



OsloMet - storbyuniversitetet

**Indira Rizvanovic**

**Egzon Sadriu**

---

# **Mellomledere – innflytelse og forpliktelse i en kommunesammenslåingsprosess.**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo mai 2020.**

## **Forord**

Denne masteroppgaven er skrevet som den avsluttende delen på masterstudiet i Styring og ledelse ved OsloMet. Arbeidet med denne oppgaven har vært krevende, og ikke minst interessant. Oppgaveskrivingen har foregått i en merkelig tid hvor verden har vært preget av en vanskelig situasjon med Covid-19. Dette har bydd på utfordringer med tanke på empiri og innhenting av datamaterialet, men midt opp i dette har det vært fint å kunne ty til oppgaveskriving, da det har gitt en følelse av at ting er som «normalt».

Vi har opplevd det nyttig å være to personer om oppgaven. Det å kunne snakke, drøfte og diskutere oppgaven sammen har vært utrolig lærerikt, og forhåpentligvis gitt en mer reflektert oppgave. Når det gjelder arbeidsfordelingen mellom oss to, så har vi har vært sammen om det meste; utarbeidelse av tema og problemstilling, teori, intervjuguide, metode, drøfting, analyse og konklusjon. Den eneste delingen av arbeidsoppgaver har vært at den ene av oss hadde hovedansvaret for gjennomføring og transkribering av intervjuene. Dette av hensiktsmessige årsaker som blir redegjort i metodekapittelet.

Det har vært spennende å forske på mellomledere ettersom det foreligger relativt lite litteratur om denne yrkesgruppen. Vi håper at denne oppgaven kan bistå til å øke fokuset på mellomledere, samt viktigheten av deres rolle.

Vi ønsker å takke alle som har hjulpet oss underveis med oppgaven. Takk til Eivind Falkum for at du tok deg tid til å forklare oss modellen, samt kom med innspill til hvordan denne kunne benyttes til vår problemstilling. En spesielt stor takk til vår utrolige dyktige veileder, Bitten Nordrik for god veiledning, oppfølging og alle kloke innspill du har kommet med.

En stor takk til våre informanter som tok seg tid til å dele deres ærlige erfaringer om kommunesammenslåingsprosessen, i en ellers travel arbeidshverdag. Uten deres ærlige tilbakemeldinger hadde ikke denne oppgaven vært mulig. Til slutt, tusen takk til familie, barn og kjærester som har vært tålmodige og støttende gjennom hele prosessen.

## **Sammendrag**

Denne studien ser på betydningen av mellomledere i endringsprosesser, nærmere bestemt, i kommunesammenslåingsprosesser. Mellomledere er en viktig gruppe når det kommer til å implementere endringer, men det foreligger relativt lite litteratur som omhandler mellomlederes innflytelse og forpliktelse i slike prosesser. Kommunesammenslåingen er en reform som inngår som en del av sentraliseringen av den offentlige sektoren som har foregått over tid, og kan blant annet sees i sammenheng med New Public Management (NPM). I studien sees det på reformer og implementering av nye organisasjonsformer i en norsk kontekst. I tråd med utviklingen av NPM er det en forventning om at mellomlederne i høyere grad tar en strategisk orientert rolle under slike endringsprosesser.

Dette er et høyaktuelt tema da det kan forventes at lignende prosesser også vil finne sted i fremtiden. Problemstillingen er analysert gjennom makt- og opposisjonsmodellen til Falkum (2008). Denne beslutningsmodellen er spesielt tilpasset norske forhold hvor bedriftsdemokratiet står sterkt, og dette fanges opp av modellen gjennom opposisjonsaspektet. Det er benyttet kvalitativt forskningsdesign gjennom intervjuer av nøkkelinformanter.

Studien er forankret i mellomlederes innflytelse og involvering i kommunesammenslåingen av Røyken, Asker og Hurum kommune, som fra januar 2020 er samlet under Asker kommune. Studien har som mål å svare på i hvilken grad innflytelse kan ha betydning for mellomlederens forpliktelse til iverksetting av kommunesammenslåingen.

Studien viser at mellomlederne forventet stor grad av innflytelse under denne prosessen, og at innflytelse er av betydning for mellomlederes forpliktelse til iverksettingen av reformen, særlig på eget enhetsnivå. Et annet moment er mellomledernes grad av forpliktelse har sterk sammenheng med deres rolleforståelse av deres stilling som mellomleder. Studien viser at mellomlederne i liten grad utøvde opposisjon mot de beslutninger som ble foretatt, og at dette kan ha sammenheng med høy grad av involvering samt at deres forpliktelse til prosessen var betydelig.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo mai 2020**

## **Abstract**

This study looks at the importance of middle managers in change processes, more specifically, in municipal merging processes. Middle managers are an important group when it comes to implementing changes, but there is relatively little literature on the influence and commitment of middle managers in such processes. The merging of municipalities is a reform that is a part of the centralization of the public sector that has taken place over time, and can be seen in the context of New Public Management (NPM). The study looks at reforms and the implementation of new organizational forms in a Norwegian context. In line with the development of NPM, it is expected that the middle managers will play a more strategic role during such change processes.

This is a highly relevant topic as it can be expected that similar processes will also take place in the near future. The problem is analyzed through the power and opposition model of Falkum (2008). This decision model is especially adapted to Norwegian conditions where corporate democracy stands strong, and this is captured by the model through the opposition aspect. Qualitative research design has been used through interviews of key informants.

The study is based on the influence of middle management in the municipal merger of Røyken, Asker and Hurum municipality, which from January 2020 is merged under Asker municipality. The study aims to answer the extent to which influence can have an impact on the middle managers commitment to implementing the reform.

The study shows that middle managers expected a great deal of influence during this process, and that influence is important for middle managers' commitment to implementing the reform, especially at their own unit. Another factor is that the commitment of middle managers is in strong relationship with their role understanding of their position as a middle manager. The study shows that the middle managers did not oppose the decisions that were made, and that this may be related to a high degree of involvement and that commitment was significant.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2020**

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Abstract .....	III
1. Innledning.....	3
1.2 Disposisjon .....	4
2. Teori .....	4
2.1 Beslutningsprosesser og beslutningsteori.....	4
2.2 Forpliktelse.....	5
2.3 Motivasjon.....	6
2.4 Politisk styring.....	6
2.5 Reformert.....	7
2.6 Mellomledere .....	10
2.7 Makt- og opposisjonsmodellen .....	11
2.7.1 Åtte ulike aspekter.....	14
2.7.2 Forholdet mellom makt og opposisjon.....	18
2.7.3 Relasjonen til makthaverne og iverksettelsesmakt.....	19
3. Metode.....	20
3.1 Design.....	21
3.2 Sekundærdata .....	21
3.3 Intervju .....	22
3.3.1 Pilotintervju .....	22
3.3.2 Gjennomføring av intervjuene .....	23
3.3.3 Utvalg og rekruttering av informanter .....	23
3.3.4 Egen rolle (refleksjon).....	25
3.3.5 Etikk .....	26
3.3.6 Analyseprosessen .....	27
3.4 Reliabilitet og troverdighet.....	27
4. Resultater.....	29
4.1 Mellomledere .....	29
4.1.1 Kjennetegn .....	29
4.2 Kommunesammenslåingen .....	30
4.2.1 Innledende fase til kommunesammenslåingen.....	30
4.2.2 Informantenes personlige syn på kommunesammenslåingen .....	31
4.3 Kommunesammenslåingsprosessen .....	31
4.3.1 Informasjon og påvirkning underveis i prosessen.....	31

4.4 Iverksettingsfasen.....	32
4.4.1 Forventet og faktisk involvering .....	32
4.4.2 Forpliktelse til prosessen .....	33
4.4.3 Relasjon til ansatte under prosessen.....	34
4.5 Januar 2020 - Nye Asker kommune .....	34
5. Drøfting .....	36
5.1 Dominans .....	36
5.2 Agendamakt .....	38
5.3 Beslutningsmakt .....	39
5.4 Iverksettingsmakt .....	39
6. Avslutning .....	44
6.1 Konklusjon .....	44
6.2 Styrker og svakheter ved studien, samt forslag til fremtidig forskning .....	45
7. Litteraturliste .....	47
8. Vedlegg .....	50
8.1 Intervjuguide .....	50
8.2 Oppfølgingsspørsmål sendt til informantene 06. mai 2020 .....	54
8.3 Samtykkeerklæring.....	55
8.4 Tillatelse fra NSD.....	58

## **Figurliste**

Figur 1: Former for makt (Falkum 2008, 28).....	12
Figur 2: Den videreutviklede modellen/et prosessuelt perspektiv på makt og opposisjon (Falkum 2008, 72).....	19

## 1. Innledning

Det foreligger mye litteratur om endringer og omstillinger i arbeidslivet, men lite av denne litteraturen omhandler mellomlederens rolle og innflytelse under slike prosesser (Colman, Stensaker, og Tharaldsen 2011). Det er naturlig å tenke på toppledelsen når det er snakk om å gjøre endringer, men mellomledere er av stor betydning da de gjøres ansvarlig for implementering av endringene. I nyere tid forventes det også at mellomledere i økende grad blir mer strategisk orientert i en implementeringsprosess, noe som medfører at de må operere som en aktiv endringsagent for å få til vellykkede endringer. (Colman, Stensaker, og Tharaldsen 2011, 69–70).

Dette gjør det særlig interessant i disse tider hvor blant annet kommunesammenslåing er høyaktuelt. Kommunesammenslåingen er et relativt nytt fenomen, da det er over 50 år siden det sist ble gjennomført store endringer i kommunestrukturen i Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, 6).

I tillegg er kommunesammenslåingen en del av sentraliseringen av den offentlige sektoren som har foregått over tid, og kan blant annet sees i sammenheng med New Public Management (NPM). Reformen og implementering av nye organisasjonsformer sees i en norsk kontekst der bedriftsdemokratiet står sterkt.

Det foreligger begrenset med studier som omhandler mellomledernes rolle ved slike reformer. Ut ifra historikk kan det forventes at tilsvarende prosesser vil finne sted også i fremtiden, og at forskningen innen kommunesammenslåingen dermed kan bidra med kunnskap som er relevant for fremtidige sammenslåingsprosesser i det offentlige.

Bakgrunn for oppgaven er mellomledere og deres innflytelse og involvering i kommunesammenslåingsprosesser - med forankring i sammenslåingen av Røyken, Asker og Hurum kommune. Disse tre kommunene er fra januar 2020 en juridisk kommune under navnet Asker kommune. Vår forutforståelse (Tjora, 2017) har preget valg av problemstilling og teori. Vi redegjør for egen posisjon som blant annet var preget av en forventning om at grad av innflytelse ville kunne ha betydning for eventuell opposisjon mot og forpliktelse til i sammenslåingsprosessen. Med bakgrunn i dette har oppgaven følgende problemstilling:

*I hvilken grad kan innflytelse i sammenslåingsprosesser ha betydning for mellomlederens forpliktelse til iverksettingsprosessen?*

Problemstillingen vil bli besvart gjennom to forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad har mellomledere vært enig eller uenig i sammenslåingen, og hvordan påvirkes mellomlederens forpliktelse til prosessen der de i utgangspunktet har vært uenige?

2. I hvilken grad forventet mellomledere å bli involvert, og hvordan erfarte og vurderer de involveringen?

Problemstillingen vil bli analysert ved hjelp av makt- og opposisjonsmodellen til Eivind Falkum (2008). Dette er en beslutningsmodell som tar høyde for at beslutninger ofte blir møtt med opposisjon. Et av poengene med modellen er at opposisjon er institusjonalisert i den norske samarbeidsmodellen. I denne studien vil ikke modellen bli benyttet til å se på opposisjon som et ledd i samarbeidsmodellen, men vil bli brukt til å se på forholdet mellom makthavere og iverksettere (mellomledere). Vi finner modellen interessant fordi modellen er spesielt tilpasset norske forhold hvor bedriftsdemokratiet står sterkt (Jakhelln 2018). Dette fanger modellen godt opp gjennom at opposisjon er fremtredende i modellen.

Modellen blir således benyttet til et annet formål enn den tiltenkt, noe som blir redegjort for i teorikapittelet.

## **1.2 Disposisjon**

Vi har nå redegjort for oppgavens tema og problemstilling. Videre vil teorien bli presentert. Hovedvekten av teorien vil være makt- og opposisjonsmodellen til Falkum (2008), men før dette vil vi presentere andre teoretiske betraktninger som er nødvendig for å kunne belyse problemstillingen. Deretter følger metodekapittelet hvor vi redegjør for det kvalitative forskningsdesignet samt redegjørelse av informant og intervjuprosessen. Deretter vil funnene bli presentert, etterfulgt av en omfattende analyse hvor funnene analyseres gjennom det teoretiske rammeverket. Avslutningsvis følger konklusjonen med forslag til videre forskning samt styrker og svakheter ved studien.

## **2. Teori**

### **2.1 Beslutningsprosesser og beslutningsteori**

Det fattes beslutninger i organisasjoner daglig, og beslutningstagning kan defineres som et valg av ulike alternativer der dette valget medfører forpliktelse og handling. Beslutninger kan også sees på som det endelige utfallet av en prosess. Beslutningsprosess er en rekke



handlinger eller vurderinger som fører til vedtak og iverksetting av en beslutning. I veldig mange tilfeller har beslutninger en intensjon om å påvirke atferd, og på denne måten forventer man at beslutningene blir iverksatt slik at man kan nå ønskede mål (Jacobsen og Thorsvik 2007, 278–80). Det er nærliggende å trekke inn beslutningsteorier når vi snakker om beslutningsprosesser.

En klassisk teori innenfor beslutninger er «garbage-can-theory». Beslutningsprosesser sett i lys av «garbage-can-theory» er flytende, det er mange aktører som stadig kommer og går, og målene blir til underveis. Resultatet av dette kan være beslutninger som kan være vanskelig å forklare, da beslutningstakerne vil være på utkikk etter problemer som kan løses, fremfor å lete etter løsninger på eksisterende problemer (Cohen et al., 1972, gjengitt av Aberbach Christensen 2014, 5). Dette står i motsetning til beslutningene som er gjort i forbindelse med kommunesammenslåingen, hvor målene er tydelig definert på forhånd, og det er en rasjonell tilnærming til prosessen. Disse beslutningene kan sees i sammenheng med beslutningsteori om begrenset rasjonalitet som egner seg for å se på beslutningsprosesser i offentlig sektor (Aberbach og Christensen 2014, 4). Etersom beslutningsprosesser i Norge er sterkt preget av bedriftsdemokratiet gjennom medvirkning og medbestemmelse, tar vi utgangspunkt i et teoretisk rammeverk som tar for seg dette. Vi har derfor valgt å belyse problemstillingen gjennom makt- og opposisjonsmodellen til Falkum (2008). Denne modellen tar spesielt høyde for at opposisjon i Norge kan sies å være institusjonalisert gjennom bedriftsdemokratiet.

## **2.2 Forpliktelse**

Forpliktelse kan defineres som «det man er bundet til å gjøre» (Lie 2019). Innenfor organisasjonsteori finner vi organisatorisk forpliktelse (organizational commitment). Dette benyttes for å forklare de ansattes relasjon til organisasjonen. Porter et al. 1974 (gjengitt av Irgens 2000, 176) forklarer at organisatorisk forpliktelse gir uttrykk for i hvilken grad den ansatte identifiserer og involverer seg i organisasjonen sin. Dette peker på at høy grad av forpliktelse gir utslag på spesielt tre punkter; sterk tillit til organisasjonens mål og verdier, vilje til å yte maksimalt til organisasjonens beste, samt en sterk intensjon om å opprettholde medlemskapet i organisasjonen (Putti mfl. 1990, 45, gjengitt av Irgens 2000, 176). Dette støttes opp av Bang (2011, 128) som også legger til at organisasjoner hvor medlemmer involveres i beslutningsprosessene vil ha en eierskapsfølelse for organisasjonen, noe som igjen fører til høyere forpliktelse. Med utgangspunkt i ovennevnte kan vi dra slutning om at

mellomledere som er forpliktet, ikke vil gjøre opposisjon mot kommunesammenslåingen, og vil jobbe aktivt for å gjøre sitt ytterste for å iverksette de endringer som besluttes.

Irgens (2000, 176) peker på at «Commitment» må sees som et todelt begrep som omfatter både forpliktelse og motivasjon. Motivasjon vil derfor redegjøres i neste avsnitt.

### **2.3 Motivasjon**

Motivasjon kan defineres som «..en indre psykologisk prosess i det enkelte individ som skaper drivkraft som får oss til å handle, som gir retning for handlingen og opprettholder og forsterker handlingen» (Jacobsen og Thorsvik 2007, 218).

Det er verdifullt og nødvendig å forstå motivasjon for å bedre kunne forstå ansattes atferd i organisasjoner. Dette kan begrunnes med at motivasjon er individuelt betinget. Det vil variere hva mennesker blir motivert av, og det kan variere i den grad at mennesker med samme verdier kan bli motivert av ulike faktorer (Bush 2010, 38).

Innenfor offentlig administrasjon finnes det Public Service Motivation (PSM) som omtales som en altruistisk motivasjon som handler om å tjene interessene til et fellesskap, mennesker, en stat, nasjon eller menneskeheten (Rainey, Steinbauer 1999, 20, gjengitt av (Francois 2000, 275). Det kan hevdes at PSM er den avgjørende forskjellen mellom private og offentlig institusjoner, og at velfungerende, effektive organisasjoner i offentlig sektor består av ansatte med en høy grad av PSM, som gjør at ansatte motiveres av oppgavene i form av at de tjener samfunnet (Francois 2000, 276). Ut ifra dette kan vi tolke PSM som at offentlig ansatte motiveres av oppgaver for å tjene de offentlige interessene deres organisasjon ivaretar. Dette støttes av Christensen (2015, 158) som hevder at ansatte med høy grad av PSM har et ønske om å bidra meningsfullt til samfunnet og sine medborgere. Videre hevder Christensen (2015, 158) at mennesker med høy grad av PSM, sett fra et instrumentelt perspektiv, kan tiltrekkes til politikken for å ønske å gjøre noe positivt for samfunnet gjennom å bidra til bedre politiske beslutninger. PSM vil kunne gi oss en dypere forståelse av mellomledernes forpliktelse.

### **2.4 Politisk styring**

Kommunereformen kan sees på som en del av sentraliseringen som har funnet sted i offentlig sektor som følge av blant annet NPM. Formålet med kommunereformen er å legge til rette for at flere kommuner kan slå seg sammen, og på den måten bli større og mer robuste.

Regjeringen har satt egne mål med reformen, blant annet at tjenestene til innbyggerne skal

være gode og likeverdige, bærekraftige og bidra til mer robuste kommuner, og et styrket lokaldemokrati (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, 29).

Kommunestyret i Asker, Røyken og Hurum vedtok i 2016 å søke om kommunesammenslåing av de tre kommunene. Sammenslåingen av Asker, Røyken og Hurum er en av de største kommunesammenslåingene i kommunereformen, og er antatt at den vil berøre 90 000 innbyggere og 6000 ansatte. Visjonen for nye Asker kommune skulle formuleres av politikerne, og dette var en av de første oppgavene politikerne foretok seg. Visjonen skulle gi en pekepinn på hva man ønsker at nye Asker kommune skulle bli, både for innbyggerne, ansatte og samarbeidspartnere. Videre skulle det utformes effektmål, resultatmål, samt suksesskriterier. Dette skulle utarbeides av deler av ledergruppen i de tre kommunene (Asker, Hurum og Røyken kommune 2016, 9).

I styringsdokumentet fremkommer det at det er nødvendig med en solid programorganisering dersom man skal gjennomføre en vellykket kommunesammenslåing.

Sammenslåingsprosessen er delt i ulike faser, der ulike organer i kommunene vil ha ansvar for gjennomføringen og implementeringen av prosessen. Under det politiske styret er det fellesnemda som er programeier og som vil ha hovedansvaret for gjennomføringen av kommunesammenslåingen, og for måloppnåelsen i forbindelse med sammenslåingen. Under fellesnemda var det organisert en programledelse bestående av rådmenn i de tre kommunene og etter hvert rådmannen for den nye kommunen. Under programledelsen var det en gruppe som hadde ansvaret for programkoordinering og som bistod programleder, utvalgsleder og prosjektleder i prosessen. Videre var det politiske delprosjekter, koordinerte delprosjekter samt administrative delprosjekter (Asker, Hurum og Røyken kommune 2016, 14). Det vil være interessant å se om mellomledere ble sent involvert i disse prosessene, og om dette kan by på utfordringer da mange avgjørelser er tatt før mellomlederne ble involvert?

## **2.5 Reformen**

Reformen kan defineres som «..aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldene “policy” på et politikkområde..» (Christensen mfl. 2015, 152). Reformene som har funnet sted i offentlig sektor de siste 20-25 årene kan sees i sammenheng med NPM. En av de grunnleggende ideene ved NPM er å benytte markedslogikken fra privat

, og overføre dette til offentlig sektor. Dette innebærer at deler av offentlig sektor overlates til privat sektor, enten ved å privatisere deler av sektoren eller konkurranseutsetting. Norge, i likhet med andre nordiske land, har benyttet seg av denne reformbølgen, men denne beskrives som modernisering. NPM-reformen har medført endring i både oppfatning og praksis i offentlig sektor (Ladegård og Vabo 2010, 33).

Arbeidet mot en felles kommunereform startet formelt i 2014 da et ekspertutvalg la frem rapport om kriterier for å sørge for god kommunestruktur (Regjeringen.no 2020). I denne rapporten ga utvalget tre anbefalinger for god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
  2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
  3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.
- (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, 12).

I 2014 ble mål for reformen og planer for videre arbeid, behandlet i stortinget. I 2017 ble det fattet vedtak om ny kommunestruktur, og i 2018-2019 ble det vedtatt nye økonomiske føringer for sammenslåingen (Regjeringen.no 2020). Reformen skulle bidra til bedre kapasitet og kompetanse slik at kommunene fikk utviklet velferdstilbudet til sine innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, 7).

Kommunereformen kan sees mer i retning av post-NPM enn NPM. Dette da kommunereformen er preget av delvis press for å slå sammen kommuner og delvis insentiver (Christensen mfl. 2015, 152). Reformen i Norge skiller seg fra reformer i andre europeiske land ved at reformene i Norge innebærer høyere grad av involvering av ansatte og andre berørte parter. Det er slik at reformer kan være enklere å gjennomføre dersom de berørte partene i en organisasjon blir involvert i prosessen før selve gjennomføringen finner sted. Disse berørte partene kan være ansatte og deres interesseorganisasjoner. Videre bærer reformene i Norge preg av større grad av åpenhet, og har som formål å forbedre tjenestekvaliteten, enn reformer i andre europeiske land (Christensen mfl. 2015, 157-159). Dette kan blant annet forklares med at staten alltid har hatt en høy grad av involvering, blant

annet gjennom støtteordninger og tett samarbeid med private virksomheter. Som følge av denne utviklingen, kjennetegnes norsk arbeidsliv av sterke demokratiske tradisjoner, noe som gjør at norske virksomheter har betydelig elementer av byråkratiske innslag som skal sørge for deltakelse og samarbeid (Ladegård og Vabo 2010, 34). Reformen i norsk kontekst er således relevant da det er tatt utgangspunkt i at involvering påvirker graden av forpliktelse.

Forløpet til en reform er preget av at organisasjonsledelsen eller overordnede myndigheter vurderer fordeler og ulemper ved nåværende organisasjonsform, og sammenligner dette med organisasjonsformen som kan oppstå som følge av en reform. Dersom en ny organisasjonsform vurderes å gi større grad av måloppnåelse, kan organisasjonsledelsen eller overordnede myndigheter foreslå gjennomføring av en reform (Christensen mfl. 2015, 167). Dersom det besluttes å gjennomføre en reform, har berørte parter en medvirkning- og medbestemmelsesrett som er forankret gjennom bedriftsdemokratiet.

Et godt arbeidsmiljø og gode arbeidsforhold kan blant annet oppnås gjennom et godt samarbeid mellom partene i virksomheten, samt gjennom at arbeidstakerne opplever av å ha mulighet til å utforme og påvirke egen arbeidsplass og arbeidssituasjon. Stadige endringer og omstillinger i arbeidslivet medfører et økende behov for dialog mellom arbeidstakerne, tillitsvalgte, verneombud og arbeidsgiver (NOU 2010:01, 11). Det omtales at Norge har verdens mest demokratiske arbeidsliv (Nordrik 2012). I det norske arbeidslivet kan vi se at det er tilrettelagt for medvirkning, medbestemmelse og bedriftsdemokratiet, for eksempel ved at den enkelte medarbeideren involveres, eller ved at representanter for medarbeiderne involveres (NOU 2010:01, 11).

Medbestemmelse og medvirkning kan defineres på følgende måte:

Medbestemmelse vil si deltakelse og innflytelse i beslutningsprosesser. Fagforeninger og tillitsvalgte representerer ansatte i bedriftsutvalg, arbeidsutvalg og andre partssammensatte organer på arbeidsplassene. I dette representative demokratiet samarbeider partene om å løse organisatoriske problemer som oppstår på grunn av endringer i markeder, reguleringer og bedriftsinterne forhold. Medbestemmelsen er forankret både i avtaler og i arbeidsmiljøloven. Den er også grunnlovsfestet (§ 110) (Falkum mfl. 2019, 8).

Medvirkning vil si at den enkelte ansatte har et ansvar for å bidra til videreutvikling av eget arbeid, egen arbeidssituasjon og dermed også utvikling av arbeidsplassen og virksomheten slik Thorsrud og Emery (1970) utformet det i samarbeidsforsøkene. Medvirkning forutsetter tett dialog og kommunikasjon mellom den enkelte ansatte og nærmeste leder. Dette kalles ofte direkte demokrati (Ingebrigtsen, 1993) (Falkum mfl. 2019, 8).

Det er aktuelt å se om medbestemmelse og medvirkning påvirker mellomledernes grad av opposisjon i forbindelse med kommunereformen, samt om høy grad av medbestemmelse og medvirkning også fører til høy grad av forpliktelse?

## **2.6 Mellomledere**

En mellomleder kan betegnes som en som arbeider under toppledelsen, og i større organisasjoner vil vedkommende være distansert fra medarbeiderne «på gulvet». Mellomlederen vil kunne ha ansvar for egne team, en funksjon, egne kontor eller andre daglige arbeidsoppgaver (Chen, Berman og Wang 2017, 701-702). Coleman, Stensaker og Tharaldsen (2011, 70) definerer mellomledere som ledere som er to nivåer eller mer under direktør eller øverste leder i virksomheten.

Tradisjonell teori innen offentlig administrasjon har sett på implementering som en av kjerneoppgavene til mellomledere. Samtidig har mellomledere siden 1990-tallet blitt sett på som bakkebyråkrater som motarbeider endringer. Omfattende litteratur på området, inkludert NPM, har hatt fokus på å svekke betydningen av mellomledere i offentlig organisasjoner. Nyere studier peker på at verken tradisjonelle studier eller NPM klarer i sin helhet å se betydningen av mellomledere i offentlig sektor (Chen, Berman og Wang 2017, 701-702). Til tross for dette foreligger det studier fra 1980- og 1990-tallet som ser på viktigheten og anerkjenner betydningen av mellomledernes rolle ved strategiske endringer i organisasjoner (Bryant og Stensaker 2011, 354).

Dersom det sees på mellomledernes rolle innen strategiske endringer, ikke kun på deres rolle ved implementering, fremkommer det at mellomlederne kan forbedre organisasjonens prestasjon. En studie av Graeme Currie (2000) viser at mellomledere er verdifulle ved implementeringen av strategiske endringer i organisasjoner og at tidligere kritikk mot mellomlederne ikke er berettiget (Currie 2000, 17). Dette er av betydning for oppgaven da det

er forventet at mellomlederne skal inneha en strategisk rolle ved implementering av kommunereformen.

Da mellomlederne er en aktør under toppledelsen, men samtidig har ansvar for egne ansatte kan dette medføre utfordringer med å finne en god balanse i rollen som mellomleder. Og selv om det kan være utfordrende å finne balansen, er det slik at mellomlederne er agenter for toppledelsen. Dette innebærer at mellomlederne kan komme med ytringer dersom de er uenig med toppledelsen, men samtidig er det deres oppgave å være lojale når avgjørelsene er tatt (Meyer 2018). I en norsk kontekst, kan det kan være interessant å se om medvirkning og medbestemmelsesretten kan skape en forventning hos mellomlederne om å kunne komme med ytringer før beslutningene er tatt? Dette vil utdypes nærmere under drøftingen av makt- og opposisjonsmodellen.

Når det er foretatt beslutninger høyere opp i systemet er det ofte slik at mellomlederne har ansvar for å iverksette dette. Mellomlederne får dermed, som tidligere nevnt, en sentral rolle i forbindelse med strategiske implementeringsprosesser (Rydland 2015). Mellomledere forventes å implementere strategiske endringer samtidig som de skal opprettholde ordinær drift. De forventes å være et bindeledd mellom det strategiske nivået der ansvaret for implementering ligger, men skal samtidig ha ansvar for det individuelle nivået der de ansattes emosjonelle og faglige behov ivaretas (Bryant og Stensaker 2011, 356).

## **2.7 Makt- og opposisjonsmodellen**

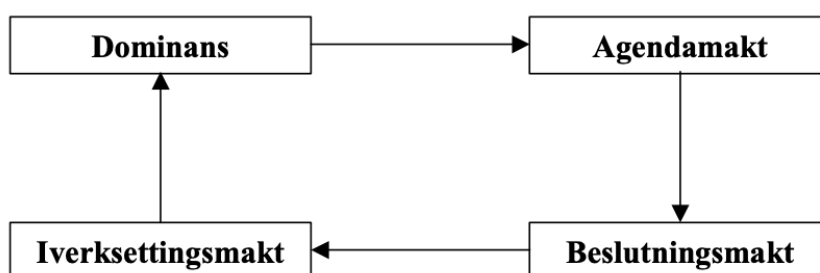
Opposisjon er i stor grad indirekte belyst gjennom andre begreper i studier av makt og maktfordeling (Falkum 2008). Grunnet dette har det vært vanskelig å finne en samlet og helhetlig forståelse av relasjonen mellom de som er i posisjon og de som er opposisjon. (Falkum. 2008, 25).

Opposisjon er en betegnelse som benyttes om en gruppe i nasjonalforsamling eller annen besluttende forsamling som ikke støtter, og i varierende grad kan motarbeide det utøvende organ. I en nasjonalforsamling kan opposisjon være et eller flere partier, eller enkelt representanter. I andre tilfeller kan opposisjon utenfor nasjonalforsamlingen være interesseorganisasjoner, grupper eller andre politiske aktører (Berg 2018).

En opposisjon kan eksistere i forhold til makt, autoritet samt dominans, og finnes bare som motsetning til noe annet. Opposisjon har betydning i forhold til makt og autoritet, og kan studeres og forstås i sammenheng, og som en motsetning til makt og autoritet. På denne måten kan opposisjon studeres som en dialektisk innfallsvinkel. Dette innebærer at alle ideer eller konklusjoner har en motsetning som medfører at grunnlaget for ideen eller konklusjonen enten oppheves eller ødelegges. Gjennom opposisjonens posisjon eller besittelse av makt, kan den studeres, representeres, beskrives og forklares. Hvordan makt utøves, er av betydning for hvordan opposisjonen dannes, formes og utøves. Makt og opposisjon er gjensidig avhengige fenomener der det ene finnes i forhold til det andre (Falkum. 2008, 26-27). Opposisjon i denne oppgaven vil være mellomledernes maktutøvelse for å påvirke beslutninger.

Makt kan sees på som et uttrykk for en bestående ulikhet mellom flere aktører i et system. Dette innebærer at makt er en ulikhet, da en aktør har noe den andre ikke har, men det betyr ikke nødvendigvis at ulikheter mellom aktørene er makt. Dette da det kan oppstå ulikheter mellom individer, grupper og samfunn uavhengig av om makt og maktutøvelse er tilstede. På den andre siden kan disse ulikhetene gi grunnlag for at det utvikles maktrelasjoner. Hadde makt vært likt fordelt mellom ulike aktører i et system, ville ingen av disse hatt makt. Selv om opposisjon er en motsetning til makt, innebærer ikke dette at opposisjon er en motsetning til ulikheter. Opposisjonens mål, i dette tilfelle mellomledernes, vil være å redusere ulikheter i maktforholdet, gjennom å påvirke de avgjørelser som besluttes. (Falkum. 2008, 27).

Med overnevnte som bakteppe har Falkum (2008) utarbeidet en modell som skiller mellom ulike former for makt. Utgangspunktet for modellen er en antakelse om at makt kan observeres som en sammenheng mellom ulike aktørers intensjoner om resultater som er mulige å oppnå. Modellen definerer fire former for makt; dominans, agendamakt, beslutningsmakt og iverksettelsesmakt.



**Figur 1: Former for makt (Falkum 2008, 28)**



Dominans innebærer en form for makt som bestemmer og avgrenser hvilket verdensbilde og hvilken forståelse av virkeligheten som aktørene i samfunnet oppfatter som gyldig. Denne formen for makt avgrenser hvilke intensjoner som kan reises eller ikke. Opposisjon sett opp mot dominans vil innebære alternative forståelser av virkeligheten, og vil forsøke å endre idegrunnlaget samt de kollektive begrunnelsene for forskjeller i samfunnet. Agendamakt innebærer at en aktør har mulighet til å sette dagsorden, bestemme hva systemet skal eller ikke skal gi oppmerksomhet. Dersom man ser agendamakt mot opposisjon, er det slik at opposisjon vil forsøke å reise intensjoner på tross av hva makthaverne mener systemer ikke skal benytte ressurser på. Beslutningsmakt innebærer at aktørene kan gjøre intensjoner til målsettinger og vedtak om hva systemet skal fokusere på, hvilke resultater som skal oppnås, hvilke ressurser som skal benyttes, samt av hvem og hvordan. Gjennom beslutningsmakt kan det oppstå fordelingskonsekvenser som kan medføre eller opprettholde ulikheter i systemet. Opposisjonen kan ha andre ønsker eller meninger om fordelingskonsekvenser i systemet enn det makthaverne har (Falkum 2008, 28-29). I hvilken grad mellomlederne ble involvert innen disse ulike maktformene er interessant for å kunne vurdere deres forpliktelse sett opp mot når i prosessen de ble involvert.

Iverksettingsmakt innebærer evnen til å realisere intensjoner samt sørge for sammenheng mellom hensikter og virkninger. Opposisjonens rolle kan være å hindre at beslutninger blir gjennomført, dette kan de gjøre gjennom ulike former for motvirkning. Opposisjon kan påvirke maktforbindelsen mellom de ulike maktnivåene (Falkum. 2008, 29). Innunder denne maktformen er det relevant å se nærmere på om, og i hvilken grad mellomlederne benyttet muligheten til opposisjon for å kunne påvirke eller forhindre beslutninger.

Modellen bygger på antakelsen om at det er en observerbar sammenheng mellom de fire formene for makt, altså dominans, agendamakt, beslutningsmakt og iverksettingsmakt. Videre bygger modellen på antakelsen om at opposisjon vil ta ulike former som samsvarer med de fire ulike formene for makt. Formålet med modellen er å utvikle et begrepsapparat som gjør det mulig å analysere opposisjon i arbeidslivet (Falkum. 2008, 29). Modellen er derfor relevant for å belyse problemstillingen ved at oppgaven er ute etter å belyse mellomledernes opposisjon i arbeidslivet.

Innen de fire overnevnte formene for makt, skissere Falkum (2008) ulike aspekter utviklet av Hernes (175: 15-17) for å nyansere maktbegrepet.

### *2.7.1 Åtte ulike aspekter*

Meningsaspektet omhandler spørsmål om informasjon og kunnskap, og hvordan dette kan tolkes og benyttes i handlinger. Opposisjonen kan finnes som en alternativ ide og en alternativ måte å tenke på. Makt under meningsaspektet handler om oppfatning og forståelse av verden. Det er interessant da vi ønsker å se på om mellomlederne deler samme oppfatning og forståelse som makthaverne, og om det oppstår opposisjon. Meningsaspektet forklarer videre hvordan makt er fordelt mellom aktører i sosiale, politiske og økonomiske systemer. Sett i lys av problemstillingen, utgjør disse aktørene blant annet regjering og kommunene. Det sier noe om hvordan meninger dannes, hvordan problemstrukturer utvikles, hva som gir grunnlag for rasjonelle valg samt tilgang til informasjon og kunnskap, og dermed også relasjonen mellom ulike aktører (Falkum. 2008, 30-34).

Under interesseaspektet ligger de interesser en enkeltaktør eller en gruppe aktører har i det sosiale, økonomiske og politiske systemet. Opposisjonens mål kan knyttes til spesielle interesser som avviker fra systemet (eller flertallet av aktørene) som helhet. Forholdet mellom aktørene og i hvilken grad forhandlingene kan finne sted vil være avhengig av hvor sterke interessemotsetningene er. Hvorvidt ulike interesser fører til opposisjon er avhengig av hvordan interessene presenteres, hvor klare motsetningene er, samt hvor viktig de er for aktørene eller systemet. Det som kan bidra til at det dannes ulike interessegrupper i samfunnet kan være forholdet til eiendom eller fordeling av materielle verdier. Det kan også være interesser knyttet til frihet og likhet i det demokratiske samfunnet. Om interesseaspektet kan knyttes til opposisjon i et system avhenger av hvilken maktdefinisjon som legges til grunn (Falkum 2008, 35-39).

Innen aktøraspektet forutsettes det at makt utøves av målrettede aktører og at makt på den måten er hensiktsmessig. Det legges til grunn at makt kan utøves gjennom andre, ved at en aktør kan direkte påvirke en annen, eller indirekte påvirke en tredje aktør. Det vil i slike tilfeller være nødvendig at den første aktøren og den andre aktøren har samme intensjon, slik at tredje aktøren kan påvirkes. I forskningstradisjoner som omhandler iverksettings- eller implementeringsstudier er det en forutsetning at iverksetterne har den samme forståelsen som beslutningstakerne. I tråd med dette, er det aktuelt å undersøke om mellomlederne har samme forståelse om kommunereformen som regjeringen og kommunepolitikere?

Felles målforståelse er en av tre forutsetninger for at en beslutning skal bli realisert og iverksatt, og dermed en av forutsetningene for målrettede aktører. Regjeringen har makt til å enten foreta eller ikke å foreta en beslutning i ulike situasjoner. Dersom regjeringen velger å ikke ta en beslutning utøves det makt, men det kan også tyde på avmakt i den enkelte sak. Den tredje innvendingen er en forutsetning om at makt utøves av aktører. Hvorvidt dette er korrekt er diskutert av Engelstad (1999:36) gjengitt av Falkum (2008). Hvordan forventninger, normer, verdier og sosiale institusjoner styrer atferden som forekommer i et system, skaper en utfordring når man legger vekt på at en intensjonell aktør utøver makt. Videre er det slik at forutsetningen om en intensjonell aktør ikke tar hensyn til at de som er i posisjon kan handle ubevisst, ureflektert eller etter gammel vane, og det tas heller ikke hensyn til at de som er opposisjon kan lyde av samme årsaker. Analyser av opposisjon og forholdet mellom opposisjon og makt, kan ikke avgrenses med forutsetning om målrettede aktører (Falkum. 2008, 39-42).

Handlingsaspektet forklarer koblingen mellom opposisjon og den atferd som forekommer i systemet. Opposisjonell atferd kan fremkomme som motstand mot styring og ledelse i arbeidslivet, men kan også forekomme som fravær av forventede handlinger. Opposisjonens innhold, styrke og omfang styres av om handlinger er støttende eller ment å svekke de som er i opposisjon. Opposisjon vil kunne komme til uttrykk som en respons på initiativ og handlinger som er utført av posisjonen, noe som også kan gjelde for de som er i posisjon. Derfor kan man se handlingsaspektet (i forholdet mellom opposisjon og makt) som en kjede som begynner med en aksjon og som leder til flere reaksjoner. Det forekommer altså en handlingsdialog mellom de som er i opposisjon og de som er i posisjon. Hvordan makthandlinger og opposisjonelle handlinger samstemmer med hverandre er blant annet avhengig av avstanden mellom ulike problemstrukturer og interesser. Videre er det også avhengig av hvordan makt og opposisjon er organisert, konstituert, legitimert og institusjonalisert (Falkum. 2008, 42-46).

Organiseringsaspektet til opposisjonen omhandler omfanget av alternative meninger, om meningene vektlegges, om problemstrukturen som forekommer uttrykkes utelukkende av aktørene, samt om det er etablert relasjon mellom aktørene. Dette aspektet handler om alternative problemstrukturer og hvordan disse kommer til uttrykk i egne målsettinger og strategier.

Når det kommer til makt kan det være vanskelig å hevde at makt og organisasjon henger sammen. Makt medfører et behov for en relasjon mellom ulike aktører, såkalte sosiale strukturer, men makt krever ikke at aktørene har et felles mål slik organiseringsbegrepet forutsetter. Organisering formoder at noen tar, har og utøver makt, og på samme måte at andre aktører underordner seg makthaverne og jobber for å realisere de mål makthaverne har satt. Dette er av interesse da det skal sees på om mellomlederne er forpliktet til å implementere reformen som er besluttet av makthaverne. Opposisjon i denne sammenheng omhandler at man samler underordnede slik at deres innflytelse forenes, og på den måten øker. Organiseringsaspektet er interessert i å belyse endringer som forekommer i relasjonen mellom aktørene, og på den måten avdekke hvordan handlingsfrihet, kontroll og avhengighet fordeles i sosiale systemer. Det kan være hensiktsmessig å se på hvordan problemstruktur og organisasjonsstruktur henger sammen for å kunne si noe om hvem som har makt og hvem som er opposisjon. Videre kan man også se hvordan forholdet mellom makt og opposisjon utfolder seg i ulike situasjoner og over tid (Falkum 2008, 46-50).

Konstitusjonsaspektet innebærer at det finnes gyldige bestemmelser om hvilke aktører som kan utøve makt, innenfor hvilke grenser og hvilke områder. Konstituering av makt kan både ha en kontrollerende og en regulerende funksjon i politiske, sosiale og økonomiske systemer. Organiserte virksomheter har i stor grad regler som både avgrenser og regulerer hvordan autonomi fordeles i virksomheten. Disse reglene kan ha som formål å begrense friheten til de som har makt, samt bidra til en kontroll ved bruken av makt (Falkum. 2008, 50-54). Disse reglene er godt forankret gjennom det norske bedriftsdemokratiet som gir posisjonshavere begrenset skjønn og handlingsfrihet, spesielt når det kommer til relasjonen til medarbeidere (Ladegård og Vabo 2010, 34). Reglene gir posisjonshaverne rettigheter og plikter, og på den måten gis det rom for opposisjon, ved at opposisjonen får mulighet til å etterprøve maktutøvelsen (Falkum. 2008, 50-54).

Legitimitetsaspektet innebærer tema rundt hva som får aktører til følge autoriteter og utføre det som autoritetene beslutter. Dette prinsippet kan knyttes mot Weber som peker på hvordan herredømme og autoritet virker. Et tradisjonelt og legalt herredømme vil ha en konstitusjonell forankring, mens et karismatisk herredømme vil være selvkonstituert og kan forekomme i flere ulike former og inneha ulikt legitimitetsgrunnlag. Det kan settes et skille mellom disse to formene for maktgrunnlag, hvor den ene er legitimert gjennom normer, regler, og lover, mens den andre legitimeres gjennom personlige egenskaper. Når det kommer til de som er i

posisjon vil legitimitet omhandle hvordan deres makt og avgjørelser blir begrunnet. For posisjonens underordnede vil legitimeringen omhandle om de aksepterer posisjonens avgjørelser (Falkum 2008, 54-57).

En opposisjon vil kunne vokse frem når de underordnede ikke aksepterer begrunnelsen for makt og maktutøvelsen. Makt i et system kan legitimeres på ulike måter, blant annet gjennom konstitutive regler, og ved at makt tildeles til bestemte posisjoner. Makt kan også legitimeres gjennom selvkonstituering der makt utøves av aktører uavhengig om de innehar en maktposisjon eller ikke. På lik måte som makt trenger legitimitet, trenger også opposisjon legitimitet. Opposisjonen er i behov av oppslutning og tilslutning for å bli organisert og gjøre seg fremtredende. Opposisjonen vil ikke ha myndighet til å foreta avgjørelser på vegne av systemer, men vil kunne påvirke de avgjørelsene som besluttes (Falkum 2008, 54-57). Dersom det forekommer opposisjon blant mellomlederne er det et interessant spørsmål om, og i hvilken grad denne opposisjonen har påvirket avgjørelser som er besluttet.

Innen institusjonsaspektet kan vi se at institusjonalisering av opposisjon innebærer aksept av at det finnes og uttrykkes varierende meninger, samt at det finnes ett sett av regler for hvordan opposisjonen er organisert og de handlinger opposisjonen utfører. Dette aspektet ser på mekanismer som på den ene siden gir opposisjonen mulighet til å delta i beslutningsprosesser og andre prosesser på bestemte vilkår, men samtidig begrenser opposisjonens innflytelse i et system. Dette kan sees i tråd med bedriftsdemokratiet der medbestemmelse og medvirkning står sterkt, og det er gitt rom for innflytelse i beslutningsprosesser. Det som binder institusjonsbegrepet sammen med maktbegrepet er at institusjoner medfører forutsigbarhet i relasjoner og atferd. Dersom en oppslutning av de institusjonelle ordningene er sterk, vil de i større grad kunne styre atferd. Dersom de er stabile vil etablerte maktrelasjoner fremtre. På den måten vil institusjonalisering bidra til å bevare fordelingen av makt. Når det kommer til opposisjon vil institusjonaliseringen innebære en dobbeltrolle. Dette ved at institusjonelle ordninger kan skape aksept for etablering og utøvelse av opposisjon, men samtidig kan man se at når de institusjonelle ordningene har større oppslutning, gir dette mindre rom for opposisjonen (Falkum. 2008, 58-62).

Resultataspektet ser på om opposisjonen faktisk utgjør en forskjell eller ikke, om opposisjonen bidrar til forandring, forbedring eller forverring i et system som helhet. Dette aspektet er sentralt når det sees på hvordan fordelingen av makt opprettholdes eller endres i et

system. Sammenhengen mellom utøvelsen av makt og de resultatene som fremkommer kan være tilfeldig, dette ved at resultatene av maktutøvelsen i stor grad vil avvike fra målene. Noen ganger kan en oppnå noe helt annet enn det som var tenkt, men andre ganger ikke oppnå de resultatene som var tenkt (Falkum 2008, 62-66).

### *2.7.2 Forholdet mellom makt og opposisjon*

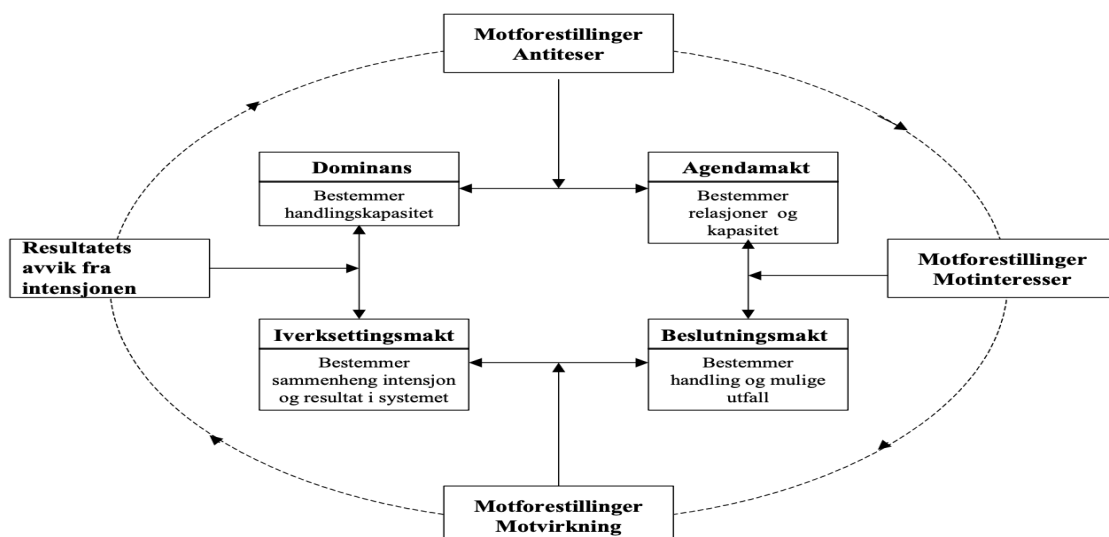
Ovennevnte aspekter ved makt har vist noen teoretiske posisjoner. Falkum (2008) skriver at opprør eller underkastelse ikke er to ulike utfall av maktbruk, men heller to motsetninger i en sammenheng som kan brukes til å gi et bilde av og analysere grader av opposisjon i et system. Dette kan først og fremst gjøres ved å sette ulike definisjoner i et samlet perspektiv. Lukes (2005) gjengitt av Falkum (2008) kategoriserer definisjonen av makt i tre ulike dimensjoner; beslutningsmakt, agendamakt, samt bevissthetskontrollerende makt. Her beskrives disse tre ulike perspektivene som adskilte og delvis som motsetninger til hverandre. Falkum (2008) forener disse maktbegrepene ved å sette de inn i et prosessuelt perspektiv, og ved å snu om på deres rekkefølge. Her presenteres det tre ulike maktnivåer som en forløpskjede, der dominans påvirker agendamakt, som igjen påvirker beslutningsmakt. Beslutningsmakt innebærer å undersøke hvem som har tatt avgjørelser, ut ifra hvilke interesser og hensikter og hvorfor andre følger disse avgjørelsene. Her klargjøres intensjoner ved å fastsette mål, velge virkemidler samt avgjøre hvem som gjør hva for å nå det endelige resultatet. Agendamakt vil i dette tilfelle definere hvem som ikke får noen posisjon i beslutningsprosessen og dermed definere fordeling av makt. Det vil derfor også representere en potensiell opposisjon. Dominans vil definere og avgrense handlingsrommet og handlingskapasiteten i et system. Ved dominans kan man skape en felles identitet, forståelse av virkeligheten samt en oppfatning av hva som aksepteres av atferd (Falkum 2008, 66-68).

For å kunne identifisere aktørene i hvert ledd i modellen er det ifølge Falkum (2008) nødvendig å definere og beskrive forholdet mellom makt og opposisjon i et system. Den ene muligheten som foreligger er at det er samme aktør som utøver både dominans, agendamakt samt beslutningsmakt i et system. Den andre muligheten kan være at det er samme aktør som utøver agendamakt og beslutningsmakt, men at det er annen aktør som utøver dominans. Relasjonen mellom disse er avgjørende for å definere hvem av aktørene som har mest makt. For det tredje og kanskje mest relevant i forhold til denne oppgaven er at aktørene i hvert nivå kan være ulike. I denne studien er det regjeringen som utøver dominans, mens lokalpolitikere utøver gangemakt, og beslutningsmakten utøves av ledergruppen i

kommunen. Det kan være vanskelig å definere dominans, agendamakt og beslutningsmakt som ulike dimensjoner. Disse tre formene for makt kan komme i latent eller konflikt med hverandre, til tross for at de er organisert i et hierarki. Det høyeste nivået er dominans, det mellomste er agendamakt, mens det laveste nivået er beslutningsmakt (Falkum. 2008, 70-71).

### 2.7.3 Relasjonen til makthaverne og iverksettelsesmakt

Når det skal sees på makt er det vanlig å se på relasjon som et sentralt element. Relasjon omhandler forholdet mellom aktørene som utøver makt og de aktørene som utsettes for makt. Ved å identifisere i hvilken av de tre nivåer av makt aktørene befinner seg i, kan man se på relasjonen mellom disse. Aktørene kan opptre i alle de tre ulike maktnivåene, ha ulike roller og på den måten inngå i ulike relasjoner av makt samtidig. Utøvelsen av makt kan være avhengig av relasjonen mellom aktørene innenfor hvert maktnivå, både i og mellom de ulike systemene. Når vi tillegger makt flere dimensjoner slik som i maktmodellen, så aksepterer vi at det forekommer flere maktrelasjoner enn kun forholdet mellom en herre og underordnet. Ved å akseptere flere maktrelasjoner ser vi at aktører kan være individuelle eller kollektive, og mer eller mindre observerbare i alle nivåer. Dette innebærer at de som utøver beslutningsmakt kan påvirke de som utøver både agendamakt og dominans, og omvendt (Falkum 2008, 71-72). Falkum (2008) bygger videre på modellen ved å legge inn en forutsetning om at forholdet mellom maktnivåene og dimensjonene kan endres gjennom gjensidige feedback mekanismer.



**Figur 2: Den videreutviklede modellen (prosessuelt perspektiv på makt og opposisjon (Falkum 2008, 72).**

I den videreutviklede modellen ser vi at innenfor dominansnivået at sannhetsregimene og de institusjonelle ordningene og føringene går gjennom endringer, på bakgrunn av iverksettingen. Sannhetsregimene og de institusjonelle ordningene under dominansdimensjonene kan endres ved å utøve agendamakt på nye og uforutsette måter. I den videreutviklede modellen innføres det et nytt element som kalles iverksettingsmakt. Denne makten innebærer muligheten til å påvirke gjennomføringen av en beslutning, og gjennom dette påvirke resultat og sammenhengen mellom intensjonen og resultatet. Iverksettingsmakt er nødvendig når man skal se på forholdet mellom makt og opposisjon, da iverksettere kan forhindre eller motvirke gjennomføringer av beslutninger de ikke er enig i (Falkum 2008, 73). Dersom man skal belyse resultatasppektet ved makt samt sammenhengen mellom intensjon og resultat, er iverksettingsmakt svært relevant. Iverksettingsmakt vurderes som en sentral form for makt i denne studien da mellomlederne er iverksettere av kommunereformen og deres mulighet til opposisjon mot de avgjørelser som blir tatt, vurderes som iverksettingsmakt.

Modellen over ser på opposisjon som motforestillinger eller antiteser, motstridende interesser, samt som svekkelse av sammenhengen mellom makthavernes interesser og resultater. Dette da modellen bygger på den antagelsen om at opposisjon er reaktiv, og at den først er relevant når det foreligger en klar intensjons fra makthaverne. I tillegg til at opposisjonen vil søke å bryte forbindelsene mellom de ulike maktnivåene, har opposisjonen sine egne intensjoner. I noen tilfeller kan opposisjonens intensjoner komme i konflikt med makthavernes intensjoner, og dette vil medføre at opposisjonen blir åpenbar og utøves ved å komme med motforestillinger og alternative interesser eller ved å konkret motvirke makthavernes intensjoner gjennom iverksettingsprosesser (Falkum. 2008, 71).

### **3. Metode**

Ved utarbeidelse av problemstilling eller forskningsspørsmål, spiller forskerens faglige interesse en sentral rolle. Denne interessen kan være et resultat av erfaringer og kunnskap som danner bakgrunnen for hva man ønsker å forske på (Ringdal 2018, 20). Med vår akademiske- og arbeidsbakgrunn fra det offentlige, vil vår tilnærming til forskningsspørsmålet være preget av de teoriene vi har vurdert er relevante for å besvare problemstillingen. Vår førforestilling om at høyere grad av involvering i sammenslåingsprosesser, gir høyere grad av forpliktelse er dannet på bakgrunn av egne erfaringer samt relevant teori vi har lest om dette. Meyer og Stensaker (2011, 92) poengterer viktigheten av å involvere ansatte i store endringsprosesser. I



tillegg har flere statlige og kommunale virksomheter understreket dette. Blant annet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en rapport som omhandler erfaringer fra endringsprosesser. Det fremkommer av rapporten at involvering og eierskap er viktig for å få til endringer (Direktoratet for forvaltning og IKT 2014, 13)

### **3.1 Design**

Oppgaven vil bli belyst gjennom kvalitativt design. Kvalitativ forskningsstrategi bygger på at individets handlinger er med på å konstruere den sosiale virkelighet. Med bakgrunn i dette tas det utgangspunkt i at sosiale fenomener varierer etter den konteksten de opptrer i, samtidig som de sosiale fenomenene er i stadig endring (Ringdal, 2013, 104). Ved å ha en kvalitativ forskningsstrategi vil vi først sette oss nøye inn i informantens situasjon. Slike refleksjoner vil være tilnærmet umulig å få tilgang til gjennom et kvantitativt design da kvantitativ metode i større grad beror seg på tall og statistikk (Johannessen, Christoffersen, og Tuft 2011, 255).

Et design eller et forskningsopplegg er en plan eller en skisse som utarbeides for å gjennomføre en undersøkelse. Det kan være slik at et forskningsprosjekt kan bære preg av trekk fra flere ulike type design. Ringdal (2013, 105) redegjør for fem type design; eksperimentell, tverrsnitt-, langsgående-, case- og komparativ design.

Vi ønsker å se på sammenslåingen av Asker, Røyken og Hurum kommune, og anser denne sammenslåingen som ett case. Vi vurderer det som mest hensiktsmessig å benytte casedesign med samtaleintervjuer. Formålet med å benytte samtaleintervjuer er å samle informasjon, der de som intervjues er informanter med en spesiell kunnskap og livserfaring som vi er ute etter (Ringdal, 2013. 242). Med bakgrunn i dette ønsker vi å intervjuer mellomledere for å innhente informasjon om deres erfaringer, forpliktelse og motivasjon i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

Under intervjuene ønsker vi å benytte fenomenologisk forskning for å belyse problemstillingen i størst mulig grad, da det fokuserer på hvordan informantene har opplevd en bestemt type livserfaring eller et bestemt type fenomen (Ringdal. 2013, 109). Hensikten er å komme til essensen i opplevelsen til informantene.

### **3.2 Sekundærdata**

Sekundærdata er et vidt begrep som kan omfatte alt fra plakater til møtereferat (Ringdal 2018, 118–19). Innenfor samfunnsforskning kan sekundærdata benyttes som et bakteppe eller

supplement til primærkilden for å gi et bedre kildegrunnlag. Løwendahl og Wenstøp (2013, 32) forklarer sekundærdata som informasjon andre har innsamlet til sitt formål, men som kan være nyttig for oss. I vårt tilfelle er sekundærdata benyttet gjennom tilgang til diverse møtereferater i forbindelse møtereferatet. Dette er dokumenter som er tilgjengelig da den ene av oss jobber i en av de tre kommunene som er slått sammen, og har tilgang til informasjon fra sammenslåingsprosessen. Disse dataene vil kun bli brukt til å supplere dataene vi oppnår gjennom intervjuene.

### **3.3 Intervju**

Dersom man ønsker informasjon om hvordan enkeltindivider forstår sin virkelighet, er en god tilgang til informasjon om enkeltindividers forståelse av sin virkelighet, ifølge Kvale (2007, 6-8), å samtale med dem. Dette da det gjennom samtaler er slik at man lærer andre mennesker å kjenne. Et forskningsintervju er basert på en såkalt "inter-view" der kunnskap fremkommer i samspillet mellom forsker og informant. Intervjuet har en struktur og et formål som er bestemt av den ene parten, og er en profesjonell interaksjon mellom individer med fokus på kunnskapsdeling (Kvale 2007, 6-8).

For å kunne sette oss nøye inn i informantens situasjon ønsker vi å benytte oss av intervju. Vi vil gjennomføre samtaleintervjuer og finne nøkkelbegreper som kan bidra til å forstå informantens situasjon eller handlinger. Vi ønsker å ha et fåtall av studieobjekter slik at vi kan ha en tilnærming preget av nærhet, og få rik og dyp informasjon om et lite antall analyseenheter.

Vi anser det hensiktsmessig å gjennomføre et semistrukturert intervju. Kvale (2007, 6-8) definerer et semistrukturert som «... an interview with the purpose of obtaining descriptions of the life world of the interviewee with respect to interpreting the meaning of the described phenomena». Ved å benytte semistrukturert intervju kan vi på forhånd lage spørsmål og tema, uten å være avhengig av å stille spørsmålene i en bestemt rekkefølge. Det vil også være mulig å komme med oppfølgingsspørsmål ved behov.

#### *3.3.1 Pilotintervju*

Før det ble igangsatt datainnsamling arbeidet vi grundig med intervjuguiden og brukte mye tid på å utforme spørsmål som på best mulig måte kunne gi oss informasjon vi var ute etter. Vi

ønsket å prøve ut intervjuguiden på en bekjent før gjennomføringen av de faktiske intervjuene. Vi opplevde at det var svært nyttig å gjennomføre et slikt testintervju for å få tilbakemeldinger, samt å se hvordan det var å benytte båndopptaker i en intervjusetting. Tilbakemeldingene som ble gitt var blant annet knyttet til spørsmålsstillingen og formulering av spørsmålene. Det ble gitt tilbakemelding om at intervjuguiden ble fulgt for mye, slik at det opplevdes mer som en spørreundersøkelse enn en samtale.

### *3.3.2 Gjennomføring av intervjuene*

Før intervjuene hadde vi gjort noen korrigeringer som et resultat av tilbakemeldingene vi mottok etter pilotintervjuet. Dette gjaldt spesielt spørsmålstillingen, slik at intervjuet opplevdes som en samtale i istedenfor en spørreundersøkelse. Dette kunne by på utfordringer da det var ønskelig å stille spørsmålene så likt som mulig til hver informant, men vi opplevde at det gikk fint, og at det ble en naturlig flyt under intervjuene. I følge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, 154) bør intervjueren unngå å plassere seg rett overfor informanten da dette kan gi en følelse av at informanten er i et avhør eller konfrontasjon. Vi forsøkte å overholde dette, men da intervjuet fant sted på informantens kontor, var ikke det mulig å tilrettelegge for dette i samtlige av intervjuene. Vi tror ikke at dette ble et problem, da intervjuene foregikk på informantenes kontor, noe som er et miljø de normalt er komfortable i.

### *3.3.3 Utvalg og rekruttering av informanter*

Et av kjennetegnene til kvalitativ metode er at man ønsker å få mye informasjon fra et begrenset antall informanter. Hvor mange informanter det er behov for vil være avhengig av blant annet problemstillingen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 108). Det er anbefalt fra flere forskere at man gjennomfører intervjuer frem til forskeren ikke får noen ny informasjon fra informantene (Seidman 1998; Kvale og Birkmann 2009) gjengitt i (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 108). Det snakkes om grenseverdier eller et metningspunkt idet det oppleves at det ikke er noen hensikt å intervju flere informanter. Det er dermed ingen regler i teorien i forhold til hvor mange informanter som skal intervjues. (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 108). Ideelt sett vil det alltid være en fordel med flere informanter for å styrke datagrunnlaget, men likhet i ansvars- og faglighetsområdet ble i denne undersøkelsen vurdert som viktigere enn antall informanter. Dette for å bedre kunne sammenligne deres opplevelser og erfaringer, samt at vi ønsket å undersøke mulighetene for om mellomledere med samme ansvars- og fagområde kunne danne

en sterkere, koordinert opposisjon når de får anledning til å diskutere utfordringer sammen. I tillegg kunne det bydd på utfordringer, særlig i tolkningen av datamaterialet, dersom vi hadde intervjuet mellomledere med ulik fag- og ansvarsbakgrunn.

Vi kan ikke hevde at metningspunktet ble nådd da vi kun har fem informanter, men vi opplevde ikke at det fremkom særlig nye opplysninger av informant fire og fem (som skilte seg ut fra svarene til informant en til tre) Dette kan tale for at vi nærmet oss metningspunktet.

Rekruttering av informanter til kvalitative undersøkelser har et klart mål, da hensikten med undersøkelsen er å få mest mulig informasjon om et bestemt fenomen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 110). I forkant av undersøkelsen tenkte vi gjennom hvilken målgruppe som måtte delta for at det skulle være mulig å samle inn nødvendig data. I etterkant av dette og med utgangspunkt i problemstillingen, valgte vi å fokusere på mellomledere som den målgruppen vi ønsket skulle delta i undersøkelsen. Det var viktig for oss at informantene hadde erfaring og kunnskap om området de jobber i, og at de i tillegg har «stått i» i situasjonen vi forsker på (kommunesammenslåing). Våre informanter oppfylte disse kriteriene, og kan således omtales som nøkkelinformanter i tråd med Thagaard (2009, 70) sine karakteriser for hva som kjennetegner nøkkelinformanter. På denne måten gjennomførte vi en strategisk utvelgelse av informanter. Vi tok utgangspunkt i at de informantene vi rekrutterte og antallet av disse skulle være hensiktsmessig for å kunne svare på problemstillingen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 110).

Videre var utvelgelsen av informanter basert på et homogent utvalg. Vi ønsket å avdekke mulige felles og ulike erfaringer innen en homogen gruppe. Vi var opptatt av å avdekke informantenes erfaringer i større grad enn demografi (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 112). Vi satte det som krav at alle jobbet som mellomledere i den nye kommunen etter sammenslåingen. Vi valgte å ikke ta hensyn til om de ved sine tidligere enheter hadde arbeidet som enhetsleder eller mellomledere, men kriteriet var som nevnt at de skulle inneha stillinger som mellomledere etter kommunesammenslåingen. Videre hadde vi som krav at de hadde arbeidet som ledere de siste fem årene eller mer. Vi ønsket å benytte demografiske variabler slik som kjønn og stilling ved utvelgelsen av informanter for å sikre homogenitet.

Ved rekrutteringen av informanter baserte vi oss på de overnevnte kriteriene, og foretok dermed en kriteriebasert utvelgelse (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 113). En av oss er ansatt ved Asker kommune, og kontaktet enhetsleder etter sammenslåingen for å

informere om oppgaven og formålet. Dette slik at enhetsleder kunne godkjenne om vi kunne intervju mellomlederne i vedkommende ledergruppe. Enhetsleder godtok at ledergruppen ble forespurt, og videreformidlet informasjonen om prosjektet til mellomlederne. Mellomlederne fikk tilsendt informasjon om oppgaven per epost og hver enkelt ga tilbakemelding på om vedkommende ønsket å stille som informant eller ikke. Totalt ble 8 mellomledere forespurt, og fem takket ja.

Vi hadde laget en reserveløsning om å kontakte en annen enhet i Asker kommune, der vi også kunne sendt forespørsel til mellomlederne om å stille som informanter. Dette da vi ønsket å sikre at vi hadde tilstrekkelig med informanter til å kunne innhente nødvendige data for å besvare problemstillingen. Etter intervjuene ble gjennomført så vi at det ikke fremkom ny informasjon og anså derfor at det ikke var behov for å fortsette intervjuer med ytterligere informanter.

#### *3.3.4 Egen rolle (refleksjon)*

Intervju ble valgt som kvalitativ metode da vi ønsket å innhente informasjon om informantens erfaringer og vurderinger av sammenslåingsprosessen. Under et intervju er det en rekke faktorer som kan påvirke intervjuet, og dermed svarene informantene formidler (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 150).

Vi ønsket å høre informantenes ærlige erfaringer og vurderinger til kommunesammenslåingen, og det var således viktig at informanten følte seg trygg i sine omgivelser (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 150). Vi gjennomførte derfor intervjuene på informantenes arbeidsplass selv om dette kunne medføre avbrytelser. Tidspunktet for samtlige av intervjuene var i vinterferien, slik at det var færre folk enn vanlig til stede på informantenes arbeidssted, noe som ga en avslappet og rolig atmosfære for intervjuet.

Informantens inntrykk og oppfattelse av intervjueren er en annen faktor som kan påvirke (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 150). Sammenlignet med informantene, er jeg ung, har mindre arbeidserfaring, og har ingen erfaring fra informantenes sektor. I denne sammenheng opplevdes det som en fordel da det var enklere å opptre på en ikke-ledende, nøytral måte (Ringdal 2013, 245),

### 3.3.5 Etikk

Etikk vil i stor grad handle om forholdet mellom mennesker, og spørsmål rundt hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Når det kommer til forskning kan etiske problemstillinger opptre ved datainnsamling, når forskeren direkte berører andre mennesker (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 93). I slike settinger er det viktig at forskeren har fokus på dette og at forskeren tilrettelegger intervjuene slik at informantene føler seg ivaretatt, samt at intervjueren opptrer på en nøytral måte uten å stille ledende spørsmål (Ringdal 2013, 245). Dette ble ivaretatt blant annet ved at den av oss som ikke hadde tilknytning til virksomheten, gjennomførte intervjuene, intervjuene ble gjennomført hos informantene slik at de følte seg trygge i omgivelsene for intervjuet, og ved at informantene fikk informasjon om at de kunne kontakte oss dersom de ønsket å trekke eller tilføye kommentarer de kom med under intervjuet.

Forskningsetikk består av grunnleggende moralnormer for vitenskapelig praksis ((Ringdal. 2013, 451). Forskningsetiske retningslinjer som er vedtatt av Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) kan sammenfattes i tre kategorier. Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv, samt forskerens ansvar for å unngå skade, er alle retningslinjer som forskeren må tenke gjennom ved datainnsamling. Da det i dette prosjektet ville være mulig å identifisere informantene var det nødvendig å innhente informert samtykke. Informantene ble ivaretatt ved at de bestemte over egen deltagelse gjennom informerte og frivillige samtykker. Informantene ble informert om at de på hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg fra prosjektet. Det ble utarbeidet skjema for informert samtykke som var basert på malen til norsk senter for forskningsdata (NSD) sine hjemmesider ([www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no)). Informantenes rett til privatliv og rett til å nekte forskeren opplysninger rundt eget privatliv, ble ivaretatt ved at informantene selv kunne avgjøre hva og hvor mye av slik informasjon de ønsket å dele. Videre ble opplysninger som kunne medføre identifisering av informantene anonymisert eller ikke benyttet i prosjektet (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 94-95).

Det ble i forkant av datainnsamlingen sendt søknad til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) da det i dette prosjektet var behov for å etterspørre og benytte personopplysninger. Personopplysningene som var nødvendig var indirekte og bestod blant annet av en kombinasjon om kjønn, alder, og stilling. Søknaden ble sendt tidligere enn 30 dager før datainnsamlingen ble iverksatt, og det ble ikke foretatt undersøkelser før søknaden

ble godkjent. Informantene ble sikret anonymitet ved at det ikke ble benyttet faktiske navn, men at informantene ble referert til på en slik måte at personopplysninger ikke var identifiserbare (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 97-101).

### *3.3.6 Analyseprosessen*

Analyseprosessen startet rett etter de gjennomførte intervjuene med gjennomgang av notatene fra intervjuene, da vi i tillegg til båndopptaker, benyttet håndskrevne notater da informanter kan formidle følelser og reaksjoner gjennom kroppsspråk (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 152), som kan være vanskelig å fange opp gjennom kun lydopptak. Vi prøvde i minst mulig grad å notere slik at informanten ble viet vår fulle oppmerksomhet, men skrev ned korte stikkord i de tilfeller vi mente informanten ga tydelig/forsterket uttrykk for noe som ikke ble fanget opp av båndopptakeren.

Vi valgte å transkribere intervjuene for å kunne foreta en mer grundig analyse av svarene til informantene. I tillegg ville dette sikre at ikke informasjon gikk tapt. Vi benyttet "F5transkript" som er gratis tilgjengelig for OsloMet-studenter («OsloMet - Programvare» 2020) som byr på flere muligheter.

Etter transkriberingen valgte vi NVivo12 som hovedverktøy for analysering av oppgaven. Fordelen med NVivo 12 er at programmet gir oss mulighet til å organisere datamaterialet vårt slik at vi kan identifisere spesielle mønstre (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 152). Det finnes flere måter å gjøre dette på, men vi fant det mest hensiktsmessig å benytte oss av kategoribasert inndeling av datamaterialet.

Vi valgte først å grovkategorisere dataene under fire hovedtemaer, deretter ble dataene kategorisert i henhold til intervjuguiden, noe som ga oss 20-30 kategorier. En slik metode er vanlig å benytte innenfor markedsanalyser (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 188), og vi fant det svært effektivt i vårt tilfelle.

## **3.4 Reliabilitet og troverdighet**

Reliabilitet sier i utgangspunktet noe om hvor pålitelig datainnsamlingen er. Reliabilitet er svært viktig innen kvantitativ forskning og det finnes ulike måter å teste reliabiliteten innen

denne forskningsretningen. Innen kvalitativ forskning er det ikke hensiktsmessig med samme type krav. Dette da det innen kvalitativ forskning er samtalen som styrer datainnsamlingen, og at forskeren selv spiller en sentral rolle. Det vil derfor ikke være mulig for andre forskere å gjennomføre tilsvarende undersøkelser og få nøyaktig samme resultat (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 243).

Når det skal gjøres en vurdering av dataens reliabilitet innebærer dette at forskeren selv foretar en refleksjon over hvordan datainnsamlingen er gjennomført, og på den måten bli bevisst på mulige feilkilder (Ringdal 2013, 248). Forskeren kan styrke reliabiliteten ved blant annet å ha åpenhet rundt fremgangsmåten som er benyttet, og sørge for detaljerte beskrivelser av hvordan forskningen er utført (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 243-244).

Det er i oppgaven åpenhet om hvilken fremgangsmåte som er fulgt, hvilken metode som er benyttet og eventuelle andre valg som er av betydning for datagrunnlaget. Grunnet dette vil det være mulig for andre forskere å gjennomføre samme forskning, men uten at de nødvendigvis når fram til de samme resultatene.

Troverdighet ved kvalitative undersøkelser handler om hvorvidt forskningen er gjennomført på en tillitsvekkende måte (Ringdal 2013, 248). Det handler om fremgangsmåten og de funn som fremkommer som følge av undersøkelsen, og hvorvidt dette reflekterer formålet med undersøkelsen, samt representere virkeligheten på riktig måte. En måte å vurdere troverdigheten på er gjennom å redegjøre for metodene, intervjumetoden samt analysen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 244). I denne studien er det som nevnt redegjort for metoden, intervjumetoden (intervjuguiden vedlegges) samt at det er redegjort gjennomføringen av analysen for å styrke troverdigheten.

Da statistisk generalisering i stor grad krever store utvalg er det sjeldent aktuelt i kvalitative studier (Ringdal 2013, 248). Istedenfor er det innen kvalitativ forskning mer aktuelt å snakke om overføring av kunnskap. Om en studie er overførbar handler om det er mulig å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som kan være nyttige på andre områder enn kun de som studien fokuserer på (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 247-248). Denne oppgaven ser på mellomledere (innenfor samme enhet og ansvarsområde) ved sammenslåingsprosesser som det foreligger lite forskning på fra tidligere. Det er å forvente at sentralisering vil være aktuelt i offentlig sektor også frem i tid, og at det derfor kan være



informasjon som er relevant også for andre områder. Det kan også være relevant å teste ut funn fra denne studien på andre ansvars- og fagområder i nye Asker kommune eller andre kommuner.

## **4. Resultater**

Resultatene fra studien vil bli presentert med utgangspunkt i hendelsesforløpet i kommunesammenslåingsprosessen. Da vi ønsker å se på påvirkningsgraden underveis, er det hensiktsmessig å se på hvordan informantene har opplevd dette i de ulike fasene av en reform. Vi har derfor valgt å dele funnene inn i fire hovedtemaer:

Mellomledere (om mellomleder-rollen), Innledende fase til kommunesammenslåingen (rykter, planlegging og før beslutningen om sammenslåing ble fattet), Selve kommunesammenslåingsprosessen (opplevelsen av arbeidet mot en felles kommune) samt status etter 01.01.2020 når den nye juridiske kommunen trer i kraft. Hovedtyngden av datagrunnlaget vil forekomme under hovedtema kommunesammenslåingsprosessen, da problemstillingen for studien har hovedfokus på iverksettingsprosessen av nye Asker kommune. Funnene som fremkommer i studien vil være basert på informantenes utsagn samt vår fortolkning. Funnene vil bli ytterligere belyst ved bruk av illustrerende eksempler i sitatform. Funnene vil bli sett nærmere på i lys av relevant teori i drøftingskapittelet.

### **4.1 Mellomledere**

#### *4.1.1 Kjennetegn*

På spørsmål om hva informantene mener kjennetegner mellomlederne i deres kommune, peker flere på erfaring, og selve ordet erfaring blir nevnt hos fire av informantene. Videre peker de også på kompetanse og variert bakgrunn som viktige kjennetegn ved mellomlederne. Informantene gir uttrykk for at disse kjennetegnene gjør de til gode mellomledere og at de utfyller hverandre på en god måte. Den varierte bakgrunnen medfører at de kan dra nytte av hverandres kompetanse. Informant 4: oppgir «...lang erfaring, høy kompetanse, både som leder og på fag. Det er en veldig sann raus, delingskultur. Og høy kompetanse. Og til å hjelpe hverandre, støttende da...»

Informantene ble spurt om de kjente seg igjen i trekkene nevnt ovenfor, noe samtlige bekreftet at de gjorde.

På spørsmål om informantene tror det er forskjell på mellomlederne i de tidligere kommunene, svarer informantene ulikt. To av informantene ga uttrykk for at det var forskjell. Informant 4 oppga at «..Det er nok ulikheter. Det er forskjellig kulturer, forskjellig lederstiler. Så det er helt klart forskjell på hvordan man har jobbet som leder. Og organisert arbeidet sitt..», og informant 1 oppga: «..Så absolutt. Vi er, har jo forskjellige erfaringer og forskjellige ledermåter, leder, hvordan vi leder avdelingene..»

To informanter mente at det ikke var store forskjeller, mens en av informantene svarte ikke direkte på dette.

Tre av informantene oppgir at de var fagorganisert under kommunesammenslåingsprosessen. Dette medfører at de var representert av tillitsvalgte i medbestemmelsesapparater. Ingen av informantene oppgir at de benyttet tillitsvalgte til å fremme individuelle innvendinger, men at det var mulighet for dette. To av informantene har ikke gitt svar på om de var fagorganisert.

## **4.2 Kommunesammenslåingen**

### *4.2.1 Innledende fase til kommunesammenslåingen*

På spørsmål om når informantene først fikk informasjon om kommunesammenslåingen fremkommer det ulike svar. En informant var politisk aktiv og grunnet dette tidlig informert. Informant 1 forteller «..Eh, så signalene fikk jeg veldig tidlig. Sønn som mentalt forberedt, har jeg vært veldig lenge, at det her kommer til å bli kommunesammenslåinger, og hvilke kommuner som snakket sammen med hvem, sånn at vi eh, synes.. Informant 4 forteller at selv om det var gitt informasjon om kommunesammenslåingen i en tidlig fase, var det vanskelig å forholde seg til det: “..så klarer du ikke å forholde deg helt til det før du blir involvert sjøl på en måte. For vi tenkte at det var lenge til, men plutselig så var det der..» Informant 1 støtter opp dette:

Det var jo masse informasjon også er vi jo som mennesker at du får den informasjonen der og da også tenker du ikke noe på det, eller du tenker jo at det er såpass langt frem i tid. 01.01.2020 er såpass langt frem i tid at det du tenker ikke noe på det. Jo nærmere du kommer jo mer bevisst blir du på at det er det noe som skjer..»

På spørsmål om hvordan informasjon ble formidlet innledningsvis, svarer informantene at det meste av informasjon ble formidlet gjennom digitale plattformer. Informant 2 oppgir at mye

av informasjon vedrørende kommunesammenslåingen ble formidlet gjennom e-post, "... så det var ikke så mye ordentlig møter og hvor man kunne stille spørsmål frem og tilbake. Det var en overordnet prosess egentlig, men som skulle ha i seg at den skulle være en mer demokratisk prosess".

#### *4.2.2 Informantenes personlige syn på kommunesammenslåingen*

Samtlige av informantene fortalte at de ikke var positive til kommunesammenslåingen i utgangspunktet, og kunne ikke helt se gevinsten sammenslåingen skulle medføre. Informant 1 og 2 viser til at dette er bestemt politisk, og at det derfor var nødvendig å forholde positivt til det, men gir uttrykk for at de personlig ikke var enig til sammenslåingen. Ved spørsmål om de trodde noe kom til å bli bedre som en følge av sammenslåing, bemerker tre av informantene at større fagmiljøer vil være positivt.

### **4.3 Kommunesammenslåingsprosessen**

#### *4.3.1 Informasjon og påvirkning underveis i prosessen*

Det var ulik oppfatning hos informantene i hvilken grad de fikk nødvendig og tilstrekkelig med informasjon underveis i prosessen. Tre av informantene mente informasjonsflyten var «helt grei». Informant 1 forteller at «..Vi fikk masse informasjon. Så var det masse informasjon underveis som ble endret, Men den informasjonsflyten underveis var veldig god..». To av informantene var derimot ikke enig i ovennevnte. Informant 5 forteller blant annet at: »..Nei, jeg synes ikke det. Jeg synes at hele greia var totalt rotete, ustrukturert, og veldig mye frem og tilbake. Det var veldig mye ryktebørs uten at man fikk svar på noe som helst..».

Videre forteller fire av informantene at de ble involvert i prosessen og at det var rom for å komme med innspill og påvirkning, og at disse innspillene ble hensyntatt. Mens informant 5 var uenig i dette. Vedkommende oppgir at "...at mange prosesser i sammenslåingen har vært litt sånn fiktive, at man har tatt noen avgjørelser på forhånd, og bare kjørt prosessen for å vise at man gjør det, og bare sagt at sånn blir det..»

Fire av informantene forteller at prosessen ble oppfattet som reell, mens en informant vurderer ga uttrykk for at det opplevdes som en skinnprosess.

I startfasen av sammenslåingen var det fokus på posisjonering blant mellomlederne i de ulike kommunene. Mellomlederne var opptatt av å fremme sin enhet, informant to forteller « ..da var vi mer opptatt av å fortelle hvor flinke vi var på hvert vårt, og posisjonere oss..».

#### **4.4 Iverksettingsfasen**

Samtlige av informantene gir uttrykk for at de ble tilstrekkelig involvert i sammenslåingsprosessen. Det legges vekt på at de ble involvert i et tidlig stadium, hadde prosjektgruppe og fikk mulighet til å komme med innspill på utformingen av den nye organisasjonen (selv om ikke alt ble hensyntatt). En av informantene karakteriserte prosessen som en skinnprosess, samtidig som vedkommende opplever seg tilstrekkelig involvert. Det ble gitt anledning til å komme med innspill. Ut ifra informantenes andre opplysninger kan dette tolkes som at informanten ble involvert i prosessen, men at enkelte avgjørelser ble tatt uten hensyn til innspillene fra informantene. Det pekes spesielt på et konkret tilfelle hvor en gruppe spesialister ble flyttet fra en enhet i kommunen til en annen, uten at mellomlederne kunne påvirke dette i noen stor grad.

Informantene forteller at det har vært mye møter og informasjon gjennom skriftlig kanaler, spesielt mot slutten av prosessen. Informant 4 forteller at informasjonen har vært i overkant. Informant 2 støtter opp dette, og forteller: “..Hele prosessen har vært veldig mye møter, enormt mye møter. Helt skrekkelig mye møter. Det har vært en kjempe belastning når du skal gjøre jobben din ved siden av..»

##### *4.4.1 Forventet og faktisk involvering*

Samtlige informanter forteller at de forventet å bli involvert i prosessen i stor grad, informant 2 oppgir:

“..men det skulle egentlig bare mangle. Mellomledere vet jo mye mer, de er mye mer nedpå enn den øverste lederen. Så de kan si mye mer om hvordan det er å jobbe, og konsekvensene av ting. Det er mye enklere for mellomledere å se det enn det er for den øverste lederen som skal bare ha et overblikk..»

Samtlige av informantene oppgir at de ble involvert i prosessen i like stor grad som forventet. En informant bemerker at det var mindre involvering i kommunesammenslåingen som en

overordnet prosess, men at vedkommende opplevde å bli involvert i stor grad i sin enhet. Videre blir det påpekt av informant 2 at toppledelsen var mer opptatt av å involvere de ansatte først fremfor mellomlederne.

#### *4.4.2 Forpliktelse til prosessen*

To av informantene oppgir at de var involvert tidlig i prosessen og at dette har medført at de har følt høy grad av forpliktelse til sammenslåingsprosessen. En av informantene oppgir at forpliktelsen til å gjennomføre prosessen er bygget på at vedkommende har en jobb hvor dette er forventet. Informant 5 oppgir at vedkommende mener den kunne vært involvert tidligere i prosessen, men oppgir at dette ikke hadde hatt betydning for deres grad av forpliktelse til prosessen:

“..Jeg personlig ville vært forpliktet uansett, men hvis man hadde startet prosessen tidligere så hadde det vært mye mer som hadde kommet på plass, og det hadde skapt en større forutsigbarhet for våre ansatte, og kanskje minsket stressnivået til ganske mange..”

Samtlige av informantene oppgir også her at dette er en prosess som er bestemt fra høyere hold og at de av den grunn må forholde seg til den - uavhengig av deres personlige syn på kommunesammenslåingen. Dette bekreftes tydelig av sitatene til informant 3 og 1:

Informant 3:

“..Dette er bestemt langt over oss, at kommunene skal slås sammen, og da er det ikke en annen vei å gå enn å finne en god løsning på det, men hvis jeg ikke hadde blitt involvert i det hele tatt så kanskje det hadde vært litt vanskeligere å få det til..»

Informant 1:

“..Der tror jeg at jeg har vært litt proff. Hva jeg som person, mente om kommunesammenslåingen er en ting, også hva som har blitt vedtatt og hva en realitet blir er en annen ting. Så der tror jeg har klart å skille mellom hvordan vi skal få dette til å bli en best mulig prosess da. Og det tror jeg faktisk de andre uavhengige av hva de mener om sammenslåingsprosessen også har vært. Men det er alltid krevende prosesser...”

Samtlige av informantene oppgir at de har vært forpliktet til prosessen. Informanten knytter forpliktelsen opp mot deres rolle som mellomledere, og at deres forpliktelse er av betydning for ansattes forpliktelse. Informant 1 forteller at: «...Ja, jeg har hatt en veldig høy forpliktelse, men det er fordi det er den rollen jeg har. Hadde ikke jeg hatt den høye forpliktelsen så hadde det ikke smittet over på de ansatte...»

#### *4.4.3 Relasjon til ansatte under prosessen*

Informant 2 påpeker at det ikke har vært motstand blant de ansatte, men trekker frem at det har vært utfordrende å skulle bygge en felles kultur i den nye kommunen. Dette blant annet med hensyn til at kontorene hadde ulik størrelse og at lokaliseringen av den nye enheten medførte at kun en av de tidligere enhetene måtte flytte, mens de to andre kunne være lokalisert på samme sted som tidligere. Informant 2 forteller at “..du klarer ikke å bygge noe nytt for det at selv om vi har bygget noe nytt så blir det likevel ikke så mye nytt..”

Informantene gir uttrykk for at de ansatte har vært positive til prosessen, men informant 4 og 5 påpeker at det har vært mer motstand blant de eldste ansatte samt de ansatte som har vært lenge i stillingen, kontra de som er yngre og har kortere fartstid i enheten.

Informantene forteller at deres ansatte ble involvert gjennom ulike kanaler. Det var organiserte fagdager hvor alle ansatte kunne møtes, ulike arbeidsgrupper innen ulike fagområder samt at det var opprettet et medbestemmelsesapparat (MBA) der ledere, tillitsvalgte og verneombud var representert.

#### **4.5 Januar 2020 - Nye Asker kommune**

Samtlige av informantene viser til at sammenslåingsprosessen har vart over en lang tid, og at det har vært krevende. En informant oppgir at det tok det lang tid før ting ble besluttet. Ut ifra dette tolker vi det slik at informantene har vært tidlig involvert i prosessen, men at når de ser tilbake på det nå som sammenslåingen er et faktum, oppleves det som krevende at de har vært involvert så tidlig. Informant 2 peker videre på at selv om prosessen startet tidlig medfører ikke dette at prosessen har vært godt planlagt:

Det er veldig mange ting som er dårlig planlagt tenker jeg. Og veldig mye sengrodd, og det må sikkert, er en veldig svær prosess, men jeg tror kanskje at det har vært naivitet i bilde på hvor fint det skulle bli, eller hvilken retning det skulle gå.

Informant 3 sammenligner deres prosess med andre enheter i Asker kommune, som har blitt involvert mye senere, og ser effekten ved tidlig involvering som positiv;

..To og et halvt år er veldig lang tid å være i en omstilling, men når jeg ser på andre kontor som kanskje hadde mye kortere prosess så tror jeg vi har en bedre hverdag nå. Fordi vi har kommet ganske langt synes jeg da, for all del, så jeg er i grunn fornøyd med hva vi har fått til..”

Som følge av kommunesammenslåingen oppgir to av informantene at situasjonen rundt samarbeid med andre både innad i egen organisasjon, men også på tvers av kommunen oppleves som mer byråkratisk enn tidligere. Dette er interessant da en slik omorganisering har til hensikt å bygge større, robuste kommuner med mindre byråkrati. Det understrekes at dette kan være foreløpig ettersom de kun har vært i den “nye kommunen” i et par måneder, men dersom det etter en stund oppleves som mer byråkratisk enn tidligere kan det være et interessant funn som utgjør grunnlag for videre forskning. Dette fanges godt opp av sitatet til informant 4:

Nei. Mye lenger til samarbeidspartnere og mye lenger tid i beslutninger. Helt klart. De pratet helt i starten om at vi skulle vekk fra silotenkning, men jeg mener at siloene har blitt mye større. Både for ledere i forhold til støtte, HR-funksjonene for eksempel. Lønn, regnskap, alt som før bare var en telefon unna før, nå er det mye lengre avstander. Det er mye større. Før kunne jeg bare ta en telefon til kommunalsjef, du gjør ikke det nå. Fordi du kjenner ikke folk på samme måte, det blir veldig stort. Det blir mye mer silo, ja.

Informantene oppgir at de har vært motivert i prosessen, men at prosessen har vært langvarig og krevende og at dette i perioder har hatt innvirkning på motivasjonen deres. Informant 4 forteller at:

..Eh, det har røynt på motivasjonen innimellom, men det går ikke på at det har vært motstand mot sammenslåingen, det går mer på at det har vært en rotete, langtekkelig prosess, ustrukturert..

## **5. Drøfting**

I dette kapitlet ønsker vi å belyse problemstillingen ved å sammenfatte funnene, og drøfte etter makt- og opposisjonsmodellen til Falkum (2008). Funnene diskuteres gjennom teori og empiri for å kunne besvare problemstillingen. Dette vil gjøres gjennom de ulike maktnivåene slik de fremkommer i maktmodellen. Forskningsspørsmål en vil hovedsakelig bli drøftet gjennom dominans og agendamakt, mens forskningsspørsmål to drøftes gjennom beslutnings- og iverksettelsesmakt.

### **5.1 Dominans**

Dominans innebærer en form for makt som bestemmer og avgrenser hvilket verdensbilde og hvilken forståelse av virkeligheten som aktørene i samfunnet oppfatter som gyldig (Falkum 2008, 28-29). I forbindelse med kommunesammenslåingen vurderer vi at stortinget utøver makt på dominansnivå da det er stortinget som startet arbeidet samt vedtok beslutning om en felles kommunereform. I henhold maktmodellen (Falkum 2008) utøver stortinget makt ved å sette kommunereformen på agendaen.

Formålet med en reform kan være at overordnede myndigheter vurderer at en omorganisering vil føre til høyere grad av resultatoppnåelse, og dermed beslutte å gjennomføre en reform (Christensen mfl. 2015, 167). Dette var i tråd med regjeringens formål med kommunereformen som var å bidra til større og mer robuste kommuner. Videre var det et mål at det skulle være et godt, likeverdig og bærekraftig tilbud til innbyggerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, 29).

Funnene i studien viser at samarbeidet internt i kommunen opplevdes som mer byråkratisk, samt at avstanden mellom ulike tjenesteområder opplevdes som større sammenlignet med før kommunesammenslåingen. Dette kan bety at større kommuner er preget av mer byråkrati, noe som kan føre til at samarbeidet internt i kommunen blir vanskeligere enn i mindre kommuner. Det er viktig å understreke at intervjuene er foretatt få måneder etter at kommunesammenslåingen var et faktum, og det kan således være for tidlig å konkludere i forbindelse med dette.

Opposisjon mot en reform kan forstås gjennom menings- og interesseaspektet da disse aspektene viser til om mellomlederne deler samme syn som myndighetene på om det er



nødvendig med en reform, samt om myndighetenes interesser knyttet til reformen er i overensstemmelse med mellomledernes (Falkum 2008, 30-39). Her kunne det potensielt oppstått opposisjon mot reformen, men til tross for dette viser studien at mellomlederne var lojale mot prosessen. Dette kan forklares med at mellomlederne skiller på sin rolle som mellomledere og som borgere. Diskusjonene om ansattes innflytelse i offentlig sektor dreide seg i sin tid om hvorvidt det å gi ansatte formell innflytelse ville utfordre demokratiet ved at skillet mellom demokrati og ikke-demokrati blir utydelig som følge av at demokratiets (de folkevalgte) makt reduseres gjennom mange former for tilleggsdemokrati (Busch 2011, 32). Med et slikt utgangspunkt kan det tenkes at ansatte i offentlig sektor, og spesielt ledere ikke utgjør opposisjon da det å gjøre motstand på dominansnivå primært utøves i kraft av rollen som borger, og ikke som ansatt eller leder.

Funnene peker også på at mellomlederne er bevisst på at avgjørelsen om kommunesammenslåing er besluttet på øverste nivå. Gjennom konstitusjons- og legitimitetsaspektet kan det forstås at mellomlederne innfinder seg med at det foreligger bestemmelser som gir myndighetene adgang til å utføre en slik makt, samt at de adlyder myndighetene, i tråd med Falkum (2008, 50-57).

I henhold til Meyer (2018) kan det være utfordrende for mellomledere å finne balansen mellom det å få instruksjoner fra toppledelsen samt det å ha ansvar for egne ansatte. Mellomledere fungerer som agenter for toppledelsen i virksomheten, og det er deres oppgave å være lojale mot de avgjørelser som besluttes. I tråd med funnene i studien ser vi at mellomledernes lojalitet for gjennomføring av reformen knyttes opp mot deres rolle som mellomleder, og at de vurderer at deres lojalitet er av betydning for deres ansatte. Til tross for at mellomlederne er lojale, er det slik at mellomlederne kan komme med kritiske ytringer som følge av bedriftsdemokratiet, på de avgjørelser som fattes av toppledelsen, og dette er viktig for justering og korrigerende av beslutningene som fattes. Mellomlederne er nærmere de ansatte og den daglige driften, og innehar dermed spisskompetanse og erfaring som er relevant for avgjørelser som påvirker organisasjonen. På denne måten er det gitt rom for at mellomlederne kan og bør yte en form for opposisjon. Funnene viser at det ikke fremkom opposisjon, selv om det er gitt rom for dette gjennom de bedriftsdemokratiske ordningene. Mangel på opposisjon kan forklares med at mellomlederne ble involvert i tilstrekkelig grad, og at derfor ikke var behov for å danne opposisjon.

## 5.2 Agendamakt

Agendamakt vil si å definere hvem som ikke får noen posisjon i beslutningsprosessen og dermed definere fordeling av makt (Falkum 2008, 66-68). Det innebærer at en aktør har mulighet til å sette dagsorden, og hva som kan fremmes som intensjoner (Falkum 2008, 28-29). Dette innebærer å foreta avgrensninger i organisasjonen, samt definere problemstillinger. I forbindelse med sammenslåing av nye Asker kommune vurderer vi at agendamakt utøves av kommunestyret i Asker, Røyken og Hurum som fattet vedtak om kommunesammenslåing av de tre kommunene. Arbeidet mot en felles kommune startet med at politikerne utarbeidet en ny felles visjon som skulle gi en pekepinn på hvordan den nye kommunen skulle bli (Asker, Hurum og Røyken kommune 2016, 1-2) Dette er i tråd med agendamakt der lokalpolitikere i kommunene bestemte hva som skulle settes på dagsorden.

For å kunne identifisere aktørene i en slik prosess, er det en forutsetning at vi definerer og beskriver relasjonen mellom makt og opposisjon i et system. I visse tilfeller kan det være vanskelig å definere hvem som innehar dominans, agendamakt eller beslutningsmakt (Falkum 2008). Det støttes opp av funnene i studien der det fremkommer at informantene i sine beskrivelser ikke har klare skiller på om det er stortinget eller lokalpolitikere som fatter beslutninger knyttet til kommunesammenslåingen.

Gjennom organiseringsaspektet er det en forutsetning at lokalpolitikere utøver makt, og at mellomlederne jobber for å realisere de målene som er satt av lokalpolitikere.

Dersom mellomlederne hadde utøvd opposisjon på dette stadiet, hadde det forutsatt at de samlet støtte for å styrke opposisjonens innflytelse i tråd med Falkum (2008, 46-50). Våre funn viser at dette ikke har vært tilfelle. Mellomlederne stilte få spørsmål ved det som ble besluttet på dominans- og agendanivå i forbindelse med kommunesammenslåingen. Dette kan tyde på at makten på disse nivåene har vært betydelig, og dermed skapt dårlige forutsetninger for å yte opposisjon. Videre viser funnene at mye av informasjonen om kommunesammenslåingen foregikk gjennom digitale kanaler, og det var lite møtevirksomhet med rom for å stille spørsmål. Det fremkommer av funnene at det var en overordnet prosess, som ble fremstilt som en mer demokratisk prosess enn hva som var tilfelle.

For å oppsummere viser studien at mellomlederne i utgangspunktet var uenig i sammenslåingen av de tre kommunene, da de ikke kunne se gevinsten med denne reformen. Som nevnt over, kan dette forklares med at opposisjon for offentlig beslutninger, primært er

utøvd i kraft av rollen som borger, og ikke som mellomleder. Det er et interessant funn at mellomlederne har høy grad av forpliktelse og lojalitet til prosessen selv om de i utgangspunktet var uenig. Dette kan forklares med deres rolleforståelse som mellomledere, noe som blir omtalt i videre drøfting.

### **5.3 Beslutningsmakt**

Ledergruppen i de tre kommunene hadde ansvaret for utarbeidelse av effektmål, resultatmål, samt suksesskriterier (Asker, Hurum og Røyken kommune 2016, 9). Dette kan sees i henhold til beslutningsmakt som innebærer å undersøke hvem som har tatt avgjørelser, ut ifra hvilke interesser og hensikter, og hvorfor andre følger disse avgjørelsene (Falkum 2008, 66-68). Beslutningsmakt innebærer at aktørene kan omforme intensjoner til målsettinger og vedtak om hva systemet skal fokusere på, og hvordan det skal utføres. Det vurderes at beslutningsmakt ble utøvd av ovennevnte ledergruppe, som på bakgrunn av styringsdokumentet fra lokalpolitikerne besluttet hvilke ulike organer i kommunene som skulle ha ansvar for gjennomføring og implementering av prosessen. Dette medførte etablering av fellesnemnd, programledelse samt ansvarlige for programkoordineringer. Under disse ble det etablert ulike delprosjekter som skulle bidra til gjennomføring av reformen (Asker, Hurum og Røyken kommune 2016, 15-17). Funnene viser at det ble opprettet prosjektgrupper på enhetsnivå der blant annet mellomlederne var inkludert, og kunne bidra til prosessen. På denne måten var de involvert i de avgjørelsene som ble tatt, og fikk rom til å fremme sine interesser. Ved at mellomlederne ble involvert på dette stadiet kan dette skape en eierskapsfølelse til prosessen, noe som fører til høyere forpliktelse (Bang 2011, 128).

### **5.4 Iverksettingsmakt**

Iverksettingsmakt omhandler aktører som skal realisere intensjoner som er besluttet fra høyere hold, samt ha ansvar for at intensjoner og resultater i systemet er i sammenheng (Falkum 2008, 29). Opposisjon kan finne sted gjennom ulike former for motvirkning, samt gjennom forsøk på å bryte forbindelsen mellom maktformene. Det vurderes at iverksettingsmakten i dette tilfelle utøves av mellomlederne som ifølge våre funn er ansvarlig for implementering av reformen. Gjennom iverksettingsmakt er det mulig å påvirke gjennomføringen av en beslutning, og på denne måten påvirke resultatet. De som innehar iverksettingsmakten kan motvirke eller forhindre gjennomføringen av beslutninger de ikke er enig i (Falkum 2008, 73).

Det at mellomlederne har iverksettingsmakt kan sees i tråd med at mellomledere i større grad er forventet å ta en strategisk rolle under endringsprosesser, noe som krever at de må operere som endringsagenter for å få til vellykkede endringer (Colman, Stensaker, og Tharaldsen 2011, 69–70). Ytterligere studier har vist at mellomledere er verdifulle når det skal gjennomføres strategiske endringer (Bryant og Stensaker 2011, 354). Funnene viser at mellomlederne hadde en sentral rolle ved implementeringen av reformen, og at de i stor grad opplevde å bli involvert i de avgjørelser som ble fattet ved deres enhetsnivå. I denne prosessen peker mellomlederne på at deres ledergruppe bærer preg av en «raus» delingskultur, høy kompetanse og lang erfaring, slik at de kan dra nytte av hverandres kompetanse under strategiske endringsprosesser.

Funnene i studien viser at mellomlederne har opplevd endringsarbeidet som en stor belastning da de også skulle utføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Dette er i tråd med (Bryant og Stensaker 2011, 354) som peker på at mellomledere, ved gjennomføring av strategiske endringer, har i oppgave å implementere endringer samtidig som de må opprettholde ordinær drift. Under slike prosesser er det viktig at mellomlederne har både tid og kapasitet til å opprettholde sine ordinære arbeidsoppgaver, spesielt når det kommer til de ansatte. Dersom dette ikke ivaretas er det fare for at motivasjonen til mellomlederne samt de ansatte, kan falle (Meyer og Stensaker 2011, 20). Det kan tenkes at en medvirkende årsak til manglende opposisjon er at mellomlederne ikke hadde kapasitet til det grunnet stor arbeidsbelastning over lenger tid.

Funnene viser at mellomlederne har vært motivert under implementeringen av reformen, men at prosessen har vært langvarig, og at det til tider har gått utover motivasjonen. Til tross for at mellomlederne i utgangspunktet var uenig i reformen, ser vi likevel at de var motivert til å gjennomføre. Dette kan sees i tråd med PSM som går ut på at mellomledere blir motivert av å tjene fellesskapet og ivareta organisasjonens tjenester (Rainey, Steinbauer 1999, 20). På den andre siden kan vi se dette mot deres lojalitet knyttet til rollen som mellomleder, og at de er forpliktet til prosessen som følge av deres rolleforståelse. Det kan argumenteres om det var viktigere å være lojale mellomledere enn å bidra i utformingen av den nye organisasjonen. Dette da mellomlederne hadde legitime innvendinger underveis, men ut ifra funnene ytret disse i liten grad.

På bakgrunn av avgjørelsen om kommunereformen ser vi at det først ble utøvd makt av stortinget, etterfulgt av lokalpolitikere som utarbeidet visjonen for den nye kommunen, som dermed utøvde både direkte og indirekte påvirkningsmakt ovenfor kommunen. Dette kan sees i tråd med aktørspespektet hvor det er en forutsetning at makten blir utøvd av målrettede aktører, og at makt kan utøves gjennom påvirkning av andre, både direkte eller indirekte. Ledergruppen i de tre kommunene fikk i oppgave å utforme et styringsdokument som blant annet skulle inneholde effektmål, suksesskriterier og resultatmål for kommunesammenslåingen. Videre skulle arbeidet deles inn i ulike delprosjekter (politiske og administrative) som arbeidet med videre implementering (Asker, Hurum og Røyken kommune 2016, 14). Av dette ser vi hvordan makt gjennom ulike aktører har blitt utøvd, og i tråd med aktørspespektet, slik det fremkommer i Falkum (2008, 39-42), er det en forutsetning at de som skal iverksette reformen har samme forståelse som de som har fattet beslutningen.

Funnene i studien viser at mellomlederne i utgangspunktet var uenig, men likevel var motiverte iverksettere. Dette begrunner de, som tidligere nevnt, med at deres rolle som mellomleder var å implementere endringen og være lojale mot de avgjørelser som er tatt fra høyere hold. Deres aksept av disse avgjørelsene kan være tegn på høy grad av lojalitetsplikt (Engelsrud 2013, 170) og organisatorisk forpliktelse som er preget av sterk tillit til kommunen, samt ønske om å yte maksimalt til kommunens beste.

I henhold til aktørspespektet er det en forutsetning at aktørene ikke tar hensyn til at det kan handles ubevisst, ureflektert, etter gammel vane eller at opposisjonen adlyder av gammel vane. Innenfor dette tas det høyde for kontekst, der normer, verdier og de sosiale institusjonene i Norge gir mulighet for å fremsette kritiske ytringer fra mellomlederne. Denne muligheten er bundet til institusjonelle og systematiske involveringsmuligheter som finnes i norsk arbeidsliv i form av bedriftsdemokratiet. Herunder står medvirkning og medbestemmelse sterkt, og det kan i tråd med dette antas mellomlederne hadde forventning om å medvirke i prosessen, og bli hørt. Mellomlederne oppgir at de ble involvert i den grad de hadde forventet på sitt enhetsnivå. I forbindelse med dette ser vi at mellomlederne opplevde tilstrekkelig med informasjon underveis i prosessen, samt at det var gitt rom for innspill og påvirkning. Funnene viser at mellomlederne opplevde at disse innspillene ble i stor grad hensyntatt.

Førførestillingen til denne oppgaven var at høyere grad av innflytelse i sammenslåingsprosessen gir høyere forpliktelse til prosessen, og således at mindre innflytelse kan føre til en høyere grad av opposisjon. Dette kan vi se gjennom handlingsaspektet der man ser på koblingen mellom opposisjon og den atferd som forekommer. Opposisjonen kan reagere med motstand mot de avgjørelser som tas av ledelsen, men også som fravær av forventede handlinger (Falkum 2008, 42). Funnene viser at det var fravær av opposisjon fra mellomlederne til kommunesammenslåingen til tross for at de ikke var involvert tidlig i prosessen på et høyere nivå, eksempelvis som på dominansnivå. Videre viser funnene at mellomlederne hadde en forventning om at de skulle bli involvert i stor grad da de anser at de har kunnskap og erfaring som toppledelsen ikke har, som de vurderer er viktig for prosessen. Dette med hensyn til at de jobber tettere på ansatte, og har dermed bedre forutsetninger for å se konsekvenser av endringer. Som tidligere nevnt, kan mellomledernes forventning til involvering sees i sammenheng gjennom bedriftsdemokratiet, men det kan ofte «glemmes» mellomlederne også er omfattet av medvirkning- og medbestemmelsesretten som følge av arbeidsmiljøloven og hovedavtalen. Dette er i sammenheng med funn som viser at mellomlederne opplevde at det var viktig for organisasjonen å tidlig involvere de ansatte.

Den lave graden av opposisjon kan ha en sammenheng med mellomledernes tilfredshet med grad av involvering. Det kan også sees i sammenheng med at motstand mot endringer, høyst sannsynlig henger sammen med omfanget av endringene (Jacobsen 2004, 255). Funnene har vist at det ble tidlig besluttet hvor mange avdelinger enheten skulle deles inn i, og at dette antallet var tilsvarende antall mellomledere. Dette kan tyde på at omfanget av endringene ikke ville være vesentlig ettersom de antageligvis ikke var i fare for å miste stillingene eller få vesentlig andre arbeidsoppgaver, noe funnene viser at de ikke gjorde. Jo sterkere rolle mellomledere har i organisasjonen, desto mer motstand kan det forventes fra mellomlederne (Jacobsen 2004, 255). Ved at dette er en sammenslåing av tre kommuner kan tenkes at disse mellomlederne ikke står sterkt sammen, da de ikke kjenner hverandre godt, og at det således er vanskelig for de å mobilisere seg på tvers av kommunene. Videre, kan dette sees i sammenheng med funn der det oppgis at mellomlederne var opptatt av å posisjonere seg ovenfor hverandres tidligere kommuner, noe som kan tale for at mellomlederne ikke stod sterkt sammen, og dermed ikke hadde godt grunnlag for å utøve opposisjon.

Omorganiseringer kan sette mye i spill for mellomledere, selv om deres stilling, som tidligere nevnt, ikke sto i fare. Dersom de ikke hadde vært involvert på sitt nivå kunne det skapt et økt

spenningsforhold som potensielt kunne dannet kilde til høyere grad av opposisjon enn det som fremkom av funnene. Dersom det hadde vært opposisjon blant mellomlederne ville det gjennom handlingsaspektet vært aktuelt å sett på hvordan handlingsdialogen har forløpt mellom mellomlederne og de som er i posisjon.

Konstitusjonsaspektet innebærer at det finnes gyldige bestemmelser om hvilke aktører som kan utøve makt, og innenfor hvilke grenser og områder denne makten kan utøves (Falkum 2008, 50-54). Dette kan sees i sammenheng med at kommunestruktur i stor grad er preget av en hierarkisk maktstruktur som både avgrenser og regulerer maktutøvelsen i kommunen. Denne strukturen kan bidra til å kontrollere makten gjennom rettigheter og plikter, og gjennom dette gi rom for opposisjonen til å etterprøve maktutøvelsen. Våre funn tyder på at mellomlederne ikke har benyttet muligheten til å etterprøve det som er besluttet. Funnene viser for øvrig ikke om det var mulig å etterprøve dette. Gjennom legitimitetsaspektet forstås hva som får aktører til å adlyde autoritetene og utføre det autoritetene beslutter. Opposisjon vil forekomme dersom underordnede ikke aksepterer maktutøvelsen og de avgjørelser som besluttes (Falkum 2008, 54-57). Funnene viser at dette ikke har vært tilfelle hos mellomlederne. De har ikke myndighet til å foreta avgjørelser på vegne av kommunen, men har hatt mulighet til å påvirke de avgjørelsene som er tatt, noe de har gjort til en viss grad.

Gjennom institusjonsaspektet ser vi at opposisjon innebærer at det er enighet om at det finnes ulike meninger, og at det finnes et sett med regler for opposisjonens organisering. I en kommune innebærer dette at opposisjonen får mulighet til å delta i beslutningsprosesser gjennom samarbeidet mellom blant annet kommunale og statlige organisasjoner som representerer både arbeidsgivere og arbeidstakere (Thomassen 2019) og ulike medbestemmelsesapparat. Dette er i tråd med medbestemmelsesretten som fremkommer gjennom bedriftsdemokratiet. Funnene viser at det var organisert et medbestemmelsesapparat (MBA) i forbindelse med kommunesammenslåingen, der ledere, tillitsvalgte og verneombud var representert. Dette medbestemmelsesapparatet var organisert på enhetsnivå der det var rom for å fremme sine meninger dersom de var enig eller uenig. Underveis i prosessen ble ikke mellomlederne involvert i disse møtene av hensyn til gruppens størrelse. Mellomlederne ble dermed representert i dette fora på linje med andre ansatte gjennom tillitsvalgte og verneombud. Funnene viser at minst tre av mellomlederne var fagorganisert, og dermed representert av sin tillitsvalgtorganisasjon. Mellomlederne oppga at de hadde mulighet til å komme med individuelle innspill som tillitsvalgte kunne tas med i MBA, men at de i liten

grad benyttet seg av muligheten. Ved at mellomlederne ble involvert gjennom dette, kan det ha sammenheng med den manglende opposisjonen.

Resultataspektet ser på om opposisjonen kan bidra til endring i systemet (forbedring eller forverring), og dermed om opposisjonen faktisk utgjør en forskjell eller ikke (Falkum 2008, 62). Funnene viser at mellomlederne fikk informasjonen om kommunesammenslåingen tidlig, men selv om det var gitt informasjon på et tidlig stadium, var det vanskelig å forholde seg til det da det var langt frem i tid. Videre, blir det påpekt at det var vanskelig å forholde seg til prosessen før de selv ble involvert. Det kan tyde på at mellomlederne vurderte at deres opposisjon ikke ville utgjøre en forskjell på et tidlig stadium, eller at deres interesser var forenlig og sammenfallende med toppledelsen når det først var besluttet sammenslåing. Dette er i tråd med Falkum (2008, 64) som hevder at i slike tilfeller vil opposisjonen støtte opp om makthaverne. Når mellomlederne først ble involvert på enhetsnivå, i form av prosjektgrupper, medbestemmelsesapparat og ulike fagdager, benyttet de muligheten til å påvirke prosessen, og dermed utgjorde en forskjell.

## **6. Avslutning**

### **6.1 Konklusjon**

Studien kan sees på som et bidrag til litteraturen om mellomledere, særlig spisset mot mellomledere i kommunesammenslåingsprosesser. Studien har hatt som mål å undersøke i hvilken grad innflytelse i sammenslåingsprosesser har betydning for mellomlederes forpliktelse til iverksetting av kommunereformen. Oppsummert viser studien at mellomlederne forventet stor grad av innflytelse under prosessen, og at denne forventingen om innflytelse kan ha sammenheng med bedriftsdemokratiets sterke stilling i norsk arbeidsliv. Studien viser at innflytelse er av betydning for mellomlederes forpliktelse til iverksettingen, og særlig innflytelse på eget enhetsnivå tillegges stor vekt. Innflytelse på overordnet nivå tillegges ikke like stor vekt når det kommer til mellomledernes forpliktelse. Mellomledernes grad av forpliktelse har i tillegg sammenheng med deres rolleforståelse av deres stilling som mellomleder. Problemstillingen er analysert gjennom makt- og opposisjonsmodellen. I henhold til modellen kunne mellomlederne i sin relasjon til makthaverne utøvd opposisjon mot de beslutninger som ble foretatt i forbindelse med reformen. Studien viser at mellomlederne i liten grad benyttet seg av dette rommet for opposisjon. Dette kan sees i sammenheng med at mellomlederne opplevde at de ble involvert og hadde innflytelse i



tilfredsstillende grad i sammenslåingsprosessen, og at deres grad av forpliktelse til prosessen var betydelig.

## **6.2 Styrker og svakheter ved studien, samt forslag til fremtidig forskning**

Vi håper at oppgaven kan bidra til videre forskning på mellomledere. En styrke ved studien er at den foretar seg mellomledere i endringsprosesser, nærmere bestemt

kommunesammenslåing, noe det foreligger svært begrenset på forskning på.

Kommunesammenslåingen er et relativt nytt fenomen som en del av sentraliseringen av offentlig sektor, og studien kan bidra med litteratur som kan benyttes til å se på tilsvarende prosesser i andre kommuner.

I denne studien har vi tatt utgangspunkt i mellomledere ved en enhet, og sett på deres erfaringer i forbindelse med sammenslåingen av nye Asker kommune. På denne måten har vi hatt et begrenset fokus på kun en enhet. En styrke og svakhet ved studien er at den er forsket dypt, men ikke bredt. Styrke ved studien er at vi benyttet nøkkelinformanter for å belyse problemstillingen og på den måte avdekket mulige felles og ulike erfaringer innenfor en homogen gruppe. Svakheten er at den kun ser på en gruppe mellomledere ved samme enhet og at det derfor er viktig å være forsiktig med å dra slutninger om at dette er representativt for alle enheter i kommunen. Videre forskning kunne tatt utgangspunkt i mellomleder ved ulike enheter i kommunen for å få en større informantgruppe og på denne måten innhente data som kan sies å være representativt for hele kommunen, samt at dette kunne gitt grunnlag for å sammenligne de ulike enhetene. En ytterligere svakhet er at funnene er basert på selvrappoteringer, og at dette kan gjøre det vanskelig å trekke faktiske slutninger.

Studiens fremgangsmåte har gitt rom for at nye og interessante funn har kommet frem i lys. Mellomledernes forpliktelse til iverksettingen er påvirket av grad av involvering, men mer uforventet fremkommer det at forpliktelsen også i stor grad er preget av deres rolle som mellomledere. Således er dette et funn som vi ikke hadde forventet. I fremtidig forskning er dette et funn som kan være interessant å se nærmere på, ved å gå i dybden på betydningen av rolleforståelsen til mellomledere i endringsprosesser.

En svakhet ved studien er at den er foretatt kort tid etter at kommunesammenslåingen var et faktum og at det på dette tidspunktet var for tidlig å se eventuelle gevinster ved reformen. Det er derfor ikke mulig å konkludere i forhold til om kommunesammenslåingen innfrir de mål og

resultater som var ønsket når stortinget og kommunestyret vedtok at det skulle gjennomføres en kommunesammenslåing. Dette kan være interessant å se på ved fremtidig forskning. Dette er kun noen forslag som vurderes som relevant, men kommunesammenslåingen er et nytt fenomen der det er svært begrenset med forskning og dermed mange muligheter for videre forskning.

## 7. Litteraturliste

- Aberbach, Joel D og Tom Christensen. 2014. «Why Reforms So Often Disappoint». *The American Review of Public Administration* 44 (1): 3–16.  
<https://doi.org/10.1177/0275074013504128>.
- Asker, Hurum og Røyken kommune. 2016. «Nye Asker kommune - Styringsdokument for gjennomføring av kommunesammenslåing».  
[https://www.nyeasker.no/globalassets/nye-asker-kommune/styringsdokument-v-1\\_0-16-desember-2016---med-alle-vedlegg.pdf](https://www.nyeasker.no/globalassets/nye-asker-kommune/styringsdokument-v-1_0-16-desember-2016---med-alle-vedlegg.pdf)
- Bang, Henning. 2011. *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, Ole T. 2015. «Opposisjon». Store Norske Leksikon. <https://snl.no/opposisjon>.
- Bryant, Melanie, og Inger Stensaker. 2011. «The challenges of middle management change agents: How interactionism can provide a way forward». *Journal of Change Management*. 11 (3): 353-373.  
[https://www.researchgate.net/publication/235986577\\_Bryant\\_M\\_Stensaker\\_I\\_2011\\_he\\_challenges\\_of\\_middle\\_management\\_change\\_agents\\_How\\_interactionism\\_can\\_prvide\\_a\\_way\\_forward\\_Journal\\_of\\_Change\\_Management\\_11\\_3\\_pp\\_353-373](https://www.researchgate.net/publication/235986577_Bryant_M_Stensaker_I_2011_he_challenges_of_middle_management_change_agents_How_interactionism_can_prvide_a_way_forward_Journal_of_Change_Management_11_3_pp_353-373).
- Busch, Tor. 2011. *Modernisering av offentlig sektor trender, ideer og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor, Jan Ole Vanebo, og Erlend Dehlin. 2010. *Organisasjon og organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chen, Chung-An, Evan M. Berman, og Chun-Yuan Wang. «Middle Managers' Upward Roles in the Public Sector». *Administration & Society* 49, nr. 5 (mai 2017): 700–729.  
<https://doi.org/10.1177/0095399714546326>.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægroid, Per, Ronnes, Paul G., og Røvik, Kjell Arne. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colman, Helene Loe, Inger G. Stensaker, og Jorunn-Elise Tharaldsen. 2011. *A Merger of Equals?: The Integration of Statoil and Hydro's Oil and Gas Activities*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Currie, Graeme. 2000. «The Public Manager in 2010: The Role of Middle Managers in Strategic Change in the Public Sector». *Public Money & Management* 20 (1): 17–22.  
<https://doi.org/10.1111/1467-9302.00197>.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. 2014. «Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt».

- <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2014-1-erfaringar-fraa-endringsprosessar-generelt-og-involvering-av-brukarar-og-tilsette-spesielt.pdf>
- Engelsrud, Gerd. 2013. *Styring og vern arbeidsrett i offentlig sektor*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Falkum, Eivind. 2008. «Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv». Doktoravhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Falkum, Eivind, Per Bonde Hansen, Mari Holm Ingelsrud, Christin Thea Wathne, Bitten Nordrik, og Ida Drange. 2019. «Medbestemmelsesbarometeret 2019». Arbeidsforskningsinstituttet AFIs FoU-resultat 2019:03.  
[https://khrono.no/files/2019/04/12/FoU0319\\_MB2019\\_net.pdf](https://khrono.no/files/2019/04/12/FoU0319_MB2019_net.pdf)
- Francois, Patrick. 2000. «‘Public Service Motivation’ as an Argument for Government Provision». *Journal of Public Economics* 78 (3): 275–99.  
[https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00075-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00075-X).
- Irgens, Eirik J. 2000. *Den dynamiske organisasjon ledelse og utvikling i et arbeidsliv i forandring*. Oslo: Abstrakt.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2004. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og Jan Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakhelln, Henning. 2018. «bedriftsdemokrati». Store norske leksikon.  
<http://snl.no/bedriftsdemokrati>.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tuft. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. «Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) Kommunereform». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel\\_kommunereform\\_og\\_vedlegg.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015. «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner». Meld. St. 14 (2014–2015). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>
- Kvale, Steinar. 2007 *Doing Interviews*. Los Angeles, Calif.; London: SAGE.

- Ladegård, Gro, og Signy Irene Vabo. 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lie, Markus Hoel. 2019. «forpliktelse». Store norske leksikon. <http://snl.no/forpliktelse>.
- Løwendahl, Bente R, og Fred Wenstøp. 2013. *Skriv gode oppgaver!* Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Meyer, Christine B. 2018. «Ledere har ikke noe annet valg enn å lære å stå i omstilling uten å vite hva fremtiden bringer». NHH. 19. juli 2018.  
<https://www.nhh.no/nhh-bulletin/artikkelarkiv/2018/juli/ledere-har-ikke-noe-annet-valg-enn-a-lare-a-sta-i-omstilling-uten-a-vite-hva-fremtiden-bringer/>
- Meyer, Christine B, og Inger G Stensaker. 2011. *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordrik, Bitten. 2012. *Psykososial arbeidsmiljøkartlegging - en trojansk hest?* Oslo: Gyldendal arbeidsliv.
- OsloMet. 2020. «Programvare». Oppdatert 27. mars 2020.  
<https://student.oslomet.no/programvare>.
- NOU: 2010: 01 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Oslo: Arbeidsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-01/id597723/>
- Regjeringen. 2020. «Fakta om kommunereformen». Oppdatert 03.01.2020..  
regjeringen.no. 3. januar 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringdal, Kristen. 2018. *Enhet og mangfold samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rydland, Monica. 2015. «Hvilken rolle spiller mellomlederen? Magma. 2015.  
<https://www.magma.no/hvilken-rolle-spiller-mellomlederen>.
- Thagaard, Tove. 2009. *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomassen, Eivind. 2018. «trepartssamarbeid». I Store norske leksikon.  
<http://snl.no/trepartssamarbeid>.
- Tjora, Aksel. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.

## 8. Vedlegg

### 8.1 Intervjuguide

#### Innledning/oppvarming

- Vi setter pris på at du stiller opp på dette intervjuet. Som du vet så er vi i denne undersøkelsen/masteroppgaven opptatt av å få vite mer om deg og din stilling som mellomleder, samt din opplevelse av kommune sammenslåingsprosessen mellom Asker, Røyken og Hurum kommune.
- Det overordnede temaet er hvordan du som mellomleder har opplevd sammenslåingsprosessen med fokus på om du/dere (mellomledere) har blitt involvert i prosessen.
- Det er ingen korrekte, gode, feil eller dårlige svar. Vi er opptatt av din ærlige tilbakemelding, og du må gjerne si det du først kommer på. Det er naturlig om du skulle glemme deg bort eller avbryte deg selv, men husk at det ikke er noen regler eller fasit. Intervjuet er ment å være en samtale, og du må gjerne ta opp emner du ikke blir spurt om. Når du svarer må du gjerne bruke eksempler fra egen erfaring.
- Er det noe uklart; be oss om å stille spørsmålet på nytt eller forklare mer.
- I starten vil vi stille deg noen korte spørsmål for å få mer informasjon om din bakgrunn.

*\*vi kan fortelle mer om oppgaven for komme i gang, og etablere en relasjon med informanten\**

#### A. Innledning

Aldersgruppe (30-40, 40-50, 50-60, 60-70)?

Kjønn?

Utdanning (antall år og type)?

Hvor mange ansatte/medarbeidere har du  
ansvaret for?

Har du fagansvar?

## **B. Spørsmål om stillingen som mellomleder**

Nå fortsetter vi med noen spørsmål om din stilling som mellomleder.

1. hva mener du kjennetegner mellomledere i din kommune?
  - Kan du utdype?
  - Hvilke fellestrekk mener du går igjen blant mellomledere i din kommune?
2. Hvordan stemmer dette (det du nettopp sa) overens med deg selv?
3. Tror du disse fellestrekene samsvarer med mellomledere fra de to andre kommunene?
4. Flere spørsmål?

## **C. Spørsmål om kommunesammenslåingen**

Nå fortsetter vi med noen spørsmål om da dere først fikk vite om kommunesammenslåingen

1. Når fikk dere vite om kommunesammenslåingen?
  - kommenter gjerne når dere først hørte rykter etc.
2. Når fikk dere informasjon fra toppledelsen om sammenslåingen?
  - Innkalte de til et møte, ble det sendt ut fellesmail etc.?
  - Hva ble evt. sagt i møte/fellesmail?
  - Ble dere tilstrekkelig informert om hvordan dere ville bli påvirket/hva dette innebar for dere og andre i kommunen deres?
3. Da du først hørte om kommunesammenslåingen; var du positiv eller negativ til sammenslåingen?
  - Kan du begrunne hvorfor du var positiv/negativ? Kom gjerne med eksempler på hva du tror ville bli bedre/verre etter sammenslåingen.
  - Har du inntrykk av at andre mellomledere du kjenner godt til, deler din oppfatning?
4. Har sammenslåingen medført endringer i stillingen din?
  - Positive eller negative endringer? Begrunn gjerne svaret.

## **D. Spørsmål om selve prosessen rundt kommunesammenslåingen**

Nå kommer det noen spørsmål om selve prosessen med kommunesammenslåingen

1. Synes du dere fikk tilstrekkelig med informasjon om prosessen?
  - Utdyp gjerne svarene dine. Var det mange møter? skriftlig informasjon? Informasjon via andre kanaler?
2. Ble dere involvert i prosessen?
  - Hadde dere medvirkningsmøter?
3. Kunne dere komme med innspill og/eller påvirkning til prosessen?
  - Hvis ja; kan du gjengi noen konkrete eksempler på innspill dere hadde, som det ble tatt hensyn til?
  - Hvis nei; føler du det var en “skinnprosess”? Her kan vi forklare mer om hva skinnprosess er (“fiktiv” prosess).
4. Ble det formulert en visjon eller et mål for endringen?
  - altså hva man ønsket å oppnå med endringen?
5. På hvilken måte var du og andre mellomledere involvert i sammenslåingsprosessen?
  - Kunne dere komme med bidrag og innspill til prosessen?
  - Ble det tatt hensyn til?
6. Var dere (andre mellomledere) involvert i å utarbeide mål og tiltak til prosessen?
7. Ble det utarbeidet delmål for prosessen?
8. I hvilken grad forventet du involvering i sammenslåingsprosessen?
9. På hvilket stadiet forventet du at du som mellomleder skulle involveres i prosessen?
  - o Hvordan stemte dette med når du faktisk ble involvert?
10. I hvilke grad tror du din forpliktelse til sammenslåingsprosessen ble påvirket i forhold til hvilket stadiet du ble involvert i? (se dette opp mot hva informanten allerede har svart på spørsmål over).

Hvis informanten ble involvert seint i prosessen:

11. - Tror du din forpliktelse hadde vært større hvis du hadde blitt involvert tidligere i prosessen?

Hvis informanten ble involvert tidlig i prosessen:

12. - Tror du din forpliktelse hadde vært mindre hvis du hadde blitt involvert seint i prosessen?
13. Tror du at din mening om kommunesammenslåingen hadde noe å si for din forpliktelse til arbeidet med sammenslåingen?
14. Gitt at du var uenig i sammenslåingen; opplevde du noen dilemmaer i arbeidet med sammenslåingen?



### **E. Spørsmål om mellomledernes relasjon til de ansatte under sammenslåingsprosessen?**

1. Hvordan ble informasjon (om sammenslåingen) formidlet til dine medarbeidere?  
- Ble det informert av deg eller toppledelsen?
2. Opplevde du at de ansatte forsto/aksepterte/var enig i sammenslåingen?
3. Hva gjorde du (i din rolle som mellomleder) for å involvere de ansatte i prosessen?  
- Hadde dere medvirkningsmøter?  
- Ble de ansattes innspill tatt med videre?
4. Hvordan har du fulgt opp og informert de ansatte underveis i prosessen?  
- Føler du at ditt synspunkt til sammenslåingen har påvirket det du har sagt til dine ansatte?

### **F. Spørsmål om slutten av prosessen**

1. Nå er vi i 2020, og dere tilhører nå "Nye Asker kommune". Det er naturligvis tidlig å si, men hvordan opplever du kommunesammenslåingen, men hva føler du om prosessen nå?  
- Har det vært motstand fra noen?
2. Føler du det er blitt kortere vei til andre lignende samarbeidspartnere/avdelinger i de to andre kommune dere har blitt slått sammen med?

### **G. Spørsmål om kompetanse og motivasjon**

Mot slutten ønsker vi å vite mer om informanten/mellomlederen.

1. Hvor lenge har du vært i stillingen?  
- Fikk du ny/endret stilling etter sammenslåingen?
2. Har du hatt andre stillinger i kommunen?
3. Hva slags utdanning har du?  
- Fagutdanning? Profesjonsutdanning, f.eks. sykepleier?
4. Har du lederutdanning?
5. Hva tror du utdanning og arbeidserfaring har hatt å si for deg i sammenslåingsprosessen?
6. Hvis vi ser tilbake på sammenslåingsprosessen; hvor motivert vil du si at du har vært?
7. Føler du at du har vært forpliktet til prosessen?

## H. Avslutning

Takke for at informanten tok seg tid til å stille til intervju.

- Informere om hvordan dataene vil bli behandlet (anonymisert etc).
- Informere om at de hvis de har noen innspill eller ønske å trekk kommentarer etc. kan de gjøre det.

1. Da er vi ferdig med å stille spørsmålene vi hadde. Har du noen spørsmål til oss?
2. Er det noe du vil tilføye?

## 8.2 Oppfølgingsspørsmål sendt til informantene 06. mai 2020

**Fra:** Egzon Sadriu

**Sendt:** onsdag 6. mai 2020 15:38

**Emne:** Masteroppgave (Indira og Egzon)

**Viktighet:** Høy

Hei!

Vi skal straks levere oppgaven vår, og har i den anledning et kort spørsmål:  
Var du fagorganisert under sammenslåingsprosessen?  
Kom gjerne med noen refleksjoner på hvordan du opplevde innflytelsen gjennom de tillitsvalgte, men skjønner godt om du ikke har tid til det!

Svarene blir selvfølgelig anonymisert.

Nok en gang - tusen takk for at du stilte opp til intervju 😊

Med vennlig hilsen  
Egzon og Indira

## 8.3 Samtykkeerklæring

### Vil du delta i forskningsprosjektet

#### *”Mellomlederes innflytelse i sammenslåingsprosesser”?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å forstå mellomlederes rolle i sammenslåingsprosesser, med fokus på deres innflytelse og involvering i prosessen. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

I dette prosjektet ønsker vi å se nærmere på kommunereformen, nærmere bestemt kommunesammenslåingen av Asker, Hurum og Røyken kommune. Disse tre kommunene skal fra 01.01.2020 være en kommune, og ha navnet «Asker kommune». Mellomledere har en av de viktigste rollene når det kommer til sammenslåingsprosesser. Det er som regel mellomledere som implementerer endringene som skal gjennomføres, og det er i nyere tid lagt vekt på at mellomledere tar en mer strategisk rolle under sammenslåingsprosessen. Samtidig foreligger det lite litteratur på mellomlederes betydning under slike prosesser, og vi ønsker derfor å undersøke dette nærmere.

Hovedproblemstilling:

*- I hvilken grad kan innflytelse i sammenslåingsprosessen ha betydning for mellomlederes forpliktelse til iverksetting av sammenslåingsprosessen?*

Informasjonen vil bli innhentet som datamaterialet til bruk i vår masteroppgave tilknyttet studiet «Styring og ledelse». Dette er et masterprogram rettet mot offentlig sektor. Studiet undervises på OsloMet – Storbyuniversitetet.

Opplysningene i dette prosjektet skal ikke bli brukt til andre formål utover masteroppgaven.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Fakultetet for samfunnsvitenskap ved OsloMet er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får spørsmål om å delta fordi du innehar en mellomlederstilling i Asker, Røyken eller Hurum kommune.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du svarer på spørsmål i et intervju. Det til ta omtrent 45 minutter.

- Intervjuet vil undersøke din opplevelse av sammenslåingsprosessen ved å utforske begrepene innflytelse og forpliktelse.
- Dine svar fra intervjuet vil bli registrert på lydopptak og transkribert på pc i etterkant.

### **Det er frivillig å delta**

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

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

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

- Vi (Egzon Sadriu og Indira Rizvanovic) samt vår veileder, Bitten Nordrik vil ha tilgang til opplysningene.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil vi erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data som intervjubesvarelsen.
- All data lagret på pc vil bli kryptert, og låst bak en kode kun tilgjengelig for oss (Egzon og Indira).

Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen da opplysningene kategoriseres. Type opplysninger som publiseres handler om nevnte grunner til hvordan man opplevde sammenslåingsprosessen

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes senest 31. mai 2020. Endelig tidspunkt for anonymisering vil være ved prosjektslutt, og direkte personopplysninger samt opptak av intervjuet vil bli slettet ved prosjektslutt.

### **Dine rettigheter**

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

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

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

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

- Egzon Sadriu (student ved OsloMet) på epost: [s193926@oslomet.no](mailto:s193926@oslomet.no) eller tlf: 958 56 148.
- Indira Rizvanovic (student ved OsloMet) på epost: [s147519@oslomet.no](mailto:s147519@oslomet.no) eller tlf: 938 55 759.
- Bitten Nordrik (veileder) på epost: [Bitten.Nordrik@oslomet.no](mailto:Bitten.Nordrik@oslomet.no).
- Personvernombud ved OsloMet: Ingrid S. Jacobsen, [personvernombud@oslomet.no](mailto:personvernombud@oslomet.no).
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 555 82 117.

Med vennlig hilsen

Student og Prosjektansvarlig

Egzon Sadriu

Indira Rizvanovic

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca 31. mai 2020

---

Signert av prosjektdeltaker

dato

## 8.4 Tillatelse fra NSD

### 13.01.2020 – Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 13.01.2020. Behandlingen kan starte.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html)

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.05.2020.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger.

Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

#### PERSONVERNPRINSIPPER NSD

vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD

legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD

vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet! Tlf.

Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)