



# *Borte bra, men hjemme best? Kommunalt ansattes perspektiver og forventninger til kommunesammenslåing*

**Martin Sturla Ledang**

**Veileder**

Dag Ingvar Jacobsen

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2015  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

## **Forord**

Alt har sin tid. Alt har sin begynnelse, og alt har sin slutt. Da jeg startet på studiet i årsstudium i statsvitenskap for snart tre og et halvt år siden, hadde jeg ikke et spesifikt mål med studiene. Til gjengjeld fant jeg mye mening og glede med det, som var en sterk motivasjon og drivkraft. Etter å ha jobbet som skolelærer i flere år, ønsket jeg å gjøre noe nytt og spennende. Nettopp på grunn av meningen og gleden som studiet og fagfeltet ga meg, og gjennom ny innsikt og kunnskap innen fagfeltene studiet rommer, fortsatte jeg å studere statsvitenskap. Rett og slett fordi det var så lystbetont og meningsfylt. Nå har jeg kommet til punktet hvor studiene nærmer seg slutten, og denne masteroppgaven markerer slutten på en fin periode i mitt liv. Det føles svært vemodig, men samtidig også tilfredsstillende og fint.

I utgangspunktet var det «klassiske statsvitenskapelige» fagfelt som politisk teori, komparativ politikk og mer kunnskap om statsapparatet som trigget meg. I ettertid er det fint å se tilbake på at fagfelt innenfor organisasjonsteori og ledelse har fengst min interesse vel så mye gjennom innsikt og læring ved studiene på UiA. Dette kommer forhåpentligvis også frem i denne masteroppgaven.

Mange sene kvelder med jobbing på oppgaver, lesing til eksamener, jobbing på Sørlandet sykehus, vikartimer på skoler, og oppe i alt skulle fungere som far og ektemann, har vært krevende. Samtidig er det en av de fineste periodene i livet mitt. I forhold til all tid dette har tatt, vil jeg takke min kone Dorthea som hele veien har støttet meg og ønsket at jeg skulle få gjennomført disse studiene. Uten din støtte hadde ikke dette gått. En takk må også rettes til min lille datter, Ylva, som har holdt humøret mitt oppe. Gjennom barnslig lek, glede og tøys har hun bidratt godt på sin måte i hverdagen. Ellers takk til min mor som har vært korrekturleser. En hilsen sender jeg til begge mine foreldre som alltid har stilt opp og hjulpet meg.

Ellers må selvsagt en stor takk rettes til min gode veileder, professor Dag Ingvar Jacobsen. Gjennom strukturert veiledning, gode svar på mail og telefon, fine innspill og en generelt meget faglig sterk og god veiledning, har jeg kommet i mål. Ikke minst skal professor Jacobsen ha takk for å ha peilet meg så godt inn på problemstilling og tema. Hans tålmodighet og evne til å styre meg inn mot rett vinkling har vært alfa og omega i denne sammenhengen.

En stor takk må også rettes til organisasjonssjef i Vennesla kommune, Heidi Engestøl, som har vært til stor hjelp i denne sammenhengen. Ved å være tålmodig og hjelpe meg med å få sendt ut spørreundersøkelsen til de ansatte i Vennesla kommune, og ved hjelp med å sende ut purringer og

innhente nøkkeltall for kommunen, har du vært til stor hjelp. Tusen takk!

Videre må også en takk rettes til rådmann i Vennesla kommune, Svein Skisland, som øyeblikkelig på kommunens vegne sa seg villig til å la meg sende ut en spørreundersøkelse til kommunens ansatte.

Dette har vært noen artige år og en spennende periode i mitt liv. Takk til alle som har støttet meg og hjulpet meg med å gjennomføre dette løpet.

Martin Sturla Ledang  
Kristiansand, november 2015

## **Sammendrag**

Norge står overfor en større kommunereform som sannsynligvis vil innebære stor grad av kommunesammenslåinger. Dette er kommunesammenslåinger som sannsynligvis vil få konsekvenser for tusenvis av kommuneansatte. Hvilke forventninger disse har til en slik organisasjonsendring som kommunesammenslåinger, er i liten grad blitt belyst og kartlagt tidligere. De kommunalt ansatte kan risikere å oppleve rasjonaliseringer, omstruktureringer og organisasjonsendringer på flere plan som følge av en kommunesammenslåing. Deres forventninger til en kommunesammenslåing blir undersøkt og kartlagt i denne avhandlingen.

Formålet med masteroppgaven var å kartlegge hvilke forventninger det er blant kommunalt ansatte til en kommunesammenslåing og hva som skaper variasjon i disse forventningene. Caset som det er tatt utgangspunkt i er de kommunalt ansatte i Vennesla kommune i Vest-Agder og deres forventninger til en eventuell kommunesammenslåing med nabokommunen Kristiansand.

Denne gruppens forventninger til kommunesammenslåing er viktig, fordi det antakelig er denne gruppen som først vil bli berørt av omorganiseringene og rasjonaliseringene slike kommunesammenslåinger kan medføre. Dessuten har mange kommunalt ansatte i kraft av sin posisjon mulighet til å påvirke utfallene av slike prosesser.

Det er gjort et skille mellom tre perspektiver på forventninger til en slik reform. Disse tre perspektivene har jeg valgt å kalle for «organisasjonsperspektivet», «egeninteresseperspektivet» og «identitetsperspektivet». Dette bunner i at kommunalt ansatte kan ha forventninger knyttet til om en slik reform vil gagne organisasjonen og deres egen sektor faglig eller ei, om en slik reform vil gagne dem selv personlig eller ei, og sist om de forventer at en slik reform vil være identitetsmessig skadelig for kommunen. En kommune er en institusjon, et politisk og territorielt område. Teori rundt lokal identitet og har derfor vært relevant når det er snakk om en type reform som kommunesammenslåing.

Det blir teoretisk gjort et skille mellom strukturelle- og demografiske trekk hos de kommunalt ansatte som kan være med på å forklare variasjon i disse forventningene til hva en reform som kommunesammenslåing vil innebære. Min konkrete problemstilling er derfor slik:

«Hvilke forventninger er det blant kommunalt ansatte til kommunesammenslåing, og hva kan forklare variasjon i disse forventningene?»

Funnene i oppgaven min tyder på at det er forventninger knyttet til identitetsmessige spørsmål, og at en kommunesammenslåing kan skade lokalidentiteten og kommunens posisjon, som synes å dominere blant de kommunalt ansatte i mitt utvalg. Forventninger knyttet til faglige behov og hva som vil gagne kommunen og sin respektive sektor faglig og økonomisk, virker ikke å dominere blant de forventningene de kommunalt ansatte har til en kommunesammenslåing. Ei heller forventninger knyttet til egeninteressemessig berøring som en slik reform kan føre til hos de enkelte kommunalt ansatte, synes å være blant de sterkeste.

Det er ellers demografiske trekk ved de kommunalt ansatte som deres bosted, oppvekststed og utdanning som synes å forklare mest av ulike forventninger til en kommunesammenslåing i denne gruppen.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	2
<b>Sammendrag</b> .....	4
<b>1.0 Innledning</b> .....	8
<b>2.0 Kommunesammenslåing som organisasjonsendring</b> .....	11
2.1 Organisasjonsperspektiv.....	11
2.2 Egeninteresseperspektiv.....	18
2.3 Identitetsperspektiv.....	21
2.4 Er perspektivene knyttet sammen?.....	25
<b>3.0 Hva kan forklare variasjon?</b> .....	27
3.1 Den instrumentelle modellen.....	28
<b>4.0 Kommunen som kompleks organisasjon- store variasjoner.</b> .....	31
4.1 Strukturelle forklaringer på variasjon.....	31
4.1.1 Sektortilknytning og stilling.....	31
4.1.2 Deltakelse i interkommunalt samarbeid.....	36
4.1.3 Utsatte posisjoner.....	39
4.2 Demografiske forklaringer på variasjon.....	41
4.2.1 Profesjoner.....	41
4.2.2 Aldersnivå.....	42
4.2.3 Bosted og oppvekst.....	44
<b>5.0 Metode</b> .....	48
5.1 Case.....	48
5.2 Forskningsdesign.....	50
5.3 Variabler.....	54
<b>6.0 Data &amp; analyse</b> ..	58
6.1 Verdier og korrelasjon.....	58
6.2 Regresjonsanalyser.....	63

<b>7.0 Drøfting</b> .....	68
7.1 Variasjonsforklaringer.....	70
7.2 Skillelinjer.....	77
<b>8.0 Veien videre</b> .....	81

## Liste over vedlegg

Vedlegg1- Spørreskjema.....	88
-----------------------------	----

## Liste over figurer

Figur 1: Tenkt sammenheng mellom perspektivene.....	25
Figur 2: Forenklet kausalmodell.....	27
Figur 3: Modell for forskningsdesignet.....	53
Figur 4: Faktisk korrelasjon mellom perspektivene.....	63

## Liste over tabeller

Tabell 1: Svarprosent sektorvis.....	53
Tabell 2: Rotert komponentmatrise.....	55
Tabell 3: Prosentuering av fordeling på svaralternativer.....	58
Tabell 4: Gjennomsnittsverdier og standardavvik- avhengige variabler (indekser).....	60
Tabell 5: Korrelasjonsmatrise- avhengige variabler/indekser.....	61
Tabell 6: Avhengig variabel: «Vennesla faglig tjent».....	63
Tabell 7: Avhengig variabel: «Sektor faglig tjent».....	65
Tabell 8: Avhengig variabel: «Egeninteressemessig berørt».....	65
Tabell 9: Avhengig variabel: «Identitetsmessig berørt».....	66

# **1.0 Innledning**

Kommune-Norge står overfor en kommunereform som kan innebære mange kommunesammenslåinger. Målet til regjeringen er å danne større og mer robuste kommuner med mer makt og myndighet. Det er 50 år siden forrige kommunereform i Norge, og siden den gang har kommunene fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver. Derfor igangsettes nå en kommunereform for å få kommuner rustet til å møte fremtidige utfordringer og oppgaver (Regjeringen, 2014). Dette kan bli en omfattende reform som kan berøre mange. Ikke bare vil en kommunesammenslåing være en stor organisasjonsendring som vil kunne berøre innbyggerne i de aktuelle kommunene, men kommunesammenslåing vil sannsynligvis i første omgang berøre de kommunalt ansatte.

Teori og tidligere forskning om kommunesammenslåinger i Norge, samt holdninger til kommunesammenslåinger i Norge, har i liten grad belyst kommunalt ansatte i ulike sektorer sine holdninger til kommunesammenslåinger. Det har blitt gjort noe forskning på byråkraters holdninger til kommunesammenslåinger sammenlignet med politikeres. Det har også blitt gjort noe forskning på begrunnelser knyttet til enten oppslutning eller skepsis til kommunesammenslåinger generelt i en befolkningsgruppe. Det har blitt pekt på ulike rasjoner knyttet til oppslutning eller motstand til kommunesammenslåinger som byråkrater kan ha. Et eksempel på det er politisk press ovenfra og økonomiske begrunnelser. Et annet eksempel er egne personlige karrieremuligheter som kan bli en følge av en kommunesammenslåing. Imidlertid finnes det lite empiri som belyser hva slags holdninger eller forventninger ansatte i ulike kommunale sektorer generelt har til kommunesammenslåinger. Dette til tross for at det mest sannsynlig er de kommunalt ansatte som i første omgang vil bli berørte og merke omstillingene og rasjonaliseringene en kommunesammenslåing kan medføre (Jacobsen 2004).

Jeg vil i denne oppgaven se på kommunesammenslåing som fenomen, og med et fokus på de kommunalt ansatte. En del tidligere forskningslitteratur har hatt fokus på innbyggernes holdninger til kommunesammenslåing. Imidlertid har det tidligere, som nevnt, vært liten fokus på kommuneansattes holdninger til kommunesammenslåinger. En kommunesammenslåing vil innebære omorganiseringer og endringer. De kommunalt ansatte er den gruppen som mest sannsynlig vil bli mest berørt av disse omorganiseringene og rasjonaliseringene. Dessuten kan kommuneansatte ha store muligheter til å påvirke prosessen. Det er derfor interessant å studere denne gruppen.

For de kommunalt ansatte medfører en kommunesammenslåing en organisasjonsendring, og teori om organisasjonsendring synes derfor relevant i denne sammenhengen. Jeg velger med andre ord å



se på en kommune som en organisasjon. Jeg vil forsøke å kartlegge de kommunalt ansattes forventninger til en endringsprosess sett i lys av teori knyttet til organisasjonsendring og teori knyttet til de kommunale sektorene, kommunestørrelser og kommunesammenslåinger generelt.

Fokus her vil altså være på de kommunalt ansatte som vil oppleve en organisasjonsendring som følge av en kommunesammenslåing. Derfor velger jeg å forankre denne oppgaven i teori knyttet til organisasjonsendringer generelt og i teori knyttet til kommunesammenslåinger mer spesifikt. Jeg vil i denne avhandlingen ha et særlig fokus på administrasjonsansatte (byråkrater), ansatte i skolesektoren, barnevernsansatte og ansatte i helse- og sosialsektoren.

Caset jeg vil ta utgangspunkt i er en eventuell kommunesammenslåing mellom Vennesla kommune og Kristiansand kommune i Vest-Agder. En kommunesammenslåing mellom Kristiansand og Vennesla var et politisk debattert sammenslåingsalternativ da min undersøkelse ble sendt ut våren 2015. Det er de kommunalt ansatte i Vennesla sine forventninger til kommunesammenslåing med Kristiansand som vil forsøkes å empirisk avdekkes som case i denne avhandlingen.

Det kan tenkes at det er en del variasjon i forventningene til kommunesammenslåing blant de kommunalt ansatte. En kommune er en kompleks organisasjon som rommer mange ulike typer sektorer, profesjoner, stillinger og arbeidsoppgaver. Ansatte i ulike sektorer og med ulik demografisk bakgrunn kan tenkes å ha varierte forventninger til en kommunesammenslåing. Samtidig kan det tenkes at ulike sektorer og deres ansatte vil bli berørt av en kommunesammenslåing i ulik grad. Mens eksempelvis noen ansatte kan forvente å bli personlig tjent med en kommunesammenslåing, fordi det eksempelvis vil medføre bedre karrieremuligheter, kan andre forvente at en sammenslåing vil bety større grad av merarbeid og praktiske endringer og omorganiseringer.

Det kan også tenkes at ansatte i enkelte sektorer forventer at deres egen sektor vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing, mens ansatte i andre sektorer ikke i samme grad forventer denne fordelene for deres fagområde. De ansatte har i kraft av sine posisjoner og plasseringer i organisasjonen ulike forutsetninger til å kunne forvente ulike utfall som en kommunesammenslåing kan gi. Noen ansatte er mer sentralt plasserte enn andre, og det kan tenkes at de derfor i kraft av sin posisjon i større grad vil kunne se de eventuelle økonomiske fordelene eller ulempene som en sammenslåing vil gi kommunen. De ansatte har også forskjellige demografiske trekk som ulike utdanningsbakgrunn, alder, oppvekst m.m. (Christensen 1989), og disse trekkene kan også tenkes å prege deres forventninger til en kommunesammenslåing.

Ellers er holdningene til kommunesammenslåing og reform blant ansatte i ulike kommunale sektorer i Norge kun i minimal grad belyst i litteraturen, og dette kan dermed anses som nærmest å være «et hull» i forskningen som til nå har blitt gjort på kommunesammenslåinger og offentlige reformer generelt.

Jeg vil i denne oppgaven prøve å gjøre et delvis skille mellom argumentasjon for og imot kommunesammenslåing blant «folk flest» og de kommunalt ansatte. Årsaken til dette bygger på en antakelse og forventning om at kommunalt ansatte, som tidligere nevnt, kan ha egne faglige og personlige preferanser for og imot kommunesammenslåinger, og som befolkningen ellers i en kommune forøvrig ikke har. Dette kan være økte karrieremuligheter i en større kommune, større og mer romslige budsjetter, større og faglig bedre miljøer innenfor ulike sektorer etc. På en annen side kan det kan være mye motstand i denne gruppen mot denne type endring. Dette begrunnet i at enkelte kommunalt ansatte kan forvente at en kommunesammenslåing ikke vil gagne dem selv, deres sektor eller kommunen. Med dette som bakteppe, vil jeg i masteroppgaven altså undersøke følgende:

***«Hvilke forventninger er det blant kommunalt ansatte til kommunesammenslåing, og hva kan forklare variasjon i disse forventningene?»***

En kommune er en kompleks organisasjon som rommer ulike sektorer, profesjoner, fagområder og mennesker. Det kan derfor være ulike vurderinger og rasjonaler som ligger til grunn bak ulike forventninger til kommunesammenslåing blant de kommunalt ansatte. Hva kan forklare variasjon i forventninger til en kommunesammenslåing? Dette kan tenkes å være:

- Ulik organisasjonstilknytning
- Ulike personlige trekk ved de ansattes
- Ulik tilknytning til kommunen

Jeg vil i teoridelen (kapittel 2) redegjøre for tre perspektiver på holdninger til kommunesammenslåing som kan være gjeldende blant ansatte i de kommunale sektorene. Dette basert på at kommunalt ansatte kan ha ulike preferanser i forhold til kommunesammenslåing. Det kan være begrunnet i: 1) Forventninger om kommunesammenslåing faglig sett vil gagne kommunen og sektoren deres eller ei 2) Om en kommunesammenslåing vil gagne dem selv personlig eller ei og 3) Identitetsfølelsen knyttet til kommunen de jobber i kan være forskjellig og kan være avgjørende for om de kommunalt ansatte støtter opp om kommunesammenslåing med nabokommunen eller ei. Disse tre perspektivene har jeg henholdsvis valgt å kalle organisasjonsperspektivet, egenintereseperspektivet og identitetsperspektivet. Dette vil jeg komme nærmere inn på.

## **2.0 Kommunesammenslåing som organisasjonsendring**

Jeg vil nå gå ut ifra en forskningsmessig antakelse som baserer seg på at kommunalt ansatte enten kan være positive eller negative til en kommunesammenslåing grunnet at denne endringen kan være hensiktsmessig for dem selv på den ene siden, eller motsatt- slå negativt ut for dem selv både yrkesmessig og personlig. Likedan har jeg en antakelse om at enkelte sektorer og yrkesgrupper kan se sin sektor faglig tjent med en endring eller ei, mens identitet og tilknytning til organisasjonen og den fysiske plassen kan være førende for andre når det gjelder holdning til organisasjonsendringen. Jeg har altså valgt å kalle disse tre delene for «organisasjonsspektivet», «egeninteresseperspektivet» og «identitetsperspektivet».

«Organisasjonsspektivet» baserer seg på tanken om at man kan ha oppslutning eller motstand mot en organisasjonsendring grunnet hva som gagnar sektoren og kommunen faglig og økonomisk sett

«Egeninteresseperspektiv» bygger på hva de kommunalt ansatte personlig vil være tjent eller ikke tjent med, som karrieremuligheter, merarbeid etc. som følge av en kommunesammenslåing.

Sist er «identitetsperspektivet» som kan være spesielt viktig i en slik type reform som kommunesammenslåing er, som baserer seg på forankring til stedet og lokalidentitet.

Jeg vil nå belyse hva teori peker på i forhold til hvert av disse perspektivene når det gjelder holdninger til organisasjonsendring generelt og når det gjelder holdninger og forventinger til kommunesammenslåing spesifikt.

I tillegg til å belyse hva teori peker på når det gjelder holdninger til kommunesammenslåing og organisasjonsendring blant kommunalt ansatte, vil jeg samtidig forsøke å belyse hva teori peker på når det gjelder fordeler og ulemper knyttet til kommunesammenslåinger. Jeg vil også dele denne teorien inn ut ifra om det kan tenkes å være årsaker knyttet til 1. *organisasjonsperspektiv* (hva som gagnar sektoren og kommunen faglig), 2. *egeninteresseperspektiv* (hvordan en slik endring vil berøre de kommunalt ansatte) eller 3. *identitetsperspektiv* (hvordan en slik endring vil berøre stedet identitetsmessig).

Disse tre perspektivene og hovedgruppene av argumenter kan tenkes å prege de kommunalt ansatte i deres forventning og holdning til kommunesammenslåing.

### **2.1 Organisasjonsperspektiv**

Jeg vil nå belyse teori som kan inngå under det vi kan kalle «organisasjonsspektivet».

Når det gjelder Jacobsens (2012) punkter om typiske årsaker til oppslutning og motstand mot endring, dreier disse seg blant annet om faglig enighet/uenighet, og enighet eller uenighet om selve

endringen er faglig forsvarlig, om det er reelle innsparinger knyttet til endringen, og om tiltakene vil ha en ønsket effekt.

Når det gjelder det ansvarlige byråkratiet, bygger prinsippet rundt dette på det meritterende rekrutteringsprinsippet. Dette bygger på at kun de faglige kvalifikasjonene ved den enkelte funksjonær er av interesse. Denne gruppen skal ikke bare følge et mandat og være lydhøre overfor krav, men også forutsi hva som er i de representertes interesser før de representerte selv er klar over det (Lægreid & Olsen 1978).

*«I sin rendyrkede form er det ansvarlige byråkrati et administrativt system eller en organisasjon uten mennesker. Organisasjonen er uten mennesker i den forstand at vi ikke behøver å studere trekk ved den enkelte tjenestemann – faglig bakgrunn unntatt- for å forstå beslutningsatferden og dermed innholdet av den offentlige politikken.»* (Lægreid & Olsen 1978).

Dette er interessant da det kan antas at de kommunalt ansatte vil la seg styre av sin profesjon og sektortilknytning. Det vil være ulike faglige behov og faglige fordeler eller ulemper knyttet til en kommunesammenslåing som vil prege de kommunalt ansattes forventning til en slik kommunesammenslåing.

### **Økonomiske argumenter**

Det er i denne sammenhengen relevant å trekke inn at det pekes på at det økonomisk sett er «smådriftsulemper» knyttet til små kommuner. Følgelig vil det ofte vil være et misforhold i inntekter og utgifter ettersom folk bor i en kommune, men arbeider i en annen. Og som kjent tilfaller skatteinntektene den kommunen skatteyteren bor i. Dette kalles gjerne «gratispassasjerproblemet». Dessuten i tillegg til å minske et misforhold mellom kostnader og inntekter, er argumenter knyttet til stordriftsfordeler og rom og utnytting av kommunestørrelse for etablering av næringsvirksomhet, typiske argumenter for kommunesammenslåing. (Jacobsen 2009).

Imidlertid peker Monkerud og Sørensen (2010) på at deres analyser tyder på at sammenslåinger av kommuner vil øke befolkningens samlede tilfredshet med kommunale tjenester noe. Dette begrunnes i at sammenslåinger vil medføre overføringer av inntekter fra kommuner med høye inntekter til kommuner med lave inntekter, og at kommunenes kjøpekraft vil øke på grunn av stordriftsfordeler ved større kommuner (Monkerud & Sørensen 2010).

Dermed er det kanskje ikke utenkelig at nettopp hvilke kommuner man blir slått sammen med eller kan komme til å bli slått sammen med, er av betydning for hvordan de kommunalt ansatte i en kommune ser på kommunesammenslåinger? Likedan kan funnene til Langørgen som Monkerud og Sørensen (2010) viser til vedrørende kostnadsbesparelser knyttet til større kommuner, tyde på at

nettopp kostnadsbesparelser vil være tungtveiende når det gjelder holdning til kommunesammenslåing.

Monkerud og Sørensen (2010) legger til grunn et av de sammenslåingsalternativene som ble utformet av Langørgen m.fl. (2002). Her ble besparelser beregnet i forbindelse med sammenslåinger av nabokommuner med veiforbindelse slik at ingen nye kommuner får færre enn 5 000 innbyggere. Ressursbesparelsene det her var snakk om, tok utgangspunkt i den enkelte kommunes frie disponible utgifter per innbygger, altså tilgjengelige ressurser etter at standarder og lovpålagte krav er tilgodesett. Den samlede og sektorvise gevinsten ved sammenslåing kan beregnes ut i fra hvilken betydning befolkningsstørrelse, reiseavstander (til kommunesenter) og bosettingsstruktur har å si for nivået av slike utgifter på i alt åtte tjenestesektorer. Disse besparelsene reflekterer altså at det blir billigere å opprettholde tjenestene på samme nivå. Det forutsettes at de innsparte midlene kan frigjøres for å utbedre eller utbygge kommunale tjenester ytterligere (Monkerud & Sørensen 2010).

Langørgen m.fl. (2002) og deres sammenslåingsalternativer viser at i de 117 sammenslåingsprosjektene (med 335 involverte kommuner) som det her var snakk om, varierte kostnadsbesparelsene fra i overkant av kr 3 600 per innbygger til kostnadsøkninger på rundt kr 5 000 for det prosjektet som kommer dårligst ut i de foreslåtte sammenslåingene (i 1998-priser). De aller fleste sammenslåingsprosjektene kom likevel ut med besparelser (112 prosjekter) og samlede kostnadsbesparelser for disse prosjektene var beregnet til kr 2,3 milliarder (1998-priser) (Monkerud & Sørensen 2010).

For å beregne endringene med hensyn til tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet generelt, kan man legge til grunn at en kommunesammenslåing endrer på folketallet (som øker) og inntektene per innbygger (som kan øke eller minke) (Monkerud & Sørensen 2010).

En positiv effekt skyldes at svært små norske kommuner har betydelige kostnadsulemper. Langørgen m.fl. (2002) viser at konkrete sammenslåinger vil frigjøre inntekter til tjenesteproduksjon. Hvis man legger til grunn at disse sammenslåingsprosjektene med de medfølgende økonomiske gevinstene gjennomføres, viser Monkerud og Sørensen (2010) at de vil bidra til noe høyere samlet brukertilfredshet i de sammenslåtte kommunene. En annen positiv effekt skyldes at høyere inntekter øker tilfredsheten, men i avtagende grad. De skriver følgende:

*«En sammenslåing av en rik småkommune og en fattig større nabokommune (målt med frie inntekter per innbygger) vil redusere tilfredsheten i den rike småkommunen betydelig, men øke*

*tilfredsheten i den fattige kommunen vesentlig. Fordi det bor mange i den fattige kommunen, blir sluttresultatet – dvs. summen av tilfredshetsgevinster og -tap – at samfunnets tilfredshet med kommunale tjenester øker beskjedent som følge av omfattende kommunesammenslåinger. Kommunesammenslåinger betyr altså ikke at alle blir mer tilfredse.»* Monkerud og Sørensen (2010)

I tillegg pekes det på at jo bedre kommuneøkonomi, jo mer skepsis er det i kommunen mot både politiske reformer og ideen om færre kommuner. En forklaring kan være at respondenter i kommuner med en relativt god økonomi ikke ser poenget med å implementere politiske reformer. Likeledes kan det være slik at kommuner med en god økonomi kan frykte at deres økonomiske situasjon blir forverret ved en sammenslåing med en kommune med dårligere økonomi (Jacobsen 2005).

Dette sistnevnte funnet til Jacobsen (2005) støttes også av Rose og Pettersen (2003) som også har klare funn på at innbyggere i små kommuner (spesielt under 2500 innbyggere) er mer skeptiske til kommunesammenslåing av sin kommune sammenliknet med innbyggere i større kommuner. Rose og Pettersen bygger dette på en analyse av to landsdekkende undersøkelser fra 1996 og 2003 som omhandler kommunestruktur. I de store kommunene er det lettere for mange ulike etater å forsøke å maksimere sine egne budsjettandeler som fører til økte budsjetter og at det blir dyrere kommuner å drifte (Rose & Pettersen 2003).

Dette kan også henge sammen med at befolkningen i små kommuner skiller seg fra befolkningen i store kommuner ved for eksempel høyere alder og lavere utdanning. En annen forklaring som det pekes på er at småkommunene har høyere inntekter på grunn av høye statlige overføringer (Monkerud & Sørensen 2010).

Befolkningens tilfredshet med kommunale tjenester kan ses som et resultat av to typer effektivitet: kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Med *kostnadseffektivitet* menes at kommunene gjør «tingene på riktig måte» og oppnår en høy tjenesteproduksjon for en gitt kommunal inntekt. Det pekes på poenget med at hensynet til kostnadseffektiviteten anses å være et fortrinn for folkerike kommuner. Dette fordi det er stordriftsfordeler i enkelte typer tjenesteproduksjon, og fordi enkelte kommunale tilbud har karakter av å være «ikke-rivaliserende goder» (for eksempel kultur- og fritidstilbud) (Monkerud & Sørensen 2010).

### **Faglige argumenter**

Når det gjelder *prioriteringseffektivitet*, menes at kommunen gjør «de rette tingene». Her pekes det på at små kommuner har to fortrinn: Det ene er at borgerne kan kontrollere sine folkevalgte på en

bedre måte enn i store kommuner (kjent som delegasjons- eller agentproblemet). Lokalpolitikernes prioriteringer samsvarer derfor bedre med befolkningens prioriteringer i små kommuner (Monkerud & Sørensen 2010).

Typiske «faglige argumenter» for kommunesammenslåinger dreier seg om argumenter som at mange kommuner er for små til å ivareta oppgaven med å levere et bredt spekter av offentlige oppgaver, og at små kommuner har problemer med å skaffe seg kvalifisert arbeidskraft (Jacobsen 2009). Videre nevner Jacobsen (2009) konkurranse mellom kommunene om å få etablert næringsvirksomhet i deres kommune, i stedet for en større og bedre regionsutnytting, som et argument for nettopp kommunesammenslåinger.

Når det imidlertid gjelder «faglig argumentasjon» mot kommunesammenslåinger, pekes det på at innbyggerne ofte vil få uforholdsmessig lange reiseavstander til det kommunale tjenestetilbudet ved en geografisk sentralisering. Dessuten blir det pekt på at store kommuner kan føre til et behov for å opprette nye enheter, som igjen medfører flere hierarkiske nivåer, større utgifter knyttet til byråkrati og større avstand mellom brukerne og besluttede organer (Jacobsen 2009).

I «Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet» (2010) peker også Monkerud og Sørensen på at folk er mer tilfredse med de kommunale tjenestene i små kommuner (altså kommuner med lavt folketall) enn mer folkerike kommuner. Dette kan skyldes kommunestørrelsen som sådan, nemlig at små kommuner er mer homogene og at politikerne representerer lokalbefolkningen på en bedre måte enn i folkerike kommuner, hevder de (Monkerud & Sørensen 2010).

Ofte veies fordeler på ett område opp mot ulemper på et annet når man skal gjøre seg opp en mening om det generelle tjenestetilbudet. Dersom slike fordeler og ulemper er en funksjon av befolkningsstørrelse (eller størrelsen på kommuneorganisasjonen), er det ut i fra resultatene fra undersøkelsen til Monkerud og Sørensen (2010) ikke urimelig å forvente at befolkningsstørrelse i sum ikke vil ha noen betydning for tilfredshet, alt etter som man nettopp tillegger tjenesteområdene ulik vekt.

Monkerud & Sørensen (2010) skriver følgende:

*«En foreløpig konklusjon er at påståtte «småkommunefordeler» (nærhet mellom velgere og politikere, større oversiktighet mv.) ikke er et argument mot kommunesammenslåinger – all den tid det ikke synes å være slike fordeler til stede for alle tjenesteområder og det forutsettes at det er den nordiske kommunemodellen, med en bredt sammensatt tjenesteportefølje, som skal ligge til grunn.»*

(Monkerud & Sørensen 2010).

Samtidig kan det tenkes at de kommunalt ansatte kan se på et større byråkrati som mer tungrodd (?). Johnsen (1999) peker i den sammenhengen på at det i litteraturen om politisk økonomi, er det paradoksalt nok produktivitet som blir brukt i argumenter *mot* å lage større kommuner. Tankerekken bak dette er at jo større byråkratiene blir, jo mer asymmetrisk informasjon er det, og jo flere byråkrater er det som kan maksimere egen nytte fremfor samfunnsøkonomisk overskudd (Johnsen 1999).

Innenfor rasjonaliteten mot kommunesammenslåinger, er det et poeng nettopp at å produsere goder og tjenester som i størst mulig grad er i samsvar med kundenes etterspørsel, altså allokeringseffektivitetsprinsippet, kan være et rasjonelt argument for å beholde små kommuner. Små kommuner er ofte mer homogene og dermed vil det kunne være lettere å produsere tjenester som samsvarer med brukernes etterspørsel i små kommuner. Jacobsen (2004) peker også på at små kommuner kan frykte å bli slukt av større kommuner ved en kommunesammenslåing. Dette er også belyst av flere i litteraturen om kommunesammenslåinger.

Dersom Langørgen mfl. (2002) sine sammenslåingsalternativer kan si noe om reelle sammenslåingsmuligheter, er konklusjonen at småkommuner yter motstand mot kommunesammenslåinger. Det vil riktig nok føre til små totale gevinster med hensyn til økt tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet, men vi vet samtidig at dette har svært lite eller ingenting med spesielle «småkommunefordeler» å gjøre. Det finnes data som viser at færre kommuner vil øke samlet tilfredshet i samfunnet noe (Monkerud & Sørensen 2010).

Dette hovedresultatet skyldes at kommunesammenslåinger har en negativ effekt som dreier seg om at selv om man tar hensyn til befolkningssammensetning og kommunale inntekter, kan større kommuner føre til noe mindre tilfredshet. Denne effekten viste seg imidlertid å være svært liten og ikke statistisk signifikant (Monkerud & Sørensen 2010).

Dette er viktig, fordi det kan tenkes at rent faglig motivert vil de kommunalt ansatte i sektorene jeg empirisk skal undersøke kunne ha ulikt syn på kommunesammenslåing ut ifra hvilken eller hvilke kommuner det er snakk om å bli slått sammen med, ettersom økonomien og størrelsene på nabokommunene varierer.

Imidlertid er det interessant at Jacobsen (2005) også fant en tendens til at positive holdninger til reformer som NPM, brukerinvolvering og kommunesammenslåinger øker med størrelsen på



kommuner. Jacobsen peker også på at når respondenter i større kommuner er noe mer positivt innstilt til kommunesammenslåinger, vil det være begrunnet i at kommunesammenslåinger vil være en asymmetrisk situasjon. Små kommuner kan føle at de blir absorbert i en større kommune, og at de blir et offer for «kommuneimperialisme».

Et valg om kommunesammenslåing eller ei kan for små kommuner innebære et valg mellom økonomisk avhengighet til staten eller politisk avhengighet til et kommunestyreflertall i et annet geografiske område enn der kommunen hadde sitt sentrum tidligere. Denne konstante usikkerheten kan tenkes å forklare noe om hvorfor mange små kommuner synes å være motstandere av kommunesammenslåinger (Johnsen 1999).

Det kan ut ifra «organisasjonsperspektivet» og ideen om «det ansvarlige byråkratiet» altså antas at de kommunalt ansatte veier ulike faglige og økonomiske fordeler og ulemper i forhold til i hvilken grad de forventer at kommunen de jobber i vil være tjent med en kommunesammenslåing. Det vil i tråd med denne ideen være et poeng at det kun er de faglige kvalifikasjonene ved funksjonærene som er av interesse. Tanken og hovedsynspunktet bak dette er at forvaltningsapparatet er et teknisk og nøytralt virkemiddel. Funksjonærenes personlige holdninger og synspunkter er uinteressante fordi det forventes at det er et skille mellom deres privatliv og deres forvaltningsroller, og at dermed ikke deres politiske oppfatninger, sosiale tilhørigheter eller andre egenskaper spiller noen rolle (Lægreid & Olsen 1978).

Imidlertid kan det hevdes at det ikke kan gjøres et skarpt skille mellom forvaltningsrolle og de offentlige ansattes privatliv og holdninger. En organisasjon består tross alt av mennesker. I tråd med ideen om det «representative byråkrati», vil det i et politisk system med klare egalitære normer bli sett på som viktig å ha en offentlig forvaltning som gjenspeiler befolkningen, og nettopp det kan ses på som et tegn på om man har skapt et åpent samfunn med muligheter for alle (Lægreid & Olsen 1978).

Også Jacobsen og Thorsvik (2010) påpeker at selv om hovedhensikten med organisasjonsstruktur er å påvirke atferd i en spesiell retning, må ikke dette forlede oss til å tro at det er perfekt samsvar mellom den formelle strukturen og det som faktisk skjer i en organisasjon. Det er flere grunner til at mennesker ikke opptrer i samsvar med den formelle strukturen, hevder de.

*«For det første er organisasjoner ikke maskiner. De består av mennesker, og er derfor sosiale systemer. Det faktum at organisasjoner består av mennesker med selvstendige meninger, følelser og overbevisninger, og av grupper med uformelle verdier og normer, kan skape uoverensstemmelse*

17

*mellom formelle forventninger og det som faktisk skjer. Ofte går sosiale strukturer på tvers av formelle strukturer, rett og slett fordi de ansatte vil det slik.» (Jacobsen & Thorsvik 2010:109 -110)*

## **2.2 Egeninteresseperspektiv**

Vi kan altså tenke oss at de kommunalt ansatte ikke skiller seg vesentlig fra befolkningen som sådan, og at ikke kun faglige og økonomiske argumenter blir vektlagt av de kommunalt ansatte. De kommunalt ansatte er også den gruppen som mest sannsynlig vil bli mest yrkesmessig og egeninteressemessig berørt av en kommunesammenslåing i første omgang. Dermed er det ikke utenkelig at nettopp årsaker knyttet til at de selv vil bli egeninteressemessig berørt som følge av en slik kommunesammenslåing, er årsaker til en skepsis hos denne gruppen.

Med typiske årsaker til motstand mot endring, som frykt for det ukjente, tap av egen identitet som følge av organisasjonsendringen, merarbeid ved en endringsprosess, tap av personlige goder og posisjon (Jacobsen 2012) som bakteppe, er det kanskje sannsynlig å tenke seg at disse årsakene til motstand mot endring også vil være fremtredende blant kommunalt ansatte i kommuner som er aktuelle for kommunesammenslåinger? En kommunesammenslåing vil for de kommunalt ansatte kunne fortone seg som en større organisasjonsendring. Dette kan antas siden en kommunesammenslåing vil være en type reform som kan anses å være en organisasjonsendring, hvis man ser på kommuner i Norge som organisasjoner inndelt i sektorer/avdelinger.

Jacobsen (2012) nevner frykt for det ukjente som en typisk årsak til motstand mot endring. I dette ligger det at når mennesker står overfor noe ukjent, vil det ofte bre seg en frykt rundt sin egen situasjon. Eksempelvis om man får beholde stillingen sin, om man selv vil mestre å henge med faglig etter endringen, frykt for ikke å strekke til osv. (Jacobsen 2012). Det kan også tenkes at de kommunalt ansatte i stor grad er opptatt av hvordan en kommunesammenslåing vil gagne dem selv. I tråd med Downs (1967) vil organisasjonsmedlemmene, som i mitt empiriske case er de kommunalt ansatte, være nyttemaksimerende. I tråd med denne ideen vil de kommunalt ansatte være nytteorienterte og velge de alternativene som gir mest nytte for dem selv. Organisasjonsmedlemmene vil derfor i stor grad være motivert av egeninteresse. En nyttemaksimerende ansatt vil sånn sett vurdere en endring ut ifra hva han/hun regner med å få ut av det selv (Downs 1967).

Ut ifra en teori om at administrasjonsansatte vil forsøke å få mest mulig personlige goder og være nyttemaksimerende (se Niskanen 1971, 1973), kan det antas at dette vil være en viktig faktor for de kommunalt ansatte ved en kommunesammenslåing.

## **Praktiske endringer og merarbeid**

En organisasjonsendring vil ofte bety at mennesker må endre arbeidsoppgaver og flytte kontorer til andre bygninger o.l. Arbeidsoppgaver og fysiske rom er noe ansatte ofte knytter følelser til. Identiteten er ofte knyttet til de oppgavene man utfører og det fysiske rommet og miljøet man befinner seg i. Jacobsen (2012) peker på at en slik frykt for å tape en del av ens egen identitet lett kan føre til at endringen møtes med motstand. Og likedan kan motstand mot endring også være rent praktisk begrunnet i at endring i seg selv krever en ekstra innsats av de ansatte, og at de ansatte gjerne må regne med en del dobbeltarbeid som følge av endringsprosessen. Dette kan bli sett på som en tung prosess, og kan ofte møtes med motstand (Jacobsen 2012).

Det kan altså tenkes at poenget med frykt for tap av makt, prestisje og personlige goder, kan være en grunn til at kommunalt ansatte vil forvente at en kommunesammenslåing ikke vil gagne dem personlig. I denne sammenhengen med kommunesammenslåing som case, kan det for de kommunalt ansatte bety en større endring på lik linje med en annen organisasjonsendring. Motstand mot endring kan være grunnet i forskjellige rasjonaliteter og følelser. Når det angår motstand mot endring på organisasjonsnivå, nevner altså Jacobsen (2012), som tidligere nevnt, at årsaker til oppslutning og motstand mot endring kan være årsaker som i denne sammenhengen kan tolkes å være knyttet til et «egeninteresseperspektiv», som frykt for det ukjente, tap/gevinst av personlige goder for de ansatte, tap av egen identitet, ekstraarbeid knyttet til endringsprosessen, tap av sosiale relasjoner, endrede maktforhold som kan være en trussel mot egen posisjon m.m. (Jacobsen 2012).

Disse årsakene til motstand kan tenkes å være fremtredende hos de kommunalt ansatte i Vennesla kommune. Det kan tenkes at slike endringskonsekvenser kan ramme de kommunalt ansatte ved en sammenslåingsprosess med en eller flere nabokommuner. Er det derfor kanskje plausibelt å snakke om at kommunalt ansatte *både* kan ha personlige og faglige preferanser i forhold til motstand og/eller oppslutning rundt kommunesammenslutninger?

## **Karrieremuligheter**

For de kommunalt ansatte vil det kanskje være større karrieremuligheter i større kommuner. Endel litteratur og tidligere empiri peker på det. Blant annet Jacobsen (2004) hevder at en kommunesammenslåing også kan bety økte karrieremuligheter for de kommunalt ansatte.

Ellers vil en endring ofte påvirke fordelingen av goder og onder i en organisasjon. En endring kan nettopp representere et tap av et gode for mange av organisasjonsmedlemmene. Det kan dreie seg om endringer som endrer den enkeltes muligheter for avansement i organisasjonen, at antall

lederstillinger minkes ved sammenslåinger av avdelinger, at man mister et fint kontor etc. (Jacobsen 2012).

Det er blitt pekt på at en eventuell kommunesammenslåing vil medføre en «stollek», ettersom flere stillinger i kommunene kan bli overflødige. Men, samtidig som mulighetene for «degradering» er til stede, gir kommunesammenslåing også en mulighet for de ansatte til å jobbe i en større organisasjon. Nettopp større organisasjoner gir muligheter for mer varierte karriereveier og bedre muligheter til å stige karrieremessig (Jacobsen 2004).

Det er interessant at teori peker på at offentlig ansatte kan la seg styre av nettopp faktorer som lønn (penger), makt, prestisje, et bekvemmelighetsaspekt knyttet til motstand mot økt arbeidsinnsats, og sikkerhet som innebærer lav sannsynlighet for at nettopp å bli berørt når det gjelder lønn, makt, prestisje og økt arbeidsmengde (Downs 1967). Disse nevnte faktorene nevnes av Downs (1967) som «rene» manifestasjoner av egeninteresse. Det er interessant å merke seg at Downs nevner makt og prestisje som to viktige faktorer i denne sammenhengen. Dette peker også i retning av at karrieremuligheter som følge av en kommunesammenslåing kan være avgjørende for de kommunalt ansatte når det gjelder hvilke forventninger de har til hvordan en slik sammenslåing vil slå ut for dem selv egeninteressemessig sett.

Imidlertid kan det tenkes, at de kommunalt ansatte ikke bare har et syn på kommunesammenslåing begrunnet ut ifra sin egen arbeidssituasjon, men snarere at de har et syn på dette begrunnet ut ifra et identitetsmessig perspektiv. Dette sett ut ifra hvordan de forventer at kommunen som sådan blir berørt av en slik sammenslåing. Kan det kanskje hevdes at nettopp kommunesammenslåing er en helt spesiell type organisasjonsendring som i stor grad berører innbyggerne og de kommunalt ansatte når det gjelder spørsmål om identitet og stedstilknytning?

Det kan i tråd med funn av Almås og Frisvoll (2004) hvor det pekes på at *identitet* er en viktig faktor ved spørsmålet om kommunesammenslåing eller ei, tenkes at de kommunalt ansatte i ulike sektorer i Vennesla kommune også har forskjellige preferanser til hvilke kommuner de gjerne personlig vil at Vennesla skal slå seg sammen med, uavhengig av organisasjonsmessige eller egeninteressemessige begrunnelser. Imidlertid kan det tenkes at nettopp denne holdningen kan være på tross av deres faglige og yrkesmessige logikk og rent rasjonelle oppfatninger når det gjelder dette temaet. Kan det som en følge av dette tenkes å være et skille mellom de kommunalt ansatte som er fra kommunen og/eller bor der, og de som ikke gjør det?

Til tross for at kommunalt ansatte kan se på kommunesammenslåing som både faglig og økonomisk

forsvarlig, og til tross for at de i liten grad selv frykter å bli berørt av rasjonaliseringer i kjølvannet av en slik kommunesammenslåing, kan det tenkes at identitetsmessig tilknytning er et vel så viktig perspektiv i denne sammenhengen. Det er altså ikke sikkert at hverken et organisasjonsfaglig argument eller argumenter basert på egeninteresse, er de faktorene og argumentene som er viktigst i denne sammenhengen.

Snarere kan lokal tilhørighet og de kommunalt ansattes identitet også være viktige faktorer som former de kommunalt ansattes syn på kommunesammenslåing. Det er i denne sammenhengen interessant å merke seg at i tråd med ideen om det representative byråkrati hvor organisasjonsmedlemmene, eller snarere menneskene, står i fokus, vektlegges tjenestemennenes sosiale bakgrunn og samfunnstilknytning som forklaring for deres tenkemåte og beslutningsatferd (Lægneid & Olsen 1978).

I tråd med dette synet er deres plassering i en administrativ og politisk organisasjonsstruktur ikke det som vektlegges. Snarere er det slik at dette perspektivet representerer mennesker uten politisk og administrativ organisasjon (Lægneid & Olsen 1978). Videre kan det i tråd med dette perspektivet antas at det altså er trekk ved organisasjonsmedlemmene som er viktige og som skaper holdninger i en organisasjon.

## **2.3 Identitetsperspektiv**

I forbindelse med den teoretiske drøftingen om kommunesammenslåinger har det til nå i stor grad blitt vektlagt sider av mer «rasjonell art», som økonomiske fordeler eller ulemper, stordriftsfordeler, kvalitet og effektivitet på kommunale tjenester og allokeringseffektivitet, ressursavhengighetsperspektivet, karrieremuligheter for kommunalt ansatte ved en kommunesammenslåing osv. Dette er kanskje ikke overraskende, og også Jacobsen (2002) påpeker at hovedtyngden av argumenter som har vært for større kommuner har vært av økonomisk art. Disse har gjerne vært fokusert rundt stordriftsfordeler med større kommuner, ressursbruk rundt administrativ virksomhet, eller økonomiske ulemper knyttet til økte reiseavstander.

Men hva med argumenter av mer «irrasjonell art» som identitet og tilhørighet til sin kommune som begrunnelse for motstand mot kommunesammenslåing? Kan dette være et argument mot kommunesammenslåing hos de kommunalt ansatte, til tross for at dette finnes gode «rasjonelle argumenter» som taler for kommunesammenslåing?

Som nevnt er kommunesammenslåing en stor organisasjonsendring som kan antas også å berøre organisasjonsmedlemmenes identitet og tilknytning til det geografiske stedet kommunen er. Det er i

denne sammenhengen interessant at Almås & Frisvoll (2004) påpeker at kommunale identiteter kan spille viktige roller i kommunesammenslåingsprosesser.

Kvåle & Wæraas (2006) peker på at organisasjon som begrep kan ses på som en viktig institusjon, som et sosialt handlingsmønster som blir holdt oppe av visse sosiale normer. Det pekes på at organisasjoner ofte blir sett på som individer, og organisasjoner blir ofte oppfattet som aktører med det rasjonelle individet som modell. I tråd med dette blir organisasjoner sett på som en større versjon av individet. Videre gjøres det et poeng ut av at en organisasjons identitet kan knyttes til organisasjonens kjernevirksomhet, og over tid vokser det frem sterke institusjonsverdier som er med på å prege hvordan de ansatte tenker om seg selv som organisasjon. Disse verdiene setter sitt preg på rutiner, arbeidsmetoder og strukturer, og de gir organisasjonsmedlemmene en følelse av tilhørighet og mening (Kvåle & Wæraas 2006).

Det å være en institusjon vil kunne hevdes å være noe mer enn kun å være en instrumentell organisasjon. Å være en institusjon innebærer at organisasjonen har en egenverdi og karakter som gir svar på spørsmål som hvem vi er, hva vi skal være, hvem vi skal identifisere oss med og hvor røttene våre er, hevdes det. Ut ifra dette perspektivet kan ikke en institusjon bli byttet ut på samme måte som et teknisk instrument. Organisasjonen blir til gjengjeld kjennetegnet ved noen viktige og unike egenskaper som de ansatte vil forsvare. En konsekvens av en slik institusjonalisering kan sies å være at organisasjonen utvikler en unik type identitet (Kvåle & Wæraas 2006).

Det er kanskje heller ikke utenkelig at mange av de kommunalt ansatte vil ha samme holdning som befolkningen generelt i kommunen de bor i? Argumentene for og imot kommunesammenslåing blant de kommunalt ansatte, vil muligens samsvare godt med holdningene og argumentasjonene til befolkningen generelt, uavhengig om det dreier seg om en positiv eller en negativ holdning til kommunesammenslåing? De kommunalt ansatte, eller organisasjonsmedlemmene som de kan kalles i denne sammenhengen, er tross alt også ofte forankret i lokalsamfunnene de jobber i (Jacobsen 2012), og dermed er det kanskje ikke utenkelig at de generelle argumentene for eller imot kommunesammenslåinger også gjelder denne gruppen?

Noen av Jacobsens (2012) punkter vedrørende typiske årsaker bak oppslutning og motstand mot endring dreier seg om at de ansatte og organisasjonene er aktører i omgivelsene. Organisasjonene er ofte tungt forankret i lokalsamfunnet, og dette vil vanskeliggjøre organisatoriske endringer som får konsekvenser for dette lokalsamfunnet. Et poeng vedrørende dette er altså at slike endringer kan oppfattes av befolkningen som at man mister noe lokalt som er med på å definere lokalsamfunnet. (Jacobsen 2012).

Når det gjelder argumentasjon *mot* kommunesammenslåinger er dette ofte argumentasjon som går på at store kommuner ofte vil medføre mindre nærhet til de som styrer, og at det politiske engasjementet vil svekkes. Det pekes også på at store kommuner vil være mer heterogene, og at man dermed vil miste noe av den tilhørigheten og identitet som ofte vokser fram i mindre kommuner (Jacobsen 2009).

### **Kommunale identiteter**

De kommunale identitetene kan altså spille ulike roller i en sammenslåingsprosess. De tre prosessene som Almås og Frisvoll (2004) studerte, skilte seg klart fra hverandre. I den ene studieenheten var faktisk identitet én av flere årsaker til at tanken om kommunesammenslåing kom opp i det hele tatt. I den andre studieenheten var det imidlertid mangelen på en tilhørighetsfølelse som strakk seg utenfor egen kommune som var årsak til at man ønsket å slå sammen.

I deres forskningsarbeid fokuserte de på tre studieområder, hvor det ene tilfellet var Re kommune i Vestfold som har vært gjennom en vellykket sammenslåingsprosess, Tjeldsund og Skånland i henholdsvis Nordland og Troms hvor sammenslåingsprosessen havarte, og Ørsta og Volda i Møre og Romsdal som har vært i søkelyset for kommunesammenslåinger ved flere anledninger (Almås & Frisvoll 2004).

Bakgrunnene for ønskene om å slå seg sammen var ulike. Følgelig har de to prosessene som har blitt gjennomført, fått ulike resultater. I tilfellet med Re var det framvekst av felles identitet som var en av årsakene til at de to gamle kommunene Ramnes og Våle ønsket å slå seg sammen gjennom en felles frykt for at man skulle miste den identitetsmessige tilknytningen til landbruket som de to kommunene delte, dersom man unnlot å slå seg sammen. Risikoen var dermed stor for å bli lagt under nærmeste by (Almås og Frisvoll 2004).

Identitet spilte også en vesentlig rolle i kommunesammenslåingsprosessene med Tjeldsund og Skånland, men i dette tilfellet skrev ønsket om å slå seg sammen fra frustrasjonen over problemer ved det interkommunale samarbeidet kommunene var involvert i.

I Ørsta og Volda har sammenslåingsspørsmålet vært et vanskelig tema og sterke identitetsmessige forestillinger i de to kommunene står mot hverandre. Dette har vært med på å prege det interkommunale samarbeidet kommunene i mellom, og det kan forventes at dette også vil prege en eventuell sammenslåingsprosess framover, hevdes det (Almås og Frisvoll 2004).

### **Identitetsfølelse som viktig faktor**

Mens de kommunale lederne først og fremst har rasjonelle argumenter som økonomiske og organisatoriske stordriftsfordeler med kommunesammenslåinger (som vil frigjøre midler til bl.a. de

23

kommunale tjenestene), har motstanderne derimot argumentert ut fra følelser. En oppfatning blant det Frisvoll og Almås (2004) kaller «eliten» (politikere og administrasjonsansatte) er at motstanderne kan overvinnes bare man når frem til dem med den rasjonelle argumentasjonen. Altså at utfallet av sammenslåingsprosessen avhenger av informasjonsstrategien. Det blir likevel pekt på at ikke bare kan innbyggernes følelser være reelle, men de kan også være rasjonelle. Tanken om at «vi vet hva vi har, ikke hva vi får» er fremtredende. Særlig gjelder dette små kommuner, hvor kommunenes tjenesteapparat kan være det eneste innbyggerne føler er ”deres” etter mange tiår med sentralisering. Innbyggernes frykt for å miste lokale tjenester fremstilles også som den viktigste grunnen til at innbyggerne sier nei til en sammenslåing (Almås & Frisvoll 2004).

Det synes å være et gap mellom kommunenes «eliter» og «folk flest», der kommunenes «eliter» ofte argumenterer for sammenslåingen ut fra rasjonelle argumenter som effektivisering av administrasjonene, mer penger til kommunale tjenester etc., mens «folk flest», ikke er så opptatt av disse sidene ved sammenslåingen. Folk flest synes ofte mer opptatt av om tjenestene på deres hjemsted får leve videre etter sammenslåingen, og denne spenning fant også Klausen (2004) i sin studie av lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåinger. Almås og Frisvoll peker på at på overflaten kan det altså virke som at folk flest er redde for å miste tjenestetilbudet sitt, men at dette er en redsel som stikker dypere enn at man ikke ønsker å kjøre to mil lengre for å oppsøke de kommunale tjenestene (Almås & Frisvoll 2004).

Imidlertid kan følelser og frykt mot kommunesammenslåing også være rasjonelle og reelle, begrunnet i at «vi vet hva vi har, men ikke hva vi får». Følelse av tilhørighet handler også om noe ut over politikk og administrasjon. Kanskje kan vi snakke om en redsel for å miste en del av seg selv? Det blir ofte pekt på og fremstilt som at innbyggernes frykt for å miste lokale tjenester er den viktigste grunnen til at innbyggerne sier nei til en sammenslåing. Det er interessant at studien til Almås og Frisvoll (2004) peker på og sannsynliggjør at årsaken for en slik redsel antagelig stikker dypere enn eksempelvis frykt for en enkelt skolenedleggelse etc. Kommunale institusjoner som skole, barnehage, sykehjem, betyr mye for hvem folk oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med.

Kommunen er altså å regne som en viktig institusjon. Det er interessant i denne sammenhengen at en konsekvens av en slik institusjonalisering som tidligere nevnt, er at organisasjoner utvikler en institusjonell treghet som det må tas hensyn til ved omorganiseringer. Dette fordi reformer ofte kan utfordre organisasjonsidentiteten. Dette kan forklare hvorfor mange reformer møter motstand og er tidkrevende (Kvåle & Wæraas 2006).



## 2.4 Er perspektivene knyttet sammen?

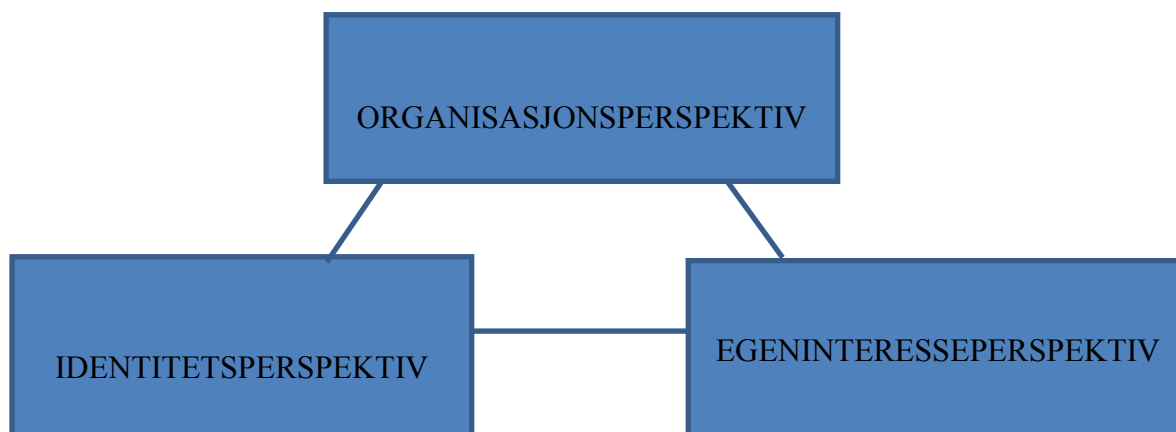
Jeg har nå ut ifra tidligere teori forsøkt å belyse tre hovedperspektiver på forventninger og holdninger til kommunesammenslåing blant de kommunalt ansatte.

Mens «organisasjonsperspektivet» bygger på det ansvarlige byråkratiet som legger til grunn at de kommunalt ansatte er styrt av sin stilling og profesjon, og at kommunalt ansatte først og fremst vil se med «rasjonelle briller» på hva kommunen og sin sektor er faglig og økonomisk tjent med, bygger «egeninteresseperspektivet» på at i tråd med ideen om det «representative byråkratiet» vil trekk ved organisasjonsmedlemmene som deres private holdninger og meninger også spille en rolle. Dermed kan det tenkes at frykt for merarbeid, praktiske endringer og tanker om videre karrieremuligheter prege forventningene til de kommunalt ansatte i forhold til dette.

Likedan er altså de kommunalt ansatte ofte sterkt identitetsmessig knyttet til organisasjonen sin. En kommune kan i denne sammenhengen kanskje ses på som en ekstra sterk institusjon, og i tråd med «identitetsperspektivet» kan det tenkes at identitetsmessig forankring til kommunen vil spille en rolle når det gjelder forventninger til en kommunesammenslåing.

Et spørsmål er hvor gjensidig disse perspektivene er knyttet sammen. Vil eksempelvis det å se sin egen sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing korrelere med å se seg selv egeninteressemessig tjent med en slik sammenslåing? Eller vil det å se kommunen sin identitetsmessig berørt av en slik sammenslåing korrelere negativt med organisasjonsperspektivet og egeninteresseperspektivet? Og kan det tenkes at de kommunalt ansatte som er urolige for hvordan en slik sammenslåing vil berøre identiteten til kommunen også vil være pessimister når det gjelder hvor faglig og økonomisk tjent deres sektor og kommunen generelt vil være, samt hvor personlig tjent de selv vil være med en slik kommunesammenslåing?

**Figur 1: Tenkt sammenheng mellom perspektivene**



En modell som figur 1 overfor, illustrerer at de ulike perspektivene er knyttet opp mot hverandre og vil ha innvirkning på hverandre. Dette kan tenkes å være tilfelle, da det kan tenkes at å være optimist i forhold til hva en kommunesammenslåing vil bety faglig og økonomisk for ens egen sektor og Vennesla generelt, også kan bety at respondentene også forventer nye yrkeskarrieremuligheter som følge av en sammenslåing.

Eller, som en annen mulighet, kan det tenkes at hvis man som kommunalt ansatt har en pessimistisk forventning om at kommunesammenslåing vil berøre stedet identitetsmessig, vil man også være pessimist i forhold til forventninger til hvor mye en sammenslåing vil bety for ens egen sektor og Vennesla generelt når det gjelder faglig forbedring. Likedan kan det tenkes at en slik pessimistisk forventning om at stedet vil bli identitetsmessig berørt, også gir seg utslag i en pessimistisk forventning om selv å bli berørt egeninteressemessig.

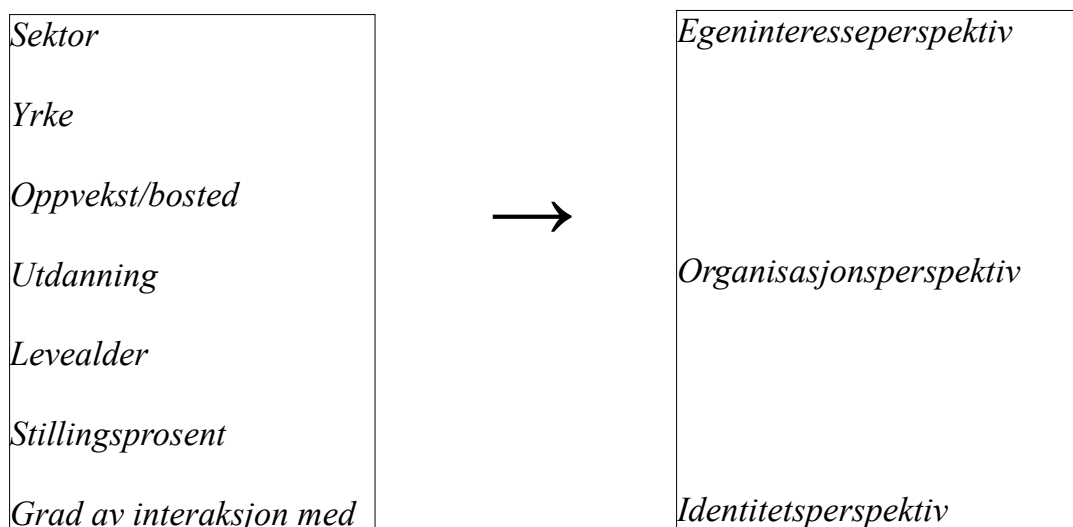
### **3.0 Hva kan forklare variasjon?**

Jeg har nå gjort rede for det generelle teoretiske bakteppet som legger grunnlaget for at jeg har valgt å dele inn teorien i tre perspektiver eller hovedgrupper av argumentasjon knyttet til hva som teoretisk kan forventes å prege de kommunalt ansattes forventninger til kommunesammenslåing. Jeg vil nå se på hvilke faktorer teori peker på som forklaringer på at ansatte i ulike kommunale sektorer og ulike grupper av kommunalt ansatte kan vektlegge disse perspektivene og argumentene ulikt og i ulik grad. I neste kapittel velger jeg å se dette i lys av denne teorien.

Variabler eller årsaker som kan tenkes å forklare ulike syn på disse spørsmålene, kan være grunnet i årsaker som stilling, sektortilknytning, alder, bosted, oppvekst, utdanning, interaksjon med tilsvarende sektor i nabokommunen (interkommunalt samarbeid) etc. Hvilken stilling man innehar, i hvilken sektor man jobber i, hvilken alder man har, om man er oppvokst i kommunen og om man selv bor der eller ei, om man har høy eller lav utdanning, og om man har jevnlig interaksjon med tilsvarende sektor i nabokommunene, vil være faktorer som kan påvirke hvilke forventninger man som kommunalt ansatt har til en kommunesammenslåing. Dette gjelder hvordan organisasjonsendringen vil gagne sin sektor (faglig sett), hvordan det vil gagne dem selv (egeninteressemessig) og hvordan det vil påvirke stedet identitetsmessig og posisjonelt (identitetsmessig).

En forenklet kausal modell kan derfor se slik ut:

**Figur 2: Forenklet kausalmodell**



Som det kommer frem her, vil ulike variabler påvirke hva slags syn og forventning man som kommunalt ansatt har til i hvilken grad en kommunesammenslåing vil bety noe når det gjelder egeninteresse (som yrkeskarrieremuligheter, merarbeid og praktiske endringer knyttet til en kommunesammenslåing), hvor faglig tjent deres sektor vil være med en slik sammenslåing, og hvordan det forventes at en sammenslåing vil prege stedet man jobber i identitetsmessig.

### 3.1 Den instrumentelle modellen

Disse ulike årsakene og argumentene for og imot organisasjonsendring og kommunesammenslåing spesifikt, kan altså tenkes å ledes ut ifra flere spesifikke variabler som sektor, bosted, alder og utdanning etc. I denne sammenhengen er det interessant at Egeberg (1994) hevder at i tråd med Scott (1987) kan det gjøres et skille mellom et rasjonelt- og et naturlig systemperspektiv som begge er påvirket av faktorer i miljøet. I det rasjonelle perspektivet er offisielle mål, formell struktur, og til en viss grad profesjonstilhørighet, sentrale forklaringsvariabler. I det naturlige perspektivet er uformell normativ struktur eller organisasjonskultur fremhevet. Dette sistnevnte perspektivet omfavner også mange individuelle trekk ved organisasjonsmedlemmene selv (Egeberg 1994).

I «Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?» (Egeberg 1989), påpekes det at når det offentlige handler, er det individer som handler på vegne av offentlige organisasjoner. Individuell beslutningsatferd er sånn sett det som må søkes styrt. I Egebergs instrumentelle modell gjøres et skille mellom 1. *formell organisasjonsstruktur*, 2. *fysisk struktur* og 3. *organisasjonsdemografi* når det gjelder forklaringsvariabler i forhold til faktisk beslutningsatferd.

Når det gjelder *formell organisasjonsstruktur* vil dette gjelde faktorer som spesialiseringsgrad, spesialiseringsprinsipp, koordinasjonsform, fleksibilitet, åpenhet og tvetydighet i organisasjonen. Når det gjelder *fysisk struktur* er dette fysisk størrelse og vil innebære faktorer som arrangement, størrelse, fleksibilitet, estetiske trekk ved bygninger etc. Videre vil *organisasjonsdemografi* innebære faktorer som tjenestetid, utdanning, ekstern yrkesbakgrunn og organisasjonstilknytning, kjønn, alder og sosial bakgrunn blant organisasjonsmedlemmene. Disse forklaringsvariablene vil igjen kunne påvirke faktisk beslutningsatferd som deltakelse, definerings og valg (Egeberg 1989).

Helt enkelt kan det beskrives som at den *formelle normative organisasjonsstrukturen* påvirker atferden ved å angi hvordan individene skal handle (som eksempelvis gjennom stillingsinstrukser, plassering i organisasjonskart, regler, mandat m.m.), og *organisatoriske demografi* kan styre organisasjonsatferden, gjennom hvordan man eksempelvis velger å rekruttere, fra hvilken formell/praktisk bakgrunn, sosial tilhørighet osv. (Egeberg 1989).

Med tanke på organisatorisk demografi vil planmessig inntak og uttak av personell, på bakgrunn av utdanning, sosial og geografisk bakgrunn, alder og utdanning og andre trekk ved individene, dermed bli en essensiell uavhengig variabel for beslutningsatferden (Egeberg 1989). Logikken her er altså at når organisasjoner handler, gjøres dette av individer som handler på organisasjonenes vegne. Dersom man ønsker å påvirke beslutningers innhold på en systematisk måte, vil det være individuell beslutningsadferd som må søkes styrt.

Ifølge Egeberg (1989) er et av kriteriene for å velge ut variablene til en instrumentell modell, at de i teorien er relevante som årsaksfaktorer, og at de er potensielt manipulerbare. Det er i denne sammenhengen interessant at Jacobsen og Thorsvik (2010) som tidligere nevnt påpeker at selv om hovedhensikten med organisasjonsstruktur er å påvirke atferd i en spesiell retning, må ikke dette forlede oss til å tro at det er perfekt samsvar mellom den formelle strukturen og det som faktisk skjer i en organisasjon.

Også Christensen (1989) peker på at mulige årsaker til variasjon til innovasjonsatferd i organisasjoner kan være andre årsaker enn formell struktur, som nettopp organisasjonsdemografi, fysisk struktur, organisasjonskultur osv. Christensen gjør med det et skille mellom *strukturelle* og *demografiske* variabler som forklaringsvariabler til innovasjon, der strukturelle variabler vil innebære variabler som stillingsnivå, avdelingstilknytning og hovedfunksjon når det gjelder arbeidsoppgaver. Demografiske variabler vil innebære utdanningsnivå og utdanningstype, kjønn, tjenestetid og alder på organisasjonsmedlemmene (Christensen 1989).

På grunnlag av den instrumentelle modellen og inndeling av variabler som kan ha forklaringskraft i kategorier som formell organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og variabler som omhandler fysisk struktur, vil jeg nå gjøre et forsøk på å kategorisere den tidligere belyste teorien ut ifra variabler som omhandler formell organisasjonsstruktur og variabler som omhandler organisasjonsdemografi- altså trekk ved organisasjonsmedlemmene. Jeg vil i denne sammenhengen også komme med hypoteser.

I en slik kategorisering ut ifra forklaringsvariabler som er knyttet til 1) formell organisasjonsstruktur og 2) variabler som er knyttet til organisasjonsmessig demografi, vil disse to hovedgrupperingene når det gjelder variabler (formell struktur og organisasjonsdemografi) tenkes å kunne være forklaringsvariabler innenfor samme argumenter og perspektiver jeg tidligere har belyst. Eksempelvis kan det tenkes at når det gjelder motstand eller oppslutning til en endring vil

både formell struktur (hvor man er plassert i organisasjonskartet) og demografiske årsaker (eksempelvis organisasjonsmedlemmenes egen alder og utdanning) være forklaringsvariabler til forventninger knyttet til egeninteresse, som eksempelvis karrieremuligheter som følge av en kommunesammenslåing. På samme måte som stilling og plassering i organisasjonen kan forklare eksempelvis forventninger til karrieremuligheter som følge av en kommunesammenslåing, kan det tenkes at både organisasjonsmedlemmenes alder, utdanning og posisjon kan være avgjørende for i hvilken grad de forventer nye og spennende karrieremuligheter etter en kommunesammenslåing.

Organisasjonell demografi refererer altså til attributter som organisasjonsmedlemmene selv har tatt med seg inn eller ut i en organisasjon. Herunder eksempelvis deres profesjonelle bakgrunn, tidligere arbeidserfaringer, organisasjonell tilhørighet utenfor organisasjonen, fartstid i organisasjonen, kjønn, alder og sosial bakgrunn. Man kan anta at spesielle verdier på slike variabler nettopp gjør noen typer beslutningsatferd mer sannsynlig. Ideen er at en viss type institusjonelle ordninger (organisasjonelle, demografiske og fysiske) har visse atferdsmessige konsekvenser (Egeberg 1994). Derimot vil formell organisasjonsstruktur påvirke atferden ved å angi hvorledes individene skal handle, som eksempelvis gjennom stillingsinstrukser, plassering i organisasjonskart, regler osv. (Egeberg 1989).

## **4.0 Kommunen som kompleks organisasjon- store variasjoner**

Jeg vil nå se på forklaringsvariabler knyttet til først *formell organisasjonsstruktur* og så *organisasjonsdemografi* som forklaring til variasjon i forhold til hver av disse avhengige variablene. Underveis vil det også bli presentert hypoteser som er grunnlag for empirisk undersøkelse.

Når det gjelder den formelle organisasjonsstrukturen, vil den i dette tilfellet innebære variabler som sektor, stilling og grad av interaksjon med tilsvarende sektor(er) i nabokommunen(e). Jeg vil i det følgende belyse hvordan organisasjonsstruktur kan være forklaringsvariabler på hvordan ulike kommunalt ansatte forventer at en kommunesammenslåing vil påvirke deres egen sektor faglig sett.

Det er viktig å merke seg at Egeberg (1989) påpeker at den instrumentelle modellen har som forutsetning at menneskene er begrenset rasjonelle. Derfor er det kun mulig å overskue et begrenset antall alternativer og konsekvenser for organisasjonsmedlemmene. Organisasjonsmedlemmenes plasseringer i formelle og fysiske organisasjonsstrukturer, profesjoner og demografiske strukturer vil medføre en relativt systematisk utvelgelse når det gjelder problemopptatthet, løsningsforslag og konsekvensfokuseringer blant de ulike organisasjonsmedlemmene. Videre påpekes det at beslutningstakere først vil konsentrere seg om forhold som rollen i organisasjonen forplikter dem å være oppmerksomme på (Egeberg 1989).

Et poeng er at ulike mennesker og grupper av mennesker konstruerer sin egen virkelighet fordi de har forskjellige utgangspunkt. Et eksempel er at en leder ofte vil ha en helt annen oppfatning av virkeligheten enn en som arbeider «på gulvet» (Jacobsen 2012). Derfor kan det altså tenkes at en som arbeider i kommuneadministrasjonen i Vennesla kommune vil ha et annet utgangspunkt og se virkeligheten og aspekter ved kommunesammenslåing med Kristiansand annerledes enn eksempelvis en sykepleier.

Dette poenget underbygges også av Lægreid & Olsen (1978) som påpeker at klassisk administrasjonsteori forutsetter at funksjonærenes tenkemåte og handlemåte nettopp kan kontrolleres gjennom endring av organisasjonsfaktorer. Jeg vil derfor nå innta en antakelse om at de kommunalt ansatte er styrt av sin strukturelle rolle i organisasjonen/kommunen.

### **4.1 Strukturelle forklaringer på variasjon**

#### **4.1.1 Sektortilknytning og stilling**

Det er politikere og administratorer som må drive frem kommunesammenslåinger og være drivkrefter i praksis. Det vil være denne gruppen som må ta de første konkrete initiativene og gjennomføre forhandlinger knyttet til kommunesammenslåinger. Som det pekes på, vil folket

generelt komme mye senere inn gjennom eksempelvis en folkeavstemning, eller ved å stemme inn «sammenslåingsmotstandere» eller tilhengere ved valg i kommunen (Jacobsen 2004).

Dermed kan det tenkes at kommuneadministrasjonsansatte vil være påvirket av politisk press, og se på kommunesammenslåing med mer «rasjonelle briller» enn befolkningen som sådan. Det er heller ikke utenkelig at det er en forskjell mellom administrasjonsansatte ut ifra hvilken stilling og posisjon de innehar. En rådmann vil kanskje ha større oversikt og føle det politiske presset rundt kommunesammenslåing sterkere enn en administrasjonsansatt i en lavere stilling? Almås og Frisvoll (2004) fant for eksempel i sin studie funn som faktisk peker på at byråkrater vil være mer positivt innstilte til en reform som kommunesammenslåing enn befolkningen i kommunen ellers.

I denne sammenhengen er det interessant at i Jacobsens (2005) undersøkelse ble spørreundersøkelse/spørsmålskjema sendt til alle valgte politikere (799) og tre nivåer av administratorer (465) i 30 kommuner i Aust- og Vest-Agder. 540 politikere (68 prosent) og 314 administratorer (67 prosent) responderte. Det var altså tre administrative nivåer som ble valgt, og dette var rådmenn og deres stab, etatssjefer og områdeledere.

I sin analyse av resultatene av denne spørreundersøkelsen kommer Jacobsen (2005) frem til at det ikke er noen forskjeller mellom politikere og byråkrater i forhold til New Public Management-reformer og bruk av brukerinvolvering. Imidlertid er politikere mer negativt innstilt til *kommunesammenslåinger* enn byråkrater, samtidig som det motsatte er tilfelle når det gjelder deres syn på politiske reformer.

Jacobsen (2005) finner ingen tendens til at ulik posisjon i det kommunale byråkratiet, enten det er snakk om administrasjonsansatte i lavere stilling eller rådmenn, har noe markant effekt på hva slags holdning man har til ulike typer reformer. Imidlertid peker Jacobsen på at administratorer plasserer seg svakt positivt til hver type reform, og dette indikerer at kommuneadministrasjonsansatte ikke generelt er skeptiske til reformer. Ansatte i kommuneadministrasjonen er signifikant mer positivt innstilt til reformer enn de mest reformnegative politiske partiene, og er samtidig signifikant mindre positive til reformer enn de mest reformpositive politiske partiene. Administrasjonen holder et syn midt imellom to politiske motpoler og opprettholder sånn sett tradisjonen for et «nøytralt byråkrati». Det pekes på at vi muligens kan se konturene av en generasjonsforskjell, ettersom eldre respondenter viser seg å være mer skeptiske til reformer som NPM og politiske reformer, men samtidig mer positivt innstilt til økt brukerinvolvering og færre kommuner (Jacobsen 2005).

Likevel kan det også tenkes at denne gruppen ser på små eller mindre kommuner som enklere å drifte, også som følge av allokeringseffektivitet, og at de dermed kan være negativt innstilt til



kommunesammenslåing grunnet rent faglig og økonomisk argumentasjon? Eller motsatt, at byråkratene og andre kommunalt ansatte i sentralt plasserte lederstillinger vil se de økonomiske og fordelene en slik kommunesammenslåing vil kunne gi?

Det er interessant i denne sammenhengen, at Almås og Frisvoll (2004) peker på at et politisk ønske om kommunesammenslåinger fra Kommunal- og Regionaldepartementet kan være med på å øke presset på rådmenn og ordførere og farge deres syn på kommunesammenslåing. Sammen med et klart økonomisk press på kommuneøkonomien, er det sannsynlig at den kommunale ledelsen føler dette presset sterkere enn resten av befolkningen i kommunen, ettersom de jobber med å lage et tjenestetilbud gjennom de kommunale budsjettene (Almås & Frisvoll 2004).

Et interessant funn er derfor at ønsket om kommunesammenslåinger synes sterkest hos rådmennene. Dette funnet fant Almås og Frisvoll (2004) i stor grad i sin studie av de tre tilfellene de studerte rundt kommunesammenslåing. Selv om dette ikke er et landsdekkende empirisk funn, kan det kanskje være en interessant tendens å merke seg. Vi må da ta for gitt at de kommunene det her var snakk om er sammenlignbare med mange andre kommuner i landet, eksempelvis Vennesla kommune. Uansett kan det hevdes at kommunesammenslåing er mer enn sammensmeltinger av kommuneadministrasjoner. Ønsket om å få til kommunesammenslåinger ligger gjerne hos den politiske og administrative eliten (ordfører og rådmenn). Dette skjer dels fordi denne gruppen («eliten») vurderer sammenslåinger å være ”den rasjonelle løsningen” sett i forhold til administrativ og tjenestemessig effektivisering (Almås & Frisvoll 2004).

Også Jacobsen (2005) har en antakelse om at det vil være hierarkiske forskjeller i holdninger til reform blant byråkrater (administrasjonsansatte), og at byråkrater på toppnivå vil ha en nær interaksjon med politikere, og at deres holdninger til reform i større grad vil samstemme.

Dette leder frem til min første hypotese:

*HYPOTESE 1: Administrasjonsansatte vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha positive forventninger til at kommunen vil komme bedre økonomisk og faglig ut som følge av en kommunesammenslåing*

Likedan er det interessant med poenget om bedre allokeringseffektivitet i mindre kommuner. Det kan tenkes at barnevernet er en sektor som ser dette poenget tydelig. Det er selvsagt vanskelig å vite i forkant hvordan barnevernstjenesten i Vennesla kommune vil organisere seg ved en eventuell kommunesammenslåing med Kristiansand kommune. Men hvis konsekvensen er en sentralisering

slik at kontoret i Vennesla blir flyttet til Kristiansand, kan det kanskje tenkes at nettopp nærhet til sine brukere og sitt nærmiljø er et poeng for barnevernstjenesten? Samtidig som det også kan tenkes det motsatte; at barnevernstjenesten ser seg tjent med å holde en viss avstand til nærmiljøet de jobber i og med.

### **Tjenesteytende nivå**

Vabo m.fl. (2014) peker på at barnevernstjenesten kan ha noen fordeler i små kommuner som store kommuner ikke har. Dette gjelder blant annet at nærhet til brukere kan gjøre det lettere å oppdage barn som trenger hjelp, og det kan være lettere å identifisere ressurser i lokalmiljøet som kan bidra positivt for utsatte barn og familier. Det pekes på at det kan være lettere å samordne kommunale tjenester internt i små kommuner. Imidlertid har de minste norske kommunene mellom en halv og én stilling i barnevernet, noe som gjør barneverntjenesten potensielt sårbar for forhold som sykdom, vakanser og personlige faktorer hos ansatte (Vabo m.fl. 2014).

Undersøkelser fra barnevernsfeltet viser også at små kommuner har for få ressurser i barnevernet. «Vabo-utvalget» (2014) peker i sin første delrapport på at undersøkelser viser at mange barnevernsarbeidere i de minste kommunene opplever det som en stor belastning å være alene om vanskelige saker. De ønsker seg et større fagmiljø å støtte seg på. Videre viser Vabo m.fl. (2014) til en undersøkelse fra 2012 hvor signalene fra småkommunene var at de for å kunne gi et godt barneverntilbud i fremtiden, behøver kompetanse på fagutvikling overfor egne medarbeidere, bedre kompetanse på kartlegging og utredning, samt bedre tilgang på psykologfaglig kompetanse (Vabo m.fl. 2014).

*«Det framheves at behovet for utrednings- og psykologfaglig kompetanse langt på vei kan dekkes gjennom ekstern veiledning. I undersøkelsen framgår det at 52 prosent av de småkommunene som deltok i spørreundersøkelsen, deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet og at 11 prosent har konkrete planer om å inngå et slikt samarbeid. De tre viktigste årsakene til at kommunene deltar eller planlegger å delta i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet er faglig miljø, kompetanse (fagkompetanse/bredere kompetanse) og rekruttering.» (Vabo m.fl. 2014)*

Imidlertid pekes det på at det per juli 2012 var om lag 100 kommuner med færre enn fem ansatte i barnevernet som ikke hadde interkommunalt barnevernsamarbeid. Det er også store forskjeller mellom kommunene, men samlet sett er andelen fristbrudd på meldinger og undersøkelser høyere i disse kommunene enn i landet for øvrig, og andelen barn som er plassert utenfor hjemmet er noe lavere i disse kommunene enn ellers i landet. Når det gjelder hjelpetiltak, så er det også forskjeller

mellom små og store kommuner når det gjelder dette. Flere kommuner gir uttrykk for at de ikke har de hjelpetiltakene de har behov for (Vabo m.fl. 2014).

Det er med andre ord endel tidligere teori og empiri som peker i retning av at barnevernstjenesten faglig sett vil være tjent med kommunesammenslåinger, og at en stor grad av allerede interkommunale samarbeid på dette feltet vil gjøre en samlokalisering av barnevernstjenestens kontorer i to nabokommuner mer knirkefritt. Imidlertid pekes det også på at proriteringseffektiviteten vil være bedre i små kommuner, og at barnevernstjenesten lettere vil se brukernes behov og løsninger i mindre kommuner. Men sett ut ifra Vabo-utvalgets rapport, pekes det på at barnevernstjenesten generelt vil være mest faglig tjent med større kommuner (Vabo m.fl. 2014).

Det er altså flere rasjonelle argumentasjoner både for og imot kommunesammenslåinger, og endel rasjonelle incentiver for å få større kommuner. Samtidig er det rasjonaliteter som bygger opp under det å beholde den nåværende kommunestrukturen og nåværende kommuner slik de er per i dag. Et spørsmål er om allokeringssprinsippet vil være fremtredende hos enkelte grupper eller sektorer? Kanskje vil kommuneadministrasjonen nettopp se på dette som en fordel ved sin lille eller middels store kommune, mens barnevernet eller grunnskoler ikke vil se dette poenget like sterkt?

Det pekes på at sektorer på tjenesteytende nivå som barnevernet, helsesektoren og utdanningssektoren har fått flere og langt mer komplekse oppgaver på sitt bord siden forrige kommunereform, samtidig som kommunestrukturen i Norge stort sett er den samme siden 1960-tallet. Derfor kan det antas at sektorer på tjenesteytende nivå i Vennesla vil være positivt innstilte til kommunesammenslåing med Kristiansand basert på et faglig-orientert perspektiv. Et større og bedre fagmiljø vil kunne tenkes å være gunstig for denne gruppen (Vabo m.fl. 2014).

Et spørsmål som kan stilles i denne sammenhengen er om ansatte i sektorer på tjenesteytende nivå, som barnevernstjenesten eller helse- og sosialsektoren, ser på mindre kommuner som en fordel med tanke på at mindre forhold og mer nærhet til innbyggerne gir oversiktighet og bedre allokeringseffektivitet? Eller motsatt, om større kommuner og sentralisering er å foretrekke både av rent faglige og økonomiske forhold? For denne gruppen kan det derfor antas at de faglig sett er i en posisjon med både klare fordeler og klare ulemper med kommunesammenslåing. For helse- sosialsektoren og barnevernet peker imidlertid rapporten til Vabo.m.fl. (2014) på at disse sektorene vil kunne være faglig tjent med noe større kommuner generelt.

Når det gjelder skoleverket, peker Vabo m.fl. (2014) og deres første delrapport på at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte. I sin rapport peker de blant annet på at de største skolene bruker elevundersøkelsen i større grad enn de minste, og til gjengjeld

at større kommuner bruker den mer enn små kommuner. Når det gjelder arbeidet med nasjonale prøver, så engasjerer de minste kommunene seg minst, både når det gjelder planleggingen av gjennomføringen og bruken av resultatene. Dessuten kjenner store skoler og store kommuner til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i større grad enn små skoler og små kommuner, og store skoler bruker dette i størst grad.

*«Det at små kommuner oftere enn større kommuner har svake skolefaglige resultater, gjør at de skolefaglige utfordringene for de små skoleeierne derfor ofte er betydelige.» (Vabo m.fl. 2014)*

Skoleledelse kan oppleve «krysspress» som innebærer krav fra kommunen om innsparinger (Moos m.fl. 2004). For skoleverket kan det antas at en faglig sterkere kommune vil være en fordel, da skolesektoren har behov for en sterk utdanningsetat i kommunen og kan frykte økonomiske innsparinger som kan føre et enda sterkere «krysspress». Kan det samtidig også tenkes at ansatte i skoleverket i liten grad vil se noen klare faglige fordeler, da de muligens anser sin kommune som stor og faglig sterk nok (?).

Likedan vil det kanskje være forskjeller mellom ulike sektorer når det gjelder syn på kommunesammenslåing med en større kommune, da ikke alle sektorer kan tenkes å ha såkalte «småkommunefordeler» knyttet til nettopp sin sektor?

Dette leder meg frem til min neste hypotese:

*HYPOTESE 2: Ansatte i kommunale sektorer som teorien peker på kan være faglig tjent med en kommunesammenslåing, vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha positive forventninger til at deres respektive sektor vil komme bedre faglig ut som følge av en kommunesammenslåing*

#### **4.1.2 Deltakelse i interkommunalt samarbeid**

Når det gjelder strukturelle forklaringer på ulike forventninger kommunalt ansatte kan ha til en kommunesammenslåing når det gjelder å kunne prege stedet identitetsmessig, vil begrepet *interkommunal identitet* være det fundamentet alle vellykkede kommunesammenslåinger hviler på, hevder Almås og Frisvoll (2004). Dette begrepet viser til at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått føler at de er i samme båt, og at innbyggerne føler at de hører sammen – til tross for kommunegrensene mellom dem.

Jacobsen (2004) peker også på frykt for «kommuneimperialisme» som årsak til motstand mot kommunesammenslåinger. Derfor kan poenget med *interkommunal identitet* som Almås og Frisvoll (2004) lanserte være et viktig bidrag i denne teoretiske debatten. Viljen og motivasjonen til

sammenslåing vil muligens styrkes av at innbyggerne føler de er i «samme båt» med nabokommunen?

Almås og Frisvoll (2004) peker altså på at det er viktig å se på interaksjonen mellom kommunene som tenkes sammenslått. Den daglige samhandlingen som gjentas over tid, skaper en følelse av tilhørighet med dem man samhandler med. Det oppstår en følelse av å høre sammen til tross for kommunegrensen(e). Når det angår kommunetilhørighet, pekes det på identifikasjon, altså symboler og faner som signaliserer tilhørighet (som Nidarosdomen i Trondheim og hansaarven i Bergen), og institusjonalisering – hvordan nye kommuner blir urokkelige faktum (Almås og Frisvoll 2004).

Videre er det kanskje slik at interkommunal identitet må konkurrere med allerede eksisterende identiteter? Bygdetilknytning kan «holde nede» den interkommunale identiteten, og faktorer som patriotisk kniving mellom nabokommuner og ressursforskjeller mellom nabokommuner kan være viktig for å vedlikeholde og forsterke allerede eksisterende identiteter i kommuner. Dette vil være med på å undergrave den interkommunale identiteten (Almås og Frisvoll 2004). Derfor er det kanskje ikke utenkelig at nettopp hvilke kommuner det er snakk om å slås sammen med vil være avgjørende for hva slags holdninger de ulike sektorene har til dette spørsmålet?

Det er en interessant slutning Almås og Frisvoll (2004) trekker om at nettopp interkommunal identitet er selve fundamentet og byggesteinen frivillige kommunesammenslåinger må bygge på for å bli vellykkede. Likedan er det meget interessant å merke seg at de drar en slutning om at nettopp interkommunal identitet kan vokse fram på grunn av *interaksjon* over kommunegrensene. Interaksjon som utstrakt arbeids- og handelspendling kan føre til at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått begynner å oppfatte seg selv å ”være i samme båt” (Almås & Frisvoll 2004).

Kan det ut fra dette tenkes at det å delta i interkommunalt samarbeid er med på å skape eller forsterke en interkommunal identitet? Og at de kommunalt ansatte som deltar i interaksjon med nabokommunen nettopp vil se kommunen de jobber i som mindre identitetsmessig truet som følge av en kommunesammenslåing sammenlignet med deres kollegaer som ikke har jevnlig interaksjon med nabokommunen?

Dette leder mot en ny hypotese:

*HYPOTESE 3: Ansatte i kommunale sektorer som har jevnlig interaksjon med sektor(er) i nabokommunen, vil i mindre grad enn ansatte i andre sektorer ha negative forventninger til at kommunen vil bli berørt identitetsmessig som følge av en kommunesammenslåing*

Når mange av kommunene i Norge i dag er med på såkalte interkommunale samarbeid for å klare å løse kommunale oppgaver, er det av betydning at Vabo og Røiseland (2008) peker på at samstyring også reiser en rekke utfordringer i forhold til demokrati. Denne type samhandling kan true styringskjedens logikk og dermed demokratiet selv. Dessuten gir samstyring heller ikke like deltakelsesmuligheter, og et problem kan være manglende innsyn/gjennomsiktighet (Vabo & Røiseland 2008).

Også Vabo m.fl. (2014) peker på at nettopp for mye interkommunale samarbeid kan svekke det lokale demokratiet, og at kommunesammenslåinger vil kunne styrke lokaldemokratiet:

*«Større kommuner vil redusere behovet for interkommunale løsninger, men også for statlig detaljstyring. Gode fagmiljøer i større enheter vil gjøre kommunene mer selvstendige. I tillegg vil en utvikling i retning av mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder (se kapittel 6) kunne gi større kommuner kontroll over viktige oppgaver og funksjoner som har betydning for innbyggerne, uten samme grad av innblanding fra statlige sektormyndigheter som tilfellet er i dag.»* (Vabo m.fl. 2014)

Kan det i denne sammenheng tenkes at de kommunalt ansatte som er med på interkommunale samarbeid med sine nabokommuner, ser på kommunesammenslåing som mer hensiktsmessig enn interkommunale samarbeid med tanke på faglig styrke, styringskjedens logikk, bedre deltakelsesmuligheter og av rene demokratiske årsaker? Logikken her kan bygge på at det faktisk at deres sektor må delta i en interkommunal samhandling nettopp tyder på at sektoren er for faglig svak til å løse sine oppgaver alene. En kommunesammenslåing kan derfor synes hensiktsmessig.

Vabo og Røiseland (2008) påpeker at til forskjell fra styring, indikerer begrepet samstyring at styringen skjer sammen med andre. Det dreier seg altså om en gjensidig avhengighet som bringer de involverte aktørene sammen. Samtidig forutsettes det at det er snakk om en eller annen form for offentlig styring, slik at offentlige myndigheter er involvert (Vabo & Røiseland 2008).

Dette leder frem til min neste hypotese:

*HYPOTESE 4: Kommunalt ansatte som har jevnlig interaksjon med tilsvarende sektor(er) i nabokommunen, vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha positive forventninger til at deres respektive sektor kommer bedre ut som følge av en kommunesammenslåing*

### 4.1.3 Utsatte posisjoner knyttet til rasjonaliseringer

Som belyst under avsnittene om «egeninteresseperspektiv», kan de kommunalt ansatte ha negative forventinger til en kommunesammenslåing, fordi en sammenslåing kan få konsekvenser for arbeidssituasjonen deres. Jacobsen (2005) peker for eksempel på at når det gjelder byråkratene, kan det være flere årsaker til at denne gruppen motsetter seg endring. En av årsakene han peker på er at for å kunne arbeide effektivt må byråkratene være i stand til å bruke ferdig innarbeidede regler for like saker gjennom inkrementell tilpasning. For å gjøre dette bruker og investerer byråkratene en god andel tid på å lage en type «sunkne kostnader». Dette gjør at byråkratene ofte vil motsette seg endring fordi det rett og slett vil bety at de kan måtte «begynne på nytt igjen» ved eller etter en endring (Jacobsen 2005)

En teori på hvorfor byråkrater/administrasjonsansatte kan motsette seg endring bygger på at både politikere og byråkrater forsøker å maksimere sine personlige fordeler, og at det er en interessekonflikt mellom byråkrater og politikere. For å bli gjenvalgt må politikere sørge for goder til potensielle velgere, og jo mer effektivt disse «godene» er gitt til velgerne, jo mer populære vil politikerne bli i velgernes øyne. Og motsatt vil det være for byråkrater, som vil prøve å maksimere den totale størrelsen på budsjettet for å øke prestisje, lønn og makt. Videre er byråkrater antatt å ha overordnet forhandlingsmakt i forhold til politikere gjennom deres monopolistiske situasjon, og muligheten for å skjule informasjon (Jacobsen 2005)

Det er verd å merke seg at Jacobsen (2005) i sin forskning kommer frem til at byråkrater ikke nødvendigvis er motstandere av større kommuner, men at skepsisen er større blant de lokale politikerne enn hos de lokale byråkratene. Det er videre interessant i denne sammenhengen å merke seg at Jacobsen (2004) peker på at byråkrater i en kommune kan se på en kommunesammenslåing på to måter; det kan ses på som en reell trussel mot egen posisjon og stilling, men også at en sammenslåing vil føre til nye og flere karriereveier og karrieremuligheter. Nettopp fordi en større kommune vil kunne gi disse mulighetene for den enkelte byråkrat.

Det samme peker Jacobsen (2005) på i «Sand in the machinery? Comparing bureaucrats and politicians attitudes toward public sector reform», da han påpeker at kommunesammenslåinger ikke nødvendigvis er en trussel mot byråkrater, men mer kan være motstridende i forhold til politikeres interesser, fordi færre men større kommuner vil føre til færre politiske seter.

Jacobsen (2005) peker på at i tråd med Downs (1967) og hans ide om at større byråkratier fører til at politisk kontroll blir vanskeligere, så kan man forvente at en reform som kommunesammenslåing vil være mer fordelaktig for byråkrater enn for politikere. Dessuten fører større organisasjoner til

flere karrieremuligheter for de ansatte (Jacobsen 2005).

Et vesentlig poeng er at Jacobsen (2005) peker på en hypotese om at byråkrater tenderer mot å stemme på partier på venstresiden, og kanskje på grunn av egeninteresse vil stemme på disse partiene som ofte er tilhengere av en stor offentlig sektor. Samtidig peker jo nettopp Jacobsen på at kommunesammenslåinger kan være i favør av byråkratene, men et paradoks i forhold til dette er at det er stort sett partiene på høyresiden som har vært forkjempere for kommunesammenslåinger (Jacobsen 2005).

### **Tjenesteytende nivå**

Alt i alt fant Jacobsen (2005) ingen systematiske forskjeller mellom politikere og administratorer, eller mellom «eliten» eller mer perifere grupper, i de 30 kommunene i Agder som han undersøkte. En «harmoni-hypotese» ble derfor underbygget. Dette funnet blir også ytterligere underbygget av at Rose og Pettersens (2003). De peker imidlertid på at de kommunalt ansatte er den gruppen som ofte vil bli mest berørt av kommunesammenslåinger, ettersom deres arbeidssituasjon kan bli direkte berørt av en slik reform. I ytterste konsekvens risikerer de kommunalt ansatt å miste jobben. Med dette lagt til grunn hadde Rose og Pettersen (2003) en forventning om at denne gruppen var blant de minst positive til kommunesammenslåing.

De fant likevel kun ytterst svake tegn i den retningen. De fant kun mindre sannsynlighetsøkninger mellom kommunalt ansatte og andre yrkesgrupper for motstand mot kommunesammenslåing, selv om denne tendensen viste seg å være konsistent (Rose og Pettersen 2003).

Til gjengjeld nyanserer Jacobsen (2004) dette noe da han påpeker at Rose og Pettersen er unyanserte når de ser på de kommunalt ansatte under ett. Det er en forskjell mellom tjenesteytende nivå og administrativt nivå i denne sammenhengen. Alle kommunalt ansatte ikke kan ses på som en homogen gruppe (Jacobsen 2004). Jacobsen skriver at:

*«På individuelt nivå antar R & P at kommunalt ansatte vil være mer skeptiske til kommunesammenslåing enn andre, fordi sammenslåing vil påvirke dem sterkest og at noen av dem faktisk kan miste arbeidet ved sammenslåing av kommuner». Dette er en unyansert påstand, der de ansatte i kommunen betraktes som en homogen gruppe. De aller fleste som arbeider i norske kommuner er direkte involvert i tjenesteproduksjon som lærer, sykepleiere, ingeniører med mer. Det som har vært skrevet om mulige innsparinger gjennom kommunesammenslåinger har alle påpekt at rasjonalisering ikke først og fremst vil komme på tjenesteytende nivå, men heller på administrativt nivå (Kalseth & Rattsø 1994; Langøren et al 2002).» (Jacobsen 2004)*



Jacobsen (2004) hevder altså at en rasjonalisering ved en kommunesammenslåing først og fremst vil komme på administrativt nivå. Likevel kan det tenkes at også sektorer som barnevernstjenesten, helse- og sosialsektoren eller skoleverket kan frykte rasjonaliseringer. Barnevernstjenesten i Vennesla kan kanskje som et ledd i rasjonalisering bli sammenslått med barnevernstjenestens kontor i Kristiansand ved en kommunesammenslåing? Likedan kan det tenkes at skoleverket kan frykte skolesammenslåinger som en følge av kommunesammenslåinger (?).

Dette leder meg til min neste hypotese:

*HYPOTESE 5: Ansatte i kommunale sektorer som teorien peker på kan oppleve rasjonaliseringer som følge av en kommunesammenslåing, vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha negative forventninger om selv å bli egeninteressemessig berørte som følge av en slik kommunesammenslåing*

## **4.2 Demografiske forklaringer på variasjon**

Når det gjelder *organisatorisk demografi* dreier dette seg som tidligere nevnt om at organisasjonsatferden kan styres gjennom hvordan man eksempelvis velger å rekruttere, fra hvilken formell/praktisk bakgrunn, sosial tilhørighet osv. Det dreier seg om planmessig inntak og uttak av personell. Utdanning, sosial og geografisk bakgrunn, alder, utdanning og andre trekk ved individene blir dermed en essensiell uavhengig variabel for beslutningsatferden (Egeberg 1989). I tråd med denne logikken er det individer som handler på organisasjonenes vegne. Søktes beslutningenes innhold styrt, vil det være individuell beslutningsadferd må søkes styrt.

### **4.2.1 Profesjoner**

Når det gjelder effekter av organisasjonell demografi, er det viktig i denne sammenhengen å påpeke at studier har vist at variabler som sosial og geografisk bakgrunn, alder og kjønn er inadekvate forklaringer for offentlig ansattes preferanser og atferdsmønstre. Imidlertid har institusjonell tilhørighet blant denne gruppen langt mer forklaringskraft. Blant de demografiske faktorene, er det kun profesjonell tilhørighet som synes å ha en systematisk effekt. Profesjonell bakgrunn kan ha en effekt på hvordan offentlige ansatte vektlegger forskjellige spørsmål (Egeberg 1994). Med utgangspunkt i at de med høy utdanning gjerne sitter i høyere administrative stillinger med interaksjon med politikere, og at deres holdninger til reform i større grad vil samstemme med politikeres (som belyst av Jacobsen 2005), leder dette frem mot neste hypotese:

*HYPOTESE 6: Kommunalt ansatte med høyt utdanningsnivå vil i større grad enn kommunalt ansatte med lavt utdanningsnivå ha forventninger om at kommunen og deres egen sektor vil komme bedre faglig og økonomisk ut som følge av en kommunesammenslåing*

#### **4.2.2 Aldersnivå**

Samtidig som en del administrative ledere kan risikere å bli «degradert» som følge av en kommunesammenslåing, kan også karrieremulighetene for denne gruppen øke ved en kommunesammenslåing. Utviklingsmulighetene øker altså ved en slik type reform. De som vil ha mest å vinne er de yngre lederne med en karriere foran seg, mens de eldre lederne i mindre kommuner ofte har kommet på det nivået de slutter sin yrkeskarriere på (Jacobsen 2004).

Jacobsen (2004) peker på at det helt klart vil være ledere på lavere og midlere nivå som kan nyte godt av bedre karrieremuligheter, mens for ledere i topp-posisjoner vil mulighetene være meget begrenset og i liten grad bli påvirket av en større organisasjon. Dermed er det kanskje ikke utenkelig at forskjellige holdninger til kommunesammenslåing vil variere stort innad i kommuneorganisasjonen ut ifra alder på de ansatte og deres nåværende posisjon?

Dette leder meg frem mot min neste hypotese som er:

*HYPOTESE 7: Eldre kommunalt ansatte vil i større grad enn yngre kommunalt ansatte ha forventninger knyttet til selv å bli egeninteressemessig berørte som følge av en kommunesammenslåing*

Jeg kan altså med dette som grunnlag anta at det både vil være forskjeller mellom ulike sektorer og forskjeller internt i sektorene grunnet ulike forventninger til hvordan man kan bli berørt av en kommunesammenslåing. Dette på grunn av at eksempelvis administrasjonsansatte i forhold til ansatte i andre sektorer kan ha en annen forventning til kommunesammenslåing, ettersom man altså kan tenke seg at administrasjonsansatte i kommunen er de som sterkest vil merke endringene som kommunesammenslåing vil innebære. Dette siden administrasjonene i kommunen kan antas å oppleve rasjonaliseringen som følge av kommunesammenslåing. Likedan antas det at den yngre garde vil se større karrieremuligheter som følge av en kommunesammenslåing.

Det kan altså tenkes at de administrasjonsansatte i Vennesla kommune er den gruppen som ut ifra

egeninteresse vil være mest skeptiske til en kommunesammenslåing med Kristiansand, siden jeg i tråd med Jacobsen (2004) tar utgangspunkt i at det er på administrativt nivå at rasjonaliseringene først og fremst vil skje. På tjenesteytende nivå, som barnevernet, skoleverket og helse- og sosialsektoren, kan vi tenke oss at de store rasjonaliseringene ikke vil forekomme (Jacobsen 2004).

Som jeg har forsøkt å belyse her, viser tidligere forskning at byråkratene er noe mer positivt innstilt til kommunesammenslåinger generelt enn det politikere er. Til tross for at det mest sannsynlig er hos denne gruppen de store rasjonaliseringene vil finne sted, markerer denne gruppen seg ikke som spesielt negativt innstilt til kommunesammenslåinger (Jacobsen 2005). Det har, som belyst her, blitt pekt på at det er denne gruppen som merker hvor «skoen trykker» faglig og økonomisk. Det er også denne gruppen som ofte har nær interaksjon med departementer og direktorater. Faglig sett kan det derfor antas at denne gruppen er noe mer positivt innstilt til kommunesammenslåinger enn ansatte i andre sektorer. Kanskje kan dette nettopp forklare hvorfor denne gruppen ikke har fremhevet seg som klart negative til kommunesammenslåinger til tross for at det nettopp kan antas at rasjonaliseringene vil skje på deres avdeling og sektor?

En annen belysning i Jacobsens artikkel «Holdninger til endringer i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen» (2004) som Jacobsen også ytterligere belyser i «Sand in the machinery? Comparing bureaucrats` and politicians` attitudes toward public sector reform» (2005) er spørsmålet om byråkratenes holdninger til kommunesammenslåing samsvarer med befolkningens holdninger (?).

I forbindelse med et større prosjekt som blant annet omhandler lokale politikeres og lokale administrative leders holdninger til reformer i det offentlige, som tidligere beskrevet, ble det også inkludert en påstand som respondentene måtte ta stilling til vedrørende deres holdning til kommunesammenslåing (Jacobsen 2002, 2003, 2004).

Påstanden var formulert som følger: «Det bør bli betydelig færre kommuner i Norge». Jacobsens analyse av denne undersøkelsen (2005) tilsier at det er helt klare forskjeller mellom politikere og administratorer, og da i den form at politikere er mer skeptiske til kommunesammenslåinger. Det er interessant å merke seg at begge grupper plasserer seg mer på et avventende «nøytralt» midtpunkt enn rent negativt (Jacobsen 2004).

Jacobsen peker på det noe paradoksale i at det kan se ut som en liten tendens til at politikere og administrative ledere er noe mer positivt innstilt til kommunesammenslåing enn befolkningen for øvrig. Sett ut ifra teorier knyttet til nyttemaksimerende byråkrater og politikere, skulle det være grunn til å forvente det motsatte, nemlig at motstanden mot sammenslåing var størst blant politikere

og administrative ledere, hevder Jacobsen. Begrunnelsen for dette er at det er i de to sistnevnte gruppene hvor usikkerheten vil være sterkest, og det er hos disse gruppene de mest dramatiske konsekvensene vil kunne komme (Jacobsen 2004).

Imidlertid viser det seg å være slik at selv om man kunne anta at motstanden mot kommunesammenslåing ville være større på politisk enn på administrativt nivå, og størst blant de mest sentrale politikere og administrative ledere, tilsier data at dette ikke er tilfelle, da hverken det om man er politiker eller administrator har noen effekt når det kontrolleres for andre forhold. Jacobsen konkluderer dermed med at vi har å gjøre med en ganske homogen gruppe av politikere og administratorer og at skillelinjene i dette stridsspørsmålet går langs andre dimensjoner enn langs den mellom politikk og administrasjon (2004).

Kan vi dermed muligens snakke om skillelinjer som ikke er basert på hverken strukturelle eller demografiske trekk ved organisasjonsmedlemmene knyttet til sektortilknytning, profesjon, utdanning, alder eller arbeidsoppgaver, men snarere demografiske skillelinjer som går på dimensjoner som lokal identitetsfølelse med kommunen man jobber i?

Dette vil jeg nå komme nærmere inn på, og jeg vil forsøke å belyse hvilke demografiske trekk ved organisasjonsmedlemmene som kan forklare variasjon i forventinger knyttet til spørsmål om stedets identitet.

### **4.2.3 Bosted og oppvekst**

I denne sammenhengen må kanskje identitet og tilhørighet knyttet til «sin kommune» ikke undervurderes som et element ved motstand mot en slik type reform? Svein Frisvoll og Reidar Almås (2004) har som nevnt sett på betydningen av tilhørighet og identitet når det gjelder kommunesammenslåinger. De kom frem til at kommunale identiteter spiller viktige roller i kommunesammenslåingsprosesser, nettopp fordi identitet har spilt viktige roller i de tre prosessene de studerte. I den ene studieenheten var faktisk identitet én av flere årsaker til at sammenslåingstanken kom opp i det hele tatt. I den andre studieenheten var det imidlertid mangelen på en tilhørighetsfølelse som strakk seg utenfor egen kommune som var årsak til at man ønsket å slå sammen. De peker på at en stabilitet basert på at innbyggerne i kommunene føler at de var i "samme båt" som innbyggerne i nabokommunen, er en følelse som er grunnlaget for vellykkede frivillige kommunesammenslåinger (Almås & Frisvoll 2004).

Jacobsen (2005) peker på fra sin undersøkelse av politikere og byråkrater i Agder, at de med sterkest tilknytning eller tilhørighet til «kommunen sin» blant politikere og byråkrater, er de med

mest skeptisk holdning til kommunesammenslåing. Jacobsen peker også på poenget om at en mulig forklaring er at de med sterk tilknytning til kommunen de bor i også relaterer sin identitet til denne kommunen, og denne identiteten kan miste litt av sitt innhold ved en kommunesammenslåing (Jacobsen 2005). Dermed er det kanskje ikke utenkelig at vi vil ha et hovedskille når det angår holdning til kommunesammenslåing som ikke er et hovedskille mellom ansatte i ulike sektorer, men snarere et hovedskille som går på hvor forankret de forskjellige ansatte er til stedet og kommunen, uavhengig av om de eksempelvis er kommuneadministrasjonsansatte, lærere eller ansatte i barnevernstjenesten?

Dette sistnevnte poenget støttes også av Almås og Frisvoll (2004) som i sin studie av tre ulike tilfeller av kommunesammenslåingsprosesser (hvor et tilfelle var en foreslått sammenslåing, mens to de andre tilfellene var gjennomførte sammenslåinger i Norge), kom frem til at nettopp de med sterk identitet og tilhørighet til sin kommune kan være motstandere av en kommunesammenslåing med nabokommuner grunnet identitetsfølelse. Dette støttes også av Rose og Pettersen (2003) som peker på at folk som har sterk tilknytning til sitt bosted kan være motstandere mot kommunesammenslåing grunnet lokal identifikasjon og patriotisme. I forhold til sentrum og periferi, stiller de spørsmål om innbyggere i små kommuner vil være motstandere som konservativ garanti, siden de er fornøyde med tjenesteytingen i kommunen (Rose & Pettersen 2003).

Et spørsmål og en problemstilling i forhold til dette er, som tidligere nevnt, om nettopp de kommunalt ansatte i ulike sektorer i størst grad vektlegger sin profesjonsrolle i sin sektor når det gjelder sitt syn på kommunesammenslåing, og at skillelinjene går mellom ulike sektorer og mellom den «kommunale eliten» og befolkningen? Eller går skillelinjene på kryss og tvers av sektorer og profesjoner, ettersom mange av de kommunalt ansatte tross alt også bor i kommunen og er personlig forankret der? Kan det også tenkes at de store skillelinjene i forhold til holdning til kommunesammenslåing, rett og slett ikke er et skille ved ulike sektorer som eksempelvis kommuneadministrasjonen kontra barnevernet, men snarere skiller som går på tvers av sektorene, og som dreier seg om demografiske trekk ved de enkelte kommunalt ansatte som syn på sin egen kommune kontra nabokommunene, egen tilhørighet til kommunen, eget bosted og sosial bakgrunn?

Rose & Pettersen (2004) har en hypotese om at det vil være en forskjell mellom sentrum og periferi når det gjelder holdning til kommunesammenslåing. De poengterer at folk som har sterk tilknytning til sitt bosted kan være motstandere av kommunesammenslåing grunnet lokal identifikasjon og patriotisme. I forhold til sentrum og periferi, blir det stilt spørsmål om innbyggere i små kommuner vil være motstandere som konservativ garanti, siden de er fornøyde med tjenesteytingen i

kommunen (Rose & Pettersen 2003). En teoretisk forventning om at de kommunalt ansatte vil være motstandere siden de kan risikere å bli direkte berørte legger Rose og Pettersen også til grunn.

Som tidligere nevnt er det også interessant å merke seg er at Jacobsen (2004) konkluderte med at vi har å gjøre med en ganske homogen gruppe av politikere og administratorer, og at skillelinjene i dette stridsspørsmålet går langs andre dimensjoner enn langs den mellom politikk og administrasjon.

Dette leder meg frem til min siste hypotese som er:

*HYPOTESE 8: Kommunalt ansatte som er bosatt eller oppvokst i kommunen de jobber i, vil i større grad enn andre kommunalt ansatte ha negative forventninger til at kommunen vil bli berørt identitetsmessig som følge av en kommunesammenslåing*

Jeg har nå forsøkt å belyse hva forskningslitteraturen peker på som kan prege de kommunalt ansatte sine holdninger og eventuelle forventninger til kommunesammenslåinger. Ikke minst hva som teoretisk kan forventes å prege de ulike kommunalt ansatte når det gjelder forventninger og syn på en kommunesammenslåing og hva som kan forklare variasjon. Det er gjort et forsøkt på å gjøre et skille i tre deler: «organisasjonsperspektiv», «egeninteresseperspektiv» og «identitetsperspektiv» ut ifra hvordan det kan tenkes at de kommunalt ansatte forventer at en kommunesammenslåing vil bety i praksis og hvilke argumenter som kan antas vil vektlegges hos denne gruppen sett ut ifra strukturelle og demografiske forklaringer.

Disse inndelingene er altså gjort begrunnet i hva teorien peker på når det gjelder motstand og oppslutning i forhold til endringer i organisasjoner og mulige årsaker til oppslutning eller motstand mot kommunesammenslåing spesifikt. Jeg har i den sammenhengen inndelt disse teoretiske årsakene og begrunnelsene ut ifra om det dreier seg om mulige årsaker som er organisasjonsfaglig eller økonomisk begrunnet knyttet til hva som vil gagne deres sektor og kommunen som sådan, om det er egeninteressemessig knyttet til de kommunalt ansattes arbeidsforhold, og om det er knyttet til identitetsmessige årsaker (som de kommunalt ansattes tilknytning til stedet) og i hvilken grad dette kan forventes å ville påvirke deres forventninger til en kommunesammenslåing.

Det er blitt pekt på at flere årsaker eller variabler kan være forklaringer på hvorfor kommunalt ansatte kan forvente at de selv vil være egeninteressemessig tjent med en kommunesammenslåing eller ei, hvorfor kommunalt ansatte kan se sin sektor som faglig tjent (organisasjonsmessig tjent) med en kommunesammenslåing eller ei, og hvorfor kommunalt ansatte kan se på at kommunens identitet og posisjon blir svekket eller ei som følge av en kommunesammenslåing. Dette dreier seg altså både om strukturelle og demografiske forklaringer.

Som det kommer frem i teorien, kan det tenkes at det er i administrativ sektor de store rasjonaliseringene vil skje, men at en kommunesammenslåing for yngre ansatte også kan bety økte karrieremuligheter. Dermed kan det antas at sektortilhørighet og alder er variabler som kan forklare variasjon i forventninger til hva kommunesammenslåing vil bety for de kommunalt ansatte *egeninteressemessig*.

Likedan kan ulike variabler som sektortilknytning, utdanning og grad av interkommunalt samarbeid med nabokommunen forklare variasjon i syn og forventninger til hvordan en kommunesammenslåing vil slå ut for ens egen sektor *faglig sett (organisasjonsperspektiv)*. Mens variabler som bosted (om man er bosatt i kommunen eller ei), oppvekst (om man er oppvokst i kommunen eller ei) og grad av interaksjon med tilsvarende sektor i Kristiansand, kan forklare variasjon i forventninger til hvordan en kommunesammenslåing vil slå ut og berøre kommunen *identitetsmessig*.

## **5.0 Metode**

### **5.1 Case**

Caset jeg vil bruke som empirisk grunnlag for å undersøke de kommunalt ansattes syn på kommunesammenslåing og den organisasjonsendringen det vil medføre for de ansatte, er de kommunalt ansatte i Vennesla kommune og deres forventninger og holdninger til en eventuell kommunesammenslåing med Kristiansand kommune. Vennesla kommune er en randkommune til Kristiansand. Vennesla kommune er en bygdekommune som tradisjonelt har vært en industribygd tilknyttet regionhovedstaden Kristiansand. Vennesla kommune er også en mellomstor kommune med sine cirka 14 200 innbyggere (Vennesla kommune, 2015).

Kristiansand kommune har imidlertid 88.000 innbyggere (Kristiansand kommune, 2015), og disse to kommunene med svært ulik størrelse kan ses på som «lillebror-storebror» i forhold til hverandre. Dette caset kan derfor hevdes å være overførbart til lignende caser i Norge med mellomstore randkommuner som er aktuelle for kommunesammenslåing med en regionhovedstad eller større by.

I dag er 110 norske kommuner i gang med å utrede sammenslåing med nabokommuner, ifølge kommunal rapport (Regjeringen, 2014). Kommuner som slår seg sammen vil få en reformstøtte opp mot 30 millioner kroner, og regjeringens mål med kommunereformen er 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, 3) Bærekraftige og robuste kommuner og 4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver (Regjeringen, 2015).

Ordførerne i samarbeidsorganet Knutepunkt Sørlandet vedtok enstemmig før jul 2014 å utrede kommunesammenslåing. Den har i disse dager startet. Det er en lang liste med kriterier for utredningen, slik som lokal tilhørighet, effektiv tjenesteproduksjon, eierandeler i Agder Energi, gjeldsnivå, identitet, kompetanse, ansattes medvirkning, politisk styring og samfunnsutvikling fram mot 2040.

Det ble fattet et vedtak av Vennesla kommunestyre høsten 2014 om å gjennomføre en felles utredning om kommunestruktur sammen med de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Det ble igangsatt et utredningsarbeid om konsekvensene ved eventuell fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen (Vennesla kommune, 2015). Imidlertid vedtok kommunestyret i Vennesla å trekke seg fra forhandlinger med de fem Knutepunkt Sørlandet-kommunene Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Søgne og Songdalen vedrørende videre prosess rundt kommunesammenslåing (Sandberg, 2015). Denne avgjørelsen ble imidlertid vedtatt etter at samtlige respondenter hadde



besvart min spørreundersøkelse.

Fædrelandsvennen publiserte den 19.januar 2015 en artikkel om venndølers syn på kommunesammenslåing, og samtidig tall fra en kvantitativ undersøkelse om venndølers holdning til kommunesammenslåing. Her kommer det frem at 42 % er positive til kommunesammenslåing, 39 % er negativt innstilt, mens 19 % ikke har noen oppfatning når spørsmålet er mer generelt og dreier seg om Vennesla kommune og kommunesammenslåing med flere uspesifiserte kommuner.

Imidlertid er hele 59 % negativt innstilt, kun 29 % positivt innstilt, mens 13 % ikke har noen oppfatning når spørsmålet spesifiseres til å dreie seg om en sammenslåing av kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Iveland og Birkenes (Damsgaard, 2015). Dette kan tyde på at det ikke er likegyldig for venndøler hvilke kommuner de eventuelt slås sammen med.

Mange norske kommuner er ellers i dag potensielle kandidater til sammenslåing med nabokommuner. Blant annet er de syv kommunene i Knutepunkt Sørlandet potensielle kandidater til kommunesammenslåing(er).

For å søke svar på de forskningsmessige spørsmålene jeg har behøvd for å belyse hvilke forventinger de kommunalt ansatte har til en slik kommunesammenslåing og hva som skaper variasjon i forventingene, var det behov for nettopp å kartlegge forventningene til kommunesammenslåing med Kristiansand blant de ansatte i de forskjellige kommunale sektorene i Vennesla. Dette har jeg undersøkt gjennom en kvantitativ spørreundersøkelse som ble sendt ut til samtlige kommunalt ansatte i Vennesla kommune.

Ut ifra forventingene de ulike ansatte i ulike kommunale sektorer har til kommunesammenslåing når det gjelder i hvilken grad de forventer at kommunesammenslåing kan 1) gagne deres egen sektor faglig sett eller ei, 2) i hvilken grad det kan gagne dem selv yrkesmessig og personlig eller ei, og 3) om de forventer at en sammenslåing med Kristiansand vil gagne Vennesla som sted og kommune, kan jeg forhåpentligvis trekke noen slutninger om hvilke forventinger som dominerer blant de kommunalt ansatte og hva som kan forklare variasjon i forventningene til en slik organisasjonsendring.

Det vil være av særlig interesse å se om mer faglige argumenter i tråd med organisasjonsperspektivet preger forventingene de kommunalt ansatte i Vennesla har til kommunesammenslåing, eller om de to andre perspektivene synes å ha mest betydning og vektlegges mest av denne gruppen. Som tidligere påpekt kan det teoretisk forventes at visse grupper

har endel å tape personlig (egeninteressemessig) med en slik sammenslåing. Likedan kan det tenkes at demografiske trekk ved de ansatte som bosted og tilknytning til Vennesla som sted, vil ha mye å si. At forventninger om at en kommunesammenslåing med Kristiansand vil prege Vennesla identitetsmessig, kan tenkes å bli vektlagt av de kommunalt ansatte i Vennesla.

Ulik identitet blant de ansatte vil med andre ord kunne spille inn. Eksempelvis kan det kanskje tenkes at faktorer som identitet og tilknytning til Vennesla vil være faktorer som er sterke forklaringsvariabler. Andre faktorer kan være alder, utdanning, faglig bakgrunn osv. i tillegg til forklaringer som dreier seg om struktur, som eksempelvis hvilken sektor man jobber i.

Med utgangspunkt i Vennesla kommune og en eventuell kommunesammenslåing med Kristiansand kommune som case for empirisk undersøkelse, vil jeg altså forsøke å kartlegge de kommunalt ansattes forventninger til en slik type organisasjonsendring som kommunesammenslåing er, og forsøke å avdekke om det er strukturelle trekk eller demografiske trekk ved organisasjonsmedlemmene som har mest forklaringskraft.

Jeg vil nå redegjøre for valg av metode og statistiske teknikker som er benyttet for å besvare oppgavens problemstilling. Oppgavens problemstilling styrer metodebruken. Diskusjon av metodebruk vil derfor først og fremst være relatert til oppgavens problemstilling.

## **5.2 Forskningsdesign**

For å søke svar på oppgavens problemstilling og for å teste ut hypotesene empirisk, har jeg sendt ut en kvantitativ spørreundersøkelse til samtlige ansatte i Vennesla kommune.

En problemstilling knyttet til å generalisere på grunnlag av respondentenes svar på en kvantitativ undersøkelse, kan være at Vennesla kommune sitt forhold til Kristiansand ikke er overførbart til andre kommuner i Norge. Heller ikke til øvrige kommunesammenslåingsalternativer i Norge, da hvert eneste kommunesammenslåingsalternativ sånn sett kan anses å være unikt. Det er i denne sammenhengen interessant at Midtbø (2007) gjør et skille mellom intern- og ekstern- validitet. Mens intern validitet dreier seg om målene evner å representere de teoretiske begrepene, vil ekstern validitet si om resultatene er gyldige utover det utvalget som analyseres (Midtbø 2007). Imidlertid er som nevnt Vennesla en bygdekommune på cirka 14 000 innbyggere og som grenser til regionhovedstaden Kristiansand. Sentrum i Vennesla ligger cirka 17 kilometer fra Kristiansand sentrum. Det kan derfor hevdes at caset med en eventuell kommunesammenslåing mellom Vennesla og Kristiansand kan være overførbart til mange andre randkommuner som er aktuelle for

kommunesammenslåing med større byer.

Jeg har vurdert det som hensiktsmessig å benytte meg av et kvantitativt undersøkelsesopplegg. Dette for å nå bredt ut og få flest mulig svar som kan avdekke hvilket perspektiv og forventinger som vektlegges mest blant de kommunalt ansatte og hvilke forventinger de ulike sektorene og gruppene har til en tenkt kommunesammenslåing med Kristiansand. En fordel med et kvantitativt undersøkelsesopplegg er at man når ut til et bredt og representativt utvalg. I en kvantitativ undersøkelse som denne, vil jeg som forsker skaffe meg sammenliknbare opplysninger om et større antall enheter (Hellevik 2002), og det har jeg vurdert som nødvendig og vesentlig i denne sammenhengen. På denne måten er mulig å si hvilke forklaringsvariabler som synes å ha mest effekt.

Derfor ble en kvantitativ spørreundersøkelse sendt ut til de kommunalt ansatte i Vennesla for å måle *forventningene* til kommunesammenslåing med Kristiansand for å se om 1) *forventningene* til kommunesammenslåing varierer mellom sektorer, og 2) for å undersøke hvilke *argumenter* som vektlegges mest når det gjelder forventninger til kommunesammenslåing med Kristiansand.

Samtlige ansatte i Vennesla kommune fikk tilsendt en spørreundersøkelse på e-mail. Det ble i tillegg til førstegangsutsendelsen sendt ut to purringer. Respondentene ble i tillegg til spørsmål som hvilken sektor de jobber i, om de er bosatt i Vennesla eller ei, om de har hatt sin oppvekst i Vennesla eller ei, hvilken aldersgruppe de tilhører, hvor stor stillingsprosent de har og hvor mye utdanning de har, også bedt om å ta stilling til en rekke påstander.

Disse påstandene besto av totalt sett femten spørsmål. Fem spørsmål hadde som hensikt å måle hvor faglig tjent respondentene forventer Vennesla kommune som sådan og sin egen kommune å være med en kommunesammenslåing med Kristiansand. Fem spørsmål var tiltenkt å måle i hvilken grad respondentene forventer å bli egeninteressemessig berørt av en slik kommunesammenslåing. Sist var fem spørsmål tiltenkt å måle i hvilken grad respondentene forventer at en kommunesammenslåing med Kristiansand vil berøre Vennesla identitetsmessig.

#### **Påstandene var følgende:**

1. "Vennesla kommune vil være økonomisk tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand kommune"
2. "Vennesla kommune vil generelt være tjenestemessig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand kommune (med tanke på å kunne levere bedre kommunale tjenester)"
3. "Sektoren jeg jobber i vil nyte godt av en kommunesammenslåing med Kristiansand"

- 4."Min sektor vil kunne bli ressursmessig sterkere som følge av en kommunesammenslåing"
- 5."Mitt arbeidsområde/sektor vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand kommune»
- 6."En kommunesammenslåing med Kristiansand kommune vil være positivt for min egen personlige yrkeskarriere"
- 7."Jeg risikerer å få mindre interessante arbeidsoppgaver enn det jeg har i dag som følge av kommunesammenslåing med Kristiansand"
- 8."Det vil bli stor grad av reorganisering som følge av en eventuell kommunesammenslåingsprosess med Kristiansand kommune"
- 9."Det vil bli mange praktiske endringer for meg som følge av en eventuell kommunesammenslåingsprosess med Kristiansand kommune"
- 10."Det vil bli mye merarbeid for meg som følge av en eventuell kommunesammenslåingsprosess med Kristiansand kommune"
- 11."Min sektor/fagområde har mye samarbeid eller interaksjon med tilsvarende sektor(er) i Kristiansand kommune per i dag"
12. "Vennesla kommune og Kristiansand kommune er identitetsmessige like kommuner"
- 13."Jeg føler meg som en ekte venndøl"
- 14."Vennesla risikerer å miste sitt særpreg som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand" og
15. "Det er stor sjanse for at Vennesla kun blir en forstad til Kristiansand som følge av kommunesammenslåing med Kristiansand"

Respondentene måtte så ta stilling til disse spørsmålene ved å gi verdi fra 1-5, hvor 1= helt enig og 5=helt uenig. I tillegg var et vet ikke-alternativ (verdi 6) også inkludert som et svaralternativ. Vennesla kommune har totalt cirka 1150 ansatte i forskjellige stillingsbrøker. 386 personer har svart på undersøkelsen. Noen har ikke svart på alle spørsmålene, og noen spørsmål har dermed kun en svarrate helt nede i 376 stykker. Jeg har da en svarprosent på cirka 33 %.

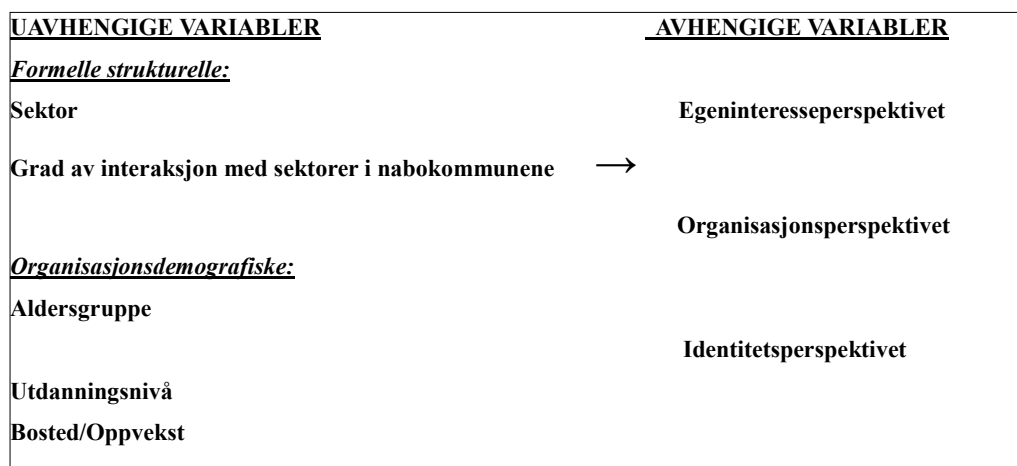
Når det gjelder ansatte i de kommunale sektorene i Vennesla som jeg vil ha et særlig fokus på, altså administrasjonsansatte, ansatte i skoleverket, barnevernsansatte og ansatte i helse- og sosialsektoren, var svarprosenten følgende:

**Tabell 1: Svarprosent sektorvis**

SEKTOR	Totalt antall ansatte	Antall ansatte svart på undersøkelsen	Svarprosent
Administrasjonen	77	35	45%
Skoleverket	307	102	33%
Barnevernet	23	19	83%
Helse- og sosial	510	123	24%

Som det kommer frem her, var det altså en meget liten frafallsprosent når det gjelder ansatte i barnevernet. Blant ansatte i administrasjonen var det også en relativt god svarprosent. Det kan tenkes at ansatte i administrasjonen og barnevernet i større grad sjekker mail og jobber med PC i sitt arbeid enn det andre kommunalt ansatte på tjenesteytende nivå gjør, og muligens kan dette forklare hvorfor ansatte i disse sektorene har mindre frafallsprosent enn de andre sektorene. Dessuten kan det også tenkes at en stor andel av deltidsansatte i helse- og sosialsektoren har gjort det vanskelig å nå ut til denne gruppen, da disse sjeldnere er på jobb og muligens i mindre grad sjekker mailboksen sin (?). Av de 123 fra helse- og sosialsektoren som har svart på min undersøkelse har 13 personer mindre enn 50 % stillingsbrøk.

Jeg vil se på hva som kan forklare variasjon i forhold til disse forventingene. En modell som figur 3 for å analysere undersøkelsen, som knytter en avhengig variabel til flere forklaringsvariabler, har dermed også den fordelen at den gir et mer fullstendig og dekkende bilde av fenomenene som studeres. Dessuten blir beskrivelsene av årsakssammenhenger mer presise og mer troverdige med en slik metode (Midtbø 2010).

**Figur 3: Modell for forskningsdesignet**

Som vist i modellen, vil jeg benytte meg av de tre perspektivene; *organisasjonsperspektivet*, *egeninteresseperspektivet* og *identitetsperspektivet* som utgangspunkt for avhengige variabler i regresjonsanalysen. Ut ifra disse perspektivene vil jeg lage indekser som vil være generert gjennom en faktoranalyse. Dette vil jeg komme nærmere inn på.

For å måle forventningene til kommunesammenslåing blant de kommunalt ansatte i Vennesla kan dette være hensiktsmessig, og gjennom å måle i hvilken grad de forskjellige uavhengige variablene som sektor, oppvekst/bosted, utdanning, levealder og grad av interaksjon med nabokommunen (interkommunalt samarbeid) vil påvirke de forskjellige perspektivene i forskjellig retning, kan det være mulig å si noe om de ansatte i de forskjellige sektorene sine forventninger til kommunesammenslåing med Kristiansand. Det vil da også være mulig å si hvilke forklaringsvariabler som synes å ha mest effekt.

Likedan vil hvilke perspektiver/avhengige variabler (organisasjonsperspektiv, egeninteresseperspektiv og identitetsperspektiv) som synes å dominere og vektlegges mest blant de kommunalt ansatte og ulike sektorer kunne tolkes ut ifra dette. Det å prøve å belyse hvilke forventninger kommunalt ansatte har på kommunesammenslåing, kan tolkes ut ifra nettopp de ulike forventningene de ulike kommunalt ansatte har til hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke faglig sett, ha praktisk betydning for dem selv og ha identitetsmessig og posisjonelt betydning når det gjelder Vennesla som sted.

Eksempelvis kan det i forkant tenkes at hvis jeg i forhold til de to avhengige variablene egeninteresseperspektivet og fagperspektivet ikke finner noen markante forskjeller mellom disse variablene og ulike kommunale sektorer, men at jeg nettopp finner at bosted og om hvor man kommer fra er relevant i forhold til hva slags syn man har på identitetsspørsmålene, vil det nettopp kunne si at de store forskjellene går på andre dimensjoner enn sektortilknytning. Da vil identitet være der hvor skillelinjene går når det angår forventninger til kommunesammenslåing.

### **5.3 Variabler**

De avhengige variablene blir ut ifra hypotesene, som allerede er presentert, være basert på organisasjonsperspektivet, egeninteresseperspektiv, og identitetsperspektiv. Ut ifra disse har jeg lagd fire indekser generert gjennom faktoranalyse som vil fungere som avhengige variabler i regresjonsanalyser. Dette vil bli nærmere forklart og belyst i de neste avsnittene.

## **Faktoranalyse**

Under «organisasjonsperspektivet» inngår spørsmål som måler hvor faglig tjent respondentene forventer at en tenkt kommunesammenslåing med Kristiansand vil være. Både spørsmål knyttet til hvor faglig tjent deres respektive sektor vil være med en kommunesammenslåing og hvor tjent Vennesla kommune generelt vil være med en kommunesammenslåing med Kristiansand, inngår i dette perspektivet og blant de fem spørsmålene respondentene måtte ta stilling til i spørreundersøkelsen.

Videre er det blant spørsmålene under kategorien «egeninteresseperspektiv» spørsmål om hvor tjent respondentene selv forventer at de vil være med en kommunesammenslåing når det angår merarbeid knyttet til en sammenslåing, grad av praktiske endringer og grad av reorganisering. I tillegg forventede yrkeskarrieremuligheter som en følge av en tenkt kommunesammenslåing med Kristiansand kommune.

Under kategorien «identitetsperspektiv» inngår spørsmål som dreier seg om man anser seg selv for å være «en ekte venndøl», om Vennesla kan risikere å miste sin særpreg som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand, og om Vennesla kan risikere å bli en forstad til Kristiansand som følge av kommunesammenslåing med Kristiansand etc.

Ettersom jeg altså har en teoretisk forventning om at det er tre hovedårsaker til at kommunalt ansatte er for eller imot kommunesammenslåing, det være seg årsaker knyttet til et organisasjonsfaglig perspektiv, årsaker knyttet til egeninteresse eller årsaker knyttet til identitet, og at påstandene respondentene har måttet ta stilling til har vært kategorisert innenfor disse tre hovedkategoriene, har jeg ansett det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i disse nevnte kategoriene når jeg skal lage indekser som skal brukes i regresjonsanalyser.

**Tabell 2: Rotert komponentmatrise**

	Component			
	1	2	3	4
Sektorgevinst(nyte godt)	,783			
Sektor ressursmessig tjent	,864			
Sektor faglig tjent	,859			
Yrkeskarrieremuligheter	,639			
Interessant arbeid			,602	
Reorganiseringsgrad			,634	
Praktiske endringer			,844	
Merarbeidsgrad			,700	
Ekte venndøl		,598		

Vennesla miste særpreg		,798		
Vennesla bli en forstad		,756		
Økonomisk tjent (Vennesla)				,840
Tjenestemessig tjent (Vennesla)				,840

Ekstraksjonsmetode: Principal Component Analysis. Rotasjonsmetode: Varimax

Gjennom en rotert komponentmatrise, som ble instruert om å lage fire ulike dimensjoner, og å ekskludere verdier under .40, har variablene plassert seg noe ulikt på de fire dimensjonene.

Som det kommer frem av den roterte komponentmatrisen, scorer variablene «Økonomisk tjent (Vennesla)» og «tjenestemessig tjent (Vennesla)» godt med hverandre, men disse plasserer seg både under en egen dimensjon (komponent 4) fraskilt fra spørsmålene knyttet til om sektoren er faglig tjent (komponent 1). Jeg har derfor valgt å lage en egen indeks for disse spørsmålene for å måle hvor faglig tjent respondenten forventer at Vennesla som sted vil være med en kommunesammenslåing. Disse variablene danner grunnlaget for indeksen «**Vennesla faglig tjent**».

«Sektorgevinst», «Sektor ressursmessig tjent», «Sektor faglig tjent» og «Yrkeskarrieremuligheter» plasserer seg under samme dimensjon. Disse variablene har en høy faktorladning. Disse variablene danner grunnlaget for indeksen «**Sektor faglig tjent**», som vil bli benyttet som avhengig variabel for å måle hvor faglig tjent de ulike gruppene av kommunalt ansatte forventer at en kommunesammenslåing vil være for sektoren nettopp de jobber i.

Som det også kommer frem i den roterte komponentmatrisen, scorer variabelen «Yrkeskarrieremuligheter» høyt sammen med variablene som danner grunnlaget for den nye variabelen «Sektor faglig tjent». I utgangspunktet var denne variabelen tiltenkt å måle egeninteresse rundt kommunesammenslåing. Imidlertid plasserer denne variabelen seg godt sammen med variablene som måler om respondentene forventer at sin sektor vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand. Denne variabelen blir derfor en del av indeksen «Sektor faglig tjent».

Når det gjelder variablene «Interessant arbeid», «Praktiske endringer», «Merarbeidgrad» og «Reorganiseringsgrad», ser vi under komponent 3 i den roterte faktormatrisen at alle disse variablene har en relativt høy score under samme dimensjon. Disse variablene danner derfor grunnlaget for indeksen «**Egeninteressemessig berørt**», som vil bli benyttet som avhengig variabel i en regresjonsanalyse for å måle forventingene de ulike gruppene av kommunalt ansatte har til om de vil bli direkte personlig berørte av en kommunesammenslåing. Likedan ser vi at variablene «Ekte



venndøl», «Vennesla miste særpreg» og «Vennesla bli en forstad» alle har en høy faktorladningsscore under komponent 2 i den roterte faktormatrisen, og disse variablene danner derfor grunnlaget for den siste indeksen som herved er kalt «**Identitetsmessig berørt**». Denne indeksen er altså tiltenkt å måle i hvilken grad ulike grupper av kommunalt ansatte forventer at en kommunesammenslåing vil berøre Vennesla som sted identitetsmessig.

Når det gjelder disse fire indeksene som er generert gjennom faktoranalyse, er det tatt utgangspunkt i de tre spørsmålskategoriene (organisasjonsperspektiv, egeninteresseperspektiv og identitetsperspektiv) i spørreskjemaet sendt ut til respondentene.

Kausalmodellen som tidligere er belyst, vil derfor ha et utgangspunkt som dreier seg om at både de strukturelle uavhengige variablene som sektor, stilling i organisasjonen, grad av interaksjon (interkommunalt samarbeid), og demografiske variabler som oppvekst, bosted, alder og utdanning, vil kunne påvirke disse avhengige variablene. Av verdiene på de nevnte variablene kan det altså igjen tolkes hva slags forventninger som synes å prege ulike grupper av kommunalt ansatte i Vennesla når det gjelder kommunesammenslåing med Kristiansand.

### **Variabler:**

**Avhengige variabler:** «Vennesla faglig tjent», «Sektor faglig tjent», «Egeninteressemessig berørt» og «Identitetsmessig berørt».

*Spørsmålene respondentene måtte ta stilling til, og som har generert disse avhengige variablene, var en måling av ulike forventninger til ulike spørsmål knyttet til en kommunesammenslåing med Kristiansand (som presentert i tabell ). Der 1=helt uenig og 5=helt enig. «Vet ikke»-kategorien er slått sammen med kategori 3 som er «hverken enig eller uenig»*

### **Uavhengige variabler:**

**Strukturelle variabler:** *Administrasjonsansatt, barnevernsansatt, skoleverksansatt, helse- & sosialansatt, deltar i interkommunalt samarbeid med Kristiansand* (skala fra 1-5).

**Demografiske variabler:** *Aldersgruppe*, (Aldersgruppe 20-40, aldersgruppe 41-55 år, aldersgruppe 56-70 år) *bosted* (Vennesla=1, annet sted=0), *oppvekst* (Vennesla=1, annet sted=0) og *utdanningsnivå* (1. grunnskole, 2. videregående skole, 3. Noe høyere utdanning, 4. bachelorgrad, 5. Annen høyere grad u/mastergrad, 6. Mastergrad m.m).

## **6.0 Data og analyse**

Jeg har nå lagd fire indekser som vil fungere som avhengige variabler i regresjonsanalyser.

Jeg vil forsøke å belyse hva som synes å være hovedtendensen når det gjelder forventinger blant de kommunalt ansatte i Vennesla til en kommunesammenslåing med Kristiansand.

Videre følger tabeller med prosentuering av svarene respondentene ga på disse spørsmålene, og gjennomsnittsverdier og standardavvik når det gjelder indeksene som tilsvarer de avhengige variablene.

### **6.1 Verdier og korrelasjon**

**Tabell 3: Prosentuering av fordeling på svaralternativer**

Variabel	N	Vet ikke	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig
Vennesla tjenestemessig tjent med en sammenslåing med Kristiansand	381	8,7	<b>64,5</b>	14,2	12,6
Vennesla økonomisk tjent med en sammenslåing med Kristiansand	381	15,5	<b>57,2</b>	16,0	11,3
Sektor vil nyte godt av en sammenslåing med Kristiansand	380	7,9	<b>66,1</b>	13,4	12,6
Sektor er ressursmessig tjent med en sammenslåing med Kristiansand	380	8,9	<b>56,6</b>	16,6	17,9
Sektor er faglig tjent med en sammenslåing med Kristiansand	380	7,1	<b>44,2</b>	23,2	25,5
Yrkeskarrieremuligheter som følge av en sammenslåing med Kristiansand	381	10	<b>47,2</b>	28,6	14,2
Mindre interessant arbeid som følge av en sammenslåing med Kristiansand	379	15,6	34	29,3	21,1
Stor grad av reorganisering generelt som	381	14,7	5,8	13,6	<b>65,9</b>

følge av sammenslåing med Kristiansand					
Mange praktiske endringer for meg som følge av en sammenslåing med Kristiansand	381	20,7	23,9	23,9	31,5
Stor grad av merarbeid som følge av sammenslåing med Kristiansand	380	26,3	31,3	27,9	14,5
Vennesla og Kristiansand er identitetsmessig like kommuner	379	7,1	<b>78,9</b>	9,8	4,2
Spørsmål om respondentene anser seg selv som «en ekte venndøl» eller ei	381	1	31,5	16	<b>51,4</b>
Vennesla vil miste sitt særpreg som følge av en sammenslåing med Kristiansand	379	2,9	18,2	12,9	<b>66</b>
Vennesla kan risikere å bli en forstad til Kristiansand som følge av en sammenslåing med Kristiansand	381	5,5	10	10,8	<b>73,8</b>

«Helt enig» og «Stor sett enig» er slått sammen til kategorien «Enig», og «Helt uenig» og «Stor sett uenig» er slått sammen til kategorien «Uenig»

Som det kommer frem i tabellen ovenfor, har et klart flertall av de kommunalt ansatte i Vennesla en forventning om at Vennesla som kommune hverken vil være faglig eller økonomisk tjent med en sammenslåing med Kristiansand.

En markant majoritet forventer heller ikke at sektoren de jobber i vil kunne nyte godt av en sammenslåing. Heller ikke at sektoren de jobber i vil være ressursmessig tjent med en slik sammenslåing. Når det gjelder påstanden om at sektoren vil være faglig tjent med en sammenslåing, synes imidlertid bildet å være noe mer moderat. Men selv på denne påstanden er 44,2 % uenige.

Nærmere 47,2 % er uenige i at en kommunesammenslåing vil føre til bedre karrieremuligheter for dem selv. Ellers er det interessant at det ikke synes å være noen spesiell tendens blant respondentene når det gjelder forventning til selv å bli egeninteressemessig berørt av en slik kommunesammenslåing. Imidlertid er 65,9 % av respondentene enig i at en sammenslåing med Kristiansand vil føre til stor grad av reorganiseringer generelt. Dette er kanskje ikke så merkelig, da

det muligens kan hevdes at det ligger i kommunesammenslåings «natur» at den vil føre til reorganiseringer. Dessuten er det verdt å merke at dette spørsmålet er stilt om reorganiseringer generelt, og at det dermed ikke belyser om respondentene forventer reorganiseringer som vil berøre dem selv personlig.

Når påstanden dreier seg om respondentene forventer mange praktiske endringer for seg selv som følge av en sammenslåing, er det imidlertid en jevn fordeling. Hele 20,7 % plasserer seg her under «vet ikke»-kategorien. Den samme tendensen ser vi når det gjelder påstanden om at respondentene selv forventer å få mye merarbeid som følge av en kommunesammenslåing. Hele 26,3 % plasserer seg under «vet ikke»-kategorien, 31,3% sier seg uenige og kun 14,5 % sier seg enige i denne påstanden.

Når det kommer til de fire siste påstandene som er tiltenkt å måle identitet, og hvor identitetsmessig berørt respondentene forventer at Vennesla vil bli av en sammenslåing, er det en klar tendens til at de kommunalt ansatte i Vennesla forventer at en kommunesammenslåing med Kristiansand vil berøre Vennesla på en negativ måte. Hele 78,9 % sier seg uenig i at Vennesla og Kristiansand er identitetsmessige like kommuner, og 73,8 % sier seg enig i at en kommunesammenslåing med Kristiansand kan føre til at Vennesla ender opp som en forstad til Kristiansand. I tillegg sier hele 66 % seg enig i påstanden om at Vennesla vil miste sitt særpreg som følge av en sammenslåing med Kristiansand.

Det kan synes som at det er når det gjelder spørsmål knyttet til hvor identitetsmessig berørt respondentene forventer at Vennesla som sted vil bli av en kommunesammenslåing, at forventningene er tydeligst i en spesiell retning. Disse spørsmålene synes å ha sterkest betydning blant de kommunalt ansatte i Vennesla generelt, og det synes som at det er på disse spørsmålene at «meningene er sterkest» i en spesiell retning. De kommunalt ansatte i Vennesla synes sånn sett å være pessimistiske i forhold til forventinger til hvordan en slik sammenslåing vil berøre Vennesla identitetsmessig.

**Tabell 4: Gjennomsnittsverdier og standardavvik- avhengige variabler (indekser)**

VARIABEL	N	Gjennomsnittsverdi	Standardavvik
VENNESLA FAGLIG TJENT	381	2,2756	1,05639
SEKTOR FAGLIG TJENT	380	2,3711	0,97705
EGENINTERESSEMESSIG BERØRT	379	3.1319	0.73536
IDENTITETSMESSIG BERØRT	379	<b>3,6922</b>	0,98352

Verdier= 1-5. Der 1=helt uenig og 5=helt enig. «Vet ikke»-kategorien er her slått sammen med kategori 3 som er «hverken enig eller uenig».

Som det kommer frem i denne tabellen, er det relativt «nøytrale» gjennomsnittsverdier når det gjelder indeksene om Vennesla og deres respektive sektor er faglig tjent med en kommunesammenslåing. Når det gjelder indeksen om respondentene forventer å bli egeninteressemessig berørt, er det en gjennomsnittsverdi på 3,13 som gir uttrykk for en pessimisme i forhold til dette.

Når det imidlertid gjelder indeksen som måler om respondentene forventer at Vennesla vil bli identitetsmessig berørt som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand, er det en relativt høy gjennomsnittsverdi på denne indeksen, med en verdi på hele 3,69. Det er altså på indeksen vedrørende identitetsmessig berørthet at verdiene peker seg ut i en spesiell retning, og i en pessimistisk retning. Dette tyder igjen på at det er på det identitetsmessige perspektivet at meningene og forventningene er sterkest blant de kommunalt ansatte.

Det er altså når det gjelder spørsmål knyttet til identitetsmessige spørsmål at utslagene er sterkest, i en klar pessimistisk retning, mens respondentene generelt å ha en noe mer nøytral holdning til de andre spørsmålene.

Med standardavvik som ligger på rundt 1-tallet for de fleste variablene, tyder det imidlertid på at det er en viss spredning i svardataene, og at det er mindre enighet rundt disse spørsmålene. Denne tendensen kan ses i tabellen med prosentuering overfor. De kommunalt ansatte kan altså ikke tolkes å være samkjørte og en «homogen gruppe» når det gjelder forventninger til disse spørsmålene. Imidlertid synes det som en sterk tendens til at de kommunalt ansatte altså har en pessimistisk forventning generelt til hvordan en slik kommunesammenslåing vil berøre Vennesla identitetsmessig.

**Tabell 5: Korrelasjonsmatrise- avhengige variabler/indekser (Pearsons R)**

	<b>VENNESLA FAGLIG TJENT</b> N=381	<b>SEKTOR FAGLIG TJENT</b> N=380	<b>EGENINTERESSEMESSIG BERØRT</b> N=379
<b>VENNESLA FAGLIG TJENT</b> N=381			
<b>SEKTOR FAGLIG TJENT</b> N=380	,586**		
<b>EGENINTERESSEMESSIG BERØRT</b> N=379	-,271**	-,279**	
<b>IDENTITETSMESSIG BERØRT</b> N=379	-,508**	-,516**	,196**

\*Korrelasjonene er signifikante på et 0.05-nivå en tohalet test

\*\*Korrelasjonene er signifikante på et 0.01-nivå i en tohalet test

Som det kommer frem i korrelasjonsmatrisen overfor, er det en korrelasjon mellom å se Vennesla faglig tjent og å se sin egen sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand. Å forvente at Vennesla vil være faglig tjent med en slik sammenslåing har imidlertid en relativt sterk negativ korrelasjon med forventning om at Vennesla blir identitetsmessig berørt.

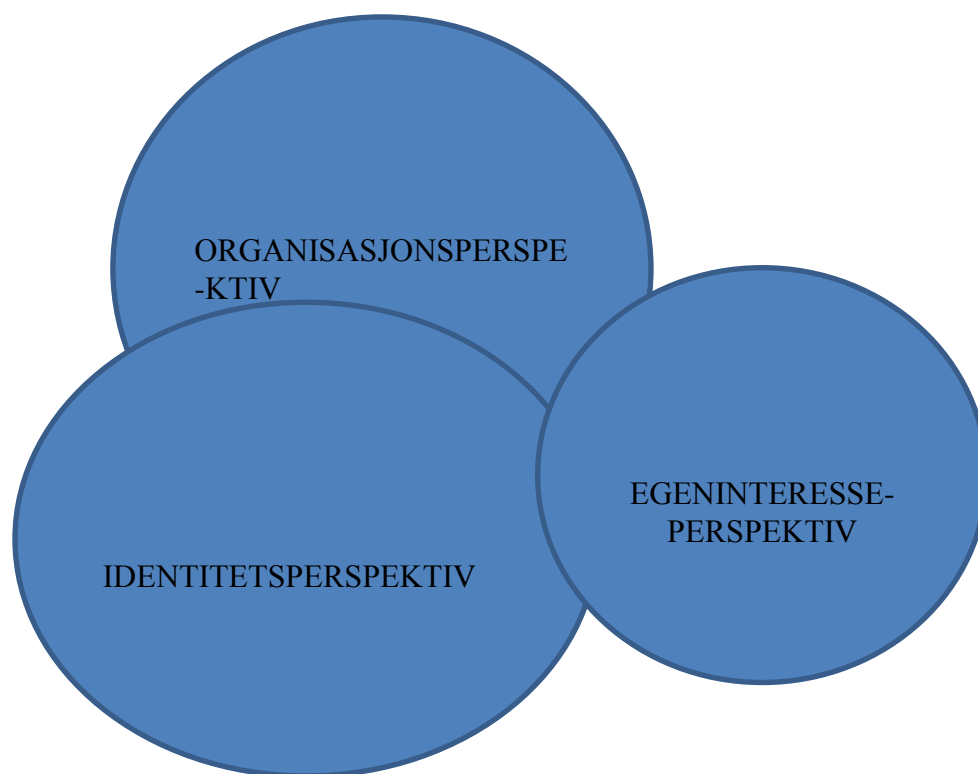
Det er verdt å merke seg at det å forvente at Vennesla blir identitetsmessig berørt av en slik sammenslåing faktisk har en negativ korrelasjon med *både* å se Vennesla og sin egen sektor faglig tjent og sin egen sektor faglig tjent som følge av en slik sammenslåing.

Det er ellers interessant at å forvente å bli egeninteressemessig berørt ved en kommunesammenslåing også korrelerer negativt *både* med å se Vennesla kommune faglig tjent og sin egen sektor faglig tjent med en slik kommunesammenslåing. Imidlertid er det en svak positiv korrelasjon mellom å forvente Vennesla identitetsmessig berørt og å forvente selv å bli egeninteressemessig berørt som følge av en slik kommunesammenslåing med Kristiansand.

Imidlertid er denne pessimistiske tendensen mest tydelig og markant når det gjelder å forvente at Vennesla blir identitetsmessig berørt. Det å forvente at Vennesla blir identitetsmessig berørt av en slik sammenslåing synes også å innebære at man da også er pessimistisk i forhold til hva kommunesammenslåing vil innebære generelt. Dette bekreftes ytterligere ved at det altså er en *positiv* korrelasjon mellom å forvente Vennesla å bli identitetsmessig berørt som følge av en sammenslåing med Kristiansand og å forvente personlig å bli egeninteressemessig berørt ved en sammenslåing gjennom praktiske endringer og merarbeid.

I forhold til spørsmålet om perspektivene er knyttet sammen, som tidligere illustrert i figur 1, synes dette å stemme delvis. Imidlertid synes noen perspektiver å være mer knyttet sammen enn andre. Hvis vi ser indeksene «Vennesla faglig tjent» og «Sektor faglig tjent» under ett som «organisasjonsperspektivet», ser vi at det er en klar og sterk negativ korrelasjon mellom «identitetsperspektivet» og «organisasjonsperspektivet». Det er en middels positiv korrelasjon mellom «egeninteresseperspektivet» og «identitetsperspektivet» på den ene siden, og en middels negativ korrelasjon mellom «egeninteresseperspektivet» «organisasjonsperspektivet» på den andre siden. «Identitetsperspektivet» og «organisasjonsperspektivet» synes altså å være de perspektivene med mest kraft og som korrelerer mest. Organisasjonsperspektivet synes altså ikke å la seg skille ifra identitet. Dette er illustrert i modellen under.

**Figur 4 : Faktisk korrelasjon mellom perspektivene**



## 6.2 Regresjonsanalyser

### Uavhengige variabler:

*Adminstrasjonsansatt, barnevernsansatt, skoleverksansatt, helse- & sosialansatt, deltar i interkommunalt samarbeid med Kristiansand (skala fra 1-5).*

*Aldersgruppe, (Aldersgruppe 20-40, aldersgruppe 41-55 år, aldersgruppe 56-70 år) bosted (Vennesla=1, annet sted=0), oppvekst (Vennesla=1, annet sted=0) og utdanningsnivå (1. grunnskole, 2. videregående skole, 3. Noe høyere utdanning, 4. bachelorgrad, 5. Annen høyere grad u/mastergrad, 6. Mastergrad m.m).*

**Tabell 6: AVHENGIG VARIABEL: «Vennesla faglig tjent»**

**N=381**

	Beta	Sig
Administrasjonen	-,083	,124
Barnevernet	,084	.107

Skolesektoren	,065	,299
Helse- og sosialsektoren	<b>,146</b>	,014
Aldersgruppe	-,076	,129
Utdanningsnivå	<b>,146</b>	,011
Oppvekst i Vennesla	-,049	,368
Bosted	<b>-,173</b>	,001
Interkommunalt samarbeid	,067	,194

R2 ( adjusted)= .132

F-verdi: 7,289 Sig: 0.000

Variablene som er inkludert i den avhengige variabelen («Vennesla faglig tjent») gjennom faktoranalyse, er variablene som har målt om hvor økonomisk tjent Vennesla kommune vil være med en kommunesammenslåing med Kristiansand og hvor tjenstemessig tjent Vennesla kommune vil være med en kommunesammenslåing (med tanke på å levere bedre tjenester).

*Spørsmålene er altså formulert positivt ut fra hvor tjent de anser at Vennesla vil være tjent med en kommunesammenslåing. Der 1=helt uenig og 5=helt enig. «Vet ikke»-kategorien er slått sammen med kategori 3 som er «hverken enig eller uenig». Med andre ord indikerer høy score at kommunesammenslåing med Kristiansand forventes som faglig sett tjenlig, mens lav score indikerer en pessimistisk forventning til hvor faglig tjent kommunen vil være med en kommunesammenslåing*

Som det kommer frem av denne regresjonsanalysen, gir det å tilhøre helse- & sosialsektoren en noe positiv og signifikant effekt når det gjelder hvor faglig tjent man forventer at kommunen vil være med en kommunesammenslåing.

Høyere utdanning synes å ha en effekt på hvor faglig tjent man anser sin sektor og kommunen å være med en kommunesammenslåing med Kristiansand og har en klar signifikant effekt.

Bosted synes imidlertid å ha en relativt sterk effekt i negativ retning når det gjelder forventninger til hvor faglig tjent man vil være med en kommunesammenslåing, og er den variabelen som har sterkeste effekt her, dog i negativ retning.



**Tabell 7: AVHENGIG VARIABEL: «Sektor faglig tjent»****N=380**

	Beta	Sig
Administrasjonen	,094	,084
Barnevernet	-,015	,773
Skolesektoren	,013	,838
Helse- og sosialsektoren	<b>,117</b>	,052
Aldersgruppe	<b>-,101</b>	,047
Utdanningsnivå	,102	,076
Oppvekst i Vennessla	<b>-,124</b>	,024
Bosted	<b>-,156</b>	,004
Interkommunalt samarbeid	<b>,109</b>	,037

R2 ( adjusted)= ,120

F-verdi: 6,626 Sig: 0.000

Når det gjelder hvor mye deres respektive sektor vil nyte godt av en kommunesammenslåing, hvor ressursmessig tjent deres egen sektor vil være, hvor faglig tjent deres egen sektor vil være, og hvilke yrkeskarrieremuligheter de kommunalt ansatte i Vennessla forventer at en sammenslåing med Kristiansand vil kunne føre til, ser vi at det å tilhøre helse- og sosialsektoren igjen ser ut til å ha en positiv effekt.

Ellers er det interessant at både oppvekst i Vennessla og å være bosatt i Vennessla synes å ha en klar negativ signifikant effekt på hvor faglig tjent respondentene forventer at deres sektor vil være med en kommunesammenslåing med Kristiansand. Til gjengjeld har det å delta i interkommunalt samarbeid en klar positiv signifikant effekt på hvor faglig tjent det forventes at deres respektive sektor vil være med en slik sammenslåing.

Det å ha høy utdanning synes også å ha effekt, selv om signifikansverdien for denne variabelen er noe høy. Det er interessant å merke seg at aldersgruppe har en negativ og signifikant effekt på dette.

**Tabell 8: AVHENGIG VARIABEL: «Egeninteressemessig berørt»****N=379**

	Beta	Sig
Administrasjonen	<b>,106</b>	,058
Barnevernet	,044	,416
Skolesektoren	<b>-,250</b>	,000

Helse- og sosialsektoren	<b>-,146</b>	,018
Aldersgruppe	,052	,317
Utdanningsnivå	,027	,653
Oppvekst i Vennessla	,028	,614
Bosted	-,021	,700
Interkommunalt samarbeid	-,031	,561

R2 ( adjusted)= 0,71 F-verdi:4,121 Sig: 0.000

Variablene som inngikk i denne nye genererte avhengige variabelen «egeninteresseperspektivet», er variablene vedrørende om kommunesammenslåing med Kristiansand vil føre til 1) mindre interessante arbeidsoppgaver, 2) om kommunesammenslåing med Kristiansand vil føre til stor grad av reorganisering, 3) om kommunesammenslåing med Kristiansand vil føre til stor grad av praktiske endringer for respondentene, og 4) om kommunesammenslåing vil føre til stor grad av merarbeid for respondentene

Som det kommer frem, har administrasjonsansatte en effekt når det gjelder forventningsgrad av å bli egeninteressemessig berørt av en kommunesammenslåing. Skolesektoren og helse-og sosialsektoren peker seg imidlertid ut med å ha en negativ effekt på forventningsgrad av å bli egeninteressemessig berørt av en kommunesammenslåing med Kristiansand. Begge disse variablene har en signifikant effekt i negativ retning, altså i mindre grad å forvente å bli berørte egeninteressemessig sett.

#### **Tabell 9: AVHENGIG VARIABEL: «Identitetsmessig berørt»**

**N=379**

	Beta	Sig
Administrasjonen	-,031	,517
Barnevernet	-,075	,106
Skolesektoren	,051	,366
Helse- og sosialsektoren	-,005	,926
Aldersgruppe	,042	,344
Utdanningsnivå	<b>-,171</b>	,001
Oppvekst i Vennessla	<b>,328</b>	,000
Bosted	<b>,243</b>	,000
Interkommunalt samarbeid	-,022	,637

R2 ( adjusted)= ,313 F-verdi:19,764 Sig: 0.000

Spørsmålene som ble indeksert til å bli den nye avhengige variabelen «identitetsperspektiv» er variablene som dreier seg om respondentene ser på seg selv som «en ekte venndøl», om

respondentene forventer at Vennesla vil miste sitt særpreg som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand, og om respondentene forventer at Vennesla vil ende opp som en forstad til Kristiansand som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand.

Her ser vi at bosted og oppvekst er betydelige og signifikante forklaringsvariabler til en pessimistisk forventning når det gjelder Vennesla sin identitet som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand. Disse variablene synes å ha en betydelig effekt.

Respondenter som har høyere utdanning synes imidlertid å ha en modererende effekt på grad av pessimistisk forventning knyttet til Venneslas identitet og posisjon som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand. Denne klare negative effekten kan tolkes som en mindre pessimistisk forventning blant denne gruppen når det gjelder i hvilken grad Vennesla vil bli berørt identitetsmessig av en slik sammenslåing.

## **7.0 Drøfting**

Som det kom frem i forrige kapittel, kan det synes som at det er spørsmålet om lokal identitet som vektlegges mest av de kommunalt ansatte i Vennesla når det gjelder forventede konsekvenser ved en kommunesammenslåing med Kristiansand. Generelt kan det synes som at kommunalt ansatte i Vennesla har en oppfatning av at et slikt kommunesammenslåingsalternativ vil være til skade for Venneslas identitet, at Vennesla vil miste sitt særpreg og ende opp som en forstad til Kristiansand. I denne sammenhengen er det interessant at det er en negativ korrelasjon mellom å forvente Vennesla å bli identitetsmessig berørt og å forvente Vennesla og sin egen sektor faglig tjent med en sammenslåing. Her er det igjen verd å nevne at Jacobsen (2005) peker på at de med sterkest tilknytning eller tilhørighet til sin kommune, er de med mest skeptisk holdning til kommunesammenslåing. Dette påpekte Jacobsen (2005) etter sin undersøkelse av politikere og byråkraters holdning til reform i Agder.

I forhold til gjennomsnittsverdiene og standardavvikene til indeksene, synes det å være tegn til at de kommunalt ansatte i Vennesla kommune har inntatt et noe «nøytralt ståsted» når det gjelder forventninger til spørsmålene om kommunen og deres egen sektor er faglig tjent med en sammenslåing med Kristiansand. Men det er også variasjon i forventningene. Disse vil jeg komme nærmere inn på senere i denne drøftingen.

Likedan er det verd å merke seg at det er på spørsmål knyttet til identitet og om Vennesla vil bli *identitetsmessig berørt* som følge av en sammenslåing med Kristiansand, at en mer pessimistisk forventning og høyere gjennomsnittsverdier kommer til syne. Dette er interessant, da det fra Rose & Pettersen (2003) har blitt pekt på at det i deres undersøkelser kun er ytterst svake tegn i retning av at de kommunalt ansatte er mer negativt innstilt til kommunesammenslåing enn andre. Også Jacobsen (2005) fant tegn til at byråkratene, som er den gruppen som Jacobsen (2004) peker på er den gruppen som vil merke rasjonaliseringer som følge av en kommunesammenslåing mest, likevel har en noe nøytral holdning til kommunesammenslåinger. Den forventningen som synes å være den mest fremtredende blant de kommunalt ansatte i denne sammenheng, er at de frykter for Venneslas identitet og posisjon.

Som tidligere belyst, påpekes det også av Rose & Pettersen (2003) at folk som har sterk tilknytning til sitt bosted nettopp på grunn av lokal identifikasjon og patriotisme, kan være motstandere mot kommunesammenslåing. Jacobsen (2004) peker også på fra sin undersøkelse av byråkraters og politikeres holdninger til reform, at mye tyder på at skillelinjene går på andre dimensjoner enn om man er politiker eller byråkrat. Dette kunne kanskje tyde på at skillelinjene går på andre dimensjoner enn sektortilknytning og argumenter som er faglig eller egeninteressemessig

begrunnet. Er snarere argumenter basert på identitetsmessig forankring den dominerende tendensen når det gjelder forventinger til kommunesammenslåing?

Resultatet fra undersøkelsen tyder på at det er spørsmålene om identitetsberøring som vektlegges mest av de kommunalt ansatte. Dette basert på at gjennomsnittsverdiene er såpass nøytrale når det gjelder spørsmål knyttet til hvor faglig tjent Vennesla og ens egen sektor vil være med en sammenslåing. Videre også hvor egeninteressemessig berørt respondentene selv forventer å bli.

En viss spredning når det gjelder standardavvikene kan likevel tyde på at det er visse forskjeller i synet på disse spørsmålene. Det kan så langt tyde på at det er når det gjelder spørsmål knyttet til hvor identitetsmessig berørt Vennesla vil bli, at de sterkeste og klareste forventningene er. Det kan synes som at er på dette punktet at de sterkeste skillelinjene er. En del tall fra regresjonsanalysene mine kan nettopp peke i den retningen, og jeg vil komme nærmere tilbake til dette i drøftingen.

Imidlertid er det interessant at det synes å være en klar og tydelig negativ korrelasjon mellom å forvente at Vennesla vil bli identitetsmessig berørt («identitetsperspektivet») av en kommunesammenslåing med Kristiansand og om Vennesla og ens egen sektor («organisasjonsperspektivet») vil være faglig tjent med en slik sammenslåing. Faglige argumenter lar seg altså ikke skille fra identitet. Dette kan også tyde på hvor tungt en kommuneorganisasjon er forankret som en sterk institusjon. Som tidligere belyst, peker Kvåle og Wæraas (2006) nettopp på at det å være en institusjon innebærer at organisasjonen har en egenverdi og karakter som gir svar på spørsmål som hvem vi er, hva vi skal være, hvem vi skal identifisere oss med og hvor røttene våre er. I dette perspektivet ligger det at en institusjon ikke kan bli byttet ut på samme måte som et teknisk instrument, og organisasjonen kjennetegnes av noen viktige og unike egenskaper som de ansatte vil forsvare (Kvåle & Wæraas 2006).

I den grad det kan forventes at kommunen kjennetegnes av noen egenskaper som de kommunalt ansatte identifiserer seg med og vil forsvare, er det kanskje ikke merkelig at nettopp identitetsmessige argumenter synes å være så negativt knyttet opp mot faglig-orienterte argumenter. Det er muligens derfor de kommunalt ansatte i Vennesla ikke klart skiller mellom de faglige- og de identitetsmessige argumentene? Likedan er det interessant at på samme måte som «identitetsperspektivet» korrelerer negativt med både å se sin egen sektor tjent og å se Vennesla kommune som sådan tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand, er det imidlertid en positiv korrelasjon mellom «identitetsperspektivet» og forventinger til selv å bli egeninteressemessig berørt ved en slik sammenslåing.

Det kan tyde på at å forvente at stedet blir identitetsmessig berørt også betyr en pessimisme som gir forventning om selv å bli egeninteressemessig berørt sammen med en minimal tro på at denne endringen vil føre til faglige og økonomiske forbedringer. «Identitetsperspektivet» synes altså å være det perspektivet som er mest dominerende og som i sterkeste grad kan knyttes opp til de andre perspektivene. Det er interessant at som tidligere belyst, hevder Almås og Frisvoll (2004) at tanken om at «vi vet hva vi har, ikke hva vi får» kan være fremtredende. En frykt for å miste lokale tjenester kan samtidig være den viktigste grunnen til at innbyggerne sier nei til en sammenslåing (Almås & Frisvoll 2004). Sagt på en annen måte; er det kanskje logisk at det å forvente at Vennesla vil bli identitetsmessig berørt av en sammenslåing med Kristiansand også korrelerer negativt med å se de store faglige fordelene ved en sammenslåing, og også korrelerer positivt med å forvente selv å bli egeninteressemessig berørt?

Samtidig er det i tråd med at identitetsperspektivet synes å være et dominerende perspektiv blant de kommunalt ansatte i Vennesla, muligens også en viss logikk i at de demografiske trekkene bosted og oppvekst ved de kommunalt ansatte synes å forklare mye?

## 7.1 Variasjonsforklaringer

Når det gjelder regresjonsanalysene, kan det sies å være et interessant funn at det synes som de demografiske variablene som bosted, oppvekst og utdanningsnivå har mest forklaringskraft generelt. Bosted og utdanningsnivå er sterke forklaringer. Sammen med å være ansatt i helse- og sosialsektoren er de også de eneste signifikante forklaringsvariablene når det gjelder å se Vennesla faglig tjent med en sammenslåing med Kristiansand. Disse to variablene (bosted og utdanningsnivå), sammen med oppvekst, er også sterke forklaringsvariabler i forhold til å forvente sin egen sektor faglig berørt av en kommunesammenslåing med Kristiansand (imidlertid har utdanningsnivå et noe høyt signifikansnivå her).

Når det gjelder forventning til at Vennesla som sted vil bli identitetsmessig berørt, som at Vennesla vil miste sitt særpreg og ende opp som forstad til Kristiansand, er det kun disse tre demografiske variablene (bosted, oppvekst og utdanningsnivå) som synes å ha signifikant forklaringseffekt på variasjon på ulike forventninger til dette perspektivet. Kun når det gjelder å frykte personlig å bli egeninteressemessig berørt av en sammenslåing, når det gjelder merarbeid, reorganiseringer og praktiske endringer, har ingen av de demografiske forklaringsvariablene noen signifikant effekt.

Man kan også merke seg at når det gjelder *strukturelle forklaringer* på variasjon, er det faktisk det å være ansatt i helse- og sosialsektoren som synes å forklare mest. Denne variabelen har i tillegg til forklaringskraft på variasjon når det gjelder å forvente egeninteressemessig berøring, også forklaringskraft på både å se sin egen sektor og Vennesla som sådan tjent med en sammenslåing

med Kristiansand.

Det at de demografiske variablene som bosted, oppvekst og utdanningsnivå synes å dominere når det gjelder forklaringskraft på variasjon, er kanskje ikke overraskende. Teori peker altså på at planmessig inntak og uttak av personell, på bakgrunn av utdanning, sosial og geografisk bakgrunn, alder og andre trekk ved individene, er en essensiell uavhengig variabel for beslutningsatferden (Egeberg 1989). Som tidligere nevnt, hevder også Egeberg (1989) at når organisasjoner handler, gjøres dette nettopp av individer som handler på organisasjonenes vegne. Dersom man ønsker å påvirke beslutningers innhold på en systematisk måte, vil det være individuell beslutningsadferd som må søkes styrt.

Min undersøkelse tyder på at når det gjelder de administrasjonsansatte i kommunen, vil denne gruppen kun ha en moderat effekt på hvor faglig tjent man forventer at en kommunesammenslåing vil være for egen sektor. Imidlertid har denne verdien et noe høy signifikansverdi og ingen signifikant effekt når det gjelder å se Vennesla kommune som helhet tjent med en sammenslåing.

Dette samsvarer med Jacobsen (2004) sine funn som pekte på at vi muligens har å gjøre med et «nøytralt byråkrati», og at det å være administrator har liten effekt når det ble kontrollert for andre forhold. Samtidig har det altså også blitt belyst at byråkratene i en kommune er den gruppen som vet «hvor skoen trykker» og som kan oppleve politisk press knyttet til kostnadsbesparelser og effektiviseringer. Et økonomisk press på kommuneøkonomien kan sannsynliggjøre at den kommunale ledelsen føler dette presset sterkere enn resten av befolkningen (Almås & Frisvoll 2004). Som tidligere belyst fikk faktisk Almås og Frisvoll (2004) funn i sin undersøkelse som peker på at byråkratene vil være mer positivt innstilt til kommunesammenslåing enn befolkningen generelt.

Det er kanskje derfor ikke overraskende at det å tilhøre denne sektoren gir en svak og ikke signifikant men likevel positiv effekt, på hvor faglig tjent de kommunalt ansatte forventer at en kommunesammenslåing med Kristiansand vil være?

Imidlertid synes hypotese 1: «*Administrasjonsansatte vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha positive forventninger til at kommunen vil komme bedre økonomisk og faglig ut som følge av en kommunesammenslåing*», ikke å få støtte i denne sammenhengen.

Når det angår å se sin sektor faglig tjent med en slik kommunesammenslåing, er det interessant at det å tilhøre helse- og sosialsektoren synes å ha en effekt på hvor faglig tjent de kommunalt ansatte forventer en kommunesammenslåing med Kristiansand å være for sin egen sektor. Dette er i tråd

med min teoretiske forventning, der det ble pekt på at sektorer på tjenesteytende nivå som nettopp helse- og sosialsektoren har fått flere og langt mer komplekse oppgaver på sitt bord siden forrige kommunereform, og at et større og bedre fagmiljø vil kunne tenkes å være gunstig for denne gruppen (Vabo m.fl. 2014).

Imidlertid synes ikke skolesektoren og barnevernet å ha signifikant effekt på hvor faglig tjent respondentene forventer sin sektor å være med en kommunesammenslåing med Kristiansand. Å tilhøre disse sektorene kan med andre ord tolkes å ha liten effekt på hvor faglig tjent man anser at en kommunesammenslåing vil være for ens egen sektor, arbeidsområde og kommunen generelt.

Imidlertid kan det synes litt overraskende at det å være ansatt i barnevernet har så liten og ikke signifikant effekt på hvor faglig tjent man forventer sektoren sin å være med en kommunesammenslåing. At jeg empirisk ikke finner noen signifikante funn og effekter knyttet til å være ansatt i barnevernet i forhold til spørsmålene om faglige forventninger ved sammenslåing, kan synes som overraskende i forhold til mine teoretiske forventninger. Som tidligere belyst, blir det i teorien pekt på at små kommuner ofte har for få ressurser i barnevernet. Det vil for denne sektoren derfor være faglige fordeler knyttet til størrelsen på kommunen. Dette er begrunnet i bedre kompetanse og bedre fagutvikling i større kommuner, og at nettopp denne sektoren kan ønske seg større fagmiljøer (Vabo m.fl. 2014).

Samtidig har det også blitt pekt på at barnevernstjenesten kan ha noen fordeler i små kommuner som store kommuner ikke har. Som at nærhet til brukere kan gjøre det lettere å oppdage barn som trenger hjelp, og det kan være lettere å identifisere ressurser i lokalmiljøet som kan bidra positivt for utsatte barn og familier (Vabo m.fl. 2014).

En annen forklaring kan være at Vennesla med sine 14 000 innbyggere strengt tatt ikke er en liten kommune, men snarere kan karakteriseres som en mellomstor kommune. Likedan kan en forklaring være at barnevernstjenesten i Vennesla kommune sammen med Evje og Hornes kommune og Iveland kommune inngår i et interkommunalt samarbeid (Midt-Agder barnevern) med Vennesla kommune som vertskommune. Nettopp dette kan muligens være en forklaring på hvorfor ansatte i barnevernet i Vennesla ikke ser sin sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand.

Ansatte i skoleverket i Vennesla sin forventning til hvilken faglig effekt man forventer at en kommunesammenslåing vil ha for sin sektor, er minimal og langt ifra signifikant. Det kan se ut som at ansatte i skoleverket i Vennesla har en «nøytral forventning» til om en kommunesammenslåing



vil gagne deres sektor eller ei. Som tidligere påpekt, er det en nedgang i tilfredsheten med skoler, barnehager og helsesektor med større kommuner (Jacobsen 2005).

Imidlertid står dette i kontrast til det Vabo m.fl. (2014) peker på om at små kommuner har utfordringer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte. Kanskje oppleves det som at Vennesla med sine cirka 14 000 innbyggere er en passe stor kommune faglig sett blant de ansatte i skolesektoren i Vennesla?

Det kan uansett ikke legges noe i disse verdiene for disse sektorene, da de altså ikke er signifikante og må anses som «ikke-funn». Derfor er det i denne sammenhengen interessant at teorien peker på både klare fordeler og ulemper med større kommuner for nettopp skoleverket og barnevernstjenesten. Imidlertid fant jeg ingen empiriske signifikante effekter i noen retning når det gjaldt dette i min undersøkelse.

De store skillelinjene og signifikante effekter når det gjelder å se sin sektor tjent med en kommunesammenslåing eller ei, synes å gå på andre dimensjoner enn sektortilknytning. Bortsett fra å være ansatt i helse- og sosialsektoren, som altså har signifikant effekt. De demografiske trekkene ved de kommunalt ansatte bosatt i Vennesla kommune, ha sin oppvekst i Vennesla, sammen med høy alder, er alle variabler som tidligere nevnt gir en klar signifikant *negativ effekt* på å forvente sin sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing. Motsatt er det å ha høyere utdanning, sammen med å være ansatt i helse- og sosialsektoren og å delta i interkommunalt samarbeid, alle variabler som har en ikke ubetydelig *positiv effekt* på hvor faglig tjent man anser sin sektor å være med en kommunesammenslåing. Dette synes å være de store skillelinjene når det gjelder forventinger til hvor faglig tjent ens sektor ved en fusjon med Kristiansand.

Hypotese 2: «*Ansatte i kommunale sektorer som teorien peker på kan være faglig tjent med en kommunesammenslåing, vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha positive forventninger til at deres respektive sektor vil komme bedre ut som følge av en kommunesammenslåing*», synes derfor kun å få svak støtte i denne sammenhengen.

Ikke overraskende er det at deltakelse i interkommunalt samarbeid i stor grad har effekt på den faglig nytten kommunalt ansatte i Vennesla forventer at en kommunesammenslåing med Kristiansand vil ha for deres sektor. Som teoretisk belyst blir det pekt på at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale løsninger. Videre vil større enheter av fagmiljøer være med på å gjøre kommunene mer selvstendige (Vabo m.fl. 2014).

Kan det derfor synes logisk at de kommunalt ansatte i Vennesla som i størst grad deltar i interkommunale samarbeid med Kristiansand, også ser den faglige nytten ved en kommunesammenslåing faglig sett? Det at ens egen sektor deltar i interkommunalt samarbeid kan i seg selv tyde på at kommunen er for liten til å håndtere disse oppgavene alene. At dette strukturelle trekket forklarer en grad av optimisme rundt at ens egen sektor vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing, kan derfor synes logisk.

Når det imidlertid gjelder å se Vennesla kommune som sådan faglig tjent med en sammenslåing med Kristiansand, er effekten av det å delta i samarbeid eller være i interaksjon med sektorer i Kristiansand noe svakere og ikke signifikant.

Hypotese 4: «*Kommunalt ansatte som har jevnlig interaksjon med tilsvarende sektor(er) i nabokommunen, vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha positive forventninger til at deres respektive sektor kommer bedre ut som følge av en kommunesammenslåing*», synes derfor å få støtte i denne sammenhengen.

Det er ellers svært interessant at demografiske forklaringer som bosted og utdanningsnivå synes å være sentrale forklaringsvariabler i denne sammenheng. Å ha høyere utdanning har en positiv effekt på hvor faglig tjent de kommunalt ansatte i Vennesla forventer at en kommunesammenslåing vil være for Venneslas del. Mens det å være bosatt i Vennesla har, som tidligere påpekt, en signifikant negativ effekt i forhold til hvor faglig tjent man anser en kommunesammenslåing vil være for sin sektor og kommunen. Og på samme måte har også det å ha hatt sin oppvekst i Vennesla en signifikant og klar negativ effekt.

At utdanningsnivå har en slik effekt på dette spørsmålet kan muligens delvis forklares med at forventninger til karrieremuligheter er integrert i denne indeksen. Det er derfor i tråd med tidligere teori logisk at utdanningsnivå kan forklare en del variasjon. Jacobsen (2004) peker nettopp på at utviklingsmulighetene for de ansatte øker ved en type reform som kommunesammenslåing. De som vil ha mest å vinne er de yngre lederne med en karriere foran seg. Dermed er det kanskje heller ikke utenkelig at også høyt utdanningsnivå kan forklare en positiv forventning til hvordan en kommunesammenslåing vil slå ut for «sin sektor» og dermed også for seg selv karrieremessig (som inngår i denne variabelen/indeksen). Kan det tenkes at kommunalt ansatte med høy grad av utdanning i større grad forventer bedre karrieremuligheter?

Dette stemmer i så fall med teori tidligere belyst. Teorien peker på at når det gjelder demografiske faktorer, er det kun profesjonell tilhørighet som synes å ha en systematisk effekt, og at profesjonell

bakgrunn kan ha en effekt på hvordan offentlige ansatte vektlegger forskjellige spørsmål (Egeberg 1994).

I denne drøftingen rundt strukturelle og demografiske variabler, er det verd å merke seg at hvor man er plassert i organisasjonen og hvilke demografiske trekk man har, kan forme holdningene og oppfatningene forskjellig. Det er interessant at Jacobsen (2012) påpeker at ulike mennesker og grupper av mennesker konstruerer sin egen virkelighet. Dette ut fra forskjellige utgangspunkt. Eksempelvis vil en leder ofte ha en helt annen oppfatning av virkeligheten enn en som arbeider «på gulvet». En ansatt som driver med markedsføring vil se helt andre sider av virkeligheten enn en som er opptatt med styring av produksjonsprosessene (Jacobsen 2012).

På samme måte kan det tenkes at en som arbeider i kommuneadministrasjonen i Vennesla kommune vil ha et annet utgangspunkt og se virkeligheten og aspekter ved kommunesammenslåing med Kristiansand «med andre briller» enn eksempelvis en lærer på en grunnskole. Eller at en med høyere utdanning vil se ting annerledes enn en ansatt i en annen posisjon og med lavere utdanning.

Kan det tenkes at respondenter i undersøkelsen med høyere utdanning sitter i en posisjon i kommunen, og med en faglig bakgrunn, som gjør at de i større grad anser en kommunesammenslåing å være faglig forsvarlig?

Hypotese 6: «*Kommunalt ansatte med høyt utdanningsnivå vil i større grad enn kommunalt ansatte med lavt utdanningsnivå ha forventninger om at kommunen og deres egen sektor vil komme bedre faglig og økonomisk ut som følge av en kommunesammenslåing*», synes å få støtte i denne sammenhengen.

### **Egeninteresse**

Når det gjelder i hvilken grad respondentene forventer at en kommunesammenslåing vil bety når det gjelder praktiske endringer, mindre interessant arbeid, merarbeid og reorganisering for dem selv («egeninteressemessig berørt»), ser vi at det kun er de *strukturelle variablene* som har forklaringskraft. Ansatte i administrasjonen/byråkratene har en større forventning om å bli berørt, mens ansatte i skolesektoren og helse & sosial har en forventning om i mindre grad å bli berørte. Dette er i tråd med Jacobsen (2004) som hevder at de store rasjonaliseringene vil skje på administrativt nivå, og at man på tjenesteytende nivå i liten grad vil bli berørt.

Et interessant funn når det gjelder å forvente seg egeninteressemessig berørt av kommunesammenslåing med Kristiansand er uansett at det å være administrasjonsansatt har en viss effekt. Og motsatt har to sektorer på tjenesteytende nivå, skolesektoren og helse- og sosialsektoren,

en signifikant negativ effekt. Dette kan sies å være i tråd med mine teoretiske forventninger, som pekte på at førstelinjetjenestene, som skolesektoren og helse- og sosialsektoren, i liten grad vil oppleve rasjonaliseringer som følge av kommunesammenslåing (Jacobsen 2004).

Hypotese 5: «*Ansatte i kommunale sektorer som teorien peker på kan oppleve rasjonaliseringer som følge av en kommunesammenslåing, vil i større grad enn ansatte i andre sektorer ha negative forventninger om selv å bli egeninteressemessig berørte som følge av en slik kommunesammenslåing*», synes altså å få sterk støtte i min undersøkelse.

Imidlertid er det, som tidligere belyst, kun disse strukturelle variablene som har forklaringseffekt på i hvilken grad de kommunalt ansatte i Vennesla forventer at en kommunesammenslåing med Kristiansand vil berøre dem egeninteressemessig med merarbeid, reorganiseringer og praktiske endringer. Demografiske forklaringsvariabler har altså ingen forklaringskraft på dette.

Hypotese 7: «*Eldre kommunalt ansatte vil i større grad enn yngre kommunalt ansatte ha forventninger knyttet til selv å bli egeninteressemessig berørte som følge av en kommunesammenslåing*», synes derfor ikke å få støtte i denne sammenhengen.

Imidlertid inngår ikke karrieremuligheter i denne indeksen («egeninteressemessig berørt»). Den variabelen inngår som nevnt i indeksen om sin respektive sektor vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing. Det kan tenkes at alder ville hatt en viss effekt på å forvente å bli egeninteressemessig berørt hvis karrieremuligheter hadde inngått i denne indeksen. Som vi har sett, hadde imidlertid også alder en negativ effekt på å se sin sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing. Under denne indeksen (sektor faglig tjent) inngikk nettopp karrieremuligheter som variabel. Dette kan tyde på at alder har en effekt på å se karrieremuligheter for seg selv eller ei som følge av en kommunesammenslåing blant kommunalt ansatte.

## **Identitet**

Det å delta i interkommunalt samarbeid eller andre strukturelle variabler synes imidlertid ikke å ha noen signifikant effekt eller forklaring på i hvilken grad de kommunalt ansatte forventer identitetsmessig å bli berørte av en sammenslutning med Kristiansand. Dermed synes det å delta i interkommunalt samarbeid *ikke* å være noen forklaring på forventninger til at kommunesammenslåing kan være ødeleggende for Vennesla identitetsmessig og posisjonelt eller ei.

Det er ellers verdt å merke seg at også her synes skillelinjene å gå mellom demografiske forklaringer som bosted og oppvekst i Vennesla på den ene siden, og høy utdanning på den andre

siden.

Hypotese 3: «*Ansatte i kommunale sektorer som har jevnlig interaksjon med sektor(er) i nabokommunen, vil i mindre grad enn ansatte i andre sektorer ha negative forventninger til at kommunen vil bli berørt identitetsmessig som følge av en kommunesammenslåing*», synes derfor ikke å få støtte i denne sammenhengen. Jeg finner ikke tegn i den retningen i min undersøkelse.

Både bosted og oppvekst synes å være særdeles viktige forklaringsvariabler når det gjelder forventninger om i hvilken grad Venneslas posisjon og identitet vil bli berørt som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand. Både oppvekst og bosted har betydelige *signifikante* effekter i denne sammenhengen. Dette når det altså er kontrollert for andre forhold. Det samme gjelder utdanningsnivå som synes å ha en motsatt effekt av bosted og oppvekst i Vennesla og en modererende effekt på dette spørsmålet.

Kanskje er ikke dette overraskende ut ifra hva tidligere teori har pekt på. Funnene fra Jacobsen (2004) sin undersøkelse rundt byråkrater og politikeres holdninger til reform, kan tyde på at skillelinjene går langs andre dimensjoner enn sektor og posisjon når det gjelder holdninger til kommunesammenslåinger. Rose og Pettersen (2003) fant fra sin undersøkelse også ytterst svake tegn til at de kommunalt ansatte er mer negativt innstilt til kommunesammenslåinger enn andre. Logikken bak dette må være at eventuelle forskjeller går på andre dimensjoner enn stilling.

Jacobsen (2005) peker også på, ut ifra analyse av den nevnte undersøkelse av administratorer og politikere og deres holdning til reform, at de med sterkest tilknytning til eller tilhørighet til «sin kommune» er de med mest skeptisk holdning til kommunesammenslåing.

Hypotese 8: «*Kommunalt ansatte som er bosatt eller oppvokst i kommunen de jobber i, vil i større grad enn andre kommunalt ansatte ha negative forventninger til at kommunen vil bli berørt identitetsmessig som følge av en kommunesammenslåing*», synes derfor å få sterk støtte i denne sammenhengen.

## **7.2 Skillelinjer**

Det er interessant å merke seg at bosted synes å være en variabel som har effekt på både hvor faglig tjent de kommunalt ansatte forventer en kommunesammenslåing å være for deres sektor og for kommunen generelt. Det å være bosatt i Vennesla har også en markant effekt på i hvilken grad de kommunalt ansatte i Vennesla tror at Vennesla vil bli berørt identitetsmessig som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand. De kommunalt ansatte i Vennesla kommune som selv

også er bosatt i Vennesla synes rett og slett å ha en langt mer pessimistisk forventning til kommunesammenslåing med Kristiansand sammenlignet med sine kollegaer som ikke er bosatt i kommunen. Identitetsperspektivet på kommunesammenslåing styrkes med andre ord av nærhet til kommunen.

Dette kan tyde på at bosted «farger respondentenes syn» og kommer til uttrykk nettopp på denne måten. Dette stemmer i så fall godt med det Jacobsen (2004) peker på fra sin undersøkelse. Der tydet mye på at skillelinjene når det gjaldt holdninger til reform og kommunesammenslåinger gikk på andre dimensjoner enn om respondentene var politikere eller tilhørte administrasjonen. Almås og Frisvoll (2004) har også påpekt betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmålet om kommunesammenslåinger. Som tidligere nevnt støttes dette også av Rose og Pettersen (2003) som peker på at folk som har sterk tilknytning til bostedet sitt kan grunnet lokal identifikasjon og patriotisme nettopp være motstandere av en kommunesammenslåing.

Å være ansatt i helse- og sosialsektoren synes sammen med det å delta i interkommunalt samarbeid å være den strukturelle forklaringsvariabelen med mest forklaringskraft og effekt bak seg. Dette kan sies å være et interessant funn. Kanskje kan dette forklares med at samtidig som de store rasjonaliseringene ikke vil skje på tjenesteytende nivå (Jacobsen 2004), og at ansatte i helse- og sosialsektoren ikke forventer noen rasjonaliseringer innen sin sektor, ser de store faglige fordeler knyttet til en kommunesammenslåing? Det er i den sammenhengen interessant at det pekes på at på grunnlag av meroppgavene helsesektoren har fått de siste årene, trekker dette i retning av kommuner med høyere minimumsstørrelse enn 10 000 innbyggere. Når det for eksempel gjelder kommuner som har egen legevakt, er gjennomsnittlig innbyggertall 18 300 (Vabo m.fl. 2014).

Forenklet sett kan det derfor se ut som at de store skillelinjene ikke først og fremst går på sektortilknytning generelt, men snarere et skille mellom faktorer som å være ansatt i helse- og sosialsektoren, delta i interkommunalt samarbeid og ha høyere utdanning på den ene siden, og å være bosatt i Vennesla og ha sin oppvekst i Vennesla på den andre siden. I tillegg er det også interessant at det demografiske trekket som alder er, synes å ha en negativ effekt på i hvilken grad respondentene forventer sin sektor å være tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand.

Dette kan kanskje logisk forklares med at de kommunalt ansatte som inngår i interkommunalt samarbeid, og som også har høyere utdanning, i større grad vil se seg og sin sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand i kraft av den strukturelle posisjonen de har med stor grad av interaksjon med tilsvarende sektor i Kristiansand, og gjennom sin faglige bakgrunn og

utdanning? Samtidig som de som er bosatt i kommunen og har hatt sin oppvekst der, nettopp i større grad vil kunne se de identitetsmessige sidene ved saken sterkere og i kraft av sin demografiske tilknytning til kommunen. Likedan at høy alder blant respondentene kan føre til en skepsis til om egen sektor vil være tjent med en sammenslåing, siden de kan frykte færre karrieremuligheter for seg selv på grunn av rasjonaliseringer ved en kommunesammenslåing og sin høye alder tatt i betraktning. Som nevnt inngår «karrieremuligheter» som variabel i indeksen om respektiv sektor vil være faglig tjent med en sammenslåing.

Som det har blitt pekt på, viser en del teori at organisasjonsmedlemmenes plasseringer i organisasjonen, deres profesjon og andre demografiske trekk vil ha effekt når det gjelder problemopptatthet, løsningsforslag og konsekvensfokuseringer blant de ulike organisasjonsmedlemmene. Ikke minst er det interessant i denne sammenhengen at det påpekes at beslutningstakere først vil konsentrere seg om forhold som rollen i organisasjonen forplikter dem å være oppmerksomme på (Egeberg 1989).

Dermed synes det muligens logisk og i tråd med avsnittet overfor, at de kommunalt ansatte i Vennesla som deltar i interkommunalt samarbeid med tilsvarende sektor i Kristiansand, nettopp ser sin sektor faglig tjent med en kommunesammenslåing, siden de ser «hvor skoen trykker» i større grad enn andre kommunalt ansatte?

Imidlertid er det muligens et poeng at det å tilhøre en sektor som teorien peker på vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing ikke i seg selv vil være grunn nok til å forvente seg faglig tjent med en kommunesammenslåing? Snarere kan det i tråd med mine funn tyde på at rene strukturelle forutsetninger som hvilken stilling man innehar i en sektor, sammen med demografiske forklaringer som utdanning og bosted kan være mer relevante og helhetlige forklaringer på variasjon i denne sammenhengen enn kun sektortilknytning i seg selv.

Egeberg (1989) påpeker jo nettopp også, som jeg tidligere har belyst, at den instrumentelle modellen har som forutsetning at mennesker er begrenset rasjonelle, og at det derfor kun er mulig å overskue et begrenset antall alternativer og konsekvenser for organisasjonsmedlemmene.

De tydeligste skillelinjene som gir høyest utslag og effekt, går altså på andre dimensjoner enn sektortilknytning og andre strukturelle trekk. Det til tross for at det er noen skillelinjer mellom ulike sektorer i Vennesla kommune når det gjelder forventninger til kommunesammenslåing med Kristiansand, som også var teoretisk forventet. Det kan synes som at demografiske variabler som bosted, oppvekst, og utdanning er vel så sterke forklaringer i denne sammenhengen, da disse

variablene har forklaringskraft både på «organisasjonsperspektivet», altså hvor faglig og økonomisk tjent respondentene forventer at Vennesla kommune som sådan og sin egen sektor vil være med en slik sammenslåing, og også når det gjelder «identitetsperspektivet», altså i hvilken grad respondentene forventer at en sammenslåing vil berøre Vennesla identitetsmessig.

Ikke bare styrkes «identitetsperspektivet» av nærhet til kommunen, men nærhet til kommunen svekker til gjengjeld også «organisasjonsperspektivet», altså å se kommunen og sin sektor faglig tjent med en sammenslåing. På samme måte svekker høy utdanning «identitetsperspektivet» og samtidig styrker det det jeg her kaller «organisasjonsperspektivet».

Det kan kanskje se ut som det dreier seg om to fronter med to ulike logikker når det gjelder forventinger til hva en kommunesammenslåing vil innebære blant de kommunalt ansatte, forklart av variasjon både når det gjelder strukturelle og demografiske trekk ved de ansatte.



## **8.0 Veien videre**

Det er lite som tyder på at de kommunalt ansatte i Vennesla generelt forventer at en sammenslåing med Kristiansand vil gagne kommunen og deres egen sektor i høy grad. Det har i stor grad blitt bekreftet gjennom denne undersøkelsen.

Det er imidlertid interessant at de demografiske trekkene ved de ansatte er knyttet opp mot en generell pessimistisk forventning på mange plan til hva kommunesammenslåing med Kristiansand vil innebære. Kanskje gir motstand mot en type endring som kommunesammenslåing seg nettopp uttrykk i slike generelle pessimistiske forventninger? Samtidig kan det tenkes at denne gruppen også i større grad ser hvor «skoen trykker» enn sine kollegaer som ikke er bosatt i Vennesla? I tråd med den «positive motstanden» (Coetsee 1999), peker Almås og Frisvoll (2004) på at følelser og frykt mot kommunesammenslåing kan være rasjonelle og reelle. «Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får» er et poeng i denne sammenhengen, og kommunale institusjoner som skoler, barnehager og sykehjem har betydning for hvem folk føler at de er og hører sammen med (Almås og Frisvoll 2004).

Dermed er det muligens også et spørsmål om hva respondentene nettopp vurderer og vektlegger når de skal ta stilling til om kommunen deres er faglig tjent med en kommunesammenslåing, og hva som nettopp ligger i begrepet «faglig tjent»?

Også Jacobsen (2012) påpeker at motstand mot endring kan ses på som noe positivt. Mye av den motstanden mot endring som eksisterer, arter seg i form av kritiske innvendinger om endringen som skal finne sted er den rette og om løsningen er den rette. Faktisk kan motstand mot endring bunne i at initiativet til endring er lite fornuftig, basert på manglende kunnskap eller dårlige begrunnelser (Jacobsen 2012).

Spørsmål knyttet til identitet synes altså å være det perspektivet som vektlegges mest av de kommunalt ansatte i Vennesla når det gjelder forventninger til kommunesammenslåing. Likedan synes spørsmål rundt hva en kommunesammenslåing vil bety for Venneslas identitet og posisjon i forhold til Kristiansand, å vektlegges mer enn rent faglige og egeninteressemessige spørsmål blant de kommunalt ansatte i Vennesla generelt. Variabler som bosted og oppvekst synes å være viktige forklaringer på dette. De *demografiske trekkene* ved organisasjonsmedlemmene synes altså å være viktige for å forklare variasjon i forventningene til kommunesammenslåing blant de kommunalt ansatte.

Dette er et brudd i forhold til Egeberg (1994) som altså peker på at blant de demografiske faktorene er det kun profesjonell bakgrunn som synes å ha en systematisk forklaringseffekt på offentlig ansattes preferanser og atferdsmønstre. Imidlertid synes dette *ikke* å være tilfelle når det er snakk om kommunesammenslåing som endringsprosess.

Det er i denne sammenhengen også interessant at Lægreid og Olsen (1978) kom frem til fra sin forskning knyttet til Maktutredningen i 1978, at variasjon i kontrollmønsteret ikke har sammenheng med tjenestemennenes sosiale og geografiske bakgrunn. Tanke- og kontaktmønsteret til de offentlige ansatte syntes i liten grad å være påvirket av sosialisering i oppvekstmiljøet. Likedan konkluderte de med at rekruttering til ulike arbeidsoppgaver og departement med få unntak ikke er avhengig av de offentlige ansattes sosiale og geografiske bakgrunn (Lægreid & Olsen 1978).

Dette er motstridende i forhold til mine funn som altså peker i retning av at geografisk og sosial tilhørighet er viktig når det gjelder de kommunalt ansattes forventninger til kommunesammenslåing. Egeberg kan tenkes å ha rett i at profesjonell bakgrunn er en viktig demografisk faktor, men det kan også tenkes at de andre demografiske faktorene ved de kommunalt ansatte effektueres i høy grad når det gjelder kommunesammenslåing. Dette fordi en kommunesammenslåing kan hevdes å være en helt spesiell type reform og endring.

Likedan synes Egebergs (1994) modell å være avgrenset til statsadministrasjonen og forhold som ikke har en geografisk dimensjon. I mitt empiriske tilfelle med kommunalt ansattes forventninger til kommunesammenslåing, er det snakk om en geografisk dimensjon ved organisasjonsendringen, med stor andel av kommunalt ansatte med sosial og geografisk tilhørighet til organisasjonen og kommunen.

Muligens er det nettopp derfor de demografiske trekkene ved organisasjonsmedlemmene synes å være viktigst for å få en beslutningsatferd i kommunen og som legger gode premisser for endringsvilje når det gjelder kommunesammenslåing? Et spørsmål er om de mer faglige og «rasjonelle» argumentene ikke lar seg «kjøpe» av de kommunalt ansatte? Dette ettersom identitetsmessige spørsmål synes å vektlegges så sterkt.

Et annet spørsmål er om kommuneidentiteten er så sterkt forankret, at kommunesammenslåing ikke kan sammenlignes med andre større organisasjonsendringer? Dette begrunnet i at et identitetsperspektiv kan synes å dominere blant forventninger til en slik sammenslåing. På samme

måte som det å være sterkt identitetsmessig forankret i kommunen synes å forklare en generell pessimisme og eventuell motstand mot en slik sammenslåing.

Det kan tenkes som blant annet Egeberg (1994) har pekt på, at de strukturelle trekkene er viktige for å forklare offentlig ansattes atferdsmønstre generelt. Dette blir ytterligere underbygget av blant annet Hoel og Knutsen (1989), som kom frem til at sektortilhørighet og det å være ansatt i offentlig sektor er en viktig forklaringsfaktor når det gjelder valg av politisk parti.

I Klausen (2004) sin undersøkelse av kommunesammenslåing og *innbyggernes* holdning i forbindelse med rådgivende folkeavstemming om kommunesammenslåing i åtte kommuner, som ble avviklet i forbindelse med lokalvalget i 2003, hadde imidlertid ikke demografiske variabler som alder, bostedstid i kommunen og utdanning vesentlig betydning for stemmegiving i favør av kommunesammenslåing. Imidlertid hadde den strukturelle variabelen som det å jobbe i kommunal sektor en liten negativ effekt. Dette er interessant, men det er også verd å merke seg at dette var en undersøkelse av *innbyggernes* holdning til kommunesammenslåing, og følgelig var samtlige respondenter bosatt i de respektive kommunene og var primært sett ikke kommunalt ansatte. Denne undersøkelsen kan derfor ikke sies å være direkte sammenlignbar med min undersøkelse, ettersom den måler noe annet og har en annen respondentgruppe.

Det kan imidlertid tenkes, at ved andre typer reformer og endringer, vil strukturelle variabler spille en rolle i høyere grad blant de kommunalt ansatte når det gjelder deres holdninger og forventninger. Og nettopp at kommuner er nært knyttet opp til folks identitet, vil føre til at kommunesammenslåing som reform er en så spesiell type endring, at demografiske trekk ved respondentene får mer forklaringskraft (?). Kommuner er tross alt i tillegg til å være en organisasjon, også politiske og territoriale enheter (Jacobsen 2014) som kan synes å gi utslag i ulike forventninger og holdninger til kommunesammenslåing blant kommunalt ansatte.

Et spørsmål er om funnene mine først og fremst er et «Vennesla-fenomen»? Eller kan disse funnene tenkes å være generaliserbare i forhold til mange liknende randkommuner i Norge som står overfor kommunesammenslåinger i disse dager? Tidligere undersøkelser på kommuneidentitet har også avdekket at tilknytning til sin kommune og bygd/by i Norge er relativt sterk (Jacobsen 2009). Klausen (2004) fant også i sin nevnte undersøkelse klare tegn på at de som stemmer nei til en kommunesammenslåing også har negative oppfatninger om mulige konsekvenser ved en sammenslåing. Det motsatte var også tilfelle ved ja-stemmer (Klausen 2004).

Min undersøkelse har imidlertid kun hatt fokus på de kommunalt ansatte i en enkelt kommune. Vennesla som randkommune til Kristiansand kan tenkes å være et eksempel som vil kunne være med på å belyse kommunalt ansatte i mellomstore randkommuner sine forventninger og holdninger til kommunesammenslåinger generelt. Samtidig kan det tenkes at forholdet mellom Vennesla og Kristiansand til en viss grad skiller seg ut sammenlignet med andre randkommuner til regionhovedsteder. En mer omfattende undersøkelse blant kommunalt ansatte i andre randkommuner i Norge kunne vært med på å belyse dette.

Likedan har en kvantitativ undersøkelse som har vært benyttet i denne avhandlingen, kun hatt som formål å avdekke hvilke forventninger som er blant de kommunalt ansatte til en kommunesammenslåing og hva som kan forklare variasjon. *Hvorfor* identitetsperspektivet synes å spille en rolle og *hvorfor* nettopp demografiske trekk ved de kommunalt ansatte, som utdanningsnivå, bosted og oppvekst, forklarer mye variasjon, har ikke vært avdekket i denne oppgaven. Til det kan det være hensiktsmessig med kvalitative intervjuer med de kommunalt ansatte. Likedan kan tilsvarende kvantitative undersøkelser blant kommunalt ansatte i Norge tenkes å kunne avdekke om forventningene til kommunesammenslåing blant kommunalt ansatte i Vennesla kun har et lokalt tilsnitt, eller om det kan tenkes å være overførbart til lignende kommuner i samme situasjon i Norge.

Det er imidlertid lite annen forskningslitteratur på dette i Norge nå, og en tydelig konklusjon på dette ut ifra denne undersøkelsen, synes vanskelig. Ytterligere forskning vil kunne gi klarere svar på dette.

# Litteratur

Almås, R. & Frisvoll, R. (2004). Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. *Identitet og tilhørighet i kommunen*, (Norsk senter for bygdeforskning).

Christensen, T. (1989). Innovasjonsatferd i sentralforvaltningen: Strukturelle og demografiske forklaringer på variasjon. I Egeberg, M. (Red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Coetsee, L. (1999). From Resistance to Commitment. *Public Administration Quarterly*, vol. 23 (2), 204-223.

Damsgaard, V. (2015, 19.01). Frykter de blir utpost i stor-Kristiansand. *Fædrelandsvennen*. Hentet fra [http://www.fvn.no/lokalt/aust\\_agder/Frykter-de-blir-utpost-i-stor-Kristiansand-2745549.html](http://www.fvn.no/lokalt/aust_agder/Frykter-de-blir-utpost-i-stor-Kristiansand-2745549.html)

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little and Brown.

Egeberg, Morten (1994). "Bridging the Gap Between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy." I: *Governance*, 1994 (7), s. 83-98.

Egeberg, M. (1989) Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I Egeberg, M. (Red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Hellevik, O. (2006). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hoel, M. & Knutsen, O. (1989). Social Class, Gender, and Sector Employment as Political Cleavages in Scandinavia. *Acta Sociologica*, Vol.32 (2), 181-202.

Jacobsen, D.I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge- Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge- en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D. I., Thorsvik, J. (2010) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2005). Sand in the machinery? Comparing bureaucrats' and politicians' attitudes toward public sector reform. *European Journal of Political Research*. Vol. 44 (6), 767-799.

Jacobsen, D.I. (2004). Holdninger til endringer i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 2004 (02).

Jacobsen, D.I. (2002). Kommunestørrelse og kommunal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 2002 (03), 248-262.

Johnsen, Å. (1999). Kommunesammenslåinger i et ressursavhengighetsperspektiv. *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 2 (03), 54-75.

Klausen, J.E. (2004). Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. *NIBR-rapport 2004:5*. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kristiansand kommune. (2015). *Mulighetenes Kristiansand*. Hentet 19.11.15 fra <https://kristiansand.kommune.no/politikk-og-administrasjon/om-kristiansand/om-kristiansand/>

Kvåle, G. og A. Wæraas (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det norske samlaget.

Langøren, A., Rolf Aaberge og Remy Åserud, R. (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Statistisk sentralbyrå.

Læg Reid, P & Olsen, J.P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.

Midtbø, T. (2010). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: Med eksempler fra SPSS*. Oslo: Universitetsforlaget.

Monkerud, L.C & Sørensen, R.J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet

med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol.26 (04), 265-295.

Moos, L., Möller, J., & Johansson, O. (2004). A Scandinavian Perspective on Educational Leadership. *The Educational Forum*, Vol. 68 (3), 200-210.

Niskanen, W.A. (1971). *Bureucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine Atherton.

Niskanen, W.A. (1973). *Bureucracy: Servant or master?* London: Institute of Economic Affairs.

Regjeringen. (2014). *110 kommuner utreder sammenslåing*. Hentet 03.08.15 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/110-kommuner-utreder-kommunesammenslaing/id764443/>

Regjeringen. (2014). *Fakta om kommunereformen*. Hentet 06.11. 15 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>

Rose, L.E. & Pettersen, P.A. (2003). Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 19 (2003), 240-275.

Sandberg, T. (2015, 16.10). Gir gass mot kommunereformen. *Fædrelandsvennen*. Hentet fra <http://www.fvn.no/lokalt/Gir-gass-mot-kommunereformen-2904901.html>

Vabo, S.I. & Røiseland, A. (2008). Kommunalt selvstyre eller samstyring?. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol.49 (03), 409-420.

Vabo, S.I. m.fl. (2014) Delrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur. *Kommunal og moderniseringsdepartementet*. Mars 2014.

Vennesla kommune. (2015). *Kommunereform*. Hentet 14.11.15 fra <http://vennesla.kommune.no/Lokaldemokrati/Kommunereform/>

Vennesla kommune. *Jobbe i Vennesla*. Hentet 19.11.15 fra <http://vennesla.kommune.no/Global-Meny/Jobbe-i-vennesla/>

## Vedlegg 1- spørreskjema

### Spørreskjema:

Hei,

Dette er en spørreundersøkelse i forbindelse med en masteroppgave på UiA om offentlige og kommunalt ansattes syn og holdning til endring og kommunesammenslåingsprosess. Studenten som står bak er Martin Sturla Ledang, og veileder for prosjektet er professor Dag Ingvar Jacobsen.

Spørsmålene dreier seg altså om tanker og forventninger til eventuell kommunesammenslåing med Kristiansand kommune. Hensikten er å forsøke å avdekke om det er forskjeller mellom ulike kommunale sektorer i forventninger og syn på en endringsprosess som kommunesammenslåing, og om det er forskjellige sider ved en slik reform som vektlegges mer av enkelte sektorer enn av andre.

Vi håper du tar deg bry med å fylle ut dette spørreskjemaet. Det er gjort på få minutter. Spørreundersøkelsen består av få spørsmål. Det er en helt anonym spørreundersøkelse.

Vi setter stor pris på om du tar deg tid til å delta i denne undersøkelsen!

På forhånd takk!

I hvilken sektor jobber du i?

- (1) Kommuneadministrasjonen
- (2) Helse- og sosialsektoren
- (3) Barnevernet
- (4) Skolesektoren
- (5) Barnehage
- (6) Kultur- og idrettsetaten
- (7) Teknisk etat
- (8) Annen etat

Er du oppvokst i Vennesla kommune?

- (1) JA
- (2) NEI

Er du bosatt i Vennesla?

- (1) JA
- (2) NEI

Hvilken aldersgruppe tilhører du?

- (1) 20-40 år
- (2) 41-55 år
- (3) 56-70 + år

Hvor stor stillingsprosent har du?

- (1) Mindre enn 50 %
- (2) 50-80%
- (3) 80-100 %

Hva slags utdanning har du?

- (1) Grunnskole
- (2) Videregående skole
- (3) Noe høyskole/universitetsutdanning uten grad



- (4) Bachelorgrad
- (6) 4 eller 5 årig høyskole/universitetsutdanning uten mastergrad
- (7) Mastergrad

**Nå følger en rekke påstander knyttet til kommunesammenslåing. Ta stilling til påstandene som følger her.**

Du skal krysse av ett (1) svaralternativ for hvert spørsmål underveis.  
Svar ut ifra hvor enig eller uenig du er i påstanden som blir fremlagt.

Ta stilling til følgende påstand: "**Vennesla kommune vil være økonomisk tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand kommune**"

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: "**Vennesla kommune vil generelt være tjenestemessig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand kommune (med tanke på å kunne levere bedre kommunale tjenester)**"

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: "**Sektoren jeg jobber i vil nyte godt av en kommunesammenslåing med Kristiansand**"

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: "**Min sektor vil kunne bli ressursmessig sterkere som følge av en kommunesammenslåing**"

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: "**Mitt arbeidsområde/sektor vil være faglig tjent med en kommunesammenslåing med Kristiansand kommune**"

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig

(6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"En kommunesammenslåing med Kristiansand kommune vil være positivt for min egen personlige yrkeskarriere"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Jeg risikerer å få mindre interessante arbeidsoppgaver enn det jeg har idag som følge av kommunesammenslåing med Kristiansand"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Det vil bli stor grad av re-organisering som følge av en eventuell kommunesammenslåingsprosess med Kristiansand kommune"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Det vil bli mange praktiske endringer for meg som følge av en eventuell kommunesammenslåingsprosess med Kristiansand kommune"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Det vil bli mye merarbeid for meg som følge av en eventuell kommunesammenslåingsprosess med Kristiansand kommune"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Min sektor/fagområde har mye samarbeid eller interaksjon med tilsvarende sektor(er) i Kristiansand kommune per idag"**

- (1) Helt enig
  - (2) Stort sett enig
  - (3) Hverken enig eller uenig
  - (4) Stort sett uenig
- 90

- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Vennesla kommune og Kristiansand kommune er identitetsmessige like kommuner"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Jeg føler meg som en ekte venndøl"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Vennesla risikerer å miste sitt særpreget som følge av en kommunesammenslåing med Kristiansand"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke

Ta stilling til følgende påstand: **"Det er stor sjanse for at Vennesla kun blir en forstad til Kristiansand som følge av kommunesammenslåing med Kristiansand"**

- (1) Helt enig
- (2) Stort sett enig
- (3) Hverken enig eller uenig
- (4) Stort sett uenig
- (5) Helt uenig
- (6) Vet ikke