerte fellesnemnda tre kommuner som ikke har ønsket å bli slått sammen, og har skrevet styringsdokument som delvis har fjernet eller ignorert formuleringene fra de eksterne aktørene som har bidratt positivt til å forklare behovet for kommunesammenslåingen.

De eksterne aktørene som har vært med på å enten rådggi eller vedta sammenslåingen har bygget opp troverdigheten, mens den manglende støtten fra de eksterne aktørene som måtte jobbe med den faktiske sammenslåingen eller leve i resultatet av den, har motvirket troverdigheten. Den sistnevnte gruppen har i tillegg vært lokale aktører som har vært aktive i prosessen hele veien fra før vedtaket om sammenslåing, og er fortsatt relevante.

### **5.1.2 Bruk av eksterne rådgivere**

Appelbaum et al. (2012, s. 766) bekrefter gjennom Armenakis et al (1993) og Gist et al. (1989) at rådgivere eller rådgivningsbyrå kan brukes som et verktøy for å øke kredibiliteten til at endring er nødvendig. Toppledelsen ser ut til å ha tatt slike skritt i forsøk på å bygge kredibiliteten. Konsulenter fra PwC er brukt i kartlegging av verdier og organisasjonskultur (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018c), mens rådgivningsbyrået Opinion er hentet inn som eksternt for å foreta innbygger- og ansattundersøkelser om sammenslåingen til Lillestrøm kommune (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018e) .

I våre intervjuer kommer det også frem at det har forekommet bruk av eksterne rådgivere.

*«Og så hadde vi en samling som jeg tror må ha vært senere, hvor vi ble bedt om å tenke Lillestrøm kommune og vårt område fem år frem i tid. Altså hvor er vi om fem år? Vi hadde en prosess på det som var et sånt halvdagsseminar som PwC dro.»*

*«Jeg sitter jo mye tverrfaglig så jeg får jo mye innspill fra andre på hvordan de har hatt andre prosesser, hvor jeg så at prosessen ble veldig forskjellig gjort og for oss på tjenesteområdet så ble det tatt inn konsulenter som dro prosessen.»*

Selv om det er trolig at eksterne konsulenter er benyttet med intensjon om å bygge kredibilitet i organisasjonen og dens omgivelser, virker det ut til å være delte meninger rundt hvordan dette ble gjennomført i praksis. En informant forteller om hvordan endringsagenter opplevde en følelse av at konsulenter begrenset deres mulighet for involvering:

*«Så kan jeg vel kanskje si at jeg synes det for vår del, og det tror jeg har mer å gjøre med PwC rett og slett, at vi fikk en veldig sånn streng «du skal ikke, du får ikke engang lov å nevne de gamle kommunene», «vi skal ikke ha de gamle kommunene, nå skal vi tenke ny», den ble litt som en tvangstrøye. Så det var nesten sånn at du ikke turte å si at jeg kommer fra gamle Skedsmo og der gjorde vi...»*

### **5.1.3. Forpliktelse, prioritering og apati**

Som vi har vist til tidligere trenger personer som skal forstå et behov for endring å tro at det er et avvik mellom dagens ytelse og den ytelsen man ønsker å oppnå gjennom endringen (Appelbaum et al., 2012, s. 767). Appelbaum et al. (2012, s. 767) forklarer videre at medarbeidere kan bli overbevist om at et slikt avvik eksisterer gjennom symbolsk informasjon som underbygger behovet for forpliktelse, prioritering og hastverk overfor nødvendige endringer. Hastverk ser ut for å være etablert for flere mellomledere ved det faktum at Stortinget vedtok tvangssammenslåingen med en tidsfrist for sammenslåingsprosessen. Likevel uttrykker flere mellomledere at de har diskutert endring, men at det er uklart for dem hva de skulle forberede seg på at skulle skje og hvordan de skulle prioritere:

*«Det man kanskje kunne ønsket seg, er at noen kunne beskrevet litt hva som trolig kommer til å komme og hva som er forventet av deg.»*

For flere mellomledere blir det derfor også vanskelig å forplikte seg til endringsprosessen ettersom en ikke klarer å skjønne hva en egentlig blir bedt om å forplikte seg til:

*«Jeg synes det til tider var utfordrende å skjønne hvilken retning vi gikk og hva det var som foregikk.»*

Andre informanter kunne gi uttrykk for at en var generelt fornøyd med tilgangen til informasjon på en måte som antyder en følt forpliktelse overfor endringsbudskapet, men underbygger likevel at informasjonen som ble gitt hverken kommuniserer hastverk eller prioritering, særlig ettersom informasjonen fra toppledelsen i all hovedsak var upersonlig og ikke-relasjonell:

*«Jeg tenker at, som vi har vært litt inne på, du måtte kanskje aktivt oppsøke det, men altså sånn må det jo være som arbeidstaker. Du har jo et selvstendig ansvar. Så jeg tenker at gjorde du litt aktivitet, så var det mye informasjon tilgjengelig hele veien.»*

Selv om følelsen av hastverk var tilstede for mange, ser det altså ikke ut for at behovet for endring ble knyttet tilstrekkelig til forpliktelse eller prioritering, slik at en opplevelse av avvik mellom dagens og ønsket situasjon ikke ble fullstendig etablert (Appelbaum et al., 2012, s. 767). En av mellomlederne forklarer hvordan en overflod av ikke-personlig informasjon i ulike kanaler gjorde at det ble vanskelig å skille ut hva som var relevant og akutt og hva som ikke var det: :

*«Noe kom i e-post, noe kom på intranett, noe kom på Workplace, noe kom i Teams og det glapp jo hele tiden.»*

Det ser derfor ut for at toppledelsens gjennom utstrakte bruk av ikke-relasjonell kommunikasjon kan ha mistet muligheten til å kommunisere symbolsk om endringsprosessen på en måte som kunne gjort det lettere å overbevise om at et avvik mellom nåværende og ønsket situasjon var til stede, for slik å underbygge opplevd behov for endringsinitiativet. En bedre kommunikasjonsform for å etablere slike symbolske budskap vil være at toppledelsen fysisk reiser rundt i organisasjonen for å snakke om behovet for endring, ikke bare fordi en slik personlig kommunikasjonsform har bedre potensial for interaksjon (Appelbaum et al., 2012, s. 771), men også fordi det å prioritere tid, innsats og ressurser for å møte mennesker personlig også kommuniserer symbolsk at budskapet er viktig, at det haster, at det er verdt å prioritere og at det er verdt å forplikte seg til slik som toppleren forpliktet seg til reisen (Appelbaum et al., 2012, s. 767).

Selv om vi gjennom vår studie ikke kan finne eksempler på at toppledelsen for endringsprosessen forpliktet seg til en slik personlig kommunikasjon utover når medarbeidere

ble samlet inn til diverse workshops, finner vi heller antydning til at dette ikke var tilfellet. Det ser ut for at denne formen for kommunikasjon i større grad ble benyttet i enkelte av de eksisterende kommunene og da særlig i Fet:

*«Så var jo ordfører i Fet veldig opptatt av å kommunisere med ansatte og rådmannen.»*

Det fremstår som veldig tydelig i vår data at det har gjort inntrykk på mellomledere som har opplevd en nær kontakt og dialog med øverste leder, selv om dette skulle være øverste leder for eksisterende kommune og ikke toppledelsen for endringsprosessen. Ettersom mye av informasjonen og kommunikasjonen gikk gjennom de eksisterende kommunene gjennom den første halvdel av endringsprosessen, ser det ut for at mellomlederne i stor grad ha sett til toppledelsen i disse for tolkning og mening i endringsprosessen:

*«...så var det nok sånn selv om Trine, hun nye kommunedirektøren sendte mailer og informasjon, så tror jeg nok det var rådmannen i Fet som gav mening i det og var opptatt av at nå skulle man være lojale og dette kommer til å gå bra, dere er verdifulle. Jeg tror det var bra, at han sa dere er verdifulle.»*

Samtidig som det har vært utfordrende for ansatte å forstå hva man ønsker å oppnå med kommunesammenslåingen og hva som forventes av dem, sitter flere igjen med inntrykk av at toppledelsen mente det var den nye organisasjonsstrukturen som var viktig, og ikke hvordan arbeidsoppgaver ble løst:

*«Det viktigste var å få innplassert folk.»*

*«Så jeg tenker at det var mye krav til administrasjon, men kanskje ikke så mye til ledelse.»*

Det ser derfor ut for at mellomlederne har opplevd at toppledelsen gjennom sin kommunikasjon av endringsbudskapet ikke har tilstrekkelig kommunisert viktigheten av forpliktelse, prioritering eller hastverk overfor endringsarbeidet. Tvert imot ser det ut for at toppledelsen sitt fysiske fravær er det som har kommunisert symbolsk overfor mellomlederne, at toppledelsen selv har opptrådt med apati overfor endringsarbeidet og dermed kommunisert at den egentlig ikke oppleves som viktig for dem (Appelbaum et al., 2012, s 767). I følge Appelbaum et al. (2012, s. 767) er det ikke viktig at all diskusjon rundt endringene er positivt formulert men at en faktisk møtes for



samtale og å diskutere, siden både positive og negative diskusjoner skaper et følt behov for å rasjonalisere det som skjer. Noe som skaper det Jansen (2004) omtaler som «*endringsenergi*» ved at endringene er antatt blant de som deltar i diskusjonen (Appelbaum et al., 2012, s 767). Dette ser vi at det ble lagt opp til i varierende grad i ulike workshops. Noe vi vil omtale senere. Men det fremstår altså som at mellomlederne i stor utstrekning rapporterer at toppledelsen i svært liten grad deltok i slike diskusjoner og at de i hverdagen fremstod som utilgjengelig og på lang avstand.

## **5.2. Kotters 2. steg - «Create a guiding coalition»**

### **5.2.1. Endringsroller**

Organisasjonsendringer krever endringsagenter (Lunenberg, 2010, s.1). Endringsagenter er ifølge Lunenberg de som har ferdigheter og makt til å stimulere, fasilitere og koordinere et endringsinnsats (2010, s. 1). Vi har i kapittel 4.4 sett på hvordan det var toppledere og mellomledere som ble involvert i arbeidsgrupper hvor beslutninger rundt endringsprosessen ble tatt. Da dataen vår tilsier at det er toppledelsen og mellomlederne som er direkte tatt med som bidragsyttere i å forme endringsarbeidet, er det også naturlig å betrakte disse som prosessens endringsagenter. Dette utelukker ikke at det har vært andre bidragsyttere i prosessen som kunne blitt ansett som endringsagenter, men i så fall fremkommer ikke disse tydelig.

Dersom spesialister eller folk med nøkkelfunksjoner grupperer seg sammen for å bidra til å drive endringsprosessen fremover, kan denne grupperingen anses som en «*guiding coalition*» (Appelbaum et al., 2012, s. 768). Appelbaum et al. viser spesielt til at denne gruppen særlig bør bestå av personer med posisjonsmakt og ekspertise (Appelbaum et al., 2012, s. 768). Vår studie har ikke avdekket konkrete tilfeller hvor en slik endringsgruppe er kommet til syne, men vi ser klare eksempler på endringsagenter som innehar egenskapene posisjonsmakt og ekspertise.

### **5.2.2. Posisjonsmakt**

Lines (2007) viser til at det er en positiv korrelasjon med høy grad av posisjonsmakt og suksessfull implementering av endring (Appelbaum et al., 2012, s.768). I vårt case ser vi ikke

en tydelig sammenheng mellom høy posisjonsmakt og stor evne til å implementere endring. Blant mellomlederne vi har intervjuet, er det enkelte som mener de har fått vite hva som forventes av dem i sitt kommunalområde eller avdeling, med det virker mer å være at avdelinger fikk noen klare forventninger til oppgaver som skulle utføres, enn at de topplederne gir retning for endringen som skal skje. Som en informant viser:

*«Fordi da visste jeg hvilke forventninger direktøren hadde til de ulike kommunalområdene. Fordi at det ble jo sagt veldig tidlig at XXX blir litt sånn navet i tjenesteområdet, med tanke på at det skal være knutepunkt for alle tjenester da.»*

Det kan se ut til at personene med høyere posisjonsmakt har hatt størst fokus på hvordan organisasjonsstrukturen i Lillestrøm kommune skulle bli og de overordnede forventningene for kommunalområdene, fremfor hvilken retning endringer måtte ha for å oppnå disse forventningene. Det ikke avdekket konkrete innspill om hvilke typer endringer som skulle gjennomføres på de ulike tjenesteområdene eller hvordan disse i praksis skulle implementeres. En informant beskriver informasjon fra toppledelsen om hvilken retning endringen skal gå i slik:

*«At vi snakket om at vi skal hente det beste, vi skal hente det beste fra de 3 gamle kommunene.»*

Hva dette «beste» er, ser ikke ut til å ha blitt ytterligere utdypet. Som vi har vært innpå i kapittel 5.1.4, kan det virke som toppledelsen har benyttet posisjonsmakten sin for å underbygge at det skal skje en endring, men lite utover dette som hjelper organisasjonens mellomledere i å forstå hva som må endres for dem og hvordan det er ønskelig at dette gjennomføres. På denne måten, kan det se ut til at posisjonsmakten topplederne hadde, er brukt på en måte som har hatt liten betydning for en suksessfull implementering av endring.

Mellomlederne vi har intervjuet har alle på ett eller annet tidspunkt blitt involvert i arbeidsgrupper som jobbet for endringsprosessen. Lines (2007) hevder at ledere som mellomlederne våre, med lavere grad av posisjonsmakt og muligens høyere ekspertise, er noe mindre suksessrike i implementering av endring enn topplederne, samtidig som begge gruppene er vesentlige for en organisasjonsendring (Appelbaum et al. 2012. s. 768). Caldwell

(2003) viser videre til at det er mellomledere bygger støtte for en endring inn i sine ansvarsområder (Appelbaum et al., 2012, s. 768).

Det kan se ut til at mellomlederne i denne endringsprosessen har bygget støtte for endringene de selv har utført innenfor sine ansvarsområder. En av informantene forklarer hvordan det ble opplevd som at toppledelsen ønsket at mellomlederne skulle være de som ga retning i kommende endringer:

*«Det var XXX, som er direktør, som ledet det på en måte. Men gruppene var jo enormt selvstendige, så vi fikk sånne spørsmål som «Hvordan skulle kommunalområdet være organisert?» Og det var bare på overordnet nivå...»*

En annen informant forklarer videre om hvordan mellomlederne ble gitt mulighet til å påvirke organisasjonens hierarkiske struktur:

*«Fordi at jeg opplever jo at jeg har vært med på alle nivåer, alt ifra når direktøren skulle tegne kartet, til når kommunalsjefen skulle tegne kartet, til når jeg skulle tegne kartet. Så opplevde jo jeg at det var en åpen prosess egentlig hele veien»*

Mellomledere virker å ha blitt gitt mye posisjonsmakt når det kommer til å foreslå oppbygging av den hierarkiske strukturen i deres kommunalområder, men da praktiske endringer forbundet med utvikling og drift ikke virker ut til å bli drøftet med toppledelsen, er dette et ansvar de også må ta. Det ansvaret og makten er dermed også noe som tilfaller mellomlederne som resultat av deres posisjon.

Posisjonsmakt virker å ha hatt en stor betydning for mellomlederne i vår case. Dette gjelder ikke bare når det kommer til hvem som fikk være med å påvirke arbeidsgruppene som jobbet med endring, men også med tanke på ansvaret og makten de fikk til å styre endring av eget ansvarsområde. Det er mulig at toppledelsen har benyttet sin posisjonsmakt med den intensjon at mellomlederne skulle ta ansvaret for de praktiske endringene i sine ansvarsområder selv, for selv å kunne fokusere på organisering og administrasjon av den nye kommunen.

### **5.2.3. Ekspertise**

Lines (2007) gir uttrykk for at høy ekspertise har en positiv korrelasjon med suksessfull implementering av endring (Appelbaum et al. 2012. s.768)

I vårt studie ser vi lite til at ekspertise blir bevisst benyttet i arbeidsgruppene mellomlederne deltok på. En informant beskriver et av sine forbedringsforslag knyttet til endring slik:

*«Ja, det blir jo det jeg har sagt om å ta med folk på råd eller ja. Å lytte til fagfolk rett og slett, på hva som lønner seg.»*

Det kan virke ut til at enkelte mellomledere mener toppledelsen burde hatt større fokus på fagkompetanse inn mot kommunesammenslåingen og basert praktiske endringer på dette. Som beskrevet i kapittel 5.1.3, er det flere mellomledere som i endringsprosessen har savnet informasjon om hvilke endringer som vil komme i deres ansvarsområde og hva som i den forbindelsen forventes av dem. Mellomlederne vi har intervjuet er personell med ulik fagkompetanse. Det er tidligere påpekt at ansvaret for praktiske endringer ser ut til å være noe mellomlederne selv måtte ta. Dermed vil ekspertisen som mellomlederne selv sitter med og ekspertisen hos kollegaer de konfererer med være som grunnlaget for endringene de implementerer. I så forstand ser også ekspertise ut til å ha vært en vesentlig del av endringsprosessen.

### ***5.2.3. Stil for endringsledelse***

Selv om høy grad av posisjonsmakt korrelerer med suksessfulle endring hevder Paper et al (2001) likevel stor sannsynlighet for at endringer mislykkes dersom endringsmanagere (mellomledere) har en holdning til endring om at den kun handler om god kommando og kontroll (Appelbaum et al., 2012, s. 768). Gode endringsledere er ikke eneveldige herskere, men får suksess ved at endringsmanagere legger til rette og fasiliterer for endring, og at endringsledere er synlige og gir kontinuerlig støtte fra toppen (Appelbaum et al., 2012, s. 768).

Da Lillestrøm kommune skulle dannes, ville det være naturlig å tenke seg at det skulle være noen tydelige endringsledere som var lett å markere. I en privat bedrift ville et styre, eller en toppledelse være naturlige endringsledere grunnet sin posisjonsmakt. Som nevnt i kapittel 5.1, anser vi prosjektledelsen som toppledelsen i denne endringsprosessen. Prosjektrådmann vil dermed være å anse som den øverste endringslederen. Det ser ut til at opplevelsen til våre informanter i hovedsak er at prosjektrådmann og øvrig prosjektgruppe er lite synlig.

*«Den nye kommunen var egentlig bare et prosjektkontor hvor prosjektrådmann og noen få medarbeidere som hun hadde håndplukket satt, så den prosjektgruppa hadde jo nok med egentlig det politiske og å få på plass det.»*

Denne beskrivelsen står dermed i kontrast med Paper et al. sin beskrivelse av hvordan behov for en stadig og synlig støtte fra toppen er vesentlig for å få til en vellykket endringsprosess. En av informantene våre gir uttrykk om hvordan valgte kommunikasjonsformer kan ha vært en hindring for at toppledelsen skulle fremstå som synlige:

*«det som vi da kalte prosjekt Lillestrøm i sin tid var flinke på informasjon, kjørte gode prosesser. (...) Det kom jevnlig nyhetsbrev. Det ble lagt ut informasjon på ansattportalen. Så spørs det helt sikkert på hvor du sitter i organisasjonen. Jeg tenker at jeg sitter og har ansvaret for over 700 mennesker som jobber i et kommunalområde. De sitter ikke på en pc. Og det er klart at det er en gruppe som er vanskeligere å nå ut med informasjon. Jeg hadde en kontorstilling, sant? Kan sitte foran pcen og lese nyhetsbrev og mail og sånn. Så den biten var jo kanskje en del kritikk rundt, men samtidig, (...) så ble det kanskje ikke den store forskjellen heller.*

Det er mulig at toppledelsen har prøvd å være synlig i endringsprosessen gjennom mye digitale kommunikasjonsformer, og at de ikke har klart å nå ut til nok personer. Som diskutert i kapittel 5.1.3 har enkelte mellomledere gitt uttrykk for at de fikk så mye informasjon fra toppledelsen at de mistet oversikten. Toppledelsen ser etter vår vurdering ut til å ha forsøkt å kommunisere ut, men har ikke klart å nå bredt ut i sine forsøk på å støtte endringsprosessen.

For noen informanter var prosjektledelsen med direktører nærmeste leder, og de vil på den måten ta del i informasjon og samtaler som ikke resten av organisasjonen får ta del i. Vi ser altså en toppledelse som er synlig for noen få høyt opp i et hierarki, men som kan se ut til å oppfattes lite synlig for mange og dermed kan oppfattes som lite støttende.

Mellomledernes rolle for en suksessfull endringsprosess er ifølge Paper et al. å fasilitere for endring (Appelbaum et al., 2012, s. 768). Med unntak av organisatoriske beslutninger om tilhørighet, finner vi lite om mellomlederes rolle som endringsagent i formelle endringsdokument. I intervjudata kommer det derimot frem at mellomlederne fasiliterer endring. En av informantene beskriver hvordan vedkommende fasiliterer endring ved å engasjere hierarkiske ledd både over og under seg til å skape endringer:

*«Altså det meste egentlig hos oss, det løser jeg sammen med mine seksjonsledere. Så når jeg på en måte, når jeg tar ting oppover, så er det egentlig til informasjon og orientering. Og så av og til, sånn som nå, så får vi på en måte noen signaler fra en tjeneste som jeg tenker at «hmm, beveger vi oss i riktig retning»? Da tar jeg det med oppover, for da tenker jeg at da må kommunalsjefen på en måte ta dette her med sine kollegaer på kommunalsjefnivå igjen da, før jeg på en måte skal vite hva jeg skal si til mine igjen.»*

Ikke alle informantene virker ut til å ha evnet å fasilitere endring på eget initiativ:

*«Så jeg tenker i etterpåklokskapens lys, kunne man kanskje tenkt at ny ledergruppe i Lillestrøm. Ny toppledergruppe, at de hadde hatt noe kommunikasjon rundt hvordan fasilitere for å komme i mål med prosessen på en god måte. Hvordan er det vi ønsker at våre nye ledere skal fasilitere for dette med våre nye ansatte. Det tror jeg hadde vært klokt.»*

Self et al (2007) mener endringsinitiativ som støttes av lederen («the leader») har større sannsynlighet for å få støtte fra medlemmer av arbeidsgruppen, som igjen gjør endringsinitiativene enklere å implementere. Om lederen er en høytstående person som kommunedirektøren, eller om det kan defineres som en leder over en selv i hierarkiet er noe uklart. For å ikke fokusere på enkeltpersoner, velger vi her å betrakte det som ledere over seg selv. I caset Lillestrøm kommune er det en sprikende opplevelse blant mellomlederne rundt hvorvidt endringsinitiativ blir støttet av deres ledere. Det er mange som opplever å få en ny leder over seg som konsekvens av omstruktureringen. En informant viser til å ha fått en ødelagt relasjon med sin nye leder da vedkommende føler å måtte stå for mye alene i ulike opphetede diskusjoner. En annen informant opplever seg til å være til stor støtte for ledere som er nye på nivået under seg. Andre uttrykker å være godt fornøyd med både lederkollegaer og ledere over seg:

*«Du kan si at igjen må jeg berømme den avdelingsgruppa vi har vært som har vært veldig støtte for hverandre og har hatt en god dialog med min sjef på hvordan og hva. For å si det sånn, jeg har jo ikke vært leder i en sånn type situasjon tidligere, så det var ganske bratt læringskurve på både det å tenke hvordan ivaretar man folk i en såpass stor endring som det kan bli for noen.»*

I vårt case vil det være vanskelig å definere en tydelig «guiding coalition» Det synes ikke klart at det finnes en gruppe med endringsagenter fra toppledelse og mellomledere. Vi ser at prosjektledelsen gir noen tydelige organisatoriske føringer, men ellers kan det se ut til at det er få føringer for å implementere endringsprosessen. Mellomlederne har i kraft av sin posisjonsmakt blitt gitt evnen til å gjennomføre endringer for sitt ansvarsområde, samtidig som de ble gitt mulighet til å påvirke de organisatoriske endringene som skulle gjennomføres..

Appelbaum et al. trekker særlig frem posisjonsmakt og ekspertise som viktige egenskaper for endringsledere, og at disse har en positiv korrelasjon med suksessfull implementering av endring Appelbaum et al. (2012, s. 768). Vi ser tydelig bruk av særlig posisjonsmakt på mellomledernivå, men det kan se ut til at bruken av posisjonsmakt ikke er som en del av en endringsgruppe. Det er mulig at mangelen på en endringsgruppe som jobber med å utvikle retning for de enkelte kommunalområder er en del av årsaken til at flere mellomledere tar ansvar for praktiske endringer for eget ansvarsområde selv, og at det er her mellomledernes ekspertise kommer til nytte.

### **5.3. Kotters 3. steg - «Develop a vision and strategy»**

Appelbaum et al. (2012, s. 769) uttrykker gjennom Whelan-Berry og Somerville (2010) at det er veldokumentert i empiriske studier at det å ha en godt definert visjon for endringsprosessen er viktig. Videre viser Appelbaum et al. (2012, s. 769) til Staniforth (1996) for å understreke viktigheten av at visjonen er klar, konsistent og velartikulert slik at ledere kan reflektere over utfordringene på en rolig, rasjonell og omtenkssom måte.

Det ble ikke formulert en konkret visjon for prosessen om å slå sammen Fet, Skedsmo og Sørumsund-kommune. Dette kommer frem av styringsdokumentet (Fellesnemnda Lillestrøm, 2019a), som uttrykker følgende under bakgrunn og begrunnelse for prosjektet:

«Sammenslåingen av Fet, Skedsmo og Sørumsund bygger ikke på en felles intensjonsavtale. De tre kommunene forhandlet om en mulig sammenslåing våren 2016, og selv om dette ikke ledet fram til en felles intensjonsavtale, ligger det et politisk arbeid fra disse forhandlingene som bør brukes i prosessen med å bygge en ny kommune» (Fellesnemnda Lillestrøm, 2019a, s. 3)

Dette samsvarer med Trine Myrvold Wikstrøm, tidligere prosjektrådmann og senere rådmann for Lillestrøm kommune, sin egen presentasjon av «Erfaringer fra bygging av Lillestrøm

kommune», der hun uttrykker «Fokus på praktiske oppgaver - ikke så mye strategier [sic.]» som kulepunkt for hvordan de jobbet med endringsprosessen (Wikstrøm, 2020, s. 4).

Tilsvarende ser vi også av saksutredningen til fellesnemnda i sak om «Prosess for organisasjonskultur og verdigrunnlag» (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018c, s. 2), at det i saksbehandlingen om visjon, identitet og symboler argumenteres for at kulturanalyse og identifisering av verdigrunnlag er viktigere enn strategiarbeid ettersom «kulturen spiser strategien til fokost». Det ser derfor ut for at endringsledelsen var bevisst på at en ikke hadde en godt definert visjon for endringsprosessen, men at dette heller ikke ble ansett som særlig viktig ettersom en ikke betraktet arbeidet med visjon- og strategiformulering som en del av arbeidet med å bygge identiteten, verdigrunnlaget og kulturen for Lillestrøm kommune.

Selv om vi allerede har etablert at det ikke forelå en formalisert visjon som var godt definert eller velartikulert, undersøkte vi om det likevel kunne foreligge en uformalisert visjon, eller en forståelse av hva som intendert utfall av endringsprosessen.

Mintzberg, Quinn og Voyer (1995, s. 7) definerer en strategi som et mønster eller en plan som integrerer en organisasjons overordnede mål, politikk og aktive handlinger til et sammenhengende hele. Strategier kan derfor betraktes som en formalisering til veiledning i forkant av handling, eller som produkt av faktisk beslutningsatferd (Mintzberg et al., 1995, s. 8). For å finne hvilket utfall som var intendert av endringsprosessen, måtte vi derfor se til saksbehandling fra fellesnemnda, uttalelser fra toppledelsen og annen dokumentasjon som kunne gi uttrykk for hva som var strategien og den ikke-formaliserte visjonen for endringsprosessen.

Den 14.03.18 vedtok fellesnemnda at Lillestrøm kommune følgende mål og suksesskriterier for endringsprosessen (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018a, s. 3):

**«Virksomhetsmål**

*Lillestrøm kommunes utvikling skal bygge på FN's bærekraftsmål*

- *Klima og miljø*
  - *Lillestrøm kommune skal redusere klimagassutslippene og ha en god ressursforvaltning, samtidig som kommunen skal håndtere forventet befolkningsvekst.*
- *By- og tettstedsutvikling*
  - *Lillestrøm kommune skal ha en attraktiv regionby og livskraftige lokalsamfunn.*
- *Hele livet*



- *Lillestrøm kommune skal støtte opp under innbyggernes mestring av egne liv i alle livets faser.*
- *Nyskapende*
  - *Lillestrøm kommune skal være åpen, lærende og nytenkende.»*

### **Effektmål**

- *Den nye kommunen skal være i drift fra og med 01.01.2020 med alle avgjørende elementer på plass*

### **Resultatmål**

- *Det skal bygges en helhetlig organisasjonsstruktur*
- *Det skal forekomme minimale driftsforstyrrelse [sic] i forbindelse med prosjektet*
- *Prosessene i den nye kommunen skal være videreutviklet og forbedret i forhold til dagens kommuner*

### **Suksesskriterier**

- *Solid prosjektorganisering*
  - *Tydelige roller og mandat for alle organer i prosjektet*
  - *En realistisk prosjektplan med klare mandat for delprosjektene*
  - *Ansette prosjektleder (rådmann i ny kommune) tidlig i prosessen*
  - *Kontroll på framdrift og leveranser i prosjektet*
  - *Sørge for god nok bemanning i prosjektorganisasjonen og at ansatte har tid nok til å jobbe i delprosjektene*
  - *Tilstrekkelig opplæring og støtte til alle i prosjektet*
  - *Vurdere og håndtere risikoer og utfordringer fortløpende*
- *Endringsledelse*
  - *Sikre god omstilling - ivareta og trygge alle ansatte*
  - *Erkjenne, godta og håndtere kulturelle forskjeller i en tidlig fase*
  - *Bygge felles kultur*
  - *Etablere en «vi-følelse»*
- *Involvering og kommunikasjon*
  - *Sikre god tilgang på informasjon for innbyggere, ansatte og politikere*
  - *Kommunikasjonen skal være preget av åpenhet og gjensidig respekt*

- *Sikre medvirkning fra innbyggere, ansatte, tillitsvalgte, hovedverneombud og politikere i de deler av prosjektet der det er nødvendig eller naturlig»*

Formaliserte effektmål, resultatmål og suksesskriterier, ser ut til å ha vært konsekvente fra de ble vedtatt. Men formulerte virksomhetsmål ble senere endret til følgende (Fellesnemnda Lillestrøm, 2019a, s. 3):

*«Virksomhetsmål*

- *Den nye kommunen skal styrke lokalsamfunnsutviklingen [sic] og områdets strategiske posisjon i hovedstadsregionen.*
- *Den nye kommunen skal ha en sunn økonomi som skal sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud. Innovasjon, digitalisering og bruk av velferdsteknologi skal være bærebjelker i tjenesteutviklingen.*
- *Den nye kommune [sic] skal være i stand til å ta imot en stadig større befolkning på en bærekraftig måte.»*

Fellesnemnda for Lillestrøm kommune vedtok den 19.09.18 følgende verdigrunnlag for Lillestrøm kommune (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g, s. 5):

*«Tillit, Nyskapende, Inkluderende»*

Grunnlaget for valg av verdigrunnlag var resultatet av en kartlegging av hvilke verdiuttrykk de ansatte i Fet, Sørumsund og Skedsmo kommune, utvalg av barn- og unge, frivillige og fellesnemnda identifiserte seg med, hvilke de mente reflekterte dagens organisasjonskultur og hvilke som var ønsket for fremtidig organisasjonskultur i Lillestrøm kommune (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g, s. 2). Uttrykkene forklares ikke, men assosieres med ytterligere brede uttrykk. Kartleggingsrapporten som blir brukt i saksutredningen for fellesnemnda (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g), gir ikke inntrykk av at en fattet beslutningen med intensjon om å sette en tydelig retning, men som et uttrykk for et minste felles multiplum. Disse formuleringene ser ut for å ha vært konsekvente gjennom tiden fra de ble vedtatt.

Det strategiske arbeidet i fellesnemnda ser ut for å ha hatt et veldig sterkt prosessuelt fokus og mindre fokus på ønsket utfall. Dette kan vi lese ut av de formaliserte målene og behandlingen av felles verdier, men er også observert av våre informanter. Mens enkelte mener dette kan

forklares med at politikerne er mest opptatt av ledernivåer eller at toppledelsen er mest opptatt organisasjonskart, er det bred enighet om at det ikke ble gitt tilstrekkelig oppmerksomhet til det å «*meisle ut strategi og retning*», som en informant formulerte det, i den grad som de hadde ønsket eller håpet. En av våre informanter formulerte det som at ledelsen ikke hadde et tydelig budskap om «*hit skal vi*», men at det heller bar preg av «*dette har vi*». Eller som en annen informant uttrykte det:

*«Jeg opplevde ikke at det på en måte var en master plan for hva Lillestrøm kommune skulle bli. Det var mye mer sånn det må være på plass, det må være på plass og det må være på plass. Oi, da må vi ha det på plass også gitt. Så det var nok mer en sånn organisk prosess hvor vi avdekket på en måte de tingene som måtte på plass»*

En slik analyse samsvarer også med ordlyden til prosjektrådmannen sitt rundskriv til de ansatte like før den nye kommunen ble fullt operativ den 01.01.20 (Wikstrøm, 2019), som også har et prosessuelt fokus i sin oppsummering.

I den grad de formaliserte målene antyder et resultat, så gjøres det hovedsakelig for å understreke at resultatet skal være *godt, tilstrekkelig godt eller godt nok*, uten å videre bidra særlig til å avklare *hva* som vil kvalifisere til slike merkelapper. Beskrivelsen av ønsket utfall av prosessen kan derfor ikke sies å være klar eller velartikulert. At deler av de formaliserte målene (virksomhetsmål) omformuleres fra de som var gjeldende tidlig i prosessen til de nye formuleringene betydelig senere i prosessen forsterker denne konklusjonen, samtidig som det gir grunn til å stille spørsmål ved om en har vært konsistent om hva som var ønsket utfall gjennom prosessen.

Uten en velartikulert og klart formulert visjon, var det interessant for oss å forsøke å forstå hva mellomlederne opplevde var visjonen eller ønsket utfall av kommunesammenslåingen og hvilke holdninger mellomlederne hadde til det de opplevde var intendert utfall. Dette vil vi forsøke å belyse videre.

### **5.3.1. Persepsjon av endringsplan**

I følge Szabla (2007) er det et signifikant forhold mellom persepsjon av planlagt organisasjonsendring på den ene siden og respons på endring over både kognitive, emosjonelle og bevisste dimensjoner (Appelbaum et al., 2012, s. 769).

I våre undersøkelser fremstår det som at forståelsen av den intenderte visjonen for endringsprosessen var at tre kommuner skulle bli til én mer *robust* kommune, med større fagmiljø og bedre økonomiske forutsetninger enn hva som var situasjonen for hver av de tre opprinnelige kommunene. Dette skulle gjøres uten å si opp ansatte som en følge av prosessen og lønn skulle oppjusteres for de som lå lavere enn tilsvarende stilling i de andre kommunene.

Det er flere likhetstrekk mellom dette inntrykket og det som er formalisert av fellesnemnda, særlig at en skulle etablere én felles-kulturell kommune med sunn økonomi, som er digitalt videreutviklet og forbedret i forhold til de tre opprinnelige kommunene, samt å ivareta og trygge alle ansatte. De generelle kategoriene er de samme, men formuleringene er ulike mellom de formaliserte målene og mellomledernes oppfatning av hva som var målene. Vi kan se at mellomledernes formulering ligger tettere opp mot den ordbruken vi finner igjen fra behandlingen av kommunereformen. Dette gjelder for eksempel i forhold til økonomi. Der fellesnemnda vedtok at «*Den nye kommunen skal ha en sunn økonomi som skal sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud*», bruker mellomlederne tilnærmet konsekvent uttrykket «*robust*» på formen «*robust økonomi*», «*økonomisk robuste*» eller «*robuste kommuner*» i bredere sammenheng. Dette er samme ordbruk og formuleringer som vi finner i for eksempel i målene for kommunereformen (Prop. 96 S (2016-2017), s. 11) og i uttalelser fra statsråd Monica Mæland (TV2, 2019), som vi sitert tidligere.

Det var derimot også mange av våre informanter som så ut for å være av den oppfatning at effektivisering av strukturen var en intensjon med endringsprosessen, uten at dette kommer tydelig til uttrykk i det formaliserte strategiarbeidet. Denne ideen kan stamme fra veilederen «*Veien mot en ny kommune*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), der «*effektiv tjenesteproduksjon*» nevnes som et kriterium for god kommunesammenslåing. Men det er også mulig at toppledelsens vage formuleringer som «*sunn økonomi*», «*robust kommune*» og «*digitalisering*» kan ha gitt inntrykket av at dette var ment å oppnå gjennom effektivisering av strukturen.

Mellomlederne har altså en forståelse av ønsket utfall som generelt, samsvarer med hva som følger av det strategiske arbeidet til toppledelsen, selv om det i det spesifikke og i nyansene er viktige avvik. Mellomlederne gir derimot et relativt samstemt bilde av hvordan de har forstått

toppledelsens ønskede utfall av endringsprosessen, uavhengig av hvilke analyseenheter informantene tilhører. Disse spesifikke forskjellene er derfor interessante.

### **5.3.2. Delt visjon**

Appelbaum et al. (2012, s. 769) viser til Wright og Thompsen (1997) som uttrykker at en delt visjon for hva som er ønsket utfall av endringen er essensielt for suksessfulle endringsprosesser. Som vi har beskrevet tidligere var det initiativ fra kommunenes side om å slå sammen kommunene våren 2016. Først et forsøk mellom kommunene Fet, Skedsmo og Sørum som havarerte april 2016, deretter et nytt forsøk mellom kommunene Fet og Skedsmo, som havarerte etter at folkeavstemningene i mai samme år avviste intensjonsavtalen som var fremforhandlet. Etersom de tre kommunene ikke var i stand til å komme frem til en felles intensjonsavtale, er det opplagt at kommunene med sin respektive ledelse, ikke var i stand til å enes om hva som ville være ønsket utfall med en kommunesammenslåing. Med dette som utgangspunkt for den nye prosessen etter tvangsvedtaket fra Stortinget, er det mulig å forstå hvorfor toppledelsen for endringsprosessen ikke er i stand til å formulere en klar, konsistent og velartikulert visjon når fellesnemnda, som er arbeidsgiveren og oppdragsgiveren til prosjektledelsen, er sammensatt med likeverdige representanter fra de tre kommunene som ved forrige korsvei ikke var i stand til å finne en klar visjon som kunne deles av alle de tre partene (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018a).

Blant mellomlederne som deltok i vår undersøkelse, var det blandede og sterke holdninger til det de hadde oppfattet som toppledelsens ønske om utfallet av kommunesammenslåingen. Selv om vi beskriver holdningene som blandede, kan vi likevel se noen klare temaer og punkter som det er bred enighet om for hele utvalget og andre punkter hvor det ser ut for å være enighet om innad i ulike analyseenheter. Det er stor enighet blant mellomlederne over samtlige analyseenheter at det er nødvendig å etablere en robust økonomi for den nye kommunen. Mange stiller seg derfor spørrende til hvorfor en av betingelsene for sammenslåingsprosessen var at ingen skulle sies opp som en følge av prosessen (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017a, s. 3), ettersom disse målene opplevdes som motstridende av mellomlederne. Denne mistroen ser også ut for å gjelde uavhengig av hvilke analyseenheter informantene tilhører. En av våre informanter uttrykte det slik:

*«Så ble det jo tidlig sagt at ingen som skulle miste jobben. Det var jo et signal man kom ut med tidlig og det gjør det jo kanskje vanskeligere å ta ut effektene som vi samtidig ble bedt om på innsparinger.»*

En annen informant forklarte at ettersom kutt i årsverk ville være nødvendig for å klare innsparingen kunne en like greit gjort det med en gang. *«Og det høres brutalt ut, men det er også brutalt å si opp folk etter et år.»*

Et punkt som ser ut til å ha motivert mange ansatte til å gjennomføre sammenslåingen var det opplevde løftet om lik lønn for like stillinger. Som vi har påpekt tidligere var det helt klart en opplevelse blant våre informanter om at dette inngikk i det som var beskrevet som ønsket utfall av kommunesammenslåingen, selv om vi ikke finner data som støtter dette inntrykket. Men heller ikke på dette punktet opplever mellomlederne at det er samsvar mellom hva som ble tegnet som et fremtidsbilde og hva som ble realiteten.

Toppledelsens mål om å bygge en *«felles kultur»* er et tema som våre informanter var veldig opptatt av. Her ser vi en klar enighet som gjelder på tvers av analyseenhetene, men samtidig også at informanter tilhørende ulike analyseenheter står i klar opposisjon til hverandre. Det som det ser ut for å være bred enighet om på tvers av analyseenhetene er at en ikke har tiltro til toppledelsens sin evne til å bygge en felles eller enhetlig kultur for Lillestrøm.

Kulturanalysen som toppledelsen gjennomførte avdekket at det var veldig ulike organisasjonsverdier og kultur i de tre kommunene (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g). En av mellomlederne oppsummerer det slik:

*«Men vi gjorde jo også en kartlegging av en sånn kulturanalyse i de tre kommunene. Det er jo klart at hvor mye vekt man skal tillegge sånn, men der kom det jo også frem at det var en veldig ulik kultur i de tre kommunene, hvor Fet scoret best.»*

Når Fellesnemnda etter kartleggingen vedtar at det for Lillestrøm kommune skal være en felles kultur, ser mellomlederne ut for å ha vanskeligheter med å forestille seg hvordan de tre uttrykkene som er vedtatt som kommunens kjerneverdier, skal klare å bygge bro mellom de store avstandene. Det er heller ikke klart for disse mellomlederne hvilken kultur toppledelsen har som intensjon å bygge, hvordan denne kulturen ser ut og hva *«vi gjør»* i denne kulturen. Selv om tre uttrykk er vedtatt som kommunens kjerneverdier, opplever ikke mellomlederne at

toppledelsen gir disse uttrykkene mening og innhold i måten de kommuniserer Lillestrøm kommune sin identitet:

*«Altså hva er Lillestrøm kommune? Hva er vår kultur? Hva står vi for? Den identitetsbyggingen tenker jeg at vi må fortsette med. For der er vi ikke tydelige enda. Det som ofte blir sagt da fra toppledelsen i kommunen er liksom sånn «ja, vi er Norges niende største kommune». Ja, og så? Tenker jeg ja, det er vi. Men er det nødvendigvis den identiteten vi vil ha? Hva sier det? Altså, å være stor er ikke nødvendigvis å være bra. Så det med kultur er noe jeg tenker vi må jobbe videre med.»*

Det ser altså ut for at mellomledere på tvers av analyseenheter står samlet om at de ikke har tiltro til toppledelsenes beskrivelse av en felles kultur som mål for kommunesammenslåingen. Når disse mellomlederne beskriver hva som er de ansattes kulturelle ønske for utfallet, ser vi mange forskjeller i meningene som følger i distinkte retninger etter hvilke analyseenheter mellomlederne tilhører, og da særlig hvilke av de tidligere kommunene de kommer fra.

De ansatte fra tidligere Skedsmo ønsker generelt å videreføre organisasjonskulturen fra Skedsmo og lar dette komme til uttrykk ved at en fortsetter å benytte dokumentmaler fra Skedsmo etter opprettelsen av Lillestrøm kommune, ansatte møter oppslagstavler med påskriften «*heia Skedsmo*» når de kommer til jobb om morgenen, i tillegg til at mellomledere fra tidligere Skedsmo bevisst eller ubevisst legger prosjekter og tjenestetilbud fra tidligere Skedsmo til grunn for det kommunale tilbudet til fordel for alternative tilbud fra de andre kommunene. Disse uttrykkene ser ut for å være av ulik grad av bevissthet. Mens slagord på oppslagstavle er opplagt bevisst, ser det ut for oss at favorisering av tilbud fra tidligere Skedsmo fremfor alternative løsninger fra de andre kommunene ikke er ment å være aktivistisk, bare at det er blitt tatt for gitt. Mellomlederne fra tidligere Skedsmo vil i stor grad argumentere for deres evne til å hente ut stordriftsfordeler gjennom spesialisering og profesjonalisering.

*«Jeg opplever vel at man har vært veldig opptatt av å gjøre det likt, men så opplever jeg likevel at det blir litt forskjellig. Fordi at det var jo stor forskjell på kommunene størrelsesmessig. (...) Jeg vet at det var liksom redsel for å, og det ble jo uttalt flere ganger både i media og andre steder, at «nå blir vi liksom slukt av Skedsmo», «og vi blir bare tatt inn og så blir det som de sier», ikke sant? Alle de tingene der. ... Det er*

*klart at det er forskjell på om du er vant til å jobbe i en stor kommune og ikke. Fordi det krever litt andre systemer når du skal håndtere en stor mengde brukere eller saker eller system da.»*

Mellomlederne fra tidligere Fet kommune favoriserer også organisasjonskulturen fra sin tidligere kommune og vil i motsetning til de ansatte fra Skedsmo argumentere for at deres erfaring med å hente ut smådriftsfordeler gjennom evne til å arbeide relasjonelt og å skreddersy tjenester etter ulike behov (Kobro et al., 2012, s. 15). Vi har også avdekket en viss grad av partiskhet fra mellomlederne fra tidligere Fet, ved at en viser en tendens til å favorisere valg av prosedyrer, rutiner osv. fra tidligere Fet ettersom disse omtales som kategorisk bedre enn de fra de andre kommunene.

*«Men det er klart at den kulturen, og det liksom litt kulturkræsjet, det kjenner vi jo på enda. Sant? Altså jeg kommer fra en kommune hvor det var helt vanlig å drikke morgenkaffe med rådmann. Så lite var det i Fet. Det var det ikke i Skedsmo, og det er det i hvert fall ikke i Lillestrøm. Så det er klart at for mange så har det vært vanskelig nå også etter at vi er blitt Lillestrøm. At vi er blitt en så stor organisasjon, hvor du må følge logikk og systemer, du kan ikke bare ringe den og den, og så fikser vi det. Hvis du skjønner? Ting er blitt litt mer formalisert da, enn i hvert fall hvordan det var i Fet.»*

Blant mellomlederne vi har intervjuet fra tidligere Sørums kommuner, kunne vi ikke finne uttrykk for tilsvarende partiskhet gjennom det å favorisere «arven» fra den tidligere kommunen. Av alle våre informanter er det mellomlederne fra tidligere Sørums kommuner som i minst grad omtaler «vi fra Sørums kommuner» som en homogen gruppe, og de som i minst grad refererer til sin tidligere kommune som eksempel på hva som er ønskelig for Lillestrøm kommune. Det eksisterer likevel en generell opplevelse av å bli sett ned på av de fra tidligere Skedsmo. Slik at en kulturelt i større grad assosierer seg med Fet, om ikke for å positivt identifisere seg med verdiene fra tidligere Fet, så i det minste for å kunne stå samlet med Fet mot den kulturelle påvirkningen fra tidligere Skedsmo. Mellomlederne vi har intervjuet fra tidligere Sørums kommuner fremstår som de som i størst grad har et genuint ønske om å etablere en felles kultur for Lillestrøm, så lenge en opplever at dette gjøres i god tro fra alle involverte.



*«Det som har gått gjennom tiden er at Skedsmo har vært en stor kommune i forhold til både Fet og Sørum. Da vi satt i workshopper og skulle jobbe med hva vi skulle være i Lillestrøm, var kanskje jeg én representant i en stor gruppe, mens Skedsmo satt med fem-seks godt voksne damer som forklarte at «dette har vi gjort i alle år og sånn skal vi fortsette». Det å hele tiden måtte stå i den kampen, det var faktisk veldig uvant og litt sånn vanskelig. Jeg følte at jeg møtte en kultur, ja, jeg må si at jeg ikke ble imponert over det jeg møtte i Skedsmo rundt endringsvillighet. Det var mer at Sørum og Fet skal inn i Skedsmo, «vi er fortsatt Skedsmo». «Nei, vi skal faktisk bli Lillestrøm og vi skal ta med oss masse bra fra dere, men vi skal også høre på Sørum og Fet». (...) Det er særlig når jeg møter mange avdelinger i nyrekrutteringen, så ser du at det er de samme ansatte som er ansatt i Skedsmo. De har ikke fått med seg noen fra Fet eller Sørum, og da er det som å møte Skedsmo. De kommer og leverer Skedsmo-dokumenter til deg hvor det står Skedsmo i headingen, de sier Skedsmo. Nei, vi er Lillestrøm, ikke sant? (...) Jo, vi er veldig delt i forhold til hvem som er Lillestrøm og hvem som «er igjen» i gamlekommunen.»*

Mellomlederne ser altså ikke bare ut for å ha sterk mistro og usikkerhet til målet om en felles kultur. De har også veldig forskjellige betraktninger om hvilke verdier som bør legges til grunn for organisasjonskulturen, noe vi har avklart at toppledelsens kartlegging også avdekket (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g).

Ettersom informantene ser ut for å ha vanskeligheter med å forene målene om sunn økonomi og ingen oppsigelser, samtidig som mellomlederne var klar over at toppledelsen hadde kartlagt de tidligere kommunene med hensyn til kultur og verdier uten å videre kommunisere hvordan en skulle oppnå en felles kultur for Lillestrøm kommune, opplever mellomlederne at de formaliserte målene og det kommuniserte ønskede utfallet er løsrevet fra de konkrete tingene en faktisk jobber mot i Lillestrøm kommune. Mellomlederne setter derfor store spørsmål ved om det som er beskrevet som ønsket utfall for Lillestrøm kommune i det hele tatt var ment å være oppriktig, eller om de kun var ment å være symbolsk. Dersom toppledelsen hadde som intensjon å skille ut oppsigelser som en etterfølgende prosess, så opplever mellomlederne det som villedende å samtidig si at det ikke ville være oppsigelser i forbindelse med sammenslåingsprosessen, ettersom en da i realiteten bare har gjennomført en skinnprosess. Samtidig fremstår det for mellomlederne noe for lett å avdekke at de

kulturelle avstandene mellom de tidligere kommunene er betydelige, for deretter å bare vedta at en skal ha en felles kultur uten å avklare hvilke endringer dette skulle medføre for de eksisterende subkulturene. Disse betraktningene kan på mange måter kokes ned til en generell skepsis til hvorvidt det er mulig å etablere en ny kultur ved å «*ta vare på det beste fra alle de tre tidligere kommunene*». På den ene siden kan summen av alt det beste fra alle de tre tidligere kommunene være til hinder for å etablere en sunn økonomi av hensyn til kostnader. På den andre siden kan det de ansatte fra en av de tidligere kommunene betrakter som «sitt beste» på mange områder stå i opposisjon til hva de ansatte fra de andre kommunene betrakter som «sitt beste». En av våre informanter oppsummerte sine tanker om dette slik:

*«Så tror jeg at den historien om at vi skal hente det beste, det tror jeg kanskje kan ha vært en litt... Jeg tror kanskje det har slått litt tilbake, av og til. Fordi at hvis du skal hente det beste fra alle kommuner, fra 3 kommuner, på alle områder, så bygger du er Rolls Royce med gullseter, ikke sant? Og det går ikke! Det har vi ikke.»*

At mellomlederne har liten tillit til toppledelsen budskap om at en ønsker å ta vare på det beste fra alle de tre kommunene, har trolig sammenheng med at mellomlederne er fullt klar over at toppledelsen for kommunesammenslåingen har sitt mandat fra en fellesnemnd bestående av de partene som allerede har mislyktes med å klare nettopp dette i 2016, samtidig som mellomlederne også er klar over dette nye forsøket i tillegg er vedtatt mot kommunenes egen vilje.

### **5.3.3. *Visjonsarbeid på ulike nivåer i organisasjonen***

Våre informanter ser også ut til å være forent om at det ikke var etablert noen visjon eller tydelig retning for de enkelte ansvarsområdene som de hadde ansvar for. Dette oppdaget de fleste som relevant gjennom det første året som ny kommune gjennom 2020 ved at usikkerhet om mål, retning og form på samarbeid mellom avdelinger/seksjoner begynte å melde seg gjennom det praktiske arbeidet.

*«Vi har måttet jobbe med alt det lovpålagte som må på plass, men selve visjonen for XXX den har vi jobbet med nå i november [2020]. Fordi vi må ha en retning. Hva skal XXX være? (...) Det har vært viktig for meg å finne ut hvordan skal vi finne en visjon som drar inn avdelingene. Det er veldig forskjellige avdelinger. Det å skape noe felles, en retning og noe beskrivende som hva er rollen vår?. Det er i alle fall det jeg har*

*tenkt. Vi begynte å jobbe med det alt for sent. Vi skulle jobbet med det mye før. ... Sånn som min leder har enda ikke sagt til meg at XXX skal være DET.»*

I enkelte ansvarsområder fant en raskt frem til en felles visjon for arbeidet gjennom uformell kontakt uten at det var nødvendig med et formalisert strategiarbeid. Mens i andre ansvarsområder ble det satt av tid for et mer formalisert arbeid med visjon og verdier for det aktuelle området, avdelingen eller seksjonen. Uten tydelige føringer fra toppledelsen, ser det ut for at disse prosessene har utspilt seg veldig forskjellig ut fra sammensetningen av kollegiet og hvem som var den ansvarlige mellomlederen for ansvarsområdet. Fellesnevneren ser likevel ut for å være at dette var noe som fikk fokus relativt sent i prosessen eller i løpet av det første driftsåret 2020.

*«Så hadde vi en workshop med alle ansatte en gang før jul [2019], så vi hadde den verdikontrakten på plass før vi ble ny tjeneste. Men det var aldri sånn at det var feil å ikke ha det. Og kanskje heller ikke at det var veldig bra å ha det.»*

Dette er ikke særlig overraskende ettersom arbeidet ser ut for å være overlatt til de aktuelle mellomlederne som selv ser verdien av det. Det er derfor en betydelig mulighet for dekobling, ved at de målene og visjonene det faktisk jobbes mot nede i ansvarsområdene ikke samsvarer med hva som er de overordnede målene for kommunene og videre hva som er intendert for de ulike ansvarsområdene nedover i hierarkiet.

*«Ja, altså, det er veldig morsomt og det kan jo eksemplifiseres. Vi har jobbet mye med hva skal visjonen til XXX være, hva skal være intensjonen vår for samarbeids... Hva er... Hvilken kompetanse har vi behov for? Ikke sant? Og så jobber vi jo med en strategi for YYY nå [2021]. Og så håper vi at den skal treffe strategien for Lillestrøm kommune, ikke sant? Det tror jeg den gjør, men... Ja, så på mange måter så har vi, opplever jeg at vi har bygget litt nedenfra. Kanskje det er noe fint i det òg, fordi at vi har... Men innimellom så har liksom, så har jeg tenkt at ja, men altså hva vil Lillestrøm kommune med XXX i Lillestrøm kommune egentlig?»*

Toppledelsen ser altså ikke ut for å ha vektlagt strategisk arbeid i betydelig grad, og særlig ikke arbeid med å velartikulere ønsket utfall generelt, eller gitt tydelig retning for endringsarbeidet nedover i hierarkiet.

*«Jeg er jo veldig opptatt av at man skal skape retning, sørge for fremdrift, sjekke ut underveis om ting går som vi ønsker, og det er jeg usikker på om er blitt gjort. Det kan godt være det er blitt gjort på toppledelsen, men at vi ikke har fått høre om det.»*

Vår data tyder på at dette arbeidet i stor grad er blitt overlatt til mellomledelsen.

*«Jeg føler vel at jeg er veldig myndiggjort i forhold til at jeg har veldig styringsrett. Det legges ingen føringer utover at jeg skal drifte avdelingen. Så rapporterer jeg til lederen min og får beskjed om at det høres bra ut. ... Jeg liker på en måte å ha ansvar, men jeg skulle kanskje ønske at når vi var i en sånn startprosess at vi kunne hatt en mer grundig gjennomgang. Dette er jeg ikke ferdig utlært på, jeg skulle gjerne hatt litt innspill. Da har vi måttet gjøre det selv da, ikke sant?»*

Konsekvensen av dette ser ut for å være at forskjellige ansvarsområder kan ha svært ulike tilnærminger til utforming av tjenestetilbud og fremgangsmåten for å løse disse, der holdningen til den ansvarlige mellomleder ser ut for å være avgjørende. Dette gjør også at de ulike analyseenhetenes egne perspektiver på hva som er de «beste verdiene» og den «riktige kulturen», som vi har drøftet tidligere, får mulighet til å materialisere seg slik at disse blir styrende for prioriteringene som blir gjort i ansvarsområdene.

#### **5.3.4. Nødvendig for å bryte status-quo**

Flamholtz og Kurland (2006) påstår at etablert kunnskap viser at visjon og strategisk planlegging kan være nødvendig for at ledere skal kunne tenke utover trinnvis forbedring mot ytelsesmål og heller adressere mer langsiktige utfordringer som forandrer selve dynamikken en opererer i (Appelbaum et al., 2012, s. 769). Som vi har redegjort for var det ingen tydelig definert visjon som ble lagt til grunn for sammenslåingsprosessen. Som vi har påpekt tidligere, har mellomlederne i varierende grad initiert eget strategisk arbeid for sine ansvarsområder. I den grad mellomlederne viser tydelige tegn på tenkning mot mer langsiktig, ser dette i større grad ut for å være motivert ut fra ansvarsområdets egne mål og visjoner fra eget strategisk arbeid. «Det var da vi ble Lillestrøm», som en informant uttrykte det og fortsatte:

*«Jeg tror kanskje at når vi nå har innsett at denne Rolls Roycen med gullseter kan vi på en måte ikke bygge på alle områder. Så har man parallelt med det blitt kjent med denne kommunen, (...) da måtte vi på en måte dit at hva er aller viktigst da? Hva er*

*det vi må prøve å få på plass? Hvor kan vi velge noe som er rimeligere? Og da tror jeg vi har i mange sammenhenger endt på noe som er helt unikt Lillestrømsk [sic] og som ikke er noen av de 3 gamle kommunene.»*

#### **5.4. Kotters 4. steg - «Communicate the change vision»**

I følge Daniels og Spiker (1983) er klage om utilstrekkelig informasjon vanlig i organisasjoner (Appelbaum et al., 2012, s. 771). Det er derfor en utfordring knyttet til å avgjøre hvilke klager som bør regnes som «ordinære» eller som forventet i en hvilken som helst organisasjon, og hvilke klager en skal tilskrive konkrete beslutninger og implementeringer tilknyttet kommunesammenslåingen. Ettersom vårt utgangspunkt ikke har vært å gjøre noen generelle betraktninger rundt mengden eller nivået på tilbakemeldinger om kommunikasjonen i forbindelse med endringsprosessen, har vi betraktet alle tilbakemeldingene for å la innholdet i de samlede tilbakemeldingene gi oss et bilde som kan beskrive den opplevde situasjonen for de ansatte.

##### **5.4.1. Usikkerhet**

Kommunikasjon er kritisk i endringsprosesser ettersom det kan redusere usikkerhet (Appelbaum et al., 2012, s. 770). I denne sammenhengen kan det være nyttig å benytte Salem og Williams (1984) sin definisjon, der usikkerhet beskrives som en «*manglende evne til å beskrive, forvente eller å forklare*» (Appelbaum et al., 2012, s. 770).

Vår data gjør det tydelig at kommunesammenslåingen har vært preget av en betydelig grad av usikkerhet for våre informanter. Dette er knyttet til sammenslåingsprosessen generelt, ettersom det har vært vanskelig for de ansatte å vite hva de kunne forvente gjennom prosessen. Men også spesielt tilknyttet særskilte temaer. Fra selve sammenslåings -arbeidet startet ser det ut for at det ble knyttet stor usikkerhet til stillinger. Som vi har omtalt tidligere, ble det tidlig i prosessen gitt løfter om at ingen skulle miste jobben som en følge av kommunesammenslåingen. Dette ble slått fast i omstillingsavtalen av 18.10.2017 hvor det under punkt 5.1. uttrykkes at «*Ingen ansatte blir sagt opp i forbindelse med kommunesammenslåingen.*» (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017a, s. 3), og videre at «*Alle overtallige skal sikre tilbud om annet egnet arbeid i den nye kommunen*» under punkt 5.3, siste ledd (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017a, s. 4).

Likevel uttrykte flere av mellomledere vi intervjuet usikkerhet tilknyttet det at de var nødt til å søke på de nye stillingene. Mange ble derfor usikre på om de skulle tørre å søke på en stilling tilsvarende den de allerede hadde, om de skulle våge å søke på stillinger som ville være på et hierarkisk nivå høyere eller ikke. I tillegg var usikkerheten knyttet til hvem som ville bli det nye kollegiet, men ikke minst hva en faktisk ville få ansvar for i den stillingen en søkte på. Det ser ut for at de fleste har tolket utlysningsteksten for lederstillinger ut fra konteksten til sin daværende stilling, men har samtidig vært usikker på hvor korrekt en slik tolkningsramme faktisk er for den nye stillingen.

*«Jeg må innrømme at jeg tenker at jeg var veldig usikker på hva jeg gikk til. Altså, jeg visste jo sånn sett at en god del av jobben ville være mye av det samme. Den stedbundet biten ville jo være den samme, men jeg visste også at de kommunene vi ble sammenslått med var veldig annerledes på mitt felt. De var prioritert både ressursmessig, økonomisk og med mennesker, med hoder kan du si, veldig ulikt. Jeg var usikker på hvilke utfordringer jeg fikk i fanget og hvilke rammer man fikk. Hvilke økonomiske rammer vi fikk, det visste jeg jo lite om. For jeg visste lite om hva de andre kommunene kom med. Hva det ville bli til, til slutt. Jeg var jo også usikker på hvem som skulle bli mine nærmeste kolleger i en ledergruppe.»*

Videre uttrykker mellomlederne stor usikkerhet til flere elementer av det som ble kommunisert som planlagt utfall for kommunesammenslåingen. Disse har vi omtalt tidligere i kap. 5.3.2. Usikkerheten kommer til uttrykk ved at mellomlederne har vanskeligheter med å beskrive hva de tror at toppledelsen faktisk ønsker å oppnå, noe som i neste omgang gjør at de ikke kan vise til visjonen eller de formulerte målene for å forklare hva de selv prøver å oppnå for eget ansvarsområde. Vi ser derfor at mellomlederne i stor grad benytter egenformulerte visjoner, målsettinger eller generelle ønsker for å rasjonalisere egne beslutninger. Enkelte mellomledere uttrykker at de tror og håper at visjoner, mål og strategier for eget ansvarsområde er i samsvar med de som gjelder for kommunen, men at de er ikke sikre på om det er tilfelle.

Relatert til løftet om at ingen skulle miste jobben i forbindelse med kommunesammenslåingen, var det mange av mellomlederne som hadde problemer med å forene dette løftet med målet om å etablere en sunn økonomi. Ettersom mellomlederne ikke opplevde at de fikk en tilfredsstillende forklaring på hvordan disse tingene skulle forenes, ble

det desto enda mer uklart hva en skulle kunne forvente at ville skje videre gjennom endringsprosessen. Denne usikkerheten ble ytterligere forsterket da det våren 2020 ble gjort kjent at Lillestrøm kommune allerede i første kvartal gikk med 170 millioner kroner i underskudd og at kutt og omorganiseringer ville komme. En av våre informanter uttrykte det slik:

*«De skulle ikke si opp noen i prosessen. De dro med seg rubbel og bit over, så man har jo mange folk i stillinger som ikke burde vært der. I april fikk jeg beskjed. Da har vi vært ny kommune i fire måneder, og da finner dem ut at de er gått 170 millioner i underskudd. Så da skal de begynne prosesser. Vi får så vidt blitt kjent med de andre før de starter en ny, stor organisatorisk prosess, som gir store konsekvenser. Jeg savnet en plan, det her burde de jo ha skjønt! ... Hadde de hatt en visjon og hatt en plan, så burde de sett dette komme. Ikke sånn «Oi, 170 millioner i minus» etter tre måneder»*

I kommunestyret for Lillestrøm 17.06.20 blir det behandlet sak om inndekning hvor det vedtas at kommunen skal spare inn nesten 126 millioner kroner (Lillestrøm kommune, 2020b; Lillestrøm kommune, 2020c). For enkelte mellomledere ble denne realiseringen en bekreftelse på at toppledelsen sine løfter ikke var til å stole på. Mens enkelte reagerte med vantro, stilte andre seg spørsmålet om dette var som en følge av uærlighet eller inkompetanse fra toppledelsens side.

Et annet element som også var tilknyttet det toppledelsen hadde kommunisert som ønsket utfall av endringsprosessen, gjaldt det å etablere en enhetlig kultur for Lillestrøm kommune. Også her er det usikkerhet rundt hva dette faktisk betyr. Dette gjør det vanskelig for mellomlederne å vite hva en skal kunne forvente, hvilken atferd som vil være regnet som «innafor» og hvilken atferd som ikke lenger er akseptabel. For å kunne forstå denne usikkerheten, var vi derfor nødt til å se nærmere på hvordan kommunikasjonen foregikk gjennom kommunesammenslåingen og på hvilken måte de ansatte fikk tilgang på informasjon.

#### **5.4.2. Kommunikasjon i de tidligere kommunene**

Som vi allerede har beskrevet i kapittel 4 så ble det meste av informasjon vedrørende kommunesammenslåingen formidlet gjennom de eksisterende kommunene frem til den nye kommunestrukturen i Lillestrøm overtok stadig mer av informasjonsarbeidet fra 2019 og

utover. Det betyr at det var stor variasjon i hvilken informasjon som ble formidlet og hvordan den ble formidlet til de ansatte av de forskjellige eksisterende kommunene. Mens mest informasjon ser ut for å ha blitt formidlet gjennom strukturell og relasjonell kontakt i Skedsmo kommune, ser det ut for at mest autorisert informasjon ble gitt i Fet kommune gjennom organiserte allmøter i kommunesalen, fagdager og weekender med workshops om kommunesammenslåingen. I Sørums kommuner fremstår som kommunene der informasjon sirkulerte minst. Her var det færre organiserte samlinger enn i både Fet og Skedsmo, i tillegg til at informantene våre også er av den oppfatningen at det sirkulerte mindre informasjon nedover gjennom organisasjonsstrukturen. En informant fra tidligere Sørums kommuner uttrykte det slik:

*«Jeg opplevde jo, og det var flere av oss som opplevde dette, at det var dårlig kommunikasjon, det var dårlig formidlet de prosessene som skjedde. Jeg opplevde at dette var vanskelig fordi det skapte også utfordringer i min personalgruppe. Skedsmo, som var den store kommunen, der fikk de informasjon på et helt annet nivå og på en helt annen tid enn det vi gjorde i Sørums kommuner. Mine ansatte kunne prate med ansatte i Skedsmo på XXX-enheten som kunne fortelle dem ting som jeg ikke visste. Dette skapte uro i min gruppe. Det er litt kritikk i forhold til kommunikasjon.»*

Fet uttrykker det slik:

*«..., så jeg hadde jo en del kontakt med Sørums kommuner. Og da fikk jeg jo et inntrykk av at sånn var det virkelig ikke der. Der fikk man mye mindre informasjon. Og at informasjonen kanskje fløyt på kommunalsjef-nivå og kanskje på virksomhetsleder-nivå, men var du under der så fikk du kanskje ikke vite så mye. Men, nå er jo Sørums kommuner en i alle fall betydelige større kommune enn Fet. Men det jo tross alt ikke en sånn kjempstor forskjell, så da kan man kanskje også lese at det er noen kulturelle forskjeller i organisasjonen knyttet til dette med kommunikasjonen i endringsprosesser.»*

Kommunikasjon i form av dialog skjedde i de gamle kommunene i form av workshops, fagdager og allmøter, i den grad de ulike kommunene arrangerte slike. Ellers deltok de ansatte i de tidligere kommunene ved å respondere på kartlegginger og spørreundersøkelser som ble formidlet gjennom de da-eksisterende kommunene.



### 5.4.3. Kommunikasjon med nærmeste leder

Det er bred enighet på tvers av analyseenhetene om at en er fornøyd med informasjonen fra sin nærmeste leder. Selv om dette ifølge enkelte ikke har vært tilfelle gjennom hele prosessen, ettersom enkelte allerede har hatt flere ulike personer som nærmeste leder med stor variasjon i hvor fornøyd en var med kommunikasjonen til vedkommende. Men generelt har våre informanter vært svært fornøyd med informasjonen fra og kommunikasjonen med sin nærmeste leder. De ser også ut for å stole på informasjonen som blir gitt fra deres nærmeste leder, uten å mistenke at informasjon blir holdt tilbake fra dem. Likevel er altså de fleste informantene misfornøyd med tilgangen på informasjon og kommunikasjon gjennom endringsprosessen generelt, i tillegg til at de er særlig misfornøyde med det de opplever som ulik behandling og trenering av informasjon:

*«Jeg hadde god kommunikasjon med min leder igjen og hun satt heller ikke med den informasjonen. Så jeg opplevde egentlig at vi i Sørumsund fikk beskjed om at kommunalsjefene vet om dette, men de har fått munnkurv for dette skal ikke nedover enda, det skal ned senere. Det lakk hele tiden i Skedsmo. Jeg tok dette opp og varslet det flere ganger at dette skaper fryktelig uro, særlig i min gruppe skapte det uro. De ble utrygge, og det gjorde noe med relasjonene. For jeg måtte forklare at «det er ikke jeg som holder igjen informasjon til dere, jeg har ikke informasjonen selv». Det var ugreit.»*

Kommunalsjefene som vi har intervjuet ser ut for være mest fornøyd med tilgangen på informasjon. Blant avdelingslederne og seksjonsleder er det noen ulikheter i hvordan de beskriver tilgangen på informasjon, men med klar retning av at en er generelt misfornøyd. Selv om vi gjør denne observasjonen kjent har vi ikke data til å kunne fastslå en statistisk korrelasjon. Vi kan heller ikke tilskrive en klar sammenheng, bare beskrive mulige forklaringer. Det er absolutt mulig at avviket kommer av at mellomledere som sitter nærmere toppledelsen hadde bedre tilgang på informasjon. Det er også mulig at en slik forklaring er betinget for enkelte av de tidligere kommunene og ikke for andre. Begge disse mulighetene samsvarer med hvordan informanten vi har sitert over beskriver det. Videre er det også mulig at de forskjellige mellomlederne hadde ulike behov for informasjon og ulike forventninger til informasjonstilgangen, og at dette forklarer avvikene i holdningene. En slik forklaring vil

kunne underbygges av responsen fra kommunalsjefen som antyder at den informasjonen en er fornøyd med er generelt tilgjengelige for alle medarbeidere:

*«God informasjon. Jeg tenker at, som vi har vært litt inne på, du måtte kanskje aktivt oppsøke det, men altså sånn må det jo være som arbeidstaker. Du har jo et selvstendig ansvar. Så jeg tenker at gjorde du litt aktivitet, så var det mye informasjon tilgjengelig hele veien. Med på en måte en sånn visualisering på intranettet. Hvor er vi i prosessen nå? Hva har skjedd? Litt sånn milepæler.»*

Disse mulige forklaringene trenger heller ikke å være gjensidig ekskluderende. Det er mulig at enkelte mellomledere ikke har forventning eller behov for mere informasjon enn den som er tilgjengelig for samtlige, mens andre mellomledere kan ha et større behov, et mer spesifikt behov eller en større forventning til informasjon, som ikke ble tilfredsstilt som en følge trenering på et bestemt hierarkisk nivå i enkelte av de eksisterende kommunene.

En studie av Nelissen og van Selm avdekket i 2008 at arbeidstakere som var fornøyde med kommunikasjonen fra nærmeste leder så flere personlige muligheter, hadde en positiv sinnstilstand til organisasjonsendringen og var trygge på at implementeringen av endringene skulle være vellykket (Appelbaum et al., 2012, s. 770). Det er derfor interessant å merke seg at dette ikke ser ut for å være tilfelle i vårt casestudie. Selv om mellomlederne i all hovedsak uttrykker at de har vært fornøyde med kommunikasjonen med nærmeste leder kan de likevel være negativt innstilt til betydelig deler av organisasjonsendringen. Dersom informantenes beskrivelse av kommunikasjonen er nært knyttet til hvilke forventninger de ulike mellomlederne hadde, slik som vi har drøftet over, er det også mulig at en har ulike forventninger til nærmeste leder enn for toppledelsen eller for endringsprosessen som sådan. Dersom dette er riktig vil en kunne forene funnene våre med de funnene som ble gjort av Nelissen og van Selm i 2008 (Appelbaum et al., 2012, s. 770).

Appelbaum et al. (2012, s. 771) gjengir Klein fra 1996 som beskriver bruk av nærmeste overordnede som en av de mest effektive metodene for kommunikasjon ettersom ansatte forventer å høre viktig og offisielt godkjent informasjon fra sine nærmeste overordnede. I vår casestudie ser vi hvordan mange tilsynelatende fester større tillit til sine nærmeste overordnede enn for ledere høyere oppe i organisasjonshierarkiet. Dette ser ut for å kunne bekrefte teorien som Appelbaum et al. (2012, s. 771) gjengir. I vår casestudie kan en derimot

også stille spørsmål med hvilken betydning dette får når nærmeste leder selv opplever å være i uvisse og dermed ikke kan holde underordnede orientert om endringer som skjer, slik som Higginson og Waxler (1989) og Smeltzer og Fann (1989) beskriver som en sentral funksjon for nettopp nærmeste overordnet (Appelbaum et al., 2012, s. 771).

#### **5.4.4. Kommunikasjon i Lillestrøm kommune**

Selv den nye kommunestrukturen for Lillestrøm kommune i større grad bar hovedansvaret for formidling av informasjon om arbeidet med endringsprosessen fra 2019, var det allerede fra prosjektkontoret for Lillestrøm kommune ble opprettet i 2018 en del informasjon som ble formidlet felles gjennom denne strukturen. Kommunikasjonsstrategien som ble vedtatt 19.11.2018 uttrykker følgende overordnede mål for kommunikasjonsarbeidet i kapittel 5 (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g):

*«Vårt kommunikasjonsarbeid ovenfor målgruppene bidrar til at:*

- *De er informert, har forståelse og tillit til prosessen med etablering av vår nye kommune.*
- *De opplever en felles tilhørighet og kultur til vår nye kommune.*
- *De opplever at demokratiske prinsipper blir ivaretatt med hensyn til åpenhet, innsyn og demokratisk medvirkning.»*

Visjon og overordnet budskap blir videre beskrevet i kapittel 6 (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g):

*«Et overordnet budskap vil bidra til en tydeligere forståelse av hva vi ønsker å oppnå. Grunntonen i vår kommunikasjon er positiv, uten at det betyr at budskap skal males rosenrødt. Det skal være rom for meningsutveksling og uenighet, men at vi i hovedsak velger å fremsnakke byggingen av ny kommune, kan gi oss medvind i det videre arbeidet:*

*Dette er vår historie:*

- *Stortinget har gitt oss i oppdrag å slå sammen Fet, Skedsmo og Sørum. Dette er et ansvar vi tar og er i gang med.*
- *Den nye kommunen vil bestå av 85.000 innbyggere og gjøre oss til en av de største kommunene i Norge.*

- *Å bygge noe større, krever et godt og solid fundament. I byggingen henter og utnytter vi det beste fra hver kommune.*
- *For at den nye kommunen skal reise seg, krever det en solid innsats og samarbeid fra alle parter. Alt fra innbyggere og frivillige som ønsker nye naboer velkommen, til ansatte og folkevalgte som gir alt for å skape noe enda bedre enn vi har i dag.*
- *Vi har tro på at en større kommune vil gjøre det bedre når vi møter fremtiden. Med en felles, ny kommune vil vi være ressurssterke. Vi får en tydeligere stemme mot nasjonale myndigheter og skaper et mer helhetlig samfunn når vi kan se behovet under ett.*
- *Vi skal bygge sterkere fagmiljøer for å sikre bedre kvalitet i tjenestene. Selv om vi blir større, vil vi fortsatt bevare og videreutvikle tjenester der folk bor og skape gode og trygge bomiljøer med gode oppvekstvilkår.»*

En studie gjengitt av Appelbaum et al., 2012, s. 770 viste at ansatte med en høyere grad av deltagelse og som i større grad deltok i dialog responderer mer positivt til endring, samtidig som en annen studie konkluderte med at frustrerte ansatte typisk følte seg slik på grunn av manglende involvering i endringsprosessen og på grunn av manglende informasjon om endringene (Appelbaum et al., 2012, s. 770). Opplevelsen av å være deltagende og å få tilstrekkelig med informasjon ser altså ut for å være viktig for hvordan ansatte opplever det å være berørt av endringsprosesser. Dette vil derfor være avgjørende kriterier for å kunne vurdere hva som er god kommunikasjon. Videre vil vi derfor forsøke å bryte ned responsen vår vedrørende kommunikasjon, altså både informasjon og deltakelse -aspektet av begrepet, over de forholdene som informantene våre har vært mest opptatte av. Vi har tidligere i kapittel 4.4. beskrevet hvordan ulike begreper som «workshop», «arbeidsgruppe» og «prosjektgruppe», men også «ledergruppe», «weekend» og «fagdag» delvis brukes som synonymer av våre informanter selv om det kan være snakk om ulike grupper eller samlinger med veldig ulike funksjoner eller formål. Vi vil derfor forsøke å gjøre de distinkte konstellasjonene så tydelige som datamaterialet vårt tillater.

#### 5.4.4.1. Ikke-relasjonell kommunikasjon

I en undersøkelse som fellesnemnda behandlet i eget møte den 29.08.18 vises det til spørsmål om hvilke kanaler de ansatte ville foretrekke for å holde seg oppdatert gjennom

endringsprosessen. Over 62% svarer at nyhetsbrev på e-post er å foretrekke. Selv om det er mulig å svare flere valg på dette spørsmålet, er dette svaret klart høyest (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018e). Dette ser også ut for å ha blitt en av primærkildene for felles informasjon til de ansatte. Flere av våre informanter bekrefter også at det jevnlig ble sendt nyhetsbrev vedrørende endringsprosessen. Men ut fra vår data fremstår det ikke som om nyhetsbrev ble betraktet som en viktig informasjonskilde av mange. I den grad våre informanter nevner nyhetsbrevet er det gjerne i forbindelse med opplister av hvor informasjon var tilgjengelig, eller i forbindelse med at en kritiserer at kommunikasjonsstrategien til Lillestrøm kommune var for passiv og at en selv var nødt til å oppsøke det meste av informasjon.

*«Det kom jo noen sånne nyhetsbrev og sånn, men det er jo klart at det krever jo som jeg var inne på at du er aktiv. Det er klart at alt sånn er mye lettere å informere folk som sitter på et kontor og jobber på en pc. Så det er jo klart at informasjon sånn helt ut til alle ledd var kanskje litt vanskelig hvis en ikke skriver ut noe og legger på pauserommet og sånne ting.»*

I tillegg ble informasjon formidlet gjennom egen nettside og portal for ansatte, den sosiale mediet for organisasjoner «Workplace» og etter hvert også Microsoft Teams.

Møtebehandlingen i Fellesnemnda ble streamet og opptak arkivert online i likhet med den formelle saksbehandlingen, slik at hvem som helst kunne følge med på saksbehandlingen der.

Disse formene for ikke-personlig kommunikasjon er det delte meninger om blant våre informanter. Denne gangen ser det derimot ikke ut for at de generelle holdningene følger noen av inndelingene for analyseenheter etter hvilken tidligere kommune en kommer fra. Men vi ser en forskjell i responsen fra de mellomlederne med ansvar for stedbunden tjeneste kontra mellomlederne med ansvar for ikke-stedbunden tjeneste, der mellomlederne med ansvar for stedbunden tjeneste ser ut for å ha en generelt mer positiv holdning til disse kommunikasjonskanalene:

*«Og så synes jeg jo det at det som vi da kalte prosjekt Lillestrøm i sin tid var flinke på informasjon, kjørte gode prosesser. ... Det kom jevnlig nyhetsbrev. Det ble lagt ut informasjon på ansattportalen. Så spørs det helt sikkert på hvor du sitter i organisasjonen. ... Men jeg synes de som drev det prosjektkontoret var flinke til å hele*

*tiden informere om prosessen. «Nå blir det ansatt kommunedirektør eller direktører på ulike områder». Ja. Vi fikk egentlig en veldig god informasjon hele veien.»*

Dette ser vi altså gjentas blant informanter med ansvar for stedbunden tjeneste, selv om flere av disse også påpeker at deres ansatte trolig er vanskelige å nå ut til med informasjon til, siden disse har arbeidstid som i stor grad er bunden opp til praktisk arbeid i klasserom, barnehage, boliger eller lignende. Holdningen blant informantene tilknyttet stedbundne tjenester er derimot ikke uten nyanser:

*«at vi har prøvd å kommunisere langs mange, mange kanaler og da har informasjonen glippet veldig. ... For de var helt fortvilet. Det var umulig for [lederne] å klare å ta opp informasjon når det kom. Noe kom i e-post, noe kom på intranett, noe kom på Workplace, noe kom i Teams og det glapp jo hele tiden.»*

Denne kritikken ser derimot ut til å handle vel så mye om mengden av informasjon over mange ikke-relasjonell kommunikasjon, enn en kritik til ikke-relasjonell generelt.

Blant mellomlederne med ansvar for ikke-stedbunden tjeneste, fremstår disse kommunikasjonskanalene i stor grad som uinteressante. Enten ved at de ikke omtales i det hele tatt, ved at de omtales tilsvarende som for nyhetsbrev ved opplister eller ved at de omtales som et argument for fraværet av andre kommunikasjonskanaler. Altså at informanter kobler fraværet av endringsledelsen til disse ikke-relasjonelle kommunikasjonskanalene:

*«I det, så var det nok sånn selv om Trine, hun nye kommunedirektøren sendte mailer og informasjon, så tror jeg nok det var rådmannen i Fet som gav mening i det og var opptatt av at nå skulle man være lojale og dette kommer til å gå bra., dere er verdifulle.»*

Likevel er det én av informantene fra denne analyseenheten som viser til disse kanalene når en beskriver tilgangen til informasjon gjennom endringsprosessen som god generelt sett. Samtidig har vi også én informant fra denne analyseenheten som beskriver mengden informasjon over så mange ulike ikke-relasjonelle kanaler som en «overload av informasjon»:

*«Det var en periode når vi var sammenslått hvor det var en slags overload av informasjon som kom i veldig mange kanaler. Det kom på workplace, det kom på e-post, det kom via andre måter, som det sikkert er kommet en del informasjon på, men*

*da står vi midt i en flytteprosess. Altså, vi måtte jo inn i noen nye lokaler. Vi skulle rigge oss til i lokaler. Så det var fryktelig mye informasjon på hvordan vi skulle gjøre ting som kom på den måten, som jeg helt sikkert har gått glipp av er jeg redd.»*

For denne informanten knyttes kritikken også opp til tidspunktet umiddelbart etter at Lillestrøm kommune hadde overtatt samtlige forpliktelser etter Fet, Sørum og Skedsmo-kommune i begynnelsen av 2020. Et tidspunkt der mange også var veldig opptatt med å flytte og å opprette kontorer for sine respektive ansvarsområder.

#### 5.4.4.2. Workshops

Av hensyn til analysen her vil vi bruke uttrykket «workshops» for de dags og halvdags-seminarene som ble arrangert fra toppledelsen, det vil si av kommunaldirektøren (rådmann) og hennes stab eller av kommunedirektørene (direktørene). Dataen vår antyder at slike workshops kan ha blitt organisert og gjennomført noe ulikt etter hvilke direktørområde de gjelder. Enkelte valgte å la eksternt konsulentfirma stå for designet av agenda, mens andre ser ut for å ha løst dette med interne ressurser. Innholdet i disse samlingene ser ut for å være sentrert rundt organisasjonskartet og valgte kommunestruktur. For de tidligste samlingene av denne typen, der lederne ned til avdelingsleder (nivå 4, jfr. vår oversikt under kap. 4.4.) var det åpning for å gi respons på den foreslåtte kommunestruktur før denne ble sementert for den videre prosessen. Innspillene fra våre informanter antyder at disse drøftingene relativt raskt ble destillert ned til veldig konkrete spørsmål som for eksempel under hvilket ansvarsområde en skulle plassere barnevernet, hvordan en ser for seg den konkrete plasseringen av ansatte ut over kommunen og hvordan en skulle forholde seg til diverse lovverk osv. Enkelte slike spørsmål ble tatt opp til drøfting, mens andre spørsmål ble deltakerne bedt om å innrapportere skjematisk. Når det ble arrangert slike samlinger senere i sammenslåingsprosessen ble også sektorlederne i større grad inkludert som deltakere. Gjennom hele prosessen fremstår det som om samlingene jevnt over har holdt et sterkt fokus på strukturelle forhold. Først de siste månedene av 2019 blir deltakerne utfordret til å reflektere over spørsmål som ligger tettere på hva som er den grunnleggende identiteten for kommunen. Spørsmålet ble stilt på formen; hvordan en ser for seg Lillestrøm kommune og ens eget aktuelle område 5 år frem i tid.

Det fremstår for oss som om de fleste av våre informanter opplevde disse samlingene som generelt nyttige, men mange av våre informanter er også skuffet over tapte muligheter ved

disse samlingene. Den vanligste kritikken er at samlingene i for liten grad inviterte til reell involvering, at utfallet i all hovedsak fremstod som ferdig avgjort og at de punktene det ble reell drøfting om oftes var svært avgrenset i hvilket omfang de fikk for kommunesammenslåingen totalt sett. Selv om dette er den vanligste kritikken er det også enkelte informanter som opplevde disse samlingene som udelt positive. Den vanligste nytten våre informanter har gjengitt for disse samlingene, var muligheten til å treffe kommende lederkollegaer på tvers av de eksisterende kommunene og at en slik kunne begynne å bygge tettere relasjoner på tvers av de gamle kommunegrensene. Vi vil senere omtale «maktkamp» i kulturell forstand i forbindelse med arbeidsgruppene. Men én informant ser også ut for å ha observert det som blir beskrevet som en maktkamp også i workshopene. I motsetning til den vi omtaler senere, ser denne derimot ikke ut for å gjelde gruppedynamikk og kulturkollisjoner, men heller hvordan enkeltpersoner tilsynelatende forsøker å skape bedre muligheter for seg selv i forbindelse med endringsprosessen:

*«så såg jeg at det forgikk jobbintervjuer, hvis du skjønner. Altså, det var et sted hvor mange ville vise seg fram, så selv jeg som et enkelt vesen fra landet skjønte jeg at det foregikk det maktkamper på en måte da. Men på en veldig ryddig måte for så vidt, men det handlet mye om å vise seg frem på en måte og gi uttrykk for hva man mente. Og det er jo heller ikke så rart, for de ble vi stilt spørsmålet: Hvordan kartet skulle se ut, og så ble vi satt i grupper. Og da var det ingen ekstern som var med på dette her. Det var han som er direktør, som ledet det på en måte. Men gruppene var jo enormt selvstendige, så vi fikk sånne spørsmål som «Hvordan skulle XXX, XXX, XXX, XXX og XXX være organisert?» Og det var bare på overordnet nivå, slik at vi var ikke på mitt nivå, vi jobbet hele tiden med nivå to som det heter. Altså kommunalsjefnivået.»*

Det informanten over omtaler som nivå to blir i denne rapporten omtalt som nivå 3, se begrunnelse i kapittel 4.

#### 5.4.4.3. Ledersamlinger

Videre ble det også arrangert «ledersamlinger» gjennom den nye kommunestrukturen for Lillestrøm høsten 2019, med den siste samlingen i november 2019. Intensjonen med disse var å presentere de forskjellige kommunalområdene og de underliggende ledergruppene ned til seksjonsnivå. Informantene våre beskriver disse samlingene som informative ettersom de fikk



presentert personene som tidligere stort sett var presentert som funksjoner i et illustrerende organisasjonskart. Men de opplevde ikke seg selv om involvert gjennom disse samlingene:

*«Vi ble presentert for de forskjellige områdene. Så ble det en god del informasjon fra da kommunaldirektøren og fra de enkelte direktørene om hva de i prosessen så for seg og sånn. Så var det noen diskusjoner, men det var ikke noe medvirkning inn i det. Det var jo mye direktørene som presenterte hvor prosessen stod da.»*

#### 5.4.4.4. Arbeidsgrupper

For å konkretisere hva den vedtatte strukturen skulle innebære for det enkelte ansvarsområdet ble det satt ned mange arbeidsgrupper. Det kunne også være noen nyanser i disse med ulike navn fra «arbeidspakker», «workshopper», «prosjekter» m.m. Det disse generelt hadde til felles var at de var sammensatt av mellomledere fra de tre eksisterende kommunene som typisk arbeidet innenfor et lignende ansvar i egen kommune. Oppdraget til disse arbeidsgruppene kunne være veldig spesifikke, men det overordnede mandatet var å «harmonisere», altså å samordne de ulike tjenestetilbudene, rutinene, prosedyrene osv. fra de tre eksisterende kommunene til det som skulle bli det ene nye ansvarsområdet i Lillestrøm kommune. Frem til strukturen i Lillestrøm kommune var tilstrekkelig bemannet ble dissenser fra disse arbeidsgruppene sendt til styringsgruppen for endelig beslutning, som vi tidligere har beskrevet i kapittel 4.4. og 4.5. Det var da også styringsgruppen som opprettet og gav mandat til arbeidsgruppene. Senere var det de ordinære ledergruppene som behandlet dissenser og som nedsatte og gav mandat til arbeidsgruppene.

*«Vi på XXX rigget jo en ganske svær organisasjon med arbeidsgrupper og prosjektgrupper som fikk mandater. Vi produserte jo mandater på løpende bånd.»*

Hvordan mellomlederne vi har intervjuet opplevde arbeidet i disse arbeidsgruppene er delt mellom de samme analyseenhetene som for betraktningene rundt ønsket organisasjonskultur som er omtalt i kapittel 5.3.2. På mange måter fremstår det som disse arbeidsgruppene ble «slagmarken» hvor kulturkampen om hvilke verdier og hva som skulle være organisasjonskulturen for Lillestrøm kommune utspilte seg. Vi ser derfor også at mye av det som opptar mellomlederne i forhold til disse arbeidsgruppene handler vel så mye maktbalansen som innholdet i det som faktisk ble drøftet. Arbeidsgruppene var noe ulikt

sammensatt, tilsynelatende ut fra hvor mange aktuelle deltakere som var tilgjengelige fra de enkelte kommunene:

*«Vi prøvde så langt vi klarte å ha representanter fra alle 3 kommunene, men det er jo klart at Skedsmo var jo så mye større enn spesielt Fet, men også Sørum. Så det er jo klart at det var ikke alltid og på alle områder vi klarte det, men hvis vi hadde arbeidsgrupper som ikke hadde folk fra for eksempel Fet eller Sørum, så lå det alltid i mandatet til arbeidsgruppa å innhente informasjon. Se på planer, se på rutiner, organisering fra kommunen som ikke var representert i arbeidsgruppen. Så det var et viktig prinsipp hele veien, at vi skulle ta med oss det beste fra hver kommune.»*

Likevel er det flere informanter som gjør nettopp sammensettingen av disse arbeidsoppgaven til et hovedpoeng og tilskriver intensjon til om arbeidsgruppen var sammensatt med likt antall representanter fra hver av de tre kommunene, mens andre informanter gjør tilsvarende dersom sammensetningen i større grad reflekterer de relative størrelsene på kommunene.

Mellomledere fra Fet- og Sørum kommune vil typisk påpeke at arbeidsgruppene var urettferdig sammensatt ettersom Skedsmo fikk for stor påvirkning ved å samlet sett større representasjon i disse arbeidsgruppene. Noe de uttrykker som et problem ettersom et betydelig flertall av en forsamling aktivt kan undertrykke stemmer fra enkelte som de da hevder mere sannsynlig ville være representanter fra de minste kommunene, eller passivt ignorere slike enkeltstemmer. En informant fra tidligere Fet kommune uttrykte det slik:

*«Rådmannen eller kommunedirektøren sier at vi skal bli helt ny kommune, men hvor lett er det når vi skal ha workshops når vi skal ha workshops og det kommer 10 stykk fra Skedsmo for der har de så mange folk som jobber med den oppgaven og alle skal si noe, men i Fet er det kun to.»*

En informant fra tidligere Sørum kommune uttrykte det slik:

*«Altså det var jo veldig Skedsmo-tungt i alle arbeidsgrupper og workshoper, men det tenkte jeg også var naturlig fordi at de var størst og de hadde flest ansatte. Men samtidig, jeg sa veldig at det er ikke dermed sagt at fordi Skedsmo er størst så skal det bli sånn som Skedsmo har gjort det, for det er ikke dermed sagt at Skedsmo har gjort det rett eller at de har gjort ting på den beste måten. Det er mulig jeg trakk noen på tærne når jeg sa det, men jeg sa det i ganske mange sammenhenger da. Fordi at jeg*

*var opptatt av... For jeg var veldig tidlig klar over hvilken rolle jeg kom til å få og det å signalisere oppover, bortover, nedover at jeg ønsket på en måte likeverdighet inn i den nye kommunen, så fikk det på en måte ikke spille noen rolle om jeg liksom provoserte noen Skedsmo-ansatte.»*

Mellomledere fra Skedsmo kommune uttrykke på sin side at arbeidsgruppene var urettferdig sammensatt siden det enkelte medlem fra de minste kommunene i mange tilfeller var medlem av mange arbeidsgrupper siden disse kommunene hadde færre ledere å ta av, noe som ville gi den enkelte leder fra Fet- eller Sørums kommuner betydelig større innflytelse på endringsprosessen enn den enkelte leder fra Skedsmo kommune, som burde være glad for muligheten til å være med å påvirke i én arbeidsgruppe. Fremstillingen til mellomledere fra Fet- og Sørums kommuner vil de betrakte nærmest som en illusjon som en også har klart å overbevise toppledelsen for endringsprosessen om at eksisterer, slik at endringsledelsen i tillegg la bånd på representantene fra Skedsmo:

*«Litt sånn generelt, så er det litt forskjell på representasjonen da. Fordi at altså, det er noen personer som er med i veldig mange arbeidsgrupper og i veldig mange workshops og dermed også får veldig stor påvirkning på valg som tas da. Fordi at kanskje i de mindre kommunene så har du rett og slett færre personer å ta av, sånn at du er med i ganske mange arbeidsgrupper. Mens folk på samme nivå i Skedsmo da, kanskje ikke kommer i de arbeidsgruppene. Fordi at det er så mange å sette inn, sant? Det blir en liten forskjell kanskje, som noen opplevde litt da. Men det handler igjen om ledelse av workshopene og arbeidsgruppene, og hvordan det ble håndtert da.»*

Disse prosessene ser også ut for å ha tært på flere mellomledere. Mens en informant beskriver det som at 2019 handlet om å ta mesterskap i antall workshops, uttrykker en annen informant det slik:

*«Det var jo mye arbeidsgrupper, det var mye fokus på bred involvering i organisasjonen. I ettertid så kan jeg jo kanskje tenke at kanskje ikke alt skulle ha vært gjenstand for så mye demokrati. For å si det rett ut. Kanskje noen ting bare burde blitt bestemt.»*

#### 5.4.4.5. Ledergrupper

Med «ledergruppen» menes i denne sammenhengen en leder med sitt team av medarbeidere som også er ledere for egne underordnede. Det er derfor mulig å omtale kollegie -samlinger på alle organisatoriske ledd unntatt de to nederste. En avdelingsleder kan altså ha en ledergruppe med sine seksjonsledere, en kommunalsjef kan ha en ledergruppe med sine avdelingsledere osv. Ledergruppen til kommunalsjefen har derimot en særskilt funksjon som lignende grupperinger på andre organisatoriske ledd ikke har, av de grunnene som er beskrevet over i kapittel 5.4.4.3 om arbeidsgrupper. Etablering av ledergruppene i Lillestrøm kommune krever derfor at strukturen er bemannet av ledere for de enkelte ansvarsområdene gjennom organisasjonshierarkiet. Ledergruppene ble derfor først operative når kommunestrukturen for Lillestrøm kommune ble tatt i bruk, og fungerte parallelt med kommunestrukturene i de tidligere kommunen, ved årsskiftet 2018/2019.

Når uttrykket «ledergruppen» benyttes er det vanligvis de jevnlig samlingene til gruppen som det siktes til. Når gruppen samles om et bestemt tema eller på et ekstraordinært tidspunkt eller sted, forekommer det at begrepet «workshop» også benyttes. Ledergruppen omtales til tider som autonom, at det er ledergruppen som egen enhet som handler:

*«Og jeg husker at det hadde jeg på plass, for jeg reiste bort med ledergruppa mi to dager på høsten 2019, og da jobbet vi med det. For å få det på plass. Så hadde vi en workshop med alle ansatte en gang før jul, så vi hadde den verdikontrakten på plass før vi ble ny tjeneste.»*

I likhet som for den tidligere analysen av mellomledernes kommunikasjon med nærmeste leder, ser vi samme mønster for mellomledernes opplevelse av ledergruppen. Det ser altså ut for at det er bred enighet blant våre informanter om at kommunikasjonen i og med ledergruppen har fungert godt. Her har de hatt jevnlig møter. Det lengste intervallet som er oppgitt til oss er hver tredje uke, noen oppgir at de hadde møter annenhver uke, mens resterende hadde møter hver uke. Trenden ser også ut for at en gjennom 2019 valgte å øke hyppigheten på disse møtene, slik at tilnærmet alle ledergruppene samles med én eller toppen to ukers mellomrom den siste delen av 2019:

*«Jeg prøvde på en så god måte jeg kunne å oppdatere mine medarbeidere igjen på hvor er vi i prosessen. Hvor står vi? Hva skjer? Å være åpen for spørsmål og*

*frustrasjoner. At vi har en åpen dialog. Jeg hadde vanligvis møter hos meg annenhver uke og mot slutten tok jeg de hver uke for at jeg skulle passe på at mine var informert.»*

Når våre informanter uttrykker seg om hvilke muligheter de hadde for å involvere seg i endringsprosessen ser vi et klart mønster om at informantene betrakter det å involvere seg gjennom ledergruppen på en annen måte enn det å involvere seg i endringsprosessen på en mer overordnet måte. Det vi ser først og fremst ved de informantene som kategorisk beskriver muligheten for involvering i endringsprosessen som dårlig eller utilfredsstillende, likevel betrakter sin deltagelse og kommunikasjon med ledergruppen som tilnærmet udelt god og tilfredsstillende. Det fremstår ikke som noen av våre informanter har noe å utsette på ledergruppene de selv deltar i. Ledergruppene blir beskrevet som et sted der de åpent kan diskutere egne utfordringer med endringsprosessen, men samtidig hente entusiasme til det videre endringsarbeidet. En av våre informanter uttrykker det slik:

*«Ellers har vi jo som sagt hatt mye diskusjoner og tatt veldig mye rundt det i ledergruppa vår, den har vært en god samlingsplattform, men vi hadde vel ikke noe særlig mer påvirkning eller medvirkning kan du si fra det og innover. Det var mer hvordan jobber vi i XXX med det vi sitter med nå? Der har jeg hatt god medvirkning, absolutt!»*

Som vi allerede har nevnt, så ser vi et sammenfallende mønster i hvordan våre informanter betrakter sin involvering i ledergruppen som noe helt annet enn involvering i endringsprosessen som sådan, på samme måte som det fremstår for oss at informantene har en distinkt annen forventning til kommunikasjon fra sin nærmeste leder enn for endringsledelsen som sådan. Disse mønstrene kan også ha en sammenheng. En studie fra Frahm og Brown i 2007 fant at ukentlige teammøter gjorde det mulig for ansatte å være tillitsfulle og åpne, slik at det var mulig å drøfte endringer og konsekvensene av disse med sin nærmeste leder (Appelbaum et al., 2012, s. 770). Etersom vår innsamlede data ser ut for å vise den samme sammenhengen i vår studie, kan dette også forklare hvorfor informantene har tilsynelatende ulike forventninger til egen nærmeste leder enn den øvrige ledelsen.

Det at avdelingslederne har en så god opplevelse av å være med i kommunalsjefens ledergruppe er da trolig også årsaken til at avdelingslederne emulerer denne praksisen overfor

sine seksjonsledere osv, som vi antydte over. På denne måten er «ledergruppen» ikke bare blitt en spesifikk konstellasjon med sine særegne funksjoner, men en måte å ivareta god kommunikasjon på gjennom de fleste organisatoriske ledd i kommunesammenslåingen. Dette er i tilfelle i samsvar med Appelbaum et al. (2012, s. 770) som beskriver at ansikt-til-ansikt kommunikasjon er det medium som har størst innvirkning, og at ansikt-til-ansikt kommunikasjon spesifikt i en gruppekontekst kan være avgjørende for å kunne gjennomføre vellykket endring (Appelbaum et al., 2012, s. 771).

#### ***5.4.5. Kommunikasjon med toppledelsen***

Som vi har sett gjennom analysene over av de ulike kommunikasjonskanalene som ble benyttet gjennom kommunesammenslåingen, så fremstår det som om våre informanter vurderer kommunikasjonen med sin nærmeste leder og deltakelsen i ledergruppen helt annerledes enn kommunikasjonen med toppledelsen og de involverings tiltakene som organiseres av toppledelsen. For oss fremstår dette altså som tilfellet selv om et bredt spekter av kommunikasjonskanaler er benyttet gjennom endringsprosessen for å formidle endringsledelsens budskap om endringsprosessen og for å invitere de de ansatte, og særlig mellomlederne, til å delta i endringsprosessen. I følge Appelbaum et al. (2012, s. 771) er det å repetere endrings budskapet gjennom mange kommunikasjonskanaler nyttig for å øke folks hukommelse. Slik kan endringsvisjonen bli holdt fremme i bevisstheten til de ansatte. Likevel er det ifølge Goia og Sims (1986) nødvendig med interaksjon for at kommunikasjon skal virke (Appelbaum et al., 2012, s. 771). Dette er viktig ettersom toveis-kommunikasjon i følge Klein (1996) er det som åpner for involvering ved at en har mulighet til å oppklare uklarheter og øker sannsynligheten for at kommunikatorne får tilstrekkelig kontakt med hverandre (Appelbaum et al., 2012, s. 771). Ettersom det ut fra våre analyser fremstår som at informantene bare i begrenset grad har opplevd at det var mulighet for å føre dialog gjennom andre kanaler enn i den nære ledergruppen og overfor sin nærmeste leder, kan det tyde på at usikkerheter rundt endringsvisjonen og de ulike målene for endringsprosessen ikke er blitt tilstrekkelig oppklart. Tilsvarende er det også mulig at mellomledere kan ha sett svakheter eller utfordringer ved endringsvisjonen og det som ellers er kommunisert som ønsket utfall, selv om det skulle vært korrekt forstått av mellomlederne. Ettersom ansikt-til-ansikt kommunikasjon er den beste måten for tilbakemeldinger til å kunne korrigere for mangler umiddelbart i kommunikasjonsprosessen (Appelbaum et al., 2012, 771), vil det også kunne

kvalifisere til å bli et problem dersom toppledelsen ikke gjør seg tilstrekkelig tilgjengelig for medarbeiderne på denne måten:

*«For Trine Wikstrøm i Skedsmo var langt unna, og det har jeg tenkt på som interessant. Det var på en måte nesten som at Fet, Sørumsund og Skedsmo kunne være konkurrenter hvis du skjønner»*

Robert og Levesque avdekket gjennom sin studie i 2005 hvordan symboler kan være effektive til å tegne et hendelsesforløp som er overbevisende om behovet for endrings initiativet (Appelbaum et al., 2012, s. 771), i tillegg til å bidra til å skape entusiasme for-, og videreformidle detaljene i endringsprogrammet. Dette kan gjøres gjennom bruk av metaforer, analogier, eksempler og symbolske handlinger (Appelbaum et al., 2012, s. 771). Gjennom vår studie har vi avdekket utstrakt bruk av symboler i form av målsettinger og beslutninger som beskrevet i kapittel 5.3. Men også som en del av hvordan det har blitt kommunisert og hvordan en har forstått det som er blitt kommunisert og det som ikke er blitt kommunisert.

*«Jeg vet at det er fryktelig vanskelig, men jeg ville nok sagt «vær tydeligere til stede». Vær tydeligere til stede med informasjon og synes mer og lytt, eller søk etter erfaringer og reaksjoner. Eller, hvordan skal jeg si det? Søk etter mer kunnskap lenger ned i organisasjonen. Informasjon og medvirkning lenger ned i organisasjonen.»*

De fleste av informantene legger også betydelig vekt på symbolsk innhold fremfor instrumentelt innhold i beskrivelsen av egne opplevelser og erfaringer ved endringsprosessen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 138), med utstrakt bruk av metaforer og analogier for å forklare disse opplevelsene (Appelbaum et al., 2012, s. 771).

*«Ja, jeg tror at slikt som fra Fet var det ingen som fikk direktørjobb for eksempel. Det husker jeg den dagen vi ble informert om at rådmannen i Fet som jo hadde søkt flere direktørjobber ikke hadde fått det. Slik at ledergruppa til rådmannen bestod av, jeg tror det var to fra Sørumsund, og seks fra Skedsmo. Da tror jeg flere tenkte -himmel og hav, skal vi ikke få være representert en gang. (...) Så ble det kanskje annerledes når selve prosessen med å ansette kommunalsjefer kom for i XXX ble det veldig mange kommunalsjefer fra Fet. Da tror jeg mange følte at det ble en slags oppreisning og man tenkte at da skal vi få vite hva som skjer likevel.»*

Vi ser også at mange savner en tydeligere markering av når prosessen skal forstås som gjennomført. Betrachninger om prosessens slutt vil vi komme tilbake til i kapittel 5.7. For poenget her understrekes det bare videre at informantene heller ikke har noen formening om hva som vil markere tidspunktet for når prosessen vil være fullført eller kan avsluttes.

Det er enkelt å anta at dersom kommunikasjonen hadde vært effektiv, så ville den usikkerheten som er beskrevet innledningsvis ikke manifestert seg slik vår data tilsier at den har gjort. Men det er vanskelig å kommunisere tydelig ut fra en beskrivelse av ønsket utfall som er utydelig, som vi har påpekt tidligere. Enkelte teoretikere vil kanskje hevde at en klar visjon for hva en ønsker å oppnå er mindre viktig enn selve implementeringen av denne visjonen (Appelbaum et al., 2012, s. 769). I vår studie ser det i tilfellet til å bero på om visjonen er uklar fordi en ikke har gjort arbeidet med å uttrykke visjonen tydelig, eller om det beror på om en faktisk ikke har klart å komme til generell enighet eller forståelse om hva en faktisk ønsker å oppnå. I det første tilfelle kan kommunikasjon kompensere for en uklar visjon, slik at selve implementeringen blir viktigere. I det siste tilfelle er det ut fra vår casestudie vanskelig å se for seg hvordan kommunikasjon skal kunne kompensere når det i beste fall er uklart hva en ønsker å oppnå, og i verste fall er uenighet om hva en ønsker å oppnå. Å avgjøre hva som da kvalifiserer til å være en god implementering er vanskelig.

#### ***5.4.6. Potensiell feilkilde***

Ved å gjennomføre denne analysen ble vi også gjort oppmerksomme på en potensiell feilkilde ved vår strategi for innsamling av data. Appelbaum et al. (2012, s. 771) gjengir en studie fra Frahm og Brown (2007) hvor en fant at det var subgrupper av ansatte som hadde positiv innstilling til endringene ettersom de så på endringene som nødvendige og som en mulighet for personlig vinning, og betraktet selve endringen som en velkommen respons på det de oppfattet som organisasjonsproblemer fra fortiden. Disse var også mer involverte i endringsprosessen i forhold til andre (Appelbaum et al., 2012, s. 771). I vår casestudie har vi avdekket at flere av informantene så muligheter for personlig vekst og vinning gjennom endringsprosessen.

*«Nei, sånn i første fikk man vite at det skulle skje, men man satt uten noe informasjon om hva som skulle være prosessen i det. Akkurat da opplevde jeg min leder til å ikke*



*være positiv eller negativ til det sånn sett, men vi var kanskje litt spent begge to på om det kunne gi oss noen nye muligheter.»*

Dette kunne være muligheten til å få jobb på et hierarkisk høyere nivå enn tidligere, det kunne være muligheten til å kunne være leder for ledere, noen har hatt en rådgiverrolle uten personalansvar og så mulighet til å kunne få en mer analytisk og strategisk rolle, mens andre ønsket å bytte fagfelt.

*«Men å lede ledere, det var noe jeg på en måte tenkte at kunne være veldig morsomt og veldig spennende. Jeg likte at det var en direkte link til på en måte kommunalområdets praksis. At man sitter nært på.»*

At noen medarbeidere steg i gradene eller fikk en stilling som var tilsvarende en stilling i en av de andre kommunene, betyr at det er svært sannsynlig at noen andre ikke fikk den stillingen som tilsvarer den de hadde fra før eller den de ønsket seg. Etersom vi har rekruttert informanter ut fra hvem som faktisk ble mellomledere i Lillestrøm kommune, er det mulig at vår data kan være preget av å ha rekruttert informanter som i stor grad tilhører en kategori av ansatte som har oppnådd personlig vinning gjennom endringsprosessen og dermed også betrakter denne med en mer positiv innstilling enn andre. Selv om det ikke er intensjonen å trekke generelle statistiske slutninger ut fra våre analyser, er vi nødt til å erkjenne at relevant data kan ha blitt oversett, ved at vi ikke har forsikret oss om å samle inn data som både tar hensyn til at det innsamles inntrykk fra både «tapere» og «vinnere» av kommunesammenslåingen. Dersom dette har hatt en betydning for vår data er det grunn for å tro at våre informanter, som ser ut for å ha fått de stillingene de ønsket seg, kanskje er mer positive og mer involvert i endringsprosessen enn ansatte som ikke fikk de stillingene de ønsket seg.

### **5.5. Kotters 5. steg - «Empower broad-based action»**

Myndiggjøring av ansatte til å nå en felles visjon for endringsarbeid, vil kunne dra nytte av at typiske hindringer fjernes eller at ansatte gis en følelse av ansvar. I den forbindelse rettes spesiell oppmerksomhet på hierarkiske strukturer, holdninger fra nærmeste overordnede og opparbeiding av ferdigheter hos ansatte (Appelbaum et al., 2012, s. 771).

### ***5.5.1. Hierarkiske strukturer***

Når hierarkiske strukturer endres, kan dette bli mislikt av mellomledere som er bedre vant med den eksisterende hierarkiske strukturen (Appelbaum et al., 2012, s. 772). Noe som kan føre til at mellomledere vil se ned på myndige handlinger og selvstendig tenkning fra sine underordnede (Appelbaum et al., 2012, s. 772).

Mange av våre informanter forteller at organisering av ny hierarkisk struktur og kommunikasjon vedrørende en slik ny struktur har vært en betydelig del av endringsprosessen til Lillestrøm kommune. Et funn er at det oppleves som at mye av endringsprosessen har vært styrt fra toppledelsen. Arbeidsgruppene oppleves i stor grad som lederstyrt. En informant forteller:

*«Nei, det var ledertungt og lederstyrt de arbeidsgruppene. For det meste vi hadde det var jo, ja og tillitsvalgt og verneombud selvfølgelig, det var jo workshoppene på organisering, og så var det harmoniseringsprosjektet, der var jo også ledere.»*

En konsekvens av at mye av det tidlige arbeidet i workshoper var så lederstyrt, vil kunne være at de ansatte opplever at de ikke blir hørt, eller at deres kompetanse ikke blir brukt til endringens beste. Det vil kunne bety at man ikke oppnår at de ansatte får en følelse av medansvar i endringen av strukturen, da de ikke blir myndiggjort inn mot denne endringen.

Som nevnt i kap 4.4, hadde både Fet, Skedsmo og Sørum tre ulike hierarkiske strukturer. Lillestrøm kommune skulle bli en større kommune, og dermed ble det besluttet at den nye kommunen skulle ha en fjerde hierarkisk struktur som blant annet ble bestående av enda flere ledd. Lillestrøm kommune virker å være flerdelt når det kommer til kommunens hierarkiske struktur. På en side blir organisasjonskart trukket frem som kanskje den viktigste endringen som skjer i endringsprosessen. Det lages eksempelvis nye tjenesteområder, kommunalområder og avdelinger. Her blir nye ledere plassert, og etter hvert blir de ikke-stedbundne ansatte plassert i ulike roller, mens de stedbundne ansatte ble overført direkte fra de posisjonene de hadde til tilsvarende i den nye kommunen. Flere informanter vurderer det til at dette er hovedoppgavene de blir gitt i endringsprosessen, og at andre typer endringer ikke har blitt prioritert.

*«Du kan si Lillestrøm hadde særlig fokus på, det var organisasjonskartet. Å sørge for at alle ble ivaretatt med arbeidskontrakter og alt det administrative. Det var en veldig stor jobb...»*

Selv om det ble definert en annerledes hierarkisk struktur for den nye Lillestrøm kommune, enn det hadde vært i de tre tidligere kommunene, viser enkelte mellomledere til hvordan de opplever at enkelte personer fremdeles i praksis forholder seg til tidligere strukturer. Dette tydeliggjøres blant annet, som omtalt tidligere, ved å benytte dokumenter forbeholdt tidligere kommuner. Det er fullt mulig at slike handlinger ikke er ment for å undergrave en endring av strukturen, men snarere er en lettvinnt løsning på mangler i ny organisasjons struktur. Enkelte mellomledere har likevel oppfattet det som en demonstrativ handling, som igjen ser ut til å ha skapt frustrasjon i endringsprosessen. En av dem beskriver det slik:

*«Jeg mener det handler om ledelse. Det handler om at man ikke har tatt tak i avdelingen. Vi skal nå bli Lillestrøm, hvordan skal vi bli Lillestrøm? Det med kultur, det er aksept for å fortsatt komme fra HR eller lønn eller andre avdelinger med Skedsmo-dokumenter. At en leder ikke stopper dette, nei, jeg tenker dette handler om ledelse og fokus. De har fortsatt som samme avdeling. Ja, vi heter Lillestrøm, men vi fortsetter å gjøre alt som før.»*

Det kan virke som om enkelte har ansett det som enklere å hente løsninger fra de tidligere kommunene og deres strukturer, enn å omstille seg selv til en struktur de ikke har vært med på å skape. Informantene viser til at det kreves mye av dem som ledere å jobbe med kultur, fordi man fort vil møte motstand, og motstanden oppleves av flere av mellomlederne som ubehagelig. De tre tidligere hierarkiske strukturene har vært gjeldende i en årrekke. Strukturene er satt opp basert på den enkelte kommunes størrelse og arbeidsmetodikk. Dette medfører at mellomlederne måtte omstille seg, både i forhold til antall ledd i hierarkiet, og til at enkelte kommunikasjonslinjer er endret. Denne omstillingen vil kreve at mellomlederne bidrar med tid og ressurser for å imøtekomme slike endringer. I tillegg opplever enkelte mellomledere at de ikke er blitt involvert i å forme hvordan den hierarkiske strukturen skulle bli i den nye kommunen. Dette kan være en forklaring på hvorfor enkelte ser ut til å fortsette å forholde seg til utdaterte strukturer.

Struktur som en mulig hindring virker å være en hindring som informantene opplever ikke aktivt tatt tak i forbindelse med kommunesammenslåingen. På samme tid kan det virke som at endringsledelsen i stor grad har vært opptatt av organisatorisk struktur med tanke på at organisasjonskartet for mange oppleves som den viktigste endringen man har utført. Gjennom endringsprosessen kan det virke som at informantene ønsker tydelige informasjon om struktur, og at mangelen på tydelighet muligens har blitt til hindringer som ikke har blitt ryddet av veien. I den nye strukturen viser også vår forskning at noen av strukturene oppleves som lite levedyktige. Det at alle skulle beholde jobber fra de gamle strukturene, samtidig som man hadde mål om å skape en sunn økonomi, gjør at ny struktur tidlig må omorganiseres, og at ansatte må sies opp som en del av innsparingssaken i kommunestyret. Dette antyder at strukturer i den nye kommunen ikke oppleves som godt nok gjennomarbeidet, og som resulterer i en unødvendig restrukturering bare måneder etter at man kunne hatt denne effektiviseringen som et utgangspunkt i endringsprosessen. Som en informant uttrykker det:

*«Vi ser jo nå også at en del av de strukturene vi har laget oss kanskje ikke er bærekraftig.»*

### **5.5.2. Myndiggjøring gjennom ferdigheter**

Denton (1994) antyder ifølge Appelbaum et al. at opplæring vil hjelpe en endringsprosess ved å bygge en følelse av både ansvar og myndiggjørelse (Appelbaum et al., 2012, s. 772). Å trene seg opp en kompetanse på det nye som skal skje, vil kunne føre til at de ansatte føler større mestring og dermed fjerner usikkerhet rundt å ta ansvar. I vår studie ser vi at det er noen IKT-systemer hvor det trekkes frem at digitale øvingsmoduler var tilgjengelig, og at det var tydelig at dette var en ønsket kompetanse. For noen var dette kjente systemer da de hadde hatt dette før, mens for andre var dette helt nytt. Det at alle skulle gjennomføre en slik digital trening på enkelte systemer, ville kunne skape trygghet for endringen som skulle skje, da de ansatte ville føle seg trygge på at de behersket endringen.. Når det er sagt, gir enkelte informanter uttrykk for at det bare er på noen systemer at en slik tilrettelegging for øving er lagt, og det kan se ut som om det har vært en mangel på slik digital trening i forbindelse med flere andre IKT-systemer. En informant beskriver situasjonen på følgende måte:

*«...det har vært mye irritasjon blant dette her med programmer og slikt. Det har vært en stor ting for mange. Med valg fra alt av lønssystemer, til tulle-systemer, til... Så*

*jeg opplever kanskje mer uro rundt slike praktiske ting som folk må lære seg uansett da, men det er det som kanskje påvirker de i hverdagen.»*

En annen type kompetanse som kunne trenes opp i prosessen mot Lillestrøm kommune, kan vi kalle organisasjonskompetanse. Det å kunne den nye organisasjonen, vite hvilke forskjeller det er fra den tidligere kommunen en var ansatt i, og til den nye man skulle jobbe i. Det kan se ut til at dette ikke har vært noe som har vært tydelig i alle de tre gamle kommunene. Allikevel virker det som om Fet kommune hadde en mye tydeligere tanke om en verdiforankring, kompetanse hos den enkelte ansatte og en generell tanke om at mellomlederne i Fet skulle få en kompetanse på endringer gjennom kompetanseheving på endringsledelse:

*«Vi hadde tre samlinger med ledergruppen Fet, knyttet til endringsledelse. Med fokus knyttet til endringsledelse mot Lillestrøm kommune. Jeg er ganske sikker på at det er var tre (...). Så var det på utvidet ledermøte et fokus på dette med endringsledelse. Så det var et tema i Fet, men mange vil sikkert synes det var for lite. Og noen tenkte; Så bra at vi får såpass mye.»*

Det dras frem av informantene både workshoper og arbeidsgrupper, uten at disse virker ut til å være forbundet med opplæring. Dataen vi har samlet indikerer at det er noen områder som har blitt prioritert for en kompetanseheving. Dette gjelder særlig digitale treningssesjoner for noen typer programmer. Det kan virke ut til at enkelte mellomledere har følt en usikkerhet rundt det som skulle komme:

*«Jeg kan ikke huske at vi har fått noe særlig skriv på hvordan dette skulle foregå, skal jeg være ærlig. Det kan godt hende at vi har fått, men jeg opplever ikke at jeg sitter med en sånn «slik skal vi gjøre det».»*

### **5.5.3. Å tenke nytt**

Appelbaum et al. trekker fram at det må et organisasjonskulturelt paradigmeskifte til, for at ansatte i frontlinjen/på gulvet skal kunne ta del i og oppleve en reell endring (Appelbaum et al., 2012, s. 772). Selv en liten bit av myndiggjøring av ansatte, kan ifølge Kappelmann ha en stor innvirkning på de ansattes holdninger til endringen, da en slik myndiggjøring kan føre til en følelse av kontroll (Appelbaum et al., 2012, s 772).

I Lillestrøm kommune ser det ut til at et paradigmeskifte ikke er veldig synlig inn mot den nye kommunen, med ett unntak. Selve organiseringen og organisasjonskartet er en tydelig motor for endringen. At ansatte får vite hvilken del av organisasjonen de tilhører og hvem de har som ledere virker å være det tydeligste i endringen. Et paradigmeskifte kan være at man tenker på Lillestrøm kommune som en hel organisasjon, mer enn en sammenslåing av de tre tidligere kommunene. Noen informanter viser til en frykt for hva den nye kommunen skulle være. Ledere i Sørum fryktet at de ansatte på gulvet skulle ha en motstand mot den nye kommunen, men etter sammenslåingen ble gjennomført gir ledere inntrykk av at dette var mer en frykt enn en realitet. Noe av det samme opplevdes av de ansatte i Fet. Frykten for endringen gjorde ansatte redde:

*«Det jeg opplevde, mener å ha observert, det var at i Fet kommune, så kom det veldig raskt egentlig etter at beslutningene ble tatt, så var man liksom nede i denne grøfta, denne dumpa. (...) Man var redd for å bli spist og slukt og bare borte. Og at på en måte verdien i det arbeidet man hadde jobbet med over mange år plutselig ikke skulle ha noe verdi lenger.»*

Det gis derimot uttrykk for at denne følelsen av frykt over tid roet seg ned:

*«Og så begynte arbeidet, og så opplevde i hvert fall jeg at, litt opp og ned og sånn, at folk liksom fikk liksom litt sånn fast grunn under føttene igjen. Man begynte å møte folk, man oppdaget at de var hyggelige og at de var flinke og at det var liksom... Og at man ble hørt litt og det kom frem...»*

Selv om Skedsmo var den klart største kommunen, så var den nye kommunen også for dem et tydelig skifte. For mange av de ansatte fra tidligere Skedsmo ser det ut for at endringene ble større enn det de hadde forutsett i begynnelsen. Mange av medarbeiderne fra tidligere Skedsmo ser ut for å ha tatt for gitt at organisasjonskulturen i Skedsmo kommune i all hovedsak ville bli videreført inn i Lillestrøm kommune, enn hva det senere skulle vise seg at ble tilfellet. Det kan virke som at dette kommer noe mer overraskende på de ansatte fra Skedsmo.

Alle ansatte kunne søke på lederstillinger. Når det kommer til lønn som belønning, forteller informantene at man fikk med seg den lønnen man hadde hatt i den gamle kommunen. Man fikk en høyere lønn hvis man fikk en stilling som var høyere i hierarkiet enn den man hadde

hatt før. Det var forskjellig lønssystem i de tre tidligere kommunene, og ansatte ble forespeilet en harmonisering i lønn når man kom inn i den nye kommunen. Dette viste seg å ikke skje:

*«For å harmonisere det, nei, det er ikke gjort. Lønnsharmonisering ble på en måte strøket.»*

Systemet ble ikke endret. Det som virker tydelig er at noen ansatte ble så skuffet over å ikke bli «lønnsharmonisert» ved at de fikk høyere lønn, tilsvarende som andre i kommunen med tilsvarende stillinger, at de valgte å si opp stillingen sin. Et av intervjuobjektene våre forklarer hvordan dersom man fikk tilbud om andre jobber og sa opp sin daværende stilling, kunne man få mulighet til å forhandle om lønn og fortsette stillingen sin i Lillestrøm:

*«Og da velger han å si opp, for da vil han få høyere lønn et annet sted. Men hvis han sitter med tilbudet om en annen jobb i hånden, da kan han reforhandle. Da kan han spørre Lillestrøm kommune. Så han må faktisk si opp jobben sin før han kan forhandle høyere lønn. Så det er en utfordring.»*

Myndiggjøring av ansatte er et fenomen som kan tolkes i mange retninger. At Lillestrøm kommune har valgt uttrykket «tillit» som en av tre kjerneverdier, kan tolkes som at kommunen ønsker å myndiggjøre sine ansatte, ettersom kommunen selv beskriver at uttrykket rommer åpenhet, anerkjennelse, myndiggjøring, ansvarlighet, autonomi og respekt (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018g). Det er derimot vanskelig å trekke klare slutninger om hvordan det var intendert at disse etterfølgende uttrykkene skulle forstås ettersom de ikke er videre beskrevet eller forklart. Våre informanter uttrykker i ulik grad opplevelser av myndiggjøring gjennom endringsprosessen, og dette kan se ut til å gjenspeiles i deres følelse av kontroll i stillingen deres i den nye organisasjonsstrukturen. En mellomleder forklarer hvordan vedkommende ikke anser å selv ta beslutninger i sin nye organisasjonsstruktur som problematisk:

*«Altså det meste egentlig hos oss, det løser jeg sammen med mine seksjonsledere. Så når jeg på en måte, når jeg tar ting oppover, så er det egentlig til informasjon og orientering.»*

Dette står i sterk kontrast til hvordan en annen mellomleder beskriver det å ta beslutninger i endringsprosessen:

*«Plutselig satt vi i et møte «oi, nå fikk vi liksom innspill fra den arbeidsgruppa, nå skal vi ta den avgjørelsen». Så hadde ingen lest. For det er klart at vi var veldig i driften i de eksisterende kommunene. Så prøvde vi etter hvert å rigge et system med noen interne ressurser, men det er klart at det var mye og vanskelig å holde oversikt.»*

Å holde oversikten over en stor mengde informasjon på kort tid, uten å kjenne den nye organisasjonen enda, ser ut til å ha vært en utfordring for flere av mellomlederne:

*«Det ble så mye til slutt at man tar litt sånn avstand. Det blir som det blir og man følger det som blir bestemt, da.»*

*«...man hadde på en måte en HR-avdeling som fullstendig var kaotisk fordi der skulle de jo finne ut hvem de var og så skulle regnskap finne ut hvem de var og så skulle digitalisering finne ut hvem de er og så skal... (...) Det er jo bare rot!»*

Det kan se ut til at noen av mellomlederne tidlig i endringsprosessen har tatt i bruk sitt nye nettverk i den nye organisasjon, men andre opplevde situasjonen som uoversiktlig og ser ut til å ha slitt med å tenke Lillestrøm kommunes som en hel organisasjon.

#### **5.5.4. Holdninger hos mellomledere**

Cacioppe (1998) uttrykker at mellomledere kan være til hinder for en endring i organisasjonsstruktur. Dette skyldes at de er mer vant med eksisterende hierarkisk struktur, og dermed kan mislike myndige handlinger og selvstendig tenkning fra sine underordnede (Appelbaum et al., 2012, s. 772). Vår data tilsier at flere av mellomledere føler seg myndiggjort av sin nærmeste leder. En av mellomlederne beskriver forholdet sitt både til sin leder og til sine underordnede:

*«Så selv om man har på en måte en stor frihet, men jeg opplever ikke at man tenker at det her bestemmer jeg alene. Overhodet ikke. Man er en ledergruppe, lytter til sine ansatte, man tar ting på en måte til sin leder hvis man opplever at her har jeg ikke beslutningsmyndighet selv, dette angår også andre i tillegg til mine, ja.»*



Vi har ikke data som tilsier at mellomlederne har bevisst umyndiggjort sine ansatte. Som vi har vært inne på tidligere, er det mellomledere som selv føler seg tildels umyndiggjort som følge av utilstrekkelig opplæring eller manglende evne til å tenke den nye hierarkiske organisasjonsstrukturen. Dersom en mellomleder føler seg selv umyndiggjort i en endringsprosess, er det mulig at dette kan problematisere å videre kunne myndiggjøre sine underordnede. Hvis dette har vært tilfellet, vil det altså snarere være en konsekvens av å føle seg umyndiggjort, enn dårlige holdninger hos mellomlederne.

## **5.6. Kotters 6. steg - «Generate short-term wins»**

### ***5.6.1. Selvsikkerhet gjennom kortsiktige resultater***

Appelbaum et al. (2012, s. 773) gjengir Petersen (2002) som uttrykker at kortsiktige seiere er spesielt viktig for formidable og langt varende endringsprosesser, ettersom en rekke tidlige resultater, selv om de er små, vil skape selvsikkerhet og tro på at større seiere er mulig, noe som bygger momentum frem mot de langsiktige målene. *Momentum* forstås i denne sammenhengen som «den nødvendige energien og entusiasmen som trengs for å gjennomføre endringer» (Appelbaum et al., 2012, s. 773), som ifølge Jansen (2004) også må være gjenkjennelig og tilskrevet av både deltakere og observatører (Appelbaum et al., 2012, s. 773).

Som vi har omtalt tidligere i kapittel 5.3. lå det ikke en klart definert eller tydelig formulert endringsvisjon til grunn for endringsprosessen. De formaliserte målene og løftene som var gitt var oftest vage og delvis motstridende, slik at det ble overlatt til mellomlederne å tolke disse inn i endringsarbeidet for sitt eget ansvarsområde.

Vår data antyder at det også er dette som er gjort. Det er flere av våre informanter som derfor uttrykker at det ikke har vært mangel på delmål i endringsprosessen, men at det er de på lavere nivå i organisasjonshierarkiet som selv har tatt initiativet til å opprette og følge opp disse.

Drtina, Hoeger og Schaub (1996) forklarer at kortsiktige seiere hjelper med å fjerne hindre for endring ved å forankre endringsvisjonen i de ansattes sinn (Appelbaum et al., 2012, s. 773). En av informantene bekrefter at delmålene de tok initiativ til og oppfølgingsprosessen av

disse har vært en del av en felles visjon i avdelingen, og at opplevelsen av å mestre disse har forsterket troen på visjonen:

*«Noe av det første vi startet med var å harmonisere tjenestene våre. Jeg hadde faste workshoper hver fjortende dag med de ansatte for å gå gjennom hver og én tjeneste. (...) Vi har brukt fryktelig mye tid i 2019, men det har jeg igjen for nå i 2020 og 2021. Jeg ser at det er veldig mye som fungerer veldig bra i denne avdelingen. Det har mye med hvordan vi har jobbet i lederteamet å gjøre. Det er jo ikke bare meg, det har jo vært et lederteam. Vi har også hatt en slags felles visjon om at vi ønsker å jobbe slik og det har fungert for oss.»*

Det ser derfor ut for at det å oppnå positive resultater gjennom å oppleve at en mestrer initiativ til endring og virker forsterkende på endringsvisjonen som initiativet er født ut fra, selv om denne ikke er klart formidlet fra toppledelsen.

### **5.6.2. Dekobling mellom toppledelse og mellomledelse**

Appelbaum et al. (2012, s. 773) viser til at belønning for muligheter og feiring av små seiere gir ansatte og management forsikring om at innsatsen deres er på riktig spor.

Det skildres av de fleste intervjuobjekter at de har vært med på å gjennomføre en lang rekke med endringer på kort tid, hvor flere av disse endringene i tillegg har fungert bra. En av våre informanter eksemplifiserer det slik:

*«Jeg hørte jo fra andre kommuner som slo seg sammen i samme prosessen, samme tidspunkt, som ikke var kommet så langt i det hele tatt og det skaper jo enda mer usikkerhet blant de ansatte. Her ble det i alle fall satt en ledelse som begynte å jobbe på toppen. Da har man noe å forholde seg til. Så tenker jeg at da fikk man jo landet veldig mye ting og planlagt veldig mye. Sånn at veldig mye har gått bra.»*

Videre forklarer en annen hvordan mange endringer er gjennomført og hvordan ansattes holdninger har vært positive i gjennomføringen av disse endringene.

*«Vi har flyttet veldig mye rundt på ting. Ledere har flyttet, vi har slått sammen enheter. Jeg er imponert over alle seksjonslederne, at de liksom er ved så friskt mot hele veien. De har vært utsatt for massive endringer.»*

Gjennomgående for endringsprosessen beskrives det at man har gjennomført mange endringer på kort tid, der mange personers ytelse har bidratt til gode kortsiktige resultater. Kortsiktige resultater gir også muligheter til å feire og belønne de som arbeider med endring (Appelbaum et al. 2012, s. 773). Å belønne muligheter og feire små seiere betrygger også ansatte og ledelse om at deres innsats går i riktig retning (Appelbaum et al., 2012, s. 773). Ut fra den data som vi har innhentet kan vi ikke se at det har vært noe system for belønning i form av bonuser eller andre goder som godtgjøring for hverken anerkjent innsats eller oppnådde resultater i forbindelse med endringsprosessen. Likevel ble det en sak vedrørende ordinær avlønning av faktisk arbeidstid, som kan tolkes som opplevd belønning.

Arbeidet med å drifte eksisterende kommuner i tillegg til arbeidet med forberedelse av ny kommune har gjort at mange av lederne i de eksisterende kommunene som også skulle inn som leder i nye Lillestrøm kommune har måttet jobbe langt flere timer enn normalt. I forbindelse med dette forklarer en av disse lederne at vedkommende fikk godtgjørelse for dette i form av overtidsbetaling for alle ekstratimene:

*«Så jeg fikk jo, på et eller annet tidspunkt, så lurte jeg på om jeg skulle slutte å skrive timer. Men jeg skreiv timer ca hele året, og jeg hadde jo... Jeg husker ikke, men fikk utbetalt fryktelig mange kroner både før sommeren 2019 og til jul fordi jeg hadde jobbet mye.»*

Våre funn tilsier derimot at dette ikke er en omforent belønningsform i de 3 tidligere kommunene, og at det er store forskjeller i praksisen for håndtering av ekstratimene som ble lagt ned i endringsprosessen. Flere personer forteller at de ikke fikk betalt for overtiden de jobbet i det hele tatt. En beskriver det slik:

*«Vi jobbet jo dobbelt. Man fikk innenfor Skedsmo og Fet utbetalt ekstratimer, mens i Sørum fikk vi ikke utbetalt timene våre. (...) Så er det bare sånne småting som skulle vært gjort som hadde gjort at man hadde vært fornøyd. Hadde man bare fått beskjed om at vi ser at du står på og legger masse timer i det. Det setter vi pris på. Bra jobbet.»*

Gitt at ansatte verdsetter belønning positivt, samt ser en klar sammenheng mellom innsats og belønning, vil man kunne motivere til økt produktivitet ved å knytte resultater opp mot belønning (Hackman & Lawler, 1971 s. 283). Dersom de ansatte oppfatter en manglende

sammenheng mellom innsats og belønning i endringsprosessen, vil dette dermed kunne være demotiverende for fremtidig endringsarbeid, ettersom medarbeidere som forsøker å implementere endring i følge Ford, Heisler og McCreary (2008) bør finne bevis for at endringen har oppnådd ønsket resultat (Appelbaum et al., 2012, s. 773).

Vurderer man det å feire seiere som en belønning i form av anerkjennelse, minnes ikke våre intervjuobjekter å ha fått slik anerkjennelse fra toppledelsen. Dette blir tydeliggjort av et intervjuobjekt ved prat om feiring:

*«Nei, vet du hva! Og det var litt sånn, vi snakket om det når vi møttes rett over nyttår nå. Så var det sånn «Shit, vi har vært Lillestrøm kommune i ett år, er det noen av dere som har tenkt på det»? (...) Så jeg synes vi har feiret forferdelig lite. Og det er ordentlig, ordentlig trist. Det er det mange folk som hadde fortjent å gjøre.»*

Som vi har omtalt i tidligere i kapittel 5.3 og 5.4 så har ikke toppledelsens eventuelle klare intensjoner blitt videreformidlet nedover i organisasjonen på en tydelig måte, noe som har medført at flere av organisasjonens mellomledere er blitt usikre på hva som faktisk forventes av dem. Videre oppfølging og belønning av de underordnede for deres endringsarbeid kunne ha tjent til oppklaring av slik usikkerhet, ettersom det ville kommunisert om innsatsen var på riktig spor eller ikke (Appelbaum et al., 2012, s. 772). Men ut fra våre analyser fremstår slik oppfølging og belønning av endringsarbeid som manglende.

Innledningsvis ble det presentert at kortsiktige seiere er spesielt viktig for formidable og langt varende endringsprosesser, siden de skaper selvsikkerhet og tro på at større seiere er mulig og dermed bygge momentum frem mot de langsiktige målene (Appelbaum et al., 2012, s. 773).

Gjennom denne analysen har vi beskrevet hvordan slike seiere er oppnådd og at vår data også antyder at disse tilfellene har bidratt til å skape selvsikkerhet og tro på videre endringsarbeid for involverte endringsagenter. Ettersom disse seierne derimot ikke er definert ut fra toppledelsens formulerte målsetninger, men ut fra målsettinger som formulert og definert på lavere nivå i organisasjonshierarkiet har vi derfor dårlige forutsetninger for å kunne si at disse seierne danner momentum frem mot de målsetningene som er formulert av toppledelsen. Toppledelsen ser heller ikke ut for å ha kommunisert i den retningen ved å belønne disse seierne, hverken i form av godtgjøring eller bemerkelser. Vi har derimot data som antyder at positive resultater på mål som er formulert på lavere organisatoriske nivå ikke nødvendigvis

trenger å være i overensstemmelse med hva som er ønsket utfall av endringsprosessen som en helhet. Eksempler på dette er at enkelte ansvarsområder måtte gjennomgå nye omorganiseringer i løpet av 2020, selv om disse ansvarsområdene hadde gjennomført endringer i samsvar med egne formulerte målsetninger. Ytterligere omorganiseringer for andre ansvarsområder er varslet. Mer generelt kan en se kommunesammenslåingen under ett og registrere at summen av alle gjennomførte endringer resulterte i at Lillestrøm kommune allerede i første kvartal av 2020 rapporterte et betydelig underskudd, som ikke kan sies å være i overensstemmelse med toppledelsens formulerte mål om en sunn økonomi.

Selv om de kortsiktige resultatene som her er omtalt kan sies å ha hatt en positiv effekt på momentum for ansvarsområdets egne målsetninger og videre endringsarbeid, fremstår det som om endringsarbeidet lengre nede i organisasjonshierarkiet har vært delvis dekket fra den overordnede styringen av kommunesammenslåing prosessen på en måte som gjør at de ulike ansvarsområdene og hierarkiske nivåene til dels opptrer uavhengig av hverandre (Pettersen et al., 2016). Vi har derfor dårlige forutsetninger for å kunne konkludere om betydningen av disse omtalte kortsiktige resultatene overfor den overordnede endringsprosessen. Analysen underbygger likevel de betraktningene vi allerede har gjort i forbindelse med temaet kommunikasjon i kapittel 5.4. Det er derfor viktig at ledere modellerer den atferden som er nødvendig for å institusjonalisere endringen og med dette setter standarden som resten av organisasjonen kan etterligne (Appelbaum et al., 2012, s. 773).

## **5.7. Kotters 7. steg - «Consolidate gains and produce more change»**

### **5.7.1. Målbare resultater**

I følge Pfeifer (2005) er det å bekrefte troverdigheten av visjonen og strategien gjennom målbare resultater som er hovedhensikten med å samle første suksess (Appelbaum et al., 2012, s. 773), som videre vil kunne brukes til å planlegge for den videre endringsprosessen i tillegg til å delvis kunne rettferdiggjøre kortsiktige kostnader som akkumuleres gjennom endringsarbeidet.

Ettersom vi har argumentert for at de kortsiktige seierne vi har beskrevet i kapittel 5.6. fra mellomnivået i organisasjon best kan forstås som delvis dekket fra toppledelsen intensjon med endringsprosessen, er disse resultatene dårlig egnede til å vurdere troverdigheten av

visjonen og strategien for endringsprosessen, ettersom de i stor utstrekning ser ut for å være født ut av visjons- og strategiarbeid fra de enkelte ansvarsområdene.

Prosjektrådmann og kommende kommunedirektør erklærte følgende den 19.12.19:

«...

*Om bare 13 dager skriver vi historie. Da blir dagens tre kommuner til én ny og stor kommune. At vi nå kan konsentrere all arbeidsinnsats mot Lillestrøm kommune, tror jeg vil merkes positivt.*

*Vi kom i mål. Det er på grunn av felles laginnsats. Tusen takk!»*

(Wikstrøm, 2019)

Uavhengig av om uttalelsen er best forstått til å mene at kommunesammenslåingen var ferdig ved at kommunen ble operativ den 01.01.2020 eller ikke, er tidspunktet likevel sentralt ettersom det innebærer at toppledelsen for Lillestrøm kommune blir endelig adskilt og selvstendig fra de tre tidligere kommunene, samtidig som ansatte ikke lengre trenger å fordele sin arbeidstid og lojalitet mellom både tidligere og ny kommune. Det representerer et målbart resultat, samtidig som dette er dårlig egnet til å bekrefte troverdigheten av visjonen og strategien ettersom det ville skjedd på det samme nøyaktige tidspunktet uansett hvordan sammenslåingsprosessen hadde forløpt seg, ettersom det ble pålagt utenfra ved vedtak i lov. I hvilken grad kommunen er skikket og klar til å overta dette ansvaret, er derimot mulig å kunne benytte som en relevant resultatoppnåelse for endringens visjon og strategi:

På det tidspunktet våre informanter ble intervjuet fra desember 2020 til februar 2021, fremstår det som samtlige var omforent om at kommunesammenslåingen ikke var fullført. En av informantene uttrykte det slik:

*«Det er masse igjen. Ting tar tid og du kan ikke endre alt over natta, så vi har masse vi skal endre det kommende året. Jeg tipper sånn har landet mer i 2022. I 2022 har i hvert fall vi gjort alle de endringene vi skal gjøre sånn på papiret. Så vil nye endringer komme hele tiden, men vi driver fremdeles med virkningen av kommunesammenslåingen.»*

En annen informant ser ikke ut til å forvente at prosessen på noe tidspunkt skal kunne beskrives som avsluttet:

*«Altså jeg har begynt å tenke annerledes når det gjelder organisasjonsendring, fordi jeg tenker at vi lever i et arbeidsliv som stadig er i endring. Så det skal veldig mye til for meg for at jeg skal tenke at nå er den endringen over. For vi lever i kontinuerlig endring. Vi blir stadig utfordret på å tenke annerledes. 2040 begynner nå.»*

Hva informantene og lederne de forholder seg til tenker om hvor langt en har kommet i sammenslåingsprosessen kommer til uttrykk når de det snakkes om evaluering av prosessen. Det fremstår som svært tydelig at det ikke er gjennomført noen evaluering av sammenslåingsprosessen innen utgangen av 2020. Det fremstår også som like tydelig at mellomlederne vi har intervjuet er ivrige etter å få gjennomført en evaluering ettersom de ønsker ærlige svar på om beslutningene som har blitt tatt, har vært riktige. De aller fleste ønsker å få gjennomført en evaluering av sammenslåingsprosessen så snart som mulig, mens enkelte ser for seg at det må være nødvendig å vente til omkring 2022 før en er tilstrekkelig klar til å gjennomføre evalueringen. Flere mellomledere forteller at de har etterspurt en evaluering, men har fått til svar at det er for tidlig i prosessen til å evaluere. Andre mellomledere opplever at evaluering av sammenslåingsprosessen ikke er et tema i det hele tatt.

*Jeg har jo tidligere spilt inn når jeg har hatt leder eller seksjonsleder stillinger da, skal vi se på strukturen på nytt? Da har de ikke ønsket å gjøre det da, fordi det er tidlig i prosessen da. Jeg tenker det blir jo spennende å evaluere i egen avdeling da, på om vi har truffet og om vi jobber sånn at vi klarer å levere det vi skal på mest hensiktsmessig måte eller om det er andre ting vi kunne ha gjort da. Og det gjelder jo egentlig hele organisasjonen da. Så er det jo samme som, altså, er valgene av struktur hensiktsmessig.*

I forhold til evaluering av eget ansvarsområde svarer mellomlederne veldig varierende. Noen uttrykker at de evaluerer eget ansvar jevnlig. Andre opplever at det er noe de trenger tillatelse til å få kunne gjøre. En informant har spurt om slik tillatelse, men har fått avslag med begrunnelse om at det er for tidlig, mens andre informanter minner seg selv om at det er noe en ønsker å gjøre. Enkelte mellomledere uttrykker at de gjerne skulle evaluert eget

ansvarsområde, men opplever det som meningsløst ettersom en opplever det som at det ikke vil være muligheter for å kunne gjøre endringer som følge av en evaluering likevel. Andre uttrykker at ansvarsområdet ikke klar for evaluering enda ettersom betydelige endringsprosesser fortsatt er pågående.

*«Det synes jeg ikke vi har vært flinke til. Altså, å ha noe sånn underveis evalueringer og den type ting. Det har jeg også etterspurt. Vi har akkurat levert fra oss og fått mottatt et nytt budsjett for 2021. Det er jo ikke så lenge siden det ble vedtatt politisk i desember. Så skal vi allerede nå begynne å jobbe med budsjett 2022. Så sier jeg at vi har jo ikke evaluert prosessen når vi laget budsjett 2021. Så går vi bare videre på gjøringene [sic] på en måte. Og jeg har ikke hørt om at det skal være noen evaluering av sammenslåingsprosessen. Nei, ikke vært noe tema.»*

Ut fra responsen til mellomlederne ser det ut for at mange av de er av den oppfattelsen om at det fortsatt er betydelige endringsprosesser som er pågående og at disse brukes som begrunnelse for å ikke evaluere, samtidig som intensjonen med evalueringer er å finne ut om endringsprosessen er på et ønskelig spor. Dersom dette ikke er tilfelle, kan en justere. Dersom dette er tilfelle, vil det kunne brukes til å bygge momentum gjennom å oppnå en kritisk masse av akkumulert støtte mot ytterligere endringsarbeid, ved å forsikre de involverte om at det en gjør er riktig (Appelbaum et al., 2012, s. 774).

I følge Hambrick, Geletkanycz og Fredrickson (1993) blir ansatte en del av den oppsamlede, eller akkumulerte, støtten for endringen ettersom de individuelt og frivillig velger å forplikte seg til endringsprosessen, noe som forsterker persepsjonen av endringsbasert momentum (Appelbaum et al., 2012, s. 774).

### **5.7.2. La de ansatte lede**

I prosesser hvor oppnådde seiere blir benyttet til å oppmuntre til videre endringer, er det viktig å legge til rette for at ansatte selv får muligheten til å skape disse endringene (Appelbaum et al., 2012, s. 774). Kerber og Buono (2005) uttrykker at endringer forbundet med kontinuerlig forbedringsmetoder og transformativ endringer kan gjennomføres gjennom oppmuntring av ansatte til å initiere og eksperimentere med endring (Appelbaum et al., 2012, s. 774).

Våre funn tilsier at mellomlederne i Lillestrøm kommune ikke bare ble myndiggjort til å gjennomføre endringer, men at de måtte dette for å kunne drifte ansvarsområdene sine. I



Lillestrøm kommune er det store forskjeller i både i mellomlederens arbeidsoppgaver, omfang og arbeidsprosesser. Dette medfører at ulike personer i organisasjonen vil ha ulike behov for at det skal være lagt til rette for at de skal kunne ta initiativ til videre endringer. Et av intervjuobjektene beskriver entusiastisk hvordan de selv måtte endre deler av endringsprosessen:

*«Det var faktisk en prosess vi endret underveis for vi startet egentlig en gruppe, en arbeidsgruppe som skulle liksom gå gjennom alle rutinene og instruksene som man på ha på plass på en måte. Hvordan gjør vi vedtak? Hvordan gjør vi dét, hvordan gjør vi dét? Lage en liste og den ble helt uhåndterlig. Den ble så stor og den ble så kaotisk at der endret vi strategi i løpet av mens vi holdt på med det. Vi heller gjorde en sånn tydelig prioritering på hva må vi ha på plass, hva trenger vi ikke å ha på plass og hvor kan vi resirkulere noe gammelt?»*

Mens enkelte så positivt på det å ha vide myndighet uten betydelige føringer, viser dataen vår at flere mellomledere savnet en tydeligere retning på hva det var forventet at de skulle oppnå, og mer drøfting rundt hvordan dette kunne gjøres:

*«Jeg føler vel at jeg er veldig myndiggjort i forhold til at jeg har veldig styringsrett. Det legges ingen føringer utover at jeg skal drifte avdelingen. Så rapporterer jeg til lederen min og får beskjed om at det høres bra ut. (...) Jeg liker på en måte å ha ansvar, men jeg skulle kanskje ønske at når vi var i en sånn startprosess at vi kunne hatt en mer grundig gjennomgang. Dette er jeg ikke ferdig utlært på, jeg skulle gjerne hatt litt innspill. Da har vi måttet gjøre det selv da, ikke sant?»*

En annen beskriver en tydelig usikkerhet rundt manglende retning og veiledning i forbindelse med endringsarbeidet slik:

*«Det har ligget mye ansvar på oss og det tenker jeg, ja, det er jo kjempefint, men jeg som har vært litt redd for å gjøre noe feil eller glemme noe. At det er noe relevant som ikke jeg tenker på, så skulle jeg ønsket at det var noen som hadde tenkt sammen med meg eller kommet med noe.»*

## **5.8. Kotters 8. steg - «Anchor new approaches in the corporate culture»**

### **5.8.1. Muligheten for varige endringer**

For å oppnå institusjonalisering av endring, slik at disse vedvarer, er det ifølge Appelbaum et al., (2012, s. 775) nødvendig med en støttestruktur for endringsagenter som tilbyr veiledning og opplæring, for å etablere kompetanse og forpliktelse, i tillegg til å følge opp med muligheter og møte belønningsforventinger for endringsagentene. Ettersom det å opprettholde en dyp endring krever et fundamentalt skifte i tenkning (Appelbaum et al., 2012, s. 774), bør prosesser for å institusjonalisering av endringer også vektlegge ytterligere spredning av nye ideer, men også ivareta overvåkning og kontroll med prosessene (Appelbaum et al., 2012, s. 775).

Som beskrevet i kapittel 5.6. har vi ikke klart å avdekke tilfeller hvor endringsinitiativ er gitt direkte anerkjennelse i denne studien. Derimot er det noen av intervjuobjektene som har gitt uttrykk for manglende anerkjennelse for ekstraarbeidet de har måttet gjøre ved siden av stillingen sin i den eksisterende kommunen før den formelle sammenslåingen ble gjennomført. En person uttrykker det slik:

*«Det har vært dårlige prosesser hvor man på en måte ikke er blitt anerkjent og sett for det man har gjort. Så har man liksom jobbet, vært så engasjert og brent for kommunen gjennom arbeidet, så er liksom dette takken.»*

Når det kommer til belønning for ekstraarbeidet, fremkommer det at det har vært svært vekslende praksis avhengig av hvilken av de tre tidligere kommunene man opprinnelig kom fra. Noen har fått utbetalt overtidstimer, med full overtidsbetaling, mens andre ser ikke ut til å ha fått betalt noe for alle ekstratimene de har måttet bidra med. Av noen blir dette opplevd som å bli presset til dugnad, og lever ikke opp til forventningene deres:

*«Jeg har stor arbeidskapasitet, så for meg å jobbe utover 100% stilling var jeg bare positiv til og innstilt på. Det å faktisk få anerkjent at du faktisk bruker de timene og fått lønn, ikke hadde jeg trengt overtid, men lønn for tiden jeg brukte, det hadde bidratt. At man faktisk hadde fått betalt for jobben man faktisk gjorde hadde hjulpet masse.»*

Dette understreker igjen hvordan det ikke er kommunisert en felles retningslinje på hva kommunesammenslåingen skal medføre, hvordan den skal gjennomføres og hvordan flere mellomledere sitter igjen med følelsen av å stå i endringen alene. Vi kan heller ikke finne data som antyder at toppledelsen har fulgt opp og anerkjent endringsinitiativ eller belønnet innsatsen fra sine ansatte.

Gjennom denne studien har vi derimot beskrevet at det er blitt gjennomført mange workshops, både av toppledelsen i de tidligere kommunene og av toppledelsen for Lillestrøm kommune. Enkelte av disse ser ut for å ha vært samlinger som har hatt som formål å gi de ansatte opplæring og veiledning i endringsarbeid. Eksempler på slike samlinger finner vi utelukkende fra tidligere Fet kommune i vår data:

*«Vi hadde flere samlinger og hotellopphold hvor vi jobbet med endringer og sånne ting, vi i Fet. Vi var veldig heldige og fikk veldig mye bra sånn sett. Der jobbet vi med det å stå i endring, og de prosessene rundt det da. Pluss at vi fikk mye og god informasjon.»*

Samlingene er altså ikke arrangert av toppledelsen for endringsprosessen i Lillestrøm kommune. Disse enkeltstående samlingene kan derfor ikke sies å være en del av en støttestruktur for endringsagenter. Etersom disse ble arrangert i- og av Fet kommune, kan det også være mulig at samlingene ikke er blitt gjennomført med det beste for Lillestrøm kommune som sitt primære formål, men først og fremst av hensyn til medarbeiderne i Fet kommune. Dette ser vi også skinner gjennom av selve dataen:

*«I alle fall hadde vi i Fet et par økter med endringsledelse i forkant. Sikkert fordi Fet var små. Hvordan skal vi bevare noen av de gamle Fet-verdiene og hvordan ha trua på at vi har noe å bidra med, selv om vi var små.»*

Vi har altså ikke klart å avdekke data som kan bekrefte at det er etablert en støttestruktur for endringsagentene i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det er derfor trolig at en slik støttestruktur heller ikke eksisterer og at det dermed er mindre sannsynlig at gjennomførte endringer er i ferd med å bli institusjonalisert i den nye organisasjonen.

Kurt Lewin sin tre-trinns modell for organisasjonsendring går langt i å sette likhetstegn mellom organisasjonsendring og læring (Schein, 2010, s. 984). Siste trinn i Lewin sin tre-trinns modell «refreeze» blir ofte assosiert med det siste steget i John Kotter sin 8-steps

modell for endring, ettersom det å opprettholde en dyp endring krever et fundamentalt skifte i tenkning (Appelbaum et al., 2012, s. 774). Når vi gjennomgår vår data er det ikke klart for oss hvilken læring som kan ha resultert i et fundamentalt skifte i tenkning. Vi har enkelte datapunkter, som tidligere gjengitte sitat der en informant gir uttrykk for at en ble «Lillestrøm» i harmoniseringsprosesser der en i stedet for å velge mellom handlingsalternativene fra de tre tidligere kommunene, heller valgte en fjerde løsning ut fra hva som var det opplevde behovet en egentlig prøvde å dekke i forhold til budsjettammen hadde til rådighet. Dette datapunktet gir uttrykk for både læring og skifte i tenkning, men uttrykker samtidig hva som fremstår som unntaket for hva informantene ellers uttrykker, ettersom alle andre informanter generelt beskriver harmoniseringsprosessene som tvungne valg mellom alternativer, der vi har avdekket tilsynelatende partiskheter fra mange informanter ut fra hvilken tidligere kommune de selv kommer fra. Slik blir datapunktet en illustrasjon på hvordan nytenkning trolig kunne fremstått i stor skala i dette caset, dersom konflikten mellom subkulturen ikke hadde blitt så dominerende som vår data antyder at den er blitt gjennom endringsprosessen. Dette underbygges også av eksempler der medarbeidere både bevisst og ubevisst bruker de tidligere kommunene som symbolske gallionsfigurer for å fronte forskjellene mellom subkulturene, fremfor å vinne ny læring gjennom nye alternativer. Det fremstår derfor som at det foreløpig ikke foreligger noe fundamentalt skifte i tenkningen i organisasjonen. Dersom dette er riktig vil det bety at endringene er sårbare for tilbakefall og er enklere å reversere, både bevisst og ubevisst.

## 6. Drøfting

### 6.1. Symboler som ikke diskriminerer mellom omgivelser og organisasjon

Ettersom utgangspunktet for dette caset var noe særegent med tidligere havarerte forhandlinger om sammenslåing, folkeavstemninger med negativt resultat for sammenslåing og tvangsvedtak om sammenslåing i Stortinget, ville vi drøfte hva som var gjort for å forsøke å sikre legitimering i omgivelsene og forankring i endringsprosessen med et slikt bakteppe. Ved bearbeiding av vår data oppdaget vi at bruk og tolkning av symboler var svært utbredt, men var samtidig vanskelig å drøfte som et fenomen knyttet utelukkende til legitimering eller forankring ettersom betydningen av disse symbolene ser ut for å ha preget begge temaer. For å kunne drøfte dette fenomenet mere helhetlig har vi derfor gjort det som et særskilt tema slik at vi kan drøfte hvordan det fremstår som en helhet, samtidig som vi kan drøfte hvilken betydningen disse symbolene ser ut for å ha hatt for legitimering og forankring.

I kapittel 5.4 har vi sett nærmere på hvordan toppledelsen har kommunisert vedrørende endringsprosessen generelt, men også hvordan en har kommunisert ønsket utfall spesielt. Vi fant at kommunikasjonen er sterkt preget av bruk av symboler, men også at det meste som blir gjort og ikke gjort, er blitt tolket som symboler. Vi ser at formuleringer som at en skulle bygge den nye kommunen av «*det beste fra hver kommune*» repeteres gjentatte ganger i vår data, selv om det ikke fremstår som det er laget strategier eller tatt beslutninger som redegjør for hva dette betyr eller hvordan dette eventuelt skulle oppnås. Innholdet i budskapet fremstår dermed ikke for å ha særlig instrumentelt innhold og er dermed best forstått som symbolsk (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 41). Tilsvarende finner vi toppledelsens budskap om at det skulle være «*Lys i hvert rådhus*» som et tilsvarende symbol, der intensjonen ser ut for å ha vært å berolige omgivelsene med et budskap om at nærheten til befolkningen skal bestå selv med ny kommune, selv om realiteten ser ut for å ha blitt økt sentralisering og større hierarkisk avstand mellom toppledelse og tjenesteproduksjon. Det ser derfor ut for at toppledelsen i det minste i enkelte sammenhenger har et opplevd behov for støtte av de nære omgivelsene, ettersom en forsøker å gi disse en oppfattelse av at den nye kommunen vil imøtekomme forventninger om at nærheten, tilknytningen og at det en opplever som godt fra ens eksisterende kommune skal bestå. Dette gjøres ved å opptre med en viss grad av tilsynelatende konformitet i kommunikasjonen, altså at en kommuniserer symbolsk uten at det er meningen at det en kommuniserer eller beslutter nødvendigvis skal resultere i konkret

atferd eller implementeringen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 221). Mens vi gjennom denne studien ikke har innsamlet data for å kunne omtale hvilke effekter legitimitets-strategiene har hatt ute i omgivelsene, har vi mye data som antyder at slike metaforer og andre symbolske formuleringer som de over har hatt sterk påvirkning på medarbeiderne innad i organisasjonen. Utfordringen for mange av mellomlederne var at de opplevde slike metaforer som hyklerske, ettersom den konkrete erfaringen med endringsarbeidet var at det som faktisk ble gjort ikke samsvarte med bildet som ble formidlet.

I kapittel 5.1 beskrev vi hvordan det fremstår som at toppledelsen ikke har vært i stand til å etablere en opplevelse av avvik mellom det som var gjeldende situasjon og ønsket situasjon, slik at behov for endring ble vanskelig å etablere hos medarbeiderne (Appelbaum et al., 2012, s. 767), selv om det var betydningsfulle aktører i omgivelsene som Stortinget, regjeringens ekspertutvalg og fylkesmannen i Oslo og Akershus som bidro positivt til å etablere en slik opplevelse. Utfordringen ser ut for å bestå i at toppledelsen ikke har klart å formidle behovet for forpliktelse og prioritering gjennom kommunikasjonen av endrings budskapet eller egen atferd (Appelbaum et al., 2012, s. 767). Det at toppledelsen generelt har blitt oppfattet som apatisk ved å være fraværende og uengasjert overfor egne medarbeidere nedover i organisasjonen, er noe ironisk ettersom toppledelsen trolig har valgt å prioritere ikke-personlig kommunikasjon etter medarbeidernes eget ønske som uttrykt gjennom fellesnemndas undersøkelse, der over 62% svarte at de ønsket oppdateringer gjennom nyhetsbrev per e-post (Fellesnemnda Lillestrøm, 2018e). Likevel ser denne atferden ut for å ha blitt tolket symbolsk til å bety at det å spre endrings budskapet ikke er verdt tid, krefter eller ressurser. Denne opplevelsen ser ut for å ha bidratt til at enkelte mellomledere har foretatt sine prioriteringer etter hvilke endringsalternativ som gir minst motstand eller endringskostnad, mens andre har valgt å etablere egne visjoner og målsettinger for eget ansvarsområde fremfor å forsøke å tolke eller å forstå den overordnede endringsvisjonen og tilhørende målformuleringer.

Det ser derfor ut for at toppledelsen har hatt vanskeligheter med å benytte symboler til egen nytte. Der symbolsk kommunikasjon har blitt benyttet for å vinne legitimitet ved å berolige omgivelsene utad, er disse symbolene også blitt tolket av egne medarbeidere, med liten suksess for forankringen innad. Der toppledelsen, tilsynelatende etter medarbeidernes eget

ønske, velger å kommunisere gjennom ikke-personlige kanaler, tolkes dette symbolsk til å bety at toppledelsen er apatisk.

## **6.2. Legitimitet: Hvordan håndtere sine omgivelser**

Behovet for legitimitet springer i følge Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 36) ut fra at organisasjoner er åpne systemer som trenger støtte og ressurser fra sine omgivelser for å overleve over tid. Ettersom en kommune, i motsetning til en bedrift, generelt ikke trenger å bekymre seg for eksistensielle spørsmål som om en vil overleve, kan en stille spørsmål ved om sammenhengen som Jacobsen og Thorsvik viser til er gjeldende for dette caset. Selv om ingen av våre informanter eksplisitt uttrykte at legitimitet var viktig, var de likevel veldig opptatt av temaer som ofte assosieres med legitimitet som verdier, kultur, identitet osv. Den samme tendensen kan en også se i rapporten for kommunesammenslåingene fra 2002 til 2015 (Brandtzæg et al., 2016) og for 2017 (Brandtzæg et al., 2017). Spørsmålet blir derfor hvordan en skal forstå betydningen av legitimitet i forhold til dette aktuelle caset. Fordi dersom en skal vurdere etter den snevreste betydningen av uttrykket så vil en kunne slå fast at det ikke er tvil om lovligheten ved kommunesammenslåingen, ettersom det er Stortinget som lovgivende myndighet som har besluttet at den skal gjennomføres. Det kan derfor være nyttig å drøfte betydningen av begrepet i en noe videre forstand, slik at en kan vurdere hvilken betydning det har om kommunesammenslåingen er akseptert eller anses som rettferdig av sine omgivelser. En trenger ikke å være bekymret for overlevelsen av en kommune som følge av markedsmekanismer. Men siden det er demokratiske prosesser som er årsaken til initieringen av kommunesammenslåingen, vil det også være demokratiske prosesser som vil kunne ta livet av kommunen. Legitimering blir derfor viktig i den grad det gir kommunen demokratisk støtte til å bli opprettholdt. Dette gir oss derimot nye moment å vurdere i forhold til vår casestudie. For som vi har beskrevet i kapittel 5.1 er det i dette aktuelle caset ulike demokratiske prosesser som går imot hverandre.

På den ene siden har både kommunene selv gitt uttrykk for at kommunesammenslåingen ikke var ønskelig. Skedsmo kommune avviste Sørums kommune under forhandlingene om frivillig sammenslåing i april 2016, mens Sørums kommune ba Stortinget om å reversere tvangsvedtaket i oktober 2017, selv etter at en hadde opprettet fellesnemnd sammen med de andre kommunene og hadde inngått omstillingsavtale vedrørende virksomhetsoverdragelse til den nye kommunen. Denne motstanden mot kommunesammenslåingen har også demokratisk

støtte fra befolkningen som ved sine respektive folkeavstemninger resulterte i «nei» til kommunesammenslåing.

Likevel har også staten på den andre side generell demokratisk støtte ved at nasjonale folkerepresentanter på Stortinget etter lovlign prosess vedtok sammenslåingen. Det faktum at Stortinget i vedtaket valgte å se bort fra ekspertutvalgets betingelse om frivillighet og at Stortinget valgte å gjøre vedtaket rett i forkant av et stortingsvalg er mulige innvendinger mot Stortinget, rokker det likevel ikke ved at Stortinget i øyeblikket var legitimert til å fatte vedtaket. Det reiser likevel noen interessante problemstillinger som vi vil komme tilbake til i kapittel 6.4.

Fellesnemnda som er opprettet av de tidligere kommunene, er representert av politikere fra de tidligere kommunene og har sitt mandat fra de tidligere kommunene i henhold til inndelingslova § 26. Det følger derfor at Fellesnemnda har sin legitimitet fra de tidligere kommunene og er etter §§ 26 og 27 av samme lov ikke selv ansvarlig for den nye kommunen, som etter kommuneloven § 2-1, første ledd skal ha en egen folkevalgt ledelse. Selv om disse bestemmelsene er relativt nye, ville de likevel være kjent for fellesnemnda, slik at de skulle kunne forvente at det var disse som ville gjelde 01.01.20. Dette bemerkes også i omstillingsavtalen mellom kommunene fra 2017 (Fellesnemnda Lillestrøm, 2017a). Likevel er det altså fellesnemnda som setter betingelsene for toppledelsen i endringsprosessen.

Toppledelsen utsettes derfor for et betydelig krysspress. Ikke bare forventer deler av omgivelsene at kommunesammenslåingen skal gjennomføres, men har altså pålagt det ved lov. På den andre siden er det i tillegg pålagt ved lov at det er fellesnemnda som legger føringene for en slik kommunesammenslåing. Vi ser hvordan fellesnemnda på vegne av de eksisterende kommunene har tonet ned behovet for endringen i styringsdokumentet. Enkelte av de eksisterende kommunene har som vi har beskrevet tidligere, selvstendige motiver for å ikke ønske kommunesammenslåingen. I tillegg har de lokale innbyggerne, som er de en både skal betjene og leve sammen med, gjennom folkeavstemningene også formidlet sitt budskap om at kommunesammenslåing ikke er ønskelig. Valg av strategi for å bygge legitimitet, eller demokratisk støtte, byr derfor på noen utfordringer. Reell konformitet overfor begge sidene i omgivelsene er ikke mulig, ettersom en ikke kan både kan gjennomføre og ikke-gjennomføre kommunesammenslåingen. Overfor Stortinget er det ikke mulig møte kravet om sammenslåing i det ultimate med tilsynelatende konformitet, ettersom det vil innebære



lovbrudd. Sørums kommune forsøkte motstand og forhandling som strategi ved å be Stortinget om å omgjøre tvangsvedtaket etter gjennomført folkeavstemning. Dette var ikke vellykket. Den eneste strategien som dermed hadde sannsynlighet for å være vellykket overfor Stortinget var dermed reell konformitet, altså å gjennomføre kommunesammenslåingen. Spørsmålet blir dermed hvordan en håndterer sine nære omgivelser som er uttrykt imot en kommunesammenslåing. Våre funn danner ikke et entydig bilde av hvilken strategi som er valgt for å håndtere disse omgivelsene. Det er derfor nødvendig å drøfte de alternativene som vi finner støtte for å vår data.

En mulig forståelse er at en har valgt å utsette problemstillingen til etter at den formelle sammenslåingen er gjennomført. Altså at det ikke er gjort noen forsøk på å håndtere sine nære omgivelser. Dette kan i tilfelle være en bevisst tilnærming ettersom en etter at den formelle prosessen er gjennomført vil få et nyvalgt kommunestyre og et nytt formannskap som vil gi toppledelsen mulighet til å finne kompromisser gjennom forhandling med valgte representanter for alle innbyggerne i Lillestrøm kommune, som egentlig vil innebære at de mest sentrale av de nære omgivelsene blir en integrert del av toppledelsen gjennom den folkevalgte politiske ledelsen. Altså en strategi om å utsette legitimeringsarbeid fordi det ville være mer tjenlig.

Men en slik tilnærming kan også være et resultat av at fellesnemnda, som våre analyser i kapittel 5.3 antyder, ganske enkelt ikke var i stand til å enes om en felles beskrivelse av hva som ville være ønsket utfall av kommunesammenslåingen i form av en tydelig eller godt definert visjon, som i følge Roos et al. (2005, s. 77) tjener en legitimerende funksjon ved å overbevise interessenter om at organisasjonen er berettiget til å eksistere ved å kommunisere hvordan organisasjonen bidrar med sosial og samfunnsmessig nyttige. Toppledelsen kan derfor ha opplevd seg presset til å utsette arbeid med å håndtere omgivelsene til etter at den formelle sammenslåingen var gjennomført og fellesnemnda avvirket, siden tydeligere definering av gjeldende visjon og mål gjennom det faktiske endringsarbeidet opplevdes som vanskelig og definering av et nytt fremtidsbilde kunne bli oppfattet som illojalt av fellesnemnda.

Problemet med å forklare legitimitetsstrategien som en form for utsettelse er at selv om toppledelsen skulle ha hatt dette motivet, så er en likevel nødt for å ta beslutninger som med høy sannsynlighet vil favorisere forventningene og holdningene til enkelte av interessentene i

omgivelsene fremfor andre. Spørsmålet om hva som ble lagt til grunn for de beslutningene som faktisk ble tatt gjennom kommunesammenslåingen vil dermed fortsatt stå åpent.

Det er også mulig at toppledelsen heller ikke ser noen grunn til å arbeide for å etablere legitimitet for den nye kommunen. I tilfelle vil en trolig betrakte kommuneloven som det som legitimerer Lillestrøm kommune etter gjennomført kommunevalg og at videre arbeid med å håndtere omgivelsene derfor ikke er nødvendig. Ved en slik tilnærming vil en trolig anta at eventuelle fremtidige endringer for kommunen skjer gjennom nasjonale, og ikke lokale demokratiske prosesser, slik at langsiktige endringer kommer som en følge av utilsiktede konsekvenser som ledelsen i kommunen uansett ikke kan kontrollere (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 411). Ved å legge en slik forståelse til grunn trenger en ikke å forstå valgte og kommuniserte visjon, mål eller strategier ut fra hvordan disse påvirker kommunens legitimitet i omgivelsene, ettersom disse ikke er valgt ut fra dette hensynet. Utfordringen med en slik forståelse er, som vi allerede har drøftet i kapittel 6.1. om symboler, at det ser ut for at toppledelsen har vært opptatt av hvordan de og endringsprosessen generelt er blitt fremstilt og opplevd utad i sine nære omgivelser. Dette vil bli ytterligere tydelig etter at vi har drøftet hva som er gjort for å forsøke å forankre sammenslåingsprosessen internt i kapittel 6.3. Toppledelsen ser altså ut for å handle som om legitimitet fra omgivelsene er viktig, enten for den nye kommunen eller for dem som ledere.

### ***Svar på forskningsspørsmål 1***

#### ***Hva er gjort for å forsøke å skape legitimitet i omgivelsene til den nye kommunen gjennom sammenslåingsprosessen?***

Spørsmålet om hva som er gjort for å forsøke å skape legitimitet til den nye kommunen gjennom sammenslåingsprosessen er altså sammensatt. Men vi mener at analysene i denne casestudien antyder at toppledelsen ikke har valgt en ren strategi for håndtering av sine nære omgivelser. Til en viss grad ser det ut for at toppledelsen forsøker å utsette det å måtte håndtere spørsmålet, slik at en kan fokusere på å håndtere tvangsvedtaket fra Stortinget med reell konformitet. Om forsøket på utsettelse er en bevisst tilnærming for å gi seg selv større handlingsrom eller om det er fordi en opplever seg presset til det av fellesnemnda, har vi ikke data til vurdere. Uansett ser det ut for at atferden trolig ville blitt den samme. Likevel må toppledelsen forholde seg til spørsmål fra media, befolkningen og ansatte. Spørsmål om hvordan en skal løse utfordringer som oppstår som følge av vage målformuleringer og avtaler

som kan være motstridene, ser derfor ut for å ha blitt håndtert med en tilsynelatende konformitet til de nære omgivelsene. Ikke i den forstand at en kommuniserer at det ikke blir kommunesammenslåing, men i den forstand at en forsøker å berolige både fellesnemnda, de eksisterende kommunene og befolkningen i kommunene om at en vil beholde nærhet og alt det gode en har assosiert med sin tidligere kommune, selv etter sammenslåingen.

Det er ikke usannsynlig at det er utfordringer som dette som har gjort at toppledelsen fremstår som fiksert på forhold som organisasjonskart og strukturer, ettersom det har gitt toppledelsen mulighet til å være veldig konkret og gi tydelig instrumentelle føringer på noe, mens en ellers ser ut for å ha forsøkt å unngå kompliserte problemstillinger som er vanskeligere å løse.

### **6.3. Forankring: Mulighet til å skape forankring med et uklart fremtidsbilde**

I følge Schiefloe (2016, s. 50) innebærer forankring at visjoner, målsettinger og beslutninger om å gå inn i en omfattende endringsprosess er akseptert og deles av viktige aktører, og er mulig dersom medarbeiderne har tillit til organisasjonen og dens ledere. Som vi har beskrevet i kapittel 5.3 var ikke visjonen og målsettingene for endringsprosessen godt definert eller tydelig formulert, men at mellomlederne likevel hadde en et generelt inntrykk av hva en ønsket å gjøre gjennom kommunesammenslåingen som langt på vei samsvarte med det formaliserte strategiarbeidet som lå til grunn for prosessen. Likevel var det stor usikkerhet blant mellomlederne om de kunne ha tiltro til at målsettingene var ment å være genuine slik at de kunne forstås som instrumentelle og legges til grunn for prioritering av aktivitet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 41), eller om de skulle forstås som symbolske og uten forventning om konkret iverksettelse (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 344). Uoppgjorte kulturkollisjoner mellom de tre fusjonerende kommunene og regnskapsmessig merforbruk etter første kvartal av det første driftsåret til den nye kommunen opplevdes av mange mellomledere som et uttrykk for brutte løfter, ved at forventningene som ble skapt av symbolske mål og symbolske beslutninger ikke ble innfridd, andre opplevde disse resultatene som et uttrykk for inkompetanse og dårlig endringsledelse. Resultatet ble i begge tilfeller en svekket tiltro til toppledelsen generelt, og til endringsbudskapet spesielt.

I kapittel 5.4 har vi beskrevet hvordan kommunikasjonen fra toppledelsen ikke ser ut for å ha bidratt særlig til å hjelpe mellomlederne med å tolke hva disse målsettingene innebærer og hvordan de skulle realiseres. Toppledelsen beskrives i stor grad beskrives som fraværende og

informasjonen som ble gitt fokuserte i all hovedsak på strukturelle forhold som organisasjonskart, ansettelse og innplassering av øvrige ansatte i stedet for underliggende forhold som hva en ønsker å oppnå og hvorfor. Det ser derfor ut for at toppledelsen har begått det Schiefloe (2016, s. 45) beskriver som en endringstabbe ved at hele endringsarbeidet hviler på en konkret organisatorisk løsning, som i dette tilfellet er et ferdigtrukket organisasjonskart, uten at en først har klart å skaffe seg en oversikt over forskjellene i de strukturelle, praktiske, teknologiske og kulturelle forskjellene mellom de tre kommunene som skulle slås sammen. Milepælene som toppledelsen holdt organisasjonen oppdatert om gjennom prosessen via prosjektkontoret sin ansattside fokuserte utelukkende på innplassering av medarbeidere i organisasjonsstrukturen som det som skulle til for å bli Lillestrøm kommune (Lillestrøm kommune, 2019b). Dette er et illustrerende eksempel på at toppledelsen også ser ut for å ha begått endringstabben om å sette likhetstegn mellom kartet og terrenget, og dermed overser viktige detaljer i endringsarbeidet (Schiefloe, 2016, s. 45).

Vi ser av analysen i kapittel 5.5 at dette har ført til at enkelte mellomledere har operasjonalisert aktiviteten under eget ansvarsområde i håp om at det ville bli akseptert som en riktig tolkning av hva som var toppledelsens intensjon med prosessen. Andre mellomledere ser ut for å ha etablert eget ønske om utfallet i et visjons- og strategiarbeid for ansvarsområdet, mer eller mindre bevisst dekoblet fra de overordnede strategiske formuleringene for prosjektet. Men vi ser også at aktivitet blir gjenbrukt fra ens egen tidligere kommune. Dette begrunnes med at endring krever at en håndterer motstand, noe som er ubehagelig. Siden en ikke opplever at en har tilstrekkelig gode kriterier for å prioritere mellom forskjellene fra de tre tidligere kommunene, ser en derfor heller ikke verdien av å ta en slik endringskostnad.

I kapittel 5.6 ser vi at dette har vært mulig ettersom mellomlederne har hatt stor grad av myndighet overfor eget ansvarsområde og siden de har opplevd god støtte og dialog fra sin nærmeste leder i sine fortolkninger. Ifølge Schiefloe (2016, s. 50) vil en forvente at når ansatte ikke blir informert i hva som er toppledelsens intensjoner med endringene så vil en nedadgående spiraleffekt av forståelse og forankring trenere og endringseffekten forvitte. I denne casestudien ser det derimot ut for at de faktiske endringsinitiativene er blitt forankret lengre nede i organisasjonshierarkiet med støtte av mellomleder på neste organisasjonsnivå. Denne effekten ser også ut for å blitt ytterligere forsterket av at toppledelsen ikke har gitt

hverken korreks og komplimentasjon for noe endringsarbeid i de lavere organisasjonsnivåene underveis, slik at toppledelsens endringsvisjon ikke er blitt forankret i de ansattes sinn (Appelbaum et al., 2012, s. 773), ved å kommunisere hvilke tolkninger av målsetningene som var korrekte gjennom symbolske eksempler (Appelbaum et al., 2012, s. 771).

Det ser derfor ut for at toppledelsen ikke har klart å forankre endringsarbeidet i de vedtatte eller kommuniserte beskrivelsene av ønsket utfallet av kommunesammenslåingen. Til dette har beskrivelsene av ønsket utfall vært for uklare og upresise, samtidig som kommunikasjonen ikke har bidratt til nødvendig tolkning eller avklaring av hva som har vært toppledelsens endringsbudskap. Når organisasjonsendringen i all hovedsak presenteres for medarbeiderne i form av organisasjonskart og bemanningsplaner, skapes det skepsis blant medarbeiderne ettersom konsekvensene blir uoversiktlige for medarbeiderne som opplever det faktiske endringsarbeidet som langt mer komplisert (Schiefløe, 2016, s. 42).

Konsekvensen ser ut for å ha blitt at det faktiske endringsarbeidet i de forskjellige ansvarsområdene har hatt veldig løse koblinger til overordnet beskrivelse av utfall, men sterke kobling til verdiene, holdningene og den generelle subkulturen som har fått gjennomslag hos den aktuelle ansvarlige mellomlederen. Faktisk gjennomført endring har dermed blitt forankret på et lavere nivå i organisasjonen ut fra hva mellomledelsen har betraktet som riktig, mulig eller hva som innebærer den laveste endringskostnaden, og ikke de endringsplanene som er blitt formulert av fellesnemnda eller kommunisert av toppledelsen.

Dette kan forstås som at forsøkte endringsstrategi fra toppledelsens side har vært mislykket. Men det kan også forstås som at toppledelsen selv ikke har betraktet denne prosessen som endelig, men snarere som en nødvendig første sekvens av flere etter at den nye kommunen er formelt opprettet. Rasjonaliseringen vil være den samme som drøftet i kapittel 6.2 om legitimering: I første omgang trenger en kun å fullføre kommunesammenslåingen formelt for å kunne være i overensstemmelse med Stortingets vedtak, slik at de tidligere kommunene og fellesnemnda kan avvikles. Deretter vil toppledelsen kunne få bedre handlingsrom og kunne være mer aktivt med i utformingen av det videre endringsarbeidet.

En slik forståelse vil kunne forklare mye av toppledelsens atferd og særlig hvorfor en ikke har valgt å presisere endringsmål og beslutninger med et tydelig instrumentelt budskap i sin kommunikasjon med kommunens ledere. Utfordringen med en slik strategi fra toppledelsens

side vil derimot kunne by på noen utfordringer, ettersom det fremstår som tydelig gjennom denne studien at mellomledernes tillit til toppledelsen og det toppledelsen kommuniserer er betydelig tynnslett, som i følge Schiefloe (2016, s. 42) er en sentral grunn til skepsis for endring. Et annet element er dårlige erfaringer med tidligere endringer, eller at tidligere endringer har gitt uønskede resultater, også forsterker skepsis til ny endring (Schiefloe, 2016, s. 42). Schiefloe (2016, s. 42) beskriver at slike dårlige erfaringer kan oppstå når flere endringer skjer samtidig uten at disse er tilstrekkelig koordinert eller ved at nye endringsprosesser settes i gang før gamle eller pågående prosesser er evaluert og avsluttet. Som vi har påpekt gjennom studien ser det ikke ut for at prosessen så langt er blitt evaluert ut fra den overordnede endringsvisjonen. I tilfelle er det ingen av våre informanter som har deltatt eller kjenner til en slik evaluering, ettersom det er bred enighet blant informantene om at en slik evaluering er sterkt ønsket. Det er samtidig ingen av våre informanter som betraktet sammenslåingen som avsluttet ved årsskiftet 2020/2021. Noe som taler for at nye runder med organisasjonsendring, trolig vil bli møtt med mer skepsis enn hva som ellers ville vært nødvendig.

Ettersom flere element av sammenslåingen fremstår som uløste eller i konflikt med toppledelsens egen beskrivelse av ønsket utfall, ser det derfor ut for at nye runder med endringsprosesser er høyst sannsynlige, om dette var intensjonen fra starten eller ikke. Eksempler som begrunner dette er kulturkonflikten mellom de ansatte fra de tidligere kommunene som ikke er blitt tilstrekkelig adressert eller løst ved å beslutte at målet for sammenslåingen var å ha en felles kultur, eller ved å vedta tre uttrykk for kommunenes kjerneverdier. Et annet eksempel er den tilsynelatende overtalligheten av ansatte i organisasjonen som står i konflikt med målet om å etablere en sunn økonomi.

I kapittel 6.2 drøftet vi hvordan det ser ut for at toppledelsen ser ut for å ha forsøkt å unngå kompliserte utfordringer med å formidle et positivt og høyst symbolsk budskap i det som ser ut som et forsøk på tilsynelatende konformitet overfor omgivelsene. Utfordringen med dette er at samme budskap er blitt mottatt og tolket av medarbeiderne internt og ser ut for å ha gjort ytterligere skade på medarbeidernes tillit til toppledelsen, som drøftet i kapittel 6.1 om symboler. Det ser derimot ikke ut for at toppledelsen har forsøkt dekolings-strategier for kommunikasjon, der en kommuniserer symbolsk ut til omgivelsene og instrumentelt inn til egen organisasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 221). En forklaring på dette kan trolig være

at en har antatt at en ville blitt anklaget for å dobbeltkommunisere rimelig raskt ettersom kommunens medarbeidere i svært stor grad består av befolkningen i kommunen, som dermed blir nødt til å forholde seg til begge budskap og hvordan disse forholder seg til hverandre. En annen forklaring kan være at toppledelsen ikke ønsker å gjøre endringsmål og endringsstrategier som de selv ikke er enige i instrumentelle. Denne forklaringen er knyttet til tidligere drøftet mulighet om at toppledelsen egentlig ønsker å fullføre den formelle sammenslåingen uten å sementtere for mye av organisasjonen ellers, ettersom en planlegger nye faser med organisasjonsendring etter opprettelsen av Lillestrøm kommune, slik at en står friere til å formulere en endringsplan uten å være bundet av de tidligere kommunene gjennom fellesnemnda.

Uansett hva som ligger i motivene ser det ut for at toppledelsen i stor grad heller har valgt å begrense innholdet i kommunikasjonen til egne medarbeidere, slik at denne har vært mest mulig lik det som kommuniseres offentlig til omgivelsene, enn å risikere at presis, relevant og retningsgivende informasjon til medarbeidere skal lekke ut til omgivelsene. En kan dermed argumentere for at toppledelsen har prioritert legitimering fremfor forankring i sin implementering av endringsprosessen. Dette vil i tilfelle underbygge svaret vi kom frem til på det første forskningsspørsmålet.

### ***Svar på forskningsspørsmål 2***

#### ***Hva er gjort for å forsøke å forankre sammenslåingsprosessen internt blant medarbeiderne?***

Toppledelsen har forsøkt å forankre sammenslåingsprosessen ved å kommunisere et tydelig og detaljert organisasjonskart som kommuniserer tydelig hvor i organisasjonen de ansatte lederne og øvrige ansatte er plassert. Videre har toppledelsen lagt opp til involvering gjennom forskjellige samlinger for ledere, og ellers kommunisert gjennom et vidt spekter av ikke-personlig kommunikasjonskanaler til alle ansatte gjennom nyhetsbrev, nettside for ansatte og ansattportal med sosialt nettverk for organisasjoner. Hovedfokuset for all kommunikasjon regissert av toppledelsen har vært på organisasjonsstruktur og bemanningsplan. Som en følge har beskrivelsen av ønsket utfall for kommunesammenslåingen ikke blitt særlig godt forstått eller forankret hos de ansatte, ettersom det har vært svært uklart for dem hva det egentlig innebærer og hvordan det er tenkt at dette skal oppnås. I likhet med forskningsspørsmål 1 om legitimitet, kan en mulig

forklaring for toppledelsens valg og atferd trolig begrunnes med at kommunesammenslåingen betraktes i smal forstand som en strengt formell prosess. Der målet er å bli i overensstemmelse med Stortingets vedtak om sammenslåing. Ettersom vi ikke har data til å kunne vurdere toppledelsens indre ambisjoner og motiver, har vi dårlig grunnlag for å vurdere om dette er som en følge tidspress, eller om det var planen fra starten av slik at den videre endringsprosessen kunne fortsette etter at fellesnemnd og de tidligere kommunene var oppløst.

I motsetning til hva vi hadde av data for å beskrive effekten av hvordan toppledelsen har håndtert sine omgivelser, har vi data for å beskrive effekten av hvordan toppledelsen har forsøkt å forankre sammenslåingsprosessen. Videre vil vi derfor kort oppsummere våre funn:

Fra den nye kommunestrukturen var bemannet begynte mellomlederne å organisere sine egne ansvarsområder sammen med sine egne ledergrupper. Ut fra dialogen i mange av disse ledergruppene har det fremvokst tolkninger av den overordnede endringsvisjonen eller alternative endringsmål for enkelte ansvarsområder. Disse endringsvisjonene ser ut for å være godt forankret i de respektive ansvarsområdene og støttes av neste overordnede. Hvorvidt slike lokale endringsvisjoner er i overensstemmelse med den overordnede beskrivelsen av ønsket utfall for kommunesammenslåingen, er det stor usikkerhet om blant mellomlederne.

Toppledelsen ser ikke ut for ha fulgt opp endringsarbeidet ute i ansvarsområdene i den grad at det har bidratt til å avklare om det faktiske endringsarbeidet som er blitt gjort samsvarer med toppledelsens intensjonen eller ikke. Mellomlederne opplever toppledelsen som fraværende og med apati overfor endringsarbeidet som gjøres ute i ansvarsområdene, og betrakter toppledelsen med svekket tillit ettersom en har opplevd at formidlet budskap ikke samsvarer med det som faktisk blir gjort og siden det en opplever som kritiske endringsmål fortsatt står uløste.

En bedre definert visjon ville trolig gjort prosessen bedre i den forstand at den ville gitt mellomlederne bedre mulighet til å drive frem endringen mot felles formål og med samlet sett mindre motstand, særlig ettersom disse samtidig også ble gitt stor frihet innenfor sine ansvar. Manglene ved definerte visjon kunne også blitt kompensert for med god kommunikasjon fra toppledelsen som presiserte hvordan de uklare og delvis motstridende løfter og mål skulle



forstås. Sistnevnte forutsetter derimot at toppledelsen var enig i formulerte visjon og mål. Dette vil vi drøfte videre i kapittel 6.4.

#### **6.4. Anvendelse av endringsteori på særlige forhold ved konteksten i caset**

Selv om fagfeltet organisasjonsendring og endringsledelse hadde sitt opphav i psykolog og filosof Kurt Lewin (Burnes 2004, s. 978), med utgangspunkt i gruppedynamikk med fokus på læring som form for endring (Schein, 1996, s. 1), har mye av litteraturen som har fulgt etter Lewin fremstått fra erfaring med organisasjonsendring fra bedrifter i privat sektor. John P. Kotter er et klassisk eksempel med sin 8 trinns-modell fra *Leading Change*, som ifølge ham selv er basert på hans erfaring med organisasjonsendring fra over 100 forskjellige bedrifter (Kotter, 1995, s. 1), hvorav Ford, Landmark Communications, General Motors, British Airways, Eastern Airlines og Bristol-Myers Squibb nevnes med navn. Kotters 8-trinns modell for endring har som uttrykt intensjon å hjelpe bedrifter i å håndtere sine markedsomgivelser (Kotter, 1995, s. 1). Det er slik innbakt i selve modellen en erkjennelse om modellen er giret mot *bedrifter* og at målet er håndtere omgivelser som fremstår i *markedet*. Vi antar at dette kan gjelde for mye teori og empiri fra fagfeltet endringsledelse uten at dette er noe en nødvendigvis er særlig bevisst på når teori og empiri anvendes på ellers helt andre kontekster. Etersom intensjonen vår ikke var å evaluere modellen til Kotter, selv om Kotter ble trukket frem som et eksempel for å illustrere vårt poeng for denne drøftingen, har vi ikke anvendt teori fra Kotter i denne studien som beskrevet i kapittel 2 om teori. Vi har benyttet strukturen fra Kotter sin 8-trinns modell for å strukturere analysene våre, men har altså anvendt referert empiri til analysene. Intensjonen er altså å drøfte om vi gjennom vår beskrivelse av denne aktuelle kommunesammenslåingen kunne finne sammenhenger eller mønster som var vanskelige å forstå eller å forklare gjennom teori fra fagfeltet som ikke var spesifikk for offentlig sektor generelt eller kommunesammenslåinger spesielt. Vi er oppmerksomme på at eventuelle funn i dette søket ikke nødvendigvis trenger å ha sin tilknytning til at caset har en spesifikk kontekst ved å være en kommunesammenslåing. Årsakene til nyansene kan også være bredere, som at caset hører til i offentlig sektor. Men årsakene kan også være smalere, som forhold ved konteksten som er særlig unike ved dette aktuelle caset. Vi vil derfor ikke uten videre anta at årsaken er det ene eller det andre uten å vurdere det særskilt.

## ***Utfordring 1***

### ***Hvem kan best forstås som eier av kommunen(e)?***

Med uttrykket *eier* menes i denne sammenhengen den som har råderetten. Spørsmålet er formulert slik for å understreke parallellen til et aksjeselskap som en illustrasjon. Men spørsmålet kunne også vært formulert «Hvem har råderett over kommunen?»

I kapittel 5.1 har vi argumentert for at fellesnemnda, i likhet med Stortinget, må forstås som en del av omgivelsene til Lillestrøm kommune, ettersom ingen av disse etter loven og demokratiske prinsipper skal være en del av Lillestrøm kommunes ordinære ledelse. Ettersom både kommunene og de stemmeberettigede i kommunene avviste kommunesammenslåingen, mens Stortinget likevel fattet vedtak om sammenslåing, aktualiserer det spørsmålet om hvem som kan betraktes som eier av en kommune. Spørsmålet har ikke bare relevans for statsvitenskap og forståelse av demokrati. Spørsmålet får også betydning for hvordan vi kan forstå kommuner og potensielt andre offentlige institusjoner som organisasjoner i endringsprosesser. I en ellers ordinær situasjon er det mulig å sammenligne en kommune med et aksjeselskap, der de stemmeberettigede er aksjonærene og de folkevalgte er det valgte styret for selskapet. Dersom to aksjeselskap fusjoneres oppstår en organisasjonsendring og generelle modeller for endringsledelse kan anvendes. Det kan være mange forhold som skaper motstand til endring, men et forhold er alltid sant: Det er alltid flertall blant eierne for sammenslåing. I denne casestudien ser vi derimot at tre kommuner slås i sammen som en følge av tvang fra en ekstern aktør (Stortinget), selv om både styrene (kommunene) og eierne (de stemmeberettigede) avviste sammenslåingen. Det vil derfor være unikt med offentlige sammenslåinger at det ved disse ikke trenger å være flertall for en organisasjonsendring blant eierne, mens det i private selskap alltid kan være det.

I kapittel 5.4 beskrev vi hvordan toppledelsens kommunikasjon ikke så ut til å være i stand til å tolke eller presisere endringsmålene slik ønsket utfall av sammenslåingsprosessen kunne bli klarere for medarbeiderne. Det er mulig å anta at dersom kommunikasjonen hadde vært bedre, så ville den usikkerheten som er beskrevet i kapittel 5.4 ikke manifestert seg slik vår data tilsier at den har gjort. Men det er vanskelig å kommunisere tydelig ut fra en beskrivelse av ønsket utfall som er utydelig, som vi har påpekt tidligere.

Fra en survey fra Cole, Harris og Bernerth fra 2006 som gjengitt av Appelbaum et al. (2012, s. 769) ble det avdekket at en klar visjon var mindre viktig enn implementeringen av endringen i kombinasjon med i hvilken grad endringen var passende.

I vår studie ser dette i tilfellet ut til å bero på om visjonen er uklar fordi en ikke har gjort arbeidet med å uttrykke visjonen klart, eller om det beror på om en faktisk ikke har evnet å komme til generell enighet eller forståelse om hva en faktisk ønsker å oppnå. I det første tilfelle kan kommunikasjon kompensere for en uklar visjon, slik at selve implementeringen blir viktigere. I det siste tilfelle er det ut fra denne casestudien vanskelig å se for seg hvordan kommunikasjon skal kunne kompensere når det i beste fall er uklart hva en ønsker å oppnå, og i verste fall er uenighet om hva en ønsker å oppnå. Å avgjøre hva som da kvalifiserer til å være en god implementering er vanskelig. Det siste kan oppstå selv blant likeverdige «eierne» for en kommunesammenslåing. Dersom likeverdige eiere i et selskap ikke klarer å komme til en generell enighet om hva en ønsker å endre, vil endringen utebli.

### ***Utfordring 2***

#### ***Organisasjonsendringen er ikke en eksistensiell utfordring for kommunen.***

En studie av Nelissen & van Selm (2008) uttrykker at ansatte som føler at selskapets overlevelse er avhengig av organisasjonsendring viste positiv respons på høy kvalitet på kommunikasjon fra managere (Appelbaum et al., 2012, s. 770).

Overlevelsen av private selskap kan være avhengig av at endringsinitiativ er vellykkede, slik at medarbeidere som ellers ikke er enig i en endringsvisjon kan være villig til å samarbeide med den dersom eget arbeid står i fare. Kommunene Fet, Skedsmo og Sørum døde derimot ikke fordi de ikke evnet å tilpasse seg i markedet. De døde fordi det ble besluttet som en følge av demokratiske prosesser. Dette ville vært tilfelle om sammenslåingen var frivillig eller som følge av vedtak fra Stortinget. Lillestrøm kommune vil heller ikke overleve eller dø som en følge av kvaliteten på sammenslåingsprosessen. I tilfelle kommunen havner i en situasjon der andre selskaper ville blitt slått konkurs, altså der kommunen ikke evner å betale forfalt gjeld og situasjonen ikke regnes som forbigående, skal kommunen etter kommuneloven §29-2 vedta betalingsinnstilling mot seg selv og orientere departementet som skal oppnevne en tilsynsmyndighet som skal godkjenne utbetalinger fra kommunen. En kommune kan ikke tas under konkursbehandling etter kommuneloven §29-1, og det kan ikke tas arrest i kommunens

eiendeler (Kommuneloven, 2018). Pengekrav mot kommunen kan ikke tvangsfullbyrdes etter tvangsfullbyrdelsesloven § 1-2 (Tvangsfullbyrdelsesloven, 1992). En kommune trenger derfor generelt ikke å bekymre seg for eksistensielle spørsmål i tilknytning til endringsprosesser. Tilsvarende insentiv som for de ansatte i private selskaper om å forsøke å «redde bedriften» er derfor heller ikke tilstede. Det er derfor grunn til å hevde at sammenhengen over ikke kan generaliseres til å inkludere kommuner, ettersom ansattes ultimate egeninteresse som en samlet gruppe egentlig aldri vil være direkte truet av at en motsetter seg endring dersom en er uenige i endringsvisjonen.

### ***Utfordring 3***

#### ***Hvordan definere en vellykket kommunesammenslåing?***

Schiefloe (2016, s. 51) uttrykker at vellykketheten til endringsprosesser måles mot kriteriene tid, kostnad og kvalitet. Mens tid og kostnad er kriterier det ofte er mulig å vurdere i absolutte verdier, kan kriteriet *kvalitet* være vanskeligere å målbare ettersom det kan bety forskjellige ting under forskjellige kontekster. Ettersom tid også kan uttrykkes som en kostnad, vil ligningen for verdien av en endring uttrykkes ved om kvaliteten er høyere enn endringskostnaden.

I privat sektor vil markedet i det ultimate avgjøre om kvaliteten på en endring var god, altså om kvaliteten på endringen var høyere enn endringskostnaden eller ikke. Det er derfor mulig å forestille seg at endringsprosesser med kvalitet lavere enn endringskostnaden, vil innebære minst et av følgende:

- Bedriften gir lavere avkastning ved at markedet ikke verdsetter kvaliteten på endringen høyere enn endringskostnaden.
- Markedets verdi på bedriften (børsverdi) reduseres ved at eierne forlater bedriften ettersom de ikke verdsetter kvaliteten på endringen høyere enn endringskostnaden.
- Redusert måloppnåelse av mål som bedriften identifiserer som viktige/sentrale for langsiktig verdiskapning.

Mens bedrifter kan «jukse» med å fremstå som å ha gjennomført vellykkede endringsprosesser ved å oppgi oppnåelse på mål som egentlig ikke er viktige eller sentrale for langsiktig verdiskapning, kan en ikke jukse på samme måte med effekten fra kunder eller eiere. Disse indikatorene kan uttrykkes relativt i forhold til endringskostnaden.

For en kommune er det mulig å forestille seg at endringsprosesser med kvalitet lavere enn endringskostnaden, vil innebære minst ett av følgende:

- En evner ikke å yte lovpålagt tjeneste ettersom kvaliteten på endringen ikke evner å kompensere for belastningen av endringskostnaden på budsjettammen.
- Redusert måloppnåelse av mål som kommunen identifiserer som viktige/sentrale for vellykket endringsprosess.

Dersom kommunen derimot evner å yte lovpålagt tjeneste i form av både kvalitet og kvantitet, hvilke muligheter har en da for å vurdere om endringen har gjort situasjonen bedre eller dårligere enn i utgangspunktet?

Dersom det er initiativtakerne til kommunesammenslåingen som setter de ultimate evalueringskriteriene for hvordan en kan vurdere endringsprosessen, hvilket insentiv har da endringsledelsen for å sette ambisiøse-, eller for den skyld reelle målsettinger i stedet for symbolske?

Rapporten «Gode grep på veien til en ny kommune» beskriver erfaringer fra 8 kommunesammenslåinger fra 2002 til 2017 med svært ulike kontekster og motiver for sammenslåing (Brandtzæg et al., 2016, s. 79). Kun den siste sammenslåingsprosessen i 2017 ble gjennomført som en del av kommunereformen, og er den samme prosessen som i tillegg har fått sin egen rapport (Brandtzæg et al., 2017, s. 9). Felles for dem alle var likevel at de var frivillig initiert. Selv om motivene for å inngå i kommunesammenslåing var veldig ulike mellom kommunene og prosessene, gir beskrivelsen uttrykk for at alle involverte kommuner hadde et rimelig avklart utgangspunkt med tydelige forventninger til sammenslåingen. Den eneste sammenslåingsprosessen der det beskrives intern uenighet i befolkningen i den ene kommunen i forhold til prosjektet, var Frei kommune i Kristiansund og Frei -prosessen i 2008. Det er også i denne prosessen en finner flest likheter til beskrivelsen for prosessen til Fet, Skedsmo og Sørumsund. Formuleringer som «ingen skulle miste jobben», «bred organisering av arbeidsgrupper» og «fokus på at man skulle bruke det beste fra hver av kommunene», er direkte sitert fra beskrivelsen av prosessen (Brandtzæg et al., 2016, s. 82). Også her ble den totale endringen for stor. Men i denne prosessen ble det etablert en forståelse av at en ville begrense antall endringer i forbindelse med den formelle sammenslåingen, slik at en kunne unngå å ha for mange «baller i spill» på en gang (Brandtzæg et al., 2016, s. 82). Begge

kommunene var derimot relativt like i form av organisering før sammenslåingen. Likevel var begge parter enige om at det var Frei som skulle tas inn i Kristiansund.

Selv om rapporten presenterer mange intuitive og generelle råd som er blitt beskrevet som «gode», uttrykker likevel Brandtzæg, B. A. i korrespondanse til oss at rapportene har hatt en eksplorativ tilnærming med innhenting av de råd fra aktører som bes om å reflektere over hva de ville gjort annerledes om de skulle gjennomført prosessen på nytt, uten at intensjonen har vært å definere hva som kjennetegner en «god» eller vellykket kommunesammenslåing.

Enkelte av sammenslåingene beskrives med «gikk bra» eller «gikk svært bra», mens andre beskrivelser ikke har slike benevnelser. Det er derimot uklart hva som er de underliggende kvalifikasjonene for å bli stemplet med slike benevnelser.

Det fremstår derfor som uklart hvordan en skal forstå og definere vellykkethet for kommunesammenslåinger. Spørsmålet står dermed åpent.

### ***Forskningsspørsmål 3***

#### ***Hvilke utfordringer kan det være tilknyttet det å anvende generell teori om endringsledelse i forbindelse med denne aktuelle konteksten?***

Gjennom vår casestudie har vi identifisert flere utfordringer tilknyttet det å anvende generell teori om endringsledelse i forbindelse med denne aktuelle konteksten.

1. Hvem har råderett over kommunen?

Fra en survey fra Cole, Harris og Bernerth fra 2006 som gjengitt av Appelbaum et al. (2012, s. 769) ble det avdekket at en klar visjon var mindre viktig enn implementeringen av endringen i kombinasjon med i hvilken grad endringen var passende. I vår studie ser dette i tilfellet ut til å bero på om visjonen er uklar fordi en ikke har gjort arbeidet med å uttrykke visjonen klart, eller om det beror på om en faktisk ikke har evnet å komme til generell enighet eller forståelse om hva en faktisk ønsker å oppnå. Dette fremstår som potensielt unikt for institusjoner ettersom eiere av private bedrifter ikke ville hatt initiert omfattende endringsprosesser uten støtte hos et flertall av eierne.

2. Organisasjonsendringen er ikke en eksistensiell utfordring for kommunen.

En studie av Nelissen & van Selm (2008) uttrykker at ansatte som føler at selskapets overlevelse er avhengig av organisasjonsendring viste positiv respons på høy kvalitet på kommunikasjon fra managere (Appelbaum et al., 2012, s. 770).

Det er grunn til å hevde at denne sammenhengen ikke kan generaliseres til kommuner, ettersom ansattes ultimate egeninteresse som en samlet gruppe egentlig aldri vil være direkte truet av at en motsetter seg endring dersom en er uenige i endringsvisjonen ettersom kommunens eksistens beror på demokratiske prosesser og ikke markedsmekanismer.

### 3. Hvordan definere en vellykket kommunesammenslåing?

Schiefloe (2016, s. 51) uttrykker at vellykketheten til endringsprosesser måles mot kriteriene tid, kostnad og kvalitet.

Ettersom tid også kan uttrykkes som en kostnad, vil ligningen for verdien av en endring uttrykkes ved om kvaliteten er høyere enn endringskostnaden. Mens en privat bedrift i det ultimate har mulighet til å måle verdien på kvaliteten av en endring ut fra verdsetting fra kunder eller eiere i markedet, har ikke kommuner en tilsvarende standard til å kunne måle verdien på kvaliteten av en endring. Om kvaliteten på en endring er høyere eller lavere enn endringskostnaden kan derfor i det ultimate ikke fastslås. Hvordan en kan komme frem til konkret definisjon for vellykket kommunesammenslåing er dermed et åpent spørsmål.

Selv om vi gjennom denne studien har avdekket utfordringer tilknyttet det å anvende teori om endringsledelse i forbindelse med vårt aktuelle case, har vi ikke gjort funn som tilsier at det å anvende teori eller generelle modeller for organisasjonsendring ikke er nyttig i forbindelse med kommunesammenslåinger.

At «*People need a systematic methodology to map processes*» (Appelbaum et al., 2012, s. 769) ser også ut for å gjelde for kommunesammenslåinger. Selv har vi anvendt strukturen i Kotter sin 8-steps modell for organisasjonsendring, men gjennomført analyser etter empiri i stedet for Kotter sine refleksjoner, med god evne til å kunne beskrive fenomenet kommunesammenslåing i sin kontekst. Vi påstår likevel at det å anvende en ren Kotter -modell også ville bidratt positivt med systematisk metodikk enn å ikke anvende noen modell. Dette hevder vi ettersom strukturen og refleksjonene til Kotter er såpass intuitive og brede at

det er vanskelig å ikke romme gode refleksjoner om flere forhold som er signifikante i forhold til endringsprosesser (Appelbaum et al., 2012, s. 776), selv om det kanskje vil være fornuftig å frigjøre seg fra Kotters rigide påstand om at stegene skal følges lineært og sekvensielt (Appelbaum et al., 2012, s. 775). Selv har vi opplevd strukturen til Kotter (1995) sin 8-steg modell som svært nyttig for å strukturere innsamlet data, selv om vi har anvendt empiri fra Appelbaum et al. (2012) sin kritiske gjennomgang av modellen i kombinasjon med annen teori fra fagfeltet endringsledelse.

Masteroppgaven av Hulbak (2020, s. 57) fant anvendelse av modeller fra Kotter sine modeller, både «8-trinnsmodell for endring» og «Accelerate» sannsynligvis hadde relativt sterk korrelasjon til affektiv forpliktelse, som vil si at ledere som utviste endringsledelse som samsvarte med innholdet i disse modellene opplevde større forpliktelse gjennom faglig enighet eller følelsesmessig tilknytning til organisasjonen (Hulbak, 2020, s. 18). Det var derimot ingen påvist korrelasjon til normativ forpliktelse, heller ingen signifikant korrelasjon til normativ forpliktelse (Hulbak, 2020, s. 18).



## 7. Konklusjon

Problemstilling: Hvordan ble sammenslåingen av kommunene av Fet, Skedsmo og Sørum påvirket av at den ble initiert med statlig tvangsvedtak fremfor frivillige endringsprosesser?

Sammenslåing av Fet, Skedsmo og Sørum kommune gjennom tvangsvedtak av Stortinget har ført til at endringsledelsen er blitt utsatt for et betydelig krysspress fra sine omgivelser, først og fremst ved at en ved lov ble pålagt å gjennomføre kommunesammenslåingen til tross for at partene ved tidligere anledninger ikke har vært i stand til å omforenes om et felles ønskelig utfall av en slik prosess. Men også ved at endringsledelsen ved lov var nødt til å gjennomføre kommunesammenslåingen etter føringene som ble fastsatt av en fellesnemnd som ble opprettet- og bestod av politiske representanter fra disse kommunene.

Dette ser ut for å ha ført til at endringsledelsen har vært ute av stand til å gjennomføre alle nødvendige organisasjonsendringer gjennom en samlet prosess, slik at det har blitt nødvendig å gjennomføre den reelle kommunesammenslåingen gjennom en serie av sekvenser der den formelle kommunesammenslåingen er første sekvens, der en eller flere sekvenser må følge for at endringsledelsen skal kunne ha handlingsrom til å kunne håndtere overtallighet og gjennomføre eget strategisk arbeid for å løse konsekvenser av motstridende målsetninger fra første sekvens uten å være begrenset av føringene fra en fellesnemnd som ikke utgjør en del av kommunens organisatoriske ledelse.

Mens vi var i ferd med å avslutte rapporterings arbeidet for denne studien ble vi gjort oppmerksomme på at kommunedirektøren i Lillestrøm kommune den 11.05.21 kommenterte følgende til samtlige ansatte i Lillestrøm kommune:

*«Lillestrøm kommune er i sluttspurten med å utforme et strategidokument, som skal vedtas i juni. Strategien skal fortelle hvor vi står, hvor vi skal, og hvordan vi skal komme dit.*

*Lillestrøm kommune gikk ut av 2020 med et godt resultat. Men i årene som kommer vil vi stå overfor nye utfordringer: Norges oljeinntekter vil avta, og statens utgifter vil øke. Dette vil påvirke kommuneøkonomien også. Vi blir dessuten færre yrkesaktive og flere eldre i samme periode.*

...»

Det kan dermed se ut for at det allerede arbeides med å etablere handlingsrom til å iverksette neste sekvens av endringer.

### **Mulighet for videre forskning**

Gjennom denne studien har vi lært at omstendigheter som ellers kan fremstå som ubetydelige og trivielle, kan også være helt avgjørende for hvordan en forstår fenomenet. I vårt case gjelder dette kommunesammenslåingens utgangspunkt med vedtak i Stortinget i stedet for en intensjonsavtale mellom kommuner. Dette skapte situasjoner som ellers aldri finner sted naturlig i et marked der enheter fusjoneres, ettersom fusjoner normalt er avhengige av at eierne, gjerne støttet av enhetens brukere, er enige om å slå sammen enhetene.

Mens endringsledelse som fagfelt normalt handler om hvordan eiers visjon for fremtiden kan implementeres i en organisasjon, ser vi at denne forståelsen av fagfeltet kan gi liten mening under situasjoner som beskrevet over.

Videre forskning innen endringsledelse bør derfor søke å tydeliggjøre hvordan uttrykket endringsledelse kan forstås i en offentlig kontekst uten å miste sitt opprinnelige innhold.

## 8. Litteraturliste

- Appelbaum, S. H., Habashy, S., Malo, J & Shafiq, H. (2012). Back to the future: Revisiting Kotter's 1996 change model. *Journal of Management Development*, 31(8), 764-782.  
<http://dx.doi.org/10.1108/02621711211253231>
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. *Journal of Management Studies*, 977-1002. New Jersey: Blackwell Publishing Ltd  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x>
- Caldwell, R. (2003). Models of change agency: a fourfold classification. *British Journal of Management*, 14(2), 131-142. <http://doi.org/10.1111/1467-8551.00270>
- Cummings, T. G. & Worley, C. G. (1997). *Organization Development and Change* (6<sup>th</sup> edition). Cincinnati, OH: South-Western College Publishing.
- Eisenhardt, K. M. og Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *The Academy of Management Journal*, Vol. 50(1), 25-32.  
<http://doi.org/10.5465/AMJ.2007.24160888>
- Giacalone, R. A. & Rosenfeld, P. (1989). *Impression Management in the Organization*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Grinde, E., Nilsen, Y. & Valebrokk, K. (2010). *Balansekunstnerne: Om lederne og ledelse i 100 år*. Lysaker: Dynamo Forlag.
- Hackman, J. R., & Lawler, E. E. (1971). *Employee reactions to job characteristics*. *Journal of Applied Psychology*, 55(3), 259–286. <https://doi.org/10.1037/h0031152>
- Hennestad, B. W. og Revang, Ø. (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring: fra plan til praksis* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2011), *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Kotter, J. P (1995). Leading Change: Why transformation efforts fail, Harvard Business  
<https://hbr.org/1995/05/leading-change-why-transformation-efforts-fail-2>
- Kotter, J. P. (2012). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Kotter, J. P. (2012). Accelerate!. *Harvard Business Review*, 90(11), 44-52.  
<https://hbr.org/2012/11/accelerate>
- Kuratko, D. F., Hornsby, J. S. & Covin, J. G. (2014). Diagnosing a firm's internal environment for corporate entrepreneurship. *Business Horizons*, 57(1), 37-47.  
<https://doi.org/10.1016/j.bushor.2013.08.009>
- Kvale, S., Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lines, R. (2005), The Structure and Function of Attitudes Toward Organizational Change.  
*Human resource development review*, 4(1), 8-32.  
<https://doi-org.ezproxy.nord.no/10.1177/1534484304273818>
- Lunenberg, F.C. (2010). Managing change: The role of the change agent. *International journal of management, business and administration*, 13(1), 1-6.  
[https://www.researchgate.net/profile/Faris\\_Alshubiri/post/Who\\_are\\_the\\_change\\_Agents\\_in\\_any\\_organizational\\_development\\_and\\_what\\_are\\_their\\_possible\\_roles/attachment/59d62ba079197b8077989fe9/AS:343788821204992@1458977050119/download/2000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Faris_Alshubiri/post/Who_are_the_change_Agents_in_any_organizational_development_and_what_are_their_possible_roles/attachment/59d62ba079197b8077989fe9/AS:343788821204992@1458977050119/download/2000.pdf).
- Meyer C. B. (2006), Destructive Dynamics of Middle Management Intervention in Postmerger Processes, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 42(4), 397-419  
 DOI:10.1177/002188630628942077
- Mintzberg, H., Quinn, J. B. & Voyer, J. (1995). *The strategy process (collegiate ed.)*. Prentice-Hall, Inc.
- Nordli, I. C. (2013). Fonetisk gestuell transkripsjon. *Norsk tidsskrift for logopedi*, 59(4), 6–14.
- Olsson, H. & Sörensen, S. (2003). *Forskningsprosessen: Kvalitative og kvantitative perspektiver*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Pettersen, I. J., Magnussen, J., Nyland, K. og Bjørnenak, T. (2016), *Økonomi og helse: perspektiver på styring*. Cappelen Damm AS, Oslo
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Roos, G., Krogh, G. V., Roos, J. og Fernstöm, L. (2005). *Strategi; En innføring* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Schein, E. H. (1999), Kurt Lewin's Change Theory in the Field and in the Classroom: Notes Toward a Model of Managed Learning. Reflections: *The SoL Journal*, 1(1), 59-74. <http://doi.org/10.1007/BF02173417>
- Schein, E. H. (2010), *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schiefloe, P. M. (2016). Endringsevne i organisasjoner: Forutsetninger for å lykkes med organisasjonsendringer. *Luftkrigsskolens Skriftserie*, 31(2), 41-54. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2670839/Skriftserien%20vol%2031.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Smith, E. (2021) Hva skal vi med en grunnlovsbestemmelse om legalitetsprinsippet?. *Lov og rett*, 60 (2), 110-128. <https://doi-org.ezproxy.nord.no/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-05>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vaughan, D. (1992). Theory elaboration: The heuristics of case analysis. What is a case?, ed. C.C. Ragin, and H.S. Becker, 173–202. *Exploring the foundations of social inquiry*: Cambridge University Press, Cambridge, New York. [https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=vSNp2jtzCbEC&oi=fnd&pg=PP11&ots=emwJAFgqwS&sig=ixwlrIqSXJ00JuwWicA5cO0Dicg&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=vSNp2jtzCbEC&oi=fnd&pg=PP11&ots=emwJAFgqwS&sig=ixwlrIqSXJ00JuwWicA5cO0Dicg&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science* 16(4), 409-421. <https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0133>

Yin, Robert K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6. e.). SAGE Publications.

### **Dokumenter:**

Aasdalen, D. & Jonassen, A. (2016. 4. april). Ingen sammenslåing på Nedre Romerike. *NRK*  
<https://www.nrk.no/osloogviken/ingen-sammenslaing-pa-nedre-romerike-1.12884124>

Almendingen, B. (2017, 11. september). Stemte nei i dag. *Kommunal rapport*.  
<https://www.kommunal-rapport.no/kommunestruktur/stemte-nei-i-dag/25029!/>

Andersen, E. (2018, 5. juni). 8 lokale avstemninger i fjor, *Statistisk sentralbyrå*,  
<https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/8-lokale-folkeavstemninger-i-fjor>

Askheim, Svein (2021, 8. januar). Lillestrøm i *Store norske leksikon*. Hentet 22. mai 2021 fra  
<https://snl.no/Lillestr%C3%B8m>

Buberg, T. V. (2019, 16. desember), Kjempet for bygda i Stortinget. *Indre Akershus Blad*.  
Hentet fra  
<https://www.indre.no/politikk/kommunereform/lillestrom-kommune/kjempet-for-bygd-a-i-stortinget/s/5-25-230187>

Brandtzæg, B. A., Dyrkorn, K., Hjelseth, A. & Johnsen, E. T. (2016). *Gode grep på veien til ny kommune* (TF-notat nr. 6). Bø: Telemarksforskning.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/c0b36a555c4c442eb6e6f729da4e1a46/gode\\_grep\\_paa\\_veien\\_til\\_en\\_ny\\_kommune.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c0b36a555c4c442eb6e6f729da4e1a46/gode_grep_paa_veien_til_en_ny_kommune.pdf)

Brandtzæg, B. A., Groven, S., Johnsen, E. T. & Williksen, R. M (2017). *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke* (TF-rapport nr. 396). Bø: Telemarksforskning.  
[https://www.ks.no/contentassets/7c65538089ea4db9abe0d83f041a8d68/rapport\\_erfaringer-og-lardom-fra-sammenslaingsprosessen-mellom-sandefjord-andebu-stokke\\_telemarksforsking-og-deloitte.pdf](https://www.ks.no/contentassets/7c65538089ea4db9abe0d83f041a8d68/rapport_erfaringer-og-lardom-fra-sammenslaingsprosessen-mellom-sandefjord-andebu-stokke_telemarksforsking-og-deloitte.pdf)

Distriktssenteret. (2016a, 4. mai). *Forhandlingsavtale om en eventuell kommunesammenslåing*. Fet kommune og Skedsmo kommune.

<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/05/intensjonsavtale-Fet-og-Skedsmo.pdf>

Distriktssenteret. (2016b, 30. mai). [*Stemmeseddel Fet kommune*]. Hentet fra

<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/05/stemmeseddel-fet-kommune.pdf>

Distriktssenteret. (2016c, 30. mai). [*Resultat folkeavstemming Skedsmo kommune*]. Hentet fra

<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/06/resultat-folkeavstemning-skedsmo-kommune-.pdf>

Distriktssenteret. (2016d, 30. mai). [*Stemmeseddel Skedsmo kommune*]. Hentet fra

<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/05/Stemmeseddel-Skedsmo-kommune.pdf>

Distriktssenteret. (2016e, 31. mai). [*Resultat folkeavstemming Fet kommune*]. Hentet fra

<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/06/resultat-folkeavstemning-fet-kommune-.pdf>

Fellesnemnda Lillestrøm (2017a, 13. oktober). *Omstillingsavtalen*. (vedlegg til saksarkivnummer 2017/11). Hentet fra

<https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/7LFpDZeWvCsGGUW40QOU8Y/f66ea86a3a2678475192749aa3692e86/Omstillingsavtalen.PDF>

Fellesnemnda Lillestrøm (2017b, 10. oktober). *mandat for fellesnemnda*. (saksarkivnummer 2017/10)

Fellesnemnda lillestrøm (2017c, 15. november). *Prosess for rekruttering av prosjektleder/rådmann i den nye kommunen* (saksarkivnummer 2017/14).

Fellesnemnda Lillestrøm (2017d, 15. november). *Styringsdokument, Bygging av ny kommune Fet-Skedsmo-Sørum* (versjon 1). (arkivsaksnummer 2017/13)

Fellesnemnda Lillestrøm (2017e, 15. november). *Omstillingsavtale*. (arkivsaksnummer 2017/11)

- Fellesnemnda Lillestrøm (2017f, 15. november). *Bevilgning til konsulentbistand i prosjektet administrativ organisering*. (arkivsaksnummer 2017/16)
- Fellesnemnda Lillestrøm (2017g, 20. desember). *Hovedverneombudenes deltagelse i PSU*. (arkivsaksnummer 2017/21)
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018a, 14. mars). *Styringsdokument, Bygging av ny kommune Fet-Skedsmo-Sørum* (versjon 2). (arkivsaksnummer 2017/13). Hentet fra <https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/2s1oL8ONMaz1pq1c5JOLaV/a6b7b955b550aed71b5ab2fae81327c9/Styringsdokument-v2.pdf>
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018b, 18. april). *Involvering av barn og unge i kommunesammenslåingsprosessen* (arkivsaksnummer 2018/37).
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018c, 18. april). *Prosess for organisasjonskultur og verdigrunnlag* (arkivsaksnummer 2018/35).
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018d, 18. april). *Ansettelsesreglement for Lillestrøm kommune*. (arkivsaksnummer 2018/26)
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018e, 29. august). *Saksframlegg om Innbygger- og ansattundersøkelse om etablering av Lillestrøm kommune* (arkivsaksnummer 2018/76).
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018f, 29. august). *Arbeidsgiverstrategi for Lillestrøm kommune*. (Arkivsaksnummer 2018/63).
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018g, 19. september). *Verdier for Lillestrøm kommune* (Saksmappe 2018/87).
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018h, 17. oktober). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune*. (arkivsaksnummer 2018/77).
- Fellesnemnda Lillestrøm (2018i, 19. november). *Administrativ organisering*. Hentet fra [https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/2ceaaJzcR202y2mygAkGOM/d48a698ad5f7db2bead3280cf39dea7c/Administrativ\\_organisering.pdf](https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/2ceaaJzcR202y2mygAkGOM/d48a698ad5f7db2bead3280cf39dea7c/Administrativ_organisering.pdf)



Fellesnemnda Lillestrøm (2018j, 19. november). *Kommunikasjonsstrategi for en ny, felles kommune: Fet, Skedsmo og Sørum 2017-2020*. Hentet fra <https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/6rkACrzPTqw446iiGCEioE/c6465e992ce8c5dc2c080a8a48a08b51/Kommunikasjonsstrategi.PDF>

Fellesnemnda Lillestrøm (2018k, 05. desember). *Mandat for Fellesnemnda UNG*. (arkivsaksnummer 2018/237)

Fellesnemnda Lillestrøm (2019a, 23. januar). *Prinsipper for lokalisering av administrative enheter i Lillestrøm kommune*. (arkivsaksmappe 2018/282).

Fellesnemnda Lillestrøm (2019b, 19. juni). *Økonomireglement for Lillestrøm kommune*. (arkivsaksmappe 2019/5490)

Fellesnemnda Lillestrøm (2019c, 19. juni). *Personalreglement og permisjonsreglement for Lillestrøm kommune*. (Arkivsaksmappe 2018/63)

Fellesnemnda Lillestrøm (2019d, 19. juni). *Kulturarrangementer i forbindelse med kommunesammenslåingen*. (arkivsaksmappe 2019/5526)

Fellesnemnda Lillestrøm (2019e, 22. oktober). *Lokal lønnspolitikk*. (010120). Lillestrøm kommune. (arkivsaksmappe 2019/5665) Hentet fra [https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/1A1G4cLXrKauuyfaqRIWRP/20a6fe913432034ce63105c1493e4ad4/Lonnspolitikk\\_i\\_Lillestrom\\_kommune.pdf](https://assets.ctfassets.net/poqt30la0zs4/1A1G4cLXrKauuyfaqRIWRP/20a6fe913432034ce63105c1493e4ad4/Lonnspolitikk_i_Lillestrom_kommune.pdf)

Fellesnemnda Lillestrøm (2019f, 22. oktober). *Markering av overgang til nny kommune 2019-2020I*. (arkivsaksmappe 2019/5916)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016a). *Fylkesmannens faglige tilrådning, kommunereformen i Oslo og Akershus*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/oslo\\_og\\_akershus.pdf%20%20](https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/oslo_og_akershus.pdf%20%20)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016b, 17. mars). *Innsjurt i dialog om kommunereform*. Hentet fra

<https://www.statsforvalteren.no/nb/Oslo-og-Akershus/Kommunal-styring/Kommunereformen/Innsjutt-i-dialog-om-kommunereform/>

Hagen, A (2020, 3. januar) Store endringer i kommunekartet - og statistikken. *Statistisk sentralbyrå*.

<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>

Henningsen, Ø (2017, 11. september). Fortsatt nei til sammenslåing i Sørumsdal. *Indre Akershus Blad*.

<https://www.indre.no/nyheter/folkeavstemning/sorum/nye-tall-fortsatt-nei-til-sammenslaing-i-sorum/s/5-25-76792>

Hulbak, O. (2020). *Kotter og kommunesammenslåing: Endringsledelse og forpliktelse til endring* (Masteroppgave). Oslo: OsloMet <https://hdl.handle.net/10642/9261>

Inndelingslova. (2001). *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser* (LOV-2001-06-15-70). Lovdata.

[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70/KAPITTEL\\_6#%C2%A726](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70/KAPITTEL_6#%C2%A726)

Knudsen, Olav Fagelund: legitimitet i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 22. mai 2021 fra <https://snl.no/legitimitet>

Kobro, L. U., Vareide, K. & Hatling, M. (2012), Suksessrike distriktskommuner: En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. Bø: Telemarksforskning.

<https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2439573/2097.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a). *Kriterier for god kommunestruktur* (Delrapport fra ekspertutvalg).

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b). *Kriterier for god kommunestruktur* (Sluttrapport fra ekspertutvalg).

[https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_sluttreport.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015, 16. desember). *Formelle rammer i bygging av nye kommuner* (veileder).

[https://www.regjeringen.no/contentassets/430019f4496a4336bdf974bc0bfc6adc/no/pdfs/veileder\\_formelle\\_rammer\\_nye\\_kommuner2.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/430019f4496a4336bdf974bc0bfc6adc/no/pdfs/veileder_formelle_rammer_nye_kommuner2.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016, 1. juli). *Bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger* (veileder del 2).

[https://www.regjeringen.no/contentassets/8ab630feb7c4971aa83d3b1779226be/no/pdfs/bygge\\_en\\_ny\\_kommune\\_ak12.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8ab630feb7c4971aa83d3b1779226be/no/pdfs/bygge_en_ny_kommune_ak12.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019, 11. februar). *Veien mot ny kommune* (veileder).

[https://www.regjeringen.no/contentassets/9e47bca7d2ef49e29bd5213491c3eea0/veien\\_mot\\_en\\_ny\\_kommune\\_revidert\\_februar\\_2019.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/9e47bca7d2ef49e29bd5213491c3eea0/veien_mot_en_ny_kommune_revidert_februar_2019.pdf)

Lillestrøm kommune (2019a, 23. oktober). *Lokal lønnspolitikk for Lillestrøm kommune 010120*. Hentet 21. mai 2021 fra

[https://assets.ctfassets.net/poqt301a0zs4/1A1G4cLXrKauuyfaqRIWRP/20a6fe913432034ce63105c1493e4ad4/Lonnspolitikk\\_i\\_Lillestrom\\_kommune.pdf](https://assets.ctfassets.net/poqt301a0zs4/1A1G4cLXrKauuyfaqRIWRP/20a6fe913432034ce63105c1493e4ad4/Lonnspolitikk_i_Lillestrom_kommune.pdf)

Lillestrøm kommune (2019b) *Ansattesiden*. Hentet 21.05.2021 fra

<https://kampanje.lillestrom.kommune.no/for-ansatte>

Lillestrøm kommune (2020a,). *Fakta om Lillestrøm*. Hentet 9. april 2020 fra

<https://www.lillestrom.kommune.no/om-lillestrom-kommune/fakta-om-lillestrom/#a10>

Lillestrøm kommune (2020b, 17. juni). *Inndekning av budsjettoverskridelser 2020* (saksmappe 63/20). Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/LILLESTROMKOM/Meetings/Details/200539?agendaItemId=201812>

Lillestrøm kommune (2020c, 17. juni). *Inndekning av budsjettoverskridelser 2020*.

<https://www.lillestrom.kommune.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2020/inndekning-av-budsjettoverskridelser-2020/>

Lillestrøm kommune. (2021a, 1. mars). *Lillestrøm kommunes regnskap med overskudd for 2020*. Hentet fra

<https://www.lillestrom.kommune.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2021/lillestrom-kommunes-regnskap-med-overskudd-for-2020/>

Lillestrøm kommune. (2021b, 2. mai). *Verdier og mål*. Hentet fra

<https://www.lillestrom.kommune.no/politikk-og-administrasjon/administrasjon/verdier-og-mal/#a2>

Melgård, M. & Prestegård, S. (2016, 16. desember) Kommunesammenslåinger gjort under tvang, *Dagsavisen*.

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2016/12/16/vil-reversere-kommunesammenslainger-gjort-under-tvang/>

Nettavisen (2017, 28. oktober). Sørumsber ber Stortinget om å reverse tvangssammenslåingen med Fet og Skedsmo.

<https://www.nettavisen.no/nyheter/sorum-ber-stortinget-reversere-kommunesammenslaing/s/12-95-3423384977>

NRK (2017, 28. oktober) Vil stoppe sammenslåing.

<https://www.nrk.no/osloogviken/vil-stoppe-sammenslaing-1.13753659>

Prop. 96 S (2016-2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Det Kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>

Prop. 88 S (2017-2018). *Kommuneproposisjonen 2019*. Det Kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>

PWC (2018, 22. august). *Én ny kommune: Viktigheten av tillit i reformarbeidet.*

[https://www.pwc.no/no/pwc-aktuelt/en-ny-kommune.html?fbclid=IwAR2yIOXi\\_hBL4zj6ShK-N08jbmjYiJ-kB0v8uZAP\\_76Rz0yzQqEvl7GAx2s](https://www.pwc.no/no/pwc-aktuelt/en-ny-kommune.html?fbclid=IwAR2yIOXi_hBL4zj6ShK-N08jbmjYiJ-kB0v8uZAP_76Rz0yzQqEvl7GAx2s)

Regjeringen (2014a, 3. juli). Oppstart av kommunereformen. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Oppstart-kommunereform/id765002/>

Regjeringen (2014b, 27. september). Ekspertutvalget. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/>

Regjeringen (2015a, 24. april). *Første sammenslåing i kommunereformen.*

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forste-sammenslaing-i-kommunereformen/id2408424/>

Regjeringen (2015b, 4. september). *Involvering av ansatte – en nøkkel til suksess i kommunereformen.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Nyheter-kommunereform/involvering-av-ansatte--en-nokkel-til-suksess-i-kommunereformen/id2438536/>

Regjeringen. (2016a, 1. juli). *Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger.*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-bygge-en-ny-kommune---rad-fra-tidligere-sammenslainger/id2506700/>

Regjeringen. (2016b, 1. juli). *Muligheter for kommuner som er på vei mot sammenslåing.*

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/muligheter-for-kommuner-som-er-pa-vei-mot-sammenslaing/id2506690/>

Regjeringen. (2018, 22. mai). *Fortsatt behov for større og sterkere kommuner.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Nyheter-kommunereform/fortsatt-behov-for-storre-og-sterkere-kommuner/id2601712/>

- Regjeringen. (2019a, 11. februar). *Veien mot en ny kommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/Veileder-for-utredning-og-prosess/id2001816/>
- Regjeringen. (2019b, 13. mai). Små kommuner sliter med å skaffe fagfolk. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sma-kommuner-sliter-med-a-skaffe-fagfolk/id2644949/>
- Regjeringen. (2019c, 09. oktober). *Økonomiske virkemidler*. Hentet 09. mai 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/okonomisk-virkemidler/id2628006/>
- Regjeringen. (2019d, 30. desember). 43 nye kommuner og seks nye fylkeskommuner fra nyttår. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/43-nye-kommuner-og-seks-nye-fylkeskommuner-fra-nyttar/id2683444/>
- Regjeringen. (2020, 3. januar). Fakta om kommunereformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Sanner, J. T. (2016, 6. januar). Større kommuner gir mer velferd. *NRK*. <https://www.nrk.no/ytring/storre-kommuner-gir-mer-velferd-1.12732046>
- Statistisk sentralbyrå. (2020, januar) .Hentet 13.april 2020 fra <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/112/korrespondanser/417>
- Statistisk sentralbyrå. (2020, 16. mars). Befolkningsprofil. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/sorum/befolkningsprofil>
- Statistisk sentralbyrå. (2020, 16. mars). Befolkningsprofil. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/fet/befolkningsprofil>
- Statistisk sentralbyrå. (2020, 16. mars). Befolkningsprofil. Hentet fra [https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/skedsmo/befolkningsprofil?checkbox\\_kostragruppe=true&checkbox\\_vis\\_flere\\_regioner=true](https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/skedsmo/befolkningsprofil?checkbox_kostragruppe=true&checkbox_vis_flere_regioner=true)

- Stortinget. (2017, 1. juni). Endringer i kommunestrukturen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=67738>
- Svendsen, Lars Fredrik Händler. (2021, 17 mars). symbol i *Store norske leksikon*. Hentet 23. mai 2021 fra <https://snl.no/symbol>
- Thorsnæs, Geir; Askheim, Svein. (2020a, 22. januar). Fet - tidligere kommune i *Store norske leksikon*. Hentet 22. mai 2021 fra [https://snl.no/Fet\\_-\\_tidligere\\_kommune](https://snl.no/Fet_-_tidligere_kommune)
- Thorsnæs, Geir; Askheim, Svein. (2020b, 22. januar). Skedsmo - tidligere kommune i *Store norske leksikon*. Hentet 22. mai 2021 fra [https://snl.no/Skedsmo\\_-\\_tidligere\\_kommune](https://snl.no/Skedsmo_-_tidligere_kommune)
- Thorsnæs, Geir; Askheim, Svein. (2020c, 31. desember). Sørumsdal - tidligere kommune i *Store norske leksikon*. Hentet 22. mai 2021 fra [https://snl.no/S%C3%B8rumsdal\\_-\\_tidligere\\_kommune](https://snl.no/S%C3%B8rumsdal_-_tidligere_kommune)
- Tvangsfullbyrdelsesloven. (1992). Lov om tvangsfullbyrdelse (LOV-1992-06-26-86). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-86>
- TV2 (2019, 11. april). Vil slå sammen enda flere kommuner. <https://www.tv2.no/a/10539093/>
- Vistnes, A. (2019). *Involvering og medvirkning i en kommunesammenslåing* (Masteroppgave). Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2626967/Vistnes%2c%20Alexander.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Wikstrøm, T. M. (2020). *Erfaringer fra bygging av Lillestrøm kommune* [Presentasjon] <https://radmann.no/wp-content/uploads/2016/07/1345-Trine-Myrvold-Wikstr%C3%B8m.pdf>

## **9. Vedlegg**

Vedlegg nr. 1: Intervjuguide v.3 - Intervju av mellomledere	1
Vedlegg nr. 2: Informasjonsskriv til informanter.	3
Vedlegg nr. 3: Meldeskjema for behandling av personopplysninger	6
Vedlegg nr. 4: Vurdering meldeskjema for behandling av personopplysninger	12
Vedlegg nr. 5: Godkjenning fra Lillestrøm kommune	15



## Vedlegg nr. 1: Intervjuguide v.3 - Intervju av mellomledere

### 1. Presentasjon

- 1.1. Takk for møtet. Presentasjon av intervjuer, intervjuede og intensjonen med intervjuet.

*I tillegg til å utveksle navn bør intervjuer fortelle at intervjuet skal brukes i en masteroppgave som har som hensikt å lære av erfaringene som er gjort gjennom prosessen som resulterte i at kommunene Fet, Sørums og Skedsmo ble slått samme til Lillestrøm kommune.*

*Gi beskjed om at intervjuet vil bli behandlet fortrolig og at informanten få tilsendt intervjuet i tekstform når det er transkribering, slik at det er mulig å komme med ytterligere kommentarer eller korreksjoner i ettertid, slik at informasjonen er riktig og representerer det informanten mente å formidle.*

- 1.2. Hvor lenge har informanten jobbet i kommunen (avklar at dette er fra før sammenslåingen)
- 1.3. Hvilken kommune arbeidet informanten i før Lillestrøm ble opprettet?

### 2. Nærmere om informanten

- 2.1. Fortell litt om deg selv og ditt nåværende arbeid i Lillestrøm kommune?
- 2.2. Hvordan ser en typisk arbeidsdag ut for deg?
- 2.3. Hvordan skiller arbeidet ditt i dag seg ut fra hva du gjorde før opprettelsen av Lillestrøm kommune?
- 2.4. Når du måtte søke på ny stilling i nye Lillestrøm kommune, hvilke forventninger hadde du til den nye stillingen?
  - 2.4.1. Hva tror du var årsaken til at du hadde akkurat disse forventningene?
- 2.5. Ble den nye stillingen og den nye situasjonen slik du hadde forventet?

### 3. Fri beskrivelse av prosessen

- 3.1. Fortell fritt hvordan du opplevde prosessen med å opprette Lillestrøm kommune?

*Kategoriene under velges ut fra hva informanten virker til å være mest opptatt av fra spørsmålet over. Deretter velges de resterende kategoriene i den rekkefølge de fremstår som naturlige ut fra flyten i intervjuet.*

### 4. Nærmere om prosessen

- 4.1. Når og hvordan ble du informert om at Fet, Sørums og Skedsmo skulle slås sammen til Lillestrøm kommune?
- 4.2. Hvordan ble det beskrevet at denne prosessen skulle foregå?
- 4.3. Ble det gjennomført endringer som påvirket deg på noen måte? Kan du beskrive disse?
  - 4.3.1. Ble du informert om at du ville bli påvirket på denne måten?

- 4.3.2. Fikk du instruksjoner, veiledning eller kursing om hvordan du kunne håndtere disse endringene?
- 4.3.3. Kan du eventuelt beskrive disse og om de opplevdes som nyttige?
- 4.4. Hvordan opplevde du din egen rolle i endringsprosessen?
- 4.5. Kan du fortelle noe om hvordan informasjon ble delt gjennom endringsprosessen?
  - 4.5.1. Hvem konfererer du med dersom du er usikker på noe, eller har et problem du trenger råd for å løse (formell/uformell struktur?).
- 4.6. Hvilke muligheter hadde du og dine medarbeidere til å påvirke prosessen?
- 4.7. Hvordan opplevde du at medarbeiderne i de tre kommunene ble involvert i endringsprosessen?
- 4.8. Hvordan opplevde du at forskjellen i størrelse mellom kommunene hadde betydning?

## **5. Erfaring og kompetanse med endring**

- 5.1. Har du vært gjennom endringsprosesser før opprettelsen av Lillestrøm kommune (realkompetanse)?
  - 5.1.1. Kan du eventuelt kort beskrive disse og hvordan du opplevde de.
- 5.2. Har du utdanning eller kurs i organisasjonsendring, endringsledelse eller lignende (formell kompetanse)?
  - 5.2.1. Kan du eventuelt beskrive hvilke?
- 5.3. På bakgrunn av din faglige kompetanse og personlige erfaring med denne prosessen:
  - 5.3.1. Dersom du skulle gitt råd til noen andre som skulle gjennom en lignende prosess, hvilke råd ville du gitt?
  - 5.3.2. Hva synes du ble gjort riktig i prosessen?
  - 5.3.3. Hva synes du ble gjort uriktig eller burde blitt gjort annerledes i prosessen?

## **6. Prosesslutt**

- 6.1. Når ble endringsprosessen avsluttet?
  - 6.1.1. Hva markerte slutten?
- 6.2. Når tenker du det er riktig å evaluere endringsprosessen?
  - 6.2.1. Hvorfor tenker du dette er riktig tidspunkt for evaluering?

## **7. Avslutning**

- 7.1. Er det noe vi ikke har vært innom som du opplever som viktig eller ønsker å kommentere?

*Takk for intervjuet og repeter at informanten vil få tilsendt intervjuet i tekstform når det er transkribering, slik at det er mulig å komme med ytterligere kommentarer eller korreksjoner der det oppleves riktig.*

## **Vedlegg nr. 2: Informasjonsskriv til informanter.**

# **Vil du delta i forskningsprosjektet**

## ***”Nye Lillestrøm Kommune”?***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere sammenslåingen av Skedsmo kommune, Fet kommune og Sørumsund kommune til Lillestrøm kommune, og hvilke erfaringer og opplevelser som er gjort av berørte medarbeidere gjennom denne endringsprosessen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### **Formål**

Prosjektet er en masteroppgave i samarbeid med Nord Universitet. Formålet med prosjektet er å undersøke om erfaringene og opplevelsene av kommunesammenslåingen kan kaste lys over om dagens teori fra fagfeltet endringsledelse er relevant for kommunale situasjoner som dette.

For å se nærmere på dette, vil ledere fra de tidligere kommunene Skedsmo, Fet og Sørumsund intervjues. Dette er en kvalitativ studie, som innebærer at det vil bli lagt vekt på dypere samtaler med få personer, fremfor målbare spørsmål av større grupper mennesker. Erfaringene som kommer frem fra disse intervjuene vil bli benyttet for å danne et bilde av hvordan prosessen med kommunesammenslåingen er gjennomført. Denne informasjonen vil sammenlignes med dagens teori rundt endringsledelse.

Prosjektet vil ha fokus på noen hovedområder innen endringsledelse, og har et overordnet fokus på følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er gjort for å sørge for forankring av endringsprosessen og hvordan samsvarer eller avviker dette med aktuell teori fra fagfeltet?
2. Hva er gjort for å underbygge involvering i endringsprosessen og hvordan samsvarer eller avviker dette med Stortingets veileder og aktuell teori fra fagfeltet?
3. Identifiserer medarbeiderne seg med den nye kommunen og dens verdier eller har de en opplevd tilknytning til den gamle kommunen de tilhørte?

Myndighetene har antydning at det kan komme flere sammenslåinger av både kommuner og fylkeskommuner. Det vil derfor være tjenlig å samle kunnskap og erfaring fra kommunereformen Lillestrøm kommune har vært en del av, slik at disse kan spilles inn i aktuell debatt om ytterligere sammenslåinger. Målet for denne studien er å være et innspill i denne debatten, i tillegg til å bidra til læring ved endringsledelse av endringsprosesser med lignende kontekst.

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Nord Universiteter ansvarlig for prosjektet.

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Mellomledere er i en unik situasjon i en endringssituasjon slik som en kommunesammenslåing. De får informasjon fra organisasjonsnivå over seg, samtidig som de har et ansvar for å videreformidle denne informasjonen til de som jobber under dem på en så hensiktsmessig måte som mulig. På denne måten ser vi det som at mellomledere har de beste

forutsetningene for å både se det større bildet av endringsprosessen, og hvordan prosessen oppleves av «folkene på gulvet».

Det er ønskelig å intervju totalt 9 mellomledere. For å kunne undersøke om opplevelsen av endring har vært ulik avhengig av hvilken kommune man stammet fra, er det ønskelig at 3 av mellomlederne er fra hver av de tidligere kommunene.

Det er gitt skriftlig tillatelse fra ledelsen i Lillestrøm Kommune til å gjennomføre denne studien, med de intervjuene det medfører.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at det vil bli gjennomført et muntlig intervju. Dette intervjuet er estimert til å ta rundt 60 minutter å gjennomføre.

Intervjuet inneholder spørsmål om hvordan arbeidet ditt i Lillestrøm kommune er i forhold til hvordan det var i den tidligere kommunen. Det vil også være spørsmål rundt hvordan du opplevde endringsprosessen og hvordan den påvirket deg.

Intervjuet vil bli gjennomført med lydopptak. Disse vil så gjennomgå en transkripsjonsprosess, som betyr at de vil bli skrevet ned. Det nedskrevne intervjuet vil så tilgjengeliggjøres for deg, for å forsikre at svarene ikke blir feil gjengitt.

### **Det er frivillig å delta**

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

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

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

Ved Nord Universitet er det prosjektgruppen bestående av 3 studenter som vil ha tilgang til personinformasjon. Alle som intervjues vil anonymiseres, slik at tekstdokumentene som skrives på bakgrunn av intervjuene vil ikke inneholde personinformasjon. Dette vil gjennomføres av studentene i prosjektgruppen selv. Innen dette er gjennomført, vil lydopptak lagres på egen, passordbeskyttet online lagringsplass opprettet kun for dette formålet.

Anonymiseringen vil være gjennomført slik at deltakerne i prosjektet ikke vil kunne gjenkjennes i publikasjonen.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er i overgangen mai-juni 2021. Når oppgaven er godkjent, vil alle opptak slettes, og prosjektgruppens online lagringsplass vil også slettes.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til 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 Nord Universitet 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:

- Nord Universitet ved prosjektansvarlig Roger Klev; [roger.klev@nord.no](mailto:roger.klev@nord.no)
- Nord Universitet sitt personvernombud: [personvernombud@nord.no](mailto:personvernombud@nord.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

*Roger Klev*

(Veileder)

*Per Christian Vollebæk*

(student)

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Nye Lillestrøm Kommune, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg nr. 3: Meldeskjema for behandling av personopplysninger

6.5.2021 Meldeskjema for behandling av

personopplysninger



### Meldeskjema 972584

#### Sist oppdatert

07.12.2020

#### Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidifikator
- Bilder eller videoopptak av personer
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

#### Type opplysninger

#### Du har svart ja til at du skal behandle bakgrunnsopplysninger, beskriv hvilke

Vi skal gjøre kvalitative intervjuer i forbindelse masteroppgaven i MBA ved Nord universitet. Intervjuene vil skje gjennom videointervjuer. Intervjuene vil foregå i en spesifikk kommune og informantens stillinger i kommunen er vesentlige for oppgaven da vi ønsker å intervju mellomledere i kommunen.

#### Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertrædelser?

Nei

#### Prosjektinformasjon

##### Prosjektittel

Endringsledelse ved sammenslåing til Lillestrøm kommune

##### Prosjektbeskrivelse

Formålet med masteroppgaven er å hente inn informasjon fra mellomledere i nye Lillestrøm kommune som er et resultat av sammenslåingen av tidligere Fet, Sørums og Skedsmo kommuner. Gjennom intervjuer ønsker vi å se på sammenhengen mellom teori om endringsledelse og faktisk gjennomføring i Norges niende største kommune.

**Dersom opplysningene skal behandles til andre formål enn behandlingen for dette prosjektet, beskriv hvilke**

ingen andre formål

**Begrunn behovet for å behandle personopplysningene**

Vi kommer til å innhente opplysninger om Navn, e-post, videopptak, lydopptak og bakgrunnsopplysninger. Alt dette blir innhentet i forbindelse med intervjuer av informanter. Navn blir hentet inn for å kunne gi samtykke til innhenting av informasjon. E-post blir hentet inn for å kunne gjennomføre videointervju på Teams. Video og lydopptak blir hentet inn ved at vi har videointervjuer på Teams. Til slutt henter vi inn informasjon om bakgrunnsopplysninger ved at vi skal intervjuer personer i en bestemt kommune med lederansvar.

Alle personopplysninger vi henter inn er nødvendige for å få tak i rette informanter i forbindelse med gjennomføringen av vår masteroppgave.

**Ekstern finansiering**

**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**

Per Christian Vollebæk, per.christian.vollebæk@gmail.com, tlf: 90755051

**Behandlingsansvar**

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Nord Universitet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Ledelse og innovasjon

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Roger Klev, roger.klev@nord.no, tlf: 4774823736

**Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?**

Nei

**Utvalg 1**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292> 2/6  
6.5.2021 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

**Beskriv utvalget**

Mellomledere/avdelingsledere i kommune

### **Rekruttering eller trekking av utvalget**

Ledere i sammenslått kommune blir spurt om å delta. Det er et poeng at lederne kommer fra alle de tre foregående

kommunene **Alder**

20 - 70

### **Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?**

Nei

### **Personopplysninger for utvalg 1**

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Bilder eller videoopptak av personer
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

### **Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?**

#### **Personlig intervju**

### **Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger**

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

### **Informasjon for utvalg 1**

### **Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?**

Ja

### **Hvordan?**

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

### **Tredjepersoner**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292> 3/6  
6.5.2021 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

### **Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?**

Nei



## **Dokumentasjon**

### **Hvordan dokumenteres samtykkene?**

Muntlig

#### **Beskriv**

Intervjuet vil bli tatt opp som et videointervju. Her vil samtykke bli gitt i starten av intervjuet

### **Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?**

Informant vil kunne trekke samtykke ved kontakt med oss som intervjuer.

**Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?** Informantene vil få transkriberingen i etterkant av intervjuet, og kan endre og rette opp i etterkant av intervjuet. **Totalt antall registrerte i prosjektet**

1-99

## **Tillatelser**

### **Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?**

Annen godkjenning

#### **Annen godkjenning**

Vi har innhentet godkjenning fra kommunen om å få intervju ansatte i kommunen.

## **Behandling**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292> 4/6

**Hvor behandles opplysningene?**

Ekstern tjeneste eller nettverk (databehandler)

**Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?**

Prosjektansvarlig  
Student (studentprosjekt)  
Databehandler

**Hvilken databehandler har tilgang til opplysningene?**

Opplysningene vil ligge i en felles mappe for studentene på Onedrive (Microsoft). Nord universitet formidler at dette er godkjent databehandler

**Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?**

Nei

**Sikkerhet**

**Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?**

Nei

**Begrunn hvorfor personopplysningene oppbevares sammen med de øvrige opplysningene**

Videoene av informantene vil ligge på en samlet skylagringsplass hvor også oppgaven vil ligge.

**Dette vil bare være tilgjengelig for prosjektdeltakerne/studentene. Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?**

Opplysningene anonymiseres fortløpende

**Varighet**

**Prosjektperiode**

10.10.2020 - 30.06.2021

**Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?**

Nei, alle data slettes innen prosjektslutt

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292> 5/6

**Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet? Nei**

**Tilleggsopplysninger**

## Vedlegg nr. 4: Vurdering meldeskjema for behandling av personopplysninger

6.5.2021 Meldeskjema for behandling av

personopplysninger



### NSD sin vurdering

#### Prosjekttittel

Endringsledelse ved sammenslåing til Lillestrøm kommune

#### Referansenummer

972584

#### Registrert

09.11.2020 av Per Christian Vollebæk - per.c.vollebak@student.nord.no

#### Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Ledelse og innovasjon

#### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Roger Klev, roger.klev@nord.no, tlf: 4774823736

#### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

#### Kontaktinformasjon, student

Per Christian Vollebæk, per.christian.vollebaek@gmail.com, tlf: 90755051

#### Prosjektperiode

10.10.2020 - 30.06.2021

#### Status

09.12.2020 - Vurdert

#### Vurdering (1)

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292> 1/3

## 09.12.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 09.12.2020, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG (la stå ved studentprosjekt).

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2021.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

## FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

[https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292 2/3](https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5f71da15-e374-4398-811a-1f22d7c72292%202/3)  
6.5.2021 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

Onedrive er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

## Vedlegg nr. 5: Godkjenning fra Lillestrøm kommune

Per Christian Vollebæk

Fra: XXXXXX  
Sendt: onsdag 1. juli 2020 20.41  
Til: Per Christian Vollebæk  
Emne: VS: Forespørsel om å skrive masteroppgave om Lillestrøm kommune

Hei

Beklager så mye at jeg ikke medelt den hyggelige tilbakemeldingen i forhold til at dere får skrive oppgave. Det er vedtatt i direktørmøte. Det er fortrinnsvis kommunalsjefsjiktet dere kan bruke.

God sommer

Vennlig hilsen

XXXXXX  
Enhetsleder HR-oppvekst og kultur miljø og samfunn  
HR seksjonen  
Jonas Lies gate 18,  
2000 Lillestrøm Tlf: 97175374  
[www.lillestrom.kommune.no](http://www.lillestrom.kommune.no)  
[www.facebook.com/lillestrom.kommune.no/](https://www.facebook.com/lillestrom.kommune.no/)

Fra: XXXXXX <XXXXXX@lillestrom.kommune.no>

Sendt: tirsdag 23. juni 2020 11:05

Til: XXXXXX <XXXXXX@lillestrom.kommune.no> Emne: SV: Forespørsel om å skrive masteroppgave om Lillestrøm kommune

Hei

Saken ble vedtatt i ledergruppen, og de har fullmakt til å bruke det ledersjiktet de ønsker. De ber vel fortrinnsvis om kommunalsjefsjiktet så vidt jeg husker.

XXXXX

Fra: XXXXX <[XXXXXX@lillestrom.kommune.no](mailto:XXXXXX@lillestrom.kommune.no)>

Sendt: mandag 22. juni 2020 13:59

Til: XXXXX <[XXXXXX@lillestrom.kommune.no](mailto:XXXXXX@lillestrom.kommune.no)> Emne: VS: Forespørsel om å skrive masteroppgave om Lillestrøm kommune

Dette vil ledergruppa gjerne delta på.

XXXXX

Fra: XXXXX <[XXXXXX@lillestrom.kommune.no](mailto:XXXXXX@lillestrom.kommune.no)> Sendt: fredag 5. juni 2020 17:17

Til: XXXXX <[XXXXXX@lillestrom.kommune.no](mailto:XXXXXX@lillestrom.kommune.no)>

Kopi: XXXXX <[XXXXXX@lillestrom.kommune.no](mailto:XXXXXX@lillestrom.kommune.no)>

Emne: Forespørsel om å skrive masteroppgave om Lillestrøm kommune

Hei

Jeg har mottatt følgende forespørsel, som jeg lurer på om du kan ta med deg inn i ledergruppen for vurdering;

Jeg og to medstudenter på MBA i ledelse ved Nord universitet ønsker å skrive en masteroppgave med utgangspunkt i Lillestrøm kommune.

Faget gjelder endringsledelse og vi ønsker (i alle fall pr dags dato) å sjekke ut mellomlederens rolle i endringsprosessen i Lillestrøm.

Vi har også et ønske om å snakke med prosjektledelsen i Lillestrøm for å forstå utgangspunktet for endringen og hvordan den ble utført.

Selve forskningen vil foregå som kvalitative intervjuer av utvalgte mellomledere i de forskjellige kommunalområdene.

Nå vet jeg at du jobber med HR i mitt kommunalområde, så jeg begynner med deg. Vet du om hva som skal til for at vi skal kunne få lov til å drive litt forskning i vår nye organisasjon. Hvis ikke, vet du hvem



jeg burde ta kontakt med for å få svar på dette?

Forskningen er tenkt begynt så vidt litt før sommeren og oppgaven skal være ferdig sommeren 2021.

Hvis det er noe du lurer på, så ta kontakt.

Vennlig hilsen

Per Christian Vollebæk SLT-koordinator avdeling barn og unge kommunalområde Kultur

Sørumsandveien 69, 1920 Sørumsand

Mobil: 90 75 50 51

[www.lillestrom.kommune.no](http://www.lillestrom.kommune.no)

[www.facebook.com/lillestrom.kommune.no/](https://www.facebook.com/lillestrom.kommune.no/)

[mune.no/](http://www.lillestrom.kommune.no/)