



# Lardal og Larvik blir ett – de tillitsvalgtes medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen

Eivind Yrjan Stamnes

Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Handelshøyskolen  
Fakultetet for samfunnsvitenskap

## Forord

Innleveringen av denne masteroppgaven markerer en slutt på to lærerike år på «offentlig administrasjon og styring», samt fem år med høyere utdanning. Den faglige reisen har vært lang og interessant for en som elsker å fordype seg i offentlig forvaltning, og fordypningsmulighetene tilbudt ved masterprogrammet har vært av stor faglig og personlig nytte for meg. Spesielt takknemlig er jeg for muligheten til å fordype meg i kommunenivået og forstå bedre selve fundamentet for lokalpolitikken.

Engasjementet for kommuner har fulgt meg i mange år, og det føles helt riktig å avslutte min mastergrad med å fordype meg enda mer i det kommunale. Derfor retter jeg min aller første takk til kommunene – der liv leves. Spesielt vil jeg få takke de fantastiske folka i Larvik kommune, både tidligere og nåværende tillitsvalgte, folkevalgte og administrasjon. Larvik leverer gode tjenester til sine innbyggere hver dag, og å få lov til å låne litt av den viktige tida til mitt forskningsprosjekt har vært uvurderlig.

Jeg vil også få lov til å takke min veileder, Espen Daniel Hagen Olsen, for eksepsjonelt god veiledning og støtte, både faglig og personlig – i krevende tider. Samtidig vil jeg få takke Asbjørn Røiseland for bistand og veiledning når det sto på som mest, og situasjonen var krevende for flere parter. Uten dere, Espen og Asbjørn, hadde det ikke blitt mye til oppgave!

I samme åndedrag vil jeg takke alle venner og støttespillere som har bidratt med faglige og strukturelle bidrag til oppgaven. Tilbakemeldinger, kommentarer og korrekturlesning er gjort med hjelp av gode hjelpere jeg ikke kunne vært foruten.

Til slutt vil jeg få takke familie, venner, kolleger og kjæreste. Å skrive masteroppgave er krevende nok, men med året jeg legger bak meg er jeg bare utrolig stolt over muligheten jeg har fått, og for all den støtten jeg har hatt rundt meg.

Tusen takk til alt og alle, dere vet godt hvem dere er!

Eivind Yrjan Stamnes

Tønsberg, november 2023

## Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg hvilken rolle de ansattes tillitsvalgte i Lardal og Larvik kommuner spilte inn i kommunesammenslåingen til det som i dag er Larvik kommune. Oppgaven undersøker den større konteksten for kommunesammenslåingen og hvordan de tillitsvalgte deltok aktivt inn i de formelle og uformelle prosessene rundt kommunesammenslåingen. Gjennom intervjuer og dokumentanalyse er det kartlagt hvordan kommunesammenslåingen særlig preget «lillebror» Lardal, som jobbet hardt for ikke å bli spist opp av mye større Larvik, samt hvordan administrasjon, politikere og tillitsvalgte fra Larvik jobbet for å ivareta Lardal i kommunesammenslåingsprosessen.

Oppgaven besvarer problemstillingen «*Hvilken rolle spiller tillitsvalgte i medvirkningsprosesser i etableringen av nye kommuner?*» og undersøker dette gjennom en kvalitativ casestudie med bruk av dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Funnene er analysert gjennom et rammeverk for kommuner, i form av frihet fra statlig styring, levende lokaldemokrati og effektiv tjenestetilbud, og for medvirkning gjennom trepartssamarbeid, to perspektiver på medbestemmelse; rettighet og effektivitet, samt en deltakelsesstige, inspirert av Arnsteins stige for innbyggerdeltakelse.

Gjennom å analysere bakgrunn og kontekst for kommunesammenslåingen er det belyst at Lardal og Larvik kommuner valgte å søke om kommunesammenslåing, til tross for motstand blant innbyggere og ansatte i tidligere Lardal kommune, for å sikre tjenester og bærekraft for framtida. I de formelle prosessene i fellesnemnd og partssammensatt utvalg er ble sentrale og overordnede vedtak fattes med de tillitsvalgtes aktive og konstruktive deltakelse. Hvorvidt medvirkningen i kommunesammenslåingen var en skinnprosess eller reell medvirkning er et sentralt holdepunkt, hvor funn tilsier at de tillitsvalgtes opplevdes å bli lyttet til av administrasjon og de folkevalgte.

I kommunesammenslåingsprosessen mellom Lardal og Larvik kommuner spilte de tillitsvalgte en aktiv og konstruktiv rolle som parter i et tett og godt samarbeid, preget av raushet og forståelse. Dette er lærdom verdt å videreutvikle i et tema som fortjener videre forskning.

# Innholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Innledning og bakgrunn</b>	<b>5</b>
1.1	<i>Innledning</i>	5
1.1.1	Problemstilling og avgrensning	6
1.1.2	Oppgavens disposisjon	6
1.2	<i>Bakgrunn</i>	7
1.2.1	Om lokaldemokrati og kommuner	7
1.2.2	Om kommunesammenslåinger	8
1.2.3	Om kommunereformer	9
1.2.4	Om medvirkning og tillitsvalgte	11
1.2.5	Oppsummering	12
<b>2</b>	<b>Analytisk rammeverk</b>	<b>13</b>
2.1	<i>Kommuner og verdier</i>	13
2.1.1	Frihetsverdien	14
2.1.2	Demokratisverdien	14
2.1.3	Effektivitetsverdien	15
2.2	<i>Trepartssamarbeid</i>	16
2.3	<i>Medbestemmelsesperspektiver</i>	17
2.3.1	Rettighetsperspektivet	17
2.3.2	Effektivitetsperspektivet	18
2.3.3	Deltakelsesstige	19
2.4	<i>Operasjonalisering</i>	20
<b>3</b>	<b>Metode og case</b>	<b>20</b>
3.1	<i>Forskningsdesign: Kvalitativ casestudie</i>	21
3.2	<i>Case - Larvik kommune</i>	23
3.3	<i>Datagenerering</i>	25
3.3.1	Dybdeintervju	26
3.3.2	Dokumenter	27
3.4	<i>Dataevaluering</i>	28
3.4.1	Reliabilitet	28
3.4.2	Validitet	29
<b>4</b>	<b>Analyse</b>	<b>30</b>
4.1	<i>Veien til vedtaket</i>	31
4.2	<i>Fellesnemnd, partssammensatt utvalg og prosjektleder</i>	36
4.3	<i>Reell medvirkning eller skinnprosess?</i>	40
4.4	<i>Sammenslåingen og veien videre</i>	43
<b>5</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>Litteratur</b>	<b>53</b>
<b>7</b>	<b>Vedlegg</b>	<b>56</b>
7.1	<i>Intervjuguide</i>	56

# 1. Innledning og bakgrunn

## 1.1 Innledning

Vi bor alle i en kommune. En kommune som leverer velferdstjenester fra vugge til grav. Den norske velferdsstaten er fundamentert i at lokale myndigheter yter essensielle og grunnleggende tjenester til alle og enhver fra tidlig alder til siste ledd i livet. Det er da viktig å forstå kommunen for å kunne forstå velferdsstaten. Utviklingen av kommuner og reformer som preger kommunesektoren vil gi utslag i hvordan innbyggere mottar sine grunnleggende velferdstjenester. For å gi innbyggere gode velferdstjenester er samfunnet vårt avhengig av gode kommuner til å tilby tjenestene, og ikke minst de ansatte i kommunene, som leverer tjenesten.

Fra 1. januar 2020 så Norge helt nytt ut. Fem år tidligere var det 428 kommuner her til lands, nå var det blitt 356. 119 kommuner hadde sammen dannet 47, og redusert tallet med 72 kommuner. Kommunereformen, ført fram av Erna Solbergs regjering, var den seneste i rekken av store innsatser for kommunesammenslåinger, med røtter tilbake til Schei-utvalget nedsatt i 1946, som hadde 747 kommuner som sitt utgangspunkt. Kommuneinstitusjonen ble etablert i 1837, da med 392 formannskapsdistrikt (Regjeringen, 2021).

Kommunesammenslåinger er ikke et ukjent forskningsobjekt og det forekommer svært gode analyser fra de frivillige kommunesammenslåingene gjennomført før Solberg-regjeringens kommunereform (Distriktssenteret, 2014). Det er også foretatt enkelte forskningsprosjekter på kommunesammenslåingene gjennomført i reformen, særlig knyttet til erfaringene fra de første kommunene som gjennomførte sammenslåing (Brandtzæg, Williksen, Johnsen, & Groven, 2017). Derimot er det gjennomført få undersøkelser om arbeidstakerperspektivet i kommunesammenslåinger. Der vi har mye forskning i forkant av sammenslåingene på selve prosessen og noe følgeforskning på sammenslåingene, er det lite kunnskap om hvordan kommunesammenslåingene preger de ansatte i kommunen. Enda mindre er det om hvordan de ansatte og deres tillitsvalgte preger kommunesammenslåingene.

De kommuneansatte fortjener større oppmerksomhet i forskningen omkring kommunereformer og omorganiseringer i offentlig sektor. Det er de som leverer de essensielle tjenestene fra vugge til grav. At deres arbeidsplass og arbeidshverdag er i stadig endring, påvirker de ansatte og det må antas å prege tjenestene de leverer, da forbedring av tjenester er et sentralt argument for å drive fram endringer. Derfor er det interessant å undersøke hvordan

de ansatte har fått påvirke sin arbeidssituasjon, også inn i en kommunesammenslåing og i opprettelsen av en ny kommune.

#### 1.1.1 Problemstilling og avgrensning

Gjennom en casestudie vil denne oppgaven presentere hvordan tillitsvalgte deltar i medvirkningsprosesser knyttet til kommunesammenslåinger. Dette gjøres gjennom et tilbakeblikk på en allerede gjennomført kommunesammenslåing, hvor hovedfokuset vil være rollen de tillitsvalgte spiller inn i den større konteksten av en kommunesammenslåing. Det skal gjøres gjennom å besvare problemstillingen:

- *Hvilken rolle spiller tillitsvalgte i medvirkningsprosesser i etableringen av nye kommuner?*

Oppgaven vil avgrenses til å drøfte sammenslåingsprosessen og medvirkningsprosessene i en konkret sammenslåing, samtidig som nødvendig kontekst for å kunne gi en reell innsikt i kommunens prosesser presenteres. Gjennom en casestudie vil problemstillingen bli forsøkt besvart og lærdom forsøkt hentet ut til å kunne benyttes på et overordnet nivå, med de begrensninger som en casestudie gir på øvrig generalisering.

#### 1.1.2 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er disponert i flere kapitler som vil ta for seg de sentrale elementene nødvendig for å kunne gi en større innsikt. Innledning og bakgrunnskapittelet vil gi en innsikt i kommuneinstitusjonen og kommunesammenslåinger gjennom kommuneinstitusjonens levetid fra opprettelsen til dagens situasjon.

Deretter skal teorier knyttet til lokaldemokrati, samt medvirkning og medbestemmelse presenteres. Lokaldemokratisk teori knytter seg til de tre verdiene for oppbyggingen av kommuneinstitusjonen: frihet, demokrati og effektivitet. Treparsamarbeidets historie og praksis vil følge etter, for å kunne gi en kontekst i medvirkning på for arbeidstakere. Deretter vil teorier om medvirkning og medbestemmelse ta for seg to ulike perspektiver på ansattes medvirkning: rettighetsperspektivet og effektivitetsperspektivet. Så vil det presenteres en konstruert forenklet deltakelsesstige, inspirert av Arnsteins stige for innbyggerdeltakelse.

Metodekapittelet vil så presentere oppgavens metode og begrunne valgene som er tatt knyttet til oppgavens utførelse. Denne oppgaven er bygd opp som en kvalitativ casestudie, basert på dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Datagenereringen vil bli ytterligere drøftet og vurdert videre i kapittelet. Påfølgende vil casen som denne oppgaven tar for seg bli presentert og valg av case bli begrunnet ytterligere.

Analysekapittelet vil drøfte anvendt teori og genererte data i et forsøk på å besvare problemstillingens hovedmomenter. Bakgrunnen for kommunesammenslåing, selve sammenslåingsprosessen og medvirkning i denne prosessen, samt iverksettelsen av den nye kommunen foreligger i analysedelen for å gi en bedre innsikt i de tillitsvalgtes rolle i sammenslåingsprosessen. Det er helt sentralt å sikre god forståelse for rollen de tillitsvalgte spiller i den større sammenhengen og å gi konteksten rundt casen for å besvare problemstillingen så godt som mulig.

Avslutningsvis vil oppgavens konklusjon besvare problemstillingen, samt hente ut lærdom fra casen i et forsøk på å gi en bedre forståelse av en større helhet knyttet til medvirkningsprosesser i kommunesammenslåinger. For å besvare problemstillingen om hvilken rolle tillitsvalgte spiller i etableringer av nye kommuner er det hensiktsmessig å hente ut lærdom som kan generaliseres utover enkeltcasen oppgaven fordyper seg i. Ettersom casestudier er krevende å generalisere for mye ved, vil det derfor hentes ut mer generell lærdom fra casestudien.

## 1.2 Bakgrunn

### 1.2.1 Om lokaldemokrati og kommuner

Lokaldemokratiet begynner for Norges del allerede i vikingtida med varierende grad av lokalt selvstyre og småkonger. Det er likevel formannskapslovene av 1837 som markerer starten på norske kommuner og lokaldemokratiet vi kjenner i dag (Regjeringen, 2021).

Formannskapslovene tydeliggjorde at Grunnlovens demokratiske prinsipper også skal gjelde i utøvelsen av lokalstyre.

392 formannskapsdistrikter ble opprettet i stor grad basert på allerede eksisterende prestegjeld. 37 av distriktene ble opprettet i det som senere fikk tilnavnet bykommuner mens de resterende 355 ble opprettet som herredskommuner eller landkommuner (Regjeringen,

2021). Med innføringen av ny kommunelov i 1955 ble skillet mellom by- og landkommuner fjernet og alle kommuner likestilt i særlovgivning. Likestillingen av by- og landkommuner kan pekes på som innføringen av generalistkommuneprinsippet, som innebærer at samtlige kommuner er lovpålagt til å utføre de samme oppgavene uavhengig av demografi, geografi eller kommuneøkonomi (Generalistkommunetuvalget, 2023, s. 28).

Kommunenes arbeidsoppgaver har variert over tid og ble sterkt utvidet i takt med utbyggingen av velferdsstaten i etterkrigstida (Fiva, Hagen, & Sørensen, 2014, s. 64). For eksempel ble ansvaret for videregående opplæring tillagt fylkeskommunene i 1976, etter at statlige landsgymnaser og kommunale og fylkeskommunale gymnaser ble flyttet vekk fra de ulike nivåenes styring (Fiva, Hagen, & Sørensen, 2014, s. 66). Somatiske sykehus ble overtatt av fylkeskommunene i 1964, med lovhjemlet ansvar fra 1970 med unntak av enkelte statssykehus, før staten tok over ansvaret i 2002. Somatiske sykehjem ble overført fra fylkeskommunene til kommunene i 1988, helsevern for psykisk utviklingshemmede gjorde samme overføring i 1991 og annen psykiatrisk helsearbeid utover 90-tallet. Barnehager ble flyttet fra staten til kommunene i 1975, med plikt til å tilby barnehageplass fra 2005 (Fiva, Hagen, & Sørensen, 2014, s. 66).

Kommunene og fylkeskommunene reguleres gjennom kommuneloven, hvor lovens formål er todelt og omfatter både å fremme kommunalt selvstyre gjennom sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse, samtidig som kommunene skal yte tjenester, drive samfunnsutvikling, utøve offentlig myndighet og bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige (Kommuneloven, 2018, § 1-1 første og andre ledd).

### 1.2.2 Om kommunesammenslåinger

«Lov om fastetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser» fra 2001, også kalt inndelingslova, regulerer kommunesammenslåinger og definerer at kommunesammenslåing innebærer at to eller flere kommuner blir slått sammen til en ny enhet (Inndelingslova, 2001, §3 første ledd). I henhold til inndelingslova er det Stortinget som vedtar sammenslåing av fylker, mens det er kongen i statsråd som gjør vedtak om sammenslåing av kommuner når samtlige gjeldende kommuner bifaller forslaget om sammenslåing. Dersom noen av gjeldende kommuner har uttalt seg mot sammenslåing legges saken fram til Stortinget for endelig avgjørelse (Inndelingslova, 2001, §4).



Loven slår fast at det i utgangspunktet kun er de berørte kommunene som kan ta initiativ til kommunesammenslåing gjennom vedtak fra kommunestyret der de søker sammenslåingen, men Kommunal- og distriktsdepartementet kan også ta eget initiativ (Inndelingslova, 2001, § 8). Kommunen oppfordres også til å innhente innbyggernes mening gjennom folkeavstemning, meningsmåling, folkemøter eller på andre måter (Inndelingslova, 2001, § 10).

Inndelingslova legger opp til at det er kommunene selv som gjennomfører vedtakene om sammenslåing gjennom at kommunene avholder et felles kommunestyremøte som vedtar (a) hva den nye kommunen skal hete, (b) hvor mange medlemmer det nye kommunestyret skal ha, (c) et sett kriterier for sammensetninga og funksjonene til ei *fellesnemnd*, og (e) det gis også adgang til å opprette andre fellesorgan for gjennomføringen av sammenslåingen (Inndelingslova, 2001, § 25).

Fellesnemnd, nevnt i bokstav c, reguleres også i loven og skal opprettes for å samordne og forberede kommunesammenslåingen. I fellesnemnda skal det være minst tre representanter fra hver kommune. Medlemmene velges av og blant kommunestyrets medlemmer og velger leder og nestleder selv. Kommunene kan også opprette et felles partssammensatt utvalg, etter kommunelovens § 5-11, for å behandle de saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen og den nye kommunens ansatte, samtidig som reglene i kommunelovens §13-4, om møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer som behandler forholdet mellom ansatte og kommunen som arbeidsgiver, også gjelder i sammenslåingsprosessen (Inndelingslova, 2001, § 26 første, andre og syvende ledd). Fellesnemnda er de som forbereder kommunesammenslåingen fram mot konstitueringen av det nye kommunestyret for den nye kommunen, jf. inndelingslova § 27.

### 1.2.3 Om kommunereformer

De 392 formannskapsdistriktene fra 1837 ble ikke gjenstand for en helhetlig kritisk vurdering før etter andre verdenskrig. Derimot forekom det mange kommunedelinger, noen kommunesammenslåinger og flittig med grensejusteringer fram mot krigen. Det høyeste antallet kommuner fant man den 1. januar 1930, med totalt 747 kommuner (Regjeringen, 2021). Etter krigen ble det satt ned flere utvalg som lagde både prinsipielle retningslinjer for kommunene og konkrete forslag til kommunesammenslåinger. Utvalgene hadde ulike fokus og ulik grad av suksess i reduksjon av kommuner (Regjeringen, 2021).

Schei-komiteen ble den første ut av disse utvalgene i 1948, og var ledet av fylkesmann i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei. Komiteen la fram tre innstillinger, om opphevelse av sognekommunen, om prinsipielle retningslinjer for komiteens forslag til ny kommuneinndeling og om konkrete forslag til kommunereguleringer. Innstillingene ble i hovedtrekk fulgt av Stortinget i 1956 og la til grunn en minstestørrelse som sikrer kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag og for en forsvarlig kommuneadministrasjon og tjenesteapparat (Regjeringen, 2021). Retningslinjene la til grunn 2500-3000 innbyggere eller 5000–10 000 innbyggere der geografien la til rette for det. Kommunene skulle også ha et levedyktig sentrum og være rigget for en vellykket utbygging av niårig skole (Regjeringen, 2021).

Kommunesammenslåingene tok sted mellom 1958 og 1967, med hovedtyngde i 1964 og 1965, som resulterte i en reduksjon av kommuneantallet fra 744 til 454 kommuner i 1967. Reduksjonen var svært ulik fordelt i fylker og landsdeler, og endringene var ikke alltid i samsvar med de prinsipielle retningslinjene. Etter Schei-komiteen ble det gjennomført noen byutvidelser fram mot 1974, som reduserte kommuneantallet med 11 (Regjeringen, 2021). I 1971 ble Tallaksen-utvalget nedsatt, som i sin innstilling fra 1974 vurderte behovet for å dele noen av de sammenslåtte kommunene. Utvalget ga en innstilling på oppdeling av kommuner, men under behandling i Stortinget ble det vedtatt oppløsning av 10 kommuner fra 1976 og 1977 (Regjeringen, 2021).

I 1984 ble det første Buvik-utvalget oppnevnt, ledet av fylkesmann i Troms, Martin Buvik. Dette utvalget tok for seg bykommunene, hvor mange opplevde trange kommunegrenser. Utvalget fremmet en enstemmig innstilling for kommunesammenslåinger for Vestfold-byene Horten, Tønsberg og Larvik, som alle ble gjennomført i 1988. Sem og Tønsberg ble enige om sammenslåing mens Horten og Borre samt Larvik, Stavern, Hedrum, Tjølling og Brunlanes ble tvangssammenslått til tross for stor lokal motstand. Dette reduserte kommunetallet med 6. Utvalget ble oppnevnt på nytt i 1987 for å vurdere sammenslåing i andre byområder, og resulterte i sammenslåing for Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest i 1992 og 1994, som trakk kommunetallet ned med ytterligere 13 (Regjeringen, 2021).

I 1989 ble Christiansen-utvalget oppnevnt, ledet av fylkesmann i Buskerud, Ragnar Christiansen. Utvalget skulle vurdere gjeldende kommune- og fylkesinndeling og legge fram nye prinsipielle og generelle retningslinjer for en framtidig kommune- og fylkesinndeling. Utvalget la i 1992 fram sin innstilling og konkluderte med et stort behov for reform av

kommuneinndeling, men især stort behov for fylkesinndelingen, blant annet fremmet de et forslag om sammenslåing mellom Oslo og Akershus som havarerte. Utvalget fremmet også femten kriterier knyttet til de tre dimensjonene tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati, som var grunnlaget for kommunenes virksomhet (Regjeringen, 2021).

Mellom 1995 og 2013 var alle endringer i kommunestrukturen vært basert på frivillige sammenslåing, etter et prinsippvedtak i Stortinget. Det var i dette tidsrommet syv kommunesammenslåinger (Regjeringen, 2021). Da Solberg-regjeringen tiltrådte i 2013 ble det iverksatt en kommunereform, som resulterte i at 119 kommuner ble sammenslått til 47 nye kommuner. Dette resulterte i at kommuneantallet fra 1. januar 2020 var 356 kommuner (Regjeringen, 2021). I etterkant av kommunereformen har Stortinget vedtatt at Haram kommune skal fradeles Ålesund kommune fra 1. januar 2024 (Ålesund kommune, 2022), og det er en pågående konflikt rundt hvorvidt Kristiansand kommune skal deles eller ikke (Kristiansand kommune, 2023).

#### 1.2.4 Om medvirkning og tillitsvalgte

Grunnlovens § 110 andre ledd slår fast at ansatte har medbestemmelsesrett på sin arbeidsplass. Prinsippet om medbestemmelse skal sikre at arbeidstakere innehar innflytelse på utøvelsen av arbeidsgivers styringsrett, og dermed begrense en ensidig styringsrett.

Grunnlovsbestemmelsen kom inn i 1980, men har vært en kampsak for arbeiderbevegelsen helt siden Arbeiderpartiets første prinsippprogram i 1891. Demokratiseringen av arbeidsplasser, særlig i privat næringsliv, har vært en betent kamp mot eiendomsretten og utbytte arbeidet ga, men også en kamp for bedre arbeidsforhold (Engelsrud, 2013, s. 201).

I dag, mange år etter kampens hete og etter innføringen av prinsippet, anses medbestemmelsesretten som en konsekvens av demokratiske prinsipper og som en effektivitetsfremmende faktor (NOU 2010:1, s. 102). Samtidig legger arbeidsmiljøloven i sin formålsparagraf at loven skal «*gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet*» (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 1-1 bokstav d).

Ansatte i kommuner og fylkeskommuner har en hjemlet medvirkningsrett gjennom kommuneloven, som legger opp til to sentrale ordninger: partssammensatte utvalg og møterett

for ansattes representanter i folkevalgte organer. Partssammensatte utvalg, også omtalt som administrasjonsutvalg, skal behandle saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. I utvalget skal det sitte representanter for kommunen og for de ansatte, hvor kommunens representanter velges av kommunestyret, skal være i flertall og inneha utvalgets leder og nestleder. De ansatte velger egne representanter. Utvalget skal fungere som et politisk utvalg etter kommunelovens § 5-7 (Kommuneloven, 2018, § 5-11).

Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer er lovfestet for å sikre at de ansattes representanter kan delta med møte- og talerett i kommunens folkevalgte organer i saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen som arbeidsgiver. Unntaket her er dersom det gjelder styret for et kommunalt foretak hvor ansatte er representert i styret, eller i saker som gjelder forberedelser av forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, samt i kontrollutvalg og organer som behandler klagesaker, med mindre sakene gjelder forholdet mellom kommunen og de ansatte i revisjonen (Kommuneloven, 2018, § 13-4).

#### 1.2.5 Oppsummering og overgang

Bakgrunnskapittelet har belyst de omfattende prosessene som til daglig opererer i det kommunale styringssystemet og de nye prosessene som oppstår når kommuner gjennomgår en sammenslåingsprosess. Medvirkningen til de ansatte og deres tillitsvalgte i sammenslåingsprosesser er relevant å undersøke nærmere for å gi en forståelse av hvilken rolle de tillitsvalgte spiller inn i etableringen av nye og sammenslåtte kommuner. Det er også interessant å se på medvirkningsprosessen i lys av den større konteksten rundt kommuneinstitusjonen, kommunesammenslåinger og kommunereformer for å kunne besvare problemstillingen; *Hvilken rolle spiller tillitsvalgte i medvirkningsprosesser i etableringen av nye kommuner?* Denne oppgaven vil besvare denne problemstillingen gjennom å studere etableringen av nye Larvik kommune etter kommunesammenslåing mellom Lardal og Larvik kommuner den 1. januar 2018.

## 2 Analytisk rammeverk

I dette kapitlet vil det analytiske rammeverket for oppgaven presenteres. Først vil grunnlaget for kommuneinstitusjonen presenteres, for å belyse tre verdier som kan begrunne lokale folkevalgte organer, deriblant norske kommuner. Samtidig gir verdiene som legger grunnlaget for kommuner en forståelse på hva som ligger i den kommunale organiseringen, også i et moderne perspektiv og for videreutviklingen av kommuneinstitusjonen.

Deretter vil flere aspekter ved medvirkning bli presentert, først gjennom grunnlaget for det moderne trepartssamarbeidet som eksisterer i Norge i dag. Etterfulgt av to perspektiver på medbestemmelse; rettighet og effektivitet. Begrunnelsen for ansattes medbestemmelse har variert gjennom tid og sted, men kan kategoriseres innenfor to hovedgrupper omhandlende rettighet og effektivitet, selv om perspektivene i praksis kan flyte over i hverandre med ulik vektning.

Basert på Arnsteins stige for innbyggermedvirkning, vil det også presenteres en forenklet deltakelsesstige. Stigen, etter inspirasjon fra Arnsteins hovedlinjer, vil kunne kategorisere deltakelsesprosesser som ikke-deltakende, skinnprosess eller reell medvirkning.

### 2.1 Kommuner og verdier

Kommuner er grunnlaget for lokalt selvstyre i Norge, og de aller fleste land med lokalt selvstyre er organisert gjennom kommuner eller noe som ligner en kommune. Helt siden opprettelsen av kommuneinstitusjonen gjennom formannskapslovene av 1837 har tre verdier hersket over kommuneinstitusjonen som en årsaksforklaring på lokalt selvstyre: frihet (lokal autonomi), demokrati og effektivitet. Verdiene har stått sentralt i debatter om opprettelsen av det lokale selvstyret og videreutviklingen gjennom de snaue to århundrene av norske kommuner og i mange andre land. (Rose, 2014, s. 22).

Vektlegging av verdiene har variert stort gjennom tida, mellom folk og mellom land, men alltid vært tilstede. Vi ser i dagens Norge at autonomiverdien vektlegges i mindre grad enn demokrati- og effektivtetsverdiene blant befolkningen. (Rose, 2014, s. 22). Samtidig som disse tre verdiene ikke er det eneste i lokalt selvstyres normative forankring, da de naturligvis påvirkes og suppleres av mange ulike hensyn og verdier gjennom årene. I de nordiske landene har særlig hensynet til likhet, utjevning og omfordeling, rettsikkerhet og makroøkonomisk styring fått framtrødende plasser gjennom utbyggingen av velferdsstaten og lokal tjenesteyting knyttet til velferd (Rose, 2014, s. 22).

### 2.1.1 Frihetsverdien

Det var først og fremst frihetstanken som preget lovfestingen av lokalt selvstyre og opprettelsen av kommuneinstitusjonen gjennom formannskapslovene i 1837 (Rose, 2014, s. 20). Stortingets flertall besto for første gang av bønder ved Stortinget 1833, hvor lokalt selvstyre sto høyt på agendaen. Ved det påfølgende storting i 1836-1837 ble formannskapslovene vedtatt, med særlig fokus på større kontroll over lokale oppgaver, utgifter og inntekter. Kommunalt selvstyre ble introdusert som et ledd i kampen mot embetsmannsstaten og skulle sikre bøndene fra inngrep fra statlige myndigheter. Frihetsverdien munnet altså ut i et hovedsakelig negativt frihetsideal – ønsket om frihet fra embetsmenn og sterk statlig styring (Rose, 2014, s. 20).

Særlig var fattig- og forsorgsvesenet sentralt, som i all hovedsak var det lokale myndigheter hadde finansieringsansvar for. Utover århundret utviklet frihetsverdien i en positiv retning og da til en frihet til å ta lokale initiativ. Formannskapsdistriktene ønsket å gjøre mer og ta lokale initiativ, og ved hjelp av den «negativt avgrensede» myndighetsklausulen som forelå i formannskapslovene var dette mulig (Rose, 2014, s. 21). Denne klausulen beskrev at formannskapsdistriktene hadde anledning til å påta seg oppgaver som ikke var direkte forbudt eller forbeholdt andre forvaltningsorganer, og det var denne klausulen som ble brukt når kommunene opprettet kommunale vann- og kraftverk mot slutten av 1800-tallet og utover 1900-tallet (Rose, 2014, s. 21).

Frihetsverdien har de siste hundre åra likevel hatt en noe broket utvikling, særlig grunnet hensynet til utjevning av forskjeller og sikring av likhet i tjenestetilbudet i utbyggingen av velferdsstaten. Disse hensynene har ført med seg en sterkere standardisering av det lokale selvstyrets tjenesteleveranse, da en rekke lover og forskrifter reelt sett har innsnevret handlingsrommet har blitt innført. (Rose, 2014, s. 21). Derimot har sterke krefter tatt til orde for større frihet fra statlig styring i nyere tid, og en av begrunnelsene til Solberg-regjeringen for kommunereformen var nettopp flere oppgaver og større frihet fra statlig styring (Meld. St. 14 (2014-2015), s. 5). Frihetsverdien er dermed fremdeles et mye debattert tema når det gjelder norske kommuner.

### 2.1.2 Demokrativerdien

Demokrati har vært en viktig begrunnelse for lokalt selvstyre, og verdien har røtter i tida etter den franske revolusjonen da reelt lokalt folkestyre var et sentralt element i demokratiets

fundament. Innenfor kommuneinstitusjonen var det enklere å redusere avstanden mellom de som styrte og de som ble styrt, hvilket ga en opplevelse av å kunne virkeliggjøre demokrati på nært hold (Rose, 2014, s. 21). Dette så man for seg gjennom utviklingen av det naturretslige synet på 1700-tallet og etter den franske revolusjonen. Begge to er historiske epoker da de formelle demokratiske rettighetene var lite utviklet, samtidig som oppfatningene om hvem som kunne berettiges myndige borgere var svært begrenset. Likevel var det lokale selvstyre oppfattet som en sentral arena for å sikre og realisere folkets vilje og suverenitet, gjennom engasjement i beslutninger om lokalsamfunnet og muligheter til å påvirke egen hverdag (Rose, 2014, s. 21).

Et annet aspekt ved demokrati verdien for kommuneinstitusjonen var å gi borgere et lokalt selvstyre som ga innsyn i samfunnsforhold og demokratiets spilleregler, og dermed fungerte som en slags skole i demokrati for innbyggerne. Her ble altså lokalt selvstyre ikke bare et mål i seg selv, men også et middel for å utvikle demokratiet og styrke grunnlaget for demokratiet i det øvrige samfunnet. Demokratisk deltakelse skulle sikre innsikt i fellesskapets anliggender og gi enkeltpersonene utvidet forståelse for hensyn til ulike interesser (Rose, 2014, s. 21).

Dagens diskusjoner om kommuneinstitusjonen preges i større grad av demokrati verdien, spesielt retorisk. Derimot er det noe mer uspesifisert overfor henvisninger, forutsetninger og iverksettelse. Demokratibegrepets mangfoldige innhold kan nok forklare hyllingen av lokalt selvstyre uten spesifikasjoner eller klarhet i begrepet (Rose, 2014, s. 22).

### 2.1.3 Effektivitets verdien

Den tredje verdien man kan tilskrive kommuneinstitusjonen er effektivitets verdien som det lokale folkestyret antas å bidra med gjennom realisering av tjenester. Her kan effektivitet forstås på ulike hold, der det både kan omhandle ytre effektivitet og indre effektivitet (Rose, 2014, s. 22). Den ytre effektiviteten, eller allokeringseffektiviteten, kan forstås gjennom at mange oppgaver krever en særegen kunnskap om lokale forhold for å kunne løses godt og effektivt. Dersom det lokale folkestyret er sterkt, skal i teorien denne lokalkunnskapen mobiliseres slik at løsningene står bedre i samsvar med de lokale behovene. Disse beslutningene representerer mer effektive beslutninger i form av treffsikkerhet, og kan beskrives som allokeringseffektivitet (Rose, 2014, s. 22).

Samtidig kan sterkt lokalt selvstyre også bidra til indre effektivitet eller kostnadseffektivitet, ettersom god lokalkunnskap kan medføre at goder eller tjenester produseres kostnadseffektivt

– lav pris per enhet produsert. Den gode lokalkunnskapen antas at lokale beslutnings- og iverksettingsorganer besitter, og at disse organene kan forenkle koordineringen av innsats på tvers av sektorer og videre bidra til bedre og mer effektiv utnyttelse av ressurser, både økonomiske og menneskelige. Dette er to av mange mulige argumenter for at lokalt selvstyre vil bidra til effektivitet i større grad enn mer sentralisert styring (Rose, 2014, s. 22).

## 2.2 Trepertssamarbeid

Trepertssamarbeidet er en sentral modell som betegner samarbeid mellom partene i arbeidslivet – arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene, og staten. Samarbeidet har betydning for styring, ledelse og organisering i den grad at det har blitt utviklet til en institusjonalisert styringsmekanisme, særlig med den sentrale lønnsdannelsen som den kanskje aller viktigste ordningen (Falkum, 2020, s. 157). I det sosialdemokratiske tidsvinduet i etterkrigstida har trepartssamarbeidet stått sterkt også utover lønnsforhandlinger og bidratt til å gi partene i arbeidslivet deltakelse og påvirkningsmulighet overfor utviklingen innenfor andre samfunnsområder.

De siste ti åra har trepartssamarbeidet på sentralt hold blitt noe redusert, særlig i forbindelse med at deltakelse i Norges offentlige utredninger (NOUer) under Erna Solbergs regjeringstid har båret større preg av rene «ekspertutvalg» framfor bredere partssammensatte utvalg (Falkum, 2020, s. 158). Samtidig legger trepartssamarbeidet en større grad av føringer på arbeidslivet, særlig knyttet til sentral lønnsdannelse og utforming av HMS-regler. Dette legger føringer på hva som skjer på den enkelte arbeidsplassen. Sentraliserte beslutningsprosesser bidrar til en konsentrasjon av makt, som i våre naboland i større grad er desentralisert til lokale parter (Falkum, 2020, s. 159).

Likevel bidrar det sentraliserte trepartssamarbeidet til forutsigbarhet for arbeidsgivere og arbeidstakere, igjen spesielt knyttet til lønnsdannelsen, hvor sentrale regler gir forutsigbarhet i fordeling av verdiskaping som foregår der ute. For staten bidrar dette også til forutsigbarhet i politisk planlegging, gjennom innsikt i kostnadene i statlige budsjetter og tiltak (Falkum, 2020, s. 159).

Arbeidsplasser har lokale variasjoner av partssamarbeid, men det er i all hovedsak en stor grad av topartssamarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på norske arbeidsplasser. I privat sektor avhenger dette av organisasjonsgrad blant de ansatte og på eventuell tilslutning til arbeidsgiverorganisasjon. Likevel regulerer arbeidsmiljøloven et lokalt samarbeid mellom



arbeidstaker og arbeidsgiver, uavhengig av organisering på arbeidstakerside eller arbeidsgiverside (Falkum, 2020, ss. 159-160).

### 2.3 Medbestemmelsesperspektiver

Helt siden Norske Statsbaner (NSB) i 1918 innførte ansatterepresentasjon i sitt styre, har norske virksomheter tatt i bruk ansatterepresentasjon og andre medvirkningsvirkemidler for å sikre at de ansatte har medvirkning over egen arbeidsplass. Hos NSB var argumentasjonen at de ansatte ville bringe informasjon om de faktiske arbeidsforholdene inn i styret, samt å løfte problemstillinger om daglig drift. Styret anså dette som spesialkunnskap som styret ellers ikke ville fått tilgang til (Falkum, 2020, s. 162). Siden den gang har ansattes medvirkning på arbeidsplassen stått sentralt i arbeidstakernes krav og kamp for bedring av arbeidsvilkår, som LOs første medbestemmelseskrav fremmet i lønnsoppgjøret 1918 (Falkum, 2020, s. 163).

Grunnlaget for arbeidstakeres medbestemmelse har vært forklart ulikt gjennom historien. I Norge er et demokratisk arbeidsliv definert innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett, samtidig som demokratiserende elementer har blitt benyttet innenfor virksomheter og ulike former for deltakelse og innflytelse har blitt brukt i arbeidslivet (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8).

Diskusjonen deles inn i to leire for overordnede perspektiver med et analytisk skille mellom rettighet og effektivitet. I realiteten vil disse ulike perspektivene flyte over i hverandre, men med noe ulik vektning. Samtidig som det i nordisk kontekst er tydelig at begge perspektiver anerkjenner behovet for deltakelse og innflytelse, uavhengig av ulik begrunnelse (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8).

#### 2.3.1 Rettighetsperspektivet

Rettighetsperspektivet argumenterer for at deltakelse, innflytelse, medvirkning og medbestemmelse formaliseres og forankres i kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet og på arbeidsplassen. Her betraktes medvirkning som en del av et sosialt fenomen som blir påvirket av og som påvirker samfunnet og alt og alle i samfunnet (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8). Innenfor dette perspektivet finner man to ulike retninger på perspektivet.

Den deltakerdemokratiske retningen beskriver individets medvirkning som et gode i seg selv, og sto sterkt på 70- og 80-tallet i etterkant av 60-tallets opprør mot autoriteter, hvor sterke stemmer argumenterte for at deltakelse bidrar som pedagogisk, intellektuelt og emosjonelt

utviklende (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8). Her til lands har deltakerdemokratiet vært kraftig debattert, men hatt noe begrenset interesse i arbeidslivet og arbeidslivsforskningen. Samtidig argumenterer flere for at deltakerdemokratiet var et sentralt element i samarbeidsprosjektene mellom LO og NAF (nå NHO) på 60-tallet.

Arbeidsmiljøloven av 1977 beskrives også som en «deltakerdemokratisk reform» av flere (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8). Her vektlegges særlig oppgradering av arbeidstakerskjønn, oppgradering av verneombudsordningen og innføringen av arbeidsmiljøutvalg som eksempler på at deltakerdemokratiet har blitt styrket av arbeidsmiljøloven. Her henspiller arbeidstakerskjønnet på direkte deltakelse mens de to andre ordningene er representative (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8).

Den andre retningen innenfor rettighetsperspektivet vektlegger innflytelse på overordnede spørsmål, som fordeling av ressurser og strategier. Norsk arbeidsliv og arbeidslivsforskning har i stor grad her omhandlet representativ og indirekte deltakelse (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 8). Det vektlegges de asymmetriske maktforholdene i arbeidslivet, hvor de kollektive arbeidstakerinteressene anses avgjørende for å bevege maktrelasjonen innad i organisasjonen i retning av arbeidstakere, som utvider området hvor beslutningene fattes med grunnlag i av en demokratisk prosess (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 9). Denne retningen framhever de representative deltakelsene som en viktig kilde for å ha kontroll på beslutningene fattet av arbeidsgiver. Samtidig framholder begge retningene innenfor rettighetsperspektivet at maktutjevning mellom arbeidstaker og arbeidsgiver betraktes som den sentrale forutsetningen for et demokratisk arbeids- og samfunnsliv (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 9).

### 2.3.2 Effektivitetsperspektivet

Effektivitetsperspektivet fokuserer mindre på ulike maktforhold og de motstridende interessene, men vektlegger heller de felles interessene som arbeidstakere og arbeidsgivere har innenfor virksomheten. Deltakelse betraktes i dette perspektivet som et strategisk ledelsesverktøy, som kan bidra til å skape effektive virksomheter (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 9). I all hovedsak er det den enkelte arbeidstakers deltakelse som vektlegges, særlig knyttet til oppgaveløsning og arbeidsutførelse i arbeidshverdagen. I en rendyrket form vil tillitsvalgte deltakelse forkuldre ideen om en strømlinjeformet organisasjon, da det begrenser arbeidsgivers styringsrett. Deltakelse er koblet tett til organisasjonens prinsipper og ledelsesprinsipper, og benyttes som et virkemiddel for å fjerne dysfunksjonelle trekk i

organisasjonen (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 9). Forutsatt at deltakelse vil virke demokratiserende på arbeidsplassen vil man se for seg at ledelsen og organisasjonen vil se en økonomisk nytte av å gi arbeidstakere og deres representanter mulighet til medvirkning, og at det er dette som er sentralt. Deltakelsen forstås som et instrumentelt fenomen og rettes mot «å manipulere eller endre bestemte tilstander» (Trygstad, Alsos, Bråten, & Hagen, 2019, s. 9). Særlig står koblingen mellom deltakelse, oppgaveløsning og arbeidsinnsats sentralt for perspektivet, og gir grunnlag for mye av arbeidslivsforskningen som forekommer. Dette gir grobunn videre for nye konsepter for deltakelse, organisering og ledelsesstrukturer, for å styrke koblingen og øke effektivitet på arbeidsplassen.

### 2.3.3 Deltakelsesstige

Å måle grad av deltakelse kan gjøres på flere måter, men omhandler som regel ikke medvirkning for ansatte eller deres tillitsvalgte. Sherry Arnstein introduserte en deltakelsesstige med åtte trinn for å måle grad av innbyggermedvirkning (Arnstein, 1969), som med litt endringer kan bidra til analyse grad av medvirkning i andre situasjoner.

Arnsteins stige inneholder åtte trinn: (1) manipulasjon, (2) terapi, (3) informering, (4) konsultasjon, (5) plassering, (6) partnerskap, (7) delegert makt, (8) innbyggerstyring, som igjen kategoriseres under tre hovedledd i stigen; ikke-deltakelse nederst, grad av skinnprosess i midten, og grad av innbyggermakt øverst (Arnstein, 1969). De tre kategoriseringene oppleves mer overførbare og anvendelige i en mer moderne kontekst, særlig når målgruppen ikke lenger er innbyggere, men ansatte.

En ny form for deltakelsesstige med tre trinn: (1) ikke-deltakelse, (2) skinnprosess, (3) reell medvirkning, basert på hovedtrekkene presentert i Arnstein vil være mer generelle og anvendelige for å undersøke grad av deltakelse, som ved en kommunesammenslåingsprosess. Det er derfor lagt til grunn bruk av denne nye deltakelsesstigen, inspirert av Arnstein, og ikke Arnsteins stige i denne oppgavens analytiske rammeverk.

Nederst på stigen plasseres ikke-deltakelse, som her menes med prosesser som bærer preg av manglende deltakelse i sin helhet, men som heller består av å gi oppslutning om forhåndsbestemte utfall. Skinnprosess defineres som en saksbehandling som framstår som reell, men hvor utfallet er forhåndsbestemt, og passer godt som et mellomnivå i en deltakelsesstige, hvor det framstår som om det forekommer deltakelse og medvirkning mens det i realiteten er avgjort uten medvirkningsprosessen. Reell medvirkning er naturlig å

plassere på toppen av en forenklet deltakelsesstige, hvor prosesser der deltakere faktisk påvirker utfallet av beslutningene fattet, eller er selv med på å fatte beslutningene, kan plasseres.

## 2.4 Operasjonalisering

Med den forenklete deltakelsesstigen kan man analysere medvirkningsgraden og trekke slutninger basert på medvirkningsgrad og analyser. Dette blir essensielt for å forstå hvorvidt de ansattes tillitsvalgte faktisk hadde reell medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen, samt for å besvare hvilken rolle de tillitsvalgte spiller i etableringen av nye kommuner. Dersom man finner grad av reell medvirkning i tråd med deltakelsesstigen, i en direkte eller indirekte bruk av et partssamarbeid, er det mulig å koble dette opp mot medbestemmelsesperspektivene; rettighet og effektivitet, og drøfte de tillitsvalgtes aktive rolle. Dette åpner også for drøfting om de tillitsvalgte spiller en aktiv rolle fordi det er lovpålagt eller fordi det var effektivt, og i hvilken kontekst av kommunesammenslåingen.

Kommuneverdiene - frihet, demokrati og effektivitet - står også sentralt, da det er de kommunalt ansatte som utgjør kommuneorganisasjonen og således står for ivaretagelsen av kommunen og verdiene knyttet til kommuneinstitusjonen. Samtidig framstår det som et sentralt holdepunkt å vurdere kommuneverdiene inn i kommunesammenslåingskonteksten, og hvordan de tidligere kommunene opplever ivaretagelsen av frihet fra statlig styring, levedyktig lokaldemokrati og effektiv tjenesteytelse, samt i konteksten av en ny sammenslått kommune.

Gjennom å benytte det analytiske rammeverket for kommunen og for medvirkning opp mot genererte data vil oppgaven forsøke å besvare problemstillingen om hvilken rolle de tillitsvalgte spiller i etableringen av nye kommuner. Dette gjøres gjennom å analysere data generert fra casestudien og konkludere i enkeltcasen, samt forsøke hente lærdom på et overordnet nivå.

## 3 Metode og case

Denne oppgaven er en kvalitativ casestudie, som generer empiriske data gjennom flere metoder. Oppgaven vil ta for seg dybdeintervjuer med enkeltpersoner involvert i kommunesammenslåingen, samt dokumentanalyser av relevante dokumenter for kommunesammenslåingsprosesser og ansattes medvirkning. Metodekapitlet vil presentere og

begrunne valg av metodisk framgangsmåte, samt drøfte generert data og analyserte dokumenter, før en vurdering av validitet og reliabilitet.

Kapittelet vil også presentere caset benyttet for denne oppgaven; sammenslåingen av Lardal og Larvik kommuner, og begrunne valg av case.

### 3.1 Forskningsdesign: Kvalitativ casestudie

For å kunne utforske ansattes medvirkning i prosessene knyttet til kommunesammenslåinger er det hensiktsmessig å finne svar på mekanismer og prosesser, framfor et overordnet blikk eller hvorvidt ulike indikatorer er oppfylt. Dette gir et godt utgangspunkt for å benytte kvalitativ metode i oppgaven, som samtidig kan gi en dypere innsikt i personlige opplevelser og erfaringer fra informanter (Tjora, 2021, s. 37).

Casestudier er intensive studier av en eller få enheter, hvor variasjonen er stor på hva som kan undersøkes. Det er stor variasjon i definisjoner knyttet til casestudier og avgrensing, særlig knyttet til hvorvidt casestudier kun kan benyttes som observasjon og følgeforskning, eller om man kan benytte en bredere forståelse av casestudier og bruksområde (Andersen, 2021, ss. 23-24). Denne oppgaven legger til grunn at casestudier er intensive kvalitative studier som er hensiktsmessig for å forstå eller forklare handlinger eller prosesser der målet er å gå i dybden på et eller noen få fenomener (Andersen, 2021, s. 14).

Robert Yin har stor innflytelse over definisjonen av et casestudie og legger til grunn fire kriterier til oppfyllelse: 1. undersøkelse av et samtidig fenomen, 2. undersøkelse innenfor virkelighetens kontekst, 3. undersøkelse av fenomener som ikke kan skilles fra konteksten, 4. undersøkelse hvor flere kilder brukes (Yin, 2018, s. 36).

Det første kriteriet henviser til at fenomenet må være nær i tid, men ordlyden kan benyttes til å innskrenke til kun bruk av følgeforskning (Andersen, 2021, s. 24).

Kommunesammenslåingen mellom Larvik og Lardal tok sted 1. januar 2018 og er i så måte noe helt i randen av hva som kan defineres som nær i tid. Samtidig legger denne oppgaven til grunn at sammenslåingsprosessen hverken startet eller sluttet 1. januar 2018, men foregikk både før og etter etableringen av den nye kommunen. Både planleggingsprosessen og innkjøringsprosessen er relevant for oppgaven. Samtidig som selve tilbakeblikket på prosessen er et fundament i oppgaven. Derfor vil oppgaven fylle kriteriet om samtidighet.

Det andre kriteriet opereres for å kunne skape et tydelig skille på rene variabelbaserte analyser og klassiske eksperimenter (Andersen, 2021, s. 24). Denne oppgaven tar for seg en prosess

som har eksistert i virkeligheten, og oppfyller således kriteriet. Det tredje kriteriet kan oppleves meningsløst da ingenting strengt tatt kan avgrenses fra en øvrig kontekst i virkeligheten (Andersen, 2021, s. 25). Det samme gjelder for denne oppgaven, da det er umulig å vurdere hvordan kommunesammenslåingen ville vært uten læring fra kommunesammenslåingen rundt Larvik kommune i 1988 eller sammenslåingen av nye Sandefjord kommune i 2017. Alt henger sammen med alt, og den øvrige konteksten vil følge selv om oppgaven avgrenses. Det fjerde kriteriet om bruk av flere datakilder er sentral for å sikre validitet i oppgaven, samtidig som det er krevende å vurdere hva som er «nok» ulike datakilder (Andersen, 2021, s. 25). Denne oppgaven benytter fem dybdeintervjuer med involverte parter og sentrale dokumenter fra sammenslåingsprosessen.

Formålet med denne oppgaven er å beskrive hvordan de ansatte, gjennom sine tillitsvalgte, utspilte en rolle i medvirkningsprosessen knyttet til etableringen av nye kommuner. I så måte er enheten definert ved en gitt populasjon og formålet er deskriptivt. Oppgaven kan dermed plasseres inn i den ateoretiske hovedtypen av casestudier (Andersen, 2021, s. 28). En ateoretisk casestudie er motivert gjennom interesse knyttet til spesielle hendelser eller grupper, og søker elementer til forklaring og framstilling av caset som studeres (Andersen, 2021, s. 62). Samtidig vil ikke ateoretisk casestudie bety fullstendig fravær av teori, da idealtypen knyttet til fullstendig deskriptiv og teoretisk vakuum er praktisk utenkelig ettersom tilnærmet alle caser vil være veiledet av en vag teoretisk tilnærming og anekdotisk kunnskap (Andersen, 2021, s. 62). I teoretisk fortolkende studier anvendes eksisterende teori for å avgrense, tolke og forklare fenomener, noe som også vil være tilfellet for denne oppgaven. Teoretisk analytisk rammeverk anvendes for å forstå og analysere fenomenet medvirkning, noe som gjør at oppgaven bærer et visst preg av teoretisk fortolkende studier (Andersen, 2021, s. 71). Derfor kan det konkluderes med at oppgaven befinner seg i skjæringspunktet mellom en casestudie som ikke er teoridrevet, men som anvender eksisterende teori for å forstå og analysere.

### 3.2 Case - Larvik kommune

Larvik er en kommune i Vestfold og Telemark fylke, Vestfold fylke fram til 2020 og fra 2024. Kommunen er et resultat av to kommunesammenslåinger: i 1988 mellom Larvik, Stavern, Hedrum, Brunlanes og Tjølling kommuner og i 2018 mellom Lardal og Larvik. Kommunesammenslåingen i 1988 var en tvangssammenslåing, med sterk motstand i særlig Tjølling, Stavern og Brunlanes, mens kommunesammenslåingen i 2018 var frivillig (Regjeringen, 2021). Ved sammenslåingen i 2018 hadde Larvik 44 220 innbyggere og Lardal 2530 innbyggere. Ved inngangen til 2023 har Larvik 48 136 innbyggere (SSB, 2023).

Kommunestyret i Lardal vedtok 12. november 2015 å søke sammenslåing med Larvik kommune fra 1. januar 2018. Senterpartiet, Høyre, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiets elleve stemmer stemte for sammenslåing mens Venstre og Lardal Tverrpolitiske Listes seks stemmer stemte mot (Østlands-Posten, 2015). Kommunestyret i Larvik vedtok enstemmig 19. november 2015 å søke sammenslåing med Lardal kommune fra 1. januar 2018 (Larvik kommune, 2015, s. 5). Sammenslåingen ble vedtatt på bakgrunn av en utredning om en eventuell kommunesammenslåing og en felles politisk plattform for etableringen av sammenslått kommune Lardal – Larvik, framforhandlet av folkevalgte forhandlingsdelegasjoner fra Lardal og Larvik kommuner den 2. juni 2015 (Lardal og Larvik kommuner, 2015).

Videre legger den politiske plattformen føringer for tjenesteutviklingen i den nye kommunen, hvor særlig tjenesteyting i Lardal kommune drøftes. Plattformen sier: «*Innbyggerne i Lardal skal i hovedsak få dekket sine behov for kommunale basistjenester nær der de bor*» og slår videre fast at skole, SFO, barnehage, sykehjem, hjemmetjenester, helsestasjon, bibliotek, NAV, kulturtilbud, teknisk drift og kildesortering skal bestå i området som tidligere var Lardal kommune (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 5). Plattformen legger opp til at spesialisttjenester skal sikres sterke fagmiljøer og komme hele kommunen til gode, men at desentraliserte tilbud skal gi lokalbefolkningen et godt og forsvarlig tilbud.

Dette danner grunnlaget for at Larvik kommunes sammenslåing er et spesielt interessant case å analysere hva det gjelder tillitsvalgtes medvirkning. Larvik kommune ble sammenslått 1. januar 2018 og var en av de tidligste kommunesammenslåinger i denne kommunereformperioden. Dette gjør sammenslåingen til en svært interessant potensiell case av flere ulike årsaker.

For det første vil kommunen ha rukket ordinær drift i fem år, som sikrer både at innkjøringsproblemer er utelukket og at kommunen selv har rukket å trekke enkelte slutninger om egen sammenslåingsprosess, gjerne gjennom en evalueringsprosess. Samtidig vil kortere levetid også gi større nærhet til gjennomførte prosesser. Ettersom individers subjektive opplevelse skal måles er hukommelse knyttet til helheten av prosessene og detaljer i prosessene også en faktor som påvirker tidsaspektet for case.

Et svært sentralt holdepunkt for valg av case vil også være at kommunesammenslåinger gjennomført før 2020 kan fjerne koronapandemien som en faktor å regne med inn i sammenslåingsprosessen under oppstartsfasen av den nye kommunen.

Kommunesammenslåinger gjennomført 1. januar 2020 vil måtte regne med denne faktoren i oppstartsfasen av den nye kommunen etter drøyt to måneder operativ drift. For alt og alle ble pandemien en krevende tid, og det er lite grunn til å anta at nysammenslåtte kommuner ikke opplevde tiden som krevende, til tross for at det er vanskelig å finne konkret empiri på dette. Undersøkelser i hvordan kommunesammenslåingene gjennomført 1. januar 2020 vil naturligvis være påvirket av pandemien og hjemmekontor, og kontrafaktiske undersøkelser der man utelukker pandemifaktoren er mer ressurskrevende å gjennomføre.

Dersom man tar utgangspunkt i å ville oppfylle disse kriteriene er det flere kommuner aktuelle, men som alle er valgt bort av ulike årsaker. Sandefjord kommune var den aller første kommunen til å gjennomføre sammenslåing i denne prosessen, samt at Sandefjord var en sammenslåing mellom tre kommuner – Sandefjord, Andebu og Stokke. Sandefjord er valgt bort, basert på at de var den første kommunen til å gjennomføre sammenslåing og gikk i en del «feller» som etterfølgende kommuner unngikk, mye takket være erfaringsrapporten etter kommunesammenslåingsprosessen (Brandtzæg, Williksen, Johnsen, & Groven, 2017). Sandefjord blir dermed ansett som litt for ekstraordinær for å kunne trekke større slutninger, utover de allerede presentert i følgeforskningen gjennomført.

Færder kommune gjennomførte kommunesammenslåing parallelt med Larvik og Lardal kommuner og ble etablert 1. januar 2018 etter sammenslåing mellom Nøtterøy og Tjøme. Færder kommune utmerker seg ved at kommunen var tungt preget av en krevende korrupsjonssak, som preget hele kommuneadministrasjonen og endte med at flere administrative ledere ble avskjediget (NRK, 2021). Dette preget også kommunesammenslåingsprosessen som foregikk i samme tidsrom som avsløringene kom. Dette medfører at casen oppleves for ekstraordinær til å kunne trekke særlige slutninger.



Holmestrand kommune gjennomførte kommunesammenslåing med Hof kommune 1. januar 2018, altså samtidig med Lardal og Larvik. Kommunesammenslåingen var heller ikke særlig kontroversiell eller konfliktpreget på overflaten, men bærer med seg utfordring knyttet til at det ble gjennomført en ny kommunesammenslåing 1. januar 2020 med Sande kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). En kommunesammenslåing i to etapper er mer krevende å gjennomføre og medfører at også denne kommunen oppleves for ekstraordinær til å kunne trekke slutninger.

Indre Fosen er den siste kommunen som gjennomførte kommunesammenslåing 1. januar 2018 og den siste før sammenslåingene i 2020, da ingen kommuner gjennomførte sammenslåing i 2019. Rissa i Sør-Trøndelag og Leksvik i Nord-Trøndelag slo seg sammen til Indre Fosen i nye og sammenslåtte Trøndelag fylke (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Indre Fosen er valgt bort av praktiske hensyn, samt at fylkessammenslåingen i Trøndelag gir en ekstraordinær dimensjon på kommunesammenslåingen som oppgaven ikke prioriterer.

De øvrige kommunesammenslåingene, gjennomført 1. januar 2020, vil altså måtte trekke inn koronapandemien inn som en faktor i iverksettelsen av kommunesammenslåingen etter kun to måneder med nye operative kommuner. Global pandemi vil forhåpentligvis tilhøre unntakene for framtidige kommunesammenslåinger og det er derfor ønskelig å fjerne pandemien som en faktor i behandling av kommunesammenslåinger og medvirkningsprosesser, særlig for å trekke ut lærdom. Nye Larvik kommune balanserer fint mellom en ordinær og ekstraordinær sammenslåingsprosess, og gjør det til en ideell kandidat til en kvalitativ casestudie.

### 3.3 Datagenerering

Denne oppgaven tar for seg to hovedelementer av datagenerering, dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Sammen skal elementene gi en innsikt og forståelse i medvirkningsprosessene knyttet til kommunesammenslåingen og gi en forklaring på hvordan prosessene utviklet seg og de involverte parters personlige opplevelser av medvirkning og dagens situasjon fem år senere.

### 3.3.1 Dybdeintervju

Intervjuer er den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning (Tjora, 2021, s. 127), og dybdeintervjusjangeren kan benyttes som en måte å generere data knyttet til aktørers personlige og personlige opplevelser og oppfatninger (Andersen, 2021, s. 119). Det er interessant å gjennomføre dybdeintervjuer med informanter, da de kan bidra til å belyse hendelser utover deres egne opplevelser når man analyserer intervjuene og dataene samlet for å skape et felles handlingsmønster (Andersen, 2021, s. 119). Samtidig vil dybdeintervjuer bidra til en større variasjon i data, og en helt annerledes datatype enn dokumenter.

Dybdeintervjuer stiller informantene åpne spørsmål som gir rom til å gå i dybden der de har mye å bidra med. Samtidig som det er svært sentralt å understreke at svarene som blir gitt vil være informantenes subjektive opplevelser (Tjora, 2021, s. 128). Til tross for at dybdeintervjuer legger opp til relativt frie samtaler ble det konstruert en intervjuguide for å strukturere intervjuene rundt tema og analytisk rammeverk. Hovedtyngden av spørsmålene tok for seg de konkrete erfaringene med medvirkningsprosessene informantene deltok i, samt prosesser de vet fant sted, men ikke tok del i av ulike årsaker. Informantene ble oppfordret til å dele sitt subjektive syn på medvirkningsprosessen og grad av medvirkning i kommunesammenslåingen.

Intervjuene med nøkkelpersonene er kontrollert gjennom SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, og meldt gjennom NSD – Norsk senter for forskningsdata, som et forskningsprosjekt med innsamling av personopplysninger, for to av deltakerne er det meldt inn innsamling av særlig kategori av personopplysninger, da fagforeningstilhørighet er gjort til kjenne. De to informantene har selv godkjent til frivillig samtykke for registrering av særlig kategori av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 avsnitt 2, bokstav a. Personopplysningene er også åpenbart offentliggjort, jf. personvernforordningen artikkel 9 avsnitt 2, bokstav e, da vedkommende er tillitsvalgte for fagforeningen de selv er medlem av.

For denne oppgaven har det vært gjennomført intervjuer med fem nøkkelpersoner i kommunesammenslåingsprosessen, to tillitsvalgte, to politiske representanter og én fra administrativ ledelse. Nøkkelpersonene er utvalgt basert på deres rolle i kommunesammenslåingsprosessen, og har alle innehatt sentrale formelle og uformelle roller i begge kommuneorganisasjoner. Den unike innsikten de besitter over de tidligere kommuneorganisasjonene i Lardal og Larvik, samt sammenslåingsprosessen og om den nye kommuneorganisasjonen i nye Larvik kommune gjør deres bidrag svært ettertraktet. Dataene fra dybdeintervjuene med informantene anses svært relevante for å få innsikt i kommunene,

sammenslåingsprosessen og medvirkningsprosessene – og for å besvare problemstillingen om hvilken rolle de tillitsvalgte spiller i kommunesammenslåingsprosessen.

Informantene har selv samtykket til at opplysningene kan publiseres med risiko for gjenkjenning, men er forsøkt anonymisert så godt som overhodet mulig, noe som særlig har gitt utslag i valg av direkte og indirekte sitater fra informantene. Det foreligger likevel en betydelig risiko for gjenkjenning av informantene, basert på det begrensede utvalget mennesker involvert i kommunesammenslåingsprosessen og kjennskap til lokalsamfunnet. Informantene er nummerert og er i tabellen under listet opp med funksjon og tilhørende kommune før sammenslåingen. Alle dybdeintervjuene ble gjennomført digitalt.

#	Funksjon	Kommune før sammenslåing	Type intervju
1	Hovedtillitsvalgt	Lardal	Digitalt dybdeintervju
2	Hovedtillitsvalgt	Larvik	Digitalt dybdeintervju
3	Folkevalgt	Lardal	Digitalt dybdeintervju
4	Folkevalgt	Larvik	Digitalt dybdeintervju
5	Administrativ leder	Larvik	Digitalt dybdeintervju

Tabell 1: Oversikt over informanter

Sammen har informantenes besvarelser gitt et innblikk i hvordan prosessene opp mot kommunesammenslåingen og i innkjøringsfasen av den nye kommunen har foregått og hvilken rolle de tillitsvalgte har spilt i medvirkningsprosessen i opprettelsen av nye Larvik kommune.

### 3.3.2 Dokumenter

Dokumentanalyse er en samlebetegnelse for å studere allerede eksisterende dokumenter som er generert med en annen hensikt enn spesifikt for forskningen som gjennomføres. Slike studier er en ikke-obstruktiv metode for å generere empiriske data uten involveringen av forskningsobjektet (Tjora, 2021, s. 195). Gjennom å analysere allerede nedskrevne dokumenter kan vi innhente informasjon om ulike forhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder med bestemte formål, som politiske saker eller brev (Tjora, 2021, s. 196). Det er naturlig å benytte dokumenter som tilleggsdata i en oppgave som omhandler offentlig forvaltning i nyere tid, da store mengder dokumenter produseres og gjøres tilgjengelig for allmenheten, enten åpent eller gjennom innsynsbejæring.

Dokumenter benyttet i en analyse kan være casespesifikke, men kan også være generelle dokumenter med relevans på et overordnet nivå. Det vesentlige med dokumentanalysen er at dokumentene gir empiriske data generert til en spesifikk tid, på et spesifikt sted og gjerne med en spesifikk mottaker av dokumentene. Gjennom å sette dokumentene inn i en kontekst vil man kunne få stor nytte av empirien de presenterer, gjerne satt sammen med empirien fra intervjuene for å bygge en større kontekst for alle de genererte dataene (Tjora, 2021, s. 196).

I denne oppgaven har relevante dokumenter blitt benyttet som tilleggsdata sammen med de gjennomførte intervjuene. Dokumentene har gitt en dypere forståelse av hendelsesforløpet inn mot kommunesammenslåingen, og bidratt til å forklare hvilken rolle de tillitsvalgte spilte inn i opprettelsen av nye Larvik kommune.

### 3.4 Dataevaluering

For all forskning vil pålitelighet og troverdighet være sentrale aspekter å oppnå for å kunne gi gode svar på forskningsspørsmålene som foreligger. Reliabilitet (pålitelighet) knytter seg til undersøkelsens data; bruk, innsamling og bearbeiding. Validitet (troverdighet) knytter seg til undersøkelsens framgangsmåte og funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.

#### 3.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet viser til hvor pålitelig undersøkelsen er, og knyttes til data benyttet i undersøkelsen i form av hva slags data som benyttes, hvordan de innsamles og hvordan dataene bearbeides. Å sikre reliabilitet er kritisk innen kvantitative undersøkelser, men noe mer krevende å vurdere i kvalitative undersøkelser, særlig da datainnsamling i mindre grad er strukturerte på samme måte som i kvantitative studier (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 231). Samtidig er det umulig å duplisere kvalitativ forskning, da observasjoner vil tendere til å være preget av verdi og avhengig av kontekst, samt at erfaringsbakgrunn vil bidra til å gjøre det krevende å tolke likt. (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 232).

Gjennom å presentere en inngående beskrivelse av undersøkelsens kontekst og prosess kan det likevel styrke påliteligheten, da det forsøkes så godt det lar seg gjøre å presentere en felles kontekst for caset og undersøkelsen overfor caset. Denne oppgaven tar for seg å gi en grundig forståelse for både den større konteksten caset finner sted i, samtidig som metodisk

framgangsmåte og analytisk rammeverk vil forsøke å gi best mulig innsyn i hvordan undersøkelsen er utformet. Det er krevende å vurdere helt og holdent, men relevans og riktighet i presentasjonen av undersøkelsen er vurdert grundig, for å forsøke å styrke troverdigheten så godt det lar seg gjøre.

### 3.4.2 Validitet

Validitet innenfor kvalitative studier omhandler hvorvidt framgangsmåten og funn representerer virkeligheten og reflekterer formålet med studien. Dersom man skal følge definisjonen innenfor kvantitative studier vil kvalitative studier ikke være valide, da undersøkelsene ikke kan kvantifiseres og dermed måles (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 232). Gjennom å benytte flere ulike metoder for innsamling av data og gjennom vedvarende observasjon kan man styrke troverdigheten til undersøkelsen, og ettersom denne undersøkelsen baseres både på intervjuer og dokumentanalyse, samt en inngående kjennskap til tema og case, vil troverdigheten kunne være tilstede (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 232). Således kan man argumentere for at indre validitet oppnås tilfredsstillende, da undersøkelsen oppleves å reflektere formålet med studien og samtidig representere virkeligheten.

Samtidig vil den eksterne validiteten, som forstås som at resultatet er realistisk og generaliserbart, være mer krevende å argumentere for. Alle studier har til hensikt å trekke slutninger utover genererte data, noe som er mulig å gjennomføre ved representative kvantitative undersøkelser, men mye mer krevende ved et casestudie med få undersøkte enheter (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016).

## 4 Analyse

I dette kapittelet vil funn presenteres og analyseres fortløpende gjennom en kronologisk gjennomgang av sammenslåingsprosessen. En kronologisk gjennomgang av casen er valgt for å kunne belyse konteksten for kommunesammenslåingen og for de tillitsvalgtes adgang til medvirkning fortløpende i sammenslåingsprosessen.

Veien til vedtaket er beskrevet i dybde for å gi innsikt i bakgrunnen for at Lardal og Larvik kommuner valgte å søke om kommunesammenslåing, til tross for motstand blant innbyggere og ansatte i tidligere Lardal kommune, samt hvordan kommunesammenslåingsprosessen opplevdes ulikt mellom de tillitsvalgte i Lardal og i Larvik. Å forstå bakgrunnen og den øvrige konteksten for kommunesammenslåingen er sentralt for å forstå de tillitsvalgtes rolle i sammenslåingsprosessen, noe som fordrer en god skildring av bakgrunn og kontekst.

Prosessene i fellesnemnd og partssammensatt utvalg er viet plass for å beskrive de formelle rammene rundt en kommunesammenslåingsprosess, der sentrale og overordnede vedtak fattes og der de tillitsvalgte har en rett til medvirkning. Samtidig som det her er konflikter i partssamarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver drøftes, og hvor politiske representanter samhandler direkte med de tillitsvalgte.

Hvorvidt medvirkningen i kommunesammenslåingen var en skinnprosess eller reell medvirkning drøftes deretter, hvor de tillitsvalgtes opplevelse av å bli lyttet til av administrasjon og folkevalgte vektlegges tungt, samt administrasjonen og de folkevalgtes opplevelser av de tillitsvalgte som svært konstruktive i sammenslåingsprosessen.

Selve gjennomføringen av kommunesammenslåingen, evalueringsprosessen i etterkant og veien videre for Larvik kommune er også relevant å dvele ved, ettersom man i etterkant av sammenslåingsprosessen kan sitte med et klarere bilde av hva som var vellykket eller mindre vellykket i sammenslåingsprosessen, både blant tillitsvalgte, administrasjon, folkevalgte og innbyggere.

Samlet vil funn og analyse av disse funnene forsøke å besvare hvilken rolle de tillitsvalgte i Lardal og Larvik kommuner spilte i etableringen av nye Larvik kommune. Ved å trekke lærdom fra denne prosessen og hente ut en konklusjon om hvilken rolle tillitsvalgte spiller i etableringen av nye kommuner, vil problemstillingen besvares og konklusjon presenteres.

#### 4.1 Veien til vedtaket

Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti gikk seirende ut av stortingsvalget 2013 og undertegnet en samarbeidsplattform, som ga grunnlaget for en regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet. De borgerlige partiene ble enige om en kommunereform, og de ønsket en drastisk reduksjon av kommuner i Norge (VG, 2013).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier for god kommunestruktur, som 31. mars samme år leverte sin rapport (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7). I kommuneproposisjonen for 2015, godkjent i statsråd 14. mai 2014, gis det stor plass til gjennomføringen av en kommunereform (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 23). Argumentet til regjeringen er at mer «robuste» kommuner kan tillegges mer makt og myndighet, som videre fører til større handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter.

Videre peker kommuneproposisjonen på at nærhetsprinsippet, knyttet til at oppgaver og beslutninger legges så nær dem de gjelder som mulig, er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre kommunereformen. Samtidig peker regjeringen på at det lokale selvstyret står sterkt i Norge og at kommunereformen er en reform for å styrke lokaldemokratiet, bedre tjenestetilbudet, samt mer rettsriktig og effektiv forvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 23).

Regjeringen argumenterer med de samme tre verdiene for lokalt selvstyre som ble benyttet da Stortinget opprettet kommuneinstitusjonen i 1837, for å gjennomføre kommunereformen.

Regjeringen skriver selv i kommuneproposisjonen for 2015 at hensikten med en kommunereform er å «*spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 23). Dette oppleves helt i tråd med verdiene for lokalt selvstyre knyttet til frihet fra statlig styring, lokaldemokratisk forankring og effektiv lokal tjenesteyting (Rose, 2014, s. 22).

Regjeringen gikk hardt ut med dette budskapet, til tross for stor lokal motstand – også fra egne ordførere. Høyre-ordfører i Bø i Vesterålen, Sture Pedersen, uttalte til VG at «*Mitt inntrykk er at mange småkommuner gir bedre tilbud enn de store. Vi er tett på innbyggerne våre*» og at «*Tvang er et ord jeg overhodet ikke liker, og jeg vil selvsagt bruke mine kontakter i partiet for kjempe mot en eventuell tvangssammenslåing*» (VG, 2013). Andre ordførere var derimot positive og tok raskt initiativ til nabosamtaler.

Sandefjord var aller raskest på ballen, som allerede i februar 2015 vedtok å søke kommunesammenslåing sammen med Stokke og Andebu med virkning fra 1. januar 2017. Selve kommunesammenslåingen ble gjennomført på litt over 14 måneder, og mange erfaringer og mye lærdom ble hentet ut fra kommunesammenslåingsprosessen til bruk for andre kommuner i etterkant (Brandtzæg, Williksen, Johnsen, & Groven, 2017, s. 17).

Lardal og Larvik lå like bak Sandefjord, Stokke og Andebu i prosessen, slik som Nøtterøy og Tjøme kommuner og Holmestrand og Hof kommuner, senere også med Sande (NRK, 2017). Felles for alle Vestfold-kommunene var at sammenslåingen befant seg mellom store bykommuner og små landkommuner med naturlig tilhørighet til bysenteret og med små geografiske distanser (Nationen, 2016). Det gjaldt også Tønsberg og Re kommuner (NRK, 2016), som var den siste sammenslåingen i et Vestfold som gikk fra 14 kommuner til seks kommuner i løpet av reformens fem år, der også Svelvik gikk inn i Drammen og ut av Vestfold fylke. Kommunesammenslåingene bar også grad av valgfrihet, da ingen kommuner ble tvangssammenslått gjennom stortingsvedtak, og alle kommunestyrene vedtok søknad om sammenslåinger.

For Lardal og Larvik starter det 28. august 2014, da det ble avholdt et felles formannskapsmøte der det ble enighet om å produsere en utredning for å avklare grunnlag for en kommunesammenslåing (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 6). «Mulig sammenslåing av Lardal og Larvik kommune – Utredning våren 2015» ble levert 14. mai 2015 og utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av rådmann for Lardal kommune, rådmann for Larvik kommune og en ekstern utreder. Prosjektgruppa presenterer at konsekvensene for Larvik kommune vil være betydelige mindre enn for Lardal kommune, ettersom Larvik er 18 ganger større i innbyggertall enn Lardal, og utredningen vektlegger derfor konsekvensene en eventuell sammenslåing får for innbyggere i Lardal kommune (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 51).

I etterkant av utredningen ble det vedtatt i begge kommuner å nedsette et politisk forhandlingsutvalg for å utarbeide en felles politisk plattform for en eventuell kommunesammenslåing, som 24. mai 2015 ble undertegnet av ordfører i Lardal og ordfører i Larvik (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 1 & 6). Plattformen er ikke faglig formulert, slik utredningen, men snarere resultat av politiske forhandlinger om hvordan en eventuell felles kommune skal bygges og utvikles. Plattformen var grunnlaget for selve sammenslåingsprosessen og la premisene for hele den politiske og administrative prosessen



videre knyttet til kommunesammenslåing som helhet, men også gjeldende ansattes medvirkning.

Ansatte fikk viet et eget kapittel i den politiske plattformen, som slår fast tre konkrete kulepunkt for ansattes rettigheter i kommunesammenslåingprosessen:

#### **«8. Ansattes rettigheter**

- *Det forutsettes at ingen vil bli sagt opp som en konsekvens av etableringen av en ny kommune. Innplassering forutsettes å skje med utgangspunkt i den nye kommunes behov samt å tilstrebe en tilpasning til den enkelte medarbeiders ønsker/forutsetning.*
- *Fortrinnsrett vil bli ivaretatt og benyttet etter reglene i arbeidsmiljøloven og etter rutinen ved virksomhetsoverdragelse.*
- *Tillitsvalgte i de to kommunene gis en aktiv rolle i sammenslåingsprosessen»*

(Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 6)

Det siste kulepunktet legger et grunnlag for analysering opp mot oppgavens problemstilling, og viser særlig relevans i drøfting av de tillitsvalgtes rolle i sammenslåingsprosessen. Ifølge den politiske plattformen skal de tillitsvalgte gis en aktiv rolle, og hvorvidt dette ble fulgt opp i praksis er et sentralt holdepunkt å belyse. I intervjuene med de tillitsvalgte kan de begge fortelle om viktigheten av arbeidet i fellesnemnda og i det partssammensatte utvalget som den formelle arenaen hvor beslutningene ble fattet og hvor ansatterepresentantene hadde talerett. Den tillitsvalgte fra tidligere Larvik kommune framhever kommunelovens lovfesting av partssammensatt utvalg som en viktig rettighet og plikt de tillitsvalgte og kommunene har for å sikre ansattes stemmer. Den tillitsvalgte fra tidligere Lardal kommune framhever at prosessen var svært nyttig og at det opplevdes som en trygg arena å ytre sine meninger i.

Samtidig som begge tillitsvalgte framhever viktigheten av den aktive rollen i de formelle møtene, bemerker den tillitsvalgte fra tidligere Larvik kommune at omveltningen ikke oppleves like stor for vedkommens medlemmer og ansatte som for den tillitsvalgte fra tidligere Lardal kommune «*Det kan ennå oppleves annerledes. At det var mer omveltning for de som skulle inn i en stor kommune enn motsatt*» (Informant 2, tillitsvalgt). Den tillitsvalgte fra tidligere Lardal kjenner seg igjen i at det var en endring og sier at det var «*Kort vei til politikerne her i tidligere Lardal, og til administrasjonen for meg*» (Informant 1, tillitsvalgt). Dette endret seg i sammenslåingsprosessen, og ble en omstilling på vei inn i den nye kommunen, opplevde den tillitsvalgte, samtidig som vedkommende uttrykte forståelse for

dette, da det tidvis kunne være små fagmiljøer og sårbare tjenester i tidligere Lardal, men også enklere å få vedtak om helse- og omsorgstjenester av økonomiske årsaker.

Larvik var en mye større kommune enn Lardal basert på innbyggertall, hele 18 ganger så stort. Det resulterte i et klassisk «*lillebrorproblem*», altså en situasjon hvor den ene kommunen i sammenslåingen er mye mindre enn den andre partneren – og hvor maktbalansen kan bli en kilde til usikkerhet og konflikt i en sammenslåingsprosess. For Lardal og Larvik har det gitt utslag i lokal motstand mot sammenslåing og stor grad av usikkerhet for tjenestetilbudet i framtida kan den tillitsvalgte fra tidligere Lardal fortelle. Det samme sier politikeren fra tidligere Lardal kommune, som selv peker på at det var uro og konflikt rundt vedtaket i kommunestyret som endte med at 11 av 17 kommunestyrerepresentanter stemte for kommunesammenslåingen med Larvik.

Motstanden var tilstede, og ble argumentert for med begrunnelse basert i nettopp usikkerheten knyttet til framtidens tjenestetilbud for lardølingene. Den politiske representanten mener det er vanskelig å mene for mye om hvordan Lardal kommune hadde klart seg i framtida, men sier at «*Det er ingen grunn til å tro at Lardals økonomi hadde vært noe gullgruve*» (Informant 3, folkevalgt). Politikeren er også tydelig på utviklingen Lardal sto overfor «*Den tida der læreren bodde lokalt og var engasjert utenfor skoletiden, den er over. Lik det eller ikke, men sånn er det nå*» (Informant 3, folkevalgt). Vedkommende påpeker selv at det selvsagt er noen bosatt lokalt, men at tidene har forandret seg og at lærere bor andre steder der de ikke møter elever og foreldre på butikken er realiteten i dag, sammenslåing eller ei.

Det er ikke et grunnlag for kommunesammenslåing i seg selv, men ledd i et samfunn i stadig endring. Lardal kommune ble opprettet i 1837, hadde kun ett tettsted – administrasjonssenteret Svarstad, og var kjent for å ha Huldra som kommunevåpen, før en lakserik Numedalslågen gjennom hele kommunen fra grensa til Kongsberg i nord til Larviksgrensa i sør. Lardal var først og fremst en landbruks- og skogbrukskommune, med en geopark, et klatresenter og noen hytter opp mot 600 meters høyde.

Den tidligere Lardalspolitikeren mimrer tilbake til god og aktiv næringsutvikling på 1990-tallet, hvor kulturbasert næringsliv sto sentralt i kommunen. Da vedkommende ble valgt inn i kommunestyret tjue år senere var alle arbeidsplassene skapt på 90-tallet borte. Politikeren sier det er en «*høna eller egget*»-situasjon med kommunen og næringslivet, og er usikker på om kommunen kunne gjort noe annet for å beholde arbeidsplassene eller om samfunnet rett og slett sto for utviklingen. Frihetsverdien, demokrativerdien og effektivitetsverdien fordrer jo at det er reelle lokalsamfunn som utgjør kommunen, og med en kommune med dårlig

økonomiske utsikter, nedgang i nærings- og arbeidsliv og et samfunn i stadig endring så politikerne seg nødt til sammenslåing, og kommunereformen ble den utløsende faktoren.

Intensjonen til kommunereformen er tett knyttet opp til verdiene om frihet fra statlig styring, levedyktig lokaldemokrati og effektiv tjenesteyting, og legger opp til at mer robuste kommuner er klare for framtidige endringer i oppgaver og samfunnsendringene som kommer, enten man ønsker eller ikke (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 23). For Lardals vedkommende opplevde altså den folkevalgte at tida allerede har begynt å løpe fra kommunen, sterkt støttet opp av små geografiske avstander, som kan tenkes at forsterker prosesser som urbanisering og globalisering. At samfunnsendringer fører til at gamle kommunegrenser, for Lardals vedkommende de originale fra 1837, ikke oppleves hensiktsmessig for å ivareta lokalsamfunnets behov og verdiene knyttet til lokalt selvstyre, kan møtes på ulike måter. Uten nevneverdige langtidseffekter av forsøk på å møte disse, slik som for Lardal, kan sammenslåing være eneste utvei, noe det også ble for Lardal.

Lardal som lillebror i en sammenslåing med Larvik bar også preg av Larviks problematiske fortid med kommunesammenslåing. Larvik var et «offer» for det første Buvik-utvalget og gjennomgikk en krevende kommunesammenslåing, med stor motstand i flere av kommunene som ble tvangssammenslått inn i Larvik kommune (Regjeringen, 2021). Ved folkeavstemning i forbindelse med kommunevalget 1987 stemte 87% av innbyggerne i Tjølling kommune nei til sammenslåingen mens det i Brunlanes «bare» var 70 prosent som stemte mot kommunesammenslåingen. Tvangssammenslåingen var så bitter at kommunestyret i Brunlanes vedtok å gi bort kommunehuset med virkning fra 31. desember 1987, altså dagen før kommunesammenslåingen, slik at den nye storkommunen ikke kunne benytte seg av bygget (Gullvåg, Lian, Nyberg, & Ormestad, 2017, ss. 94-95).

Denne fortida med bitter strid og fremdeles stor lokal tilhørighet kjenner den politiske representanten fra tidligere Larvik kommune seg igjen i. Vedkommende framhever at de gamle kommunesentraene fortsatt henger fast i kommuneplanens arealdel og at Tjøllingvollen, Helgeroa, Stavern og Kvelde fremdeles utvikles som nærmiljøsentre med skole, sykehjem, butikker og boligområder. «*De menneskene som bor ute i Nevlunghavn, de er jo kjempestolte av seg og sitt*» (Informant 4, folkevalgt) framhever politikerens som en positiv konsekvens av sterk lokal identitet, og mener samtidig det kan gjøre det enklere for lardølingene å beholde sin lokale identitet inn i en ny kommune. «*Huldra kommer alltid til å bestå*» (Informant 4, folkevalgt) sier politikerens og referer til sagnet om Huldra, som var motivet i kommunevåpenet til Lardal.

Likevel var skepsisen stor blant innbyggere og ansatte i Lardal til å slå seg sammen med dette «problembarnet» av en kommune, og som politikeren fra tidligere Lardal beskriver «*Det er vårt lokalmiljø vi har hatt, og en kommune som har eksistert i nesten 200 år som skal brytes opp. Blir noe annet da, og det er følelsesmessig veldig mye for mange*» (Informant 3, folkevalgt). Den tillitsvalgte fra tidligere Lardal beskriver at flere ansatte var tydelig på at de var motstandere av sammenslåinga, men den tillitsvalgte opplever ikke samme motstand i dag fem år etter sammenslåinga, og har ikke opplevd et ønske om å reversere sammenslåingen og dele kommunen igjen.

Utredningen og den politiske plattformen lå klart før kommunestyrevalget 2015 i Lardal, hvor 11 av 17 innvalgte kommunestyrerepresentanter støttet en kommunesammenslåing med Larvik. Kommunestyret vedtok den 12. november 2015 å søke sammenslåing med Larvik kommune fra 1. januar 2018 (Østlands-Posten, 2015). Kommunestyret i Larvik vedtok enstemmig 19. november 2015 å søke sammenslåing med Lardal kommune fra 1. januar 2018 (Larvik kommune, 2015, s. 5). Det var da selve arbeidet begynte.

#### 4.2 Fellesnemnd, partssammensatt utvalg og prosjektleder

Fellesnemnda for sammenslåing mellom Lardal og Larvik kommuner besto av tolv medlemmer, fem fra Lardal og syv fra Larvik, med ordfører i Lardal som leder og ordfører i Larvik som nestleder (Fellesnemnda Lardal og Larvik, 2016, s. 3). Partssammensatt utvalg besto av fellesnemndas tolv medlemmer, samt fire representanter for arbeidstakerne (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 3). Fellesnemnda avholdt 24 møter og partssammensatt utvalg for Lardal og Larvik avholdt 16 møter.

I absolutt alle intervjuene ble det uoppfordret nevnt at fellesnemndsmøtene og møtene i partssammensatt utvalg var helt sentrale for å sikre medvirkning fra de ansattes tillitsvalgte. Den tillitsvalgte fra tidligere Larvik uttalte om det partssammensatte utvalget at «*Det var jo den formelle arenaen. Der vi satt i de møtene og det var konkrete saker gjennom hele prosessen som ble tatt opp og bestemt*» (Informant 2, tillitsvalgt). Den tillitsvalgte framhever også viktigheten av at kommuneloven legger som premiss at det skal opprettes et slikt partssammensatt utvalg og at gjennom jevnlig formelle møter opplevde vedkommende å bli lyttet til av politikere og av administrasjonen som framla sakene.

Rettighetsperspektivet på medvirkning oppleves som et sentralt holdepunkt i den tillitsvalgtes bekreftelse på det prosessuelle. Den tillitsvalgte bekrefter innflytelse i overordnede spørsmål

knyttet til fordeling og strategier, samt et stort spørsmål for hele kommunesammenslåingen – ansettelse av en prosjektleder. På det aller første møtet i det partssammensatte utvalget den 26. april 2016 begynte utvalgets arbeid med å ansette en prosjektleder for kommunesammenslåing, en prosess som innebar mange endringer i utlysningsteksten (Larvik kommune, 2016, ss. 2-4), samt noe konflikt med sittende administrative ledere i daværende Larvik og Lardal kommuner, som endte med at ingen av rådmennene fortsatte i kommunen. 1. mars 2017 begynte prosjektleder i sin stilling, som senere ble rådmann i nye Larvik kommune etter opprettelsen. Den administrativt ansatte i kommunen bekrefter i sitt intervju at det var en turbulent prosess og oppsummerer prosessen fram mot ansettelse av prosjektleder med «*Det var litt greier*» (Informant 5, administrasjon).

Ansettelsen av prosjektleder er et helt sentralt ledd i enhver kommunesammenslåingsprosess, spesielt for de ansatte og deres medvirkning. Kommuneloven slår fast at kommunedirektør, tidligere betegnet som rådmann, er øverste administrativ leder av en kommune med personalansvar for alle kommunens ansatte. Samtidig er kommunedirektøren den personen som de folkevalgte er direkte arbeidsgivere for, mens de øvrige ansatte er indirekte arbeidstakere gjennom kommunedirektøren som arbeidsgiver igjen.

Gjennom å ansette prosjektleder har man da den nye kommunens toppleder på plass, og den reelle sammenslåingsprosessen er påbegynt. Samtidig er også det lokale trepartssamarbeidet klart gjennom de ansattes tillitsvalgte som arbeidstakerparten, prosjektleder som arbeidsgiverparten og de folkevalgte politikerne som den tredje parten, tilsvarende staten i det sentrale trepartssamarbeidet. Alle tre parter tar del i det partssammensatte utvalget, hvor det formelle trepartssamarbeidet finner sted, tilsvarende sentrale lønnsforhandlinger for det sentrale trepartssamarbeidet.

Samtidig er det en urolighet blant politisk hold knyttet til det partssammensatte utvalget og den tidligere Lardalspolitikeren er bekymret for at det partssammensatte utvalget resulterer i å bli et «supperåd», hvor de tillitsvalgte får ytre sine meninger, men hvor påvirkningskraften er høyst usikker. «*Administrasjonen har jo selvfølgelig sin dialog med dem, og den er nok mye viktigere egentlig, enn at det politiske har dialog direkte med de ansatte*» (Informant 3, folkevalgt) sier den politiske representanten fra tidligere Lardal. Vedkommende er tydelig i sin tanke om hva som skulle til for å øke graden av medvirkning fra de ansattes tillitsvalgte: «*Det første som slår meg er at politikerne kunne holdt litt mer kjeft*» (Informant 3, folkevalgt). Politikeren er tydelig på at de politiske kollegene burde lyttet mer til de ansattes representanter og at det i det partssammensatte utvalget ble «*Mye prat uten å ha så*

*mye greie på det»* (Informant 3, folkevalgt), med referanse til de folkevalgtes kompetanse på personalsakene som ble behandlet.

Partssamarbeidet mellom administrasjonen og de tillitsvalgte, som den folkevalgte her peker på, er et interessant holdepunkt å forstå. Dette kan løftes til en forståelse om rollen de ulike partene bør inneholde i et partssammensatt samarbeid, der det på sentralt plan i all hovedsak er arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden som står for enighetene, for eksempel knyttet til lønnsforhandlinger. Her er statlige beslutningsmyndigheter en mer passiv part som aktiveres ved konflikt i et forsøk på å løse konfliktene. Ettersom informanten etterlyser mer lyttende folkevalgte og mindre innblanding fra folkevalgte uten kompetansegrunnlag, kan det være nærliggende å lese dette inn i en rolleforståelse knyttet til partssammensetningen mellom arbeidstakerrepresentantene i de tillitsvalgte, arbeidsgiverrepresentantene i kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere som den tredje og besluttende part.

Her kan det også knyttes bånd til medvirkningsperspektivene rundt rettighet og effektivitet, der den folkevalgte opplever det som oppfølging av rettighet ved plass i partssammensatt utvalg, men at arbeidet bærer mindre grad av effektivitet grunnet de folkevalgtes «innblanding» framfor å operere på et samarbeidsnivå mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Den folkevalgte framhever viktigheten av den direkte dialogen mellom administrasjon og tillitsvalgte / ansatte, og at den er viktigere enn dialogen mellom politikere og ansatte. Det oppleves derimot ikke at den folkevalgte tar til orde for å skrote representasjonsrettigheten og vike fra rettighetsperspektivet, men heller at arbeidet bare preg av ineffektivitet, grunnet partipolitisk dominans og ikke reell dialog. Det oppleves som den folkevalgte informanten heller ønsker produktiv reell medvirkning, i tråd med deltakelsesstigen, men at politisk innblanding var et forstyrrende element i utførelsen av denne produktive medvirkningen.

Politikeren fra tidligere Lardal er veldig tydelig i intervjuet på dette punktet, særlig fordi vedkommende opplevde at det var lite konflikt personalmessig, med unntak av én avdeling – kommunalteknisk. «*Utegutta*» som den tillitsvalgte fra tidligere Lardal omtaler avdelingen som. Der ble det en konflikt da avdelingen i den nye kommunen fikk hele den nye store kommunen som sitt arbeidsfelt, og da mye større avstander knyttet til oppmøte og arbeidssted. Larvik sentrum og Svarstad er nesten 50 km i avstand, og når «*Utegutta*» fikk beholde oppmøtested i Svarstad, men måtte reise ut i hele kommunen for oppdrag ble det ikke helt slik de så for seg, og arbeidet ble rett og slett lite effektivt.

Med endret oppgaveportefølje og område, var nok opplevelsen av arbeidet helt annerledes enn hva de så for seg, noe som bidro til misnøye, kan både politikeren fra Lardal og den

tillitsvalgte fra Lardal fortelle om. «*Det var den avdelingen hvor det var synlig at her kommer det til å skje noe*» (Informant 1, tillitsvalgt) sier den tillitsvalgte og «*Det der var ikke noe bra*» (Informant 3, folkevalgt) sier politikeren. Den tillitsvalgte opplevde prosessen her som masete, særlig fra arbeidsgivers side, fordi det opplevdes som lite slingringsmonn i en allerede fastlagt plan. «*Det var litt for opplagt for dem at det var sånn det måtte bli*» (Informant 1, tillitsvalgt) sier den tillitsvalgte, som samtidig mener det på dette feltet var mindre grad av å bygge en ny kommune, men heller at Lardal skulle implementeres i allerede fastlagte rutiner i Larvik kommune. Samtidig gikk prosessen sin «riktige gang» mener den tillitsvalgte, som likevel opplevde at ønskelige resultater ikke kom fram med det første. For renholdsavdelingen ble det også en stor omveltning, da nye sertifiseringer måtte på plass for renholdspersonalet. Dette ble en markant endring, forteller den tillitsvalgte om.

Enigheten om at Lardal og Larvik sammen skulle etablere en ny kommune ble til en viss grad svekket i sammenslåingsprosessen, opplevde den tillitsvalgte basert på møtene i fellesnemnda og det partssammensatte utvalget. Vedkommende opplevde møterundene som godt ledet og at det var rom for involvering fra tillitsvalgte i tillegg fra kommunalt ansatte. Med gode møter i fellesnemnda og i det partssammensatte utvalget var grunnlaget også enklere for å ha en konstruktiv og produktiv sammenslåingsprosess, der tidligere reservasjoner mot sammenslåingen ble lagt til side for å sikre et best mulig resultat.

Politikeren fra Lardal og fra Larvik bekrefter begge dette, og framhever at det var en av de fremste motstanderne av kommunesammenslåing som foreslo at Lardal skulle lede fellesnemnda, til tross for at det var «vanlig» at den største kommunen ledet fellesnemnda, slik som i alle de andre Vestfold-kommunene. Den administrative representanten framhever at det var en stor fordel at fellesnemndas leder var fra den mindre kommunen, da det bidro til å sikre tillit til sammenslåingsprosessen. Vedkommende sier om ordføreren i Lardal at «*Fellesnemndas leder (...) gjorde en veldig god jobb med veldig god tillit i Lardal, så jeg oppfattet at det var fredens harmoni i all hovedsak*» (Informant 5, administrasjon).

Samtidig bidro prosjektleder for sammenslåingen positivt gjennom mange flere møter med de tillitsvalgte og alle ansatte enn bare gjennom fellesnemnd og partssammensatt utvalg. I tillegg til sentralt partssamarbeid i det partssammensatte utvalget var det arbeidsgrupper på de fleste fronter og tjenesteområder, med god representasjon fra tillitsvalgte i kommuneorganisasjonen. Prosjektleder møtte arbeidsgruppene jevnlig, samtidig som arbeidsgruppene jobbet i og utenfor møtestrukturer for å finne de beste løsningene for den nye kommunen, som for eksempel innen IKT, hvor alle datasystemer må samkjøres i en ny felles kommune. «*HR var*

*jo en stor arbeidsgruppe, og den var jo selvfølgelig de hovedtillitsvalgte veldig interessert i å være godt representert i»* (Informant 5, administrasjon) sier den administrative representanten, som prisgir det gode samarbeidet mellom de kommunalt ansatte og administrasjonen på alle arenaer. Samtidig er vedkommende usikker på om sammenslåingen ble litt for harmonisk, og peker på tjenestetilbudet for framtida. «*Det blir spennende å se om det eksploderer om 10-15 år og blir en stor konflikt da»* (Informant 5, administrasjon) avslutter den administrativt ansatte.

### 4.3 Reell medvirkning eller skinnprosess?

Det sentrale spørsmålet for denne oppgaven er hvilken rolle de ansattes tillitsvalgte spilte i kommunesammenslåingen og i de medfølgende medvirkningsprosessene. Å måle grad av reell medvirkning som ekstern part vil være krevende i de fleste situasjoner, og denne casen vil ikke nødvendigvis være et unntak der. Med den bearbejdede deltakelsesstigen har vi tre trinn vi kan forsøke å forklare fenomener innunder, (1) ikke-deltakelse, (2) skinnprosesser og (3) reell medvirkning, der vi ser ulik grad av medvirkning med høyere grad av medvirkning høyere på stigen. Samtidig forstås medvirkning innenfor to perspektiver, rettighetsperspektivet og effektivitetsperspektivet, som i realiteten vil flyte over i hverandre mer enn i å stå i kontrast til hverandre. Basert på en deltakelsesstige og de to perspektivene er det mulig å analyse medvirkningsprosessen og hvorvidt de tillitsvalgte i Lardal og Larvik kommune faktisk spilte en rolle i kommunesammenslåingen.

Et sted å starte er i fellesnemnd og i partssammensatt utvalg, der fire tillitsvalgte representerte de ansatte gjennom hele sammenslåingsprosessen. Allerede er det redegjort for flere av prosessene i nemnda og utvalget, samt hvordan de tillitsvalgte, politiske representanter og administrativt ansatte opplevde prosessen. Samtidig er det likevel flere prosesser som ikke fant sted i fellesnemnda, etter de ansattes ønske. Den administrativt ansatte forteller at «*De fikk absolutt gehør på noen områder, blant annet et ganske stort område»* (Informant 5, administrasjon) og beskriver at den politiske og administrative organiseringen av kommunen ble utsatt etter krav fra de tillitsvalgte. Prosjektleder tiltrådte 1. mars 2017 og hadde ønske om å avklare organisering før fellesferien 2017, dersom det var ønskelig å jobbe med organisasjonsplaner videre nedover i organisasjonen. Det ble laget en stor høringssak og avholdt flere møter for å koordinere prosessen.



«Da synes vel noen at dette gikk litt voldsomt fort, da» (Informant 5, administrasjon) beskriver den administrativt ansatte, som sier at etter tilbakemeldingene ble avklaringer knyttet til organisering og planstrategi ble utsatt til innen 1. juli 2018. Beslutningene ble da flyttet ett år fram i tid, og samtidig delegert over til det nye kommunestyret for den nye Larvik kommune. Den administrativt ansatte opplevde prosessen som ryddig og at resultatet ble bedre av utsettelsen. Samtidig som prosjektleder da var gått over til å virke som rådmann og fellesnemnda avvirket og erstattet med det nye kommunestyret. I mellomtiden hadde allerede eksisterende planer vært videreført fram til det nye kommunestyret rullerte planer, noe som forhindret potensiell konflikt mellom kommunene og ga god tid til innplassering av alle ansatte. Utsettelsen fremmet av de tillitsvalgte førte med seg en bedre prosess, opplevde den administrativt ansatte.

Dette er bare ett eksempel på en beslutning der de tillitsvalgte ble inkludert godt og deres tilbakemeldinger ble verdsatt av administrasjon og politikere. Den administrativt ansatte opplevde de tillitsvalgte som konstruktive, og sier de ble lyttet til av både administrasjon og politikere og vedkommende håper og tror at de tillitsvalgte følte seg hørt. Politikeren fra tidligere Larvik deler opplevelsen med den administrativt ansatte, men sier samtidig det er veldig vanskelig å slå fast hvordan de ansatte opplevde det. «*Inntrykket som ble gitt var jo at ansatte fikk lov til å ytre seg og komme med sin mening*» (Informant 4, folkevalgt) sier politikeren og påpeker at ansatte utover de tillitsvalgte var i kontakt med både administrativ og politisk ledelse om sine bekymringen.

Samtidig lå det tidlig klart at tjenestetilbudet skulle opprettholdes i begge kommunene og at de ansatte skulle beholde sine stillinger i tråd med den politiske plattformen. «*Var du ansatt på sykehjemmet i Svarstad, så skulle du ikke få vakter i Tjølling*» (Informant 4, folkevalgt) sier politikeren, som tydeliggjør at de geografiske avstandene fortsatt var krevende. «*Det var ikke minsket den geografiske avstanden innbyggere og ansatte kjente på, fra Svarstad til Larvik sentrum*» (Informant 4, folkevalgt) sier politikeren, og peker på bevisst og hyppig kommunikasjon til innbyggere og ansatte om prosessene i kommunesammenslåingen. Det var i denne forbindelsen at opprettelsen av et servicesenter i Svarstad, det som i dag er Sentralen, kom opp. I etableringen av Sentralen var de ansatte i tidligere Lardal viktige sier politikeren: «*De tok jo en aktiv rolle i å, hva skal vi si, utvikle både tjenestetilbud og informasjon til innbyggerne*» (Informant 4, folkevalgt).

Administrasjonen og politikerne opplevde at de tillitsvalgte var involverte, ble gitt rom til å ytre seg og ble lyttet til av administrasjon og politikere, men det sentrale er hvordan de

tillitsvalgte opplevde prosessen selv. Den tillitsvalgte fra tidligere Larvik sier «*Jeg synes det var gode prosesser som stort sett hele veien ble tatt med*» (Informant 2, tillitsvalgt) med henvisning til at de tillitsvalgte ble involvert. Den tillitsvalgte fra tidligere Lardal sier at vedkommende «*Opplevde jeg en ganske trygg arena å sitte i*» (Informant 1, tillitsvalgt) med henvisning til det partssammensatte utvalget. Den tillitsvalgte nyanserer likevel bildet litt ved å henvise til at det noen ganger opplevdes som administrasjonen forsøkte seg på en unnamanøver og at det burde vært medvirkning på et tidligere tidspunkt i prosessene.

Medvirkningsaspektet virker å ha vært framtreddende for både politisk og administrativ ledelse, og de tillitsvalgte anerkjenner at de har spilt en rolle inn i sin lovhjemlede plass i partssammensatt utvalg med sine innspill på store og sentrale avgjørelser, helt i tråd med rettighetsperspektivet på medvirkning. Samtidig virker det å ha forekommet medvirkning på grunnplan, gjennom deltakelser i arbeidsgrupper, konfliktløsning knyttet til «Utegutta», og gjennom tjenesteyting på lokalt plan i ny kommune, helt i tråd med effektivitetsperspektivet på medvirkning. Det framstår som om begge disse perspektivene på medvirkning har forekommet og sameksistert i en større sammenheng, helt i tråd med den politiske plattformen som fastslår at de tillitsvalgte skal spille en aktiv rolle i kommunesammenslåingsprosessen.

Gjennom intervjuene og referatene fra fellesnemndsmøter og møter i partssammensatt utvalg framstår det som at det har forekommet god og reell medvirkning som har bidratt til å endre kommunesammenslåingsprosessen. Det framstår som liten grad av ikke-deltakende prosesser eller skinnprosesser, og basert på det tillitsvalgte, politikere og administrasjon har beskrevet, kan medvirkningsprosessen i kommunesammenslåingen av Lardal og Larvik plasseres på det øverste trinnet i den bearbejdede deltakelsesstigen – reell medvirkning.

Reell medvirkning krever også god prosessledelse. Det var viktig for prosjektleder å være raus med de ansatte og sikre gode arenaer for å ytre sine meninger, og det virker å ha gitt utslag. «*Han opplevde jeg veldig raus*» (Informant 1, tillitsvalgt) sier den tillitsvalgte fra Lardal om prosjektlederen, og framhever særlig at prosjektleder hadde respekt og forståelse for de tillitsvalgte fra «lillebror» Lardal, til tross for selv å ha bakgrunn fra tidligere Larvik kommune. Prosjektleder var også tilstede ofte på Herredshuset i Svarstad, og viste med sin fysiske tilstedeværelse at han verdsatte de ansatte i Lardal og deres tanker om den nye kommunen. Den tillitsvalgte fra Lardal, politikeren fra Lardal og den administrativt ansatte bekrefter alle at tilstedeværelse i Svarstad, raushet og åpenhet for spørsmål var viktige årsaker til konstruktiv dialog og at det lå en bevissthet i å opptre tilstedeværende, raus og åpen.

God ledelse er sentralt for å sikre god medvirkning, og gjennom en prosjektleder som bevisst inkluderer og involverer de tillitsvalgte, samt åpner for å besvare spørsmål fra kommunalt ansatte bidrar det til en medvirkning som kan kategoriseres både under rettighetsperspektivet og effektivitetsperspektivet. De tillitsvalgte opplevde stor grad av involvering og åpenhet knyttet til de sentrale beslutningene på overordnet plan, samtidig som de «ordinære» ansatte kunne lufte sin usikkerhet knyttet til en ny kommuneorganisasjon. Tillitsvalgsapparatet forteller om stor trygghet i prosessene, og melder ifra om at de ansatte var takknemlig for åpenheten til prosjektleder. Tilstedeværelsen i Svarstad kan ikke nødvendigvis forklares i et teoretisk perspektiv, men det er liten tvil om symboleffekten det har for de tillitsvalgte, de folkevalgte og de kommunalt ansatte, som opplever en toppleder som er fysisk tilstede i Svarstad. Samtidig er det ikke umulig å anta at tilstedeværelsen, rausheten og åpenheten bidro til en større grad av ønsket deltakelse fra tillitsvalgte og ansatte. Mer tilgjengelighet for deltakelse kan medføre mer aktiv deltakelse, noe som opplevdes ønsket fra prosjektleder.

#### 4.4 Sammenslåingen og veien videre

Den 1. januar 2018 var nye Larvik kommune en realitet. Alt arbeid og en krevende prosess var tilbakelagt og en ny framtid sammen sto for tur. Selv om selve kommunesammenslåingen ble iverksatt 1. januar 2018 gjensto mye arbeid og innkjøringsprosesser. Det nye kommunestyret avløste fellesnemnda fra sine oppgaver og skulle bestå av 43 medlemmer – alle 35 representanter i gamle Larvik bystyre og 8 av Lardals 17 kommunestyrerepresentanter (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 4). Dette kommunestyret var et av få indirekte valgte kommunestyre i Norge, og hovedbegrunnelsen var at man fulgte prosessen i Sandefjord som lå litt foran i løypa (Brandtzæg & Magnussen, 2022, s. 40). Alternativet ville vært å gjennomføre ekstraordinært kommunestyrevalg parallelt med stortingsvalget 2017, slik Færder kommune gjorde (Brandtzæg & Magnussen, 2022, s. 76).

Larvik kommune opplevde ingen store utfordringer i konstitueringen av et nytt kommunestyre, og sannsynligvis grunnet bruken av indirekte valgt kommunestyre var uklarhetene mellom de gamle kommunestyrene og de nye kommunestyrene redusert. Samtidig som det nok ga mer ro i overgangsfasen og oppstartsfasen for nye Larvik kommune, sammenlignet med hva resultatet kunne blitt av et ekstraordinært valg (Brandtzæg & Magnussen, 2022, s. 48). Samtidig bidro det indirekte valget til at representasjonen fra tidligere Lardal var god inn i nye Larvik. Dette ble opplevd positivt av politikere fra begge de tidligere kommunene, hvor en politiker fra tidligere Larvik er sitert på at:

*«Kvaliteten på et demokrati kan måles på hvordan et flertall ivaretar et mindretall. Og ettersom konsekvensene ville være minst for Larvik, så måtte vi ivareta Lardal mer enn det regnestykkene tilsier. Involvere og ivareta dem på en god måte. Jeg tror det betydde mye for Lardal, uten at det gikk utover politikken i Larvik» (Brandtzæg & Magnussen, 2022, s. 49).*

Det nye kommunestyret ble erstattet i det ordinære kommunevalget 2019, hvor resultatet ble at 17% av kommunestyrerepresentantene i Larvik kommunestyre var bosatt i gamle Lardal kommune, mot 19% prosent etter det indirekte valget i 2017 og mot 5% av befolkninga, som Lardal utgjør i nye Larvik (Brandtzæg & Magnussen, 2022, s. 41). Dette nye kommunestyre igangsatte i 2021 en evalueringsprosess av kommunesammenslåingen, som resulterte i flere prosesser for å vurdere den nye kommunen og hvordan situasjonen er for kommunen i dag. Kommunestyret vedtok 12. mai 2021 å gjennomføre evalueringen, som konkluderte i mai 2022 (Larvik kommune, 2021, s. 3).

Evalueringsprosessen ble tilrettelagt for gjennomføring i flere økter, der det først skal utarbeides en enkel evaluering knyttet til kommunereformens hovedpunkter; a) gode og likeverdige tjenester for innbyggerne, (b) helhetlig og samordna samfunnsutvikling, (c) bærekraftige og økonomiske robuste kommuner og (d) styrke lokaldemokratiet. Deretter ble det gjennomført økter i ulike organer, først med fellesnemnda for sammenslåingen, med ledere i prosjektleders administrative organisasjon og med de tillitsvalgte som deltok i partssammensatt utvalg (Larvik kommune, 2021, s. 3). Den neste delen involverte økter med kommunedirektørens ledergruppe, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud i den nye kommunen, og med formannskapet, hovedutvalgsledere, gruppeleder, rådene og kommunens planutvalg (Larvik kommune, 2021, s. 3).

Kommunestyret satte som premiss at evalueringsprosessen må ha som mål å finne forbedringsområder for framtida, ta utgangspunkt i den politiske plattformen, være faktabasert og gi svar på om kommunen har blitt mer faglig robust. Samtidig skulle både tidligere Lardal og tidligere Larvik kommune være like godt representert fra administrativt, politisk og tillitsvalgtes hold, og for å oppnå det ble det åpnet for å bruke nøkkelpersoner som ikke lenger er ansatte eller aktive i sine verv om å delta i evalueringen. Innbyggerne skulle også involveres i sammenslåingen og sikres mulighet til å ytre seg om kommunesammenslåingen (Larvik kommune, 2021, s. 3).

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark hadde allerede bedt om en overordnet faglig vurdering på situasjonen for de nye kommunene, basert på kommunereformens fire

målområder. Denne ble besvart av Larvik kommune i april 2021 og vurderer de fire målområdene separat. For målområde a, gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, vektlegger kommunedirektøren at harmonisering av tjenestetilbud for innbyggere ikke oppleves å ha vært en stor utfordring og ei heller knyttet konflikt til dette (Larvik kommune, 2021, s. 1). På målområde b, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, framhever kommunedirektøren at overordnet samfunnsutvikling i den nye kommunen er fastlagt gjennom behandling av kommuneplanen og planer for alle tjenestoområder, samt at det ikke har vært konflikt mellom de tidligere kommunene i planprosessene, men heller en geografisk og faglig helhet knyttet til arbeidet (Larvik kommune, 2021, s. 2).

Innen målområde c, bærekraftige og økonomiske robuste kommuner, kan kommunedirektøren melde at den nye kommunen har god kontroll på økonomien, men at dette har krevd og vil kreve løpende fokus på omstilling. Videre skriver kommunedirektøren at det ikke er grunnlag for å mene om Lardal kommunes økonomiske situasjon ved eventuell alenegang, men at den økonomiske situasjonen for Lardal dersom de ikke hadde gjennomført kommunesammenslåing ville krevd omstilling også ved alenegang (Larvik kommune, 2021, s. 2).

Størst endring er det likevel ved målområde d, styrke lokaldemokratiet, der forutsetningen for et styrket lokaldemokrati fra regjeringshold skulle være overføring av nye oppgaver av betydning ned til kommunenivået, noe som har uteblitt. Kommunedirektøren antar det henger sammen med at reformen ikke ble helhetlig, ettersom mange små kommuner fortsetter ved alenegang, og dermed ikke har forutsetninger for å overta nye oppgaver. Kommunedirektøren vurderer det slik at det for innbyggere i Lardal dermed kan hevdes har fått et svekket lokaldemokrati, da færre folkevalgte med bosted i Lardal deltar i politiske prosesser og det ikke er kompensert med økt innflytelse gjennom nye oppgaver til kommunene (Larvik kommune, 2021, s. 2).

Den faglige vurderingen lå vedlagt som et grunnlag for evaluering av sammenslåingsprosessen, der de involverte partene og prosessen i større grad ble vektlagt enn målområder. I evalueringsprosessen ble det også produsert en uttalelse fra husrådet på Sentralen i Svarstad, en viktig møteplass etablert i forbindelse med kommunesammenslåingen. I den politiske plattformen er det fastlagt etableringen av et kommunalt servicekontor i Svarstad, der hensikten er å ivareta lardølingenes kontakt med kommunen, samt dekke behov for bistand og besvare spørsmål knyttet til tjenester og samfunnsutvikling (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 5). Kontoret fikk mandat i å operere

som kontaktpunkt for innbyggerne tilsvarende servicekontor i Larvik sentrum, inneha kommunale funksjoner med utekontor innen f.eks. areal- og byggesak, landbruksrådgivning og NAV-tjenester, samt andre funksjoner som krever lokal oppfølging (Lardal og Larvik kommuner, 2015, s. 6).

Ifølge politikeren fra tidligere Lardal ble Sentralen først lagt til det gamle NAV-kontoret i Lardal, litt utenfor Svarstad sentrum, men ble litt bortgjemt da stadig flere oppgaver i NAV ble sentralisert og flyttet ut av Svarstad-kontoret. Sentralen ble bestemt flyttet til sentrum i lokaler tilhørende bibliotek og frivilligsentralen, derav navnet – opplyser politikeren. *«Den sameksistensen mellom bibliotek, frivilligsentral og særlig to ansatte på den sentralen, som har veldig gode personlige egenskaper. Så fungerer det her veldig, veldig bra!»* (Informant 3, folkevalgt) sier politikeren stolt, som sier tjenesten har blitt bedre enn de håpet på.

Politikeren fra tidligere Larvik sier det var viktig for Larvikspolitikere å vise raushet overfor Lardal i sammenslåingen og inn i den nye kommunen. *«Når kommunen skulle slå av lyset og låse døren skulle vi opprette et servicesenter, også i Svarstad. Det var kjempeviktig for oss. For oss alle»* (Informant 4, folkevalgt) sier politikeren, som skryter av den positive aktiviteten som skjer på Sentralen og særlig de ansatte som tok en aktiv rolle i utviklingen av tjenestetilbudet. Resultatet har blitt et levende servicepunkt i bygda som åpnet dørene i november 2020, der innbyggertorg, frivilligsentral og bibliotek er tre enheter som sammen skal fungere som et fellesskap. De tre enhetene opererer som tre bærebjelker i Sentralen og har ført til tettere samarbeid, bedre åpningstider, som de selv beskriver har ført til bedre og bredere tilbud til innbyggere (Sentralen, 2022, s. 1).

Sentralen styres fra kommunalt hold, men har nedsatt et husråd bestående av det de selv beskriver som engasjerte innbyggere (Sentralen, 2022, s. 1). Det er dette husrådet, sammen med de ansatte, som utformet en spørreundersøkelse i forbindelse med innbyggerevaluering av kommunesammenslåingen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført 14. januar – 7. februar 2022 og var mulig å besvare digitalt i anonymt skjema, på papir på Sentralen, eller gjennom utskrift av undersøkelsen og levere på Sentralen. Informasjon om undersøkelsen gikk ut gjennom sosiale medier, kommunens nettsider, informasjonsskjerm på Sentralen, avissak i Østlands-Posten og på plakater i forretninger i Svarstad. 83 svar ble registrert (Sentralen, 2022, s. 1).

Resultatet av spørreundersøkelsen er at mange svarer de ikke har opplevd større endringer av kommunesammenslåingen, men de som har opplever noe større avstander til beslutninger som tas. Mange svar tenderer til at mye har blitt flyttet til byen (Sentralen, 2022, s. 2), at skolen

har strammere økonomi og utfordringer knyttet til bemanning (Sentralen, 2022, s. 3), at byggesaker har lengre behandlingstid og økt byråkrati (Sentralen, 2022, s. 4), samt at helsesektoren har stort arbeidspress og ønske om lokal prioritet på sykehjemsplass (Sentralen, 2022, s. 5). På spørsmål om Sentralen som servicepunkt er svarene overhengende positive i at kommunen har lykket med et levende servicepunkt i Svarstad – hele 76,5% av avgitte svar mener kommunen har lykket med Sentralen, og flere av de skriftlige kommentarene er positive til arbeidet som gjøres (Sentralen, 2022, s. 6). Hele 66,7% av avgitte svar sier de har vært innom Sentralen og oppgir skriftlige kommentarer på det positive arbeidet som gjøres for å nå ut til innbyggerne i den nye kommunen (Sentralen, 2022, s. 7). Flere tar, ifølge undersøkelsen, til orde for å opprette flere «Sentraler» i hele Larvik kommune, samtidig som flere ønsker økt politisk nærvær i Lardal og kontorfellesskap i bygda (Sentralen, 2022, s. 8).

Uttalelsen fra husrådet ble presentert som et vedlegg i den konkluderende saken kommunestyret behandlet om evaluering av kommunesammenslåingen. Evalueringen av kommunesammenslåingen ble tatt til orientering av kommunestyret i Larvik den 11. mai 2022 og vedtok å tilrettelegge for dialog mellom Sentralen og aktuelle virksomheter i kommunen for å vurdere funnene i evalueringen (Larvik kommune, 2022, s. 2). I saken konkluderer kommunedirektøren med at folkevalgte, administrative ledere og tillitsvalgte som har deltatt i evalueringsprosessen i all hovedsak er fornøyde med sammenslåingsprosessen og at resultatet har blitt som forventet, med samme resultat blant innbyggere i tidligere Lardal kommune. Samtidig er svekket lokaldemokrati i Lardal et gjentakende tema, noe kommunedirektøren skal utrede tiltak for å hindre denne svekkelsen (Larvik kommune, 2022, ss. 2-3).

Gjennom evalueringsmøtene med politikere, administrasjon og tillitsvalgte – både de involverte i sammenslåingsprosessen og de som drifter kommunen i dag – ble det utkrystallisert et hovedinntrykk av at selve sammenslåingen ble «gjennomført på en skikkelig måte, både politisk og administrativ» (Larvik kommune, 2022, s. 5). Det var forventet at innbyggerne i Lardal opplevde noe større avstand til politikere og kommunale tjenestetilbud, noe spørreundersøkelsen også slår fast. Kommunen utelukker ikke at denne effekten ble forsterket under koronapandemien (Larvik kommune, 2022, s. 5). Samtidig opplyser kommunedirektøren at den nye kommunen er mer faglig robust enn tidligere Lardal kommune på de fagområdene der organisasjonen var for liten til å bygge et eget lokalt fagmiljø i kommunen eller der hvor fagområdene ble håndtert av én eller svært få personer (Larvik kommune, 2022, s. 5).

De tillitsvalgte meldte ifra i evalueringsprosessen at god involvering og medvirkning, og god ivaretagelse av de ansatte – slik hovedinntrykket er for de tillitsvalgte – er en av de viktigste suksesskriteriene for at kommunesammenslåingen ble vellykket (Larvik kommune, 2022, s. 6). Det pekes også på utfordringene knyttet til ansettelse av prosjektleder kun ni måneder før den nye kommunen skulle være operativ, men at utsettelsen av fastlegging av administrativ styring til etter sammenslåingen, slik de tillitsvalgte ønsket, bidro til å minske utfordringene knyttet til tidspress (Larvik kommune, 2022, s. 6).

Evalueringen av kommunesammenslåingen peker på at manglende oppfølging fra statlig hold knyttet til mer oppgaver til sammenslåtte kommuner svekker lokalt handlingsrom for styring av samfunnsutvikling (Larvik kommune, 2022, s. 6). Dette ligger helt i kjernen i frihetsverdien, der lokal frihet fra statlig styring ligger som et premiss for vellykket lokaldemokrati. At Larvik kommune ikke opplever styrket lokalt handlingsrom, er en utfordring dersom man ønsker sterkt lokalt selvstyre.

Demokrativerdien i nye Larvik kommune er også preget av at innbyggerne i Lardal opplever mindre tilgang på lokalpolitikere og lokalpolitikken. Premisset for å bygge en ny og sterk kommune skulle være styrking av lokaldemokratiet, der bortfallet av lokalkommunen skulle kompenseres med større kommunal oppgaveløsning. Kommunen peker selv på at dette har uteblitt fra regjeringshold, antagelig på bakgrunn av at mange kommuner med lavere innbyggertall enn «anbefalt» av regjeringens ekspertutvalg fremdeles opererer og valgte alenegang framfor kommunesammenslåing (Larvik kommune, 2022, s. 6).

Samtidig fører de manglende overførte oppgavene til større helhet i kommunenes handlingsrom for oppgaveløsning, et viktig ledd i effektivitetsverdien for lokaldemokratiet. Larvik kommune peker selv på at det er enklere å planlegge mer helhetlig og peker særlig på plan- og byggesaker (Larvik kommune, 2021, s. 2), men her er det også sentralt med overføring av arbeidsoppgaver for å kunne ivareta regjeringens intensjon og målområde om helhetlig og samordna samfunnsutvikling.

Alt i alt oppleves Larvik kommune som noe skuffet over manglende resultater av kommunereformen nasjonalt, og peker på at dette bidrar til ytterligere press på generalistkommuneprinsippet – om at alle kommuner skal yte samme tjenester. Politikerer fra tidligere Larvik er likevel tydelig om sammenslåingen - «*Fem år i den store kommunen, så var det helt riktig å gjøre*» (Informant 4, folkevalgt). Politikerer fra tidligere Lardal mener det ville vært «beinhardt» å fortsette for Lardal kommune, både økonomiske grunner og grunnet



mangelen på fagfolk. Vedkommende har en klar oppfordring til andre som skal gjennomføre kommunesammenslåinger:

*«Jeg tenker at hvis andre skal prøve seg på dette her, å slå sammen kommuner, så sørg for å forankre det godt på forhånd. Det blir verre enn du tror. Motkreftene kommer. Men informer godt. Ha møter med folk og miljøer. Ikke vær redd for å møte folk og å være saklig og ordentlig. Vær ærlig, men ikke la bare følelsene styre. For de følelsene blir fryktelig sterke»* (Informant 3, folkevalgt)

*«Tid og tilgjengelighet er viktig. All åpenhet om hva som skal skje»* (Informant 5, administrasjon) peker den administrativt ansatte i kommunen på for å oppsummere hvordan følelsesladde situasjoner, som en kommunesammenslåing, kan møtes. *«Og masse møter med de hovedtillitsvalgte, da!»* (Informant 5, administrasjon) avslutter vedkommende.

De tillitsvalgte sitter igjen, fem år etter kommunesammenslåingen, med tanker om hva som skjedde og hvordan situasjonen er i dag. Den tillitsvalgte fra tidligere Larvik sier at *«For en stor del gikk jo kommunen som før, når man snakker om gamle Larvik, og det ble ikke så store endringer»* (Informant 2, tillitsvalgt) og påpeker at skolene ligger på samme sted, med referanse om tjenestetilbud i samme struktur som før kommunesammenslåingen.

Den tillitsvalgte fra tidligere Lardal sitter igjen med opplevelsen av at kommunesammenslåingen var en god prosess og at tjenestetilbudet er styrket i dag, kontra før sammenslåingen:

*«Fra en hovedtillitsvalgts side så vil jeg si at det har vært en god prosess. Det vil jeg påstå. Jeg mener at oppgaver som skal løses samlet sett blir løst på en bedre måte for innbyggere i gamle Lardal»* (Informant 1, tillitsvalgt)

Og vedkommende er sikker i sin sak på at kommunesammenslåing mellom Lardal og Larvik var det riktige å gjøre:

*«Vår viktigste oppgave er jo å yte de beste tjenester innenfor den økonomien som finnes. Og jeg er neimen ikke sikker på om det kunne vært gjort på så mye annerledes måte. Nei, jeg tror faktisk det her er riktig vei nå å gå for å yte de beste tjenestene for framtida»* (Informant 1, tillitsvalgt).

Fem år inn i nye Larvik kommune ser de tillitsvalgte, de folkevalgte og de administrativt ansatte tilbake på en sammenslåingsprosess preget av gjensidig respekt, raushet og konstruktivitet. Det handla om kommunene deres – der liv leves, men det framstår som at de

gjorde det de kan for at nye Larvik kommune skulle lykkes for framtida. Basert på intervjuene, referatene og evalueringene kan det se ut som at kommunesammenslåingen har vært vellykket, mye takket være den svært aktive rollen de tillitsvalgte spilte i sammenslåingsprosessen.

De tillitsvalgte spilte en aktiv og en konstruktiv rolle inn i kommunesammenslåingen, som bidro til å løse konflikter, bidro til å finne løsninger som fungerte i hele organisasjonen og oppfordret til å ta en pustepause når det var nødvendig å bruke litt mer tid enn det egentlig var rom for. Gjennom et genuint engasjement for å få den nye kommunen til å fungere, var de tillitsvalgte en lyttepost for politikere og administrasjon ut til de kommunalt ansatte, men også en informasjonskanal for de kommunalt ansatte. De tillitsvalgte var både representanter for de ansatte og for sammenslåingsprosessen, og balansegangen de tillitsvalgte måtte sikre, bidro til at sammenslåingen ble en veldig vellykket prosess å se tilbake på.

## 5 Konklusjon

Nye Larvik kommune så dagens lys 1. januar 2018, etter en sammenslåingsprosess mellom Lardal og Larvik kommuner. Gjennom en utredning og en felles politisk plattform ble det etablert et grunnlag for videre samarbeid om kommunesammenslåing, før endelig vedtak ble fattet i begge kommunestyre. Kommunesammenslåingen ville være mer krevende for innbyggere, ansatte og tillitsvalgte fra tidligere Lardal kommune, som var klart mindre enn Larvik kommune. Samtidig bidro dette til at administrasjon, folkevalgte og tillitsvalgte fra tidligere Larvik lyttet ekstra til hva de ansatte og deres tillitsvalgte fra Lardal sa i sammenslåingsprosessen. Dette resulterte i at tillitsvalgte i Lardal opplevde å bli hørt og at deres meninger ble vektlagt. Prosjektleder, leder av fellesnemnd og politikere fra Larvik virker å ha prioritert ivaretagelse av den mindre kommunen, for å forhindre konflikter og ivareta innbyggernes interesser.

For Lardal ville det være krevende å stå alene, og for å ivareta verdiene rundt et levedyktig lokalt selvstyre, der frihet fra statlig styring, sterkt lokaldemokrati og effektiv tjenestetilbud står sterkt, ble kommunereformen et utgangspunkt for videre samarbeid opp mot det som resulterte i sammenslåingen. Nye Larvik kommune vil i større grad ivareta verdiene knyttet til lokalt selvstyre og bidrar i så måte til at den nye kommunen oppleves mer robust til å sikre innbyggerne frihet fra statlig styring, et levende lokaldemokrati og effektive tjenestetilbud.

Partssamarbeidet i fellesnemnd og partssammensatt utvalg fungerte godt opplevde alle parter, men kunne, ifølge enkelte, med fordel ha vært mindre styrt av politiske føringer og i større grad preget av samarbeid mellom tillitsvalgte og administrasjon. Samtidig var en lyttende og raus prosjektleder essensielt for å ivareta god medvirkning fra ansatte og deres tillitsvalgte. De tillitsvalgte hadde en grad av rettighetsbasert medvirkningsprosess i det partssammensatte utvalget, men opplevde også en grad av effektivitetsbasert medvirkning gjennom de spesifikke arbeidsgruppene og den direkte dialogen med administrasjonen.

Kommunesammenslåingen bærer tydelig preg av å ha inneholdt reell medvirkning med både rettighetsbasert medvirkning og effektivitetsbasert medvirkning, der de tillitsvalgte ikke deltok i en skinnprosess, men heller endret utfall av beslutninger som ville sett annerledes ut uten deres medvirkning. I henhold til deltakelsesstigen, er det tydelig at medvirkningsprosessen i kommunesammenslåingen kan plasseres inn under reell deltakelse, og kan ikke kategoriseres som ikke-deltakende eller en skinnsprosess. Evalueringen av kommunesammenslåingen pekte på flere tydelige suksesskriterier ved sammenslåingsprosessen, og informantene opplyser om at godt samarbeid, raushet mellom parter og lyttende lederskap har vært viktig for å sikre et resultat som vil stå seg for framtida.

I sammenslåingsprosessen ble det lagt til rette for at de tillitsvalgte spilte en aktiv rolle i de medvirkningsprosessene en kommunesammenslåing skal inneholde, og i prosessene Lardal og Larvik la til rette for. Dette medførte at i etableringen av nye Larvik kommune inntok de tillitsvalgte en aktiv rolle som konstruktive parter i et tett og godt samarbeid, preget av raushet og forståelse. Den rollen var sentral for å ivareta de ansatte og for å sikre at kommunen i dag virker etter intensjonene.

Dette er lærdom som kan løftes utover Larvik kommune; dersom det tilrettelegges for at tillitsvalgte kan spille en aktiv og konstruktiv rolle i kommunesammenslåingen, er det nærliggende å tenke at de tillitsvalgte velger å innta en slik rolle, og kan bidra til å styrke kvaliteten og legitimiteten på kommunesammenslåingsprosessene blant ansatte og blant innbyggere. Det er vanskelig å være for bastant på om dette er en hypotese som kan generaliseres i stor grad, men det er uten tvil et tema det er vel verdt å forske mer på – og som fortjener mer forskning.

Vi bor alle i en kommune og det er i kommunene liv leves. Hvordan kommunene ser ut og hvilke ressurser kommunene har tilgjengelig er viktige spørsmål å dvele ved i et samfunn i stadig endring. Kommunereformen til Erna Solbergs regjering oppnådde ikke sin intensjon om større og mer robuste kommuner, og mange av de mindre kommunene valgte alenegang i

denne omgangen. Likevel kommer framtidens kommunestruktur og oppgavefordeling til å være en debatt som preger samfunnet og kommuneinstitusjonen i åra som kommer.

Urbanisering og globalisering er ikke trender som nødvendigvis forsvinner med det første, og de sterke følelsene knyttet til lokalsamfunn og lokalt selvstyre er det heller liten grunn til å anta at vil forsvinne. Hvordan framtidens kommuner vil se ut er et spørsmål det blir veldig spennende å følge i åra som kommer, men en ting er sikkert allerede nå. De ansatte, som utgjør kommunene, fortjener mer fokus i videre forskning på hvordan vi skal skape framtidens kommune.

## 6 Litteratur

- Agenda Kaupang. (2020, desember 4). *Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger*. Hentet fra Agenda Kaupang: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1454a6f8feba4bcb97faef8bbce33850/r1021221-kmd-inndelingsloven-kv.pdf>
- Andersen, S. S. (2021). *Casestudier - Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, ss. 216-224.
- Ålesund kommune. (2022, desember 12). *Arbeidet med kommunedeling*. Hentet fra Ålesund kommune: <https://alesund.kommune.no/politikk/kommunedeling/arbeidet-med-kommunedeling/>
- Brandtzæg, B. A., & Magnussen, E. (2022, februar 15). *Kommunesammenslåing med indirekte valgte kommunestyre - Erfaringer og effekter*. Hentet fra Regjeringen: [https://www.regjeringen.no/contentassets/abb2493767854c3a9d994810ea40cbb7/rapport-ort-indirekte-valg\\_tf\\_slutt.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/abb2493767854c3a9d994810ea40cbb7/rapport-ort-indirekte-valg_tf_slutt.pdf)
- Brandtzæg, B. A., Williksen, R. M., Johnsen, E. T., & Groven, S. (2017, juni 6). *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke*. Hentet fra KS: [https://www.ks.no/contentassets/7c65538089ea4db9abe0d83f041a8d68/rapport\\_erfaringer-og-lardom-fra-sammenslaingsprosessen-mellom-sandefjord-andebu-stokke-telemarksforskning-og-deloitte.pdf](https://www.ks.no/contentassets/7c65538089ea4db9abe0d83f041a8d68/rapport_erfaringer-og-lardom-fra-sammenslaingsprosessen-mellom-sandefjord-andebu-stokke-telemarksforskning-og-deloitte.pdf)
- Distriktssenteret. (2014, september 9). *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Hentet fra Distriktssenteret: <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/Rapport-kommunesammensl%C3%A5ing-KDU-2014.pdf>
- Engelsrud, G. (2013). *Styring og Vern - Arbeidsrett i offentlig sektor*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Falkum, E. (2020). *Makt og opposisjon i arbeidslivet - Maktforsknyninger fra 1900 til 2020*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fellesnemnda Lardal og Larvik. (2016, mars 1). *Møteprotokoll Fellesnemnda Lardal og Larvik*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/hist/wfdocument.ashx?journalpostid=2016019059&dokid=1122730&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF>
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Generalistkommunetuvalget. (2023, mars 29). *NOU 2023:9 - Generalistkommunesystemet - Likt ansvar - ulike forutsetninger*. Hentet fra Kommunal- og distriktsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a25f42bd97345c29593c03a515738d2/no/pdfs/nou202320230009000dddpdfs.pdf>
- Gullvåg, S., Lian, K., Nyberg, T. E., & Ormestad, L. J. (2017). *Vestfold Arbeiderpartis historie 1981-2006*. Tønsberg: Vestfold Arbeiderparti.
- Inndelingslova. (2001). *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (LOV-2001-06-15-70)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70/>
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur - Delrapport fra ekspertutvalg*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, mai 14). *Prop. 95 S - Kommuneproposisjonen 2015*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016, juni 20). *Forskrift om sammenslåing av Rissa kommune i Sør-Trøndelag fylke og Leksvik kommune i Nord-Trøndelag fylke*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2016-06-17-695>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, februar 22). *Forskrift om sammenslåing av Holmestrand kommune og Sande kommune til Holmestrand kommune, Vestfold*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2018-02-22-255>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Kristiansand kommune. (2023, februar 6). *Mulig kommunedeling*. Hentet fra Kristiansand kommune: <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/mulig-deling/>
- Lardal og Larvik kommuner. (2015, november 19). *Felles politisk plattform for etablering av sammenslått kommune Lardal - Larvik*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021208068&dokid=1161771&versjon=1&variant=A&>
- Lardal og Larvik kommuner. (2015, mai 14). *Mulig sammenslåing av Lardal og Larvik kommune - Utredning våren 2015*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/hist/wfdocument.ashx?journalpostid=2015042793&dokid=1003165&versjon=1&variant=A&>
- Larvik kommune. (2015, november 19). *158/15: Søknad om sammenslåing av Larvik kommune og Lardal kommune*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/hist/wfdocument.ashx?journalpostid=2015088818&dokid=1075068&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>
- Larvik kommune. (2016, april 26). *Møteprotokoll Partssammensatt utvalg Larvik - Lardal*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/hist/wfdocument.ashx?journalpostid=2016040822&dokid=1158971&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>
- Larvik kommune. (2021, mai 12). *Evaluering av kommunesammenslåingen*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021043509&dokid=868708&versjon=5&variant=A&>
- Larvik kommune. (2021, april 28). *Situasjonen for de nye kommunene - overordna faglig vurdering*. Hentet fra Larvik Kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021043509&dokid=883115&versjon=1&variant=A&>
- Larvik kommune. (2022, mai 11). *Evaluering av kommunesammenslåingen - konklusjon*. Hentet fra Larvik kommune: <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021208068&dokid=1161767&versjon=4&variant=A&>
- Meld. St. 14 (2014-2015). (u.d.). *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. Hentet fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>
- Nationen. (2016, januar 3). Vestfold leiar an i samanslåingar. *Nationen*. NOU 2010:1. (u.d.). *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Hentet fra Norges Offentlige Utredninger:

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/2a344e075ffa4d839dd8242a91e1b0ce/no/pdfs/nou201020100001000dddpdfs.pdf>
- NRK. (2016, september 21). Re og Tønsberg slår seg sammen. *NRK*.
- NRK. (2017, juni 2). Sande-politikerne valgte Hof og Holmestrand. *NRK*.
- NRK. (2021, januar 17). *Varsleren*. Hentet fra NRK:  
[https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/xl/tjomesaken\\_-varslet-om-mulig-korrupsjon-og-ulovlig-bygging-av-hytter-pa-tjome-1.15234455#authors--expand](https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/xl/tjomesaken_-varslet-om-mulig-korrupsjon-og-ulovlig-bygging-av-hytter-pa-tjome-1.15234455#authors--expand)
- Regjeringen. (2021, oktober 12). *Historisk utvikling - Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*. Hentet fra Regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
- Rose, L. E. (2014). Demokratiteori - forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium - Perspektiver på lokal politikk og organisering* (ss. 19-49). Oslo: Fagbokforlaget.
- Sentralen. (2022, mars 25). *Evaluerer kommunesammenslåing - Uttalelse fra husrådet på Sentralen*. Hentet fra Larvik kommune:  
<https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021208068&dokid=1161773&versjon=1&variant=A&>
- SSB. (2023, februar 21). *01222: Befolkning og kvartalsvise endringer, etter region, statistikkvariabel og kvartal*. Hentet fra Statistisk Sentralbyrå:  
<https://www.ssb.no/statbank/table/01222/tableViewLayout1/>
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.
- Trygstad, S. C., Alsos, K., Bråten, M., & Hagen, I. M. (2019). *Arbeidstakeres rett til medbestemmelse og medvirkning*. Oslo: Fafo-notat 2019:23.
- VG. (2013, september 20). De borgerlige er enige om kommunereform. *VG*.
- VG. (2013, september 22). Høyre-ordfører om kommunesammenslåing: – Tvang er et ord jeg overhodet ikke liker. *VG*.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*. Los Angeles: SAGE.
- Østlands-Posten. (2015, november 12). *Lardal har sagt ja!* Hentet fra Østlands-Posten:  
<https://www.op.no/lardal/politikk/kommunestyret/lardal-har-sagt-ja/s/5-36-136274>

## 7 Vedlegg

I dette kapittelet foreligger vedlegg relevant for undersøkelsen.

### 7.1 Intervjuguide

#### **Intervjuguide «Fem år inn i Nye Larvik – et tilbakeblikk på de ansattes medvirkning»**

1. Hva var din rolle i Larvik kommune eller Lardal kommune før sammenslåingen?
2. Hva var din rolle i kommunesammenslåingsprosessen mellom Larvik og Lardal?
3. Hva er / var din rolle i kommunen etter sammenslåingen?
4. Hvilke medvirkningsprosesser fant sted under sammenslåingsprosessen?
5. Hvilke medvirkningsprosesser deltok du i?
6. Hvordan var din opplevelse av prosessene du deltok i?
7. Hvordan var din oppfatning av prosessene du ikke deltok i?
8. Hvordan var din helhetlige oppfatning av medvirkningsprosessene i sammenslåingsprosessen?
9. Hva fungerte godt i medvirkningsprosessene?
10. Hva burde vært gjort bedre i medvirkningsprosessene?
11. Hva var din opplevelse av kommunesammenslåingen før prosessen?
12. Hva var din opplevelse av kommunesammenslåingen under prosessen?
13. Hva var din opplevelse av kommunesammenslåingen rett etter prosessen?
14. Hva er din opplevelse av kommunesammenslåingen nå fem år etter prosessen?
15. Opplever du at din involvering i kommunesammenslåingsprosessen førte med seg reelle endringer og at medvirkningsprosessene påvirket kommunesammenslåingen?