



Nicklas Erdal

TRANSFORMASJONSLEDELSE I OFFENTLIG SEKTOR

**En kvalitativ undersøkelse av hvordan
transformasjonsledelse har blitt brukt i forbindelse
med en kommunesammenslåing**

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Jeg er takknemlig for å ha fått muligheten til å jobbe med dette prosjektet, på tross av at det også har vært krevende. Det har vært faglig utviklende, spennende og lærerikt. Bakgrunnen for mitt valg av tema for dette prosjektet er på det personlige plan at jeg selv har god kjennskap til offentlig sektor og tenker at det er interessant å se på endringsprosesser iverksatt på makroplan, som en kommunesammenslåing er. På det faglige plan er ledelse i offentlig sektor et tema som stadig gjør seg gjeldende, både politisk og blant fagfolk.

Jeg ønsker å takke alle informantene som stilte opp, satte av verdifull tid og som delte av sine erfaringer. Uten dere hadde dette aldri gått.

Jeg vil takke min veileder Espen Daniel Hagen Olsen for gode samtaler og mange nyttige innspill underveis. Det har vært viktig både for motivasjonen og for å få hele prosjektet i havn.

Jeg vil også takke min kone Mette for all støtte og oppmuntring. Det setter jeg stor pris på. Sist vil også sende en stor takk til mine to sønner Benjamin og Henrik, som alltid sprer glede og entusiasme. Tusen takk!

Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven er transformasjonsledelse gjennom en kommunesammenslåing. Prosjektet tar for seg hvordan ledere har jobbet vedrørende de endringsprosessene sammenslåingen medførte, særlig i forkant av sammenslåingen. Problemstillingen for prosjektet er: ***Hvordan ble transformasjonsledelse brukt i en kommunesammenslåing?***

Dette er en kvalitativ studie, hvor det er gjennomført dybdeintervjuer med seks informanter som alle er ledere i den aktuelle kommunen. Data fra dette studie analyseres og presenteres. Teorien som ligger bak, omhandler transformasjonsledelse som er en form for endringsledelse, kommunenes historie i Norge, Solberg-regjeringens region- og kommunereform og kritikken til denne, samt ledelse i offentlig sektor. Teorien blir brukt til å drøfte det som kommer fram i analysen.

Funn dette prosjektet har vist til, er at transformasjonsledelse er relevant for offentlig sektor og aktivt blir brukt her. I forbindelse med kommunesammenslåing, har det vært viktig for lederne å være bevisst sin egen rolle og ledelsesstil. Prosessene i forbindelse med sammenslåingen startet opp i 2018, to år før sammenslåingen skulle skje. Samtlige informanter mener at prosessene i forkant var gode. Det ble lagt noen helt klare føringer på hva det skulles jobbes med i forkant, blant annet at de ansatte i de to kommunene skulle bli kjent på tvers. Dette melder informantene at de jobbet med på ulike måter, med frihet til å utforme egne metoder og modeller for å nå målet. En annen føring var at det skulle jobbes med kommunens visjon, noe informantene også viser til at de fikk løse i sin avdeling med stor grad av selvstendighet.

Det samtlige informanter melder om, er at pandemien kom med nedstengning bare to måneder etter at sammenslåingen hadde funnet sted. Pandemien har preget perioden etter sammenslåingen helt fram til i dag. Det er derfor i henhold til informantene ikke hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å evaluere konsekvensene av sammenslåingen eller se om Solberg-regjeringens mål med region- og kommunereformen, da de har måttet fokusere hovedsakelig på pandemien de to siste årene. Men funnene i denne oppgaven viser at prosessene i forkant i stor grad var preget av bevisst bruk av transformasjonsledelse, og at dette er noe informantene tar i bruk i sin yrkesutøvelse også utenom sammenslåing.

Abstract

This Master thesis research shows how transformational leadership was being used by leaders in the public sector according to a municipality merge. The municipal structural reform in Norway was agreed upon by Parliament in 2014 and acted in 2020. This Master thesis does a closer review on how leaders in a chosen municipality worked and influenced the processes in advance, during and after the merge. Initially, I developed a main research problem, which was: *How was transformational leadership used in the municipality merge?* Due to this, I further developed five research questions.

This is a qualitative research, where the method I have used is interviews with six chosen leaders who all work in different departments at the municipality. Since I have chosen one specific municipality, this project is also a case study. Data from the interviews is categorized, analyzed, and then represented. The theory used as a premise for my data collection, is theories on transformational leadership, municipality history in Norway, the municipal structural reform and leadership in the public sector both generally and specifically.

Thesis statements of this study is that transformational leadership is highly relevant in the public sector, regardless of the municipality merge. The leaders all show how they use elements of transformational leadership style on a daily basis. When it comes to the merge and the processes this led to, the leaders were more than regularly aware of their influence as role models. They started the processes two years in advance of the merge; using workshops, podcasts, and events where co-workers from both the municipalities met and collaborated laterally. They also got aware of how their leadership style influenced the group processes and tried with great effort to achieve a good and supportive relation to their co-workers.

The leaders emphasized the grade of independency they were granted during the processes, which abled them to include their co-workers and take on the tasks in different and the most creative ways. The main goal in advance was for the co-workers to get to know each other and start collaborating, but by which method the leaders could choose freely. The independency was also important due to the work they were imposed to do according to the new municipality vision.

The municipality merge acted in January 2020. In March, the pandemic took all their focus and led to a shut down. The new municipality was then nearly 50 days old. The leaders report

that due to the pandemic, the processes they were supposed to initiate at this point, were all shelved. Up until spring 2022, the municipality has mainly focused on pandemic tasks. According to the situation, this project does not have research results on how the merge went. All the processes the leaders had planned for after the merge, just got started. Regardless, a main thesis statement is the high relevance of transformational leadership in public sector.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	3
1.1 Tema for oppgaven	3
1.1.1 Mitt utgangspunkt	3
1.1.2 Transformasjonsledelse i offentlig sektor	3
1.1.3 Region- og kommunereformen	4
1.2 Bakgrunn og formål	4
1.3 Problemstilling.....	5
1.4 Begreper, definisjoner og avgrensninger	5
1.5 Oppbygging og gjennomføring av oppgaven.....	6
2.0 Teori	7
2.1 Ulike definisjoner på ledelse.....	7
2.1.1 Lederrollen	8
2.2 Transformasjonsledelse	8
2.2.1 Transaksjonsledelse som motsats.....	9
2.2.2 De fire I-er i transformasjonsledelse	10
2.2.3 Relasjonsorientert ledelse.....	11
2.2.4 Karismatiske sider ved transformasjonsledelse	13
2.2.5 Pseudotransformasjonsledelse.....	14
2.2.6 Endringsledelse og makt	14
2.3 Offentlig sektor og transformasjonsledelse	15
2.3.1 Ledelse i offentlig sektor.....	15
2.3.2 Forskjeller og likheter mellom offentlig og privat sektor	16
2.3.3 Endringsprosesser i offentlig sektor.....	16
2.4 Region – og kommunereformen	17
2.4.1 Kommunenes historie i Norge	17
2.4.2 Regjeringens mål med region- og kommunereformen.....	19
2.4.3 Vabo-utvalgets arbeid	21
2.4.4 Kritikken av region- og kommunereformen	23
3.0 Metode	27
3.1 Valg av metode.....	27
3.1.1 En case-studie.....	27
3.2 Det kvalitative forskningsintervju	27
3.2.1 Valg av informanter	28
3.2.2 Intervjuguide	28
3.3 Analyse av datamaterialet.....	29
3.4 Reliabilitet og validitet.....	30
3.5 Etisk refleksjon.....	31
4.0 Analyse og drøfting	32
4.1 Bruk av transformasjonsledelse og idealisert innflytelse	32
4.1.1 Bevisst egen lederstil.....	33
4.1.2 Å være en rollemodell.....	34
4.2 Sammenslåingsprosessen og inspirerende motivasjon	36
4.2.1 Motivasjon og medvirkning i prosessen	36
4.2.2 utfordringer i sammenslåingsprosessen	38

<i>4.3 Nytenking, kreativitet og intellektuell stimuli</i>	41
4.3.1 Arbeidet med kommunens visjon.....	42
<i>4.4 Individuell støtte</i>	44
<i>4.5 Evaluering i etterkant – hvordan gikk det?</i>	44
5.0 Konklusjon og oppsummering	48
Litteratur	50
Vedlegg	54

1.0 Innledning

1.1. Tema for oppgaven

Dette prosjektet tar for seg transformasjonsledelse i offentlig sektor i forbindelse med en kommunesammenslåing som fant sted i 2020.

1.1.1 Mitt utgangspunkt

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en kommune i Norge som fram til 31. desember 2019 bestod av to opprinnelige kommuner, som fra og med 01.01.2020 ble slått sammen til en storkommune. Etter sammenslåingen teller befolkningen rundt 65 000. Etter sammenslåingen er det rundt 4000 ansatte i kommunen. Sammenslåingen var en større endringsprosess som førte til omorganisering i form av enten oppdeling, sammenslåing eller nyorganisering av de opprinnelige avdelingene. Den aktuelle kommunen har med andre ord vært gjennom en stor endringsprosess de siste to årene hvor det å ta i bruk endringsledelse har vært aktuelt.

1.1.2 Transformasjonsledelse i offentlig sektor

Mitt valgte tema er som sagt transformasjonsledelse i offentlig sektor. Transformasjonsledelse er en ledelsesstil som ligger innunder sekkebetegnelsen *endringsledelse*, som omhandler ledelsesstiler brukt overfor større endringer eller omdanninger. Transformasjonsledelse ligger videre innunder kategorien «nye lederstiler», hvor karisma, visjon og inspirasjon utgjør en del av ledelsesformen (Li, 2013). Ofte ses dette klart i politiske eller religiøse sammenhenger hvor en karismatisk leder trer fram og inspirerer til endring, som for eksempel Nelson Mandela eller Barack Obama (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Men endringsprosesser som preges av transformasjonsledelse skjer også i mindre skala, både i privat og offentlig sektor. Effektiv styring har til alle tider vært et aktuelt tema. Som det eksplisitt ligger i begrepet *transformasjon*, handler transformasjonsledelse en prosess som bidrar til å *transformere organisasjoner, herunder verdier, etikk, standarder og langsiktige mål* (Li i Glasø og Thompson (red.), 2013, s. 16).

Tradisjonell ledelse med hovedsakelig søkelys på styring og kontroll anses i dag som noe gammeldags. Likevel er ikke karisma, som inngår i transformasjonsledelse, nødvendigvis ansett som en utslagsgivende egenskap ved dagens ledere i Norge. Internasjonale teorier må kanskje tilpasses en nordisk kontekst, og hvordan dette blir gjort er noe av det jeg ønsker å finne ut av.

I Norge er kanskje særlig offentlig sektor aktuelt å ta for seg, som landets største arbeidsgiver. I overkant av en tredjedel av den totale arbeidsstokken i Norge på ca 2,7 millioner, er ansatt i offentlig sektor. Dette utgjør rundt 860 000 arbeidere (SSB, 2019).

1.1.3 Region- og kommunereformen

Solberg-regjeringen startet arbeidet med en region- og kommunereform i 2014.

Kommuneproposisjonen for 2015 ble publisert 31.03.2014 og kom blant annet med tolv nedfelte kriterier for en ny kommunestruktur, utarbeidet av det såkalte Vabo-utvalget, ledet av professor Signy Irene Vabo (Klausen, Askim og Vabo, 2016). Sentrale begrunnelser for å danne en ny kommunestruktur, var å skape mer robuste kommuner med større fagmiljøer og mer effektiv tjenesteproduksjon. Reformen ble iverksatt i juni 2014. Kommunene fikk frist på seg fram til år 2017 for å bestemme om de ønsket sammenslåing og eventuelt med hvem. Ifølge Regjeringen presset det seg fram et reformbehov da kommunene stadig får større ansvar og mer komplekse arbeidsoppgaver (*Kommuneproposisjonen 2015*, prop. 95 S; Klausen, Askim og Vabo, 2016).

1.2 Bakgrunn og formål

Mitt metodiske utgangspunkt for prosjektet er å snakke med ledere i den utvalgte kommunen om deres erfaringer med ledelse gjennom en større endringsprosess. Jeg har som nevnt egne erfaringer med ledelse i offentlig sektor og har selv vært inspirert til å ta i bruk elementer hentet fra transformasjonsledelse i mitt eget virke. Derfor har det vært ekstra interessant å høre med andre ledere om deres erfaringer og om deres tanker rundt transformasjonsledelse.

Det foreligger mye forskning rundt tema transformasjonsledelse, men etter mitt skjønn er det hovedsakelig privat sektor som er omtalt i studiene. Ofte er også studiene resultatorienterte omhandler studiene også effektivisering og driftsresultater. Hvordan det brukes og virker i offentlig sektor, har jeg funnet mindre om. I norsk sammenheng har jeg funnet mest om relasjonsledelse i offentlig sektor, blant annet hos Spurkeland (2017), men ikke spesifikt om transformasjonsledelse som metode. Derfor hadde jeg lyst til å ta for meg dette. Det har også gjort seg aktuelt i forbindelse med region- og kommunereformen, som har initiert større endringer for mange ansatte i kommunal sektor. I denne sammenhengen er det ikke nødvendigvis økt effektivisering som er målet, men at den enkelte avdelingen skal ledes gjennom større endringer og samtidig bli ivaretatt i forhold til arbeidsmiljølov, ansattes

trygghet og arbeidsmiljøet generelt. For ledere handler det kanskje også om å måtte ta mulige upopulære avgjørelser og stå for disse mens endringene pågår.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen for dette prosjektet er som følger:

Hvordan ble transformasjonsledelse brukt i en kommunesammenslåing?

I tillegg til problemstillingen, har jeg også disse forskningsspørsmålene:

- *På hvilken måte har lederne tatt i bruk transformasjonsledelse?*
- *Hvordan har lederne jobbet når det gjelder motivasjon og medvirkning blant de ansatte?*
- *På hvilken måte har lederne jobbet med individuell oppfølging og faglig utvikling blant medarbeiderne?*
- *Hvilke målsettinger og visjon har kommunen og lederne satt seg i forbindelse med sammenslåingen?*
- *Hvilke utfordringer har ledere opplevd i kommunesammenslåing?*

Problemstillingen og forskningsspørsmålene lå til grunn i utarbeidelsen av prosjektets intervjuguide, og har også dannet grunnlaget for min analyse og drøfting.

1.4 Begreper, definisjoner og avgrensninger

Det finnes mange teorier og perspektiver på hva ledelse er og ikke minst, på hva *god* ledelse er. Hva som ligger i god ledelse, handler som nevnt ofte om målt effektivitet (Høst, 2016). Effektiv styring har til alle tider vært et aktuelt tema. Hvordan man på best mulig måte skal styre et land, en bedrift eller en hær, er noe menneskeheten har holdt på med siden tidenes morgen (Høst, 2016).

Kaufmann og Kaufmann hevder at når alt kommer til alt, inneholder alle definisjoner av ledelse de samme to elementene, nemlig måloppnåelse og sosial innflytelse (Kaufmann og Kaufmann, 2011). En måte de definerer ledelse på, er: «*Uansett ledelsesnivå, består lederens sentrale oppgave i å motivere til innsats og sørge for at arbeidet blir samordnet, organisert og utført på en slik måte at gruppen, avdelingen og/eller organisasjonen når sine mål*» (Kaufmann og Kaufmann, 2011, s. 333). Spurkeland mener at ledelse i bunn og grunn handler om påvirkning, og at hensikten er å påvirke menneskene i organisasjonen. «*Ledelse er å gjøre*

andre gode», er hans definisjon (Spurkeland, 2017). Arnulf på sin side, vektlegger lederens ansvarsoppgave: *Å være leder innebærer å ha ansvar for resultater (i verste fall må man gå hvis resultatene uteblir), men det er medarbeiderne som lager resultater (ellers kunne disse gått hjem og overlatt til leder og lage resultater)* (Arnulf i Brønn og Arnulf, 2019, s.131)

1.5 Oppbygging og gjennomføring av oppgaven

I denne delen av oppgaven vil jeg komme med en gjennomgang av oppgavens oppbygging og gjennomføring av dette prosjektet.

Oppgaven er strukturert på den måten at den har tre hoveddeler, en teoridel, en metodedel og en analyse- og drøftingsdel. I teorikapittelet fremlegger jeg først relevant teori innenfor ledelse generelt og transformasjonsledelse spesielt. Jeg går deretter videre inn på offentlig sektor og ledelse her, før jeg tar for meg Solberg-regjeringens region- og kommunereform. Under sistnevnte gir jeg en kort gjennomgang av kommunenes historie i Norge, før jeg tar for meg Solberg-regjeringens arbeid og mål med reformen som førte til kommunesammenslåing. Jeg tar også for meg Vabo-utvalgets arbeid, som var Regjeringens ekspert-utvalg i forarbeidet til reformen, før jeg ser nærmere på kritikken reformen og forarbeidet har møtt.

I metodekapittelet går jeg gjennom mitt valg av metode for dette prosjektet. Jeg viser til hvorfor jeg valgte å gjennomføre dybdeintervjuer og hva dette innebærer. Jeg har også med en etisk refleksjon jeg gjorde meg underveis i arbeidet med dette prosjektet.

I oppgavens siste del, analyse og drøfting, går jeg gjennom funnene, som her er informantenes svar, og kobler dette til teorien jeg har gått gjennom i oppgavens første del. Jeg tar også med noen drøftingspunkter som oppstod i prosessen. I denne delen er det først og fremst funnene etter dybdeintervjuene som får komme til ordet, i tillegg til mine egne drøftinger. Jeg avslutter oppgaven med en oppsummering og konklusjon.

2.0 Teori

Det kommer stadig ny forskning på ledelse, på hva det innebærer og ikke minst hva som kan bidra til økt effektivitet. I dette kapittelet vil jeg ta for meg hvordan ledelse defineres, før jeg går inn på det som spesifikt omhandler transformasjonsledelse. Til sist vil jeg se nærmere på offentlig sektor og transformasjonsledelse her.

2.1. Ulike definisjoner på ledelse

Ledelse er på mange måter et abstrakt begrep med lite håndfast innhold (Arnulf, 2013). Noen definisjoner setter søkelys på personlige egenskaper ved lederen, andre på sosial innflytelse eller på gruppeprosessene. Ofte er definisjonene flytende og overlappende. Lederskap er ikke forbeholdt mennesket, men sees også i dyreriket ellers. Dominerende hanner med høy status har litt andre regler enn resten av flokken, parrer seg med flest hunner, tar ansvar og beskytter resten av flokken. Videre viser antropologiske studier fra hele verden at alle menneskelige samfunn har ledere, enten uformelt eller formelt (Bass, 2012).

Det er vanlig å skille på hva som er styring, og hva som er ledelse. Styring handler om administrasjon, som igjen handler om å håndtere komplekse arbeidsoppgaver i form av å skape systemer og rutiner. Ledelse på sin side, handler blant annet om å håndtere endringsprosesser. I vår tid har næringslivet blitt mindre stabilt og mer preget av konkurranse, noe som har gitt et økt søkelys på ledelse (Kotter, 2012). Dette skillet ser vi også når det gjelder definisjoner på lederatferd, hvor det skilles mellom oppgaveorientert atferd, og relasjonsorientert atferd (Høst, 2016). Det å utarbeide planer og sette budsjetter går innunder administrasjon og styring, mens det å samkjøre menneskene som skal gjøre jobben, handler om ledelse (Kotter, 2012).

En fellesnevner i de ulike definisjonene av ledelse, er at ledelse på den ene siden handler om å skape orden, struktur, rutiner og strategi (Sørhaug, 2004). På den andre siden handler det om å få andre til å gjøre noe bestemt, altså påvirkning (Høst, 2016). Når det kommer til å måle lederens effektivitet, er dette assosiert med å se på lederens rolle vedrørende faktorer som måloppnåelse, suksess, vekst og overlevelse. I mange tilfeller er det lettere sagt enn gjort å måle lederens effektivitet, da lederrollen er kompleks og må ivareta flere hensyn og verdier enn det som direkte bidrar til vekst, som for eksempel arbeidsrett og store administrative oppgaver (Høst, 2016).

2.1.1 Lederrollen

Det er for de fleste lettere å lese om de ulike modellene for ledelse, enn det er å gjennomføre dem i praksis (Arnulf, 2013). Mintzberg er inne på dette når han peker på at det ikke er tydelig definert hva en leder skal lære og kunne, heller ikke hva de konkrete arbeidsoppgavene eller metodene til en leder skal være. Når man ikke helt vet dette, kan man heller ikke si at lederskap er en form for vitenskap eller en profesjon som kan måles. Hvordan lederen planlegger, koordinerer, organiserer, kontrollerer og tar beslutninger, forblir i stor grad inni hodet på den enkelte leder (1975; oversatt og gjengitt i Martinsen, 2012).

I motsetning til å forstå og gjennomføre hele modeller, kan det være enklere å ta for seg ulike egenskaper man tenker er viktige for lederrollen. Hvem vi er som person, vil i stor grad prege hvem vi er som leder. «Den fødte leder» er en urgammel tanke, og flere studier har forsøkt å finne ut av om noen faktisk kan vær er «født» til å bli en god leder, mens andre ikke er det (Martinsen, 2013). En evne som anses som sentral for å lykkes som leder, er for det første å skåre generelt godt på intelligens. Dette handler først og fremst om evne til problemløsning. En god mental fungering gir evne til å tilegne seg ny læring og finne løsninger. Videre bør en ha evne til å bruke gammel erfaring i nye situasjoner, og sist ha evne til effektivitet. Sammenhengen mellom personlighet, effektivitet og mental funksjon forklares gjerne som transformasjonsledelsesatferd (Martinsen, 2013).

I gjeldende faglitteratur, for eksempel hos Yukl, er det ofte fokus på hva lederen faktisk gjør, med andre ord hva som preger lederens atferd (Høst, 2016). Forskning på lederatferd er i stor grad basert på spørreundersøkelser, noe som først ble utviklet ved Ohio State University (Høst, 2016). En tradisjonell måte å kategorisere lederatferd på, er å dele det inn i *oppgaveorientert* og *relasjonsorientert* atferd. Det oppgaveorienterte dreier seg om mål og resultater lederen har satt, kvaliteten på tjenestene eller varene som produseres og strategien lederen jobber etter. Det relasjonsorienterte handler om lederens arbeid mellom seg selv og sine medarbeidere, hvordan leder jobber med arbeidsmiljøet og hvordan prosesser blir ivaretatt (Høst, 2016).

2.2 Transformasjonsledelse

Innenfor endringsledelse og relasjonsorientert ledelse, er transformasjonsledelse en av de mest omtalte ledelsesformene de siste tretti årene (Glasø og Thompson, 2013).

Transformasjonsledelse er altså en av flere eksisterende former for endringsledelse.

Transformasjonsledelse ligger i kategorien «nye lederstiler», hvor karisma, visjon og

inspirasjon utgjør en del av ledelsesformen. Transformasjonsledelse som teori er tuftet på ideen om leders innflytelse ved å benytte seg av verdibasert mobilisering til endring. Teorien er først nevnt i Rebel Leadership av Downton i 1973, deretter hos Burns i 1978 før amerikanske Bernard M Bass presenterte en formell teori om transformasjonsledelse i 1985 (Li, 2013). Ifølge Bass er transformasjonsledelse universelt, det gjør seg gjeldende for alle typer organisasjoner, bedrifter, selskaper og arbeidsplasser, på alle nivåer (Li, 2013).

Lederstilens grunnlag er at organisasjonen eller bedriften opplever turbulens eller står overfor endringsprosesser som gir hardere konkurranse eller på andre måter gir utfordringer. På tross av mange likhetstrekk, er det rom for transformasjonsledere å inneha sin egen personlige stil på sitt lederskap. Noen transformasjonsledere er kjent for å være introverte som mennesketyper, men ivaretar likevel de ansattes individuelle hensyn, motiverer hver enkelt og oppfattes som transformerende. Andre har en mer ekstrovert personlighet (Bass, 2012). En transformerende leder vil på sin måte skape entusiasme, motivasjon og framtidshåp hos de ansatte gjennom endringene de opplever. Ifølge Bass sin teori, ser transaksjonsledelse og transformasjonsledelse ut til å utfylle hverandre og inngå i en og samme teori, hvor leder bruker grad av den ene eller den andre formen ut ifra situasjon og kontekst (Kaufmann og Kaufmann, 2011).

2.2.1 Transaksjonsledelse som motsats

Motsatsen til transformasjonsledelse, betegnes gjerne som transaksjonsledelse. De fleste ledere benytter seg vekselvis av begge ledelsesformene (Li, 2013). I transaksjonsledelse handler leder innenfor de allerede etablerte rammene og velkjente spilleregler. Denne formen for ledelse er nødvendig og tidvis nyttig (Kaufmann og Kaufmann, 2011).

Transaksjonsledelse er en oppgaveorientert lederstil hvor den ansatte og leder utveksler arbeid mot lønn, altså et bytteforhold eller en transaksjon. Innenfor dette synet på ledelse anses ytre belønning å være tilstrekkelig for å holde på motivasjonen til den ansatte. Leders øvrige virkemidler for å få den ansatte til å gjøre som en vil, er kontroll og sanksjon. Dette er virkemidler leder helst iverksetter i forbindelse med oppståtte avvik. Transaksjonsledelse blir gjerne ansett som hierarkisk og autoritær, og i sin tur også noe gammeldags. Bass hevder at transaksjonsledelse kan virke som en slags resept på å oppnå middelmådighet (Bass, 2012).

2.2.2 De fire I-er i transformasjonsledelse

Transformasjonsledelsesteorien består av fire faktorer, kalt «*de fire I-er*»: *Idealisert innflytelse, inspirerende motivasjon, intellektuell stimulering og individuell støtte* (Li, 2013; Kaufmann og Kaufmann, 2011). I denne delen vil jeg gå gjennom hva hver enkelt I står for og betyr.

Idealisert innflytelse

Idealisert innflytelse handler om å skape tillit og å være en rollemodell. Lederen framstår som et godt eksempel når det er samsvar mellom lederens atferd, verdier og visjon (Li, 2013). Det er her den karismatiske siden av ledelsesformen kan komme til syne (Kaufmann og Kaufmann, 2011). *Idealisert innflytelse* handler om verdiskapning og lederens grunnleggende verdier. Det handler om organisasjonens etikk og moral som lederen representerer. Når lederen går foran som et godt eksempel med et sunt moralsk kompass og høye etiske standarder, bidrar dette som oftest til å skape stolthet hos arbeidstakerne og inspirere dem til å yte. Lederen kan med dette ha høye forventninger til sine ansatte når man selv følger høye standarder, og at de ansatte vil godta målene leder setter og jobbe godt for å nå dem (Li, 2013).

Inspirerende motivasjon

Inspirerende motivasjon handler om å mobilisere de ansatte, åpne opp for nye muligheter og spre positivitet. Det kan også innebære å gi den ansatte en opplevelse av å få være med på noe stort og viktig. Bakgrunnen for transformasjonsledelse som teori er at det foreligger omveltning og endring, og hensikten med inspirerende motivasjon er i denne sammenhengen å mobilisere de ansatte til å møte endringene med optimisme og pågangsmot (Li, 2013). Leder vil inspirere og er opptatt av god lagånd (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Lederens oppgave blir å formidle sin visjon og strukturere prosessen i forhold til tidsperspektiv, slik at situasjonen blir oversiktlig og forutsigbar for den ansatte (Li, 2013). Det er også et blir inkludert (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Gjøres dette «etter boka», er det antatt at arbeidstakerne vil få positive forventninger til hva som må gjøres. Leder vil også kunne skape en fellesskapsfølelse ved hjelp av inspirerende motivasjon, som gjør at de ansatte føler at de er en del av noe større (Li, 2013).

Intellektuell stimulering

Intellektuell stimulering handler om å oppmuntre til nytenkning, til å stille spørsmål rundt gamle metoder. Når de ansatte opplever at de blir bedt om å komme med nye ideer og forslag

til løsninger, vil dette kunne bidra til økt ytelse og en opplevelse av å være betydningsfull. Leder skal oppmuntre ansatte til å bruke kreativiteten, til å stille spørsmål, til å tenke nytt. Leder skal også oppmuntre til å tenke kritisk, noe som er avgjørende både for vitalisering og overlevelse av organisasjonen (Li, 2013).

Et annet mål med å ta i bruk intellektuell stimulering, er at de ansatte vil kunne få en økt interesse for egne arbeidsoppgaver. Deres engasjement i jobben vil da vokse, og mange vil kanskje sette seg personlige mål for egen prestasjon (Li, 2013). Her er det også viktig at leder unngår å utsette medarbeidere for offentlig kritikk, dersom de gjør en feil eller mislykkes på andre måter. Nye ideer fra medarbeidere skal heller ikke kritiseres offentlig i henhold til dette, selv om ideen i seg selv ikke støttes av leder (Kaufmann og Kaufmann, 2011).

Individuell støtte

Individuell støtte handler om at leder skaper et støttende klima på arbeidsplassen hvor medarbeiderens individuelle behov blir lyttet til (Li, 2013). Det handler om at lederen skal se hver enkelt å tilpasse arbeidsoppgavene slik at det skapes tilstrekkelig med utfordringer til alle. Jobben skal gi rom for å utvikle seg og for å oppleve personlig vekst og få relevant kompetanseheving ved behov. De som ønsker å jobbe med selvrealisering i jobben, bør få det tilrettelagt slik at dette er mulig. Det er også viktig at leder oppmuntrer til mangfold og forskjeller mellom de ansatte (Li, 2013).

I denne formen for individuell støtte vil det ikke bli applaudert å be en ansatt jobbe med å bli bedre i forhold til sine svake sider. Her gjelder det å bli klar over sine *sterke sider*, og heller bruke energien på å videreutvikle og styrke disse. Det er sagt at mange organisasjoner taper menneskelige ressurser på å gjøre nettopp dette feilgrepet, og dermed i praksis bare hjelpe sine ansatte til å bli middelmådige (Li, 2013). Mislykkes leder på dette punktet, vil det kunne oppstå apati og oppgitthet blant medarbeiderne, og i noen tilfeller også opposisjon (Kaufmann og Kaufmann, 2011). En bevisst og oppmerksom leder er også god til å variere sine belønningsformer, i henhold til varierende behov hos medarbeiderne. Dette fordrer nødvendigvis at leder kjenner sine medarbeidere (Kaufmann og Kaufmann, 2011).

2.2.3 Relasjonsorientert ledelse

I transformasjonsledelse ligger det en tanke om at leder kan styrke medarbeiderens tro på egen mestringsevne blant annet ved å utvise tillit (Li, 2013). Lederen er avhengig av å inneha

en god relasjon til sine medarbeidere om det skal fungere i praksis, noe som kommer til syne blant annet i de fire I'er. Gode transformerende ledere innehar høy grad av relasjonskompetanse (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Jeg vil derfor dra inn relasjonsorientert ledelse her, da det er en ledelsesform som inngår i transformasjonsledelse og som sier noe om hvorfor dette har blitt en sentral del av ledelsesteori de siste tiårene.

Historisk sett kan man følge relasjonsorientert ledelse tilbake til 1920-årene, da det oppstod ulike studier på hvordan man skulle kunne øke produktiviteten i industrien.

Hawthornestudiene i USA førte blant annet i denne perioden til økt søkelys på effekten av samarbeid og demokrati i arbeidslivet, som igjen førte til økt oppmerksomhet rundt menneskelige ressurser (Klev og Levin, 2009). Denne utviklingen kalles gjerne den menneskelige relasjonsbevegelsen, forklart av Kaufmann og Kaufmann som en retning innenfor ledelse som vektlegger sosiale relasjoner på arbeidsplassen, som ser verdien av at psykologiske behov også blir møtt og tilfredsstilt (Kaufmann og Kaufmann, 2011).

Relasjonsledelse er tuftet på strømninger hentet fra psykologi, pedagogikk og sosiologi, hvor ledelse i stor grad handler om å være og lede i et sosialt samspill. Til grunn ligger også ideen om et humant arbeidsliv, i norsk sammenheng blant andre inspirert av Einar Thorsrud og arbeidet hans i forbindelse med introduksjon av demokrati og medbestemmelse for arbeidstakere på 60- og 70-tallet i norsk industri (Engelstad, 2009).

Relasjonsorientert ledelse fordrer at leder innehar relasjonskompetanse. Relasjonskompetanse handler om evne til både å etablere, fastholde og avvikle kontakt med andre og ut fra denne kontakten skape et støttende samspill. Relasjonskompetanse er ikke bare en separert egenskap eller en type atferd, det er ansett som en kvalitet som skinner gjennom hele yrkesutøvelsen (Aubert og Bakke, 2019). Relasjonsorientert ledelse handler utelukkende om ledelse av personalet, det handler altså ikke om de delene av lederrollen som omfatter styring og administrasjon. Relasjonsorientert ledelsesteori er blant annet inspirert av den amerikanske Carl Rogers og humanistisk psykologi, som også forsket på ledere og lederstiler. Rogers forskning kan vise til at de lederne som ble oppfattet som relasjonsorienterte og utviste omsorg for sine ansatte, også hadde mer tilfredse medarbeidere og høyere produktivitet (Evans, 1975).

I tillegg til å være relasjonsorientert, er også transformasjonsledelse verdibasert. Verdibasert ledelse er blant annet inspirert av den tyske filosofen og sosiologen Habermas (Aadland og Askeland, 2017). Relasjonsledelse handler om å ivareta et helhetsperspektiv på de ansatte. Teorier rundt verdibasert ledelse hevder at all ledelse er verdibasert, selv om det ikke alltid er *verdibevisst*. Et uttalt mål i verdibasert ledelse er å utvikle medarbeidernes evne til selvledelse. De ansatte skal trenes i å lede seg selv, og gjennom dialog basert på likeverd, utvikles det en gjensidig aksept og legitimitet (Aadland og Askeland, 2017). Det innebærer også situasjonsbestemt ledelse, som betyr å ha evne til å tilpasse sin lederstil etter den enkelte medarbeiders behov; leder er instruktør overfor nybegynneren, rådgiver overfor den kompetente, medvirker overfor den kyndige og delegerer ansvar til ekspertene (Aadland og Askeland, 2017).

2.2.4 Karismatiske sider ved transformasjonsledelse

Ifølge Bass er det å bli oppfattet som en karismatisk leder viktig for å lykkes med transformasjonsledelse (Bass, 2012). Karismatisk ledelse er et fenomen som historisk sett gjerne dukker opp i vanskelige tider, når tiden er preget av økonomisk eller sosial krise (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Max Weber (1864- 1920), som blant annet var sosiolog, var opptatt av dette fenomenet han observerte hos store ledere. Han kalte karisma for en guddommelig kraft, og så at arbeidere som hadde karismatiske ledere ofte anså lederen som helt enestående, nærmest som en helt (Li, 2013). Karismatiske ledere har stor makt og innflytelse, og får gjerne de ansatte til å tro på at de kan utrette store ting gjennom litt ekstra ytelse (Bass, 2012).

Webers teori om karismatisk ledelse er videreutviklet til fire hovedteorier; attribusjonsteorien, self-concept teori, psykodynamisk teori og sosial smitte-teori (Li, 2013). Attribusjonsteorien er utviklet av Conger og Kanungo (1987) og går ut på hvordan man årsaksforklarer handlinger og sosiale hendelser, og hvordan man tillegger lederen karismatiske egenskaper. Det at ansatte anser lederen som karismatisk, er en tolkning de selv gjør seg. Self-concept teorien er utviklet av House (1977) og går ut på lederens innflytelse på sine ansatte og hvordan leder påvirker deres mål og selvoppfattelse (Li, 2013). Psykodynamisk teori er relativt ny og ser på hvordan ansatte kan idolisere lederen nærmest som en overnaturlig eller en helt. Særlig ansatte som selv strever med personlige ting som svakt selvbilde, frykt eller fremmedgjøring kan oppleve at de selv blir styrket gjennom å ha en karismatisk leder (Li, 2013). Sosial smitte-teori står i motsetning til de andre teoriene og viser til at mennesker med heroiske trekk i sitt

eget selvbilde, ønsker en leder som kan aktivere dette i dem selv. Det er hevdet, blant annet av Meindl (1990) at denne form for «aktivering» lettest skjer under større kriser.

2.2.5 Pseudotransformasjonsledelse

Bass og Riggio (2012) skiller mellom såkalt autentisk transformasjonsledelse og pseudotransformasjonsledelse. «Pseudo» viser til at det er på «liksom», altså at man hevder å utøve transformasjonsledelse uten at dette egentlig er tilfelle (Bass og Riggio, 2012). Det å drive verdibasert og relasjonsorientert ledelse skal være autentisk, det skal være tuftet på ærlighet og altruisme. I de tilfellene hvor lederen benytter seg av manipulative metoder og ikke har det verdigrunnet som kreves, men har størst fokus på egne interesser og samtidig instruerer sine ansatte til å følge gitte regler, utøver pseudotransformasjonsledelse. En slik ledelsesstil bruker flere av trekkene som tillegges transformasjonsledelse, men mangler verdiene og bruker ofte karisma i «galt øyemed» (Li, 2013).

2.2.6 Endringsledelse og makt

Ledelse handler om påvirkning. Påvirkning handler om makt. Lederens måte å lede på, påvirker de ansattes motivasjon, trivsel og arbeidsmiljø. Den påvirkningskraften lederen har, avhenger av relasjonen han eller hun har til sine medarbeidere (Spurkeland, 2017). For at det skal skapes inndre motivasjon, sies det at tre følgende elementer må være innfridd; selvbestemmelse, kompetanseopplevelse og tilhørighet (Gjerde, 2018). I dagens arbeidsliv har mange ansatte høy utdanning med en forventning om å bli møtt på disse punktene, og at leder har tillit til deres yrkesutøvelse. En relasjonsorientert lederstil vil i følge Spurkeland utløse en personlig kraft og styrke hos medarbeiderne, fordi de opplever av lederen kjenner dem og stoler på en. Tillit er på denne måten viktigere enn makt (Spurkeland, 2017). Likevel er ifølge Høst det en kjensgjerning i det Weber hevdet på 70-tallet, at påvirkning også avhenger av leders makt (Høst, 2016).

En leder har makt i kraft av den posisjonen hen har, altså det en som leder har legitimering for å gjøre, eller makt i kraft av personlige egenskaper, som eksperter eller sterk innflytelse. Det skiller det gjerne mellom hard og myk utøvelse av makt (Høst, 2016). I følge Kotter (2012) blander den effektive lederen de ulike maktformene og bruker dem om hverandre. Den harde varianten av makt er kort fortalt bruk av belønning og sanksjon, ofte omtalt som «gulrot og pisk». Den myke varianten av makt handler mer om påvirkning ved hjelp av innflytelse i form av relasjon, personlig appell eller inspirerende atferd (Høst, 2016). Den

myke formen for makt kobles gjerne til transformasjonsledelse (Nye jr. 2008, i Høst 2016). I følge Yukl er makt en dynamisk variabel, i likhet med lederens atferd hvilken situasjon det er snakk om. Lederen kan opparbeide seg makt, men også miste denne, og dette avhenger av både atferd og situasjon, i tillegg til flere mellomliggende variabler som organisering og tilgang på ressurser (Yukl, 2013).

2.3 Offentlig sektor og transformasjonsledelse

I denne delen vil jeg se nærmere på offentlig sektor og hvordan transformasjonsledelse kan utarte her. Jeg vil se på likheter og ulikheter mellom offentlig og privat sektor når det kommer til ledelse, styring og organisering.

2.3.1 Ledelse i offentlig sektor

I Norge er offentlig sektor landets største arbeidsgiver. I overkant av en tredjedel av den totale arbeidsstokken i Norge på ca. 2,7 millioner, er ansatt i offentlig sektor. Dette utgjør rundt 860 000 arbeidere (SSB, 2019). Norge er med dette det landet blant OECD-medlemmene med størst offentlig sektor. Offentlig sektor og dets effektivitet berører hele befolkningen på flere ulike plan, direkte eller indirekte. På denne måten kan man også hevde at hele befolkningen direkte eller indirekte også berøres av *ledelse* i offentlig sektor. Den største delen av offentlig sektor i Norge, er helse, pleie og omsorg, tett etterfulgt av utdanning og deretter infrastruktur (SSB, 2019).

Tradisjonelt har faglig kompetanse stått sterkt både hos ledere og ansatte i offentlig sektor. Gjennom nyere organiseringsmodeller som for eksempel New Public Management, har offentlige etater fått en økt selvstendighet og mer komplekse arbeidsoppgaver. Når arbeidsoppgavene endrer struktur, settes det også nye krav til lederne. Tidligere var det tilstrekkelig at lederen av en offentlig etat selv var en dreven saksbehandler, men nå legges det langt mer vekt på evne til personalledelse, både i det offentlige og det private (Jacobsen, 2019). I etatenes økte selvstendighet har også lederne for større rom til å lede (Lerborg, 2010). Der lederen før skulle være stødig i etatens fagfelt, er ledelse som evne og fag i seg selv blitt et mer etterspurt kompetansekrav. I offentlig sektor er organisasjonene store, arbeidsoppgavene komplekse, resultatene ikke alltid så lette å måle og målene heller ikke alltid helt klare (Jacobsen, 2019).

2.3.2 Forskjeller og likheter mellom offentlig og privat sektor

Ifølge Jacobsen (2019), er det større forskjeller på etatene innad i offentlig sektor, enn det er på privat og offentlig sektor. I sekkebetegnelsen «offentlig sektor» finner vi alt fra barnehager til sykehus, departementer og tekniske etater. Videre eksisterer det mange gråsoner og organisatoriske hybrider, og på mange områder er samarbeidet mellom det private og det offentlige tett.

Offentlige organisasjoner er i snitt mye større enn de private. I gjennomsnitt har en privat organisasjon mellom ti og tretti ansatte, mens det i offentlig sektor som oftest er langt større enheter. I offentlig sektor har lederne medarbeidere med høyere akademisk utdanning enn i det private, og de har også langt flere kvinner blant sine ansatte. Ansvarsområdene og organisasjonens oppgaver ulike i privat og offentlig sektor. Ledere i offentlig sektor er oftere opptatt av hjelperrollen enn ledere i privat sektor. Dette sees i sammenheng med at ledere i privat sektor ofte opplever inntjeningskravet sterkere enn ledere i det offentlige, noe som er med på å vri lederens fokus over på kundene, markedet og konkurranseaspektene (Jacobsen, 2019).

Ledere i offentlig sektor opplever gjerne mindre handlingsrom enn ledere i det private, som en direkte virkning av økt grad av byråkrati. Dette er imidlertid ikke en faktor som avhenger av at organisasjonen er offentlig, men av organisasjonens størrelse (Jacobsen, 2019). Jo større en organisasjon er, jo mer byråkrati blir det. Store private organisasjoner har derfor like sterk grad av byråkrati som organisasjonene i offentlig sektor. Ledere i offentlig sektor sitter mer i møter enn ledere i det private, de jobber også noe mindre og opplever noe mer konflikter (Jacobsen, 2019).

2.3.3 Endringsprosesser i offentlig sektor

Aldri før har endringshastigheten for organisasjoner, bedrifter og offentlig forvaltning vært større enn den er i dag. Endringene vi ser på ulike hold i samfunnet trigges av ulike faktorer, som nedbemanning, oppkjøp, globalisering, digitalisering og for mange i Norge i dag, region- og kommunereformen. Endring handler om å få et nytt sluttprodukt, ofte gjennom å etablere nye strukturer eller prosesser (Munkejord, 2019). Å lykkes med endring i en organisasjon avhenger av den enkeltes evne til å håndtere den overgangen som kreves, både kognitivt, atferdsmessig og emosjonelt (Munkejord, 2019; Heathcote og Taylor, 2007). Endringsledelse handler om å sette delprosessene endringen består av i et overordnet perspektiv og hele tiden jobbe for å sikre organisasjonens framtidige eksistens. Lederens rolle er både å være

beslutningstaker og analytiker for å gjennomføre de mest hensiktsmessige prosedyrene for å få ting gjort (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2013). Endring handler om å identifisere hvem man ønsker å være, og løse de utfordringene som står i veien for å nå dette målet (Munkejord, 2019; By, 2005).

Noen ganger tvinger endringer seg fram, andre ganger er de planlagte. Region- og kommunereformen er en planlagt endringsprosess med en tydelig målsetting. I både planlagte og uplanlagte endringsprosesser skal lederen ikke bare bevare positivisme og en god relasjon til sine medarbeidere, men også til alle samarbeidspartnere (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2013). Innenfor rasjonell reformteori, som er et sett teorier innenfor endringsteori som omhandler styrte og planlagte endringsprosesser, tenker man at utfordringer kan løses via rasjonelle tankeprosesser. I tillegg mener man at det er de formelle strukturene som styrer den enkeltes atferd. Når ledelsen ønsker å endre medarbeidernes atferd, er de nødt til å endre strukturene først. Dette synet samsvarer med den byråkratiske organisasjonsmodellen til Max Weber og hans forståelsesramme (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2013).

Når det kommer til likheter, står ledere i like mange endringsprosesser uavhengig av om de jobber i det private eller i det offentlige. Endringene i det private er ofte styrt av markedet, mens endringene i det offentlige styres av politiske prosesser og vedtak. Men det er altså like høy grad av endringsprosesser i begge organisasjonsformene. Ulike lederstiler er også et fellestrekk, ledere i begge leire må forholde seg til andre, og de må inngå i og håndtere relasjoner og konflikter (Jacobsen, 2019). Regionreformen og de siste årenes kommunesammenslåinger er nettopp eksempler på omfattende endringsprosesser som offentlig sektor har måttet forholde seg til.

2.4 Region – og kommunereformen

I denne delen vil jeg kort gå gjennom noen sentrale trekk ved kommunenes historie i Norge, før jeg vil redegjøre for Solberg-regjeringens mål med region- og kommunereformen og Vabo-utvalgets arbeid i henhold til dette. Deretter vil jeg se på noe av kritikken reformen og sammenslåingsprosessene har møtt.

2.4.1 Kommunenes historie i Norge

Norge satt i union med Sverige og fortsatt eneveldets styringsform etter løsrivelsen fra Danmark i 1814. Men to viktige unntak var på plass, nemlig en fersk Grunnlov og nyopprettede Stortinget. Med dette hadde Norge større handlingsrom under Sverige, enn

landet hadde hatt i union med Danmark. Både Grunnloven og Stortinget ble akseptert av svenske kronprins Carl Johan, som i praksis regjerte da kongen var syk av alderdom (Ottosen, 2015). Norge var ellers i stor grad som i tiden før 1814, blant annet fortsatt delt i fire stiftsamt og sytten underamt. Stortingets representanter ble sendt fra landets amter og hadde tittelen embetsmenn. Øverste embetsmann i hvert amt ble kalt amtmann. Embetsmennene hadde stort sett blitt ansatt av den dansk-norske kongen Fredrik 6 før 1814, og disse ble i hovedsak sittende i sine posisjoner. I 1919 byttet ellers amtene navn til fylker. (Myhre, 2015).

Norge var i 1814 parallelt med å ha landet delt i amter og herunder byer og herreder, også inndelt i flere ulike administrative enheter både kirkelig, sivilt og rettslig (Ottosen, 2015). De administrative enhetene het blant annet prestegjeld, kirkesogn, fogderier, ladesteder, skoledistrikter og lensmannsdistrikter, for å nevne noen. Disse enhetene ble med fellesnavn kalt kommuner, som skolekommunen, fattigkommunen og kirkekommunen. Kommunene hadde altså hvert sitt «fagfelt» og hver sin pengekasse (Jansen og Jensen, 2016). Det forelå også et skille mellom herreder, eller bygder, og byer. Herredene ble ansett å ha laveste rang blant de ulike enhetene som eksisterte parallelt (Myhre, 2015).

Den 14. januar 1837 ble formannskapslovene innført på de demokratiske prinsippene i Grunnloven, og med dette kom også kommunalt selvstyre. Formannskapslovene gjaldt både for bykommuner og herredskommuner, og det ble nedfelt at hver by og hvert herred skulle ha et formannskap og et representantskap, og at disse skulle avgjøres ved valg (Hansen, 2022). Med kommunalt selvstyre tvang det seg fram et behov for en måte å ramme inn de nye lokalstyrene på. Utgangspunktet ble landets 320 prestegjeld, i tillegg til 35 sogn som ble skilt ut til egne herreder og til sist byene som allerede hadde stor grad av lokalt styre. Sammenlagt landet formannskapslovene på 355 herredskommuner og 37 bykommuner. Folketallet i Norge i 1837 var på 1,2 millioner mennesker, hvorav 129 000 bodde i byer. En gjennomsnittlig herredskommune hadde rundt 3000 innbyggere, og bykommunene hadde i snitt 3486 innbyggere (Hansen, 2016). Med formannskapslovene i 1837 ble altså kommunestyrene innført. I distriktene var bøndene i flertall, og de fleste som ble valgt til ordførere i herredene var selv bønder (Myhre, 2015).

Blant de ulike administrative enhetene, var herredene likevel fortsatt lavest på rangstigen også etter 1837. I tillegg var nasjonalfølelsen lite utviklet rundt om i landet. Det kan ha sammenheng med at til tross for at amtene sendte embetsmenn til Stortinget, hang landet i

liten grad sammen som enhet. Økonomisk sett fantes det ikke et reelt marked, næringslivet varierte stort fra sted til sted og det var fortsatt relativt kronglete å reise mellom de ulike lokalstedene. Mulighetene for kommunikasjon mellom distriktene var også lite utviklet. Men med kommunestyret fikk lokalsamfunnet ansvar for sitt herreds budsjett og skatter, samtidig som de skulle ta seg av skole, kirke, vei, fattigvesen og andre lokale saker (Myhre, 2015).

Med tiden utviklet det seg flere ulike politiske grupperinger i landet, hvor flere også kom seg inn på Stortinget. Dette førte til at embetsmennene ansatt av danskekongen, ble tvunget til å forholde seg til nye politiske bondegrupperinger. Etter hvert opplevde også andre aktører og grupper økt tilslutning. På en måte kan man si at formannskapslovene førte til en endring i relasjonene mellom politiske grupperinger, i tillegg til at det ble et startpunkt for større endringer i det politiske Norge (Jansen og Jensen, 2016).

2.4.2 Regjeringens mål med region- og kommunereformen

Regjeringen Solberg satt fra 2013 til 2021. Den bestod først av Høyre og Fremskrittspartiet, deretter også av Venstre og fra 2019 i tillegg Kristelig folkeparti, før Fremskrittspartiet gikk ut av regjeringen i 2020. Fornyelse, endringer og innovasjon stod sentralt i Solberg-regjeringens uttalte verdier (St.meld. 30, 2019-2020 – *En innovativ offentlig sektor*). I 2014 publiserte de i *Kommuneproposisjonen for 2015* tolv kriterier for en ny og modernisert kommunestruktur. Kriteriene var utarbeidet av et ekspertutvalg jeg skal komme nærmere tilbake til, Vabo-utvalget. Erna Solberg ytret ellers de samme tankene også da hun satt som kommunalminister i Bondeviks regjering fra 2001-2005, hvor hun ønsket seg færre, større og sterkere kommuner for bedre velferdstjenester. Hun mente da at antallet kommuner kunne reduseres med omtrent hundre (Hegtun, 2002)

Solbergs regjering hadde som mål at offentlig sektor skal skape noe nytt med verdi for innbyggerne og samfunnet, og tenke nytt rundt hvordan løse store samfunnsoppgaver og utvikle offentlig sektor. Bærekraft ble ansett som en av de store utfordringene og oppgavene. Regjeringen mente at offentlig sektor både bør bli smartere og mer effektiv, mer målrettet og mer systematisk: *Innovasjon må bli en større del av arbeidet i offentlig sektor. Det betyr at ledere må legge til rette for en kultur preget av nysgjerrighet og åpenhet for nye ideer, og mot til å lære av feil og suksesser. Regjeringen vil utvikle kompetanse- tiltak og verktøy som kan hjelpe ledere i arbeidet med å tilrettelegge for innovasjon i egen virksomhet* (St. meld 30 s.8).

Endringsorientering og innovasjon inngår i de fleste lederstillinger arbeidsoppgaver og ønskede ferdigheter (Gjestrud, Engetrøen, Stamsø & Martinsen 2009).

Regjeringen Solberg igangsatte region- og kommunereformen da de mente at færre og større kommune vil styrke velferdstjenestene, samt styrke evnen til planlegging og samfunnsutvikling i tillegg til å øke resistansen mot økonomiske sjokk. Regjeringen hevdet at større kommuner ville være en styrke for lokalstyret, da store kommuner vil få flere oppgaver, mer makt og større handlingsrom (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

Ifølge Solberg-regjeringen, var sist gang Norge gjorde større endringer på kommuneinndelingen på 60-tallet da niårig skole skulle innføres for hele befolkningen (Kommuneproposisjonen 2015, Prop. 95 S). Nåtidens reformbehov presset ifølge Regjeringen seg fram på bakgrunn av stadig økende ansvar og større oppgaver til kommunene de siste femti årene. Siden 70-tallet har innbyggertallet i Norge økt med 32 prosent, og fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordoble seg (Kommuneproposisjonen 2015, Prop. 95 S). Ikke bare skal kommunene ivareta helse, utdanning og infrastruktur. Kommunene skal bidra når klima- og miljøutfordringer skal løses, de skal sikre gode levekår og bidra til et konkurransedyktig næringsliv. Tiltak i henhold til HVPU-reformen, økningen i antall barnehageplasser, økning i antall oppgaver tillagt barnevern og forebygging av utenforskap og kriminalitet samt kommuneplanlegging i henhold til bærekraft og gjeldende lovverk, er bare noen av oppgavene som nå tilfaller kommunene (Kommuneproposisjonen 2015, Prop. 95 S).

Viktige begrunnelser for reformen, var først og fremst å få mer hardføre kommuner både når det kommer til tjenesteproduksjon og økonomi. Det var videre å sikre kompetanse og bred faglighet, for eksempel i barnevernssaker. Også for helse, omsorg og utdanning anses det som en fordel med større faglighet og bredere kompetanse (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

Et annet av Solberg-regjeringens argumenter for kommunereform, er at muligheten for kommunikasjon og mobilitet har endret seg kraftig de siste femti årene. Befolkningsstrukturen og bosetningsmønstrene har også endret seg, i tillegg til at folketallet har økt kraftig. Solberg-regjeringen hevdet at en ny kommunestruktur i større grad ville kunne tilpasse seg det moderne bolig- og arbeidsmarkedet. Med større kommuner vil detaljstyring fra statlig hold bli mer overflødig, parallelt med at store kommuner vil kunne få større oppgaver, mer ansvar og mer effektiv ressursbruk. Regjeringen mente også at store kommuner vil være bedre med

tanke på en mer helhetlig samfunnsutvikling med tanke på bærekraft, kommunikasjon, arealplanlegging, transport og klimaspørsmål (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

Det snakkes om å bli en kommune 3.0, som sikter til en modell hentet fra Danmark, nærmere bestemt Skanderborg kommune (Nermo, 18.05.2016, Amundsen, 06.01.2017). Kommune 1.0 beskriver her kommunene slik de var organisert i etterkrigstiden, hvor offentlig sektor var ensbetydende med lover, regler, byråkrati og regelstyrte tjenester. Innbyggerne ble her ansett som klienter og lederne i offentlig sektor var først og fremst gode saksbehandlere. Kommune 2.0 beskriver kommunene fra 80-tallet da paradigmeskiftet med New Public Management gjorde seg gjeldende og offentlig sektor skulle effektiviseres ved å tilegne seg strukturer fra næringslivet. Innbyggerne var nå kunder og ledere i offentlig sektor var sterke fagpersoner som var gode på styring. Kommune 3.0 omhandler kommunene i perioden etter 2005 og fram til i dag, hvor tjenestene er preget av partnerskap, nettverk og samarbeid. Innbyggerne er nå medprodusenter av tjenestene og ledere i offentlig sektor er gode på ledelse. Det overordnede målet i en kommune 3.0 er et godt og bærekraftig lokalsamfunn der alle tilgjengelige ressurser blir tatt i bruk (Nermo, 18.05.2016; Amundsen, 06.01.2017).

2.4.3 Vabo-utvalgets arbeid

Flere utvalg har siden 60-tallet blitt oppnevnt for å se nærmere på fylkes- og kommuneinndelingen. Jeg vil her gå raskt gjennom to av de mest sentrale, som også danner grunnlaget for Vabo-utvalgets utgangspunkt i 2014.

I 1947 ble det nedsatt en komite av Stortinget, kalt Schei-komiteen, som skulle se nærmere på og evaluere kommuneinndelingen i landet. Komiteen ble ledet og fikk navnet sitt fra Nikolai Schei, fylkesmann i Sogn og Fjordane og under krigen medlem av Hjemmefrontens sentralledelse (Tvedt, 2022). Schei-komiteen brukte tretti år på å vurdere, evaluere og jevnt jobbe med ny kommuneinndeling i Norge. I dette arbeidet så de blant annet på en forsvarlig minstestørrelse, mulighetene for å ha et utviklet sentrum og på kommunenes skoletilbud. Komiteens arbeid reduserte kommuneantallet fra 747 kommuner i 1947 ned til 454 kommuner i 1967 (regjeringen.no, 12.10.2021).

I 1989 ble Christiansen-utvalget oppnevnt, ledet av tidligere fylkesmann i Buskerud, Ragnar Christiansen. Mandatet de fikk, var å se nærmere på kommune- og fylkesinndelingen og komme med forslag til nye retningslinjer og prinsipper for en framtidig fylkes-og

kommuneinndeling (regjeringen.no, 12.10.21). Christiansen-utvalget la til grunn at en kommune innebærer de tre grunnelementene *demokrati, samfunnsutvikling og tjenesteyting*. Med utgangspunkt i dette satte de 15 kriterier de mente en kommune burde innebære (regjeringen.no, 12.10.21). Utvalget framla sin innstilling i 1992, i NOU-rapporten *NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Konklusjonen var at den daværende fylkes- og kommuneinndelingen hadde behov for en reform (NOU, 1992:15; regjeringen.no).

I løpet av tiden fra 1967 til 1995, ble antall kommuner ytterligere redusert til 428. Fram til 1995 hadde sammenslåingene foregått ved tvang, men i 1995 kom frivillighetslinjen. Fra nå skulle sammenslåinger foregå på frivillig basis. Frivillighetslinjen ble vedtatt, men aldri lovfestet (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

Ekspertutvalget som ble oppnevnt av regjeringen i januar 2014, ble ledet av professor Signy Irene Vabo og dermed kalt Vabo-utvalget. De fikk en frist på tre måneder på å utarbeide en rapport som skulle ta for seg hvilke kriterier det ville være mest hensiktsmessig å vurdere kommunestørrelse i forhold til. Det var altså ikke utvalgets oppgave å selv bedrive forskning og bringe fram ny empiri, det var heller ikke utvalgets mandat å vurdere om det skulle gjennomføres kommunesammenslåinger eller ikke. Vabo-utvalget tok opp tråden fra Christiansen-utvalgets arbeid tjue år tidligere (Klausen, Askim og Vabo, 2016). Vabo-utvalget la de samme tre essensielle dimensjoner til grunn for hva en kommune skal være, men i tillegg til de tre elementene *demokrati, samfunnsutvikling og tjenesteyting*, la de til at en kommune også skal være en *myndighetsutøver* (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

Rapporten til Vabo-utvalget forelå 31.03.2014, som et kapittel i *Kommuneproposisjonen for 2015* (Kommuneproposisjonen for 2015 – Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Stortinget bekreftet imidlertid at frivillighetsprinsippet fortsatt skulle gjelde (Jansen og Jensen, 2016). Konklusjonen Vabo-utvalget framla, hevdet at større kommuner vil samle fagmiljøer og øke rettssikkerheten til innbyggerne, i tillegg til å gi bedre økonomisk soliditet. Utvalget nedfelte tolv kriterier for en ny kommunestruktur, hvorav ti gjaldt kommunene og to gjaldt staten. Kriteriene var inndelt i kategoriene *kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse, kriterier for å være en demokratisk arena og kriterier for å drive samfunnsutvikling*, i tillegg til to kriterier for staten. Kriteriene for staten var *å ha en bred oppgaveportefølje, samt å holde statlig rammestyring*. I tillegg til de tolv kriteriene, kom også

utvalget med tre anbefalinger, som var at kommunene bør ha en størrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere, at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og sist at staten bør redusere detaljstyring og fortsatt legge til rette for ordninger som sikrer politisk deltakelse. Utvalget kom videre fram til at kriteriene de hadde kommet fram til, også ville være gyldige overfor at kommune eventuelt får nye oppgaver i framtiden (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

Christiansen-utvalget vektla at store kommuner ville få noen storskalafordeler økonomisk sett, men dette er tonet ned i Vabo-utvalgets rapport. I følge Vabo-utvalget vil det norske bosettingsmønsteret gjøre det vanskelig å merke en økonomisk effekt av å spare penger på mindre administrasjon. Det som i utgangspunktet ville gitt en økonomisk effekt å spare på, ville vært de store områdene skole og eldreomsorg. Men disse tjenestene må ifølge utvalget uansett gis der folk bor, og mange små skoler i distriktene er dessuten lagt ned helt uavhengig av kommunesammenslåinger. Solberg-regjeringen uttalte heller ikke økonomiske innsparinger som et argument for færre og større kommuner (Klausen, Askim og Vabo, 2016).

2.4.4 Kritikken av region- og kommunereformen

I januar 2020 ble kommuneantallet i Norge redusert fra 428 til 356 kommuner. Antall fylker gikk samtidig fra 19 til 11. Over halvparten av de opprinnelige kommunene hadde under 5000 innbyggere, og over 300 kommuner hadde under 12 000 innbyggere (regjeringen.no). I denne delen vil jeg presentere noe av kritikken som har kommet mot region- og kommunereformen, fra politisk og akademisk hold.

«Det ljoer ikke noe folkekrav om kommunesammenslåing i kongeriket Norge. Den eneste lyden som gjaller, er Trygve Slagsvold Vedum som kan skoggerle hele veien til valglokalet»
(Kommentator Yngve Kvistad, Verdens Gang, 04.11.2015)

I starten av denne delen av oppgaven, var jeg inne på kommunenes utvikling i Norge. Innad i de nevnte herredene utviklet det seg tidlig et rikt frivillig organisasjonsliv. Det ble over tid dannet omfattende nettverk av ideelle og veldedige organisasjoner som i stor grad bidro til utviklingen av de ulike velferdstjenester vi fortsatt har i dag. Først etter at velferdstjenestene var utviklet, kom staten inn og standardiserte tilbudene. Det ble med tiden vedtatt nasjonale lover, retningslinjer og standarder hvor statens mål var å skape likeverdige tjenester for alle

innbyggere i landet. Dette at velferdsstaten i praksis ble skapt nedenfra og opp, er kritisert for å være sterkt underkommunisert på rikspolitisk nivå. En misforstått oppfatning er gjerne at velferdssamfunnet ble skapt ovenfra og ned, når det i praksis egentlig var omvendt (Jansen og Jensen, 2016). En del av kritikken til reformen, går altså på at den undergraver kommunenes stilling som pådriver for lokalt selvstyre, og at den i sin tur også svekker lokaldemokratiet.

«Kommunereformen er et forsøk på å gjennomføre den største reform av norsk forvaltning siden formannskapslovene ble innført i 1837. Den kommer på toppen av flere mislykkede reformer den siste tiden, som sykehusreformen, NAV-reformen og politireformen».

(Ole Gustav Narud i Jansen og Jensen, 2016).

Kritikere til reformen påpekte at regjeringen Solberg ikke hadde nedfelt et bestemt mål for antall kommuner de mente ville være ideelt å ha, men noe upresist uttalte at de ønsket antallet «ned mot 100». Dette ble kritisert for å være basert på synsing, mer enn faktisk forskning (Jansen og Jensen, 2016). Vabo-utvalget hevdet at minstestørrelsen på en norsk kommune bør ligge på mellom 15 000 – 20 000 innbyggere. Dersom Vabo-utvalgets anbefaling ville blitt fulgt slik det var ønsket fra regjeringen, ville de fleste nordmenn i realiteten bli boende i kommuner med 50 000 innbyggere eller fler (Jansen og Jensen, 2016). Til sammenlikning er en gjennomsnittlig kommunestørrelse i EU på 5530 innbyggere, mens en gjennomsnittlig kommunestørrelse i Norge er på 11 022 (Jansen og Jensen, 2016). Ikke bare er norske kommuner allerede i snitt større enn de øvrige europeiske, de har også et langt større ansvar enn det som er gjennomsnittlig i Europa før øvrig. Norske kommuner har mer ansvar i form av større og flere oppgaver, det er ikke uten grunn kommunene i mange sammenhenger anses som bærebjelkene i velferdsstaten (Hansen, 2016).

En utfordring pådrivere for reformen har pekt på, er frivillighetslinjen som ble vedtatt i 1995, som har ført til at mange små kommuner fortsatt har blitt stående som små. Dette har gjort reformen mindre helhetlig enn det som var tanken med den. Da reformen ble vedtatt i Norge i juni 2014, fikk norske kommuner en frist fram til år 2017, på å bestemme seg for om de ønsket en sammenslåing eller ikke. Til sammenlikning ble det i Danmark gjennomført en liknende kommunereform under en langt hardere linje. Her kunne ikke kommunene velge om de skulle sammenslås eller ikke, men de fikk et halvt år på seg til å finne ut *hvem* de ville slå seg sammen med (Hansen, 2016). Andre utfordringer som har dukket opp i sammenslåingsprosesser i Norge, er by-mot-landproblematikk hvor bykommunen ofte er mer

tilfreds med sammenslåing enn distriktskommunen, kommuner med ulikt økonomisk utgangspunkt og ikke minst at sammenslåinger ofte trigger innbyggernes identitetsfølelse (Hansen, 2016).

En annen kritikk som i samfunnsdebatten rettes mot reformen, er at en av de tilsynelatende største pådriverne for en kommunereform, sies å være Næringslivets hovedorganisasjon, NHO. Riktignok har NHO offentlig ytret et ønske om å få kommuneantallet ned til 77 kommuner, med blant annet følgende begrunnelse: «*Små kommuner gjør det vanskelig å tjene penger på å drive velferdstjenester. Større kommuner gir bedre muligheter for private velferdsbedrifter*» (Petter Furulund, Leder for NHO Service, Klassekampen 02.04.2014, også gjengitt av Voldnes i Klassekampen 25.03.15). En sannhet i Furulunds utsagn, er at større kommuner beviselig konkurransesetter sine velferdstjenester i større grad enn små kommuner (Jansen og Jensen, 2016). Mindre kommuner kan også miste sine nærsentre når tilbud sentraliseres. Det har på mange måter kommet tydelig fram i samfunnsdebatten rundt kommunereform at det i stor grad handler om ulike politiske retninger med ulike interesser som står i motsetning til hverandre (Jansen og Jensen, 2016). Kommunene våre betyr mye for oss som befolkning, og det er i kommunene vi opplever å få delta i demokratiet. Slik sett kan en kommunereform anses som en form for angrep på selve folkestyre, hvor makten i praksis flyttes fra lokalsamfunnet til større regioner, og videre at demokratiet i lokalsamfunnene svekkes (Jansen og Jensen, 2016).

Vabo-utvalget viste til forskningsbaserte funn som hevdet at innbyggere i små kommuner er mer tilfredse med tjenestene enn innbyggere i større kommuner, men pekte på at dette kan forklares med andre faktiske forhold enn kommunestørrelsen. De mente at blant annet kommunens økonomi, befolkningens politiske holdninger, kollektivtransport og kulturtilbud er forhold som er med og påvirker innbyggernes trivsel. Vabo-utvalget mente også at spørreundersøkelsene som ble brukt for å få svar på innbyggernes trivsel og selve gjennomføringen av disse, kunne være en påvirkningsfaktor i seg selv. På den andre siden mener direkte analyser som har gått direkte på å måle innbyggeres tilfredshet opp mot kommunestørrelse, å ha funnet at kommunestørrelse absolutt er en avgjørende faktor for trivsel og tilfredshet. De tjenestene som ifølge analysen har høyest grad av tilfredshet i store kommuner, er kollektivtilbud, kultur, bibliotek og brannvesen. Tjenester som måler høyest tilfredshet i små kommuner, er at man som innbygger får «rett person i tale» i tillegg til riktig grad av informasjon, samt barnehage, hjemmesykepleie, sykehjem, omsorgsbolig,

sosialtjeneste og gjennomslag for klager. For andre tjenester igjen, spilte det ingen rolle hvilken størrelse kommunen hadde for innbyggernes tilfredshet. De sistnevnte tjenestene var ifølge analysene helsestasjon, barnevern, legevakt, grunnskole, SFO, kemner og plan- og bygg (Jensen og Jansen, 2016). Jevnt over viser uavhengige undersøkelser at folk i små kommuner er mer tilfredse med velferdstjenestene, enn folk i større kommuner (Monkerud og Sørensen, 2010).

Ifølge nevnte analyser og undersøkelser, er befolkningen i mindre kommuner mest tilfreds med kontakten de opplever å ha med kommunen og informasjonen de får, også kalt borgereffektivitet. Større kommuner derimot, gjør det best på mange områder i forhold til systemkapasitet. Dahl og Tufte så på spørsmålet i *Size and Democracy* allerede i 1973, om det er en mulighet for å maksimere disse to hensyn parallelt. Svaret de kom fram til da, var at det ikke er mulig, da begge hensyn er avhengig av samme faktor, nemlig kommunestørrelse. Borgereffektiviteten øker jo mindre kommunen er, mens systemkapasiteten øker jo større kommunen er (Dahl og Tufte, 1973). Et moment det også er pekt på i forhold til resultatene, er at befolkningen i små kommuner tilsynelatende ofte er eldre og har lavere utdanning, enn befolkningen i større kommuner, generelt sett. Ofte er også befolkningen i små kommuner mer homogen, enn befolkningen i store kommuner (Monkerud og Sørensen, 2010).

En av grunnene til at en kommunereform skaper en engasjerende og mangfoldig samfunnsdebatt, er at den berører så godt som *alle*. Kommunereform berører i langt større grad enn andre reformer. Reformen berører samtlige kommuner, samtlige departementer, direktorater, fylker og frivillige lag og organisasjoner. Det lokale næringslivet, skolen og kirken blir også berørt. Innbyggerne selv og deres identitetsfølelse blir berørt. Kommunesektoren er organisert «territorielt», noe som i seg selv gjør at en kommunereform nettopp berører så mange. Slik sett er det politisk et risikabelt prosjekt å iverksette en såpass inngripende reform (Hansen, 2016).

3.0 Metode

I denne delen av kapittelet vil jeg gjøre rede for den vitenskapelige rammen mitt prosjekt befinner seg i. Metode er et begrep av gresk opprinnelse som betyr *et veivalg som fører til målet* (Kvale og Brinkmann, 2015). I dette prosjektet har jeg valgt å benytte meg av kvalitative forskningsintervjuer som metode. Informanter jeg har valgt å benytte, er ledere ansatt i den aktuelle kommunen.

3.1 Valg av metode

I dette prosjektet har det overordnede målet vært å få en bedre og bredere innsikt i og forståelse av lederes bruk av transformasjonsledelse i en sammenslåingsprosess. Knyttet opp til kunnskap og ulike perspektiver, ønsket jeg å få innsikt i hva lederne selv sitter med av opplevelser, erfaringer og meninger. For å nærme meg denne innsikten, har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode, herunder dybdeintervjuer.

I den kvalitative forskningstradisjonen er det et overordnet mål å utvikle forståelsen av ulike fenomener, situasjoner og personer i en gitt kontekst, sett ut fra informantens ståsted (Dalen, 2011). Dybdeintervjuer eller semistrukturerte intervjuer er helst samtaler som går så fritt som mulig, men kretsende rundt et tema som er forhåndsbestemt (Tjora, 2021).

Forskningsintervjuet er en fenomenologisk metode hvor vi er ute etter informantens opplevelse av verden. I de studiene hvor man er ute etter nyansene og de mange ulike erfaringene, er dybdeintervju en hensiktsmessig metode å bruke (Tjora, 2021).

3.1.1 En case-studie

I dette prosjektet har jeg valgt å ta for meg en bestemt kommunesammenslåing som fant sted 01.01.2020, som bestod av to kommuner som ble slått sammen til en. Informantene til prosjektet er utelukkende ledere som jobbet i en av de to tidligere kommunene, og som nå fortsatt jobber som leder i den nye kommunen. Prosjektet faller inn under det som kan betegnes som en casestudie. En slik undersøkelse ønsker å frembringe kunnskap om selve case, gjerne i tillegg til studiens informanter. En casestudie bruker gjerne en allerede eksisterende grense for hvem og hva studien inkluderer og ekskluderer (Tjora, 2021). I dette prosjektet er valg av case en kommune, som oppstod som en konsekvens av en sammenslåing.

3.2 Det kvalitative forskningsintervju

Det kvalitative dybdeintervju har som formål å avdekke folks livsverden, ved å forstå verden ut fra personlige synspunkter og ståsted (Kvale og Brinkmann, 2015). Dybdeintervjuet

handler om forskning ut fra et fenomenologisk perspektiv (Tjora, 2021). Merleau-Ponty (1962) stod for et forskningsmessig prinsipp som hevder at fenomenologisk metode først og fremst handler om å beskrive og gjengi så fullstendig som mulig, og dermed ikke etterstrebe å tolke og analysere. Grunnlaget for et godt forskningsintervju, var for min del å utarbeide en god intervjuguide.

3.2.1 Valg av informanter

I dette prosjektet har jeg brukt seks informanter som alle er ansatt som ledere i den aktuelle kommunen. I dette har jeg som nevnt brukt dybdeintervjuer, hvor utvalget var basert på to kriterieutvalg; å være ansatt som leder i den gjeldende kommunen, samt å ha vært leder også gjennom prosessen i forkant av selve sammenslåingen. Deltakelsen var i stor grad nettverksbasert, jeg begynte med å ta en telefon til en jeg hadde kjennskap til i den gjeldende kommunen som selv ville stille som informant, og som igjen satte meg i kontakt med andre aktuelle kandidater. Jeg hadde et ønske om at begge de tidligere kommunene skulle være representert i utvalget, noe jeg også etterstrebet. Forholdet ble til slutt at fire informanter tidligere jobbet i den ene kommunen, mens to tidligere jobbet i den andre. Det var viktig for meg at informantene også var ansatt som ledere i de to opprinnelige kommunene, og at begge disse kommunene er representert i utvalget. Samtlige informanter har mer enn ti års ledererfaring og har fungert som ledere gjennom hele sammenslåingsprosessen. Tre av informantene har pedagogisk bakgrunn, en har helsefaglig bakgrunn og to har grunnutdanning innen økonomi og administrasjon.

3.2.2 Intervjuguide

Til gjennomføringen av dybdeintervjuene, har jeg utarbeidet en intervjuguide. Et viktig moment i forhold til dette, er at et dybdeintervju skal være en relativt fri samtale rundt et bestemt tema (Tjora, 2021). Derfor er det i hovedsak åpne refleksjonsspørsmål i intervjuguiden, i tillegg til at jeg også har gitt meg selv rom for å komme med oppfølgingsspørsmål der jeg har tenkt at det har vært hensiktsmessig. Dybdeintervjuet er opptatt av å komme inn i informantens forståelse og refleksjon. Det er informantens livsverden som skal komme til syne, gjennom å få muligheten til å fortelle relativt ustrukturert om erfaringer og opplevelser. Slik sett er det viktig å være klar over at dybdeintervjuet til enhver tid henter inn informantens subjektivitet, og ingenting annet (Tjora, 2021). Informantens erfaringer kan gi uttrykk for meninger og holdninger ikke bare informanten selv sitter med, men som kan sees i en større sammenheng. Dette er en del av det analytiske

etterarbeidet. Informantens opplevelser, følelser og erfaringer skal her løftes opp og inn en større kontekst.

3.3 Analyse av datamaterialet

Første skritt i en analyse handler om å kode innsamlet data (Tjora, 2021). Det finnes flere metoder og strategier for koding av kvalitative data. Under alle intervjuene gjorde jeg lydopptak. I tillegg til å lytte til intervjuene flere ganger, leste jeg også gjennom dem et par ganger etter å ha transkribert. På denne måten gjorde jeg meg godt kjent med datagrunnlaget og empirien jeg satt på.

For å kode dataene som er innsamlet til dette prosjektet, har jeg ikke valgt å følge en spesifikk metode for koding. Jeg tok utgangspunkt i å jobbe med ett nivå av koder. I praksis innebærer dette i mitt prosjekt, at jeg i første omgang printet ut samtlige transkripsjoner jeg satt igjen med etter å ha transkribert dybdeintervjuene. Det første jeg så gjorde, var å bytte ut navn med et nummer, slik at jeg holdt informantene fra hverandre uten å forholde meg til hvem som var hvem. Deretter delte jeg kjøkkenbordet i fem seksjoner, en seksjon for informantens bakgrunn og erfaring, deretter en seksjon for hver I i transformasjonsledelse som min intervjuguide og mine spørsmål også var inndelt etter; idealisert innflytelse, inspirerende motivasjon, intellektuell stimuli og individuell støtte. Deretter klippet jeg rett og slett hver transkripsjon i deler, og la de ulike tekstdelene i hver sin tilhørende kategori utover bordet. Da dette var gjort, leste jeg gjennom alt materialet, kategori for kategori. Underveis laget jeg meg koder, og de som eventuelt gikk igjen markerte jeg med et antall. Kodene var både enkeltord, fraser, setninger og utsagn (Tjora, 2021).

Da dette var gjort, satt jeg igjen med et nokså omfattende kodesystem som jeg digitaliserte og da kunne kategorisere på samme måte digitalt. Her brukte jeg fargekoder for å markere om koden var høyfrekvent, altså gikk igjen hos samtlige informanter, eller om den gikk igjen kun hos en informant. Jeg hadde til slutt en fargemarkering på hver kode for antall informanter den sammenfalt med. I tillegg til koder, tok jeg ut de sitatene jeg mente var mest meningsbærende og som uttrykket budskapet klarest. Jeg valgte ut flere sitater per kategori, og digitaliserte også dette. Ut ifra dette grunnlaget jeg nå hadde skapt meg, begynte jeg å skrive på min analyse.

Arbeidsmetoden jeg brukte, var at jeg først tok utgangspunkt i de transkriberte intervjuene og opprettet koder ut ifra dette. Det var i utgangspunktet empirinære koder, altså tatt direkte ut fra empirigrunnlaget jeg hadde opparbeidet meg. Jeg hadde ingen koder som ble hentet fra teorigrunnlaget. Jeg tok for meg et og et intervju og jobbet meg gjennom samtlige intervjuer på den samme måten. Jeg opprettet nye koder underveis ved behov (Tjora, 2021). Tjora nevner at det ved å bruke empirinære koder ofte kan bli et høyt antall koder. Dette stemte også for mitt prosjekt, som endte med 425 koder. Da dette grunnlaget var lagt, valgte jeg å ta utgangspunkt i intervjuguidens oppbygging i videre koding av materialet. Jeg hadde også forskningsspørsmålene mine med i prosessen i forhold til hvilke koder jeg benyttet meg av, men valgte å kategorisere empirien i henhold til de spørsmålene jeg hadde stilt og svarene jeg hadde fått inn. Jeg sorterte samtlige koder og kategoriserte dem innunder hver bolk i intervjuguiden. I tillegg sorterte jeg ut noen konkrete sitater fra hver informant til hver bolk, som jeg mente var meningsbærende i forhold til kodingen og som underbygget det jeg hadde funnet så langt. Jeg satt da igjen med et datamateriale som både var mer oversiktlig og mer håndfast, som ga et godt grunnlag for videre analyse. I dette har jeg sett etter fellesnevner, tema som går igjen, samt felles tanker og opplevelser.

3.4 Reliabilitet og validitet

I forskningsprosjekter skal det stilles spørsmål i forhold til prosjektets reliabilitet. Men det at forskningsintervjuene transkriberes og deretter kodes, er i seg selv ikke en garanti for at intervjuene blir analysert på riktig måte. For eksempel kan poenger i intervjuet bli kommunisert nonverbalt i løpet av samtalen, og det opprinnelige budskapet til informanten kan slik sett gå tapt. Dette kan skje uavhengig av en grundig og tilsynelatende nøye transkribering, og er en viss risiko en må ta høyde for i kvalitative forskningsprosjekter. Kanskje skulle man ideelt sett hatt med seg to medtranskribenter som tok for seg det samme grunnmateriale, for å kunne gjøre en sammenlikning av resultatene (Kvale og Brinkmann, 2015).

I en transkribering er det utfordrende å måle validitet (Kvale og Brinkmann, 2015). Det kan være vanskelig å vite helt sikkert om det muntlige materialet gjengis og analyseres korrekt. Både transkribering og analyse skal foretas på en så objektiv og presis måte som mulig, men det er ofte en utfordring å være helt trygg på at man sitter igjen med en sann og objektiv «oversettelse» av grunnmateriale. Muligens ligger nøkkelen til validitet i å finne fram til

informantens meninger og budskap, med avgjørende elementer som nonverbal kommunikasjon og tonefall tatt med så nøyaktig som mulig i transkriberingen.

I Dette prosjektet har jeg hatt seks informanter som alle er ledere i samme kommune, som har gjennomgått en kommunesammenslåing. Likevel har de ulike informantene ulike erfaringer og meninger, og funnene gjort i dette prosjektet kan ikke generaliseres til å gjelde samtlige ledere som har vært med på en kommunesammenslåing. Til dette er utvalget for lite, men det kan likevel gi en pekepinn på hvordan transformasjonsledelse har blitt benyttet i en kommunesammenslåing og resultatet av dette. Det kan også være et interessant tilskudd til debatten rundt fagfeltet i forhold til nye former for ledelsesstiler i offentlig sektor.

3.5 Etisk refleksjon

I alle forskningsprosjekt skal etiske standarder og prosedyrer følges. Et vesentlig moment er at informantene til prosjektet ikke skal komme til skade eller oppleve ubehag ved å delta i prosjektet. Anonymitet må være en absolutt garanti (Tjora, 2021). Videre er det viktig å være seg selv og sine egne erfaringer bevisst i et forskningsprosjekt. Jeg er selv ansatt som mellomleder i offentlig sektor.

Det kunne være at jeg ville latt mine egne erfaringer og opplevelser farge tolkning og analyse i et prosjekt som omhandler dette feltet, dersom jeg ikke er min egen rolle bevisst. Bourdieu (1980) er inne på nettopp dette når han viser til at all menneskelig samhandling foregår i sosiale rom, hos Bourdieu kalt felt. I *The logic of practice* er dette også utgangspunktet, når han hevder at forskere ikke er tilstrekkelig oppmerksomme på at de selv er en del av det samfunnet de forsker på. Han viser til flere utfordringer i forhold til at forskeren skal analysere og deretter konstruere modeller for samfunnsmessig viten, når han eller hun selv jobber innenfor samfunnet. Han mener det som forsker er vanskelig, om ikke umulig, å forholde seg helt objektiv til de samfunnsmessige strukturer eller fenomener en studerer (Bourdieu, 1980). Jeg tenker at dette er en viktig refleksjon å ha med seg, videre er det viktig å være bevisst sin egen rolle som samfunnsaktør og arbeidstaker selv som forsker.

4.0 Analyse og drøfting

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere funn og drøfte disse i lys av fremlagt teori.

Drøftingen vil også innebære at jeg leter etter flere mulige vinkler å forstå informantenes utsagn ut fra. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i intervjuguiden og forskningsspørsmålene når det kommer til presentasjon av funn. I intervjuguiden kategoriserte jeg spørsmålene etter de fire I'er i transformasjonsledelse, *idealisert innflytelse*, *inspirerende motivasjon*, *intellektuell stimuli* og *individuell støtte*. Hver kategori hadde spørsmål knyttet til tema i forhold kommunesammenslåingen, prosessene og informantenes erfaringer med dette. Derfor er også de fire I'er sentrale i denne delen av oppgaven, i forhold til kategorisering. Jeg har valgt å betegne informantene som informant 1, 2, 3, 4, 5 og 6. Der jeg har tatt med informantenes egne utsagn, er disse satt i kursiv.

Min problemstilling som er utgangspunktet for mitt prosjekt, er *Hvordan ble endringsledelse brukt i en kommunesammenslåing?*

I tillegg til problemstillingen, har jeg også disse forskningsspørsmålene:

- *På hvilken måte har lederne tatt i bruk transformasjonsledelse?*
- *Hvordan har lederne jobbet når det gjelder motivasjon og medvirkning blant de ansatte?*
- *På hvilken måte har lederne jobbet med individuell oppfølging og faglig utvikling blant medarbeiderne?*
- *Hvilke målsettinger og visjon har kommunen og lederne satt seg i forbindelse med sammenslåingen?*
- *Hvilke utfordringer har ledere opplevd i kommunesammenslåing?*

4.1 Bruk av transformasjonsledelse og idealisert innflytelse

I dette kapitlet vil jeg presentere funn vedørende informantenes lederstil og deres kjennskap og bruk av transformasjonsledelse. Idealisert innflytelse handler om tillitsbasert lederskap, både at medarbeiderne har tillit til leder og at leder har tillit til medarbeider (Li, 2013). I henhold til idealisert innflytelse skal det være samsvar mellom lederens atferd, verdier og etiske plattform. Det handler om å være en rollemodell og selv utvise god moral (Li, 2013).

4.1.1 Bevisst egen lederstil

Alle informantene hadde kjennskap til endringsledelse. Samtlige informanter hadde mer enn ti års erfaring fra ledelse i offentlig sektor. Alle informantene hadde også jobbet flere år som ledere i en av de to opprinnelige kommunene i prosjektet. Tre av informantene hadde pedagogisk grunnutdanning, en hadde helsefaglig grunnutdanning og to hadde økonomisk grunnutdanning. Kun en av informantene hadde fullført videreutdanning innen ledelse, og en informant hadde en påbegynt master i ledelse. Tre av informantene hadde også jobbet som leder i privat sektor tidligere. Tre informanter var særlig opptatt av relasjonsledelse og trakk fram dette som sin hovedstil i sin jobb som leder:

For meg handler transformasjonsledelse om endringsledelse. Dette er en av mine primæroppgaver, ikke bare de siste to årene, men lenger enn det også. Det er jo det vi driver med hele tiden. Jeg tror det er noe av grunnen til at jeg fikk den jobben jeg har nå også, at jeg er innstilt på å ta endringsoppgavene

(Informant 3)

Informant 3 har som sitatet viser til vært opptatt av endringsledelse også før sammenslåingen. Hun mener selv at dette kan ha vært noe av grunnen til at hun har fått lederansvaret, at hun er innstilt på å jobbe aktivt med endring. Informant 6 var også inne på endring, men hevdet at relasjonsledelse likevel var det viktigste for henne:

Relasjonsledelse er min hovedstil. Jeg tenker det er viktig med forutsigbarhet og gode rammer, men tillitsbasert

(Informant 6)

Relasjonsorientert ledelse handler om å inneha et helhetsperspektiv overfor sine medarbeidere (Aadland og Askeland, 2017). Det handler om å lede i et sosialt samspill (Spurkeland, 2017). Informant 1 trakk fram tillitsbasert ledelse som sitt utgangspunkt for sin lederpraksis. I vedkommendes utsagn kommer det også fram at hun er bevisst sitt ansvar når det gjelder å spille medarbeiderne gode:

Jeg har enorm tillit til de ansatte (...) Jeg tror ikke noe på at folk går på jobb hver eneste dag for å gjøre en dårlig jobb. Altså det har jeg aldri trodd. Folk gjør så godt de kan, hver eneste dag gjør folk så godt de kan (Informant 1)

Informant 2 hadde reflektert litt over egen ordbruk i forhold til sin lederstil:

Endringsledelse kan ha en negativ klang. Man ønsker jo ikke endring. Og ord har makt. Ofte er det mer positivt å snakke om utvikling. Og det alle er opptatt av, er å utvikle gode tjenester
(Informant 2)

Informant 5 legger også vekt på tillit til de ansatte som en avgjørende faktor, og viser til at en viktig lederrolle også er å være en støtte for sine medarbeidere:

Min viktigste lederoppgave er å holde driften i gang rundt omkring. Men jeg er også lyttende, av og til må jeg være gråtepute. Transformasjonsledelse bruker jeg nok mest ubevisst (...) Jeg tenker at de der ute, de kan gjøre en bedre jobb når jeg ikke driver direkte detaljstyring
(Informant 5)

Lederrollen er som jeg har nevnt tidligere ikke en tydelig definert rolle (Mintzberg, 1975; oversatt og gjengitt i Martinsen, 2013). Lederskap er ikke en vitenskap som er direkte målbar, lederens jobb og utøvelsen av denne er på mange måter opp til hver enkelt leder (Martinsen, 2013). Det informantene formidler om sin egen lederstil, samsvarer i stor grad med nettopp dette. Hvem man er som person, former hvem man er som leder (Bass, 2012). Lederrollen er kompleks (Høst, 2016). Det som går igjen som en fellesnevner hos alle informantene, er at de er opptatt av tillit og relasjon i sin lederrolle. Som jeg har vært inne på i forhold til ledelse i offentlig sektor, har feltet her beveget seg fra å tradisjonelt tenke at den beste lederen er den beste saksbehandleren, til å tenke at den beste lederen er den lederen som er god på *ledelse* (Jacobsen, 2019). Med New Public Management og nye organiseringsformer som har kommet de siste tiårene, opplever også ledere i offentlig sektor økt selvstendighet i sin yrkesutøvelse (Jacobsen, 2019; Lerborg, 2010). Dette kommer til syne blant informantene i form av at de formidler sin personlige stil og det de står for som ledere. Svarene deres gir inntrykk av at de får bruke seg selv i stor grad. De er videre både opptatt av å kjenne fagfeltet de jobber i, og i å utøve god ledelse.

4.1.2 Å være en rollemodell

Når det gjelder å selv være en rollemodell, meddelte samtlige informanter at de var opptatt av å være en rollemodell. Informant 2 var bevisst, men brukte ikke ordet rollemodell:

Jeg bruker ikke dette ordet. Men jeg snakker med mine ledere om at vi ledere går med gul vest til enhver tid. Hvis du møter en kollega eller noen andre, så skal det syns at du er leder. Hvis du skal være leder her, så må du være synlig

(Informant 2)

Som leder påvirker du organisasjonen og dine medarbeidere. Max Weber påpekte at påvirkning også innebærer makt (Høst, 2016). Informant 1 vektla maktaspektet, og mente at dette gir leder et ekstra ansvar for å opptre som en god rollemodell. Hun viser videre til hvordan hun jobber med dette i praksis:

Jeg blir fort oppmerksom på, at jo høyere opp i systemet du er, jo mer makt har du. Og jeg blir oppmerksom på hvordan den makten skal forvaltes. Jeg blir oppmerksom på meg selv spesielt, og er opptatt av å reflektere over hva sa jeg nå, på hvilken måte sa jeg det, hvordan opplevdes det for de, også sjekker jeg også ut hvordan de opplevde det.

(Informant 1)

Informant 6 viste også til konkrete eksempler hvor hun hadde brukt rollemodelltanken helt bevisst:

Jeg har brukt det bevisst, eller jeg er bevisst på hva jeg gjør og hva jeg sier og ber om unnskyldning når det trengs. Jeg er opptatt av vi, ikke jeg. Under pandemien for eksempel, skulle jeg egentlig sitte på hjemmekontor, men kranglet meg til å ikke gjøre det. De ansatte ble jo bedt om å komme på jobb, og da var det viktig for meg at lederne også gjorde det

(Informant 6)

Det informantene i stor grad melder om, er at de har et bevisst forhold til sin lederstil og ønsker at denne skal være inkluderende. De nevner tillit og relasjon som viktige elementer. Relasjonskompetanse er en viktig egenskap innenfor ledelse (Aadland og Askeland, 2017). Informant 5 snakket mye om å være en tilrettelegger, men uten å detaljstyre. Dette kan samsvare med såkalt verdibasert ledelse, hvor man trener de ansatte til å lede seg selv (Aadland og Askeland, 2017). Samtlige informanter var bevisst rollemodelltanken, og kunne også vise til konkrete eksempler hvor de viser til dette. To av informantene hevdet også at det administrative, altså styring, tar for mye tid. De hadde begge valgt å løse dette ved å sette av tid til ledelse, slik at de sikret at dette ble prioritert. Samtlige informanter omtalte

medarbeiderne som en ressurs, og samtlige mente også at de brukte mål og visjon helt bevisst. Dette kan også ha sammenheng med nettopp sammenslåingsprosessen, hvor visjonen og målsettinger knyttet til denne ble løftet og var en del av opplegget alle ble pålagt å jobbe med. Her gjør også sosial smitte-teori seg gjeldende, som handler om at enkelte menneskers atferd og holdninger smitter over på de som er rundt (Li, 2013). Særlig i krisetider vil mennesker lete etter en leder som aktiver noen heroiske trekk i dem selv (Meindl, 1990). I henhold til dette, er det kanskje spesielt i endringsprosesser at lederens funksjon som rollemodell blir en viktig faktor.

4.2 Sammenslåingsprosessen og inspirerende motivasjon

Inspirerende motivasjon handler om å mobilisere og å skape motivasjon. Lederen skal jobbe for en fellesskapsfølelse og helst få medarbeiderne til å tenke at de er med på noe stort og viktig (Li, 2013). Informantene i dette studie hadde alle mye å si om sin opplevelse av kommunesammenslåingen. Fire av informantene var mer eller mindre fornøyd med sammenslåingen og prosessen rundt, mens to av informantene var fornøyd med prosessen, men mente at mye hadde blitt vanskeligere etter selve sammenslåingen. Dette samsvarer med Hansen (2016) som peker på hvor omfattende en kommunereform er fordi den så og si berører *alle*, både av innbyggere, ansatte, etater, organisasjoner og ledernivåer.

4.2.1 Motivasjon og medvirkning i prosessen

Alle informantene var opptatt av prosessen og hadde på ulike måter jobbet bevisst med motivasjonen til medarbeiderne i forkant. Fire av informantene nevnte at prosessen hadde vært spennende, artig og preget av skrekkblandet fryd. Samtlige informanter snakket om at sammenslåingsprosessen var en krevende periode på den måten at det kom på toppen av den vanlige jobben de hadde fra før. Her var det litt ulike erfaringer som kom til syne, en informant opplevde at de på ledernivå hadde hatt høy grad av medvirkning, men var usikker på i hvilken grad medarbeiderne selv hadde opplevd medvirkning:

Jeg synes vi hadde gode prosesser på ledernivå i sammenslåingen, men jeg er litt usikker på hvordan det følte for dem på golvet, dette er sikkert veldig varierende og avhengig av hvordan lederen deres klarte å involvere dem på veien
(Informant 3)

Samtlige informanter mente også som nevnt at prosessen hadde vært krevende og preget av mye jobb. Informant 2 mente at dette ikke bare hadde sammenheng med mye jobb, men også at medarbeidere virket fastlåste i sin gamle kommune:

Selvfølgelig var sammenslåingen en krevende periode. Alt skulle kastes opp og dras ned igjen. Mange satt hardt fast i sin gamle kommune, og for noen ble det en kamp om å ha den beste praksisen

(Informant 2)

Informant 6 snakket også om utfordringen med at sammenslåingen og prosessene rundt dette skjedde parallelt med at de hele tiden skulle gjøre jobben og levere tjenester som vanlig:

Det var en krevende periode fordi vi skulle jobbe med medvirkning samtidig som vi skulle levere tjenestene våre

(Informant 6)

Det var som sagt også positive erfaringer å spore blant informantene, blant annet snakket om at det å skulle skape entusiasme og motivasjon også var en spennende utfordring. De viste til ulike måter de hadde angrepet dette på, og til ulike tiltak som ble iverksatt i forhold til medvirkning i prosessen:

Vi valgte å ta utgangspunkt i et faglig område vi visste at begge kommunene kunne samles om, som de var pålagt å jobbe med. Så tok vi tak i tema og brukte dette blant annet på felles samlinger, for å bli kjent

(Informant 1)

Samtlige informanter nevner dette med at forarbeidet til sammenslåingen startet to år i forveien. De legger vekt på at det har vært mye jobb, og at de også møtte mye motstand blant medarbeiderne. Men de sier også at det har vært spennende, hektisk og gode, involverende prosesser. Det trekkes også fram fordelene med å ha noen faste holdepunkter, som noen felles tema alle skulle jobbe med også på fellessamlinger, og workshops som også var forhåndsbestemte:

Workshopene var bra, særlig fordi de kom med en oppskrift. Vi spilte på hverandre. Noen av oss er jo mer kreative og nytenkende enn andre. Men vi kom i mål fordi vi hadde gode oppskrifter

(Informant 6)

Kommunesammenslåingen innebar også ny lokasjon for flere av kommunens tjenester. En av informantene sier at hun i ettertid ser at noe kunne vært gjort annerledes, med tanke på å anerkjenne medarbeidernes ståsted midt i prosessen:

Vi hadde en prosjektplan med flere elementer. Vi lagde innovasjonsgrupper og kommuniserte tydelig at nå måtte vi tenke nytt. Men dette var nok litt prematurt, folk hadde ikke kapasitet til å gape over alt på en gang. Mange tenkte mest på at de nå skulle begynne å pendle til jobb

(Informant 2)

I dette ligger det en anerkjennelse av hvor medarbeiderne var, i forhold til ledergruppa. Lederne ville mye og ble også pålagt mye, som de skulle gjennom i forhold til medvirkning og nytenkning hos de ansatte for å fremme inkludering. Men for mange medarbeidere var det i følge to av informantene egentlig nok å forholde seg til at de nå skulle få nye kontorer, nye kolleger, ny vei til jobb og ny parkeringsplass. Inspirerende motivasjon handler mye om mobilisering (Li, 2013). Dette viser samtlige informanter til at de jobbet med i prosessen med kommunesammenslåing, på ulike måter. Som det ofte er når det kommer til endringsprosesser i offentlig sektor, er også dette som en følge av en planlagt endring, i dette tilfelle en reform (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2013). Mens bruk av ulike former for endringsledelse i det private kanskje oftere er styrt av å sikre bedriftens videre eksistens, er bruk av endringsledelse i det offentlige preget av å mobilisere medarbeiderne og jobbe med inkludering og medarbeiderskap (Munkejord, 2019). Svarene informantene gir, viser etter mitt skjønn til at det ble jobbet svært aktivt med dette, også på flere plan parallelt.

4.2.2 utfordringer i sammenslåingsprosessen

Samtlige informanter nevnte pandemien som den største utfordringen etter sammenslåingen, den nye kommunen hadde eksistert i rundt femti dager da denne inntraff. Dette kan også forklare årsaken til at prosessen i forkant opplevdes bedre, enn perioden etter sammenslåingen:

Jeg var med på hele prosessen, hele veien. Julen 2018 var alle kommunalsjefer på plass, vinterferien 2019 var avdelingslederne på plass. Og vi brukte 2019 på å planlegge. Men så kom pandemien, akkurat da dette skulle starte. Man kan ikke bygge en organisasjon fra et hjemmekontor, det går ikke

(Informant 5)

En annen ting tre av informantene trekker fram, er kulturforskjellene mellom de to kommunene. Alle tre sier at de undervurderte på forhånd hvor store kulturforskjeller det var i de to kommunene, og at det derfor ble mindre snakk om dette i prosessene enn det egentlig var behov for. Den ene informanten sier at hun rett og slett ikke tok høyde for at det eksisterte store kulturforskjeller. Dette kan tolkes bekreftende i forhold til utsagnet til Jansen og Jensen (2016) som sier at velferdsstaten i Norge ble bygget nedenfra og opp, og at hvert enkelt lokalmiljø utviklet sin måte å utøve ulike tjenester på. I denne sammenslåingen gjaldt ikke de store synlige forskjellene som har preget andre sammenslåinger, det var ikke en bykommune mot en distriktskommune eller en stor kommune mot en liten. Tvert imot var det her snakk om to relativt like kommuner både når det kom til innbyggertall, befolknings sammensetning og sosiogeografi. Informantene var kanskje derfor ikke forberedt på at det forelå store kulturforskjeller mellom de to kommunene, og de hadde ikke tatt høyde for å implementere dette i forarbeidet. Men det ble også trukket fram positive aspekter ved at de «gamle kulturene» ble endret:

I den gamle kommunen visste du hvem du kunne gå til (...) Du ringte Per, for du visste at han var grei. Nå har dette snudd til at man skal ringe tjenesten, og ikke en grei person. Bare fordi du er allright, skal du jo ikke få alle henvendelsene. Så slike ting er i endring

(Informant 2)

I henhold til enkelte studier, opplever ledere i offentlig sektor å ha mindre handlingsrom enn ledere i det private, og en av grunnene til dette er byråkrati (Jacobsen, 2019). Ingen av informantene nevner byråkrati som en utfordring, hverken i jobben sin som leder generelt eller i forbindelse med sammenslåingen. En grunn til dette kan være at de faktisk ikke opplever byråkratiet som en bøyg i sitt virke. En annen grunn, kan være at de «ikke ser skogen for bare trær», på den måten at de har forholdt seg til byråkrati i store deler av arbeidslivet og derfor ikke er dette bevisst.

En av begrunnelsene Solberg-regjeringen trakk fram da de iverksatte reformen, var at større kommuner ville skape større og mer kompetente fagmiljøer (Kommuneproposisjonen for 2015, regjeringen.no). To av informantene trekker fram det positive i å bli et større fagmiljø, som er gjenkjennbart fra regjeringens mål i forhold til Regjeringens mål. Informant 6 sier at de brukte mulighetsrommet helt bevisst i prosessen, og at det var ønskelig å fokusere på at de nå ble et større fagmiljø. Informant 3 var også inne på dette, og løftet fram sin egen erfaring fra å jobbe i små enheter:

I kommunal sammenheng har jeg kjent på at områdene kan bli for små. Det å bli større førte med seg bedre kapasitet og et større handlingsrom. Selv om innbyggerne kan mene mye om sammenslåingen, så tenker jeg at i forhold til økonomi og fagkompetanse, det øker og har blitt bedre enn hva det var

(Informant 3)

Dette er det likevel delte meninger om. Ikke alle informantene deler imidlertid opplevelsen av et større handlingsrom. To av informantene formidler en litt annen oppfatning:

I den gamle kommunen hadde vi litt større frihet. Da ble vi ikke påtvunget å gjøre ting på en helt spesiell måte (...) Veien er lengre til der hvor beslutningene tas. Det ser vi. Men vi må jo forholde oss til dette

(Informant 5)

Jeg føler at jeg har mindre medvirkning nå enn noen gang. De som bestemmer holder til i nabobyen, ikke her. Det er en mye større distanse nå, enn det var før (...) Jeg opplever at det i stor grad er detaljstyring, når det først kom til stykke

(Informant 4)

Det disse to informantene opplever, er at den nye kommunen i større grad driver detaljstyring, enn hva de opplevde i sine tidligere kommuner. De to informantene kommer for øvrig fra hver sin opprinnelige kommune. Den nye kommunen har som nevnt 65 000 innbyggere. Den er med andre ord en stor kommune både i norsk og europeisk sammenheng (Hansen, 2016). Informant 4 snakker også om medarbeidere som også er innbyggere, og som derfor hadde sterke personlige meninger i forhold til sammenslåingen, som en utfordring:

Det er et annet engasjement blant de ansatte når de også er innbyggere. Det var mange personlige meninger og personlig motstand som vi også måtte overvinne. Man må komme over at man er innbygger og imot sammenslåingen, og holde fokus på hva som faktisk er vår jobb og vårt samfunnsoppdrag.

(Informant 4)

Det som er den fremste fellesnevneren i forhold til utfordringer, er pandemien som førte til nedstengning omtrent femti dager etter at selve sammenslåingen hadde funnet sted. Samtlige informanter nevner dette som en faktor for at alt de hadde jobbet for i to år ikke ble iverksatt etter planen. Det kommer også fram at informantene utover dette er har delte meninger om hvilke utfordringer de kjente på og hvor de opplevde at skoen trykket. Informant 5 snakket om frustrasjonen blant både ledere og medarbeidere i forhold til at de måtte forholde seg til mange nye systemer på en gang, men mente at sammenslåingen uforskyldt hadde fått skylden for dette da nye systemer ville blitt innført uansett. Informant 4 pekte på dette at mange ansatte også er innbyggere, og derfor opplevde seg berørt av sammenslåingen på flere plan parallelt. Dette er i samsvar med Hansen (2016) som vektlegger nettopp kommunesammenslåing som en type reform som berører «alle». Noe ev kritikken mot reformen, gikk på at lokalmiljøene ville miste nærsentrene sine (Jansen og Jensen, 2016). Dette ser ikke ut til å ha blitt tilfelle i denne kommunen, som har beholdt de nærsentrene som eksisterte før sammenslåingen. Men at politikerne har flere innbyggere å ta hensyn til, det er ikke til å komme utenom. På denne måten kan det være forståelig det to av informantene peker på, at det nå virker som større avstand til de som bestemmer.

Et av Regjeringens mål for reformen, var å gjøre statlig detaljstyring overflødig (Kommuneproposisjonen for 2015, regjeringen.no). Nå er det ikke først og fremst den statlige styringen de to informantene som nevner detaljstyring sikter til, men de opplever likevel å bli styrt ned til et for dem uakseptabelt nivå. Det kunne være interessant å gå nærmere inn på dette, og se på hvilke områder de opplever mest detaljstyring og fra hvem. Men det kan også være en faktor at det hittil har vært mer detaljstyring på grunn av pandemien, som virkelig har preget de to første årene som sammenslått kommune.

4.3 Nytenking, kreativitet og intellektuell stimuli

Intellektuell stimulering handler om å oppmuntre til nytenking, ønske nye forslag velkommen og oppfordre til kritisk tenkning. Tanken er at ved å jobbe med dette, vil medarbeiderne øke

interessen for egne arbeidsoppgaver, få et sterkere ønske om selvutvikling og bli mer kreative (Li, 2013).

Det samtlige informanter trekker fram, er at det ble innført en rekke nye systemer i forbindelse med sammenslåingen, men de er også usikre på om dette kan kalles nytenking eller nye metoder. Informant 1 trekker fram at når de ble pålagt å jobbe sammen i grupper om felles tema, måtte de også finne de beste løsningene sammen, noe som kan betegnes som innovativt. Informant 5 er mer skeptisk og hevder at den eneste nye metoden som ble innført, var GAT, et tidsregistreringssystem. Fire av informantene nevnte også at mange nye metoder ble planlagt i prosessen, men fortsatt ligger litt på vent etter pandemien. I henhold til endringsledelse, finnes det en idé som hevder at hvis en leder ønsker å endre de ansattes atferd, må strukturene endres først (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2013). Det vites ikke om det å iverksette mange nye systemer parallelt var bevisst i kommunesammenslåingen med denne hensikten. Men om det har vært det, så var det kanskje et smart grep for å være sikret at hver enkelt blir involvert i endringsprosessene.

Informant 4 vektla at flere nye løsninger opplevdes å bli «tredd ned» over hodet på dem, som man uten å bli spurt måtte forholde seg til. Tre informanter trekker fram høy grad av selvbestemmelse blant medarbeiderne som en viktig faktor for å lykkes, samtidig som de vektla alle skulle bli hørt. Det som kommer fram her, er hvilket nivå de ulike informantene er ledere på. Noen er på det nivået at de leder avdelingsledere, mens andre selv er avdelingsleder. Det kan også foreligge ulike erfaringer fra etat til etat, og mellom de ulike avdelingene.

4.3.1 Arbeidet med kommunens visjon

Kommunens nye visjon er *nær og nyskapende*. Alle informantene hadde god kjennskap til visjonen, men jobbet med den på ulike måter. Den nye kommunens visjon og hvordan informantene beskriver at de jobbet med dette, faller også innunder *intellektuell stimulering*, som nettopp handler om å være nyskapende (Li, 2013). En informant forklarte at hun hadde operasjonalisert visjonen til tre satsningsområder; inkluderingskompetanse, samskaping og å utvikle medarbeiderskap. Informanten mente at de på denne måten fikk omgjort visjonen til det de faktisk jobbet med. En annen informant vektla det å være nyskapende i praksis:

Vi laget et verdihefte og en podkast om arbeidet med visjonen, så har vi passet på at alle ansatte er med. Dette er jo nyskapende. Vi har også en innovasjonspris i kommunen, som vi nevner ofte, hvis noen kommer med nye innspill og ideer, at «dette er jo en kandidat til innovasjonsprisen, det synes vi du skal melde på».

(Informant 1)

En tredje informant, informant 6, mente at visjonen slik den stod med delmål i kommuneplanen passet godt til den jobben de allerede gjør:

Visjonen og de målene som er løftet i kommuneplanen, er som skapt for oss. De går ikke på tvers av noe. Vi må finne ut hva vi trenger kompetanse på og hvordan vi kan styrke oss på veien vi går mot å bli Norges beste oppvekstkommune

(Informant 6)

Samtlige informanter nevner også en prosjektleder som var med fra starten, hvor det lå i kortene at hun skulle bli kommunedirektør når sammenslåingen hadde funnet sted. De snakker om at hun iverksatte prosessene og var svært opptatt av å få med alle på dette, og hadde en sterk innvirkning på alle. Hun beskrives av informantene som en «bygger»:

Hun var opptatt av å skape entusiasme og motivasjon. Hun hadde et slagord; Vi jobber til det er bra. Og hvis det ikke er bra, så er det ikke ferdig

(Informant 6)

Men ifølge informantene sluttet hun nokså plutselig som prosjektleder, og etter en stund kom det en ny kommende kommunedirektør som tok over hennes rolle.

Hun var en bygger, men ikke en driver. Hun stakk fra lasset da det først skulle driftes

(Informant 5)

Det informantene viser til når de forteller om prosjektlederen, kan etter mitt skjønn beskrives som en leder med karisma. Karismatiske ledere har stor innflytelse på sine medarbeidere, inntar nærmest rollen som en slags heltefigur og betegner historisk sett en form for ledelse som gjør seg mest gjeldende når man står overfor kriser og større endringsprosesser (Li, 2013). Et poeng som også underbygger at prosjektlederen brukte karisma, er at samtlige

informanter nevner henne og snakker om hennes ledelse i oppstarten av sammenslåingsprosessene. Det at hun sluttet, kan også ha påvirket de pågående prosessene og gjort at de stoppet litt opp, i tillegg til at det kom en pandemi.

4.4 Individuell støtte

Individuell støtte går på å skape et støttende klima på arbeidsplassen. Det handler om å se hver enkelt medarbeider og styrke den enkeltes sterke sider. I henhold til å jobbe med individuell støtte, skal leder gi rom for yrkesfaglig utvikling og personlig vekst, og sørge for at medarbeideren kjenner til sine egne sterke sider og kan få videreutvikle disse. Individuell støtte handler også om å ivareta et inkluderende klima på arbeidsplassen og jobbe for at medarbeiderne opplever trivsel og tilhørighet (Li, 2013).

En av informantene innrømmet at på grunn av pandemien kjente hun ikke alle medarbeiderne sine så godt ennå. Men alle informantene sa at de jobbet aktivt med å løfte medarbeidernes styrker, på ulike måter. To av informantene nevnte 10faktormodellen, et digitalt utviklingsverktøy arbeidsplasser kan ta i bruk overfor sine medarbeidere. Det ble også nevnt medarbeiderundersøkelse, medarbeidersamtaler og medarbeiderskap i fokus. Tre av informantene var særlig opptatt av å styrke sterke sider hos sine medarbeidere:

Hvis noen er gode på noe, så la dem gjøre det de er gode på
(Informant 5)

Informantene vektla videre at medarbeidersamtalen ikke skal være en samtale om sykefravær og liknende, men en samtale først og fremst om personlig utvikling.

4.5 Evaluering i etterkant – hvordan gikk det?

Som nevnt snakker samtlige informanter om pandemien som en barriere i forhold til iverksetting av alle mål og tiltak man jobbet godt med i den to år lange prosessen før sammenslåingen. To av informantene trekker fram dette at kommunen ikke ennå har nådd målet om å bli en kommune 3.0. I dette ligger det som nevnt en teori om en form for «oppgradering», som betegner det paradigmeskiftet som kanskje har preget offentlig sektor de siste femten årene. Tanken om kommune 1.0, 2.0 og 3.0 er hentet fra Danmark, hvor Skanderborg kommune anser seg selv som en kommune 3.0 (Nermo, 18.05.2016). Ideen om kommunenes utvikling innenfor dette samsvarer med den historiske konteksten jeg har satt

kommunenes utvikling inn i tidligere i oppgaven. I en kommune 3.0 anerkjennes nok et paradigmeskifte i offentlig sektor. I tiden etter 2005 er kommunene i større grad preget av nettverk, samarbeid og medborgerskap. Innbyggerne blir anerkjent som medprodusenter av de kommunale tjenestene og det overordnede målet er et godt og bærekraftig lokalsamfunn der alle ressurser tas i bruk. Lederne i en kommune 3.0 er som nevnt først og fremst gode på ledelse (Nermo, 18.05.2016). I forhold til at alle tilgjengelige ressurser skal tas i bruk, handler det også om å hegne om frivilligheten og andre lokale krefter som ligger uforløst:

Vi skal jo bli en 3.0-kommune og omfavne frivilligheten, men vi har ikke fått komme i gang med dette. Men ikke sant, hva kan for eksempel en barnehage i nærmiljøet gjøre, hvem kan de samarbeide med, hva kan de hente inn av ressurser (...) vi skal jo utfordre dette på mange måter. Det må man gjøre både overordnet og strategisk, men også i refleksjon. Det er mange som ikke er så glad i det, men jeg liker det

(Informant 1)

På den ene siden er kommune 3.0 en inspirerende og god tanke. Det er bærekraftig å skulle utnytte alle tilgjengelige ressurser, som blant annet handler om å satse på frivillighet og lokale krefter. På den andre siden kan ideen om kommune 3.0 også betraktes som en samling fine ord, hvor lokalsamfunnets allerede sterke rolle underkommuniseres, og nærmest presenteres som en ny og moderne ide. Det glemmes kanskje også at Norge som land allerede ligger i verdenstoppen når det kommer til frivillig innsats (Amundsen, 2017). Likevel er kommune 3.0 også en god beskrivelse på hvordan kommunene blir ansett i dag, og hva de fleste innen offentlig sektor ønsker å være. Som informant 6 var inne på, så er det ingenting ved den nye kommunens visjon og verdigrunnlag som gå på tvers av noe. Det er enkelt å ta den til seg fordi man allerede anerkjenner det den står for som viktig.

Visjonen og tanken om en kommune 3.0 er ikke bare gjeldende i denne kommunen, det er en politisk retning mange kommuner dras mot. Og det er også et poeng at man i forhold til kommune 3.0-modellen kan få inntrykk av at lokalsamfunn er en moderne ide som krever omorganisering, noe flere teoretikere og kritikere som jeg har vist til tidligere er uenige i. Ifølge flere samfunnsvitere og historikere var det lokalsamfunnet som kom først (Hansen, 2016).

Det er også en kjensgjerning i flere fagmiljøer som utgjør offentlig sektor, at det å basere drift og tjenester på frivillighet nærmest er en utopi. I Danmark har de sluttet å kalle det frivillige, de kaller det heller engasjerte medborgere, eller medborgerskap (Amundsen, 2017). Men det er mange innsigelser fra ulike hold, uavhengig av hva man kaller ulønnet innsats. Noen av innsigelsene er også erfaringsbasert, blant annet fra Arendal kommune (Amundsen, 2017).

For det første er det en kjensgjerning at frivillig arbeid fort kan bli til en ustabil arbeidskraft, da man aldri helt vet hvor mange frivillige man har til rådighet eller hvor mange som dukker opp når de skal. Et tenkt scenario er at det å organisere den frivillige innsatsen, vil kunne bli vel så kostbar for kommunen som et par ekstra stillinger som kunne gjort jobben selv. For det andre er det knyttet en del etiske faktorer til det, som ivaretagelse av taushetsplikt og eventuell bruk av politiattest for eksempel når man skal være i kontakt med barn. For det tredje er det også kritisert for å svekke fagmiljøene, ved å gi inntrykk av at det å jobbe i en barnehage, holde en konsert eller drifte en fritidsklubb er noe «hvem som helst» kan hoppe inn og gjøre. Til sist er det også en faktor at det å skulle basere seg delvis på frivillighet kan sees på som en trussel overfor faste arbeidsplasser, som de fleste arbeidstakere faktisk kan tenke seg. Herunder balanserer kommunene mellom det å styre sine frivillige, og å samarbeide med dem (Amundsen, 06.01.2017). Informant 2 er inne på denne tanken med heller å skape et mer tilpasset arbeidsliv:

Jeg opplever at jeg har et tydelig fokus på oppgavene og hvilke rammer vi har. Utviklingen i demokratiet vårt er at det blir forferdelig mange flere eldre og færre som kan jobbe. Derfor må vi få flere folk ut i jobb. Så kanskje de som er syke, kan jobbe 10%. Dette er et samfunnsoppdrag, og jeg er bevisst på retningen og på viktigheten av det vi gjør.

(Informant 2)

Videre når det gjelder frivillighet eller medborgerskap, bør det i denne sammenhengen heller ikke glemmes at Norge som nevnt allerede i verdenstoppen når det kommer til bruk av frivillighet og frivillig innsats. Ifølge SSB var bruttoproduktet til ideell og frivillig innsats i Norge på 139 milliarder kroner i 2018. Ulønnet frivillig arbeid utgjorde 78 milliarder kroner av dette. Lønnet sysselsetting i frivillige organisasjoner utgjorde 89 000 årsverk, mens ulønnet frivillig arbeid utgjorde 142 000 årsverk. For å sette det hele i et større perspektiv; hadde frivillig arbeid blitt tatt med i utregningen av landets bruttonasjonalprodukt, hadde det utgjort 4,6% av BNP for fastlands-Norge. (Nickelsen og Von Hirsch, SSB, 2020). Det gjenstår da å

se, om det er noe mer å hente på dette området for Norge og de nye kommunene. Det avhenger kanskje ikke bare av antall frivillige og dugnadsånd blant medborgerne, men også av hvor god kommunen er på å skape gode rutiner for samarbeid. Kanskje også avhenger det av at kommunene tar innover seg at det å bygge en stødig frivillig gjeng av engasjerte medborgere, er noe som antagelig er svært tid- og ressurskrevende, og som jeg antar at det må jobbes jevnt og tett med over tid.

5.0 Konklusjon og oppsummering

Min problemstilling som er utgangspunktet for mitt prosjekt, er *Hvordan ble endringsledelse brukt i en kommunesammenslåing?* Målet med dette prosjektet har vært å finne mer ut av hvordan endringsledelse blir brukt av ledere i offentlig sektor, og hvordan dette har påvirket en kommunesammenslåingsprosess. Det er en kvalitativ studie hvor jeg tar for meg en bestemt kommune som gikk gjennom en sammenslåing i 2020, og har gjennomført dybdeintervjuer med seks informanter som alle er ansatt som ledere i den gjeldende kommunen. Empirien har jeg drøftet og analysert i lys av aktuell teori som gjelder transformasjonsledelse, offentlig sektor og kommune-Norge.

Funnene fra dette, er at transformasjonsledelse er aktuelt og blir brukt aktivt i offentlig sektor. Mitt første forskningsspørsmål, var å finne ut på hvilken måte lederne tok i bruk transformasjonsledelse. Samtlige informanter hadde kjennskap til endringsledelse og hadde brukt dette bevisst i forbindelse med sammenslåingen. Jeg hadde også et forskningsspørsmål som gikk på hvordan lederne jobbet når det gjelder den nye kommunenes målsettinger og visjon. Funnene viser at det ble jobbet bevisst i forhold til visjon og felles verdigrunnlag, samtidig som det å bruke seg selv som rollemodell også var noe informantene var opptatt av. Et annet forskningsspørsmål var hvordan lederne jobbet i forhold til motivasjon og medvirkning blant de ansatte. Det å være bevisst sin egen posisjon som en rollemodell og det å bruke seg selv i ledelsesutførelsen, er sentrale trekk ved transformasjonsledelse. Informantene oppgir også at de er bevisst sin egen lederstil og skiller mellom det å styre, og det å lede.

Et annet funn, er at byråkratiet ikke later til å legge store begrensninger på ledernes utførelse av lederjobben. Det er ingen av informantene som nevner dette, men fire av seks oppgir at de mener å ha høy grad av selvstendighet i rollen som leder.

Samtlige informanter hadde lagt ned mye tid og krefter i forarbeidet til sammenslåingen. Allerede i 2018 hadde de startet prosessene med samarbeid på tvers av de daværende kommunegrensene. Et av mine forskningsspørsmål etterspurte hvordan lederne jobbet med individuell oppfølging og faglig utvikling blant sine medarbeidere. Føringerne hadde vært de samme for alle, men informantene hadde hatt selvstendighet til å finne egne løsninger som passet for sin etat eller avdeling. Å jobbe i team med et felles tema, lage en podkast og å ha workshops er eksempler de kom med på hvordan de hadde løst det å bli kjent på tvers og

skape fellesskap blant medarbeiderne i forkant. Prosessene oppgis av samtlige å ha vært gode i forkant, i oppstarten preget av en prosjektleder som var svært aktiv med et smittende engasjement. Det hadde stoppet litt opp da hun sluttet, men de hadde fått inn en ny prosjektleder som da ble kommunedirektør da sammenslåingen var et faktum. Det at prosessene deretter stoppet opp rundt 50 dager etter sammenslåingen 01.01.2020, handler alene om pandemien. Den har gjort at alt forarbeidet og det de planla for ble satt på vent, egentlig helt fram til i dag. Men funnene viser at forarbeidet var viktig og at sammenslåingen for de fleste gikk bra takket være dette arbeidet.

Det siste forskningsspørsmålet, gikk på om informantene hadde opplevd noen utfordringer i kommunesammenslåingen. Informantene er jevnt over fornøyd med sammenslåingen. De opplevde prosessene både spennende og litt skremmende, en informant betegnet det hele som «skrekkblandet fryd». Funnene viser ikke om Solberg-regjeringens mål for kommunesammenslåinger er oppfylt på nåværende tidspunkt, men dette skyldes igjen pandemien som kommunen har måttet sette søkelys på de to siste årene. Det kan være spennende å følge med i løpet av de nærmeste årene, hvordan sammenslåingen slår ut i forhold til tjenesteproduksjon og borgereffektivitet. Funn i studien viser at lokalmiljøene ikke virker svekket etter sammenslåingen, alle sentre og småsteder eksisterer fortsatt på lik linje som tidligere. To av informantene mener imidlertid at de opplever en lenger vei til de som bestemmer nå, enn det de gjorde før sammenslåingen. Dette kan være fordi det i praksis organisatorisk sett har blitt flere ledd og større fysisk avstand til kommunestyre, men det kan også sees i sammenheng med pandemien som har tatt det meste av kommunens oppmerksomhet og fokus den siste perioden.

Funnene i dette prosjektet kan konkludere med at transformasjonsledelse absolutt er aktuelt og relevant i offentlig sektor, både i forhold til ledelse generelt og i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Litteratur

Aadland, Einar og Askeland, Harald (red.): *Verdibevisst ledelse*. Cappelen Damm Akademisk, 2017

Amundsen, Bård: *Er frivillig arbeid løsningen på framtidens velferdsutfordringer?* forskning.no 06.01.2017: <https://forskning.no/samfunnskunnskap-helse-helsepolitikk/er-frivillig-arbeid-losningen-pa-framtidas-velferdsutfordringer/372851>

Arnulf, Jan Kjetil: *Trening av transformasjonsledelse*. Kapittel 3 i Glasø, Lars og Thompson, Geir (red.): *Transformasjonsledelse*. Gyldendal Akademisk, 1. utgave, 2013

Bang, Henning: *Organisasjonskultur*. Universitetsforlaget. 4. utgave, 4. opplag, 2017

Aubert, Anne-Marie og Bakke, Inger Marie: *Utvikling av relasjonskompetanse. Nøkler til forståelse og rom for læring*. Gyldendal, 2. utgave, 2. opplag, 2019

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press. Bass, B. M. (1990). *Lederskap*. I: Ø. L. Martinsen (red.), *Perspektiver på ledelse* (s. 380.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Bass, Bernard M: *Lederskap*. Kapittel 1 i Martinsen, Øyvind L (red.): *Perspektiver på ledelse*. 3. utgave. Gyldendal Akademisk. 5. opplag, 2012.

Bass, Bernard M og Riggio, Ronald E.: *Transformational leadership*. E-bok. Taylor and Francis, 2012.

Berge, 2020: *Hvor mange jobber er det i Norge?* SSB, 25.03.2020: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvor-mange-jobber-er-det-i-norge>

Bourdieu, Pierre: *The logic of practice* (1980). Translated by Richard, Nice. I Delanty, G og Strydom, Piet: *Philosophies of Social Science. The Classic and Contemporary Readings*. Open university press – maidenhead – Philadelphia, 2003.

Brønn, Peggy Simcic og Arnulf, Jan Kjetil: *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*. 2. utgave. Fagbokforlaget, 1. opplag, 2019

Burns, James MacGregor: *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978

Busch, Tor; Johnsen, Erik; Valstad, Stein Jonny og Vanebo, Jan Ole: *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget 2007, 2. opplag, 2013.

By, RT.: *Organizational change management: A critical review*. Journal of Change Management 5: 369 - 380

Christensen, Tom; Egeberg, Morten; Læg Reid, Per; Roness, Paul G., og Røvik, Kjell Arne: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, 3. utgave, 2015

Conger, J.A og Kanungo, R.N.: *Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings*. Academy of Management review 12:637-647, 1987.

Dahl, Robert A. og Edward R. Tuft: *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1973.

- Dalen, Monica: *Intervju som forskningsmetode. En kvalitativ tilnærming*. Universitetsforlaget, 2. utgave, 2011
- Downton, James, V.: *Rebel leadership: Commitment and charisma in the revolutionary process*. Free Press, 1973
- Engelstad, Per H.: *Einar Thorsrud*. Norsk biografisk leksikon, 1999. Digitalisert og utgitt i Store Norske Leksikon https://nbl.snl.no/Einar_Thorsrud , 13.02.2009
- Evans, Richard I.: *Carl Rogers: The Man and His Ideas*. Plume Books, 01.12.1975
- Gjerde, Susann: *Coaching. Hva, hvorfor, hvordan*. Fagbokforlaget, 2. utgave, 2010
- Gjestrud, G., Engetrøen, R., Stamsø, M. B. og Martinsen, Ø. L. (2009). *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Glasø, Lars og Thompson, Geir (red.): *Transformasjonsledelse*. Gyldendal Akademisk, 1. utgave, 2013
- Hansen, Tore: *Formannskapslovene*. Store Norske Leksikon, snl.no, 10.03.2022
- Hansen, Tore: *Kommuneinndelingen - fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter*. Kapittel 3 i Klausen, Jan Erling; Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene (red.): *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, 2016.
- Heathcote, E og Taylor, PG.: *The Potential contribution of change management literature to understand and support student transitions*. I: *Proceedings HERDSA*, 2007. Enhancing Higer education, Theory and Scholarship. Adelaide, South Australia.
- Hegtun, Halvor: *Ernas Æra*. Aftenposten, 04.05.02
- House, RJ.: *A 1976 theory of charismatic leadership*, I Hunt, JG og Larson, LL (red.): *Leadership. The cutting edge*. Carbondale, Southern Illinois University Press, 1977
- Høst, Tor: *Ledelse – En helhetlig modell*. 2. utgave. Universitetsforlaget, 2016.
- Jansen, Alf-Inge og Jensen, Bjarne (red.): *Folkestyre eller kommunestyre – Kommunereform i perspektiv*. Res Publica, 1. utgave 2. opplag, 2016.
- Jacobsen, Dag Ingvar: *Ledelse i offentlig sektor – er det noe spesielt?* Kommunal rapport, 01.04.2019. kommunal-rapport.no
- Kaufmann, Geir og Kaufmann, Astrid: *Psykologi i organisasjon og ledelse*. 4. utgave Fagbokforlaget, 3. opplag, 2011.
- Klausen, Jan Erling; Askim, Jostein og Vabo, Signy Irene (red.): *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, 2016.
- Klev, Roger og Levin, Morten: *Forandring som praksis. Endringsledelse gjennom læring og utvikling*. 2. utgave. Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS, 2009.
- Kotter, John F.: *Lederens egentlige opppgaver*. I Martinsen, Øyvind L (red.): *Perspektiver på ledelse*. 3. utgave. Gyldendal Akademisk. 5. opplag, 2012.

- Kotter, John P.: *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*. Harvard Business Review, March-april 1995.
- Kvale, S.: *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal, 1997.
- Kvale, S. & Brinkmann, S.: *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2015.
- Kvistad, Yngve: *Kommunereformen er de andre*. Kommentar på trykk i Verdens Gang, 04.11.2015.
- Lerborg, L. (2010). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Li, Jane Zhen: *Transaksjonsledelse og transformasjonsledelse*. Kapittel 1 i Glasø, Lars og Thompson, Geir (red.): *Transformasjonsledelse*. Gyldendal Akademisk, 1. utgave 2013.
- Martinsen, Øyvind Lund (red.): *Perspektiver på ledelse*. 3. utgave. Gyldendal Akademisk, 5. opplag, 2012.
- Meindl, JR.: *On leadership. An alternative to the conventional wisdom*. Research in Organizational Behavior. 12: 159-203, 1990
- Merleau-Ponty, M.: *Phenomenology of Perception*. Oversatt fra fransk av Colin Smith. London and Henley, Routledge & Kegan Paul, New Jersey: The Humanities Press, 1962.
- Mintzberg, Henry: *Å jobbe som. Leder: Myter og fakta*. Kapittel 2 i Martinsen, Øyvind Lund (red.): *Perspektiver på ledelse*. 3. utgave. Gyldendal akademisk, 5. opplag, 2012. Oversatt og gjengitt med tillatelse fra Harvard Review. Artikkelen originaltittel: *The Manager's Job: Folklore and fact*. Av Henry Mintzberg, publisert 1975. Copyright 1975, Harvard Business School Publishing Corporation.
- Mld.St 30 Melding til Stortinget (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)*
- Monkerud, Lars Chr. og Sørensen, Rune J.: *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift nr. 4, Årgang 26, 2010.
- Munkejord, Keith: *Effektiv endringskommunikasjon i organisasjoner*. Kapittel 13 i Brønn, Peggy Simic og Arnulf, Jan Kjetil: *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*. 2. utgave. Fagbokforlaget, 1. opplag, 2019
- Myhre, Jan Eivind: *Regionenes og lokalsamfunnenes Norge*. Norgeshistorie.no, <https://www.norgeshistorie.no/bygging-av-stat-og-nasjon/1411-regionenes-og-lokalsamfunnenes-norge.html>, 25.11.2015
- Narud, Ole Gustav: *Forord*. I Jansen, Alf-Inge og Jensen, Bjarne (red.): *Folkestyre eller kommunestyre – Kommunereform i perspektiv*. Res Publica, 1. utgave 2. opplag, 2016.
- Nermo, Øystein: *Kommune versjon 3.0 – hva er det?* <http://oystein.blaaner.no>, 18.05.2016
- Nickelsen, Erlend og Von Hirsch, Elise Helene: *Nordmenn legger ned frivillig innsats verdt 78 milliarder kroner*. SSB, ssb.no, 03.12.2020

NOU, Norges offentlige utredninger, 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Statens forvaltningstjeneste. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. april 1989. Avgitt til Kommunaldepartementet 20. mai 1992. Oslo, 1992

Nye, JS jr.: *The Powers to lead*. New York, Oxford University Press, 2008.

Ottosen, Morten Nordhagen: *Carl Johan og Norge*. Norgeshistorie.no, <https://www.norgeshistorie.no/grunnlov-og-ny-union/1350-carl-johan-og-norge.html>, 25.11.2015

Kommuneproposisjonen 2015; Prop. 95 S (2013 – 2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. mai 2014, godkjent i statsråd samme dag. Regjeringen Solberg

Regjeringen: Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene. regjeringen.no, 12.10.21

Spurkeland, Jan: *Relasjonsledelse*. Universitetsforlaget, 3. utgave, 2017.

Sørhaug, T.: *Managementalitet og autoritetens forvandling*. Fagbokforlaget, 2004

Tjora, Aksel: *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 4. utgave. Gyldendal, 2021. SSB: *Hvor mange jobber er det i Norge?* SSB, 25.03.2020. Forfatter: Christoffer Berge

Tvedt, Knut Are: *Nikolai Schei*. Store Norske Leksikon, snl.no, 17.02.2022

Voldnes, Fanny: *Kommunereformen er ikke det den blir markedsført som. Sanners skjulte agenda*. Klassekampen, 25.03.2015

Yukl, Gary A.: *Power and influence*. Kap 8 i *Leadership in Organizations*. Pearson, Global edition. 8. utgave, 2013

Intervjuguide

Nicklas Erdal masteroppgave 2022

Bakgrunnsspørsmål (ca 10-15min)

- Kan du si litt om deg selv og din bakgrunn? Hvor mange år har du jobbet som leder?
- Kan du si litt om enheten du jobber i?
- Hva vil du si er dine viktigste lederoppgaver?
- Har du kjennskap til transformasjonsledelse? (Hvis ja, hvilken erfaring har du og har du selv brukt dette som leder?)
- Hvilken lederstil vil du selv si at du bruker (mest)?
- Hva var din opplevelse av kommunesammenslåingen?
- På hvilken måte har du fått medvirke i prosessen rundt kommunesammenslåingen?

Inspirerende motivasjon (ca 10min)

- Hvordan jobbet du når det gjelder å skape motivasjon hos dine medarbeidere i kommunesammenslåingen?
- Hadde dere noen strategier dere jobbet etter i kommunesammenslåingen?
- Har du opplevd noen utfordringer med å skape engasjement og positivisme i kommunesammenslåingen? (hvis ja, hvilke?)
- Tenker du at du selv er en rollemodell for dine medarbeidere (er rollemodell-tanken noe du har brukt bevisst?)

Intellektuell stimuli (ca 10min)

- Hvordan la du til rette for kreativitet og nytenking i prosessen med kommunesammenslåingen?
- Ble det innført noen metoder i forbindelse med ny organisering?
- Hender det at du bevisst utfordrer dine medarbeidere på nytenking og kreativitet?
- Hvordan jobber du med dette nå som dere har blitt en ny kommune, er noe endret fra tidligere?

Individuell oppfølging (ca 10min)

- Har medarbeidere hatt behov for individuell oppfølging eller veiledning i forbindelse med kommunesammenslåingen? Hvis ja, hvordan jobbet du/dere med dette?
- Hva gjør du for å skape tillit mellom deg og dine medarbeidere?
- Har tillit vært viktig i kommunesammenslåingen og prosessene knyttet til dette?
- Hvor viktig er det for deg med en god relasjon til dine medarbeidere?
- (Og hvordan jobber du for å opprettholde/skape en god relasjon?)

- På hvilken måte jobber du/dere med å utvikle den enkelte medarbeiders styrker?
- Hvor stor grad av medvirkning vil du si at de under deg har? (På hvilke måter kan de ansatte medvirke?)

Idealisert innflytelse (ca 10-15min)

- Hva er den nye kommunens visjon og verdigrunnlag (Endringer fra tidligere)
- Hvordan jobber du/dere med dette?
- Verdier og det du brenner for; hvor viktig er det for deg å snakke om dette?
- Har det vært viktig å være en rollemodell i kommunesammenslåingsprosessen? Hvis ja, på hvilken måte?
- Hvordan kommer dine verdier til syne i jobben din som leder?
- På hvilken måte får du som leder medvirke nå, i den nye kommunen? (Er dette forandret fra den gamle kommunen?)

Samlet tid til hvert intervju: ca 50-60 min