

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

VÅR 2018

Når to kommuner blir til en

En studie av sammenslåingen av den administrative organiseringen til

Tjøme og Nøtterøy kommuner.

Katharina Sophie Doublet

Forord

Først av alt må jeg gi en takk til veilederen min, Jacob Aars. Du har gitt meg mange gode innspill til oppgaven og hjulpet til med å holde motivasjonen oppe. Med det vil jeg også takke forskningsgruppen, med dens medlemmer, *Flernivå og politisk styring* for gode diskusjoner og hjelp underveis. Takk til forskningsprosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government*, som denne oppgaven er en del av.

Jeg vil rette en stor takk til informantene for denne studien. At dere fant tid til å delta i studien er noe jeg setter veldig stor pris på. Det har vært helt essensielt å gjennomføre disse for å belyse studiens problemstilling.

Takk til gjengen på lesesalen, dere har gjort min arbeidshverdag komplett. I perioder det har vært vanskelig å finne motivasjon har jeg alltid funnet gode råd hos denne heiagjengen! Hvis det er et halvparten så bra arbeidsmiljø i min fremtidige jobb, da blir jeg glad.

En stor takk til mine kjære venninner Ida, Jenny og Astrid. Familien min har gitt meg masse rom til å være stresset, ukonsentrert og til tider fjern. At dere alle har vært i samme posisjon har gitt meg en god støtte i alle fasene jeg har vært gjennom. En spesiell takk til min mor, som har gitt meg husrom og omsorg dette året. Ikke minst min kjære søster Rosa, som alltid hjelper meg litt ekstra og gidder å lese gjennom alt jeg skriver. Alle skulle hatt en søster som deg.

Til slutt må jeg rette en ekstra oppmerksomhet til min kjære Sascha. Du ser alltid på den lyse siden av livet og har vist meg hva jeg jobber for. Jeg gleder meg til vi skal løfte hverandre opp hver eneste dag; ich liebe dich.

Katharina Sophie Doublet

1.juni 2018

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.2 Aktualisering og begrunnelse for problemstilling	2
1.3 Kapitteloversikt.....	4
2 Kontekst	6
2.1 Reformen	6
2.1.2 Europa	6
2.1.2 Norden.....	8
2.2 Norske kommuners reformhistorie	8
2.2.1 Schei-komiteen	9
2.2.2 Christiansen-utvalgets innstilling.....	9
2.2.3 Kommunereformen 2014.....	10
2.3 Studiens case	11
2.3.1 Tønsberg – Nøtterøy – Tjøme.....	11
2.3.2 Færder kommune	13
2.3.3 Intensjonsavtalen.....	15
2.3.4 Fellesnemnda	16
3 Teori	18
3.1 Analytisk rammeverk.....	18
3.1.1 Organisasjonsperspektiv	18
3.1.2 Organisasjonsdemografi	19
3.1.3 Organisasjonsstruktur	20
3.1.4 Organisasjonsstedet.....	21
3.2 Forklarende teori.....	22
3.2.1 Bureau-shaping	22
3.2.2 Strategi for Bureau-shaping	24
3.2.3 Empiriske forventninger	25
3.2.4 Institusjonelt perspektiv	27
3.2.5 Empiriske forventninger	28
4 Metode	31
4.1 Casedesign	31
4.1.2 Caseutvelgelse.....	32

4.1.3 Færder kommunes planer.....	33
4.2 Datagrunnlag.....	33
4.2.1 Kvalitative intervju	33
4.3 Validitet og reliabilitet	36
5. Empiri	39
5.1 Organisasjonsdemografi	39
5.1.1 Rådmannen	39
5.1.2 Lederne	42
5.2 Organisasjonsstrukturen.....	44
5.2.1 Forberedelsene	45
5.2.2 Utformingen.....	47
5.2.3 Samarbeid med kommuner	49
5.3 Organisasjonssted	52
5.4 Sektorene.....	54
5.4.1 Sektor for Helse og omsorg	54
5.4.2 Sektor for oppvekst og kunnskap.....	59
6. Sentrale funn, analyse og fortolkning	63
6.1 Beskrivelse av prosessen.....	63
6.1.1 Organisasjonsdemografi	63
6.1.2 Organisasjonsstruktur	66
6.1.4 Organisasjonssted	68
6.2 Sektorene.....	69
6.2.1 Organisasjonsdemografi	69
6.2.2 Organisasjonsstruktur	70
6.2.3 Organisasjonsstedet.....	71
6.3.4 Oppsummering.....	71
6.3 Tolkning i lys av forklarende teori.....	71
6.3.1 Motiver for Bureau-shaping.....	72
6.3.2 Organisasjonsdemografi	73
6.3.3 Organisasjonsstrukturen.....	74
6.3.4 Organisasjonssted	76
6.3.4 Institusjonelt perspektiv	76
6.3.5 Organisasjonsdemografi	77

6.3.6 Organisasjonsstruktur	78
6.3.7 Organisasjonssted	80
6.4 En utfyllende forklaring.....	80
7. Avslutning.....	82
7.1 Svar på problemstillingen	83
7.1.2 Oppsummering av svar	85
7.2 Generaliseringspotensiale og forslag til videre forskning	85
Litteraturliste.....	VIII
Vedlegg.....	XIII
Vedlegg1: informasjonsskriv	XIII
Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide.....	XV

Figuroversikt

Figur 1: Administrativ organisering i Tjøme kommune.....	13
Figur 2: Administrativ organisering i Nøtterøy kommune	14
Figur 3: oversikt over informanter og intervjutidspunkt.....	34
Figur 4: Administrativ organisering, Færder kommune	45
Figur 5: Administrativ organisering i sektor for helse og omsorg.....	56
Figur 6: Administrativ organisering i sektor for oppvekst og kunnskap	60

1. Innledning

I Europa har det vist seg å være en gjennomgående trend å gjøre endringer i lokale styringsenheter, herunder kommune. Det ser ut til å være en generell oppfatning om at større lokale enheter styrer bedre, og mer effektivt enn mindre (Baldersheim og Rose, 2010, s.8). Lokale styringsenheter kommer i mange ulike versjoner, og det er stor forskjell på ansvarsområder og størrelse i flere land. Som Baldersheim og Rose påpeker, er Norge et land som har hatt kommunereform på agendaen siden 1990-tallet, uten at det har skjedd så mange endringer (2010, s.9). En gjennomgående tankegang er at større enheter gir utbytte i form av storskalafordeler og effektivitet i tjenesteyting. Denne tankegangen har også vært, og er dominerende i de nordiske landene. Både Finland og Danmark har i nyere tid vært gjennom store endringer når det kommer til inndeling av de lokale enhetene. Ansvarsområdet til kommunene i disse landene ligner mer på den norske modellen enn resten av de europeiske landene.

Med kommunereformen, som ble satt på dagsorden i 2014, hadde den norske regjeringen store ambisjoner om å minke kommuneantallet i Norge. Det uendrede antallet kommuner har lenge vært ønsket å minimere fra 428 til omtrent 100 (Jansen og Jensen, 2016, s.13). Da det har vært meningen at alle kommunesammenslåingene for det meste skulle skje på lokalt initiativ, har dette per i dag resultert i en planlagt reduksjon på 72 kommuner innen 1.januar 2020 (Prop. 96 S, 2016-2017 s.6). Proposisjonen til Stortingsvedtak viser til et betydelig større ansvar på kommunene som leverandør av velferdstjenester, både innenfor skole og barnehage og helse- og omsorgsområdet. Det konkluderes med at utviklingen velferdsstaten stiller større krav til kommunene, når det kommer til kapasitet og kompetanse. For at tjenestene bedre skal kunne samhandle, vises det til et behov for nye organisatoriske løsninger som bedre reflekterer dagens utfordringer (Prop. 96 S, 2016-2017, s.9). Regjeringens høye ambisjoner til kommunene som velferdsutviklere krever sterkere og mer selvstendige kommuner som kan påta seg nye oppgaver og velferdsreformer (Prop. 96 S, 2016-2017, s.10).

Et av hovedmålene ved å redusere antallet kommuner ligger i at de skal bli mer effektive i tjenesteyting, være robuste for nye oppgaver fra staten og at de skal få mer fagekspertise i de lokale enhetene. Jeg finner disse målene interessante, og har med denne studien som mål å undersøke hvordan kommunene går frem for å skape den nye kommunale administrasjonen. Kommunene er ansvarlig for mange velferdstjenester og skal angivelig bli bedre til å utføre

disse oppgavene ved å slå seg sammen i større enheter. Det er gjort mange studier av prosesser frem mot beslutninger om sammenslåinger, samt effekter av sammenslåinger i kommunene. Her mangler feltet mer forskning på faktiske sammenslåingsprosesser. Her blir det igjen spesielt interessant å undersøke hva som skjer når to kommunale administrasjoner blir til én.

1.2 Aktualisering og begrunnelse for problemstilling

For å kunne undersøke sammenslåingen av den administrative strukturen ved kommunesammenslåing vil jeg i denne oppgaven benytte meg av et casesdesign, og undersøke en spesifikk kommunesammenslåing. Casen som er valgt er kommunene Tjøme og Nøtterøy, som 1.januar 2018 slo seg sammen til å bli Færder kommune. Casestudier resulterer sjelden i en generalisering for andre lignende case, da man kun ser på et enkelt tilfelle, og hvordan det har blitt gjennomført. Studien er likevel av samfunnsmessig verdi, da den undersøker en aktuell problemstilling av en reform som fortsatt pågår. Studiens problemstilling:

«Hvordan har prosessen i utformingen av den administrative strukturen til Færder kommune foregått? Hvorfor har prosessen blitt slik den har blitt, i henhold til utgangspunktet for kommunens planer?»

Tidsrommet for studien er fra det ble bestemt at de to kommunene skulle slå seg sammen, 18.mars 2016, og frem til 1.januar 2018 da, slik en informant uttrykte det, «dørene til kommunene ble åpnet.». I undersøkelsen har det blitt fokusert på sentralledelsen og arbeidet i prosjektgruppen for å få den nye kommunens struktur på plass. Her har det vært viktig å avdekke ansettelse av rådmannen og prosjektleder, samt prosessen for at hen fikk fullmakt til å gjøre alle ansettelser av ledere i kommunene. Fra intensjonsavtalen uttrykkes det at ingen av de ansatte i kommunen skal miste jobben, som følge av at kommunene slår seg sammen. Det har derfor blitt viktig å avdekke hvordan man har gått frem for å velge en leder fremfor en annen.

Kommuner kjennetegnes som en offentlig myndighet, avgrenset til et geografisk område, som løser offentlige oppgaver og styres av lokalbefolkningen ved lokalt demokrati (Fiva mfl., 2014, s.14). Oppgavene som legges til det kommunale nivået tilpasses etter lokale ønsker, i tillegg til standardiserte oppgaver fra nasjonalt nivå (Hagen og Sørensen, 2008, s.14). Staten gir rammebetingelser for den lokale virksomheten, som inkluderer oppgavefordeling mellom styringsnivåene, regulering av oppgaveløsning, finansieringer og størrelse på kommunene

(Fiva mfl., 2014, s.15). Likevel har kommunene etter kommuneloven (1993) stor frihet til å velge egne organisasjons- og arbeidsformer. Det blir interessant å se hvordan kommunene som en organisasjon opererer for å samkjøre ulike tjenester, lederstrukturer og endringer i hvor de ulike delene ligger i et større geografisk område. Forskjeller i administrativ organisering i de to kommunene kan by på utfordringer ved sammenslåing. I dette tilfellet er for eksempel den ene kommunen mye større enn den andre, samtidig som de to har hatt mye samarbeid på flere områder.

Formålet med reformen er heller at innbyggerne skal få bedre og mer effektive tjenester. Dette skal da heller løses ved at kommunene blir større, enn at man skal finne andre løsninger som interkommunale samarbeid eller private aktører. I en studie av fire frivillige kommunesammenslåinger i 2006 viser Sunde og Brandtzæg hvor krevende gjennomføringen av en kommunesammenslåing er. En sammenslåing medfører i hovedsak tre sentrale problemområder av fusjonerings, hvor sammenslåingen av den administrative strukturen er en av dem (Sunde og Brandtzæg, 2006, s.6). Den kommunale organiseringen innebærer institusjonelle ordninger som regulerer forholdet mellom nasjonalstaten og kommunene, i tillegg til intern organisering i kommunene (Fiva mfl., 2014, s.15). Av Vabo-rapporten kommer det frem at kommunene er viktige i produksjonen av velferdstjenester. Det er et nasjonalt mål at tjenestene skal være likeverdige, utjevne forskjeller fra geografisk utstrekning og at de skal gi god kvalitet i tjenestene som igjen skal tilpasses den enkelte kommune. Kommunenes ansvarsområde ligger på eldreomsorg, skole og barnehager, i tillegg til barnevern og pedagogisk-psykologiske tjenester, vann og avløp. Hver enkelt kommune kan i tillegg påta seg andre oppgaver som ikke er lovpålagte (Vabo mfl., 2014, s.18). Derav defineres undersøkelsesområde, den administrative strukturen til intern organisering i kommunen, med produksjon av velferdstjenester sammen med ledelsesstrukturen.

Sunde og Brandtzæg viser til at når det er en liten og en stor kommune som skal slås sammen vil det være både enklere og rimeligere at den lille blir en del av den store (Sunde og Brandtzæg, 2006, s.7). De to kommunene har hatt omtrent to år på seg til å samkjøre ulike tjenester, samtidig som de har hatt normal drift i de gamle kommunene. Det som vil undersøkes er spesifikt det øverste nivået av organisasjonen, nemlig ledelsesstrukturen og deres planer som får følger nedover i organisasjonen.

Jeg vil benytte meg av et organisasjonsperspektiv for å undersøke de ulike delene av utformingen. Gjennom kvalitative intervjuer har jeg snakket med nøkkelpersoner, som har tatt avgjørende beslutninger for administrasjonen. Det hele starter på politisk nivå, med Fellesnemnda. Fellesnemnda er en sammensetning av de to kommunenes formannskap, og er ansvarlig for å ta avgjørelser for den nye kommunen, samt bestemme årsbudsjettet for første års drift av kommunen (Inndelingslova, 2002, §26). Den første oppgaven til Færders Fellesnemnd var å ansette rådmann (Forhandlingsutvalget, 2016), som også ble prosjektleder. Rådmannen har deretter tatt seg av ansettelser av ledere, og vurdert organisering av kommunen. Ansettelse av rådmannen og lederne vil fremvises av datamaterialet.

Jeg vil undersøke organisasjonen ved å se på ledernivået, rådmann med kommunaldirektører, og hvordan de har arbeidet for å skape den nye organisasjonen. Når to kommuner skal slå seg sammen har man gjerne dobbelt så mange ansatte ledere enn hva som er nødvendig. De to kommunene har vært opptatt av at alle skal behandles likt, og at ingen skulle miste jobben sin, som følge av kommunesammenslåingen (Forhandlingsutvalget, 2016).

1.3 Kapitteloversikt

Denne oppgaven undersøker hvordan de to kommuneadministrasjonene til Tjøme og Nøtterøy blitt slått sammen i prosessen mot å slå sammen kommunene. Oppgaven er delt inn i 7 kapitler, hvor kapittel 1 har gitt en presentasjon av oppgavens fokus og viktigheten av undersøkelsen. I kapittel 2 vil det gis en beskrivelse av konteksten til kommunesammenslåinger. Her vises det til endringer som har skjedd i kommuneadministrasjonene i Europa, Norden, og til slutt endringer i norske kommuner siden disse ble lokale styringsenheter. Deretter kommer det også en redegjørelse av kommunenes prosess mot sammenslåing, da det til å begynne med handlet om en sammenslåing av de to og Tønsberg. Kommunenes administrasjoner vil også skildres.

I kapittel 3 vil det gjøres en redegjørelse et organisasjonsperspektiv som er det analytiske rammeverket for studien. Dette har blitt benyttet for å kunne dele opp administrasjonen i ulike deler og undersøke dem i lys av dette. Deretter presenteres de forklarende teoriene, som vil brukes til å forstå hvorfor administrasjonen har blitt utformet slik den har blitt. Her benyttes en teori innenfor rational choice theory, bureau-shaping. Denne fokuserer på aktørene i organisasjonen og hvilke formål disse har i utformingen av en organisasjon. Som en utfyllende teori introduseres også et institusjonelt perspektiv. Det institusjonelle perspektiv fokuserer på

at individene handler slik de gjør på grunn av institusjonelle bestemmelser. Disse to vil fungere som utfyllende fordi de forklarer to ulike aspekter av organisasjonen. Det den ene ikke kan forklare, forklarer den andre.

Kapittel 4 gir først en redegjørelse av forskningsdesignet for oppgaven, som er casesdesign, mest-sannsynlig case. Her vises det til hva det vil si å brukes et slikt design og styrkene ved denne studiens design vil fremheves. Valg av case vil begrunnes og eventuelle fordeler og ulemper vil også skildres. Deretter kommer en redegjørelse for metoden som er blitt benyttet i oppgaven. Ved å bruke kvalitative intervjuer har det vært mulig å få informasjon om prosesser som ikke ellers har vært tilgjengelig. Her har det blitt valgt ut viktige informanter som sitter på informasjon om prosessen.

Kapittel 5 beskriver datamaterialet for studien, som er basert på de seks kvalitative intervjuene. Her vil dataen presenteres langs dimensjonene av det analytiske perspektivet. Datamaterialet er basert på intervjuene med noe utfyllende informasjon fra møter om beslutninger som er fattet.

Kapittel 6 viser til sentrale funn i datamaterialet og analyserer dem i lys av de forklarende teoriene. I lys av bureau-shaping vil det argumenteres for at organisasjonen har blitt utformet etter ønsker fra enkeltpersoner, med deres intensjoner om å skape en organisasjon der de får større innflytelse enn tidligere og blir anerkjent som offentlig ansatte. På den annen side vil det institusjonelle perspektivet vise til hvordan institusjonene har formet handlingsmønsteret til de ansatte. Ved å legge den lille kommunen inn i den store har det vært enklere å implementere endringene som har skjedd. Disse forklaringene vil fungere som utfyllende, da den ene fokuserer på individet, mens den andre fokuserer mer på organisasjonen og vanlige handlingsmønstre her.

Kapittel 7 er det avsluttende kapitlet. Her vil hele studien oppsummeres og det vil vises til konkluderende deler etter analysen. Deretter vil dette settes opp mot problemstillingen og denne vil besvares.

2 Kontekst

I dette kapitlet vil kommuneadministrasjonen settes i fokus, og vises til hvordan denne berøres av en sammenslåingsprosess. Hvordan reformer påvirker administrasjonen vil også vises gjennom et tilbakeblikk på norske kommuners reformhistorie. Det vil her kun fokuseres på reformer som har hatt betydning for kommuneadministrasjonen. Det vil også vises til en trend i Europa om å skape større institusjoner på lokalt nivå gjennom territoriale reformer. Her vil det spesifikt vises til endringer som har skjedd i Norden de siste årene, da forskjellene er mindre mellom Norge og de andre nordiske landene, enn med resten av Europa. I det kommende vil det først komme en avklaring av reformer og da spesifikt territoriale reformer, som ofte begrunnes i effektivisering og økonomisk avkastning.

2.1 Reformer

Reformer på territoriale grenser blir ofte begrunnet i at de eksisterende enhetene er ineffektive og ikke er i stand til å gi de tjenester og den velferden de skal, på et tilfredsstillende nivå. Det begrunnes ofte i at territoriell fragmentering fører til ineffektiv eller ukoordinert bruk av landområder eller at trafikk og transport lider. Demokratiske verdier er også viktige i henhold til territoriale reformer, men gis sjelden som grunn for sammenslåinger; demokratiske kvaliteter blir oftere bruke som argument mot sammenslåinger. Identitet og tilhørighet til lokalsamfunnet brukes også som et motargument til reform (Baldersheim og Rose, 2010, s.12). Utfallene av territoriale reformer kan enten være større enheter, mindre enheter eller samarbeid mellom enheter. Enda et alternativ til sammenslåing er en etablering av regioner, større enheter som tar ansvaret til fler kommuner. Noen ganger kan funksjonene bli overført oppover fra kommunene til regionene, eller så får regionene nye funksjoner som man anser de eksisterende kommunene for svake til å takle (Baldersheim og Rose, 2010, s.18).

2.1.2 Europa

Europeiske kommuner og regioner varierer i stor grad på flere ulike områder, likevel ser man et fellestrekk når det kommer til reformering av kommunene. De fleste reformene på lokalt nivå ønsker å skape en mer effektiv offentlig forvaltning. Dette gjelder både kostnadseffektivitet og evnen til å ta seg av offentlig oppgaver. Dette resulterer ofte i en økt størrelse på de lokale enhetene (Baldersheim og Rose, 2016, s.252).

For å skape mer effektive kommuner ser man en tendens i sammenslåingsprosesser av kommuner i Europa, for å redusere antallet kommuner (Baldersheim og Rose, 2016, s.252). Forslag til endring i kommunestruktur grunner som regel i en antagelse om at kommunene er for små til å kunne løse de oppgavene det forventes av dem. Det argumenteres for oppnåelse av stordriftsfordeler, så vel som at man øker fagkompetansen i kommunene (Baldersheim og Rose, 2016, s.258). Gjennom studier er det blitt observert at større kommuner i europeiske land ikke nødvendigvis har resultert i at de har fått flere oppgaver. Oppgavefordelingen er heller preget av historiske tradisjoner, enn størrelse på kommunene (Baldersheim og Rose, 2016, s.272).

De som taler for territorielle reformer argumenterer for at større lokale styringsenheter gir fordeler på økonomien i henhold til ytelse av offentlige tjenester. Ved å ha større enheter vil man også øke kapasiteten til å styre og å ha ansvar for et bredere spekter av funksjoner og redistribuere økonomiske og organisatoriske ressurser mer effektivt. Derav vil man oppnå større politisk ansvarlighet til borgernes krav og behov. (Dahl og Tuft, 1973, s.140). Ifølge dette poenget må lokale styringsenheter ha en tilstrekkelig størrelse og autoritet for å kunne fungere effektivt (Baldersheim og Rose, 2010, s.8). En annen årsak til territorielle reformer ligger i overgangen til de moderne stater, med fremveksten av velferdsstatene, som også viser til utviklingen av demokratiet og økonomisk vekst. Lokale reformer som har blitt undersøkt mellom tidlig 1950- og sent 1970-tallet kan ha vært motivert av behovet for en voksende velferdsstat. Voksende velferdsstater trenger effektive systemer for regional og lokal distribusjon (Baldersheim og Rose, 2010, s.257)

Levedyktigheten til velferdsstaten i territorielle reformer har også blitt analysert. New Public Management kan tolkes som programmert til å oppgradere velferdsstatene når man står overfor større krav til offentlige tjenester. Nye organisatoriske former som er inspirert av NPM introduseres i fragmenterte regioner for å gi mer krevende tjenester til lokale områder, har vist seg vanskelig å etablere konsoliderende autoriteter. De nye organisatoriske formene er noen ganger presentert som overordnet for de tradisjonelle byråkratiske styringsenhetene. Integrasjonen til den europeiske union øker innflytelsen på strukturene innad i medlemsstatene gjennom mekanismer av flernivåstyring, som fremmer endringer i lokalt og regionalt styre, samtidig som det presenteres nye muligheter for ledere på sub-nasjonale styringsnivåer (Baldersheim og Rose, 2010, s. 257)

2.1.2 Norden

I Norden har kommunene tradisjonelt hatt stort ansvar, selv i land med mange små kommuner (Baldersheim og Rose, 2016, s.272). De nordiske landene og Nederland er land hvor lokale styringsenheter er viktige. Her er det diskusjoner rundt senter-periferi og partiene på venstre og høyre side som spiller inne for hva som skal gjelde.

Danske og norske kommuner har mange likhetstrekk når det gjelder oppgaver, oppbygging og politisk tradisjon. Erfaringer fra danske kommunesammenslåinger har derfor en overføringsverdi til norske kommuners prosesser (Almlid, 2015, s.6). Danmark gikk gjennom en svært omfattende kommunereform i 2007, hvor kommuneantallet ble redusert fra 271 til 98 storkommuner (Blom-Hansen mfl., 2016, s.204). Reformen endret på grunnleggende vilkår i kommunene, hvor det var spesielt endringer i kommunenes oppgaver som var formålet (Blom-Hansen mfl., 2016, s.210).

2.2 Norske kommuners reformhistorie

Ved Formannskapslovene av 1837 ble det lokale selvstyret og den norske kommuneinndelingen et tema i norsk politikk. Lovene gjorde at de demokratiske prinsippene fra Grunnloven også skulle gjelde for lokalt styre (Regjeringen, 2017). Etter kommunalt selvstyre ble innført har det skjedd flere endringer i kommunal inndeling i Norge. I det følgende skal det vises til to omfattende forslag til endringer i kommuneinndelingen, den ene er ve Schei-komiteen på 1950-tallet, og den andre ved Christiansen-utvalget på 1990-tallet (Hansen, 2016, s.48).

Ifølge Hansen har det ikke blitt utviklet en samlet ideologisk plattform for hvilke funksjoner kommunene skal ha i styringssystemet (2016, s.67). Den administrative inndelingen i kommunene var ikke under vurdering frem til det etter andre verdenskrig skjedde delinger, sammenslutninger og grensejusteringer. Antallet kommuner har variert mellom 392 i 1838 og helt opp til 744 i 1930 (Regjeringen, 2017). Relasjonen mellom staten og kommunene var heller ikke særlig sterk de første 100 årene etter formannskapslovene. Kommunene fikk gjøre som de ville, og godkjente passivt en sterk oppstyking i kommunestrukturen. Politikken var preget av en laissez-faire-holdning. Vendepunktet førte til flere reforminitiativ, hvor det viktigste tiltaket ble en ny kommuneinndeling som reverserte oppdelingsprosessene som hadde preget kommunesektoren i 100 år (Hansen, 2016, s.67). Det er blitt gjennomført mange flere reformer som har hatt innvirkning på kommunene siden formannskapslovene, enn det som vil bli vist

her. I det kommende vil både Schei-komiteens inndelingsreform og Christiansen-utvalgets innstilling belyses. Grunnen til at det kun blir disse to er fordi disse har hatt betydning for den kommunale administrasjonen.

2.2.1 Schei-komiteen

Det var svært få kommuner i Norge som hadde fått etablert en selvstendig administrasjon etter 2.verdenskrig, på tross av kommunelovens krav til en viss administrativ minimumsbemanning. Forvaltningen av kommunenes oppgaver ble vanligvis både besluttet og iverksatt av de folkevalgte. I henhold til dette, fokuserte derfor innstillingen på behovet om et hensiktsmessig forvaltningsapparat i samtlige kommuner. Det ble derimot lagt liten vekt på ansvarsområdene til kommunene i innstillingen. Komiteen konkluderte også med at kommunene burde ha en minimumsstørrelse på 2500 til 3000 innbyggere (Hansen, 2016, s.57).

Hovedargumentet i Schei-komiteens forslag til kommunesammenslåing ved inndelingsreform var kommunenes økonomiske evne. Utredningen fokuserer på at det kommunale selvstyret i stor grad knyttes opp mot de finansielle evnene til kommunene. Begrunnelsen for at kommunene skulle få en mer solid økonomisk plattform knyttes til deres rolle som iverksetter av statlig politikk. Hensikten med det lokale selvstyret er «den best mulig utbygging av landet» (Hansen, 2016, s.57). Som følge av reformen ble det gjennomført en reduksjon i antall kommuner fra 744 til 454 i 1967 (Hansen, 2016, s.59).

Inndelingsreformen, som følge av Schei-komiteens innstilling på 1960- og 70-tallet markerte på mange måter velferdsstatens invadering av den kommunale virksomheten (Hansen, 2016, s.62). Dette henger sammen med Schei-komiteens innstilling sitt fokus på det administrative apparatet, kommunestørrelser og inndelinger. Da ble et av hovedprinsippene en universell tilgang og likhet til de ulike velferdstjenestene skulle sikres gjennom en desentralisering av tjenesteyting til det lokale styringsnivået (Hansen, 2016, s.63).

2.2.2 Christiansen-utvalgets innstilling

I innstillingen ved navn «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring ble den kommunale og fylkeskommunale inndelingen vurdert, dette skjedde i henhold til effektiviteten av tjenesteproduksjon, likhet til tjenestetilbudet, karakteren ved det lokale selvstyret og lokal næringsutvikling (Hansen, 2016, s.65). Utredningen ble gjennomført av Christiansen utvalget,

oppnevnt i 1989, med en påfølgende innstilling i 1992 (Regjeringen, 2017). Hensikten var at utvalget skulle legge frem forslag til generelle og prinsipielle retningslinjer for en fremtidig kommune- og fylkesinndeling. De skulle likevel ikke legge frem noen konkrete forslag til en ny inndeling (Hansen, 2016, s.65).

Fokuset for innstillingen lå på at kommunene skulle sikre en effektiv struktur i henhold til offentlig tjenesteyting, samt nærings- og samfunnsutvikling i det enkelte lokalsamfunn. Her ble det slått fast at lokaldemokratiske hensyn ikke burde være et hinder for gjennomføring av endringer i kommuneinndelingen, siden kommuneinndelingens mål er å gjøre kommunene bedre egnet til å løse oppgaver i tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging (Hansen, 2016, s.65). Utvalget utviklet 15 kriterier basert på dimensjonene tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Stortinget mente at konkrete endringer i kommunestrukturen burde bygge på lokale initiativer og lokal enighet (Regjeringen, 2017). Innstillingen første ikke til en reform, men kun noen sammenslåinger på initiativ fra kommunene selv. Mange av konklusjonene i denne innstillingen er også blitt tatt med videre i arbeidet med reformen som foregår i dag (Vabo mfl., 2014, s.12).

2.2.3 Kommunereformen 2014

Kommunereformen har blitt omtalt som et prestisjeprosjekt for Solberg-regjeringen (Klausen mfl., 2016, s.19). Vabo-utvalgets utredninger i mars og desember 2014 utdyper flere begrunnelser for gjennomføringen av en kommunereform. Reformens begrunnelse vektlegges spesielt ved at den vil hjelpe å styrke kommunenes fagkompetanse:

En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil for eksempel være en fordel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene (Vabo mfl., 2014). #sidetall?

Flere av utvalgets argumenter for reformen begrunnes i Christiansen-utvalgets drøftinger fra 20 år tidligere. Robuste kommunale enheter vurderes til å bedre kunne samsvare med de naturlige bo- og arbeidsregionene som har utviklet seg over tid. Større kommuner vurderes til å bedre kunne ivareta dagens oppgaver, samtidig som det kan minske bruken av interkommunalt samarbeid og statlig detaljstyring. I tillegg kan staten tildele flere oppgaver til kommunestrukturen som vil gi kommunene økt makt og myndighet innenfor det nasjonale styringssystemet (Klausen mfl., 2016, s.28).

Som følge av velferdsstatens fremvekst har de kommunale oppgavene blitt flere og ansvarsområdene større. Dette har motivert politiske ønsker om større og sterkere kommuner. De eksisterende kommunegrensene fanger ikke lenger opp de funksjonelle grensene knyttet til arbeidsliv, bosetting og næringsstruktur, som følge av samfunnsutvikling. Man ser også en parallell mellom den norske og europeiske debatten med oppfatning om at kommunesammenslåing er et instrument for effektivisering (Klausen mfl., 2016, s.31). Kommunereformen møtes i krysningen mellom lokal handlefrihet, hvor kommunene selv skal finne ut hvilke kommuner de vil gå sammen med, og sentral styring, ved at Stortinget har mandat til å endre kommuneinndelingen mot kommunenes vilje, ifølge inndelingsloven (Klausen mfl., 2016, s.32).

2.3 Studiens case

Studien tar for seg prosessen mot sammenslåingen mellom de to kommunene Nøtterøy og Tjøme. Denne kommunesammenslåingen er en av fire som fant sted den 1.januar 2018. Reformen har tidligere kun resultert i en annen kommunesammenslåing 1.januar 2017. Dette skjedde også i Vestfold fylke, og var mellom kommunene Sandefjord, Stokke og Andebu (Regjeringen, 2018).

Nøtterøy og Tjøme var to øykommuner med samsvarende øynavn. Nøtterøy hadde en befolkning på 21 483 innbyggere, mens Tjømes befolkning var 4962, pluss opptil 40 000 turister hver sommer. Ingen av kommunene har tidligere vært involvert i en sammenslåing, og Tjøme har vært helt uendret siden sin opprettelse i 1837. Det har likevel skjedd noen grensejusteringer på Nøtterøy, hvor Tønsberg sin grense har flyttet seg sørover inn på øyen. Den siste justeringen skjedde i 1980 (Moe, 2016, s.122).

2.3.1 Tønsberg – Nøtterøy – Tjøme

I september 2013 tok Tjøme initiativ til å foreta en utredning om sammenslåing med Nøtterøy og Tønsberg. Begge kommunene takket ja og utredningene om sammenslåing stod klar da kommunereformen ble lagt frem for Stortinget, mai 2014. I dette tilfellet ble derfor utredningsarbeidet initiert fra lokalt nivå, og ikke den nasjonale reformen (Moe, 2016, s.123). Prosessen i utredningsarbeidet mellom de tre kommunene, TNT-prosessen, fant frem til konsekvensene og mulige følger av både en sammenslåing mellom alle tre, og en sammenslåing

mellom kun Nøtterøy og Tjøme, NT-alternativet (Moe, 2016, s.124). Av geografiske årsaker må Tjøme slå seg sammen med Nøtterøy for å kunne slå seg sammen med Tønsberg, derfor var ikke Tønsberg-Tjøme et alternativ til sammenslåing (Moe, 2016, s.122). Utredningen om kommunesammenslåing mellom de tre kommunene ble derimot stanset i januar 2015, noe som var begrunnet i manglende politisk flertall på Nøtterøy. Tjøme vedtok likevel å fullføre utredningsarbeidet med sammenslåing av de tre kommuner. Etter en folkeavstemning på Tjøme, viste det seg av Tjømes innbyggere heller ikke var villig til å gå for TNT-alternativet (Moe, 2016, s.125).

Det nye kommunestyret på Tjøme inviterte derfor Nøtterøy til å starte forhandlinger om sammenslåing i oktober 2015. Nøtterøy aksepterte invitasjonen i starten av november 2015, og det ble deretter opprettet et forhandlingsutvalg med representanter fra alle partiene i kommunene. Kommunene vedtok å sende en formell søknad til Kommunal og Moderniseringsdepartementet om sammenslåing fra 1.januar 2018, med et nytt navn, Færder kommune (Moe, 2016, s.125).

For Tønsberg var en sammenslåing med de andre kommunene et ønske. For det første oppfatter Tønsberg seg selv som en liten kommune og ønsker å ekspandere. For det andre ville kommunen blitt styrket i henhold til arbeidskraft og investeringer fra næringslivet. Sammen med Nøtterøy og Tjøme ville de blitt en kommune med 70 000 innbyggere, og ville blitt den største i Vestfold fylke (Moe, 2016, s.126). Nøtterøy og Tjøme var enige i at de kunne blitt sterkere sammen med Tønsberg. Mange av innbyggerne på de to øykommunene arbeider og tilbringer mye tid i Tønsberg. Samtidig har alle kommunene ofte blitt påvirket av beslutninger som har blitt tatt i en av de andre kommunene. TNT-alternativet kunne styrket lokaldemokratiet og gitt innbyggerne større muligheter til påvirkning, det kunne også bidratt positivt til tjenestetilbudet lokalt (Moe, 2016, s.127).

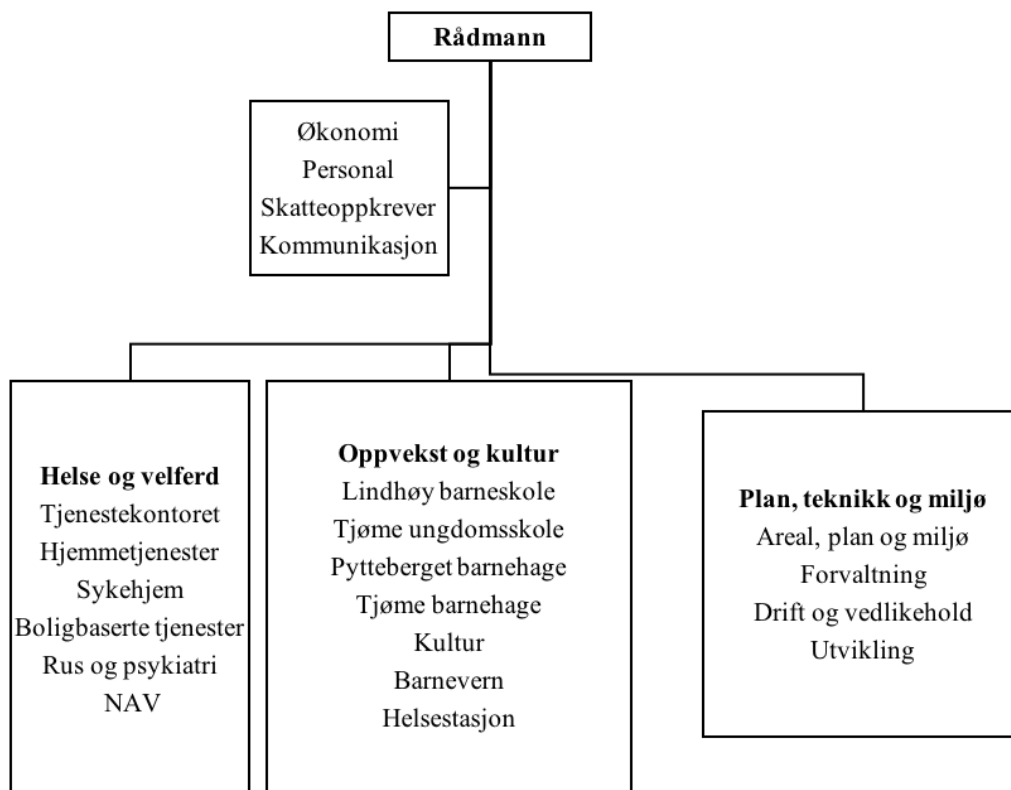
For de to kommunene ble det mer attraktivt å slå seg sammen uten Tønsberg. Dette konkluderes med utgangspunkt i mindre avstand mellom folket og beslutningstakerne, at de har en mer naturlig identitets- og kulturbasert region, og at de kan forhindre sentralisering av investeringer i fra kommunen og næringslivet i Tønsberg, fremfor i Nøtterøy og Tjøme. Med sine 25 000 innbyggere konkluderte kommunene med at det ikke var et behov for å slå seg sammen med Tønsberg for å kunne oppfylle tjenestetilbudene som de trenger for å forsørge innbyggerne sine. I senere tid har det vist seg at et av problemene i prosessen med TNT var at man i større grad

fokuserte på sammenslåingsalternativene, i stedet for å behandle selve sammenslåingsspørsmålet som en politisk sak (Moe, 2016, s.128). (#Hva er grunnlaget for denne vurderingen?) Etter sammenslåingen av Nøtterøy og Tjøme vil spørsmålet på lang sikt være om, og eventuelt hvor lenge debatten om sammenslåing med Tønsberg vil ligge død, påpeker Moe (2016, s.131).

2.3.2 Færder kommune

Slik det kommer frem av intensjonsavtalen skal den nye kommunen hete Færder kommune (Forhandlingsutvalget, 2016). Nedenfor vises organisasjonskartene til de to kommunene, før sammenslåing. Kartet til Tjøme kommune er hentet fra deres hjemmeside, som nå er lagt ned. Organisasjonskartet til Nøtterøy lå ikke tilgjengelig på internett, denne ble derfor mottatt fra rådmannen. Ved hjelp av kartene og annen informasjon, vil jeg vise til likheter og forskjeller mellom de to kommunenes administrative organisering.

Figur 1: Administrativ organisering i Tjøme kommune

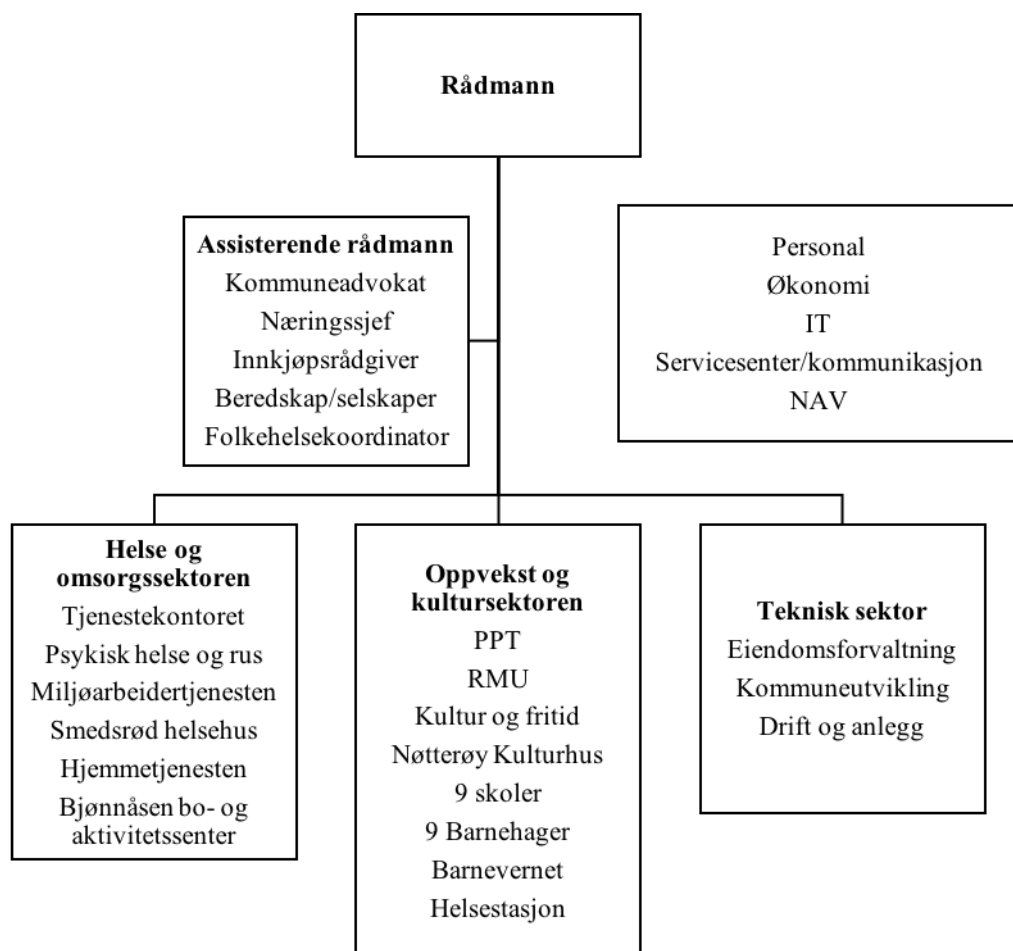


Selvlaget figur etter organisasjonskart fra (Tjøme.kommune, 2012a).

Rådmannen i Tjøme kommune valgte å dele ansvaret om den kommunale administrasjonen med tre kommunalsjefer i en sentralledelse (Tjøme.kommune, 2012b). En omorganisering i 2011 førte til endringer i den administrative organiseringen, da ble denne delt inn i tre konsentrerte områder: Helse og omsorg, oppvekst og kultur og plan, teknikk og miljø (Tjøme.kommune, 2011). Denne inndelingen kommer også frem av organisasjonskartet ovenfor, og viser til hvordan tjenestene er organisert i kommunen.

Staben under rådmannen består av fire avdelinger: personalavdeling, økonomiavdeling, skatteavdeling og kommunikasjonsavdeling. Reorganiseringen som kommunen gikk gjennom i 2011 var for å være bedre rustet til flere oppgaver fra statlig hold (Tjøme.kommune, 2011)

Figur 2: Administrativ organisering i Nøtterøy kommune



Selvlaget kart laget etter organisasjonskart tilsendt fra Nøtterøys rådmann (e-post, 13.02.18).

Ved å betrakte dette organisasjonskartet kommer det frem at kommunen består av tre sektorer. I tillegg har denne kommunen en assisterende rådmann med spesifikke ansvarsområder under seg. Moe viser til at kommunen har hadde 21 483 innbyggere i 2016 (2016, s.122).

Sammenligning

Til forskjell fra Tjøme kommune, har Nøtterøy også hatt en assisterende rådmann. Med tanke på antall innbyggere kan man anta at dette kreves med en større kommune. I tillegg har flere av informantene uttrykt at Nøtterøys administrasjon var fem ganger større enn Tjømes. Dette ser man også i grove trekk ved organisasjonskartene. Tjømes organisasjonskart er i utgangspunktet mindre detaljert enn Nøtterøys.

I Nøtterøy kommune ligger det flere oppgaver direkte under rådmannen. Her er for eksempel NAV plassert direkte under rådmann, mens denne i Tjøme er plassert i helsesektoren. Tjøme har to skoler, en barneskole og en ungdomsskole, mens Nøtterøy har 9 skoler. Tjøme har to barnehager og Nøtterøy har 9 skoler. Dette kan se ut som naturlig forskjell i henhold til antall innbyggere. Slik det ble vist til ovenfor gikk Tjøme kommune gjennom en omorganisering i 2010. Kommunen gikk fra en relativt flat struktur til å få inndelinger i avgrensede sektorer (Tjøme.kommune, 2011). Nøtterøy kommune var en kommune med omtrent 20 000 innbyggere. Som det har kommet frem i flere av intervjuene var administrasjonen på Nøtterøy fem ganger større enn den på Tjøme.

2.3.3 Intensjonsavtalen

Kort tid etter fattet vedtak om sammenslåing ble det satt ned et forhandlingsutvalg som skulle utarbeide en intensjonsavtale med utredning om sammenslåing mellom de to kommunene. Et forhandlingsutvalg består av et felles utvalg av folkevalgte som skal drøfte en mulig kommunesammenslåing. Utvalget hører ikke til i noen av kommunelovens bestemmelse om folkevalgte organer, likevel gjelder alminnelige regler i loven om møter i folkevalgte organer (Hestvik, 2015). Forhandlingsutvalget for Færder kommune bestod av 6 representanter fra Tjøme og 7 fra Nøtterøy. Hovedgrunnlaget deres for sammenslåing var at kommunene ville ha bedre forutsetninger for å løse fremtidige utfordringer med velferdsoppgaver og miljøutfordringer, i fellesskap heller enn hver for seg (Forhandlingsutvalget, 2016).

Forhandlingene hadde et overordnet prinsipp om at kommunene skulle være likeverdige, og utredningen skulle føre til en ny kommune som skulle bidra til at innbyggerne i begge

kommunene ville oppleve den nye kommunen som et bedre sted å bo. Med dette måtte kommunens tjenestetilbud, både i omfang og kvalitet forbedres, samt at kommunenes naturressurser skulle vernes ytterligere. Det ble også påpekt at eventuelle ulemper med en sammenslåing lå på en større geografisk avstand enn tidligere (Forhandlingsutvalget, 2016)

En sammenslåing vil også, ifølge Forhandlingsutvalget, skape et sterkere fagmiljø, redusere sårbarhet, forbedre kvaliteten i tjenestetilbudet, forbedre arealutnyttelse og bolignæringsutvikling. Den nye kommunen er også tenkt mer ressurssterk, og dermed bedre rustet til å håndtere nye og mer krevende oppgaver (Forhandlingsutvalget, 2016) De overordnede målene henger tett sammen med den nasjonale kommunereformens mål. Det er allerede tydeliggjort fra staten sin side, at kommunene, og spesielt de som slår seg sammen, vil få flere oppgaver og mer ansvar. Når det kommer til intensjonsavtalen og den administrative strukturen for kommunen, fremstår ikke denne som særlig tydelig på føringer av hvordan dette skal gjøres. Det slås fast at skolegrensene skal forbli de samme og at man skal ta hensyn til lokale behov ved å holde tjenestene nærme befolkningen.

2.3.4 Fellesnemnda

Ved sammenslåing av to eller flere kommuner opprettes et Fellesnemnd som skal samordne og ta seg av forberedelsene av sammenslåingen. Antall medlemmer fra de respektive kommunene skal speiles av innbyggertall i de enkelte kommunene. Sett bort fra dette må det uansett være minst tre medlemmer fra hver kommune. Fellesnemnda velges av og blant medlemmene i kommunestyrene, men de velger leder og nestleder selv (Inndelingslova, 2002, §26)

Forhandlingsutvalget la i intensjonsavtalen frem at Fellesnemnda skulle settes ned i tråd med inndelingsloven §26. Fellesnemnda har bestått av 19 personer, henholdsvis 7 representanter fra Tjøme og 12 fra Nøtterøy, dette er sammensatt av formannskapet i de to kommunene, og justert etter innbyggertall (Forhandlingsutvalget, 2016) Fellesnemnda tar seg av det forberedende arbeidet med økonomiplaner og budsjetter for det første driftsåret etter sammenslåingen av kommunen. De andre arbeidsoppgavene og fullmaktene til nemnda fastsettes i et reglement som skal vedtas i kommunestyrene. De kan også få fullmakter til å ansette personale i den nye kommunen. Funksjonsperioden for Fellesnemnda varer frem til det nye kommunestyret har blitt konstituert etter reglene i § 27 i inndelingsloven (Inndelingslova, 2002, §26).

Fra utredningen til kommunene ble det bestemt et mandat for Fellesnemnda. En av deres første oppgaver var å ansette rådmann for den nye kommunen. Rådmannen fikk deretter ansvaret for å organisere og tilrettelegge omstillingsprosessen, både administrativt og politisk. Utover dette hadde Fellesnemnda som mandat å se til at regler og avtaler om ansattes og tillitsvalgtes medvirkning/-bestemmelse med sammenslåing ble ivaretatt, de var arbeidsgivers representanter i partssammensatt utvalg for prosessen, skulle ta stiling til revisjonsordning for den nye kommunen etter innstilling fra kontrollutvalgene i de to kommunene (Forhandlingsutvalget, 2016).

Fellesnemnda skulle også etterspørre og avklare alle prinsipielle forhold vedrørende sammenslåingsprosessen. Alle spørsmål som ville ha betydning for den nye kommunen skulle alltid drøftes i Fellesnemnda først, selv om kommunene selv ville være ansvarlig for egen drift frem til 31. desember 2017. Fellesnemnda kan uttale seg i saker som er til behandling i folkevalgte organer, der saken vurderes å ha betydning for den nye kommunen. De har også et spesielt ansvar for å vurdere saker med økonomiske konsekvenser og forberede budsjett for 2018, og økonomiplan for 2018-2021. Det er imidlertid det nye formannskapet som skal avgi budsjettinnstilling til det nye kommunestyret. Fellesnemnda skal søke å oppnå konsensus i alle avgjørelser. Ved uenighet skal Fellesnemnda vurdere om spørsmålet kan utsettes til etter at nytt kommunestyre er konstituert. Forhold som likevel vurderes som nødvendig å ta stilling til, avgjøres med alminnelig flertall (Forhandlingsutvalget, 2016). Fra intensjonsavtalen kommer det kun frem at Fellesnemnda er ansvarlig for å ansette rådmann for kommunen. Om de skulle ha noen videre innvirkning på bestemmelser om den administrative strukturen blir ikke beskrevet i særlig detalj. Dette er derfor interessant å undersøke ved intervjuer med sentrale aktører i sammenslåingsprosessen.

3 Teori

Dette kapitlet viser til det teoretiske og analytiske rammeverket for masteroppgaven. Ifølge Roness fungerer teorier som et verktøy for å systematisere sammenhenger mellom fenomenene som undersøkes, og skal dermed belyse forklaringene av dem (Roness, 1997, s.11). Først introduseres det analytiske rammeverket som er blitt benyttet for å avdekke kommunens ulike organisasjonselementer. Som analytisk rammeverk har det blitt benyttet et organisasjonsperspektiv, dette har fungert som en inngangsport til organisasjonen, hvor den forklares langs dimensjonene av organisasjonsstruktur, -demografi og -sted. Til slutt i kapitlet presenteres institusjonelt perspektiv og en teori innenfor rational choice theory, bureau-shaping. Institusjonelt perspektiv og bureau-shaping anvendes som forklarende teori i analysen, hvor jeg tar i bruk det Roness kaller en utfyllende strategi (Roness, 1997, s.89).

3.1 Analytisk rammeverk

For å analysere sammenslåingsprosessen til de to kommunene, Tjøme og Nøtterøy, har organisasjonsperspektivet vært nyttig. Da brytes kommunen ned i ulike deler og det forsøkes deretter å gi en teoretisk forklaring til hvordan disse prosessene har utfoldet seg. Det analytiske rammeverket vil benyttes fra datainnsamlingen frem til konklusjonen.

3.1.1 Organisasjonsperspektiv

Et perspektiv fungerer som en overordnet samlebetegnelse for flere teorier om et fenomen (Scott, 1981, s.55). Ifølge Christensen mfl. vil det de kaller et organisasjonsperspektiv være behjelpelig for å forstå beslutningsprosesser i offentlige forvaltningsorgan. Handlingsmønstrene forstås gjennom ulike dimensjoner ved en organisasjon; organisasjonsstrukturen, organisasjonsdemografien, organisasjonsstedet, samt grad av institusjonalisering (Christensen mfl., 2014, s.20). I denne oppgaven vil dette perspektivet benyttes til å differensiere mellom ulike aspekter ved kommuneorganisasjonen. For å kunne gi en presis beskrivelse av prosessen som foregår når de to administrasjonene slår seg sammen, vil de belyses langs disse dimensjonene.

Ifølge Egeberg belyser et organisasjonsperspektiv rollen til beslutningstakere i en organisatorisk kontekst ved å undersøke organisasjonens struktur, demografi og lokalisering (Egeberg, 2012, s.158). Når organisasjonene vokser, vil de også utvikle uformelle normer og praksiser som gjør at de institusjonaliserer seg (Christensen mfl., 2014, s.25). Selznicks

grunnleggende definisjon av institusjoner viser til at de enten har verdioppfatninger som er fundamentale for det videre samfunnet, eller at de har en indre begrunnelse som aksepteres av omverdenen (Selznick, 1997, s.27). Institusjonalisering er også en del av perspektivet slik Christensen mfl. presenterer det. Siden Færder enda ikke er en etablert institusjon i undersøkelsestidsrommet har denne delen vært vanskeligere å kartlegge i datainnsamling. Institusjonalisering er en viktig tilleggsegenskap som tar tid å utvikle. I masteroppgaven vil institusjonalisering heller ses på som en forklaring på utformingen ved å anvende et institusjonelt perspektiv.

Intervjuguiden har blitt utformet i tråd med dette perspektivet, i tillegg til at empirien kategoriseres langs dimensjonene for organisasjonsstruktur, -demografi og -lokalisering. Nedenfor følger en beskrivelse av disse elementene.

3.1.2 Organisasjonsdemografi

Organisasjonsdemografi referer til sammensetningen av ansatte i organisasjonenheten. Her vises til det personalets alder, kjønn, sosiale og geografisk bakgrunn, utdanning og tjenestetid (Christensen mfl., 2014, s.23). Organisasjonsdemografien baseres på at verdier, normer og virkelighetsoppfatninger internaliseres i de ansatte. Mennesker tar med seg tidligere erfaringer inn i organisasjonene de arbeider i, dette kan prege beslutninger de tar og oppfatninger de har (Lægneid og Olsen, 1978, s.96). Lang tjenestetid i et forvaltningsorgan medfører en resosialisering i tråd med dominerende normer i organisasjonen. Er individene først blitt sosialisert inn i en bestemt organisasjon, kreves det lite anstrengelse for å styre arbeidshverdagen til vedkommende. De er med andre ord institusjonalisert inn i organisasjonen (Christensen mfl., 2014, s.23). Demografiske faktorer er tett koblet til verdier, normer og rolleforventninger i organisasjonen, og kan føre til at ansatte identifiserer seg med organisasjonen. Sanksjoner har også bedre virkning på individer som er sosialisert inn i organisasjonen (Egeberg, 2012). I denne oppgaven vil fokus innenfor demografi belyses i henhold til hvilken kommune de ansatte tidligere har arbeidet i. Kommunetilhørigheten vil vise en sosialisering i enten Tjøme eller Nøtterøy, som kan ha innvirkning på oppførsel i organisasjonen. Her vil det dermed fokuseres på ansettelse av arbeiderne og i hvilken grad dette fordeles mellom de to kommunene. Overvekt av ansatte fra en av kommunene kan i så henseende føre til en videreføring av denne kommunens normer og verdier.

Ifølge Christensen mfl. kan organisasjonsdemografien og organisasjonsstrukturen enten betraktes som utfyllende, eller konkurrerende forklaringsfaktorer på aktørenes handlingsmønstre i en organisasjon (2014, s.24). Demografien viser til hvordan man kan forvente at ansatte handler ut fra tidligere erfaringer, mens strukturen viser til forenklete modeller av organisasjonen, dette vil utdypes videre i neste avsnitt.

3.1.3 Organisasjonsstruktur

En organisasjonsstruktur består av den formelle utformingen av en organisasjon, det vil si hvordan man ønsker at organisasjonen skal se ut og fungere (Christensen mfl., 2014, s.20). Strukturen viser til hvem som har ansvaret for ulike oppgaver og hvordan dette fordeles i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.72). På bakgrunn av stillingsbeskrivelse, regler, prosedyrer og organisasjonskart blir aktørene utstyrt med en modell for hvordan de skal handle (Christensen mfl., 2014, s.21). Med begrenset rasjonalitet menes det individers muligheter til å handle innenfor de formelle rammene. Det er ikke mulig å ha full oversikt over hva man kan gjennomføre i en organisasjon, derfor er man begrenset (Simon, 1997, s.88). Her viser Schattschneider til forholdet mellom strukturen og faktisk atferd som en strukturering av konflikter og forskjeller. Individene får instruksjoner på hvordan de skal handle, samtidig som det er rom for å realisere mål og verdier (Schattschneider, 1975, s.30). På bakgrunn av hvordan organisasjonen er strukturert, vil det være mulig å kunne avdekke hvordan aktørene handler. Slik det vises til ovenfor vil det faktiske utfallet av hvordan organisasjonsstrukturen vises ved at begrenset rasjonalitet også tas med i regnestykket. Her blir det en blanding av hva som er tiltenkt handlemåte og hvordan aktørene tenker seg at de skal handle.

Organisasjonens størrelse viser til antall stillinger som skal fylles, mens horisontal spesialisering uttrykker hvilke saksområder som organiseres i de samme enhetene i organisasjonen (Christensen mfl., 2014, s.22). Egeberg viser til fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering, som han begrunner i Luther Gulicks systematisering. Dette knyttes til det øverste nivået for spesialisering i en gitt organisasjon (Egeberg, 2012, s.159). Spesialiseringen i organisasjonen kategoriseres etter geografiprinsippet, formåls-/sektorprinsippet, funksjons-/prosessprinsippet og klientprinsippet. Geografiprinsippet viser til organisering etter områder, her spiller lokaliseringen av enhetene i organisasjonen en rolle for formålet. Formåls-/sektorprinsippet deler de ulike delene av organisasjonen etter hva det arbeides mot, som for eksempel helse og omsorg eller kultur. Funksjonsprinsippet dreier seg om hvilke funksjoner arbeiderne har, som for eksempel at de er ingeniører eller leger. Det siste,

klientprinsippet, viser til organisering etter hvilke klienter eller grupper av mennesker man hjelper, slik som for eksempel innvandrere (Gulick, 1937, s.16). Slik jeg har vist til med organisasjonskart over de gamle kommunene var disse organisert etter sektorprinsippet med inndelinger som helse og omsorg, oppvekst og kunnskap samt teknisk sektor. Det blir derfor en antagelse at den nye kommunen vil fortsette med en slik spesialisering, hvert fall på den øverste inndelingen i kommunen.

En annen dimensjon ved organisasjoners struktur viser til om man arbeider etter en såkalt hierarkisk eller kollegial koordinering. Den formelle organisasjonsstrukturen er normalt sett hierarkisk inndelt, med tydelig ansvarsfordeling på ulike ledere. Likevel hender det at man har arbeidsformer som ligner mer på et nettverk, der man samhandler på tvers av posisjoner i organisasjonen (Christensen mfl., 2014, s.22). Kommuneadministrasjoner har en tydelig leder i form av en rådmann. Det er rådmannen som har ansvaret over formell ledelse av en kommune, og er den som kommuniserer med politiske organer (Hagen og Sørensen, 2008, s.133). Selv om det er en tydelig hierarkisk koordinering i organisasjonen vil det også vurderes i henhold til kollegial koordinering og hvorvidt organisasjonen arbeider som en samlet enhet eller om lederne har ansvar isolert fra hverandre.

For å oppsummere gir et organisasjonskart gir et overblikk over de ulike delene som en organisasjonsstruktur består av: størrelsen, spesialiseringen og koordineringen. Man må ta høyde for begrenset rasjonalitet om man ønsker å avdekke faktisk atferd i organisasjonen. For eksempel kan en organisasjon arbeide som i et nettverk, med en kollegial koordinert, selv om organisasjonskartet viser et tydelig hierarki. Disse tingene vil vurderes i beskrivelsen av Færder kommunes utforming

3.1.4 Organisasjonsstedet

Lokalisering og fysisk utforming til organisasjoner skiller arbeidernes personlige liv fra arbeidsrollene deres. Dette kan også være til hjelp å skille de organisasjonelle rollene fra hverandre. Fysisk distanse virker som negativt i relasjonell koordinering mellom enheter (Egeberg, 2012). Organisasjonsstedet er på samme måte som strukturen, med på å forenkle organisasjonens utfoldelse. Fellesskap i form av bygninger øker graden av kontakt og koordinering mellom ansatte, det gir også en felles identitet til de ulike enhetene (Christensen mfl., 2014). I masteroppgaven har det vært interessant å se utnyttelse av gamle arealer og planer om eventuelt å bygge nye lokaler for administrasjonen eller institusjoner. En samlokalisering

av administrasjonen vil antas å være en naturlig følge av en kommunesammenslåing. Her antas det også at enkelte områder muligens ikke blir samlokalisert med det første, da en kommunesammenslåing krever mye ressurser. Her er det ønskelig å avdekke om lokalisering av kommunen har vært oppe til diskusjon, og hvordan dette i så fall har blitt løst.

3.2 Forklarende teori

Forskning innenfor offentlig administrasjon ønsker å produsere forklaringer her fungerer teorier som verktøy for å fortelle hva som har skjedd og hvorfor det har skjedd. Teoriene identifiserer årsaker som er nødvendig for å angripe fenomenet og utfallet av en studie (Pollitt, 2016, s.28). For å forklare hvorfor organisasjonen har blitt formet slik den er, vil jeg benytte meg av det som Roness kaller for en utfyllende strategi. Formålet med strategien er å forstå og forklare mest mulig av det som skjer i lys av flere teorier. Vurderingene gjøres på innsikt av teoriene under ett (Roness, 1997, s.100).

Denne delen av teorikapitlet vil fokusere på teorier som vil brukes til å forklare hvorfor organisasjonen ser ut slik den gjør langs dimensjonene fra det analytiske rammeverket. For å forklare dette vil det benyttes teorien om bureau-shaping, som er en teori innenfor rational choice theory, deretter presenteres institusjonelt perspektiv. Disse to vil benyttes for å kunne avdekke mest mulig forklaring om prosessen kommunene har gått gjennom for å forme den nye organisasjonen med den utfyllende strategien.

3.2.1 Bureau-shaping

Bureau-shaping er en videreutviklet public choice modell, hvor hensikten er å tolke hvordan tjenestemenn fremmer reformer eller organisasjonsendringer for å gjøre sin egen jobb enklere og mer belønnende (Pollitt, 2016, s.44). Public choice er en tilnærming innenfor rational choice theory, som benytter seg av økonomiske metoder og antagelser for å studere offentlige institusjoner (Munger, 2015, s.534). Rational choice theory ses tradisjonelt på som en teoritradisjon, som inneholder flere teorier med lignende funksjoner (Pollitt, 2016, s.39). Innenfor denne teoritradisjonen tar individene valg ut i fra sitt eget perspektiv, hvor de ønsker å maksimere budsjetter eller egen påvirkning i organisasjonen. De institusjonelle faktorene gir individet et rammeverk for handling i form av insentiver, sanksjoner og regler (Pollitt, 2016, s.39). I public choice theory antas det at aktørene ønsker flest mulig fordeler med minst mulig

kostnader i handlingene de foretar seg. Aktørene anses som egoistiske og handler på bakgrunn av personlige fordeler (Dunleavy, 1991, s.3).

Dunleavy utviklet en modell over tjenestemenns målsettinger i offentlige organisasjoner, som kan forklare deres handlingsmønstre. Her utdypes motivasjonene rundt kollektive strategier for å forme en organisasjon, derav navnet bureau-shaping (Dunleavy, 1991, s.200). Målet med slike strategier er å forme organisasjonen mot en ideell organisasjon innenfor budsjetttrammene (Dunleavy, 1991, s.205). Ledere i offentlige bedrifter får, til sammenligning med private bedrifter, færre frynsegoder gjennom arbeidet sitt, slik som firmabil, bonusutbetalinger eller utenlandsreiser. Da lønnsnivåene er begrenset av budsjetter er det heller ikke store muligheter for lønnsøkninger etter et visst nivå (Dunleavy, 1991, s.201). Når grunnleggende økonomiske elementer ved arbeidet, som stabil inntekt og arbeidssikkerhet, er på plass, argumenterer Dunleavy for at det blir viktig for byråkratene å oppnå prestisje og innflytelse i organisasjonene de tilhører. Her blir egen innsats i arbeidsplassen det viktigste for at de skal få mer utfoldelse i organisasjonen (Dunleavy, 1991, s.200). Det blir i så henseende viktig for ledere i offentlige etater å arbeide i små, elitære og kollegiale byråkratier, hvor deres arbeid ligger tett opp til maktsentrene (Dunleavy, 1991, s.202). Ved å reorganisere organisasjonen de arbeider i, kan lederen ta med seg sentrale aktører og få kontroll over økonomiske overføringer og kontakt med eksterne bedrifter. Ledere kan få mer spillerom til å utforme arbeidet sitt, som er mindre betinget av det øverste nivået i organisasjonen, ved at de former den gjennom strategier for bureau-shaping (Dunleavy, 1991, s.203)

Kommunereformen som ble lansert i 2014 fremmer omorganisering av de norske kommunene. Her er det et ønske om å skape større og mer robuste kommuner, som kan håndtere større og mer omfattende oppgaver. De skal i så henseende være i stand til å arbeide mer effektivt, og med mindre økonomiske utgifter (Prop.95 S, 2013-2014). Reformen gir anledning til kommunesammenslåinger og blir en anledning til å forme den organisatoriske strukturen i kommunene. I sammenheng med en kommunesammenslåing kan det derfor være grunn til å anta at enkelte aktører eller ledere ønsker å påvirke hvordan den nye organisasjonen skal se ut. Dette kan gjøres til fordel for egen vinning, der man får frynsegoder i form av nye og spennende oppgaver. Når Tjøme og Nøtterøy slutter å eksistere, skal det bygges en ny kommune. Her åpnes det et mulighetsvindu for ledere å arbeide sammen for å øke statusen til kommunen de skal arbeide i. Dunleavy viser til fem ulike strategier for å gjennomføre bureau-shaping, når en

reorganisering finner sted (Dunleavy, 1991, s.203). I det kommende vil disse strategiene presenteres.

3.2.2 Strategi for Bureau-shaping

Dunleavy viser til fem ulike strategier for hvordan man kan drive bureau-shaping (Dunleavy, 1991, s.203). Elementer fra strategiene vil i analysen benyttes for å forklare hvordan ledelsen i kommende Færder kommune kan ha arbeidet for å skape den organisasjonen de selv ønsker. For å kunne vurdere graden av Bureau-shaping i utformingen av den nye kommunen vil jeg sammenfatte viktige elementer fra fire av de fem strategiene, som vil benyttes i analysen.

Den første strategien viser til et ønske om å skape en elitær organisasjon. Her fremmes det endringer på det øverste nivået i organisasjonen, hvor det er et ønske om å flytte mindre viktig rutinearbeid til enheter lengre ned i hierarkiet. Dette er gjerne funksjoner eller oppgaver som ikke er passelig til den ideelle organisasjonen. Et virkemiddel for å oppnå en elitær organisasjon kan være geografisk separasjon, dette gjelder spesielt der dette er kostnadsbesparende eller det er kompatibelt med de politiske målene. Den andre strategien går ut på å skape eller tilegne viktige og innflytelsesrike arbeidsoppgaver til ledelsen. Her ønskes det også å forlenge beslutningstakingstiden og utvide mulighetene man har til å kontrollere politiske beslutninger som påvirker organisasjonen. Ved å gjøre ledelsen mer sofistikert og bestående av høyt utdannede, innflytelsesrike personer, i tillegg til innføring av tilsynsorganer, minker organisasjonen mulighetene for å bli kritisert av andre aktører eller organisasjoner. Rutinearbeidet flyttes lengre ned i organisasjonen, og ledelsen er preget av en kollegial beslutningstaking og samarbeid. Ved slike arbeidsformer er det også vanskeligere å angi hvem som har hatt ansvaret for beslutningene blant ledere. Dette er spesielt gunstig hvis noe går galt (Dunleavy, 1991 s.203)

En tredje strategi er at organisasjonen ønsker å minimere avhengigheten sin til eksterne organisasjoner. Avhengigheten av andre organisasjoner erstattes med en kontroll over egne oppgaver, som anses å være en prioritet. Her ønskes det også å utvide samarbeid med andre der det er med på å øke organisasjonens status og prestisje. En fjerde strategi går ut på å tilegne seg oppgaver som andre lignende organisasjoner også gjerne vil ha ansvaret for. Oppgavene er gjerne politisk bestemt og følger med en viss status ved gjennomførelse av dem, og man får gjerne ekstra ressurser for å gjennomføre disse. Til gjengjeld forsøker organisasjonene å gi ansvaret for lavere graderte oppgaver til rivaliserte organisasjoner. (Dunleavy, 1991, s.203-

204). Jeg har til hensikt å benytte med av elementer fra disse strategiene for å belyse hvorfor organisasjonen har fått sin utforming. Nedenfor vil beskrives forventningene man kan ha om hva disse kan vise i utformingen av Færder kommune.

3.2.3 Empiriske forventninger

For å gjennomføre bureau-shaping til å fremme individuelle målsettinger kreves kollektiv handling, hvor lederne arbeider sammen om å forme organisasjonen på en viss måte (Dunleavy, 1991, s.200). I lys av denne teorien vil det gjennom en kommunesammenslåing være muligheter for å forme organisasjonen på den måten man ønsker, enten det er hele ledelsen sammen, eller enkeltpersoner med ekstra innflytelse. Dunleavy påpeker også at Bureau-shaping er svært vanlig, og at dette skjer like ofte som budsjettmaksimering (Dunleavy, 1991, s.205), som denne teorien er bygget på. Nedenfor vil de empiriske forventningene skildres langs kategoriene i det analytiske rammeverket.

Organisasjonsdemografi

Et hierarki med færre nivåer er ønskelig for å skape en ideell organisasjon. Et kollegialt arbeidsmønster, hvor de ansatte kjenner hverandre godt skaper til gjengjeld et bra arbeidsmiljø som gjør det enklere å styre utviklingen av organisasjonen og lede denne (Dunleavy, 1991, s.202).

For å forbedre statusen til organisasjonen er det et ønske om at ledelsen skal bestå av høyt utdannende personer. Ved å få et mer sofistikert styre minker risikoen for at organisasjonen blir kritisert av andre organisasjoner (Dunleavy, 1991, s.203). I lys av teorien er det en forventning om at ledelsen består av høyt utdannende personer som har god kjennskap til hverandre. Da sammenslåingen medfører en reduksjon i antall stillinger, kan dette tilsi at ansatte fra den ene kommunen kan komme til å dominere. Dette er i tråd med sosialisering, hvor kjennskap til hverandre kan styrke muligheter for videre samarbeid. På den annen side er dette to kommuner som har hatt mye samarbeid tidligere og kjenner hverandre godt. Som tidligere vist til var et av prinsippene til forhandlingsutvalget at kommunene skulle behandles likt, og at ingen skulle miste jobbene sine. Selv om de ikke mister jobbene sine, kan de plasseres andre steder i organisasjonen. Med en ledergruppe som kjenner hverandre godt skaper dette et godt samarbeidsklima og de har gjerne de samme normene og verdiene, da de er institusjonalisert inn i de samme arbeidsmønstrene.

Organisasjonsstruktur

Når det kommer til størrelse ønsker organisasjoner i lys av teorien å arbeide i små enheter i organisasjonen. Det øverste nivået i organisasjonen ønsker mer individuelt innovativt arbeid, og rutiner arbeidsoppgaver flyttes gjerne nedover i hierarkiet. Lederne ønsker å få spennende oppgaver som kan gi den prestisje utover organisasjonen og ha muligheter til å kontrollere politiske beslutninger som angår dem. Ved å skape mer kollegialt samarbeid i ledelsen blir heller ikke enkeltpersoner ansvarlig for ting som eventuelt måtte gått galt. Ved å ta høyde for disse betraktningene vil organisasjonen få mer prestisje og omtales som en suksess. Det vil også føres mer tilsyn og kontroll for å se at arbeidet går slik det skal. Dermed unngår kommunen kritikk fra andre kommuner og politiske organer. (Dunleavy, 1991, s.202-203). I lys at teorien forventes det at ledelsen ønsker å arbeide som en samlet enhet om mer spennende oppgaver som vil gi dem mer prestisje utenfor sin egen kommune. Arbeidsoppgaver som krever mye rutiner og kontroll forventes flyttet nedover i organisasjonen. Hvis kommunen får tildelt nye oppgaver, slik formålet med kommunereformen tilsier, har ledelsen rom til å ta på seg disse oppgavene, da rutinearbeidet har blitt flyttet nedover i hierarkiet. Ved vellykket utførelse av nye og store oppgaver vil kommunen og ledelsen oppnå prestisje sammen. Da kommunen også er blant de første som slår seg sammen, gir dette dem et godt rykte til andre kommuner som vurderer og slå seg sammen. Dermed vil muligens andre kommuner se til hva denne kommunen har gjort for å få dette til. En slik sirkel kan igjen føre til at kommunen får mer innflytelse i politikken som angår dem.

Organisasjonssted

For at ledelsen skal få mindre rutinearbeid benyttes separasjon mellom enhetene som virkemiddel. Dette er spesielt der det er kostnadsbesparende eller at dette passer med politiske mål (Dunleavy, 1991, s.203). De to kommunene ligger geografisk nærme hverandre, men har likevel benyttet seg av ulike bygninger og lokaliseringer i de forskjellige kommunene. Å samle administrasjonen helt til å begynne med kan føre med seg kostnader som kommunen eventuelt vil vente med å betale for før det har gått litt tid. De to kommunene er begge utstyrt med flere bygninger, og det vil antagelig være naturlig å benytte seg av det man allerede har, før man starter planer om å samlokalisere administrasjonen og ledelsen. Ved å separeres geografisk kan dette også være med på å minske rutinearbeid til ledelsen som ikke ønsker å ha dette området hos seg. Når det er lengre mellom enhetene er det ikke slik at arbeidet blir observert av andre i organisasjonen.

Det er også ønskelig å lokalisere seg nærme den politiske makten som styrer organisasjonen (Dunleavy, 1991, s.202). Den administrative ledelsen av en kommune styres av politiske beslutninger. Ved å være leder av en kommune er man allerede nærme maktsentrene. Færder kommune ønsket også i første omgang å slå seg sammen med Tønsberg, som er en stor by i Vestfold. Dette ble ikke noe av, da kommunene var redd for å miste all påvirkning og innflytelse til Tønsberg. Nå som kommunene har slått seg sammen uten Tønsberg kan de heller samarbeide på politiske og tjenesteytende områder med sine egne premisser i bunn.

3.2.4 Institusjonelt perspektiv

Som tidligere nevnt er et teoretisk perspektiv en måte å betrakte fenomener og sammenhenger mellom disse på (Roness, 1997, s.14). Scott anser et perspektiv som en samlebetegnelse for hvordan man kan forstå fenomener (Scott, 1981, s.55). I analysen vil det benyttes et institusjonelt perspektiv til å avdekke hvorfor kommuneadministrasjonen har blitt som den har blitt. Her ønskes det å avdekke ulike aspekter ved institusjonelle forklaringer på en organisasjon for å undersøke beslutningene som har blitt tatt. Christensen mfl. deler det institusjonelle perspektivet i to retninger, henholdsvis kultur- og myteperspektivene (2013), som begge er en del av et institusjonelt perspektiv.

Organisasjoner utformes på den måten som best passer for å oppnå dens mål. Rammene for organisasjonen veileder aktørenes beslutninger og væremåte i organisasjonen (Selznick, 1997, s.18) De ulike dimensjonene ved oppgavens analytiske rammeverket viser til disse formelle utformingene av strukturen (Christensen mfl., 2014). Institusjoner utvikler seg over tid, og er resultatet av sosial samhandling i organisasjonen. Organisasjonen utvikler normer, verdier og regler i institusjonaliseringen (Selznick, 1997, s.19). En institusjonell tilnærming på politiske institusjoner anser dem som produkter av menneskers oppførsel og antakelser. Derav kan institusjonene være med å påvirke hvordan aktørene i den handler. Institusjoner anses å inneha regler og praksiser som stammer fra aktørene i dem og påvirker derfor organisasjonsstrukturen (Olsen, 2010, s.36). Institusjonalisme starter med institusjonen heller enn individet. Hovedfokuset blir hvordan institusjoner fungerer og hvordan de former valgene, normene og antakelse som individene arbeider etter. Når individet sosialiseres inn i en institusjon kan det være vanskelig å skille seg fra den kollektive måten å handle på (Pollitt, 2016, s.32). Det kulturelt passende, passende logikk, fremmes av March og Olsen som en av grunnsteinene i

institusjonalisme. En passende handling defineres ut i fra det institusjonelle grunnlaget for organisasjonen, her kommer viktigheten av etablerte normer og verdier i organisasjonen. Her handler man i tråd med hva som oppfattes som akseptabel atferd (March og Olsen, 2011, s.486). Organisasjonskulturen, med sine normer og verdier, kommer tydelig frem når organisasjoner går gjennom strukturelle endringer. Dette blir spesielt tydelig når institusjonens grunnleggende verdier og normer utfordres av nye (Christensen mfl., 2013, s.60).

Når de institusjonelle normene og verdiene overføres til organisasjonen, kan dette lede til at man tar valg basert på hvordan ting har blitt gjort tidligere. Dette benevnes som stivhengighet og tar i bruk tidligere erfaringer for å ta valg for fremtiden (Christensen mfl., 2013, s.62). Stivhengighet finner sted når aktørene får belønning for å handle i de samme mønstrene som tidligere, i stedet for å forsøke andre muligheter (Pierson 2004, referert i Pollitt, 2016, s.35). Siden stivhengigheten avgjøres av hva organisasjonen tidligere har gjort kan det sies at man benytter seg av organisasjonens historie til å ta valg. Selznick viser til at før en organisasjon institusjonaliseres velges den sosiale basen for organisasjonen. Denne planleggingen er ikke enkel å foreta seg, og er gjerne et resultat av flere beslutninger (Selznick, 1997, s.82). I en kommunesammenslåing er det to allerede institusjonaliserte enheter som skal slå seg sammen. Stivhengighet i henhold til beslutninger kan føre til problemer om kulturene er forskjellige. I utvelgingen av den sosiale basen, som her blir de ansatte, kan dette skje på en forhastet måte og i tråd med stivhengige avgjørelser fra den ene eller begge institusjonenes handlingsmønstre.

I utvelgingen av ledere eller andre nøkkelstillinger til organisasjonen kan tidligere erfaringer være en fordel for den nye organisasjonen (Selznick, 1997, s.82). Her kan det trekkes paralleller til organisasjonsdemografien (Christensen mfl., 2014), som i oppgaven belyses ved hvilken kommune de ansatte tidligere har arbeidet i.

3.2.5 Empiriske forventninger

De to kommunene er begge øykommuner og har tradisjon for å samarbeide på mange områder. I så henseende kan det forventes at institusjonene bruker de samme arbeidsformene og at en sammenslåing derfor vil fungere enkelt. Har man de samme normene og reglene, vil en omorganisering ikke nødvendigvis føre til store endringer. Nøtterøy har hatt en administrasjon som har vært fem ganger større enn Tjømes. Her kan det forventes at Nøtterøy sin utforming kan bli dominerende. Slik Sunde og Brandzæg påpeker i studien sin vil det ofte være med kostnadseffektivt om den minste kommunen blir en del av den største kommunen (Sunde og

Brandtzæg, 2006). Der praksisene har vært like vil det hvert fall være enklere at det videreføres slik det har vært tidligere.

Organisasjonsdemografi

Da intensjonsavtalen legger til grunn at ingen skal miste jobbene sine, og at man skal holde på den gode kompetansen man har, er det grunn til å tro at institusjonen vil beholde flest mulig av sine kvalifiserte arbeidere, slik at de arbeider med det de kan best. I henhold til det kulturelt passende (March og Olsen, 2011) kan organisasjonsdemografien etableres i tråd med at de ansatte enten domineres av den kultur, kommune. Eller at man anser det som passende å inkludere like mange medarbeidere fra hver kommune, i henhold til lik behandling av kommunene fra intensjonsavtalen (Forhandlingsutvalget, 2016).

Organisasjonsstruktur

Slik det ble vist til i kapittel 2 hadde Nøtterøy kommune en større administrativ organisasjon enn Tjøme. Siden det er en sammenslåing av to kommuner vil det være naturlig å tenke seg at organisasjonen vil bli større og eventuelt inkludere flere stillinger. Hvis alle lederne fra de to tidligere kommunene skal fortsette som ledere i den nye kommunen vil den definitivt vokse.

Den horisontale spesialiseringen i de to tidligere kommunene er begge utformet etter et sektorprinsipp slik (Gulick, 1937) systematiserer spesialisering. Her blir det, ifølge perspektivet, en antagelse om at denne strukturen vil slås sammen og videreføres slik den er. Da vil naturligvis sektorene vokse. Der det allerede er etablert vertskommunesamarbeid vil det spesielt være enkelt å slå seg sammen. De tidligere kommunene har institusjonalisert seg i å arbeide etter et system som inneholder sektorer, og drastisk endring i måten å spesialisere seg på vil antagelig ikke anses som gunstig for de to kommunene.

Der det har vært mye samarbeid tidligere, vil det være naturlig å ha en videreføring av begges praksis. Ved uenigheter i hvordan arbeidet skal struktureres, kan det oppstå uenigheter i hvilken organisasjons normer og verdier som skal følges i den nye kommunen. Slik Christensen mfl. påpeker utfordres institusjonens grunnleggende verdier og normer ved sammenslåingen (2013, s.60). Da organisasjonsstrukturen er det formelle, mens organisasjonskulturen er det uformelle (Selznick, 1997, s.20) henger disse også sammen.

Når det kommer til hierarkisk versus kollegial koordinering vil det her være en antagelse om videreføring av en hierarkisk inndeling av organisasjonen. Det er vanligvis slik offentlige forvaltningsorganer organiseres. (referanse). Om det vil benyttes kollegial koordinering blant de ansatte, vil avhenge av hvordan tradisjonene for dette har vært i de tidligere kommuneorganisasjonene, og deretter hvilken av dem som i så fall kommer til å være dominerende.

Organisasjonssted

Ifølge det institusjonelle perspektiv vil fysisk utforming av organisasjonen være med å påvirke hvordan man føler tilhørighet til organisasjonen (referanse). Her er det også gunstig å samle like enheter på ett sted. Da det ikke er store avstander mellom de to kommunene vil organisasjonssted for administrasjonen ikke være det største dilemma i utformingen av strukturen. Det vil imidlertid være viktig å samle like enheter sammen for å skape en sterkere forankring i tilhørighet blant de ansatte. De tidligere kommunene er godt etablerte kommuner og skal nå etablere en ny sammen.

4 Metode

Dette kapitlet skal gi en redegjørelse av oppgavens forskningsdesign og metodiske tilnærming. Fokuset for studien har vært å undersøke hvordan en kommune former sin administrative struktur når den står overfor en kommunesammenslåing. På grunn av ulike faktorer som kommunal fristilling, geografiske variasjoner og uklarhet i nasjonale formål med sammenslåing, når det gjelder det administrative, vil dette variere fra sammenslåing til sammenslåing. I denne studien er det av den grunn blitt valgt å fokusere på en case hvor to kommuner har vært i en prosess om å slå seg sammen til en. Casedesignet blir benyttet for å kunne gå i dybden på de organisatoriske utfordringene ved sammenslåing av de to kommunene Tjøme og Nøtterøy.

Datamaterialet for studien bygger på seks kvalitative semi-strukturerte intervjuer, med nøkkelpersoner i utformingen av den administrative strukturen. Kapitlet vil gjøre rede for metoden som er benyttet, utvalg og datagrunnlaget. Til slutt vil det komme en vurdering av studiens validitet, reliabilitet og om det finnes et generaliseringspotensiale.

4.1 Casedesign

I litteraturen om casestudier er det uenigheter i hvordan man skal definere dette, og hvordan dette inngår i en forskningsstrategi (Andersen, 2013, s.43), man finner likevel store likheter man skal bruke case. Grønmo viser til den norske oversettelsen av ordet, tilfelle eller enhet. Ifølge ham varierer formålet med casestudier i henhold til hvilke metodevalg man foretar seg, da casedesign ikke bestemmer hvilke metoder man skal benytte seg av for å samle inn data (Grønmo, 2016, s.105). Ved casestudier tar man for seg et samfunnsfenomen i sin reelle kontekst, i tillegg til at dette er et spesifikt tilfelle som tilhører en større klasse eller populasjon av tilfeller (Bukve, 2016, s.121). Gerring viser til at en casestudie kan defineres som en intensiv studie av enkeltenheter, hvor man har et mål om å kunne generalisere funnene til et større utvalg av lignende enheter eller hendelser (Gerring, 2007, s.20). Yin definerer casestudier som en empirisk undersøkelse, hvor man undersøker fenomenet i sin virkelige kontekst (Yin, 2014, s.16). Bukve mener at caset ikke trenger å begrenses til nåtiden da de sosiale fenomenene utfolder seg over tid, her må man passe på å definere den i henhold til formål med studien (Bukve, 2016, s.122-23)

I henhold til Andersen om at det er ulike oppfatninger av hvordan casestudier inngår i forskningsstrategien, som det også tydelig vises i de ulike definisjonene ovenfor. Det finnes det imidlertid også flere likhetstrekk blant definisjonene; det er en studie av et fenomen som tilhører en klasse eller gruppe av lignende fenomener, dette kan også gjerne kalles en populasjon.

4.1.2 Caseutvelgelse

For oppgavens formål var det to faktorer som ble viktige i utvelgelse av case. Det første kriteriet har vært at det var to eller tre kommuner som skulle slå seg sammen i løpet av den tiden masteroppgaven ble skrevet, som dateres fra høsten 2017 til våren 2018. Kommunesammenslåinger som fant sted fra 01.01.18 var 1) Larvik og Lardal, 2) Hof og Holmestrand, 3) Tjøme og Nøtterøy og 4) Rissa og Leksvik (Regjeringen, 2018). De fire kommunesammenslåingene var alle aktuelle å velge som case. Valget endte opp på Tjøme og Nøtterøy, som har fått navnet Færder kommune.

For å velge ut case har jeg benyttet meg av en av strategiene til Gerring innenfor crucial case, som heretter benevnes som avgjørende. Avgjørende case ble opprinnelig introduserte av Harry Eckstein, Han definerte avgjørende case etter om det mest- eller minst sannsynlig oppfyller en teoretisk antagelse. I strategien med avgjørende mest-sannsynlig antar man å oppnå et visst utfall, og gjør derfor ikke dette (Gerring, 2007, s.115). På grunn av likhetstrekk og godt samarbeidsmiljø mellom de to kommunene antas det at det vil gå greit å slå sammen disse kommunene. Da, ifølge strategien til Eckstein, vil det ikke gå like greit å slå dem sammen.

Ved å undersøke intensjonsavtalen mellom de to kommunene, samt deres organisasjoner før sammenslåingstidspunktet, kan det slås fast at likheter i organiseringen vil tilsi en glidende overgang. Slik jeg viser til i kapittel 2, har de to kommunene hatt en lik organisasjonsmodell, med to-nivå organisering. De to kommunene har i tillegg hatt mye interkommunalt samarbeid på områder innenfor helse og skoler. Kommunene ligger tett på hverandre geografisk og er begge øyer. De var tidligere gjennom en forhandlingsprosess sammen med Tønsberg, som også ble avsluttet før utredningene var ferdig. Her var det en frykt for at Tønsberg skulle bli dominerende part i kommunene, og de to valgte å fortsette utredning bare seg i mellom.

4.1.3 Færder kommunes planer

Intensjonsavtalen viser til en antagelse om at kommunene har bedre forutsetninger for å løse fremtidens velferdsoppgaver og miljøutfordringer sammen, heller enn alene. Et overordnet prinsipp i forhandlingene har vært at de to kommunene skal stille som likeverdige og at den nye kommunen vil forbedre forholdene til innbyggerne i kommunen. Det vil derfor fokuseres på en forbedring av kommunens tjenestetilbud (Forhandlingsutvalget, 2016, s.2)

Av fordeler med en sammenslåing viser forhandlingsutvalget til sterkere fagmiljøer som vil sikre rekruttering og god kompetanse, forbedring av kvalitet i tjenestetilbudet, samt bedre arealutnyttelse og næringsutvikling. Når det gjelder regionale myndigheter er det et ønske om at den større kommunen skal stille sterkere til å håndtere nye og krevende oppgaver. (Forhandlingsutvalget, 2016, s.2)

4.2 Datagrunnlag

Studien er basert på et datamateriale som er samlet inn ved bruk av semi-strukturert intervjuer. Informantene er aktører som har hatt en avgjørende rolle i utformingen av den administrative strukturen for kommunen. I utgangspunktet var det et ønske om å kombinere kvalitative intervjuer med dokumentanalyse. Grunnet lite tilgjengelig informasjon om utformingen av administrasjonen i dokumenter, er dette heller blitt brukt til utforming av intervjuguide og som supplerende informasjon om beslutninger som har blitt fattet. Hendelsesforløp og beskrivelser av beslutninger er derfor i hovedsak basert på informantenes egne refleksjoner.

4.2.1 Kvalitative intervju

Kvalitative intervjuer er blitt benyttet for å samle inn datagrunnlag for studien. Dette er en fleksibel metode som kan endre seg underveis i datainnsamlingen Ifølge Grønmo er det vanskelig å ha en detaljert plan for innsamlingen, da denne også avhenger av kommunikasjonen mellom forsker og respondent (Grønmo, 2016, s.167). Ved å ta i bruk denne metoden får man frem informantenes egne oppfatninger og meninger (Tjora, 2017, s.114). Datamaterialet blir da basert på det som Kvale og Brinkmann kaller for informantens livsverden (2009, s.22).

Utvalg

Utvalget av informanter avgrenses til tilfellet som undersøkes i casestudier, siden det er informasjon om det spesifikke fenomenet man er på utkikk etter (Tjora, 2017, s.41). Det vil si

at det for denne studien har blitt avgrenset til den naturlige enheten, som er de involverte i prosessen mot Færder kommune. I utvalget av informanter til studien startet jeg relativt bredt. Her tenkte jeg at det var interessant å snakke med mange medlemmer av Fellesnemnda, administrativt ansatte og ansatte som valgte å ikke gå videre i en stilling i den nye kommunen. Etter hvert som studien utviklet seg, ble det tydelig at omfanget ville bli for stort hvis jeg skulle inkludere aktører fra alle disse gruppene. Av de 19 medlemmene av Fellesnemnda, ble det her gjort intervjuer med to av dem, hvor den ene var en politiker fra Tjømes Høyre, mens den andre var en politiker fra Nøtterøys Arbeiderpartiet. For Fellesnemnda var det viktig å samhandle om å skape en felles kommune, og de politiske partiene har også blitt slått sammen, på lik linje med den kommunale administrasjonen. Her fant jeg det viktig å ha en representant fra hver kommune, for å undersøke om det var variasjoner i hvordan ting ble oppfattet. Da de to informantene har hatt relativt like beskrivelser av hva som skjedde og hva som ble bestemt, fant jeg det ikke nødvendig å intervju flere politikere. Slik det allerede har blitt påpekt har Fellesnemnda ansatt rådmann, for deretter å gi rådmannen fullmakt til utforming av administrasjonen og å gjøre ansettelse. Utover dette har ikke Fellesnemnda hatt særlig innvirkning på den administrative strukturen.

Av de administrativt ansatte har det vært avgjørende å få intervju de som skulle inn i ledelsen av den nye kommunen. Her startet jeg med et intervju med den kommende rådmannen og prosjektleder for kommunen, i tillegg til assisterende rådmann, som har vært med i hele prosessen. For å få et bilde av utformingen av de ulike sektorene i kommunen har det blitt gjennomført intervjuer med to av fire kommunaldirektører. Dette er for å vise en variasjon i hvordan sektorene har gått sammen, da dette varierer fra sektor og ansvarsområdene.

Figur 3: oversikt over informanter og intervjuetidspunkt

Informant	Intervjutidspunkt
Rådmann (Færder)	13.02.18
Politisk representant fra Nøtterøy i Fellesnemnda	16.02.18
Kommunaldirektør for helse og omsorg (Færder)	16.02.18
Assisterende rådmann (Færder)	19.02.18
Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap (Færder)	21.02.18
Politisk representant fra Tjøme i Fellesnemnda	28.03.18

Informantene i studien kan karakteriseres som nøkkelinformanter, da de har sittet på avgjørende informasjon for å gjennomføre studien. Informantene har blitt anonymisert i den grad det er mulig. Tjora viser til at det ikke går an å få en fullstendig anonymisering når det forskes på smale case (Tjora, 2017, s.177), slik som denne studien foretar. For å styrke anonymiteten, vil det kun benyttes arbeidstitler og det kjønnsnøytrale pronomenet hen (Ims, 2016). Da det ikke har vært ønskelig at kjønn skal være et fokus på beslutningstakernes handlingsmønstre. Ifølge Strand blir oppfatningen av en person gjerne påvirket av hvilket kjønn man har. De får gjerne egenskaper i handle- og væremåte, som er stereotypiske for det sosiale kjønn (Strand, 2007, s.359).

Tilgjengelighet

Informantene det ble opprettet kontakt med var behjelpelig og villig til å stille til intervju på kort tid. Da intervjuene ble gjennomført over telefon skapte dette stor fleksibilitet for begge parter. Hvilke aktører som ble tatt med fra Fellesnemnda ble bestemt etter hvem som svarte først. Til å begynne med ble alle kontaktet per e-post og det var kun en av dem som svarte med en gang. Dette var representanten fra Nøtterøy. Da Fellesnemnda ble avsluttet etter at kommunen ble opprettet 01.01.18 var det flere av e-postadressene som ikke var gyldige lenger. Den andre representanten fra Tjøme kom jeg i kontakt med via telefonoppringning. De fire administrativt ansatte svarte ganske raskt på e-post og stilte deretter opp til intervju.

Utforming av intervjuguide

For å planlegge intervjuet er det viktig at det utformes en intervjuguide med oversikt over tema det skal snakkes om, samt spørsmål man ønsker å gå gjennom. På den ene siden må guiden være spesifikk, slik at man får svar på det man ønsker, samtidig som det må være rom for at intervjuene kan utføres på ikke-planlagte måter i form av andre oppfølgingsspørsmål (Grønmo, 2016, s.168). Her er det også viktig at forskeren følger med på hva som blir sagt, slik at man kan stille oppfølgingsspørsmål til interessant informasjon som kommer frem. I henhold til intervjuene for denne studien ble det relevant å stille ikke-planlagte oppfølgingsspørsmål til de fleste av informantene. I arbeidet med intervjuguiden (se vedlegg) ble det gjort en gjennomgang av planene for kommunene, hvilke beslutninger som var blitt tatt og hvem som var involvert. Involverte personer ble viktig i henhold til utvalget av informanter, som jeg skal komme tilbake til i neste avsnitt.

Intervjuguiden ble utformet i tråd med det analytiske rammeverket for studien, organisasjonsperspektivet, som ble presentert i kapittel 3. Dette har blitt gjort for å få frem en beskrivelse av prosessen mot kommuneadministrasjonen langs dimensjonene om organisasjonsstruktur, -demografi og lokalisering. Det ble også utviklet to ulike intervjuguider ut i fra om det var et intervju med en administrativt ansatt eller politikere, da disse hatt ulikt ansvar og ulike funksjoner i sammenslåingsprosessen. Intervjuguiden til de administrativt ansatte ble også tilpasset etter hvilken stilling de har i kommunen.

Vurdering av metoden

Siden kvalitative intervjuer er en interaktiv prosess mellom forsker og informant er god kommunikasjon mellom dem viktig (Grønmo, 2016, s.172). Av pragmatiske og økonomiske årsaker ble intervjuene i denne studien gjennomført over telefon. Da tema for studien ikke krever sensitiv informasjon burde det ikke tilsi at kommunikasjonssituasjonen ble dårligere av den grunn. På den annen side er det lettere å etablere en god relasjon og flyt i samtalen når man treffes ansikt til ansikt. Det er mulig at jeg ville fått mer utfyllende informasjon om prosessen hvis vi hadde møttes, men dette kan også gå den andre veien. Kroppsspråk kan heller ikke tolkes i telefonintervju, slik at reaksjoner på eventuelle spørsmål faller her vekk.

Ifølge Grønmo kan det oppstå problemer ved datainnsamlingen om respondentene ikke husker hva som har skjedd i situasjonen det blir stilt spørsmål om, eller hvis de ønsker å fremstille det på en annen måte enn slik det har skjedd (Grønmo, 2016, s.173). Da hendelsene det ble stilt spørsmål om ligger et stykke tilbake i tid, var det en del av informantene som var usikker på om de husket riktig. Å få plassert hendelsene i tid var heller ikke alltid like enkelt. Dette problemet ble heldigvis løst ved at jeg var forberedt med oversikt over når de de ulike hendelsene, det ble spurt om, fant sted. Det som ikke har vært like godt dokumentert i rapporter som var tilgjengelig for meg, var det ikke like enkelt å datere. Det viktigste for studien, har heller vært hvordan ting har skjedd enn når det har skjedd. Om det er noen feil i tidsaspektene eller andre feil er ikke dette uten videre problematisk. Som sagt baseres datamaterialet etter denne metoden på informantenes egen livsverden.

4.3 Validitet og reliabilitet

Innenfor forskning er det viktig at kvaliteten på datagrunnlaget vurderes, i så henseende benytter man validitet og reliabilitet. Disse regnes som utfyllende vurderinger, da de viser til

ulike aspekter ved datakvalitet (Grønmo, 2016, s.242). Moses og Knutsen skiller mellom intern og ekstern validitet. Den interne validitet kontrollerer at resultatene man finner fra undersøkelsen viser en faktisk sammenheng. Mens den eksterne validiteten viser til om resultatene av studien kan overføres utenfor populasjonen det er gjort et utvalg fra (Moses og Knutsen, 2012, s.60). I den grad informasjonen som er blitt gitt gjennom intervjuene stemmer, vil den interne validiteten for undersøkelsen være høy. Her vises det til faktiske forhold som også bekreftes av flere informanter som sannheten. Sammenhenger som vises i datamaterialet vurderes til å være sant og viser kommunen sin utforming. Det er vanskeligere å argumentere for den eksterne validiteten i undersøkelsesopplegget. Slutningene som finnes i denne casen er for snevert til at det kan generalisere slutninger som vil gjelde for populasjoner utover oppgavens case. Ifølge Moses og Knutsen vil en sterk intern validitet også gjøre det vanskelig å gjøre generaliseringer utenfor populasjonen (Moses og Knutsen, 2012, s.60).

Reliabilitet viser til i den grad man kan stole på datamaterialet, denne vil være høy i de tilfeller man får pålitelige fakta gjennom undersøkelsesopplegg og datainnsamling. Hvis datainnsamlingen vil bli gjort på nytt og man får det samme resultatet, vil det være høy reliabilitet (Grønmo, 2016, s.240). Da metoden som er benyttet er kvalitative intervjuer vil jeg ikke vurdere dette til å ha en særlig høy reliabilitet. Dette begrunner jeg i at intervjuene utviklet seg på den måten de gjorde nettopp på grunn av tidspunkt for undersøkelse, hvem forsker var og hvem respondentene var. Hvis disse intervjuene hadde blitt gjort på et tidligere eller senere tidspunkt og av en annen forsker, kan det vurderes til at svarene ville vært annerledes. Dette dreier seg også om kommunikasjon, som ble nevnt i vurderingen av metoden, hvor kommunikasjonen mellom forsker og informant er en viktig del av metoden som har blitt benyttet. På den annen side er datamaterialet grunnet i faktiske hendelser, og dette endrer seg ikke med mindre informantene får erindringsproblemer. Åpenhet og fortellerlyst vil variere etter hvem forskeren er, og det er dette som først og fremst gjør reliabiliteten for studien lav.

For å konkludere har studien, etter mine vurderinger, høy intern validitet. Mens ekstern validitet og reliabilitet er lav. Dette dreier seg i første omgang om metoden som har blitt benyttet, samt kommunikasjon mellom de involverte. Den eksterne validiteten, som dreier seg om generalisering vil utdypes nærmere nedenfor. Her blir det også tatt høyde for forskningsdesignet, casedesign.

Grunnlag for generalisering

Generalisering av en studies resultater er heller aktuelt i bruk av kvantitative metoder, enn kvalitative (Ringdal, 2013, s.248). I tillegg argumenterer Yin for at casestudier ikke kan generaliseres til en populasjon, siden et case ikke kan defineres som et utvalg (Yin, 2014, s.21), slik man kan ved statistisk generalisering (Midtbø, 2010, s.57) Da denne studien tar for seg både kvalitative data og case er generaliseringspotensialet relativt lavt. På den annen side kan studien være nyttig for andre kommuner som skal slå seg sammen, eller organisasjoner som skal omorganiseres. Yin viser til at man har større muligheter for en teoretisk generalisering ved bruk av case. Dette vil si at en case som avkrefter/bekrefter en teori som sann/usann vil bygge videre på denne teorien i praksis (Yin, 2014, s.21). Hvis det er noen form for generalisering i denne oppgaven ville det i så fall vært i hensyn til den siste versjonen som Yin introduserer. Her kan dermed teori om bureau-shaping og institusjonelt perspektiv styrkes som forklaring til hvorfor kommuneadministrasjonene organiseres slik de gjør i kommunesammenslåing. Dette kan også overføres til andre situasjoner og offentlig instanser.

5. Empiri

Slik det ble introdusert i kapittel 3, er det analytiske rammeverket for studien begrunnet i et organisasjonsperspektiv som betrakter organisasjonen etter organisasjonsdemografi, -struktur og –sted. I det kommende vil det empiriske datamaterialet for oppgaven presenteres. Dette er basert på seks semi-strukturert intervjuer, gjort med informanter som har spilt en avgjørende rolle i utformingen av kommunen. Da den første delen av problemstillingen ønsker å belyse hvordan prosessen mot kommunesammenslåingen har foregått vil ulike beslutninger her presenteres, ved hjelp av dimensjonene i perspektivet. For å svare på problemstillingen med beskrivelse av kommunens utforming vil de viktigste elementene oppsummeres i kapittel 6 før drøftingen om hvorfor det skjedde slik vil bli vurdert i lys av forklarende teori.

Slik det tidligere har blitt vist til startet utredningen om kommunesammenslåing i utgangspunktet mellom tre kommuner – Tjøme, Nøtterøy og Tønsberg. Høsten 2015 bestemte Tjøme og Nøtterøy seg for å avslutte utredning med den tredje kommunen, og at de to kommunene skulle slå seg sammen. Forhandlingsutvalget la frem intensjonsavtalen 20.januar 2016, og 18.mars 2016 ble det, ved kongelig resolusjon, bestemt at de to kommunene skulle slå seg sammen.

5.1 Organisasjonsdemografi

Organisasjonsdemografi viser til bakgrunnen til de ansatte og hva de tar med seg inn i organisasjonen (Christensen mfl., 2014). Slik det ble vist til i kapittel 3 vil det her benyttes til å avdekke ansettelse i kommunen. Bakgrunnen til de ansatte det vil legges vekt blir hvilken kommune de tidligere har arbeidet i. Tidligere erfaringer kan ifølge Lægroid og Olsen påvirke aktørenes handlingsmønster i organisasjonen (1978).

5.1.1 Rådmannen

Ifølge Inndelingslova (2002, §26) skal kommunene selv avgjøre hvilke oppgaver og fullmakter Fellesnemnda skal ha i det forberedende arbeidet mot en kommunesammenslåing. I intensjonsavtalen kommer det frem at Fellesnemnda for Færder kommune skal ansette rådmannen for den kommende kommunen (Forhandlingsutvalget, 2016). Ansettelsesutvalget la frem en innstilling om å ansette rådmannen i Nøtterøy kommune, som rådmann for Færder kommune i møte med Fellesnemnda 7.mars 2016. Anbefalingen fra ansettelsesutvalget ble

behandlet, og ny rådmann ble ansatt 29. februar 2016. Her ble det også bestemt at rådmannen skulle være prosjektleder for omstillingsprosessen (Jonstang, 2016).

Representanten fra Tjøme beskriver dette bånd mellom administrasjon og politikk på Nøtterøy: «Rådmannen på Nøtterøy var sekretær for arbeidsutvalget», videre beskriver hen at arbeidsutvalget, som bestod bestående av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder, fikk i oppgave å lage innstilling om ansettelse av rådmann. På grunn av manglende møtepapirer visste ikke Fellesnemnda hvilke saker som ble tatt opp i arbeidsutvalget:

Når rådmennene hadde gjort krav på stillingen, ble det delegert til arbeidsutvalget å ansette rådmannen. Så gikk det ikke veldig lang tid før rådmannen på Tjøme trakk sitt kandidatur, og sa at hun ikke ble med videre. Da skjønnte vi andre at det hadde vært en stor konflikt mellom rådmennene på Nøtterøy og Tjøme. Uten at vi fikk rede på hva det dreide seg om (Tjøme representant).

Færders rådmann viser også til at Tjømes rådmann trakk seg tidlig i prosessen. Hen ville likevel være med i prosessen og var med på en del av møtene i ledergruppen. Tjømes representant mener at det var en delt prosess da begge gjorde krav på stillingen. Da Tjømes rådmann trakk seg uten begrunnelse var det derfor bare en kandidat igjen til stillingen, og da vedtok Fellesnemnda at Nøtterøys rådmann skulle få stillingen, sier Tjømes representant.

Representanten fra Nøtterøy mener at diskusjonene i Fellesnemnda dreide seg om rettskrav, og mener at Tjømes rådmann ikke hadde rettskrav på stillingen. Her vises det til at rådmannsstillingen ville føre til store endringer for Tjømes rådmann, da Nøtterøy kommune har en 5 ganger så stor kommune. For Nøtterøys rådmann ville ikke endringene bli så store:

Den vurderingen vi fikk fra Kommunenes Sentralforbund (KS) om rettskrav var heller ikke ensidig med at Nøtterøys rådmann hadde rettskrav, men at Tjømes rådmann ikke hadde det. Hvis vi hadde lyst ut stillingen kunne jo Tjømes rådmann søkt på lik linje med alle andre. Men i henhold til rettskrav, så var ikke hen aktuell å vurdere (Nøtterøy representant).

Tjømes representant påpeker et godt etablert samarbeid mellom kommunen, som hen ikke anser som for stort for den tidligere rådmannen i Tjøme kommune:

Dette er jo to kommuner som har hatt mye samarbeid. Vi har hatt mye felles tjenester. Barnevern, flyktningetjeneste, mye sosialt og mye byggesak. Så jeg tror ikke det hadde vært noe problem for henne å bli rådmann i Færder. Jeg opplever henne som en dyktig rådmann. Hen snudde Tjømes økonomi på kun et par år (Tjøme representant).

Tjømes representant forteller også om at de vanskelige byggesakene gjorde at Tjømes tidligere rådmann sykemeldte seg mot slutten av sammenslåingsprosessen:

Hen ble rett og slett mobbet på sosiale medier, hengt ut med navn og bilder. Så jeg syns hen stod veldig lenge i jobb, i forhold til hva andre hadde orket. Hen skulle nok ønske at hen kunne gått av på en litt mer hederlig måte (Tjøme representant).

I spørsmål om ansettelse av rådmannen viser hen til en diskusjon omkring rettskrav til stilling: «Det første som ble avklart var om det var rettskrav til stillingen. I utgangspunktet har KS sagt at det ikke er rettskrav på stillinger i denne sammenhengen» (Færders rådmann). Ifølge Nøtterøys representant var ikke beslutningen om ansettelse av rådmann for kommunen særlig enkelt: «Det ble jo en litt vanskelig greie. Først så var det spørsmål om noen av disse rådmennene hadde rettskrav på stillingen.» (Nøtterøy representant). Tjømes representant mener det ble lagt frem som at begge rådmennene hadde rettskrav på stillingen. Videre vektlegger hen at det gikk kort tid fra det ble bestemt at kommunene skulle slå seg sammen til de startet å samhandle: «Vi fikk ikke gjort en så grundig jobb. Hvis vi hadde hatt bedre tid på oss, så hadde jeg sjekket hva det betyr å ha rettskrav til en stilling. Vi hadde ikke tid til å gjøre slike ting vi ellers ville ha gjort» (Tjømes representant). Nøtterøys representant mener at det var uenigheter omkring rettskravet, hvor Nøtterøysiden mente at rådmennene hadde rettskrav, mens Tjømesiden mente at rådmannsstillingen burde lyses ut:

Det var jo i utgangspunktet en konfliktsak. Hvis stillingen hadde blitt lyst ut, da ville ikke Nøtterøys rådmann ha søkt på den. Så det var en konfliktsak mellom Nøtterøy og Tjøme. Det ble jo sånn at stillingen ikke ble lyst ut. Den ble jo tilbudt rådmannen på Nøtterøy, men det var en litt vanskelig sak (Nøtterøy representant).

Tjømes representant mener det ikke var noen særlig diskusjon om stillingen skulle tilbys Nøtterøys rådmann eller ikke: «Nei, det ble bare banket gjennom», sier hen. Hen mener dette burde vært diskutert mer da rettskrav var nytt for alle sammen: «Vi hadde på en måte ikke noe veiledning i partiene våre eller Fellesnemnda som helhet. Det ble bare banket gjennom». Da det ble snakk om å lyse ut rådmannsstillingen uttrykte kandidaten fra Nøtterøy at hen ikke ville søke:

Noen ville lyse ut stillingen. Politikerne fra Nøtterøy mente at det var opplagt at jeg hadde rettskrav. Så jeg sa at dere må gjerne lyse den ut, men da søker ikke jeg. Da valgte de å ikke lyse den, også fikk jeg stillingen. Det ante meg at hvis de valgte å lyse den ut, så finner de noen andre som kan gjøre jobben bedre (Færders rådmann).

Nøtterøys representant mener at i diskusjonen om å lyse ut stillingen ble det avgjørende at Nøtterøys rådmann uttrykte at hen ikke kom til å søke: «Hen er etter min mening, Vestfolds dyktigste rådmann. Så faren for å miste Vestfolds dyktigste rådmann var nok et viktig argument», sier Nøtterøys representant.

5.1.2 Lederne

Fellesnemnda kan, ifølge Inndelingsloven (2002, §26), få fullmakt til å ansette personale i kommunen, men dette må bli bestemt i de enkelte kommunestyrene. I prosessen mot den nye kommunen fikk den kommende rådmannen og prosjektleder fullmakt til å gjennomføre alle ansettelser i den kommende kommunen. Representanten fra Nøtterøy viser til at diskusjonen om å gi rådmannen fullmakter var den andre konfliktsaken i Fellesnemnda, i tillegg til spørsmålet om utlysning av rådmannsstillingen. Hen påpeker at det var flere fra Tjøme som ønsket en slags politisk referanse i utformingen av rådmannens ledergruppe. For Nøtterøys politikere ble dette veldig fremmed:

Vi ansetter på en måte rådmannen, og vi tildeler at rådmannen legger opp til den ledergruppen som fungerer best. Både for rådmannen og den kommunale organisasjonen. Å skulle gå inn og politisk styre dette, nei, det blir veldig klønete. Så det er nok de to store konfliktsakene som var. Det var rådmannsansettelsen og hvorvidt man skulle gå inn og ha en eller annen form for politisk beslutning i ansettelsesutvalg. Det ble en stor diskusjon, men det ble også til slutt bestemt slik som de fra Nøtterøy er vandt til å gjøre det. Det var den måten som vant frem også, sånn at rådmannen har jo bygget sin egen ledergruppe, uten at man har blandet seg inn fra det politiske miljøet (Nøtterøy representant).

Tjømes representant mener diskusjonen rundt fullmaktene ikke var særlig stor. I Fellesnemnda har det vært et tydelig skille mellom politikk og personale. Rådmannen er sjef for de ansatte og ordfører er sjef for politikerne. Dette er en tydelig grense i politikken: «Når hen fikk fullmakten, så fikk hen også beskjed om hvordan vi ønsket det», sier Tjømes representant. Selv om de ble enige om å gi fullmaktene, er dette noe politikerne fra Tjøme har snakket om i ettertid, og er enige om at de angret på: «Det var noe av det dummeste vi har gjort. Vi hadde ansvaret for forvaltningsansatte fra Tjøme, som vi føler at vi bare ga bort» (Tjøme representant).

Færders rådmann uttrykte at hen ikke ønsket jobben hvis hen ikke fikk tillit til å ansette ledergruppen min: «Da kunne ikke jeg ha den jobben. Politikerne fra den minste kommunen ville nok sikre at de ble ivaretatt. Det er ikke til å stikke under en stol at det er politiske kulturforskjeller». Rådmannen mener at det nok handlet mer om skillet mellom den lille og den store kommunen, men rådmannen var bestemt på at hvis hun skulle gjøre jobben, måtte hun få

fullmaktene: «Også skal man jo ansette en leder som kan ansette de som står nærmest» (Færders rådmann). Nøtterøys representant viser også til at skillet mellom politikk og administrasjon må opprettholdes: «Det er kun rådmannen vi har forholdt oss til i Fellesnemnda, og det jo sånn ting fungerer. Administrativt ble tatt av rådmannen, og det som handlet om politikk ble tatt av Fellesnemnda».

Av intensjonsavtalen kommer det frem at ingen av de ansatte i kommunen skulle miste jobben sin på grunn av kommunesammenslåingen (Forhandlingsutvalget, 2016). Rådmannen ønsket at lederne som ikke gikk videre i lederstillinger i hvert fall skulle få en stilling hvor de skulle levere og rapportere: «og ikke være konsulenter som kommer klokken åtte og går klokken fire». I den første kartleggingen av lederstrukturen laget rådmannen en overdimensjonert kartlegging: «Dette gjorde jeg med vilje. Jeg så på det som en slags overgangsordning som man må orke å leve med». Deretter hadde hen samtaler med de fem lederne fra Tjøme og lederne fra Nøtterøy for å finne ut hvem som ønsket å gå over i ny stilling, enten som kommunaldirektør eller ha andre lederoppgaver.

I avklaringene om rettskrav viser rådmannen til at alle lederne unntatt personalsjefen fra Tjøme hadde rettskrav. Etter rådmannens mening burde rettskravet også ta høyde for størrelsen på administrasjonen: «De som kom fra Tjøme, hadde jo en mye mindre administrasjon, ikke sant? Men dette måtte jeg bare akseptere, og gjennomføre ordinære intervjuer» (Færders rådmann). Assisterende rådmann beskriver også kartleggingen av rettskrav som det første som måtte gjøres, hvor rådmannen startet med en kartlegging av ledergruppen:

Jeg var jo assisterende rådmann i Nøtterøy, og rådmannen la denne stillingen i Færder også, som en del av ledergruppen. Så rundt meg var det egentlig ikke å veldig mye prosess. Jeg fremmet rettskrav, og hadde en dialog med rådmannen. Så det var ikke så mye mer enn det. Dette skjedde veldig raskt etter at hen ble ansatt som rådmann og prosjektleder (Ass. rådmann).

Her var det også en usikkerhet om Tjømes rådmann ønsket stillingen som assisterende rådmann: «Tjømes rådmann valgte å ikke vise interesse for stillingen som assisterende rådmann, noe ingen av kommunaldirektørene heller gjorde. Derfor var jeg alene om den» (Ass. rådmann). Det ble nedsatt et ansettelsesutvalg for lederstillingene. I denne prosessen fungerte assisterende rådmann som det hen selv kaller en sparringspartner, en som rådmannen drøftet ting med:

I ansettelsesutvalget var Tjømes rådmann med, to personalsjefer og tillitsvalgte. Jeg var ikke med i ansettelsesutvalget selv, jeg ble jo ansatt gjennom dette. Så rådmannen samhandlet med

meg utenom ansettelsesutvalget. Da skulle det jo først avklares hvilke ledere som skulle sitte i rådmannens ledergruppe. Dette ble bygget opp i en struktur hvor hun ønsket å favne relativt bredt, for å få med ledere i begge kommunene (Ass. rådmann).

Færders rådmann mener at det spesielle med kommunesammenslåinger blir de overtallige direktørene/lederne. Da forutsettes det at man bruker de som er der:

Det ligger litt i kortene, ta litt fra hver kommune og sette sammen en ledergruppe. Jeg forstod jo at hvis jeg hadde laget et organisasjonskart uten at noen fra Tjøme kom inn i ledelsen, så hadde dette blitt politisk. Det hadde jo på en måte vært som å si at ingen fra Tjøme er gode nok. Det gjør man bare ikke i slike saker (Færders rådmann).

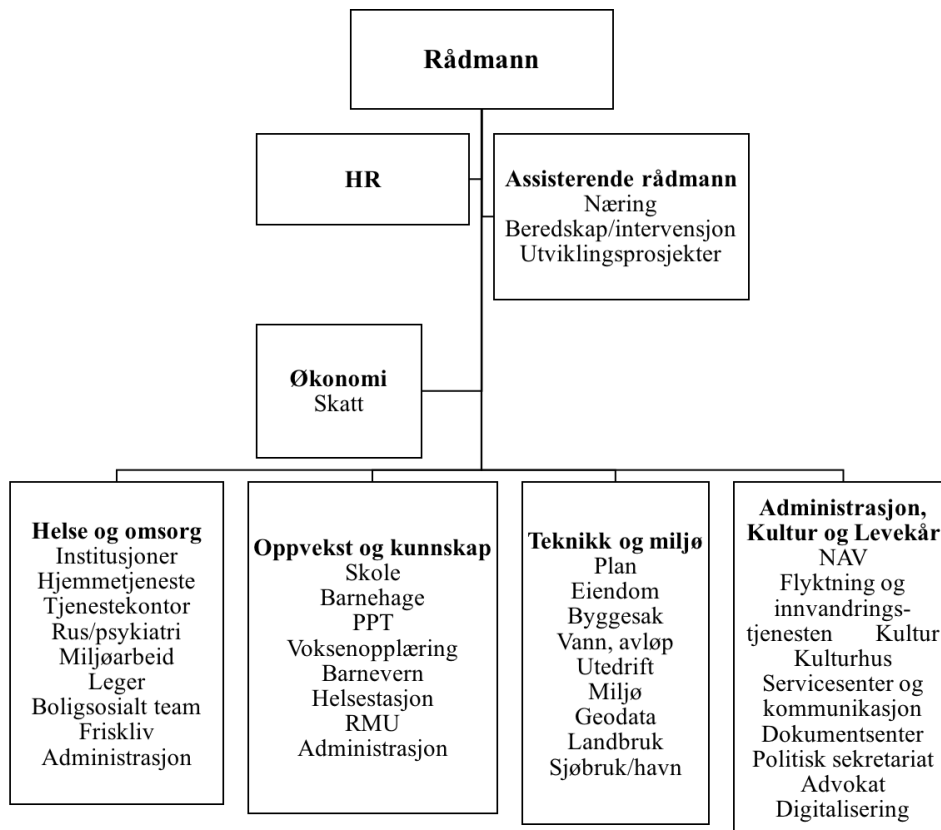
I løpet av perioden med intervjuer kom det frem at to av ledere fra Tjøme heller ønsket en sluttavtale, enn å bli med videre i den nye kommunen: «Derfor var det tre ledere fra Tjøme som ble med videre: teknisk sjef, personalsjefen og økonomisjefen. Og alle fra Nøtterøy», sier Færders rådmann. Kommunaldirektøren for Helse og omsorg beskriver at det var flere i ledergruppen fra Tjøme som nærmet seg pensjonsalder, og at flere av dem derfor valgte å gå av med pensjon i stedet for å gå inn i den nye kommunen.

Tjømes representant påpeker at det var få fra gamle Tjøme kommune som ble med videre i lederstillinger: «Det var mange dyktige folk i Tjøme kommune, som nå er satt på sidelinjen. De fikk beskjed om at de måtte ta den jobben de fikk, eller så fikk de ikke noen jobb». Kommunaldirektørene for Helse og omsorg, Oppvekst og kunnskap og Teknisk og miljø er de som var ledere for disse sektorene i Nøtterøy kommune. I sammenslåingen er det også opprettet en ny sektor som heter Administrasjon, Kultur og Levekår. Assisterende rådmann viser til at den gamle økonomisjefen i Tjøme har blitt satt inn som kommunaldirektør for denne sektoren.

5.2 Organisasjonsstrukturen

Organisasjonsstrukturen består av elementene størrelse, horisontal spesialisering og hierarkisk versus kollegial koordinering (Egeberg, 2012). Størrelsen på organisasjonen viser til antall stillinger som skal fylles. Ansettelse av lederne ble avdekket i det forrige avsnittet om demografien i ledergruppen. For å illustrere organisasjonen bedre kan størrelsen vises til ved organisasjonskartet nedenfor:

Figur 4: Administrativ organisering, Færder kommune



Selvlaget figur tegnet etter organisasjonskart, hentet fra (Færder.kommune, 2018a)

Organisasjonskartet viser en oversikt over de ulike elementene i organisasjonen og forholdet mellom ansatte. Dette er en forenklet modell av den virkelige organisasjonen og blir derfor ikke en beskrivelse av de ansattes faktiske atferd i organisasjonen (Christensen mfl., 2014). Slik det vises til i kartet over følger den horisontale spesialiseringen sektorprinsippet (Gulick, 1937), slik som begge de tidligere kommunene gjorde.

5.2.1 Forberedelsene

Rådmannen påpeker at de har måttet finne ut mye selv, siden de har vært en av de første sammenslåingen av dagens reform: «Alle prosjektplaner må man gjøre selv, og det har ikke vært preget av politiske prosesser» (Færders rådmann). Assisterende rådmann forteller at i forberedelsene til sammenslåingen forsøkte de å sette seg inn i alle tenkelige problemstillinger, hvor de laget lange lister og prosjektplaner: «Jeg tror vi fikk startet veldig mange prosesser tidlig i forhold til en del andre kommuner», sier assisterende rådmann. «Det at rådmannen ble

ansatt såpass tidlig, og fikk opp et apparat rundt seg, det har vært til stor nytte her. Man kom i gang med disse prosessene relativt tidlig, for disse prosessene tar tid» (Ass. rådmann).

Videre viser hen til at de fikk bygget sammen kulturer og samlet enheter og mennesker før sammenslåingstidspunktet, som var 01.01.18. Her har det blitt lagt planer som i ettertid har blitt tatt opp i det nye kommunestyret.

Hvis vi sammenligner oss med Sandefjord for eksempel, så lå vi jo ett år etter de på sammenslåing, men på mange måter kom vi lengre i planleggingen. Det at rådmannen ble ansatt så tidlig, det tror jeg er cluet her altså, også at rådmannen faktisk hadde handlingsrom (Ass. rådmann).

Assisterende rådmann mener at det er viktig å ha alle ressurser på plass før sammenslåinger finner sted, det må være en tillit mellom de to organisasjonene. For det er mange prosesser som må tas hensyn til, sier Assisterende rådmann. Færders rådmann viser til suksessen i unngåelse av konflikt. Hen mener den glidende overgangen ligger i tiden som har blitt brukt på å formidle prosessen til alle i kommunen. Hen har brukt mye tid på å reise ut til alle skoler, institusjoner, boliger og barnehager for å fortelle om sammenslåingen: «Hvordan vi skal gjøre det, hvor skal vi gjøre det, hvordan vi skal snakke med hverandre og hvordan det er å være en god medarbeider. Jeg har brukt flere kvelder på å dra å møte folk», sier Rådmannen. Hen mener at dette er viktigere enn at alle får informasjonen ut digitalt, dette er noe hun anbefaler til andre kommuner som skal gjennom det samme:

Vær nysgjerrig, spør og engasjerende, se alle de flotte folkene som jobber i den kommunen du skal lede. Som elsker jobben sin. Det gir både masse energi å møte folk, og det betyr mye for de du kommer til tror jeg. For meg var dette mer enn en strategi. Dette burde alle være flinke til å gjøre, å være ute blant de ansatte (Færders rådmann).

I utformingen av kommunen fulgte ikke Færder rapporter og råd fra Sandefjord, sier Rådmannen: «Vi hadde andre prosesser, de valgte en utenforstående, mens jeg var intern fra en av kommunene». Ifølge Rådmannen er Færder i større grad preget av bruken av egne folk og andre prosesser med tillitsvalgte. Likevel ser hen at det er mange likheter mellom prosessene, da hen har lest gjennom prosessen til Sandefjord i ettertid:

De rådene som ligger der var for så vidt det samme som vi gjorde. Men vi har jo ikke hatt en eneste konflikt. Det kunne nok ikke ha gått bedre for oss enn det har gjort. Vi har ikke hatt none konflikter på noen områder (Færders rådmann).

5.2.2 Utformingen

Færders rådmann ga kommunaldirektørene hovedansvaret for sammenslåing av sektoren de skulle lede. Beslutningene om sektorene ble også diskutert i ledergruppen, hvor de enkelte lederne viste frem forslag på organisasjonskart over sektorene sine: «De viste dem først til meg, så til ledergruppen, hvor vi har gitt hverandre innspill. Deretter har vi lagt planene frem for tillitsvalgte og kommet frem til enighet» (Færders rådmann). Kommunaldirektør for helse og omsorg viser til et godt samarbeidsmiljø i ledergruppen:

Ett av rådmannens/prosjektlederens grep var å etablere ledergruppen tidlig i prosessen. Ledergruppen er jo et kollegium, et fellesskap. Vi har meninger om helheten og hverandres sektorer og opptre som en samlet ledergruppe. Dette tror jeg er helt avgjørende for å få til god drift i enhver kommune (Kommunaldirektør for helse og omsorg).

I organiseringen av sektorene har kommunaldirektørene fulgt den samme strategien som rådmannen brukte for å utforme ledergruppen:

For eksempel i teknisk sektor, så gjorde kommunaldirektøren det samme som meg. Satt seg ned og tegnet et kart over sektoren og kartlagte hvem som hadde rettskrav på stillinger. Deretter lagde hen stillingsprofiler, hadde intervjuer og ansatte folk hos seg. På denne tiden var hen både kommunaldirektør på Nøtterøy, og prosjektleder for denne sektoren i Færder kommune (Færders rådmann).

Den fjerde sektoren som heter Administrasjon, kultur og levekår er ny for begge de tidligere kommunene. Rådmannen forteller at ansvaret som ligger i denne sektoren tidligere har ligget direkte under rådmannen i Nøtterøy: «Jeg hadde direkte ansvar for NAV og flyktninger, advokat og IT. Kultur lå tidligere under oppvekst og kunnskap, men kultur for skole ligger fortsatt under oppvekst og kunnskap, da dette anses som et pedagogisk tilbud» (Færders rådmann). Videre forteller hen at det ble opprettet et vertskommunesamarbeid for NAV og flyktningstjenesten høsten 2016. Her var det også et ønske om å skille NAV og flytningstjenesten i to separate enheter, da disse har vært i samme enhet tidligere. Assisterende rådmann viser til at det var på grunn av utfordringer i den minste kommunen, med lav bemanning og sykemeldinger, som gjorde at man slo disse enhetene tidlig sammen:

Det var også politiske signaler om at man skulle se ette rområder hvor man kunne begynne å bygge sammen på forhånd. Så det ble naturlig, som en følge av dette. At her skal man jobbe sammen, og det er behov for å gjøre noe nå. Da ble det gjort relativt tidlig i prosessen (Ass. rådmann).

Forskjeller i tidligere organiseringen har vist seg å være utfordrende innenfor HR og økonomi, ifølge assisterende rådmann. Disse har blitt flyttet litt rundt på, og var en stund i planen for den nye sektoren, AKL, men ble flyttet igjen: «Dette var rådmannens ønske om å ha direkte linjer til både HR-sjefen og økonomisjefen». Med tanke på de andre sektorene mener assisterende rådmann at dette har blitt videreført omtrent slik det var. «På barnevernsområdet har det vært en del samarbeid lenge mellom de to kommunene», sier assisterende rådmann. Rådmannen påpeker at endringene med sammenslåingen ikke er så store, siden kommunen skal tilby de samme tjenestene som tidligere: «For innbyggerne på Tjøme blir det nok et bedre tilbud, men for Nøtterøys innbyggere forblir det som før». Det er også stor likhet mellom de to kommunene og godt etablerte samarbeid: «Når man skal gjøre alt på et år, så er det begrenset hva man snur på hodet av ting som ikke fungerer. Det er klart at det er en del som er videreført slik som det var. Jeg er veldig opptatt av at vi bygger Færder» (Færders rådmann).

Siden Nøtterøy hadde en administrasjon som var fem ganger så stor som Tjøme sin, har det blitt uttrykt en frykt om at Tjøme vil bli spist av Nøtterøy: «vi blir lagt under Nøtterøy og sånn. Så det er brukt mye tid på at her er det to kommuner som dør, og en ny som blir født» (Færders rådmann). Det er enkelte ting har fungert bedre og slått gjennom som det dominerende. Andre beslutninger har blitt tatt på bakgrunn av kostnader og opplæring, og ikke fordi den store kommunen skal dominere:

«Som for eksempel kvalitetssystem da, som vi hadde forskjellig. Da ble det enklere å lære opp 300 ansatte fra Tjøme til et nytt kvalitetssystem, enn to tusen ansatte på Nøtterøy. Alle skal ha ny opplæring, alt skal lyses ut på nytt, alle mailer, alt skal gjøres med dem. Så da valgte vi det som Nøtterøy hadde» (Færders rådmann).

Rådmannen viser til byggesakene som oppstod på Tjøme. Dette ble håndtert ved at kommunaldirektøren for Teknisk sektor fikk 40 % permisjon fra Nøtterøy og fikk en 40 % stilling på Tjøme. Da fikk hen mulighet til å håndtere sakene som pågikk på Tjøme. Dette var også fordi det var politikerne på Tjøme som fortsatt hadde ansvaret frem til sammenslåingstidspunktet. Hen møtte derfor både i hovedutvalg på Nøtterøy og Tjøme, både i formannskapet og kommunestyret da det var saker fra teknisk. «Byggesakene resulterte også i at det ble opprettet en egen avdeling med ansvar for tilsyn og kontroll» (Færders rådmann). Denne har tre ansatte som er rett under kommunaldirektøren i teknisk sektor. Disse medarbeiderne ble da tatt ut av drift og jobber nå kun med tilsyn og kontroll.

Rådmannen sier med stolthet at det ikke har vært noen eksterne involvert i utformingen av organisasjonen. Med tanke på fullmakt til alle ansettelse har heller ikke politikerne vært særlig involvert i prosessen.

Vi har gjort alt selv. Vi har også gjort alt ved siden av at vi har hatt ordinær drift. Det er ingen som er frikjent til noen ting. Og det er jo det som er veldig spesielt i vår prosess. Så har vi jobbet mye da. Jeg tror vi er de eneste som har, altså hvor fungerende rådmann også har vært prosjektleder, uten å ha noen friske ressurser rundt seg (Færderens rådmann).

Hen forteller at prosjektplanen er selvlaget, hvor de har fordelt oppgaver, sett over ressurser og vurdert risiko. Når det gjelder organiseringen har de ikke sett til den første kommunesammenslåingen som var mellom Sandefjord, Andebu og Stokke: «Vi hadde andre prosesser, de hadde en ekstern rådmann, mens jeg var intern. Så jeg brukte bare egne folk», sier Rådmannen. Hen viser også til at det er flere fra nye Sandefjord som er fortvilet etter kommunesammenslåingen, og som ønsker å få jobb i Færder: «vi har jo ikke hatt en eneste konflikt.»

Assisterende Rådmann forteller at Færder så til Sandefjord når det gjaldt å få en struktur på økonomien. Dette hadde ikke Sandefjord på plass, noe som ga ringvirkninger i hovedelementene for den nye kommunen. Færder var tidligere ut med å få på plass hovedelementene, altså ledergrupper og en etablering av strukturer nedover i systemet. Færder har hatt nytte av Sandefjord i form av praktisk læring: «Sånn sett, så tror jeg at de kommunene som kommer etter nå, de bør jo studere erfaringene fra de kommunene som har vært gjennom dette».

5.2.3 Samarbeid med kommuner

Rådmannen viser til at interkommunale samarbeid de gamle kommunene har hatt vil fortsette i Færder. Av de tre store byene i Vestfold: Tønsberg, Sandefjord og Larvik, er det Tønsberg som er byen til Færder. Nå skal Tønsberg og Re slå seg sammen, mens Sandefjord og Larvik har nylig gått gjennom sammenslåinger. Disse resulterer i at det begynner å etableres nye samarbeid. Her har det for eksempel blitt etablert et nytt IKT- og legevaktsamarbeid mellom Tønsberg, Holmestrand og Færder, forteller rådmannen.

Assisterende rådmann tegner et mer detaljert bilde, og viser til at Færder er medeier i 17 selskaper. Det vurderes om de kan trekke seg ut av noen av disse, siden kommunen har blitt mer robust. Likevel er det mange av dem det ikke er naturlig å gå ut av, dette er store samarbeid i Vestfold som dreier seg om brannvesen, vannverk og slike ting. Det tette samarbeidet som har vært med Tønsberg vil også fortsette, sier assisterende rådmann. Færder er en del av det man betegner som Tønsberg-regionen:

Vi har mange store prosjekter nå på strukturområdet, hvor vi skal investere 4-5 milliarder kroner. Da går jo mye av diskusjonene i Færder på om vi skal knytte oss tett opp mot Tønsberg eller mot Sandefjord (Ass. rådmann).

Innenfor næringsutvikling er det spesielt mye samarbeid med Tønsberg. De to kommunene oppfattes også som et arbeidsmarked, som kommer til å videreføres: «Visitnorway har fått en seksjon som heter visit Tønsberg-Færder. Dette er en liten markering i markedsføringen fra vår side, dette er også internasjonal markedsføring» (Ass. rådmann).

Som det ble vist til i kapittel 2 ble det i utgangspunktet vurdert at Tjøme og Nøtterøy skulle slå seg sammen med Tønsberg da forhandlingene startet (Moe, 2016). Dette er noe som Færders rådmann mener burde vært gjort i første omgang:

Vi går gjennom ganske store prosesser, både ressursmessig og menneskelig [...] Jeg mener at dette burde vært sammenslått, i henhold til å støtte opp under by og felles arealer og planlegging. Men det har jeg sånn sett ikke noe med. For det er jo politikken her som bestemmer. Men personlig mener jeg at dette skulle vært gjort (Færders rådmann).

Siden Tønsberg nå skal slå seg sammen med Re i 2020 påpeker hen at det vil gå minst 10 år før dette kan vurderes igjen. Assisterende mener også at det vil ta lang tid før dette vurderes igjen: «Jeg tror nok på et eller annet tidspunkt at det kommer til å skje. Vi er ganske sammenbygget, den nordre delen av Nøtterøy og Tønsberg» (Ass. rådmann). Ut i fra vurderinger når det kommer til samarbeid og tilknytning mener hen det er naturlig med en sammenslåing i fremtiden. Hen tror også at det er andre vurderinger som har gjort at det er ønsket for dette. Grunnet Tønsberg og Res sammenslåing mener også hen at dette vil ta tid.

Assisterende rådmann legger vekt på at en kommunesammenslåing er en omfattende oppgave, som Færders administrasjon opplevde å vokse seg større og større. Det var mange i Nøtterøy

som var redde for at en sammenslåing med Tønsberg ville føre til mange omveltninger, hvor de så for seg en stor oppgave som vil endre på mange ting. Videre sier hen at det har vist seg at det har vært de samme vanskelige tingene som måtte gjøres i denne sammenhengen med Tjøme, selv om det var med en mindre kommune

Som kommune i Vestfold mener rådmannen at kommunen stiller likt nå som før sammenslåing, i hvert fall i Nøtterøy sitt tilfelle. Dette var allerede en stor kommune i Vestfold. Den gangen i hvert fall, når det handlet om størrelse på kommunen: «Det var jo Tønsberg, Sandefjord, Larvik og Nøtterøy. Så Nøtterøy var jo en ganske stor kommune tidligere også. Jeg tror ikke det har endret seg mye» (Færders rådmann). Assisterende rådmann påpeker at kommunene antagelig har blitt styrket, men at dette ikke er av revolusjonerende grad, spesielt ikke for Nøtterøy: «Nøtterøy var jo en kommune på 21 000-22 000 innbyggere, mens det var 5000 innbyggere på Tjøme. Det er klart at det blir en styrking likevel, som gjør at man er bedre rustet og mer robust i henhold til å ta i mot oppgaver», sier Assisterende rådmann. Videre påpeker hen at det har vært diskusjoner både politisk og i administrasjonen, at Færder kommune skulle være mer rustet for å ta i mot nye oppgaver fra staten.

Som tidligere nevnt ønsker rådmannen, assisterende rådmann og kommunaldirektør for Oppvekst og kunnskap en videreføring av det statlige barnevernet som de har hatt ansvar for i henhold til et prøveprosjekt over fire år. Rådmannen synes det er synd hvis denne oppgaven flyttes til å være en regionsoppgave siden Færder allerede har etablert et godt arbeid på dette området. Ellers har ikke rådmannen noen formening om nye oppgaver som skal gå til kommunene fra staten. Hen påpeker at det ville vært bra med en større andel av kulturminneforvaltningen: «Det har jo også noe med lokal kunnskap og hva man kjenner til å gjøre» (Færders rådmann). Assisterende rådmann forteller at de har hatt løpende vurderinger på hva de nye oppgavene kan være, hvor barnevernet har vært en av dem: «Dette er jo en av disse oppgavene det har vært snakk om i forbindelse med reformen. Ellers er det relativt lite vi har sett av oppgaver til kommunene i denne sammenhengen» (Ass. rådmann).

Assisterende rådmann mener det vil bli vanskeligere og vanskeligere å være en liten kommune med lav bemanning. Det kommunale livet blir mer og mer komplekst, med forventninger til lovverk og andre forventninger blir mer og mer komplisert. Derfor vil man kunne være mer profesjonell i henhold til oppgavene som etter hvert vil legges til kommunene, om man blir en

større kommune. Selv om de statlige overføringene ikke har skjedd i denne omgang, skjer det hele tiden glidende overføringer av oppgaver, hvor kommunene vil få stadig mer:

Dette blir ganske komplisert og vanskelig for små kommuner etter hvert. Jeg tror faktisk det er hovedmotivasjonene, at man skal være robust nok til å kunne gi gode tjenester og at det faktisk skjer innenfor det lovverket som man har, som også er tilgjengelig nok for publikum og innbyggere (Ass. rådmann).

5.3 Organisasjonssted

Organisasjonssted viser til fysisk utforming av organisasjonen. Selv om man enkelt kan kommunisere på elektroniske måter vil en ansikt-til-ansikt relasjon være viktig i en organisasjon (Christensen mfl., 2014). Assisterende rådmann forteller at kommunesenteret, eller hovedsetet for kommunen, ligger på Borgeren, som er midt på Nøtterøy. Denne beslutningen var det ingen tvil om. Rådmannen og politikerne ga tydelige signaler om at kontorer og administrasjonen ble mest fornuftig å samlokalisere: «Avdelingene skal derfor ikke deles opp, noe av gevinsten med en kommunesammenslåing blir jo her å samle avdelinger» (Ass. Rådmann).

Assisterende rådmann forteller at administrasjonen foreløpig benytter seg av flere bygg, men de ser på dette som en overgangsfase hvor man vil ta nytte av de arealene og kontorene som allerede står der.

Det er blitt satt i gang et prosjekt for å se på hvordan dette skal være fra 2020 og fremover. Da vil målet være å samlokalisere administrasjonen på en annen måte enn slik vi har gjort det i dag. Vi har for eksempel flyttet økonomiavdelingen ut på Tjøme. Det fungerer greit, men saken er jo egentlig å ha de tettete på rådmannen (Ass. rådmann).

Ifølge assisterende rådmann vurderes det om et gammelt sykehjem skal bygges om til kontorer. Dette har bestått av to blokker, hvor den ene blokken allerede har blitt gjort om til kontorer, mens den andre enda ikke er pusset opp. Det vil være plass til omtrent 100 kontorer i den andre blokken. Denne oppussingen er under vurdering, om den skal bygges om til kontorer kombinert med omsorgsboliger. Dette påpeker hen er de kommende planene for å samlokalisere i enda større grad enn hva som har blitt gjort i prosessen mot kommunen.

Når vi er på snakk om effektivitet, så blir dette litt sånn på siden, sier Færders rådmann. Det blir brukt mye tid på å reise frem og tilbake mellom de ulike lokasjonene til administrasjonen:

Det er ikke noen god løsning, men det ble riktig akkurat nå. Dette har jeg sagt at vi må revurderer innen 2020. Hvis vi skal samle administrasjonen et sted, så må vi ha flere kontorer. Det er vel sånn 30 eller 35 som sitter på Tjøme. Skal alle samles, må vi ha nye kontorer (Færders rådmann).

Rådmannen påpeker at det fra intensjonsavtalen (Forhandlingsutvalget, 2016) og slike dokumenter generelt beskrives at man skal ta lokale hensyn i utformingen av kommunen, noe som ikke er særlig forenlig i praksis. Rådmannen fikk retningslinjer på at det skulle være bibliotek på Tjøme og at skoler, barnehager og sykehjem skulle forbli der de allerede lå: «utover dette stod det ingen flere retningslinjer om lokalisering, så dette har jeg tatt en skjønnsvurdering på. Å tømme Tjømes kommunehus ville for eksempel ha sendt et veldig dårlig signal. Dette ville heller ikke blitt en god løsning med tanke på at innbyggerne på Tjøme i utgangspunktet var imot sammenslåing» (Færders rådmann).

Rådmannen har løst slike potensielle problemer ved å lage en generell plan over hvem som skal sitte hvor, i tillegg til hvor tjenestene skal lokaliseres. Etter denne planen skal tjenestene bli der de er, i de institusjonene de ligger til:

Når det gjelder administrasjonen, så er økonomikontoret og skattekontoret på kommunehuset på Tjøme. Hjemmetjenesten skal ha lokaler i kommunehuset på Tjøme, og hele kulturenheten har flyttet til Tjøme. I tillegg så er de som jobber i rus og psykiatri, de har også muligheter for kontorer og samtaler på kommunehuset på Tjøme (Færders rådmann).

Kommunale tjenester som skoler, barnehager og institusjoner, blir liggende der de ligger. I henhold til hjemmetjenesten har det vært en del diskusjoner. Der etableres det kontorer på det gamle kommunehuset på Tjøme. Direkte tjenester til innbyggere har de fokusert på at skal ligge mest mulig desentralisert. Det vurderes også om man skal selge kommunehuset på Tjøme, eller at det blir bygget om til å få en annen funksjon, for eksempel omsorgsboliger. Dette ligger under et prosjekt som akkurat er satt i gang, i forhold til å vurdere det og flere andre eiendomsprosjekter. Når det gjelder lokalisering sier administrerende rådmann at de er i en fase 1, som vil vare frem til 2020. Det neste steget for kommunen etter dette, vil være å samlokalisere administrasjonen mer (Ass rådmann).

Dette med et sted hvor publikum kan møte en fra kommunen, et servicekontor, det har det vært en del diskusjoner rundt. Dette har endt opp med at vi skal få en bibliotekstjeneste med betjening, som skal være på Tjøme. Der kan man betjene publikum og ta imot informasjon og videreformidle til rette vedkommende i kommunen. Tjøme har hatt et eget bibliotek, mens

Tønsberg og Nøtterøy har hatt felles bibliotek i Tønsberg. Derfor har Nøtterøy hatt en del samarbeid med Tønsberg i henhold til bibliotekstjenester, sier assisterende rådmann. Videre forteller hen at det nå skal lages et nytt bibliotek på Tjøme, hvor de også vil legge funksjonen til servicekontoret. Servicekontor er noe begge de tidligere kommunene har hatt, hvor innbyggerne kan henvende seg til kommunen. Nøtterøy har hatt et større servicekontor, mens Tjømes var en del av betjent resepsjon i kommunehuset. Hen påpeker at behovet for et servicekontor har blitt mindre med årene, dette er i samråd med at det gjerne dreier seg om sosiale tjenester og arbeidsformidling, som man får hos NAV. Samt innbyggere som trenger å snakke med noen fra teknisk, angående byggesaker. Teknisk sektor har nå blitt samlokalisert på et gammelt sykehjem som ligger 5-600 meter unna kommunehuset på Borgeren (Nøtterøy). Behovet for å først henvende seg til servicekontoret er derfor kraftig redusert de siste ti årene, og nå heter dette Servicesenter. For Færder ligger dette foreløpig på Borgeren, men skal da flyttes til biblioteket når dette er klart (Assisterende rådmann).

5.4 Sektorene

Slik det allerede har blitt vist til har sentralledelsen, rådmannen med direktørene, samarbeidet om å forme den administrative strukturen for organisasjonen. Likevel har kommunaldirektørene, ifølge rådmannen hatt hovedansvaret for utforming av egen sektor. Kommunen er som tidligere vist til organisert etter formåls-/sektorprinsipp, og delt inn i fire forskjellige sektorer. Sektorene er ikke organisert på samme måte, dette grunner i forskjellig størrelse/ansvarsområde, samt ulike overveier som må avgjøres.

I det kommende vil derfor den administrative strukturen beskrives ved å vise til to sektorer i kommunen: Helse og omsorg og Oppvekst og kunnskap. Gjennom intervjuer med de respektive kommunaldirektørene var hensikten å avdekke hvordan arbeidet med sektorstrukturen har foregått. Disse prosessene har vist seg å være forskjellige, da den ene har hatt flere endringer enn den andre. Enkelte områder har allerede etablerte samarbeid mellom de gamle kommunene, derfor var ikke behovet om å gjøre mange endringer like stort.

5.4.1 Sektor for Helse og omsorg.

Prosjektgruppen for denne sektoren bestod av kommunaldirektørene for Helse og omsorg fra Tjøme og Nøtterøy kommuner, i tillegg til to hovedtillitsvalgte som begge var fra Tjøme. På

den måten fikk den kommende kommunaldirektøren, som tidligere har jobbet i Nøtterøy kommune, god informasjon om Tjøme kommunes helsesektor.

Organisasjonsdemografi

Kommunaldirektøren for Helse og omsorg, fra Nøtterøy kommune, fikk tilbud om stillingen som direktør for sektoren i den nye kommunen. Den andre aktuelle direktøren fra Tjøme kommune valgte å gå av med pensjon. i stedet for å gå videre i den nye kommunen:

Hvis rådmannen hadde vurdert at jeg ikke hadde vært kvalifisert, ville jeg blitt tilbudt en annen stilling. På kommunaldirektørnivå var det en grei prosess i helse og omsorg, og jeg hadde stor respekt for min kollega fra Tjøme kommune. (Kommunaldirektør for helse og omsorg).

For å utforme strukturen i sektoren startet kommunaldirektøren med å få ledergruppen på plass, som er den samme fremgangsmåten rådmannen brukte for den overordnede strukturen:

Uansett hvordan vi vrir og vender på det, er det noen psykologiske aspekter som må ivaretas. Det er viktig at man ikke bare innlemmer den lille kommunen i den store, men at man starter på nytt. Det s har vært verdifullt å få med ledere fra begge de gamle kommunene i ledergruppen (Kommunaldirektør for helse og omsorg).

En gjennomgang av rettskrav blant de ansatte ble også et viktig element her: «Vi gikk gjennom hvem som hadde rettskrav til stillingene», sier Kommunaldirektør for Helse og omsorg. Kommunaldirektøren påpeker at selv om man har hatt den samme stillingen i en av de gamle kommunene, gir ikke dette automatisk rettskrav på stillingen i kommunen, det måtte også vurderes om de oppfylte kompetansekravene: «Man ville ikke få rettskrav fordi man hadde hatt den samme stillingen i den gamle kommunen». Det var heller ikke avgjørende hvilken kommune man kom fra, her har det handlet om formal kompetanse. Dette viser hen til med et eksempel fra tjenestekontoret:

Det generelle kravet for å jobbe på et tjenestekontor er at du har helsefag påbygning, på en grunnkompetanse som er høyere utdanning. Dette kravet ville ikke jeg rikke på. Dette førte til at vedkommende som var leder for tjenestekontoret på Tjøme kommune ikke hadde kompetansekravet til en ny stilling i Færder kommune. Dette var en dialog det var viktig at vi hadde tidlig, slik at hen kunne melde seg opp og kvalifisere seg om hen skulle være interessert (Kommunaldirektør for helse og omsorg).

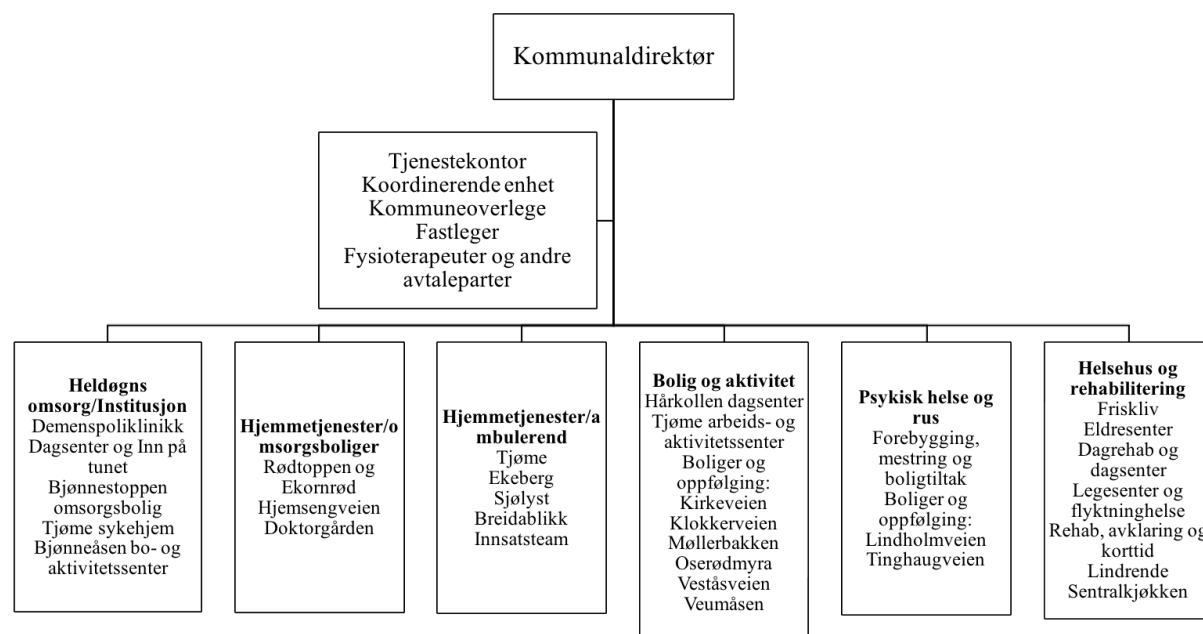
Som følge av kommunesammenslåingen har de fleste ansatte måttet endre stillingsbeskrivelsene sine. Dette har skjedd i samråd med omorganiseringer fra slik det var organisert i de gamle kommunene: «I den nye kommunen har vi valgt å dele hjemmetjenesten

i to enheter: ambulerende hjemmetjeneste og hjemmetjeneste for omsorgsboliger.» Her har den tidligere lederen for hjemmetjenesten i Nøtterøy fått ansvaret for den ambulerende hjemmetjenesten, og har derfor fått noe mindre ansvar. Hjemmetjenesten til omsorgsboliger har hatt en større utbredelse på Tjøme, hvor da den tidligere lederen i Tjøme kommune har fått flere regioner å være ansvarlig for, men med mindre kompleksitet. Hen har også arbeidet som stedfortreder for kommunaldirektøren for helse og omsorg i Tjøme kommune, og hadde derfor et åpenbart rettskrav til å lede hjemmetjenesten «Disse to har fått en noe endret stilling, samtidig som de jobber med det de er kvalifisert for» (Kommunaldirektør for Helse og omsorg).

Organisasjonsstruktur

Kommunaldirektøren beskriver at i arbeidet med organisasjonskartet for sektoren, har hele ansvars- og oppgavefordelingen blitt revurdert og fordelt på nytt når de skulle samkjøre de to helsesektorene. Nedenfor vises utformingen av sektoren i form av organisasjonskartet, her ser man både størrelsen på organisasjonen, og hvordan den horisontale spesialiseringen er utformet.

Figur 5: Administrativ organisering i sektor for helse og omsorg



Selvlaget figur tegnet etter organisasjonskart hentet fra (Færder.kommune, 2018b).

Slik som kartet ovenfor viser, er de ulike tjenestene delt inn etter formål/sectorprinsippet, etter Gulicks systematisering (Gulick, 1937). Dette vises ved at de ulike enhetene har et ansvarsområde definert etter formål, som for eksempel: psykisk helse og rus. Delingen av hjemmetjenesten, som nevnt i forrige avsnitt, blir tydeliggjort i kartet som henviser til hjemmetjenester/omsorgsboliger og hjemmetjenester/ambulerende.

Hjemmetjenesten har blitt delt i to enheter i samråd med Færder kommunes satsing på mer tjenester til hjemmeboende: «Dette er for å skape et mindre institusjonsbehov», sier Kommunaldirektør for Helse og omsorg. Langtidsinstitusjonene er organisert sammen, og Tjøme sykehjem har samme leder som langtidsinstitusjonen i Nøtterøy kommune. Lederen fra Nøtterøy kommune har fått denne stillingen. Noen av omorganiseringene har blitt gjennomført før kommunesammenslåingen, disse handlet i utgangspunktet om interne flyttinger i Nøtterøy kommune. Dette gjelder for eksempel det boligsosiale arbeidet, og arbeid for vanskeligstilte. Dette har blitt organisert sammen med en enhet som er ledet av lederne for psykisk syke. Samkjøringen er begrunnet i at vanskeligstilte har behov for mer oppfølging. Disse endringene ble gjort fra 1.september 2017, og da var allerede psykisk helse fra Tjøme kommune blitt organisert sammen med Nøtterøy kommune fra 1.april. Det samme ble gjort i miljøarbeidertjenesten, altså tjenester for utviklingshemmede.

Kommunaldirektøren viser til at implementeringen av gode rutiner er viktig blant annet for å ivareta pasientsikkerheten i en oppstartsfase. Det har vært lite vanskeligheter med samkjøringen av enhetene i organisasjonen, da man har holdt fokuset på det som er best for innbyggerne: «Her er folk interessert i å hjelpe hverandre», men til tider har det vært et krevende arbeid. Sammenslåingen har ført med seg en oppgradering av datasystemer, som på intervju tidspunktet enda ikke var prøvd ut. Et fokus har vært at alle skulle behandle hverandre på en god måte, også når stressnivået har vært høyt og det har vært mye ekstraarbeid for å få alt på plass.

Medarbeiderne kunne for eksempel ha laget en stor sak av at ingen av de tidligere medarbeiderne i de gamle kommunene hadde arbeidsavtaler med Færder kommune ved oppstarten. Dette tar vi når nytt personalsystem er klargjort for automatisering. Som medarbeidere har vi tillit til prosessen, og er trygge på at vi får nye arbeidsavtaler med Færder kommune (Kommunaldirektør for Helse og omsorg).

Hen påpeker at disse tingene vil bli endret når det nye personal- og økonomisystemet er på plass. Ledelsen har en god oversikt over hele organisasjonen, så dette har ikke har skapt problemer:

Alle vet at vi får en arbeidsavtale i Færder kommune. Per i dag har vi bare den gamle arbeidsavtalen i de gamle kommunene. Så lenge vi har tillit til hverandre, går dette greit. Man kan lage mye styr ut av det, men det har ikke vært tilfelle (Kommunaldirektør for Helse og omsorg).

Et dilemma i overgangen har vært at to av lederne i Nøtterøy kommune tok den faglige ledelsen i Tjøme kommunes tjenester, samtidig som Tjøme kommune hadde det formelle ansvaret. Hvis det skulle bli gjort på nytt i ettertid mener kommunaldirektøren at de ville gjort dette annerledes. Her viser hen til et organisatorisk grep som den nye rådmannen gjorde i overgangsfasen: «De kommende kommunaldirektørene for to andre sektorer fikk deltidsstillinger i begge kommuner, og rapporterte derfor til begge rådmennene. Dette ga ryddige ansvarslinjer og beredte grunnen for den nye kommunen. (Kommunaldirektør for Helse og omsorg).

Tjømes kommunaldirektør for helse og omsorg var operativ leder i hele prosessen, måtte lederne under dem rapportere til to kommunaldirektører.

Den andre kommunaldirektøren og jeg tenkte at det var lurt å etablere et vertskommunesamarbeid fra 1.mars. Dette viste seg å ikke være så lurt. Det er bra å opprette et vertskommunesamarbeid som en tyvstart på en kommune, men da må det gjøres fra 1.1, slik at økonomiavdelingen slipper å gjøre opp et årsregnskap for 3 måneder, slik vi stod overfor (Kommunaldirektør for Helse og omsorg).

Med henvisning til medietrykket som har vært på teknisk sektor, i Tjøme kommune har ledergruppen for Helse og omsorg derimot kunnet fokusere på: «de kloke grepene som har blitt gjort i Tjøme kommune. », sier Kommunaldirektøren. Med dette viser hen til at Tjøme kommunes omsorgstrapp har vært mye mer i tråd med nasjonale anbefalinger, enn hva de hadde i Nøtterøy kommune: «Tjøme kommune hadde en større andel bemannede omsorgsboliger i forhold til sykehjem. Til sammenligning hadde Nøtterøy kommune en større andel institusjonsplasser.» (Kommunaldirektør for Helse og omsorg). De ønsket derfor heller å følge den modellen man har arbeidet med i Tjøme, som også er i tråd med fokus på et mindre institusjonsbehov.

Organisasjonsstedet

Når det kommer til organisasjonsstedet har det vært naturlig å samle institusjonene innenfor samme områder under en samlet drift, slik det kommer frem av organisasjonskartet. Institusjonene blir liggende på de samme stedene som tidligere. Dermed er for eksempel Tjøme sykehjem blitt en del av sykehjemsdriften, men sykehjemmet ligger fortsatt samme sted.

5.4.2 Sektor for oppvekst og kunnskap

Kommunaldirektøren for sektoren, som tidligere var ansatt i Nøtterøy, beskriver at hen hadde ansvaret for å gjennomføre organiseringen, og ble prosjektleder innenfor egen sektor. Her har det også vært et samarbeid med den tidligere kommunaldirektøren fra Tjøme, det har blitt sørget for å ha tillitsvalgte med i prosessen. Kommunaldirektøren beskriver dette som en suksess, da hen har fått informasjon som det ikke var åpenbart å ta høyde for.

Organisasjonsdemografi

Kommunaldirektøren, som tidligere var ansatt i Nøtterøy kommune, viser til egen ansettelse som en kort prosess:

Det var jo en fra Tjøme som hadde samme funksjon som jeg hadde. Hen signaliserte tidlig at hen ikke ville være med videre [...] Så fikk jeg tilbudet da. Fordi, da var det jo bare en kandidat igjen med rettskrav, og det følte jeg at jeg hadde (Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap).

Proessen med de ansatte innenfor sektor for Oppvekst og kunnskap beskrives som ukomplisert. Nøtterøy overtok det administrative arbeidet for skolen og barnehagene på Tjøme et halvt år før sammenslåingstidspunktet (1.8.17). De ansatte ble først samkjørt fra 1.januar 2018, altså sammenslåingstidspunktet. Fra 1.1 fikk alle en ny arbeidsavtale i Færder kommune.

Så var det en som, hun som var virksomhetsleder for barnehagene, altså hun som barnehagestyrene rapporterer til, hun kom fra Tjøme. Også hun begynte i en, i 1.8 i den stillingen, men hadde ansettelsesforholdet sitt fortsatt i Tjøme, i de månedene. Men hun var leid ut da, egentlig leid ut, men hun hadde fått stor plass hos oss, men var ansatt i Tjøme kommune (Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap).

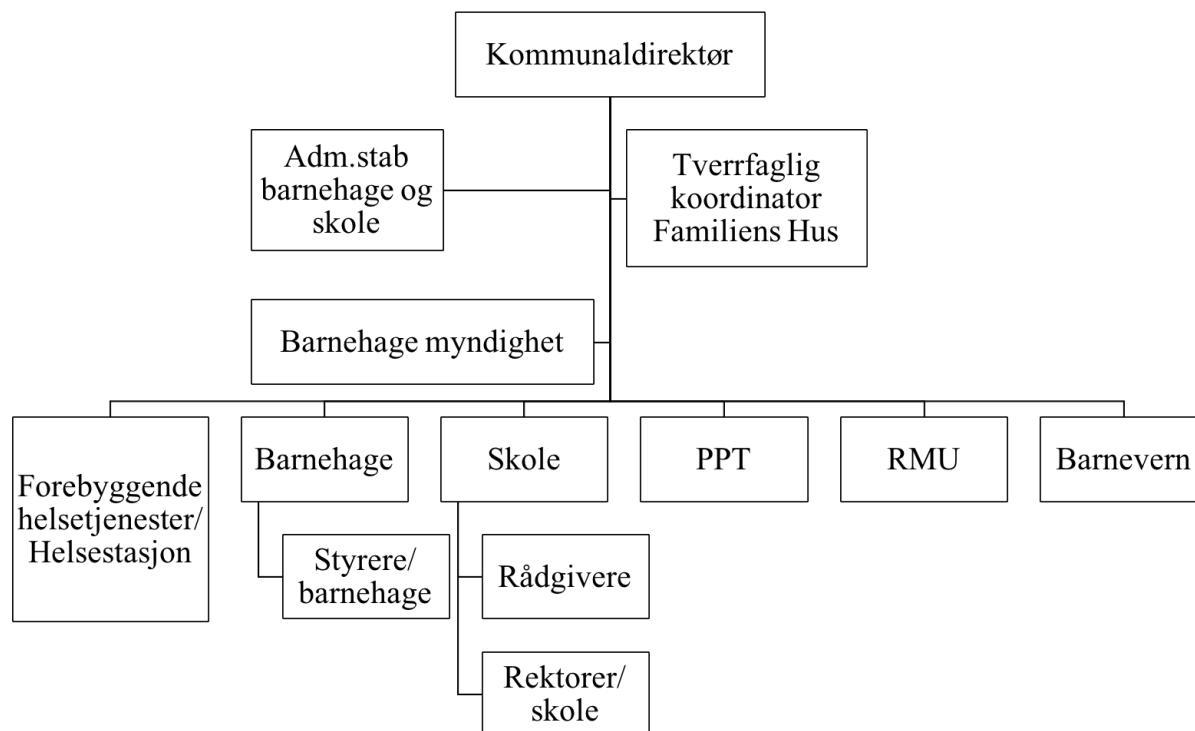
Kommunaldirektøren viser til at dette er den eneste som er kommet inn fra Tjøme på det administrative nivået. I Tjøme var det kun to personer på dette nivået, og den andre personen, kommunaldirektøren, ble pensjonert ved overgangen til den nye kommunen. Når det gjelder ansatte lengre nede i sektoren er disse de samme personene: «De ansatte er de samme, alt blir

slik det var. Det eneste som er nytt er at rektoren fra Tjøme har kommet inn i et styre som vi har hatt på Nøtterøy», sier Kommunaldirektøren. Videre påpekes dette i et allerede godt etablert samarbeid på flere områder, derfor har dette vært uproblematisk i henhold til ansatte.

Organisasjonsstruktur

Organisasjonskartet som vises til nedenfor gir et overblikk over størrelsen på sektoren, samt hvordan de ulike enhetene organiseres i forhold til hverandre. Den horisontale spesialiseringen er styrt etter formåls-/sektorprinsippet av Gulicks (Gulick, 1937) systematisering.

Figur 6: Administrativ organisering i sektor for oppvekst og kunnskap



Selvlaget figur tegnet etter organisasjonskart hentet fra (Færder.kommune, 2018c)

Kommunaldirektøren forteller at sektoren har vært preget av en videreføring av slik det allerede har vært, dette er på grunn av vertskommuneavtaler mellom de gamle kommunene. Helt siden 1990-tallet har de to tidligere kommunene hatt vertskommuneavtaler for helsetjenester med barn og unge. Barnevernet og helsestasjon har det vært et samarbeid på i snart fire år, og når

det kommer til skole har det lenge vært et nært samarbeid, hvor barnehage har kommet inn den siste tiden, «så den tjenestereduksjonen i en sammenslåing har allerede skjedd», sier Kommunaldirektør for Oppvekt og kunnskap.

Selv om ting stort sett er som tidligere, har det vært en del formelle ting som har måttet komme påpeker Kommunaldirektøren for Oppvekst og kunnskap som må på plass. Dette har medført en del saksforberedelser og saksskrivinger. Avtaler med eksterne aktører måtte også slås sammen: «Det har ikke vært noen utfordringer i forhold til det at det skjedde veldig glatt hele veien». Hen viser også til at alle virksomhetslederne har fått nye stillingsbeskrivelser, men at disse er veldig like de man hadde i Nøtterøy kommune. Arbeidsavtalene var på plass ved inngangen til Færder kommune.

Når det gjelder styremøter for rektorene har Tjømesrektoren ganske enkelt blitt invitert inn til det som har vært etablert på Nøtterøy. Siden de har hatt felles kompetanseutvikling i skolene, har de kjent til hverandre før sammenslåingen: «dermed har dette bare vært en glidende overgang og egentlig ingen merkbar forskjell fra det, fra i høst og frem til nå.» (Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap).

Assisterende rådmann beskriver en flytting av kulturområdet, som tidligere lå i sektor for oppvekst og kunnskap i Tjøme og Nøtterøy. I overgangen til den nye kommunen har kulturområdet blitt flyttet over til den nye sektoren som heter Administrasjon, Kultur og Levekår. Oppvekst og kunnskap har fortsatt kultur for barn og unge, siden dette ses på som et pedagogisk tilbud:

Kommunaldirektøren for Oppvekst og kunnskap signaliserte at for hen hadde det egentlig vært greit å bli avlastet på dette området. Hen så at dette området var såpass forskjellig fra oppvekstområdet, at det gjerne kunne ligge et annet sted (Assisterende rådmann).

Assisterende rådmann forteller også at sektoren ble styrket for en del år siden ved overføringer fra helse. Dette er tjenester som helsestasjon, PPT og RLU: «RLU er sånne hjelpetjenester for de barn som har det vanskelig for å tilpasse seg, så er det botilbud for dem. Disse lå tidligere i helse og ble overført til oppvekst» (Assisterende rådmann).

Kommunaldirektøren for oppvekst og kunnskap forteller om et forsøk som ble etablert innenfor barnevern for to år siden. Tjøme og Nøtterøy var to av tre kommuner som ble med på dette fireårige prosjektet:

Her satses det på å få hele barnevernsporteføljen innad i kommunen. I andre kommuner er dette delt, mellom statlig barnevern og kommunalt barnevern. Vi har fått flere ressurser for å gjennomføre dette, og det følges nøye opp av eksterne aktører (Kommunaldirektør for Oppvekst og kunnskap).

Rådmannen er entusiastisk til forsøksordning innenfor statlig barnevern. Det har vært snakk om å flytte dette ansvaret ut til regionene, noe rådmannen syns hadde vært veldig dumt. Hen påpeker at slike oppgaver også er mye av grunnen til at man slår sammen kommuner:

Vi har hatt en sammenslåing, og var allerede i gang med prosjektet om å ha hele barneverntjenesten selv. Dette har vært en suksess, både med å finne system og utplasseringer og barn som blir i nærmiljøet sitt, og kan fortsette på skolen og alt dette. Jeg tenker at det ville være urolig dårlig å ta det bort igjen (Færders rådmann).

Organisasjonssted

Når det kommer til organisasjonsstedet viser Kommunaldirektøren for Oppvekst og kunnskap til det som kommer frem i intensjonsavtalen. Her stod det at skolegrensene skulle forbli de samme, det er derfor ikke gjort noen endringer i verken skole eller barnehagene. Det skjedde en samlokalisering av administrasjonen og helsetjenestene i løpet av 2017: «Det var litt spredt, men nå er helsetjenestene samlet. Så hele oppvekstsektoren på kommunenivå er samlokalisert» (Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap).

6. Sentrale funn, analyse og fortolkning

Dette kapitlet oppsummerer studiens funn som er til hjelp for å svare på problemstillingen. Den første delen av problemstillingen har til hensikt å «beskrive hvordan prosessen i utformingen av den administrative strukturen til Færder kommune har foregått». Beskrivelsen av utformingen vil foregå langs dimensjonene av organisasjonsperspektivet (Christensen mfl., 2014, Egeberg, 2012) som er det analytiske rammeverk for studien. I denne beskrivelsen vil det legges vekt på hvordan organisasjonen så ut på undersøkelsestidspunktet, i lys av organisasjonsdemografi, -struktur og -sted. Deretter vil den andre delen av problemstillingen belyses. Her ligger fokuset på å «forklare og forstå hvorfor organisasjonen har blitt utformet slik den har blitt i prosessen, dette vil også sammenlignes med intensjonsavtalen, på aktuelle områder som belyses i den. For å forklare og forstå organisasjonsutformingen vil det, som tidligere vist til, benyttes en utfyllende strategi (Rones, 1997) ved bruk av teorien bureau-shaping (Dunleavy, 1991) og et institusjonelt perspektiv (Christensen mfl., 2013). De to teoretiske tilnærmingene avdekker ulike aspekter i utformingen av organisasjonen, hvor den ene fokuserer på individene, som er i tråd med tradisjonen innenfor public choice (Pollitt, 2016). Det institusjonelle perspektivet betrakter individenes handlingsmønstre som bundet av institusjonelle bestemmelser om hvordan de skal handle (Selznick, 1997). Begge tradisjonene holder seg innenfor hvordan aktører handler i organisasjoner, bare at fokuset er annerledes. De institusjonelle rammene er også viktige innenfor teorien om Bureau-shaping, selv om det ikke er hovedfokuset. I vurderingen av hvorfor organisasjonen ser ut slik den gjør, vil den drøftes langs dimensjonene fra det analytiske rammeverket for oppgaven.

6.1 Beskrivelse av prosessen

Intensjonsavtalen viser til intensjonene kommunene har med kommunesammenslåingen, der legges det også frem planer for hvordan de to kommunene skal slås sammen. I Forhandlingsdokumentet kommer det frem at det skal opprettes vertskommuneløsninger der det er hensiktsmessig i prosessen mot kommunesammenslåingen. Dette er for at kommuneadministrasjonen skal kunne tilpasse organiseringen av tjenester i den kommende kommunen (Forhandlingsutvalget, 2016).

6.1.1 Organisasjonsdemografi

Slik det vises til i kapittel 3 omhandler organisasjonsdemografien om bakgrunnen til de ansatte. Tidligere erfaringer antas til å kunne påvirke hvordan organisasjonsmedlemmene handler i

organisasjonen (Christensen mfl., 2014). I denne studien anvendes organisasjonsdemografien til å vurdere ansettelsesforholdene, og hvilke kommuner de ansatte tidligere har arbeidet i. Dette vil være med å beskrive hvordan organisasjonen ser ut i sammensetningen, hvor fokuset spesielt har vært på den administrative lederstrukturen.

Fra intensjonsavtalen kommer det frem at Fellesnemnda fikk i oppgave å ansette rådmannen for kommunen så raskt som mulig (Forhandlingsutvalget, 2016). Slik det kommer frem fra datamaterialet diskuterte Fellesnemnda om rådmannsstillingen skulle lyses ut på vanlig måte, eller om de skulle tildele stillingen til en av rådmennene fra Tjøme og Nøtterøy. Tjømes representant forteller at begge rådmennene gjorde krav på stillingen som rådmann, men: «så gikk det ikke veldig lang tid før rådmannen på Tjøme trakk sitt kandidatur», sier Tjømes representant.

I Fellesnemnda omhandlet diskusjonene her om stillingen skulle lyses ut eller tildeles en av de tidligere rådmennene. Ifølge representant fra Tjøme gjorde de rådmennene, henholdsvis fra Nøtterøy og Tjøme krav på stillingen som rådmann, men: «så gikk det ikke veldig lang tid før rådmannen på Tjøme trakk sitt kandidatur», sier Tjømes representant. Rådmannen fra Nøtterøy uttrykte at hvis stillingen ble lyst ut kom hun ikke til å søke på denne: «Da valgte de å ikke lyse den ut, så fikk jeg den stillingen.»

I diskusjonene om å tildele stillingen til Nøtterøys rådmann sier representant fra Nøtterøy Fellesnemnda: «Vi kunne ikke risikere å miste Vestfolds beste rådmann.» For denne beslutningen ble rettskravsprinsippet avgjørende, selv om det ser ut som at det er uenigheter om hvordan man kan tolke og bruke dette. I henhold til KS sin beskrivelse av vurdering om rettskrav har rådmannen fra den største kommunen rettskrav på stilling fremfor rådmann fra den minste, hvis dette er tilfellet. I dokumentet som er sendt ut til kommunen blir det også beskrevet at dette må tas med skjønn (Berg, 2017). Due viser til at rettskravsprinsippet er utledet av tjenestemannsloven og benyttes på forskjellige måter i offentlige organisasjoner i Norge. Ifølge henne er det ikke en samlet praksis om hvordan man skal anvende rettskravsprinsippet (Due, 2007). Fra datamaterialet fremmes en forskjell i oppfatning om rettskrav for representantene fra de ulike kommunene. Nøtterøys representant mener det var åpenbart at deres rådmann hadde rettskrav, mens Tjømes representant viser til en beslutning som ble fattet veldig fort, uten at de helt visste hva prinsippet innebar.

I samråd med ansettelse av rådmann, ble det bestemt at den samme personen også skulle være prosjektleder og få på plass den administrative strukturen. Rådmannen fikk også fullmakt til å gjøre alle ansettelser i kommunen:

Jeg var veldig bestemt på at hvis de først har ansatt meg, så må de vise meg tillit. Hvis jeg skal ha den jobben. Så endte det jo med at jeg fikk alle fullmakter. Også skal man jo ansette en leder som kan ansette de som står nærmest liksom (Færders rådmann).

Før ansettelsene av ledergruppen kunne gå i gang, laget rådmannen et overdimensjonert kart over kommunen, hvis alle kommunaldirektørene fra begge kommunene ønsket å fortsette som direktører eller med andre lederoppgaver. Rådmannen påpeker også det som kommer frem i intensjonsavtalen om at det ikke er noen som skal miste jobben sin på grunn av kommunesammenslåingen (Forhandlingsutvalget, 2016). Derfor ønsket rådmannen å gi dem stillinger «hvordis de skulle levere og rapportere».

I avklaringer om rettskrav i ledergruppen kom det frem at alle unntatt en hadde rettskrav. Selv om det var forskjell i administrasjonene ble det utført ordinære intervjuer. Assisterende rådmann påpeker at det ble nedsatt et ansettelsesutvalg for de som skal rapportere direkte til rådmannen, dette gjelder altså kommunaldirektører og andre sjefer. Hen viser også til at rådmannen ønsket å favne relativt bredt for å få med ledere fra begge kommunene. Av de 5 lederne fra Tjøme kom det etter hvert frem at to av dem ikke ønsket å fortsette i den nye kommunen. Det var allerede klart at den tidligere rådmannen fra Tjøme ikke heller ønsket å gå med videre i den nye kommunen: «Det var tre ledere som ble med fra Tjøme, teknisk sjef, personalsjefen og økonomisjefen, i tillegg til alle fra Nøtterøy» (Færders rådmann). Kommunaldirektør for helse og omsorg påpeker at mange av lederne som kom fra Tjøme nærmet seg pensjonsalder. Dette gjaldt to av kommunaldirektørene, blant annet den for helse og omsorg, i tillegg til rådmannen. Disse ble enige med rådmannen om å få en sluttpakke i stedet.

Tre av kommunaldirektørene har gått videre i samme stilling som de har hatt i Nøtterøy kommune, dette gjelder kommunaldirektør for Helse og omsorg, oppvekst og kunnskap og teknisk sektor. Kommunaldirektøren for den nye sektoren AKL er tidligere økonomiansvarlig i Tjøme kommune. Personen som er ansatt som assisterende rådmann var også tidligere ansatt i Nøtterøy, her var det ingen andre som viste interesse for stillingen, dermed fremmet hen rettskrav og fikk stillingen.

Slik det kommer frem fra består demografien i ledergruppen i et flertall av ansatte som tidligere var ansatt i Nøtterøy, dette gjelder rådmannen, assisterende rådmann og tre av fire kommunaldirektører. Tjømes representant uttrykte anger om å gi fullmakter til å gjøre alle ansettelser, fra Tjøme sin side: «Det var veldig få fra gamle Tjøme kommune som ble med videre i lederstillinger. Det var mange dyktige folk i Tjøme kommune, som nå på en måte er satt helt på sidelinjen,» sier representant fra Tjøme.

Siden de fleste lederne har den samme bakgrunnen, ved at de kommer fra Nøtterøy, kan dette i lys av organisasjonsdemografisk beskrivelse påvirke hvordan de forvaltningsansatte handler i den nye organisasjonen. De er tidligere sosialisert inn i den samme organisasjonen og kan gjøre normene og verdiene fra Nøtterøy gjeldende i den nye kommunen.

6.1.2 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen består av tre elementer: størrelse, horisontal spesialisering og hierarkisk versus kollegial koordinering (Christensen mfl., 2014). Størrelsen på organisasjonen viser til antall stillinger som skal fylles. Færders rådmann mener at det spesielle med kommunesammenslåinger blir de overtallige direktørene/lederne i organisasjonen. Ledelsesstrukturen består av fire kommunaldirektører, rådmann, assisterende rådmann, HR og økonomisjef. Til forskjell fra de tidligere kommunene er det nå opprettet enda en stilling for en kommunaldirektør, dette viser seg også i den horisontale spesialiseringen, der det er opprettet en ny sektor. Tjøme hadde ikke assisterende rådmann fra før, så for denne kommunen blir dette nytt. På den annen side var også dette en betydelig mindre kommune.

Slik det kommer frem fra organisasjonskartet er den horisontale spesialiseringen i kommunen organisert etter formåls/sektorprinsippet, som (Gulick, 1937) beskriver. Både Tjøme og Nøtterøy var organisert på denne måten. I den nye kommunen er det derimot bestemt å opprette en fjerde sektor, Administrasjon, Kultur og Levekår, som de tidligere kommunene ikke hadde. Ansvar som tidligere lå direkte under rådmannen i Nøtterøy er blitt flyttet til denne sektoren. I tillegg har sektoren fått kulturområdet, som har ligget i sektor for oppvekst og kunnskap.

Assisterende rådmann viser til at de andre sektorene; helse og omsorg, oppvekst og kunnskap og teknisk sektor har blitt overført omtrent slik som de var i de to tidligere kommunene. Når det gjelder HR og økonomi har det vist seg å være utfordringer. Disse ble i den første planen

lagt under AKL, men har så blitt flyttet igjen. Dette var etter rådmannen sitt ønske om å ha direkte linjer til HR-sjefen og økonomisjefen.

Slik det kommer frem fra Intensjonsavtalen (Forhandlingsutvalget, 2016) sier også assisterende rådmann at det var politiske signaler om å se etter områder som kunne samkjøres før sammenslåingstidspunktet. NAV i de to kommunene gikk derfor tidlig sammen til en samlet enhet. Her var det også problemer med lav bemanning og mye sykefravær i Tjøme kommune, og det ble gunstig å starte her, sier Assisterende rådmann. Flyktningetjenesten var tidligere en del av NAV og har nå blitt skilt ut som et eget felt. NAV og flyktningetjenesten var også funksjoner som tidligere lå direkte under rådmannen, men som nå har blitt flyttet til den nye sektoren, AKL.

De tidligere kommunene har hatt forskjellig organisering på områdene som gjelder HR og økonomi, dette førte til utfordringer når man skulle slå sammen kommunene. Disse har også blitt flyttet litt rundt på og var først tenkt til å ligge i den nye sektoren, AKL, men ble flyttet til å være under rådmannen: «Dette var rådmannens ønske om å ha direkte linjer til både HR-sjefen og økonomisjefen» (Assisterende rådmann). I utformingen av organisasjonen har det ikke vært involvert noen eksterne. Med tanke på fullmakt til å gjøre alle ansettelser har heller ikke politikerne vært særlig involvert i prosessen.

Organisasjonsstrukturen viser en forenklet modell av organisasjonen, den viser oppgavefordeling, størrelse på kommunen og til en hierarkisk versus kollegial koordinering (Christensen mfl., 2014). For å oppsummere har den nye kommunen fått en ny lederstilling, i henhold til de gamle kommunene. For Tjøme sin del er det også nytt med at de har fått assisterende rådmann. Den horisontale spesialiseringen følger formåls-/sektorprinsippet, slik de gamle kommunene også gjorde. Her har det i tillegg blitt opprettet en ny sektor som tar seg av arbeidsoppgaver som lå under rådmannen i Nøtterøy kommune. Den nye sektoren avlaster derfor arbeidsoppgaver fra rådmannen, men også kulturområdet fra sektor for Oppvekst og kunnskap. HR og økonomi ligger direkte under rådmannen, slik Nøtterøy også har hatt denne organiseringen. For å komme i gang med prosessen ble NAV slått sammen før sammenslåingstidspunktet, i tillegg til at Flyktningetjenesten, som tidligere var under NAV, ligger for seg selv.

6.1.4 Organisasjonssted

Den fysiske utformingen til organisasjonen skiller de organisasjonelle rollene fra hverandre. Fysisk distanse virker negativt inn i relasjonell koordinering mellom enheter (Egeberg, 2012). Fellesskap i form av bygninger øker graden av kontakt og koordinering mellom de ansatte (Christensen mfl., 2014). Rådmannen laget en generell plan over hvem som skulle sitte hvor, i tillegg hvor tjenestene skulle samlokaliseres. De kommunale tjenestene som skoler, barnehager og institusjoner blir liggende der de var i de gamle kommunene. Assisterende rådmann forteller at det har vært et fokus på at direkte tjenester til innbyggerne skal ligge mest mulig desentralisert. Dette er også i tråd med intensjonsavtalen, hvor det kommer frem at skolegrensene skal forbli de samme. I tillegg står det at kommunale tjenester til innbyggerne skal opprettholdes lokalt (Forhandlingsutvalget, 2016).

Ifølge assisterende rådmann har både rådmannen og politikerne signalisert at kontorer og administrasjonen burde samlokaliseres, her skal hvert fall ikke avdelinger fordeles opp. Foreløpig benytter administrasjonen seg av flere bygg, og benytter seg av arealene og kontorene som allerede står der. Dette er likevel noe de ser på som en overgangsfase:

Det er blitt satt i gang et prosjekt for å se på hvordan dette skal være fra 2020 og fremover. Da vil målet være å samlokalisere administrasjonen på en annen måte enn slik vi har gjort det i dag. Vi har for eksempel flyttet økonomiavdelingen ut på Tjøme. Det fungerer greit, men saken er jo egentlig å ha de tettere på rådmannen (Ass. rådmann).

Ifølge assisterende rådmann ligger hovedsetet for kommunen på Borgeren, som er midt på Nøtterøy. Nøtterøy og Tønsberg har hatt felles bibliotek i Tønsberg. Nå skal det bygges et nytt bibliotek på Tjøme der de også skal integrere servicekontoret, som er en tjeneste hvor innbyggerne kan henvende seg for å få kontakt med folk som jobber i kommunen. Rådmannen forteller at økonomikontoret og skattekontoret er blitt plassert i kommunehuset på Tjøme, her ønsker de også å gi hjemmetjenesten lokaler. Det administrative for kulturenheten har også flyttet hit. Rådmannen påpeker at inndelingen av de administrative enhetene ikke er spesielt effektiv, da det blir brukt mye tid på å reise frem og tilbake mellom dem. Assisterende rådmann viser til kommende planer om mer samlokalisering enn hva som har blitt gjort hittil. Her vurderes det å bygge om et gammelt sykehjem til denne hensikten, som også vil kunne ha plass til 100 kontorer.

For å oppsummere er lokaliseringen i kommunen, for den første fasen, lagt til allerede eksisterende bygninger i kommunen. Det er et ønske om å samle administrasjonen på et sted, men disse vurderingene vil gjøres frem mot 2020 hvor man da skal legge nye planer for lokalisering. Hovedsetet for kommunen ligger sentralt på Nøtterøy, mens enkelte enheter er plassert i det gamle kommunehuset på Tjøme. Planer om å bygge et nytt bibliotek på Tjøme er igangsatt, her vil også funksjonen med servicekontor komme. Ellers vil institusjonene bli der de er i dag, da det er viktig å holde disse desentralisert og i nærheten av innbyggerne.

6.2 Sektorene

I denne delen vil det vises til de to sektorene som har blitt skildret i empirikapitlet. Prosessen har en annerledes utfoldelse i de to sektorene. Oppvekst og kunnskap har vært preget av mye samarbeid før sammenslåingstidspunktet. Helse og omsorg har omstrukturert organiseringen i henhold til fremtidige mål og for å samle de ulike enhetene i den nye kommunen. Dette viser til en variasjon i utforming av sektorene som vil beskrives videre nedenfor.

6.2.1 Organisasjonsdemografi

De to kommunaldirektørene har begge tidligere vært ansatt i Nøtterøy kommune. Kommunaldirektørene som arbeidet i de samme sektorene i Tjøme kommune valgte å ta en sluttpakke i overgangen til Færder, disse har likevel vært med i arbeidet med å slå sammen sektorene.

Når det kommer til ansatte i sektorene hadde Helse og omsorgssektoren en gjennomgang av rettskrav blant de ansatte. Deretter ble de som hadde rettskrav på stilling vurdert opp mot kompetansekrav til stillingene. Dette ble gjort siden en tilsvarende stilling i tidligere kommuner ikke nødvendigvis fører til at man er kvalifisert for stillingene. Som følge av sammenslåingen har de fleste måttet endre stillingene sine. Dette har også skjedd i tråd med ulike omorganiseringer som har blitt gjort innenfor feltet. I påvente av det nye personal- og økonomisystemet ventet de ansatte fortsatt på nye arbeidsavtaler for Færder kommune ved intervjutidspunktet. Kommunaldirektøren legger vekt på at dette ikke har skapt noen problemer, da de har tillit til hverandre, og vet at en arbeidsavtale vil komme.

Sektor for oppvekst og kunnskap har hatt en annerledes prosess, noe som kommunaldirektøren kaller uproblematisk. Det er en ansatt fra Tjøme som har kommet inn på det administrative nivået, som virksomhetsleder for barnehagene. Da kommunaldirektøren fra Tjøme ikke ble med

videre var det ikke flere arbeidere på dette nivået å rekruttere. Når det gjelder ansatte lenger nede i sektoren er disse de samme: «alt blir slik det var. Det eneste som er nytt er at rektoren fra Tjøme har kommet inn i et styre som vi har hatt på Nøtterøy,» sier Kommunaldirektøren.

6.2.2 Organisasjonsstruktur

Innenfor Hele og omsorg har det skjedd en omorganisering i hjemmetjenesten. I den nye kommunen har de fått en enhet som tar seg av hjemmetjeneste for hjemmeboende, og en som tar seg av hjemmetjeneste for omsorgsboliger. Dette har blitt gjort fordi Færder kommune ønsker å satse på flere tjenester til hjemmeboende, og derfor skape et mindre institusjonsbehov. Langtidsinstitusjonene har blitt utvidet ved at Tjøme sykehjem er blitt en del av strukturen på Nøtterøy, hvor lederen fra Nøtterøy har gått videre i denne stillingen. Det er også noen omorganiseringer som har blitt gjort på grunn av interne flyttinger i Nøtterøy kommune. Dette gjelder det boligsentrale arbeidet, om boliger for vanskeligstilte. Denne samkjøringen har skjedd på grunn av at vanskeligstilte har behov for mer oppfølging. Kommunaldirektør for Helse og omsorg viser til at implementeringen av gode systemer og rutiner er viktig i en oppstartsfasen. Det har vært lite vanskeligheter med samkjøringen av enhetene i organisasjonen da fokuset har ligget på at man skal gjøre det som er best for innbyggerne.

Kommunaldirektøren viser til at sammenslåingen har ført med en oppgradering av datasystemer, som fortsatt var under oppstart på intervjuetidspunktet. Arbeiderne har enda ikke fått arbeidskontrakter for Færder kommune, men jobber etter de gamle kontraktene sine, kommunaldirektøren sier at dette er det ingen som har reagert på, siden de har god tillit til hverandre i sektoren. Hen påpeker også at de har vært opptatt av å få frem de gode grepene fra begge kommunene. Tjøme har blant annet hatt en mye bedre omsorgstrapp enn hva Nøtterøy har hatt, da denne har vært mye mer i tråd med nasjonale anbefalinger. Her har de gjort en videreføring av Tjømes, fremfor Nøtterøys organisering.

Når det kommer til oppvekstsektoren har det skjedd lite endringer i strukturen. Dette er fordi det allerede var opprettet vertskommuneavtaler for helsetjenester med barn og unge, noe som ble etablert på 1990-tallet. Innenfor barnevernet og helsestasjonene har de to kommunene hatt vertskommuneavtaler i omtrent fire år. Innenfor barnevernet har de to kommunene også vært med på et prøveprosjekt med statlig barnevern på kommunenivå. Kommunaldirektøren viser til disse områdene med at overgangen har vært uproblematisk. Når det kommer til skoler og

barnehager, forblir de der de allerede er. Kulturområdet, som tidligere lå til denne sektoren i begge kommunene, har blitt flyttet til den nye sektoren i kommunen, AKL. De ansatte i sektoren forblir også de samme innenfor alle områdene. Nøtterøy overtok det administrative ansvaret for skolen og barnehagene på Tjøme et halvt år før sammenslåingstidspunktet, mens de ansatte ble først samkjørt fra 1.januar 2018. De ansatte fikk også nye arbeidsavtaler i Færder kommune ved oppstarten av kommunen.

6.2.3 Organisasjonsstedet

Innenfor helse og omsorg har det ikke skjedd noen endringer i organisasjonssted for institusjonene, de blir værende der de er (Kommunaldirektør for helse og omsorg)

Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap sier det ikke har blitt noen endringer i lokalisering for verken skoler eller barnehager, dette henger også sammen med at skolegrensene blir værende slik de var. Sektoren gikk gjennom en samlokalisering i løpet av 2017, siden hjelpetjenestene i helsetilbudet var spredt. Nå er helsetjenestene for oppvekstsektoren på kommunenivå blitt samlokalisert i kommunesenteret.

6.3.4 Oppsummering

Slik det kommer frem av den første delen av dette kapitlet, er kommunene i stor grad formet etter Nøtterøys preferanser. Sunde og Brandtzæg påpeker at det ofte er det enkleste at den minste kommunen blir en del av den store kommunen (2006). Flere av informantene har også uttrykt at det ikke var et ønske å innlemme den lille kommunen, Tjøme, i den store, Nøtterøy. Intensjonsavtalen mellom de to kommunene legger også vekt på likeverdig behandling og ivaretagelse av ansatte i begge kommuner (Forhandlingsutvalget, 2016). Det ser ikke ut som at dette har blitt gjort i så stor grad som det var ønsket. Jeg vil i det kommende argumentere for hvorfor kommunen har blitt formet slik den har blitt, i lys av forklarende teori, på tross av intensjonene.

6.3 Tolkning i lys av forklarende teori

I denne delen av analysen vil utformingen av kommunen tolkes i lys av bureau-shaping og det institusjonelle perspektiv ved å ta i bruk det som Roness kaller en utfyllende strategi (Roness, 1997). Bureau-shaping forklarer aktørenes handlingsmønster ut fra individenes intensjon om å skape en organisasjon som fremmer prestisje og innflytelse utenfor organisasjonen (Dunleavy,

1991). Det institusjonelle perspektiver forklarer aktørenes handling som grunnet i organisasjonens kulturelle normer og verdier (Christensen mfl., 2013). Den utfyllende strategien søker å skape en mer nyansert forklaring, ved å benytte to eller flere teorier (Rones, 1997). Da den ene teorien fokuserer på individet, mens den andre viser til institusjonen, vil de kunne avdekke ulike elementer ved sammenslåingen.

De forklarende teoriene vil anvendes langs dimensjonene i det analytiske rammeverket, med kategoriene: organisasjonsdemografi, -struktur og -sted (Christensen mfl., 2014, Egeberg, 2012). Det vil her gis et grunnlag for å svare på den andre delen av problemstillingen, om hvorfor organisasjonen har blitt utformet slik den har blitt. De to sektorene som har blitt skildret belyses samtidig som resten av den administrative organiseringen.

6.3.1 Motiver for Bureau-shaping

Slik teorien viser til vil bureau-shaping være aktuelt for organisasjoner som går gjennom en organisasjonsendring (Dunleavy, 1991). Da kommunereformen har fremmet endringer i kommunestruktur (Prop.95 S, 2013-2014) ble dette et mulighetsvindu for sentrale aktører for å få mer kontroll over organisasjonen. Selv med frihet i å velge egne organisasjons- og arbeidsformer, etter revidert kommunelov av 1993 (Monkerud mfl., 2016, s.23), er det staten som setter rammebetingelser for kommunal virksomhet (Fiva mfl., 2014, s.15). Reformen gir derfor større muligheter til å endre på strukturen slik man selv ønsker. Her vil det diskuteres om Nøtterøy har benyttet seg av denne muligheten til å forme organisasjonen etter egne ønsker.

Motiver dette kan spores tilbake til utredning om sammenslåing, som startet mellom tre kommuner, det såkalte TNT-alternativet. I frykten for sentralisering i Tønsberg valgte Nøtterøy å avlyse utredningene, men ville fortsette utredning med Tjøme. I lys av teorien kan dette tolkes mot at Nøtterøy ville få større muligheter til å påvirke prosessene med en mindre kommune, enn en større kommune. På den annen side er det opp til politikerne å avgjøre slike prosesser, dermed står administrasjonen utenfor denne beslutningen. Færders rådmann har i tillegg sagt at hen synes det hadde vært det beste om de slo seg sammen med Tønsberg i denne omgangen også.

6.3.2 Organisasjonsdemografi

Empirien viser at rådmannen fra Nøtterøy som rådmann i den nye kommunen, ved at hen stilte et ultimatum: «Noen ville lyse ut stillingen. Så sa jeg at dere må gjerne lyse den ut, men da søker ikke jeg. Da valgte de å ikke lyse den ut, også fikk jeg stillingen» (Færders rådmann). Nøtterøys representant uttrykte: «Vi kunne ikke risikere å miste Vestfolds beste rådmann», i begrunnelsen av at rådmannen ble tilbudt stillingen som nye rådmann. Ved bureau-shaping ønsker ledere tette bånd med maktsentrene. Representanten fra Tjøme forteller også om tette bånd mellom politikk og administrasjon på Nøtterøy, hen var også sekretær for arbeidsutvalget som laget innstilling om ansettelsen. At rådmannen blir tilbudt stillingen styrkes av KS sine retningslinjer for praktisering av rettskrav (Berg, 2017), som favoriserer rådmannen fra den største kommunen.

Det ble også bestemt at rådmannen skulle være prosjektleder for kommunesammenslåingen, og få fullmakt til å gjøre ansettelser i administrasjonen: «Da kunne ikke jeg har den jobben. Politikerne fra den minste kommunen ville nok sikre at de ble ivaretatt» (Færders rådmann). Tjømes politikere ønsket å være med i ansettelsene, mens Nøtterøysiden så det annerledes:

Vi ansetter på en måte rådmannen, og vi tildeler at rådmannen legger opp til den ledergruppen som fungerer best. Både for rådmannen og den kommunale organisasjonen. Å skulle gå inn og politisk styre dette, nei, det blir veldig klønete (Nøtterøy representant).

Fellesnemnda kan være med å bestemme hvem som ansettes i administrasjonen, men dette er det opp til kommunestyrene å avgjøre. I lys av bureau-shaping (Dunleavy, 1991) får rådmannen en mulighet til å skape sin ideelle organisasjon, ved å gjøre endringer på det øverste nivået i organisasjonen. Rettskrav blir også her en vurdering som skal gjøres. Rådmannen påpeker at det ikke ble tatt høyde for at Tjøme hadde en mindre administrasjon når disse vurderingene skulle gjøres. Det viser seg at alle de gamle lederne utenom en har rettskrav til lederstillingene. Kort tid etter dette er det to av dem som trekker seg, i tillegg til at Tjømes gamle rådmann allerede har trukket seg.

Rådmannen synes det var viktig å ta litt fra hver kommune når hen skulle sette sammen en ledergruppe: «Jeg forstod jo at hvis jeg hadde laget et organisasjonskart uten at noen fra Tjøme kom inn i ledelsen, så hadde dette blitt politisk» (Færders rådmann). Det endte med at

kommunaldirektørene for tre sektorer: helse og omsorg, oppvekst og kunnskap, teknikk og miljø, fikk tilsvarende stillinger i Færder som de hadde hatt i Nøtterøy kommune. I tillegg er assisterende rådmann også den som tidligere var ansatt i Nøtterøy. Dette betyr at ledergruppen består av fem ledere som kjenner hverandre godt og som tidligere har arbeidet godt sammen. Ledere som utfører bureau-shaping har som formål å arbeide i hyggelige, personlige, små samarbeidsenheter, med høyt utdannede mennesker som kan fremme organisasjonens prestisje (Dunleavy, 1991). Ved at rådmannen har fått ansatt nesten den samme ledergruppen hen hadde tidligere, har hen en større mulighet til å påvirke, men også å vite hvordan gruppen handler i ulike situasjoner. Disse arbeider i tillegg innenfor de samme sektorene som før, og har god kunnskap på disse områdene.

6.3.3 Organisasjonsstrukturen

Størrelsen på organisasjonen har økt ved at de har opprettet en ny sektor, Administrasjon, kultur og levekår. Her har det blitt lagt oppgaver som rådmannen tidligere hadde ansvar for: «Jeg hadde direkte ansvar for NAV og flyktninger, advokat og IT. Kultur lå tidligere under oppvekst og kunnskap», sier Færders rådmann. Fra strategi om bureau-shaping flyttes rutinearbeid lenger ned i hierarkiet. Dette er også for å skape rom for oppgaver som passer til den ideelle organisasjonen (Dunleavy, 1991). Ved å opprette en ny sektor blir både rådmannen og kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap avlastet for arbeidsoppgaver. Denne sektoren fremmes også som et spennende tilskudd til organisasjonen. HR-sjefen og økonomisjefen blir plassert under rådmannen: «Dette var rådmannens ønske om å ha direkte linjer til både HR-sjefen og økonomisjefen» (Ass. rådmann). Her er rådmannen tett knyttet til organisasjonens økonomi, samt HR som behandler personalsaker.

Kommunaldirektørene fikk hovedansvar for å slå sammen egne sektorer, men beslutninger på disse områdene ble også diskutert i ledergruppen. Siden rådmannen har ansatt ledere hen kjenner godt, kan hen stole på at de tar beslutninger i tråd med det hen ønsker. Samarbeidet tyder på et kollegialt arbeidsmiljø blant staben, som er å foretrekke for byråkrater som ønsker å foreta bureau-shaping. Kommunaldirektør for helse og omsorg påpeker at ledergruppen rundt rådmannen opptrer som en samlet enhet og involverer seg i hverandres ansvarsområder. Dette er i tråd med bureau-shaping, som ønsker et kollegium, fremfor et hierarki. Ledergruppen arbeider samlet og rådmannen delegerer ansvar for sektorene til direktørene.

Rådmannen forteller at byggesakene som skjedde på Tjøme i 2017, hvor byggetillatelse ble gitt uten politisk vedtak (Hansen mfl., 2017), har resultert i en egen avdeling med ansvar for tilsyn og kontroll i sektor for teknikk og miljø. I lys av strategiene for bureau-shaping er dette noe som blir gjort for å forhindre kritikk fra andre organisasjoner (Dunleavy, 1991). Ved eventuelle feil i andre byggesaker, kan dette skape et negativt omdømme for kommunen, et tilsynsorgan vil bekjempe at dette kan skje.

I utformingen av organisasjonen har de ikke hatt noen eksterne involvert i prosessen: «Vi har gjort alt selv [...] Jeg tror vi er de eneste hvor fungerende rådmann også har vært prosjektleder, uten å ha noen friske ressurser rundt seg» Færders rådmann. Rådmannen påpeker at kommunen heller ikke har sett til Sandefjord sine prosesser i utformingen av organisasjonen. Det er flere i Sandefjord som har vært fortvilet og ønsker seg jobb i Færder: «vi har jo ikke hatt en eneste konflikt», sier Færders rådmann. Av strategi om bureau-shaping ønsker organisasjonene å minke avhengighet til andre organisasjoner. Færder har funnet ut ting på egenhånd uten hjelp fra verken politikere eller tidligere kommunesammenslåinger. Her ønsker til og med ansatte i Sandefjord å komme til dem. Unngåelse av konflikt kan også her sees på som et skritt nærmere en ideell organisasjon, som er et av hovedelementene i teorien.

Av strategiene kommer det frem et ønske om å tilegne oppgaver andre lignende organisasjoner også gjerne vil ha ansvaret for. Disse blir gjerne politisk bestemt og kan medføre ekstra ressurser og prestisje (Dunleavy, 1991). Dette kan belyses med forsøksordningen innenfor barnevern som kommunen er med i: «Her satses det på å få helse barnevernsporteføljen innad i kommunen [...]. Vi har fått flere ressurser for å gjennomføre dette, og det følges nøye opp av eksterne aktører» (Kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap). Rådmannen er entusiastisk til denne oppgaven og påpeker om at det er snakk om å overføre dette ansvaret til regionene fremfor kommunene, noe som er veldig dumt. Hen påpeker at slike oppgaver også er mye av grunnen til at man slår sammen kommuner:

Vi har hatt en sammenslåing, og var allerede i gang med prosjektet om å ha hele barneverntjenesten selv. Dette har vært en suksess, både med å finne system og utplassering og barn som blir i nærmiljøet sitt, og kan fortsette på skolen og alt dette. Jeg tenker at det ville være utrolig dårlig å ta det bort igjen (Færders rådmann).

Opgaven med barnevern har vært vellykket i Tjøme og Nøtterøy. Det påpekes av rådmannen, assisterende rådmann og kommunaldirektøren for oppvekst og kunnskap at kommunen ønsker

å ta dette arbeidet videre. Av andre oppgaver rådmannen kan tenke seg kommunen vil kunne få er innenfor kulturminneforvaltningen, da dette er noe de har god kjennskap til. Konkurransen med andre lignende organisasjoner er også en strategi innenfor teorien. Her er det en fare for at kommunen vil miste ansvaret for statlig barnevern til regionene. Assisterende rådmann påpeker at det har vært diskusjoner både politisk og i administrasjonen om at Færder kommune skulle bli rustet for å ta imot nye oppgaver fra staten. Siden det kommunale livet blir mer og mer komplekst påpeker hen at å være en liten kommune blir komplisert. Derfor vil man kunne være med profesjonell i henhold til oppgavene som etter hvert vil legges til kommunen, om man blir en større kommune. Bureau-shaping tar sikte på å tilegne flere oppgaver til organisasjonen, som også andre organisasjoner kan ha ønske av å administrere (Dunleavy, 1991). Kommunene har sammen blitt styrket og er klar for nye og komplekse oppgaver fra statlig hold.

6.3.4 Organisasjonssted

I lys av strategiene for bureau-shaping brukes gjerne geografisk separasjon som et virkemiddel for å oppnå en ideell organisasjon (Dunleavy, 1991). I Færder benytter administrasjonen seg foreløpig av flere bygg, noe som de ser på som en overgangsfase. Hovedsetet for kommuneadministrasjonen ligger midt på Nøtterøy, mens økonomiavdelingen er på Tjøme. Den geografiske separasjonen benyttes ofte når det er kostnadsbesparende, som her vil si at de trenger å bygge eller pusse opp lokaler for å få dette til. Da økonomiavdelingen ligger på Tjøme, kan dette tolkes opp mot et politisk ønske i separasjonen. Siden det har vært en intensjon om å behandle kommunene likt vil dette kunne sende politiske signaler om at Tjøme har fått en del av administrasjonen på sitt område.

6.3.4 Institusjonelt perspektiv

Som det ble vist til i kapittel 3 vil det her argumenteres for at det er institusjonelle forhold som er grunnene til at Færder kommune sin administrative struktur har fått den utformingen den har.

De to kommunene er begge øykommuner og er preget av mye samarbeid tidligere i form av interkommunale samarbeid sammen og med flere kommuner. Her kan det institusjonelle perspektiv fungere som forklaring fordi: på den ene siden at kommunene samarbeider mye, og har utviklet de samme normene, verdiene og reglene for hvordan man handler. På den annen side er Nøtterøy en mye større kommune, og det kan se ut til at kulturen deres kan komme til å dominere hvordan organisasjonen blir utformet.

6.3.5 Organisasjonsdemografi

I henhold til ansettelse av rådmannen viser det seg å være forskjeller i oppfatningen av hvordan dette skal gjøres mellom de to politiske kommunene. «Det er ikke til å stikke under en stol at det er politiske kulturforskjeller i kommunene», sier Færders rådmann. Representanten fra Nøtterøy mener at diskusjonene i Fellesnemnda dreide seg om noen av rådmennene hadde rettskrav på stilling som rådmann i Færder, noe hen mener Tjømes rådmann ikke hadde. Her vises det til at rådmannsstillingen ville føre til store endringer for Tjømes rådmann, da Nøtterøy kommune har en fem ganger så stor kommune. Nøtterøys representant viser også til KS sine retningslinjer for at det er rådmannen fra den største kommunen som får rettskrav når det er forskjell i størrelse.

Når det kommer til rådmannsansettelser oppfattes reglene fra de to kommunenes politiske representanter annerledes. I henhold til det kulturelt passende (March og Olsen, 2011) er det forskjeller i oppfatning av regler etter hvilke institusjoner man kommer fra. Her kan det tolkes som at formannskapene i de to kommunene har arbeidet forskjellig. Tjømes representant viser til flere samarbeid som har vært mellom de to kommunene, som ikke skal tilsi at rådmannen fra Tjøme ikke passer til stillingen: «Jeg opplever henne som en dyktig rådmann. Hen snudde Tjømes økonomi på kun et par år» (Tjøme representant).

Tjømes representant viser til at det har vært tette bånd mellom administrasjon og politikk på Nøtterøy, rådmannen var også sekretær for arbeidsutvalget som laget innstilling for å ansette henne. De tette båndene mellom politikk og administrasjon kan også være resultat av at Nøtterøys politikere ønsket å gi rådmannen fullmakt til å gjøre ansettelser i administrasjonen. Representanten fra Nøtterøy påpeker at det var flere fra Tjøme som ønsket en slags politisk referanse i utformingen av rådmannens ledergruppe. For Nøtterøys politikere ble dette veldig fremmed.

Både stillingen og fullmaktene endte opp med å bli tildelt rådmannen. Hen uttrykte at hen ikke ønsket jobben hvis hen ikke fikk tillit til å ansette ledergruppen sin: «Da kunne ikke jeg ha den jobben. Politikerne fra den minste kommunen ville nok sikre at de ble ivaretatt». Rådmannen mener at det handlet mer om skillet mellom den lille og den store kommunen, men rådmannen var bestemt på at hvis hen skulle gjøre jobben, måtte hen få fullmaktene: «Også skal man jo ansette en leder som kan ansette de som står nærmest» (Færders rådmann). Selv om de ble

enige om å gi fullmaktene er dette noe politikerne fra Tjøme har snakket om i ettertid og er enige om at de angre på: «Det var noe av det dumme vi har gjort. Vi hadde ansvaret for forvaltningsansatte fra Tjøme, som vi føler at vi bare ga bort» (Tjøme representant). Når man institusjonaliseres inn i en organisasjon føler man tilhørighet til denne og menneskene i den (Selznick, 1997). Her har forskjeller i politisk kultur ført til at Nøtterøys rådmann har blitt valgt som ny rådmann med fullmakt til å ansette. Her kjenner Tjømes politikere at de har sviktet de ansatte i egen kommune.

I tråd med likebehandling av kommunene påpeker assisterende rådmann at det var et ønske om å favne relativt bredt i lederstrukturen, for å få med ledere i begge kommunene. Rådmannen uttrykker at når rettskravet vurderes, burde det også tas høyde for størrelsen på administrasjonen man kommer fra: «De som kom fra Tjøme, hadde jo en mye mindre administrasjon, ikke sant? Men dette måtte jeg bare akseptere, og gjennomføre ordinære intervjuer» (Færders rådmann). Slik Christensen mfl. påpeker blir institusjonens grunnleggende verdier og normer utfordret når organisasjoner går gjennom strukturelle endringer (2013). Siden rådmann, Assisterende rådmann og tre kommunaldirektører kommer rett inn i stilling fra Nøtterøy, med kun en kommunaldirektør fra Tjøme kan dette tolkes mot at Nøtterøy ønsker å beskytte sine måter å handle på. At administrasjonen deres har vært mindre, har også vært et argument om at deres måte å arbeide på fungerer bedre. Likevel ønsker rådmannen å handle ut i fra det som er kulturelt passende i denne situasjonen: «Det ligger litt i kortene, ta litt fra hver kommune, og sette sammen en ledergruppe [...]. Det hadde jo på en måte vært som å si at ingen fra Tjøme er gode nok. Det gjør man bare ikke i slike saker» (Færders rådmann). Likevel er det svært få fra Tjøme som er kommet inn i ledelsen, og demografien blir dominert av ansatte med bakgrunn fra Nøtterøy som kan tolkes som stivhengige handlinger. Rådmannen ansetter ledere som hen kjenner godt, som hen vet gjør en god jobb og som er vant til å håndtere en stor administrasjon. Siden demografien for det meste består av folk fra Nøtterøy kan det her se ut til at den nye kommunen er en videreføring av deres institusjonelle normer, verdier og regler. Slik (Selznick, 1997) viser til, er det menneskelige egenskaper som skaper institusjonene, hvor Tjømes ledere i liten grad blir representert.

6.3.6 Organisasjonsstruktur

De følger den samme horisontale spesialiseringen som tidligere. Man vet at dette fungerer og ønsker å fortsette med dette. Organisasjonen vokser om de oppretter en ny sektor som får

ansvaret for mange oppgaver som tidligere var i Nøtterøy. Med tanke på de andre sektorene mener assisterende rådmann at dette har blitt videreført omtrent slik det var: «På barnevernsområdet har det vært en del samarbeid lenge mellom de to kommunene», sier assisterende rådmann. Organisasjonsstrukturen er det formelle ved organisasjoner, gjennom institusjonalisering kan strukturen påvirkes av menneskene som arbeider der (Selznick, 1997). Siden de to kommunene har fulgt den samme horisontale spesialiseringen, ved å ha sektorer etter formål, kan dette anses som uproblematisk i et institusjonelt perspektiv. På den annen side kan forskjeller i organisering innad i sektorene by på større vanskeligheter med sammenslåing.

Siden kommunen skal tilby de samme tjenestene som tidligere, vil det ikke være store endringer på grunn av sammenslåingen. Store likheter og godt etablerte samarbeid gjør at mye kan videreføres slik det har vært. Her har fokuset for rådmannen hele tiden vært at de bygger Færder som en ny kommune. Samarbeid på tjenesteområder som gjør at ting kan videreføres som tidligere kan forstås som stivhengige beslutninger. Rådmannen la også vekt på at det ikke var nødvendig å endre på ting som har fungert, hvor stivhengighet ser til hva som har fungert tidligere (Piersen 2004, referert i Pollitt, 2016).

Siden Nøtterøy hadde en administrasjon som var fem ganger så stor som Tjøme sin, har det blitt uttrykt en frykt om at Tjøme vil bli spist av Nøtterøy: «vi blir lagt under Nøtterøy og sånn. Så det er brukt mye tid på at her er det to kommuner som dør, og en ny som blir født» (Færders rådmann). Det er enkelte ting som har fungert bedre og slått gjennom som det dominerende. Andre beslutninger har blitt tatt på bakgrunn av kostnader og opplæring, og ikke fordi den store kommunen skal dominere:

Som for eksempel kvalitetssystem da, som vi hadde forskjellig. Da ble det enklere å lære opp 300 ansatte fra Tjøme til et nytt kvalitetssystem, enn to tusen ansatte på Nøtterøy. Alle skal ha ny opplæring, alt skal lyses ut på nytt, alle mailer, alt skal gjøres med dem. Så da valgte vi det som Nøtterøy hadde (Færders rådmann).

Det uttrykkes ønsker om at det bygges en ny organisasjon, men slik Selznick påpeker vil institusjonaliseringen av Færder ta tid. Når det den institusjonelle kjernen skal velges må det fattes ulike beslutninger (Selznick, 1997). Informantene uttrykker et ønske om at Nøtterøy ikke skal innlemme Tjøme som en del av egen struktur. Likevel er det flere beslutninger som tyder på at beslutninger heller fattes i stivhengige beslutninger fra slik Nøtterøy pleier å handle

Det legges vekt på at Færder har skapt organisasjonen på egenhånd: «Vi har gjort alt selv», sier Færders rådmann. De to kommunene har hatt mye vertskommunesamarbeid før de ble slått sammen. Oppvekst og kunnskap er for eksempel en kommune det har vært uproblematisk å slå sammen, ifølge kommunaldirektøren. De har samarbeidet mye på skoleområdet, og den senere tiden innenfor barnehage. Når det kommer til barnevern har begge vært del av et nasjonalt prøveprosjekt, med statlig barnevern i kommunene. Helse og omsorgssektoren har måtte samkjøre tjenestene i mye større grad, da denne sektoren har hatt mindre samarbeid i form av avtaler. Her påpeker kommunaldirektøren at de har vært opptatt av å ta med det som har fungert bra i begge kommunene, og at samlet drift er under de samme enhetene.

Med mye samarbeid mellom de to kommunene kan dette tyde på en lik eller lignende organisasjonskultur i kommunene. På den annen side viser det seg at Nøtterøys struktur dominerer på flere områder. Slik rådmannen påpekte har dette også vært av praktiske og kostnadmessige grunner. Aktørene kan i lys av perspektiv antas å handle i tråd med den institusjonen de kommer fra. Når ledelsen består av flest arbeidere fra Nøtterøy kommune, kan dette være en naturlig følge av dette, selv om de ikke ønsker å overkjøre den andre kommunen.

6.3.7 Organisasjonssted

Når det kommer til samlokalisering av administrasjonen, vil dette vurderes frem mot 2020. Å samle administrasjonen i samme bygning kan være med å styrke tilhørigheten til organisasjonen. Dette vil hjelpe å institusjonalisere Færder kommune ytterligere. Foreløpig benytter kommunen seg av allerede eksisterende lokaler. Hovedsetet for kommunen ligger på Nøtterøy, mens økonomikontoret ligger i Tjømes kommunehus. Her er det et ønske om å samlokalisere etter hvert. Rådmannen påpeker at det ikke er særlig effektivt når de må reise mellom ulike lokasjoner.

6.4 En utfyllende forklaring

Det to forklarende teoriene gir et nyansert bilde av hvorfor Færders kommune har blitt utformet slik den har blitt. Det vises flere eksempler på at bureau-shaping strategier (Dunleavy, 1991) har funnet sted, samtidig viser for eksempel rådmannens ønske om en sammenslåing med Tønsberg det motsatte. De institusjonelle forklaringene viser i hovedsak handlingsmønstre dominert av stivhengighet (Pierson 2004, referert i Pollitt, 2016) og det som er kulturelt passende (March og Olsen, 2011), hvor det veksles på hvilke som i større grad kan stemme. At

ledergruppen for det meste består av ansatte som tidligere har arbeidet i Tjøme kan, med fokus på individer tolkes som en strategi for bureau-shaping. På den annen side viser dette elementer av stivhengighet, da rådmannen ansetter mennesker hen vet gjør en god jobb og som hen kjenner godt fra før. Ved å i tillegg ansette en kommunaldirektør fra Tjøme viser dette til en beslutning som inkluderer den lille kommunen i ledelsen. Når det kommer til strukturen i kommunen, har denne vært preget av mye samarbeid tidligere, dette fører til at institusjonene kan videreføre hvordan disse tingene tidligere har blitt løst. På de fleste områdene som har vært ulike har Nøtterøys handlemåte vunnet frem, dette begrunnes også i økonomiske og praktiske årsaker som opplæring og ressursbruk. I henhold til bureau-shaping viser utformingen av strukturen til trekk for å gjøre den til en mer ideell organisasjon. Oppgaver flyttes nedover i hierarkiet og rådmannen har et tett samarbeidsmiljø med de andre lederne. Hen viser tillit til dem i utformingen av strukturen, samtidig som de inkluderer hverandre i beslutninger som fattes. Ved å opprette tilsynsorgan kan organisasjonen unngå fremtidig kritikk om byggesaker. Organisasjonen har også minnet sin avhengighet til andre i sammenslåingsprosessen, slik rådmannen legger det frem har de utformet alt helt selv. Når det kommer til lokalisering benyttes geografisk separasjon som et virkemiddel for å oppnå en ideell organisasjon, dette vises til ved at økonomikontoret ligger i en annen bygning enn resten av administrasjonen. På den annen side er det planer om å samlokalisere administrasjonen etter 2020, noe som vil ytterligere institusjonalisere Færder kommune.

7. Avslutning

I denne studien har jeg undersøkt hvordan to kommuner går frem for å iverksette en kommunesammenslåing. Som vist til i kapittel 4 har studien benyttet seg av et casesdesign hvor Færder kommunes kommende administrative struktur har vært studiens case. Slik jeg viste til innledningsvis er det få studier som undersøker iverksettingen av en kommunesammenslåing. Det finnes flere studier som har fokusert på hva som leder til en kommunesammenslåing, samt ettervirkninger av en sammenslåing. Dagens kommunereform, som ble lansert i 2014 (Prop.95 S, 2013-2014) startet en evaluering av antallet kommuner i Norge. Da flere av målene til reformen har fokusert på at kommunene skal bli større og mer robuste for å kunne takle fremtidens velferds- og miljøutfordringer, fant jeg det interessant å undersøke hvordan to kommuner går frem for å slå sammen den administrative organisasjonen.

Kommunene er i utgangspunktet politiske styringsorganer som må følge rammeverket som det nasjonale styringsnivået legger frem. Med den kommunale fristillingen i revidert kommunereform av 1993 har kommuneadministrasjonene fått større frihet til å velge egen organisering. Jeg valgte en case basert på most-likely, dette er case som har en åpenbar utvikling i en retning, mens det da antas at den vil gå i den andre retningen. Her ble det i kapittel 4 argumentert for likheter mellom de to kommunene og optimisme i intensjonsavtale. Dermed tenkte jeg at dette kunne føre til et ikke tiltenkt utfall. Sammenslåingen mellom dem ble i utgangspunktet oppfattet som en enkel prosess, noe som igjen kan tilsa at det ikke blir en like enkelt prosess. Problemstillingen for studien har derfor vært:

«Hvordan har prosessen i utformingen av den administrative strukturen til Færder kommune foregått? Hvorfor har prosessen blitt slik den har blitt, i henhold til utgangspunktet for kommunens planer?»

Tidsrommet for studien har vært fra det 18.mars 2016 ble fattet vedtak, ved kongelig resolusjon, om at de to kommunene skulle slå seg sammen, og frem til sammenslåingstidspunktet. Det er derfor ikke blitt fokusert på beslutninger som har blitt fattet i tiden etter 01.01.2018. Den todelte problemstillingen fokuserer i første omgang på å beskrive hvordan de to kommunene har arbeidet om å slå seg sammen, ved å betrakte ulike beslutninger som har blitt fattet i lys av et organisasjonsperspektiv. Perspektivet som skildres i kapittel 3, viser til det analytiske rammeverket for oppgaven. Dette har vært behjelpelig i å dele kommunen inn de ulike

organisasjonselementer: organisasjonsdemografi, -struktur og -sted. Den andre delen av problemstillingen ønsker å belyse hvorfor prosessen mot sammenslåingen har blitt slik den har blitt. Under forklarende teori i kapittel 3 belyser jeg teori om bureau-shaping samt institusjonelt perspektiv. Disse ble tenkt til å brukes i en utfyllende strategi for å kunne svare på den andre delen av problemstillingen. Den utfyllende strategien gir et helhetlig bilde av prosessen, da teoriene forklarer ulike ting. Bureau-shaping fokuserer på individets beslutninger, da dette er en tradisjon innenfor public choice theory. Mens det institusjonelle perspektivet fokuserer på institusjonaliserte normer, regler og verdier som aktørene følger ved at de er sosialisert inn i organisasjonene. Analysekapitlet ble strukturert etter det analytiske rammeverket og problemstillingen. Det tas først sikte på å svare på den første delen, med en beskrivelse av prosessen. Deretter belyses den andre delen av problemstillingen, om hvorfor prosessen har blitt slik den har blitt.

7.1 Svar på problemstillingen

I den beskrivende delen av studien har det blitt fokusert på organisasjonsdemografien, -strukturen og -sted i organisasjonen. Langs disse dimensjonene, av organisasjonsperspektivet, har jeg vist sammensetningen i ledergruppen. Her viste det seg at denne består av flest ansatte fra Nøtterøy. Mange av lederne fra Tjøme ønsket en sluttpakke i stedet for å gå over i en stilling i den nye kommunen. Det er uvisst hvorfor disse ikke ønsket å bli med videre, men den ene informanten har også påpekt at de fleste lederne fra Tjøme nærmet seg pensjonsalder. I ansettelsene har rettskrav på stilling blitt benyttet i vurdering om hvem som skal ansettes. Av tjenestemannsloven viser dette til retten man har til å gå over i en videre stilling ved omorganiseringer. Det viste seg at det kun var en ansatt i de to ledergruppene som ikke hadde rettskrav. Likevel tyder det ikke på at rettskrav har hatt en spesielt viktig betydning, og det ser ut til at det er ulike oppfatninger om hva dette begrepet innebærer. Slik det ble påpekt må de ansatte også inneha riktig kompetanse for å gå over i en stilling. Et prinsipp for sammenslåingen var at ingen skulle miste jobben som konsekvens av dette.

Når det gjelder organisasjonsstrukturen var begge kommunene organisert etter sektorer, noe den nye kommunen også fortsetter med. I den nye kommunen har det i tillegg blitt opprettet en ny sektor, som tar seg av mange av de oppgavene som tidligere lå direkte under rådmannen i Nøtterøy kommune. Når det gjelder hierarkisk versus kollegial koordinering preges kommunen av en hierarkisk struktur, slik som de fleste offentlige organisasjoner. Det kommer også frem

at ledergruppen samarbeider godt og hjelper hverandre, noe som kan tyde på en kollegial samhandling. De ulike kommunaldirektørene har fått hovedansvaret for utforming av egen sektor, men her har også de andre i ledergruppen vært med å drøfte hvordan ting skal løses.

Når det gjelder lokalisering vil alle institusjoner forbli der de ligger. Administrasjonen er spredt rundt i allerede eksisterende bygninger i de to gamle kommunene. Her er det et ønske om å etter hvert samlokalisere administrasjonen. Dette vil det gjøres nye vurderinger på etter 2020, da vil det eventuelt bygges nye bygninger eller det vil gjennomføres en oppussing av allerede eksisterende lokaler.

For å svare på den andre delen av problemstillingen, som omhandler hvorfor kommuneadministrasjonen ser ut slik den gjør, har det blitt tatt i bruk teori om bureau-shaping og et institusjonelt perspektiv. Ved å foreta en utfyllende strategi har ulike aspekter ved utformingen av organisasjonen blitt avdekket i lys av teoriene. I lys av bureau-shaping kan utformingen forklares ved at aktørene fra Nøtterøy har hatt et ønske om å forme organisasjonen for å oppnå prestisje og innflytelse utenfor organisasjonen. Ved å jobbe i en offentlig organisasjon er det minimalt med frynsegoder gjennom arbeidet, derfor ønsker disse aktørene å få goder i form av prestisje og status for egen organisasjon og innsats. En reorganisering er en god mulighet for å strukturere en organisasjon slik man selv ønsker det.

De to teoriene viser en nyansert beskrivelse av hvorfor prosessen ble slik den ble. I henhold til det institusjonelle perspektiv er den nye kommunen preget av en videreføring av slik det har vært, dette er fordi de to kommunene har hatt mye samarbeid før sammenslåingen. Her tyder det på felles institusjonaliserte normer, og at man følger de samme måtene å organiseres på. På de områdene det har vært forskjeller i organiseringen ser det ut til at Nøtterøys fremgangsmåter for det mest prioriteres, dette vises til av praktiske og økonomiske grunner. Analysen viser til flere områder hvor det ser ut til at ledelsen har gjennomført strategier for bureau-shaping. Bureau-shaping vises ved fullmaktene til ansettelse, som leder til ansettelse av tidligere kolleger fra Nøtterøy. Rådmannen flytter rutineoppgaver lengre ned i hierarkiet, hvor det opprettes en ny sektor for kommunaldirektøren fra Tjøme. Her lager hen plass til prestisjefylte oppgaver på det øverste nivået. Opprettelse av tilsynsorgan ved byggesakene kan tolkes som et valg for å unngå kritikk fra andre organisasjoner. Statlig barnevern fremmes som en suksess i kommunen og er noe de ønsker å ha ansvar for videre. De institusjonelle forklaringene viser for det meste til stivhengige beslutninger eller i tråd med det kulturelt passende. At det ansettes

flest ledere fra Nøtterøy kan tolkes som en stivhengig beslutning. Rådmannen kjenner disse godt, og vet at de kan jobben sin. Kommunen handler etter passende logikk i de tilfeller de velger Tjømes tidligere løsning, fremfor Nøtterøys tidligere løsning. Dette er med på å balansere historien om at Nøtterøy dominerer i den nye kommunen, derfor blir dette kulturelt passende i henhold til intensjonene om likebehandling mellom kommunene.

7.1.2 Oppsummering av svar

I kartleggingen av prosessen mot Færder kommune har det blitt tydelig at Nøtterøy er den dominerende kommunen. Dette viser seg i både organisasjonsdemografien og organisasjonsstrukturen. Når det kommer til organisasjonsstedet har det blitt mye mer balansert mellom de to kommunene og asymmetrien er ikke like stor som i de to andre kategoriene.

Slik det kommer frem intensjonsavtalen og informantene kan det tyde på at det ikke nødvendigvis har vært et ønske at den ene kommunen sin organisasjon skal være dominerende i den nye. Ved å undersøke kommunen nærmere viser det seg at det var slik. Her er det også viktig å ta høyde for at det har vært stor forskjell i størrelsen på kommunene, og at det kan være flere forhold ved tidligere Tjøme kommune som ikke har blitt avdekket her.

I lys av de forklarende teoriene er det flere institusjonelle elementer som er med til å forklare hvorfor prosessen har blitt slik. Det er også mange elementer som kan tolkes mot at strategier for bureau-shaping har blitt benyttet.

7.2 Generaliseringspotensiale og forslag til videre forskning

Slik det ble vist til i kapittel 4 er det lite grunnlag for å kunne generalisere funn fra studier innenfor kvalitativ forskning, men også spesielt når det blir benyttet case (Ringdal, 2013, Yin, 2014). Generalisering har heller ikke vært et fokus med denne studien. Denne studien kan derimot bidra til en teoretisk generalisering ved å avkrefte/bekreftte teori (Yin, 2014). Bureau-shaping er ifølge Dunleavy veldig vanlig i offentlig forvaltning, og spesielt i små enheter (1991). Siden datamaterialet viser til flere elementer som tilsier bureau-shaping vil dette være med til å styrke teoriens forklaringskraft. Det institusjonelle perspektivet forklarer aktørenes handlingsmønstre i henhold til verdier, normer og regler fra institusjonene de tilhører (Selznick, 1997). Perspektivet består av mange ulike forklaringer til hvorfor aktørene handler slik de gjør,

og dette er gamle teoritradisjoner. Studien har i større grad vist til en forklaring mot at stivhengige beslutninger fattes.

I forslag til videre forskning kunne det vært interessant å teste teorien om bureau-shaping på andre forvaltningsorganer i Norge. For å kunne gjennomføre en slik studie må motivasjonene for strategiene være til stede. Derfor vil det være gunstig å anvende denne teorien i henhold til strukturelle endringer i offentlige organisasjoner. Dermed kan offentlig forvaltning som går gjennom reform være en mulighet her.

Når det kommer til feltet med kommunesammenslåinger er det utrolig mye forskjellig man kan undersøke, med mange forskjellige innfallsvinkler. I henhold til casen for denne studien hadde det vært interessant med en studie som viser til ettervirkningene av kommunesammenslåingen mellom Tjøme og Nøtterøy. Jeg har selv benyttet meg av forskningen til Moe for å vise til konteksten til sammenslåingen mellom kommunene, som jeg har vist til i kapittel 2. Ved å undersøke Færder kommune ved et senere tidspunkt kan virkningene av kommunereformen studeres.

Litteraturliste

- Almlid, Geir (2015) *Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra den danske kommunereformen 2004-07*. Distrikssenteret
- Andersen, Svein S. 2013. *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald, og Rose, Lawrence E. 2010. *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, Harald, og Rose, Lawrence E. 2016. "Territorielle styringsstrukturer og reformer i europeisk perspektiv." i *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene. Bergen: Fagbokforlaget.
- Berg, Alf Åge (2017) *Kommunesammenslåing - særlig om lederstillinger og rettskrav*. Molde: Kommunenes Sentralforbund
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, Kurt, og Serritzlew, Søren. 2016. "Hurtig, ufrivillig og omfattende: den danske kommunereform." i *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene, 203-226. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bukve, Oddbjørn. 2016. *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskapelege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Læg Reid, Per, og Aars, Jacob. 2014. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G., og Røvik, Kjell Arbe. 2013. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A., og Tufte, Edward R. 1973. *Size and Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Due, Anne Marie. 2007. "Praktiseringen av «rettskrav på stilling» i statlig sektor." *Arbeidsrett* 4 (4):227-236.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Egeberg, Morten. 2012. "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective." i *The SAGE Handbook of Public Administration*, redigert av Peters, Guy B. og Pierre, Jon, 157-168. London: SAGE Publications Ltd.
- Fiva, Jon Hernes, Sørensen, Rune J., og Hagen, Terje P. 2014. *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Forhandlingsutvalget. 2016. Etablering av en ny kommune: Forhandlingsutvalgets utredning. distriktssenteret.no.
- Færder.kommune. 2018a. "Administrativ organisering." [Internett]. faerder.kommune.no, lest 10.01. https://www.faerder.kommune.no/_f/p1/ib51fd4c2-3da3-405a-8af7-55e9f8d9d884/administrativ-organisering.pdf.
- Færder.kommune. 2018b. "Helse og omsorg: organisering av sektor for helse og omsorg i Færder kommune." [Internett]. faerder.kommune.no, lest 02.02. https://www.faerder.kommune.no/_f/p1/if433dc5f-54ba-4a91-97b9-28e3d7ed3540/helse-og-omsorg_15052018.pdf.
- Færder.kommune. 2018c. "Oppvekst og kunnskap: organisering av sektor for oppvekst og kunnskap i Færder kommune." [Internett], lest 02.02. https://www.faerder.kommune.no/_f/p1/iea20fdb2-9dd9-4482-92f0-bfe0138cee03/oppvekst-og-kunnskap.pdf.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulick, Luther 1937. "Notes on the theory of organization. With special reference to government." i *Papers on the Science of Administration*, redigert av Gulick, Luther og Urwick, L. , 1-49. New York: Institute of Public Administration, Columbia University: Routledge.
- Hagen, Terje P., og Sørensen, Rune J. 2008. *Kommunal organisering: Effektivitet, styring og demokrati*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Fredrik, Iversen, Magnus Skatvedt, og Stensholt, Anette Dotseth. 2017. "19 hytteeiere på Tjøme risikerer riving." [Internett]. NRK, sist oppdatert 06.10.2017, lest 30.03. <https://www.nrk.no/vestfold/19-hytteiere-pa-tjome-risikerer-riving-1.13721443>.
- Hansen, Tore. 2016. "Kommuneinndelingen - Fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter." i *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene, 47-69. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hestvik, Britt Sofie. 2015. "Bernt svarer: Felles forhandlingsutvalg skal ha åpne møter." [Internett]. <https://kommunal-rapport.no/bernt-svarer/2015/11/bernt-svarer-fellesnemnder-skal-ha-apne-moter>.
- Ims, Daniel Gusfre. 2016. "Han, ho eller hen." [Internett]. Språkrådet, lest 19.05. <http://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/Publikasjoner/Spraaknytt/spraknytt-20162/spraknytt-12016/han-ho-eller-hen/>.
- Inndelingslova (2002) *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrense*

- Jacobsen, Dag Ingvar, og Thorsvik, Jan. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utgave. Bergen: Fagborforlaget.
- Jansen, Alf-Inge, og Jensen, Bjarne. 2016. *Folkestyre eller elitestyre?: kommunereform i perspektiv*. Oslo: Res Publica.
- Jonstang, Roar. 2016. Møteinnkalling for Fellesnemnda Færder kommune. docplayer.me.
- Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein, og Vabo, Signy Irene. 2016. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommuneloven (1993) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Kvale, Steinar, og Brinkmann, Svend. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lægred, Per, og Olsen, Johan P. 1978. *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G., og Olsen, Johan P. 2011. "The Logic of Appropriateness." i *The Oxford Handbook of Political Science*, redigert av Goodin, Robert E. Oxford: Oxford University Press.
- Midtbø, Tor. 2010. *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moe, Vegard. 2016. "«TNT-prosessen» mellom Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme." i *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene, 119-132. Bergen: Fagbokforlaget.
- Monkerud, Lars Chr., Indset, Marthe, Stokstad, Sigrid, og Klausen, Jan Erling. 2016. Kommunal organisering 2016. In *Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabate*. Oslo.
- Moses, Jonathon W., og Knutsen, Torbjørn L. 2012. *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. 2. utgave. New York: Palgrave Macmillan.
- Munger, Michael C. . 2015. "Public Choice Economics." i *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, redigert av Wright, James D., 534-539. Duke University, Durham NC, USA: Elsevier Ltd.
- Olsen, Johan P. 2010. *Governing through institution building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organizations*. United Kingdom, Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, Christopher. 2016. *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Cheltenham, UK
- Northampton, MA, USA: Elgar Advanced Introductions.

- Prop.95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Oslo: Regjeringen
- Prop. 96 S (2016-2017) *Endringer i kommunestrukturen*. Oslo: Regjeringen
- Regjeringen. 2017. "Historisk utvikling: Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene (1837-2013)." [Internett]. Regjeringen, sist oppdatert 26.05.2017, lest 12.11. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
- Regjeringen. 2018. "Nye kommuner og navn." [Internett]. Regjeringen, sist oppdatert 30.04.18, lest 25.05. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/nye-kommuner/id2470015/>.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. 1997. *Organisasjonsendringer: Teoriar og Strategiar for Studier av Endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schattschneider, Elmer. E. 1975. *The Semisovereign People*. 2. utgave. New York: Holt, Rinehart & Winstodn.
- Scott, W. Richard. 1981. *Organizations: Rational, natural and open systems*. 2. utgave. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Selznick, Philip. 1997. *Lederskap*. Oversatt av Smith, Jon-Alfred og Smith, Jon-Hjalmar. Oslo: Tano Aschehoug. Originalutgave utgitt i 1957.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4. utgave. New York: The Free Press.
- Strand, Torodd. 2007. "Kjønn og ledelse." i *Ledelse, organisasjon og kultur*, 351-381. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sunde, Henning, og Brandtzæg, Bent A. 2006. Å bygge en nye kommune: erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. Sandvika: Askplan Viak, i samarbeid med Telemaksforskning-Bø.
- Tjora, Aksel. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjøme.kommune. 2011. "Omorganisering i Tjøme kommune." [Internett]. www.tjome.kommune.no, sist oppdatert 02.08.11, lest 22.11.
- Tjøme.kommune. 2012a. "Organisasjonskart." [Internett]. [www.tjome.kommune.no](http://www.tjome.kommune.no/om-tjome/administrasjon/), lest 22.11. <https://www.tjome.kommune.no/om-tjome/administrasjon/>.
- Tjøme.kommune. 2012b. "Rådmann." [Internett]. www.tjome.kommune.no, sist oppdatert 16.10.12, lest 22.11. <https://www.tjome.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=11122&AId=2140>.

Vabo, Signy Irene, Hagen, Terje P., Borge, Lars Erik, Brandtzæg, Bent A., Holmli, Halvor, Ohm, Helene M., og Hagerupsen, Margrethe (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: design and methods*. 5. utgave. Los Angeles: SAGE Publications.

Vedlegg

Vedlegg1: informasjonsskriv

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

“Fra to kommuner til en”

Bakgrunn og formål

Prosjektet er en masteroppgave ved Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Prosjektet undersøker kommunesammenslåingen mellom de to kommunene Tjøme og Nøtterøy, med fokus på organisatoriske endringer og utfordringer i den administrative strukturen.

Gjennom dokumentanalyse av sentrale dokumenter undersøker jeg hvordan den nye organisasjonen vil se ut. For å få en bedre forståelse av hvordan sammenslåingen har foregått i praksis vil jeg også intervju et utvalg personer som har vært en del av prosessen.

Masteroppgaven er en del av forskningsprosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government*. Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom flere institusjoner i Norge, Danmark og Finland, men masteroppgaven er en selvstendig studie. Hovedveileder for oppgaven er professor Jacob Aars.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Spørsmålene vil hovedsakelig omhandle sammenslåingsprosessen, og rettes mot dine oppfatninger og erfaringer ved spesifikke hendelser/beslutninger som har blitt tatt. Jeg regner med at intervjuet vil vare mellom 30 minutter og 1 time. Jeg ønsker også å gjøre taleopptak under intervjuet, om jeg får samtykke av deg til dette.

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

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Jeg er den eneste som vil ha tilgang til personopplysninger. Personopplysninger og opptak vil oppbevares i et innelåst skap på mitt kontor, og navnelister vil lagres adskilt fra svarene gitt i intervjuene. På grunn av at kommunene

og stillingsbeskrivelse er identifiserbart kan du som person gjenkjennes, selv om jeg ikke nevner deg med navn.

Masteroppgaven vil etter planen ferdigstilles og publiseres 1.juni 2018. Datamaterialet vil anonymiseres og vil ikke være tilgjengelig for verken meg eller andre etter prosjektets slutt.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Katharina Sophie Doublet på 98864829 eller katharina.doublet@student.uib.no

Oppgavens veileder kan kontaktes på Jacob.Aars@uib.no.

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

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide

Persondata

Navn:

Utdanning:

Ansvar i sammenslåingsprosessen:

Stillingsbeskrivelse, før og nå:

Refleksjonsspørsmål

Kategori 1

Organisasjonsdemografi

Den første oppgaven til Fellesnemnda var å ansette en rådmann for den nye kommunen. Den nye rådmannen ble deg.

1. Kan du fortelle om hvordan denne ansettelsesprosessen foregikk?

Oppfølgingsspørsmål:

Tok du initiativ til ansettelse eller ble du etterspurt?

Var det tenkelig for deg å gå over i en annen stilling?

Var det en dialog mellom deg og Christine Norum (rådmann i Tjøme kommune)?

Var det andre aktuelle kandidater?

2. Kan du beskrive hvilke arbeidsoppgaver du har hatt i prosessen fra fattet vedtak til sammenslåingstidspunktet?

3. Da du ble valgt til rådmann fikk du også fullmakt til å ansette sentralstyret i kommunen. Kan du fortelle om ansettelsesprosessen av sentralstyret i den nye kommunen?

Oppfølgingsspørsmål

Når skjedde dette?

Hva var viktig for deg når du skulle velge din stab?

Opplevde du at det var vanskelig å velge?

Hva ble beslutningene dine begrunnet i?

4. Hvordan har det fungert med ansettelser i de gamle kommunene versus den nye?

Oppfølgingsspørsmål:

Er det noen som har måttet bytte stilling/stillingsbeskrivelse?

Måtte de ansatte søke om hvilke jobber de ville ha i den nye kommunen?

Hvordan har dialogen vært med de ansatte?

5. Jeg har lest at dere ville ha en kartlegging av kompetansen blant ansatte/ressursene i kommunen. Er dette noe du har vært med på og hvordan fungerte denne prosessen?

Oppfølgingsspørsmål:

Har det vært forskjeller i utdannelsen til forskjellige ansatte i etatene?

Har det vært viktig at alle skulle få ha en jobb videre i den nye kommunen?

Har man hatt ansettelse av nye folk, som ikke allerede hadde en jobb i de gamle kommunene?

6. Har det vært endringer i organisasjonsdemografien (med dette mener jeg antall ansatte og herunder utdanningsnivå/bakgrunn) i den nye versus de gamle kommunene?

Kan du beskrive disse endringene?

Kategori 2

Organisasjonsstruktur

1. Hvordan har du opplevd samkjøringen av de enkelte etatene/sektorene i kommunen?
- Har dette bydd på uforutsette utfordringer?
2. Hvordan har organiseringen av de forskjellige etatene/sektorene sett ut i de to kommunen før sammenslåing versus planen for hvordan de skulle organiseres? Her tenker jeg spesifikt på organisasjonskart. Hva som ligger under hvilket ansvarsområde osv.
3. Har det vært sektorer/områder som har vært forskjellig organisert i de to kommunene?
Og hvordan har dere løst det når disse skulle gå sammen?
Har man valgt en modell eller funnet en ny måte å organisere det på?
4. Hvis det har vært ulikheter i ansvarsområder som har blitt flyttet (for eksempel fra en sektor til en annen). Hvilke har dette vært snakk om da?
5. Jeg har sett at både Nav og flyktingetjenesten ble samkjørt før sammenslåingstidspunktet. Hvordan fungerte dette? Og var dette nødvendig for å få i gang sammenslåingen?
6. Hvordan gikk dere frem for å danne organisasjonskartet? Da tenker jeg på hva som hører under hvilke etater? Hvor mange skal man ha i Sentralledelsen osv.

Kategori 3

Organisasjonsstedet

1. Nærhet til tjenester er noe det har vært mye snakk om i henhold til kommunereformen. Hvordan har dette blitt vektlagt når man skulle bestemme lokalisering av de ulike tjenestene i kommunen?
 2. Når kommunen blir større vil man antagelig måtte reise lengre for enkelte tjenester. Er det noen tjenester dere har valgt å plassere flere steder i kommunen for å unngå lang reisetid?
Hvilke er dette i så fall?
- Oppfølgingsspørsmål:
Blir dette da satt sammen som om de gamle kommunene fortsatt eksisterte? Bare at man nå går under samme kommune i stedet for to kommuner?
3. Jeg har sett fra møterapportene at de gamle skolegrensene skal vedvare. Har det vært oppe til diskusjon å slå sammen skoler og utvide skolegrensene?
 4. Mener du at de kommunale tjenestene er/eller vil bli fordelt jevnt over hele kommunen?
Hvordan har man gått frem for å bestemme dette?

Oppfølgingsspørsmål:

- Benytter man seg helst av eksisterende lokaler? Eller er det planlagt å bygge nye bygninger for de enkelte tjenestene?
Har det vært viktig at noe blir plassert i begge områdene?

Kategori 4

Mål fra den nasjonale reformen

Det er snakk om at kommunene vil få flere oppgaver når de blir større, men det er enda ikke klart hvilke oppgaver dette vil være.

1. I arbeidet mot den nye kommunen: Hvordan har du/dere tatt høyde for eventuelle nye oppgaver fra statlig nivå?
2. Har du noen formening om hvilke oppgaver det kan være snakk om at kommunen skal måtte påta seg?
3. Hvordan tenker du at kommunen sin kapasitet vil være til å både få nye pålagte oppgaver samtidig som den skal ta vare på innbyggerne i kommunen?
4. Hvilken rolle ser du for deg at interkommunalt samarbeid vil spille for Færder kommune? (K12)
Er dette noe man vil fortsette med/blir det avskaffet (fordi man kan forsørge seg selv)?
Hvilke områder er det snakk om å ha samarbeid med andre kommuner på?
5. I hvilken grad ser du for deg at den nye kommunen vil være effektiv i tjenesteproduksjon i forhold til tidligere da det var to kommuner?
6. Slik du ser det: Hvor stor er valgfrihet i tjenester som innbyggerne ønsker å motta?
Mer spesifikt: kan man velge mellom forskjellige tjenesteytere?
7. Vil fagmiljøene i Færder kommune være styrket i forhold til fagmiljøene på Nøtterøy og Tjøme? Hvordan tenker du i så fall at de vil være styrket?

I sluttrapporten har utvalget sett på hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver. Utvalget har vurdert eksempler på oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner

Se nedenfor!

Kategori 5

Fra intensjonsavtalen

1. Vil den nye kommunen være styrket i regionen?
2. Ser du for deg at kommunen vil slå seg sammen med Tønsberg på et senere tidspunkt?
3. Har kommunene blitt likeverdig behandlet i sammenslåingsprosessen?

Oppfølgingsspørsmål:

Har man hørt på begge kommunenes ønsker i beslutningene?

Har den ene kommunen måttet føye seg mer enn den andre i enkelte saker?

4. Har dere lagt noen nye planer for kommunen som skal realiseres nå som dere har gått sammen?

Oppfølgingsspørsmål:

Er det spesifikke områder som dere begge har villet forbedre og som nå er mulig med ekstra støtte med statlige midler?

5. Hva ser du på som den største motivasjonen til kommunene om å gå sammen? Tenker du at den nye kommunen vil være styrket i regionen? Har dette vært en motivasjon for kommunene?

Kategori 6

Kommunikasjon i sammenslåingsprosessen

1. Hvordan har møtene med fellesnemnda fungert?
2. Hvordan har høringer og beslutninger fungert?
3. Er det ting som har blitt bestemt utenom møtene? I så fall hva?
4. I hvilken grad har begge kommunene blitt representert på møtene, med tanke på prioriteringer og ønsker?
5. Hvordan har dynamikken i gruppen fungert?
6. *Har den tidligere rådmannen i Tjøme kommune også deltatt på møter?*
8. I hvilken grad har VABO-rapportene spilt en rolle i forberedelsene til en ny kommune?

Avslutningsvis

Har du noen anbefalinger til andre informanter utover fellesnemnda jeg burde snakke med?

Jeg vil også takke for at du stilte opp på intervju, dette hjelper meg mye på vei.

Jeg vil til slutt be deg om å signere dokumentet jeg sendte deg og levere det tilbake til meg. Om det er ønskelig å lese gjennom transkripsjonen fra intervjuet kan jeg sende dette til deg. Oppgaven min vil bli tilgjengelig i juni, da jeg leverer 1.juni.