

UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for politikk og forvaltning*

AORG350  
Masteroppgave

## **Organisering av servicekontor i en «ny» kommune**

**En komparativ casestudie av servicekontorene i**

**Alver kommune og Sogndal kommune**

---

**Silje Hopland Iversen**

**Vår 2024**

## FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på fem innholdsrike år som student ved Universitetet i Bergen. Det er mange som fortjener en takk for sitt bidrag i denne prosessen.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Anne Lise Fimreite for gode og konstruktive kommentarer. Tusen takk for motiverende veiledninger, og uvurderlig innspill gjennom hele prosessen. Videre vil jeg også takke Institutt for politikk og forvaltning, Metodekafeen og alle i forskningsgruppen *Politisk organisering og flernivåstyring* for lærerike tilbakemeldinger.

En takk rettes også til informantene i oppgaven som stilte opp til intervju, og som bidro med mye kunnskap og inspirasjon.

Jeg vil også takke mine medstudenter på Sofie Lindstrøms hus for faglige diskusjoner, og et godt sosialt miljø.

Til slutt vil jeg takke familie, venner og min samboer Kristoffer som har bidratt med støtte og engasjement.

Bergen, 03.06.2024

Silje Hopland Iversen

## SAMMENDRAG

Denne masteroppgaven har analysert hvordan implementering av kommunereformen har påvirket organisering av servicekontorene i Alver og Sogndal kommune. Kommunereformen er en strukturreform som hadde som mål at kommuner skulle bli større gjennom sammenslåing (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Premissene for kommunesammenslåing har vært ulik da de fleste kommunene slo seg sammen frivillig, mens noen ble sammenslått gjennom tvangsvedtak i Stortinget (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 25- 27). Kommunene i denne studien hadde ulik reformimplementering. Alver kommune ble slått sammen frivillig, mens Sogndal kommune ble tvangssammenslått.

Datamaterialet i studien er blitt innhentet gjennom semistrukturerte intervju av ansatte som arbeider på eller i forbindelse med servicekontorene. Resten av datamaterialet er innhentet gjennom offentlige dokumenter. Beskrivende organisasjonsteori fra Henry Mintzberg (1979) og forklarende implementeringsteori fra Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky (1984) blir brukt for å analysere funn som kan forklare hvordan reformimplementering kan ha påvirket struktur og innhold ved servicekontorene. Studien viser at implementering av kommunereformen kan ha påvirket kommunens interne struktur når det gjelder avdelingens plassering i organisasjonskartet, og avdelingens tilgjengelighet ved de ulike lokasjonene. Reformimplementering har påvirket den interne organiseringen når det gjelder koordinering av arbeidsoppgaver og mulighet for skjønnsutøvelse blant de ansatte. Studien viser at oppgavene ved servicekontorene i stor grad er blitt standardisert. Casekommunene har valgt å iverksette hver sin organisatoriske løsning, som kan sees på som et svar på kommunereformen.

## **Figur- og tabelloversikt**

### **Kapittel 2:**

Figur 1: Et kart som viser arealet og den geografiske plasseringen til Alver kommune

Figur 2: Et kart av arealet og den geografiske plasseringen til Sogndal kommune.

Tabell 1: Fakta om case-kommunene

Tabell 2: Vurdering av hvordan ordningen er egnet i norske kommuner.

### **Kapittel 3:**

Figur 3: Maskinbyråkratiet illustrert med de fem hoveddelene i en organisasjon

Figur 4: En kjede som illustrerer sammenhengen av implementering av kommunereformen basert på det teoretiske rammeverket

Figur 5: To kjeder som illustrerer forventet sammenheng som følger av reformimplementering basert på det teoretiske rammeverket

### **Kapittel 4:**

Tabell 3: Oversikt over informanter

Tabell 4: Oversikt og kategorisering av empiri fra intervju

### **Kapittel 6:**

Figur 6: To kjeder som illustrerer sammenheng basert på empiri

# Innholdsfortegnelse

Institutt for politikk og forvaltning.....	i
<b>1.0 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstilling og avgrensning.....	1
1.2 Oppgavens struktur.....	3
<b>2.0 Kontekst .....</b>	<b>4</b>
2.1 Kommune-Norge.....	4
2.2 Servicekontoret.....	5
2.3 Kommunereformen .....	6
2.3.1 Utforming av kommunereformen.....	6
2.3.2 Ekspertutvalgets kriterier for kommunen.....	8
2.3.3 «Naboprat» og kommunereformen som en vedvarende prosess .....	8
2.4 Utvalg av casekommuner .....	9
2.5 Alver kommune .....	10
2.6 Sogndal kommune.....	11
2.7 Kommunefakta og sammenligningsgrunnlag i casene .....	14
2.8 Tidligere forskning .....	15
2.8.1 Reformen i offentlig sektor .....	15
2.8.2 Strukturreformer .....	17
2.8.3 Servicekontor.....	19
2.9 Oppsummering av litteratursøket .....	21
<b>3.0 Teori.....</b>	<b>22</b>
3.1 Perspektiver på iverksetting .....	23
3.1.1 Top- Down implementering.....	23
3.1.2 Bottom- up implementering .....	24
3.1.3 Perspektiver på iverksetting av kommunereformen .....	25
3.1.4 Kritikk rettet mot implementeringsteori.....	25
3.2 Organisasjonskonfigurasjoner og koordineringsmetoder .....	26
3.3 Norske kommuner sin organisasjonskonfigurasjon.....	30
3.3.1 utfordringer ved (maskin)byråkratiet.....	31
3.4 Bakkebyråkratiet .....	31
3.4.1 Bakkebyråkraters autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse.....	34
3.4.2 Ledere og bakkebyråkratene.....	34
3.4.3 Bakkebyråkratiet og tilgjengelighetsteori.....	35
3.5 Oppsummering av teori .....	37
3.6 Operasjonalisering av teori.....	38
3.7 Forventinger til funn.....	39

3.7.1 Intern organisering: sentralisering eller desentralisering.....	41
3.7.2 Rammer for bakkebyråkratene .....	42
3.7.3 Løsningsvalg .....	42
<b>4.0 Metode.....</b>	<b>44</b>
4.1 Problemstilling og metode for datainnhenting .....	44
4.2 Hva er en casestudie? .....	45
4.3 Kriterier for utvalg av informanter og dokumenter .....	46
4.4 Datagrunnlaget og tilgang til data i studien.....	48
4.5 Intervju .....	49
4.6 Dokumentanalyse .....	51
4.6.1 Statlige dokument.....	52
4.6.2 Kommunale dokument .....	52
4.7 Kvalitet ved datamaterialet.....	52
4.7.1 Reliabilitet .....	53
4.7.2 Validitet.....	53
4.7.3 Etske hensyn.....	55
4.8 Oppsummering av metode-kapittelet .....	56
<b>5.0 Empiri.....</b>	<b>57</b>
5.1 Organisasjonsstruktur .....	57
5.1.1 Alver kommune – frivillig reformator .....	57
5.1.2 Sogndal kommune – tvungen reform .....	61
5.1.3 Oppsummering av funn tilknyttet organisasjonsstruktur.....	66
5.2 Koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse .....	67
5.2.1 Hvordan Innbyggjarservice i Alver organiseres og de ansattes oppgaver .....	67
5.2.2 Hvordan Innbyggertorget i Sogndal organiseres og de ansattes oppgaver .....	69
5.2.3 Oppsummering av funn tilknyttet koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse.....	72
5.3 Organisatoriske løsninger .....	72
5.3.1 Innbyggjarservice er avhengig av gode verktøy i arbeidet sitt i nye Alver kommune .....	73
5.3.2 Omstrukturering i Sogndal kommune innebærer også ny vurdering av ansvarsfordelingen i organisasjonen .....	75
5.3.3 Oppsummering av funn av organisatoriske løsninger .....	79
<b>6.0 Analyse .....</b>	<b>81</b>
6.1 Iverksetting av kommunereformen i Alver og Sogndal kommune.....	81
6.2 Organisasjonsstruktur i Alver og Sogndal kommune .....	82
6.2.1 Servicekontorene utgjør deler av støttestrukturen i kommunen .....	83
6.2.2 Servicekontorenes geografiske plassering.....	84
6.2.3 Reduksjon i åpningstider ved servicekontorene .....	85
6.3 Koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse i casene .....	86

6.3.1 Samhandling mellom ledere og ansatte ved servicekontorene .....	88
6.3.2 Bakkebyråkratenes rolle ved servicekontoret og barrierer i arbeidet .....	89
6.3.3 Krysspress i arbeidshverdagen .....	92
6.4 Organisatoriske løsninger i casene .....	92
6.4.1 Chat-boten i Alver kommune .....	93
6.4.2 Tillitsreform i Sogndal kommune.....	95
6.4.3 Standardisering og digitale organisatoriske løsninger i casene .....	98
6.5 Oppsummering av analyse .....	99
<b>7.0 Avslutning .....</b>	<b>100</b>
7.1 «Finnes det noen strukturelle endringer ved servicekontorene i Alver kommune og Sogndal kommune som følger av kommunereformen?».....	100
7.2 «Hvordan har innhold og mulighet for skjønnsutøvelse hos de ansatte ved servicekontoret blitt påvirket?» .....	101
7.2.1 Standardisering av arbeidsprosesser .....	101
7.2.2 Bakkebyråkrater med ulike roller .....	102
7.2.3 Organisatoriske løsninger: Tillitsreform og Chat-bot.....	102
7.3 «Kan man forklare endringer i struktur og innhold ved servicekontoret som en følge av kommunereformen?».....	103
7.4 Svar på problemstilling .....	104
7.4.1 Svar på funn i lys av forventinger .....	104
7.5 Begrensinger ved studien: .....	105
7.6 Teoretiske og empiriske implikasjoner .....	105
7.7 Muligheter for videre forskning .....	106
<b>8.0 Litteraturliste.....</b>	<b>i</b>
VEDLEGG .....	i

## **1.0 Innledning**

I 2020 iverksatte regjeringen Solberg kommunereformen. Reformen var en strukturreform som hadde som mål at kommuner skulle bli større gjennom sammenslåing. Det var 119 kommuner som slo seg sammen og dannet 47 nye kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Det kan sies at det var ulike betingelser for kommunesammenslåingene. De fleste av kommunene slo seg sammen frivillig, mens noen ble sammenslått gjennom tvangsvedtak i Stortinget (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 25- 27). Behovet for en kommunereform kan knyttes til kommunenes oppgaver. Norske kommuner har ansvar for en rekke offentlige oppgaver da de er innbyggernes nærmeste forvaltningsnivå (kommuneloven, 2018, § 1- 2). Målet med reformen var å gjøre kommunene bedre rustet til å organisere oppgaver og tjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 9). Kommunesammenslåing kan sies å være en krevende prosess da man skal organisere og skape en ny kommune med utgangspunkt i flere, eksisterende kommuner. I den forbindelse er det interessant å undersøke hvilken betydning tvangsvedtak eller frivillig sammenslåing har å si for organisering av den nye kommunen. I denne studien ønsker jeg å undersøke hvorvidt iverksetting av kommunereformen har påvirket den interne organiseringen av dagens kommuner. Implementering av en slik reform kan påvirke de fleste avdelingene i en kommune. Jeg har imidlertid begrenset studien til å gjelde organisering av en avdeling i kommunen. Det er servicekontoret i kommunen som skal undersøkes. Dette er en avdeling som kan sies å være et kontaktpunkt mellom kommunen og innbyggerne. Jeg har valgt å undersøke servicekontorene i Alver og Sogndal kommune. I skrivende stund er det fire år siden kommunene ble sammenslått, og det er av den grunn mulig å undersøke eventuelle endringer ved avdelingen som er blitt gjennomført i etterkant av kommunesammenslåingen.

### **1.1 Problemstilling og avgrensning**

I denne studien er hovedfokuset rettet mot kommunereformen, og hvordan det har påvirket organisering av servicekontor i to kommuner. Basert på formålet med studien er problemstillingen:

*Hvordan har kommunereformen påvirket organisering av servicekontorene i Alver og Sogndal kommune?*



Problemstillingen avgrensner oppgaven til å dreie seg om to caser som er servicekontoret i Alver kommune og servicekontoret i Sogndal kommune. Likheter og ulikheter ved kommunene gir et grunnlagt for å sammenligne. SSB grupperer kommuner etter små, mellomstore og store kommuner i en rapport (Kringlebotten & Audun Langørgen, 2020, s. 24). I tråd med denne grupperingen vil jeg definere Alver som en stor kommune og Sogndal som en mellomstor kommune. En sentral faktor er også at kommunene hadde forskjellige utgangspunkt for å slå seg sammen. Sogndal kommune ble sammenslått gjennom tvangsvedtak i Stortinget sommeren 2017, imens Alver kommune ble slått sammen frivillig. Problemstillingen har en avhengig variabel og en uavhengig variabel. Den uavhengige variabelen er kommunereformen som påvirker den avhengige variabelen som er organisering av servicekontorene (Swanborn, 2010, s. 54- 57). Problemstillingen som består av to variabler, kan konkretiseres ved utforming av tre forskningsspørsmål:

1. Finnes det noen strukturelle endringer ved servicekontoret i Alver kommune og Sogndal kommune som følger av kommunereformen?
2. Hvordan har innholdet og muligheten for skjønnsutøvelse hos de ansatte ved servicekontoret blitt påvirket gjennom prosessen?
3. Kan man forklare endringer i struktur og innhold ved servicekontoret som en følge av kommunereformen?

Kommunene som skal slå seg sammen kan selv velge hvordan reformen skal utformes lokalt, og hvordan kommunen skal løse oppgavene sine. Kommuner har autonomi til å organisere tjenesteyting og annet, så lenge det er i tråd med reformens formål. Kommunereformen blir gjort rede for i kontekstkapittelet i oppgaven. I en kommunesammenslåing blir det gjennomført endringer geografisk og strukturelt ved kommunen som organisasjon. I denne studien undersøker jeg servicekontoret i kommunene. Servicekontor, som også er kjent under betegnelsene innbygger-service, innbyggertorg eller innbyggerhjelpen, finnes i alle kommuner. Dette er en del av førstelinjen i kommunen hvor de ansatte har direkte kontakt med innbyggerne og de andre ansatte i kommunen. Det er interessant å studere denne avdelingen da den fungerer som et knutepunkt i kommunen. Arbeidet som blir gjort på et servicekontor sørger for at innbyggerne får kontakt med riktige saksbehandlere eller kontaktpersoner. Man kan derfor argumentere for at dersom dette knutepunktet ikke fungerer, kan det få konsekvenser for både

innbyggerne og de ansatte som arbeider i kommunen. Organisering av avdelingen kan dermed være avgjørende for kommunens drift. En annen årsak til at jeg valgte å studere denne avdelingen er at jeg selv har arbeidet på et slikt servicekontor. Gjennom en sommerjobb ved servicekontoret i Alver kommune fikk jeg erfare hvordan det er å arbeide på en slik avdeling. Dette inspirerte meg til å undersøke avdelingen ut ifra et samfunnsvitenskapelig perspektiv, noe som blir gjort rede for i metodekapittelet i oppgaven.

## **1.2 Oppgavens struktur**

Oppgaven består av åtte kapitler. Første kapittel (som du nettopp har lest) introduserer og gjør rede for tema gjennom en innledning, problemstilling og flere forskningsspørsmål. Det andre kapittelet presenterer kontekst for casene jeg har valgt ut og kommunereformen. Det blir også presentert tidligere forskning på kommunereformen og servicekontor. I det tredje kapittelet skriver jeg om litteratur som utgjør det teoretiske rammeverket for studien. Det teoretiske rammeverket består blant annet av beskrivende organisasjonsteori fra Henry Mintzberg (1979) og forklarende implementeringsteori fra Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky (1984). Videre i det fjerde kapittelet vil datagrunnlag, forskningsetiske hensyn og valg av metode bli gjort rede for. Empiriske funn fra dokumenter og intervju vil bli presentert i det femte kapittelet. I det sjette kapittelet vil jeg analysere og drøfte de empiriske funnene. Teorien fra Mintzberg (1979) vil være sentral for å beskrive hvordan kommunene som organisasjon er strukturert. Teorien fra Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky (1984) vil brukes for å forklare hvordan man implementerer reformer og tiltak. Litteraturen i det teoretiske rammeverket er essensiell for å analysere og drøfte funnene fra casene. Det syvende kapittelet er et avsluttende kapittel i oppgaven hvor jeg svarer på forskningsspørsmålene og problemstillingen i oppgaven. Avslutningsvis trekkes det frem begrensinger ved studien og forslag av temaer for videre forskning med utgangspunkt i min studie. Etter det syvende og siste kapittelet finner man litteraturlisten og en nummerert presentasjon av vedlegg.

## 2.0 Kontekst

I dette kapitlet vil jeg presentere hva kommunereformen er, og hva som er formålet med reformen. Det blir også gjort rede for hva et servicekontor er, og for valg av casekommuner i studien. Informasjon om Alver og Sogndal kommune vil bli presentert, og en redegjørelse av hvilke kriterier som er lagt til grunn for å velge de to kommunene. Presentasjon av tidligere forskning på reformer og servicekontor utgjør avslutningen på kapitlet.

## 2.1 Kommune-Norge

Norske kommuner sin historie strekker seg tilbake til tidlig 1800-tallet. Etter en lang lovgivningsprosess meddelte Kong Carl Johan i 1837 sanksjon på formannskapslovene. Dette utgjorde en form for grunnlov for lokalstyret i Norge. Det markerte en viktig historisk hendelse i norsk sammenheng og det ga uttrykk for et økende og omfattende folkestyre. Utviklingen har tatt tid, og det kan sies at kommunen først i 1860 utviklet seg som en aktør som skulle sørge for kollektive tjenester og tiltak for lokalsamfunnet. Det er ingen overdrivelse å si at det har vært en betydelig utvikling fra formannskapslovene av 1837 ble vedtatt til i dag. Prinsippene i formannskapslovene har likevel fungert som en viktig ramme for videre utvikling av det lokale selvstyret (Næss, 1987, s. 8-9). Autonomi eller lokalt selvstyre handler om makten som kommunen har til å regulere seg selv og andre innenfor kommunens territorium. Det er evnen til selvstyre som utgjør rammen i lokaldemokratiet. Norske kommuner er pålagt til å levere tjenester til innbyggerne, men de har frihet og autonomi til å organisere hvordan oppgavene skal løses. Kommunene har også frihet til å skrive ut eiendomsskatt som skatteordning (Baldersheim, 2018, s. 175 - 176). I 2021 var det; «[...] 321 av 356 kommuner som skrev ut eiendomsskatt» (NOU 2022: 10, 27).

Det finnes en rekke assosiasjoner rundt ordet «kommune». Dag Ingvar Jacobsen skriver om perspektiver som er nyttige for å fange opp ulike sider ved kommunen som fenomen i boken *Perspektiver på kommune-Norge- en innføring i kommunalkunnskap* (Jacobsen, 2020, s.9). Perspektivene handler om kommunen som territorium, som tjenesteyter, som politisk arena eller som en del av den nasjonale politikken (Jacobsen, 2020, s. 9- 11). Tjenesteyting, som også kan betegnes som offentlig konsum, er en av de viktigste oppgavene og utgiftspostene i kommunen og fylkeskommunen. Listen over oppgaver innenfor tjenesteyting strekker seg fra helsetjenester og skole, til vanntilførsel og vedlikehold av lokale veier. Det er de to førstnevnte oppgavene som har de høyeste utgiftene i kommunen. Jacobsen omtaler tjenesteyting i kommuner som

offentlige monopoler. Det vil si at kommunen har i mange tilfeller enerett til å utforme og tilby goder. Dette innebærer at de fleste tjenester som produseres i kommunen er organisert av offentlig virksomhet. Gjennom planer og budsjetter kan politiske organer avgjøre hvilke tjenester som skal produseres (Jacobsen, 2020, s. 61-74). Det kan sies at rollen som tjenesteyter er en del av generalistkommunesystemet. Begrepet generalistkommunen ble først benyttet av Christiansen-utvalget i NOU 1992: 15. Systemet viser til at kommunene og fylkeskommunene skal samordne offentlige tjenestetilbud lokalt og regionalt. De skal også være likestilt statlig styring som forvaltningsorgan (NOU 1992: 15, s. 19). Generalistkommunesystemet bygger på generalistkommuneprinsippet som handler om at det er forventet at alle kommuner skal gjøre det samme, da de har det samme ansvaret for å gjennomføre lovfestede oppgaver (NOU 2023: 9, s. 10). I 2023 ble det lagt frem en egen NOU om generalistkommunesystemet. I denne NOU-en har utvalget vurdert om generalistkommunesystemet bør opprettholdes. De har også sett på alternative systemer (NOU 2023: 9, s. 9).

## **2.2 Servicekontoret**

Organisasjonsstrukturen i norske kommuner er ulik, men et fellestrekk er at alle har et servicekontor. Det finnes flere måter å beskrive et servicekontor på. Det kan blant annet sees på som et bindeledd i kommunen mellom tjenesteområdene og innbyggere. Opprinnelsen til servicekontorene startet i 1992 da det ble gjennomført et forsøksprosjekt hvor syv kommuner skulle ha offentlige servicekontor (OSK). Prosjektet ble gjennomført av det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet sammen med daværende Statskonsult som prosjektleder. Det var flere formål for kontorene, de skulle blant annet bedre brukerorienteringen og innbyggernes kontakt med kommunen. Servicekontorene skulle også sørge for likhet i tjenestetilbudet, effektivisering av ressurser og opprettholde lokalsamfunnet. Prosjektet ble ansett som vellykket. Dette var noe innbyggerne også ga uttrykk for. I 1999 ble det lagt fram et mål om at alle kommuner skulle ha offentlige servicekontor (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000, s. 5- 6).

Casene i denne studien har flere servicekontor. Det var Lindås, Meland og Radøy kommune som slo seg sammen, og ble til Alver kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 69- 72). De tre kommunene hadde hvert sitt servicekontor, noe som ble bevart i sammenslåingen. Balestrand, Leikanger og Sogndal kommune ble tvangssammenslått og etablerte nye Sogndal kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 33).

Her var det også et servicekontor i hver kommune som alle ble bevart i sammenslåingen. Det vil si at casene har tre servicekontor hver.

## **2.3 Kommunereformen**

I januar 2020 ble kommunereformen en realitet, og resultatet var at 119 kommuner ble til 47 nye. Det ble også gjennomført en regionreform som endret tallet på fylkeskommuner fra 19 til 11 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Kommunereformens omfang kan sies å være årsaken til at den har vært et sentralt tema i det norske samfunn over lengre tid. Det er en nasjonal reform, men det er kommunene selv som skal utforme den interne organiseringen i den nye kommunen. Hvordan kommunereformen ble implementert er derfor noe som blir diskutert senere i teksten ut ifra teorier fra Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky (1984), og Christoph Knill og Jale Tosun (2012).

I skrivende stund er kommunereformen fortsatt et aktuelt tema på agendaen. Det er slik at noen fylker og noen kommuner har ønsket å reversere sammenslåingene. Som følger av reversering og nye inndelinger er det fra 1. januar 2024 syv nye fylker og to nye kommuner. Viken fylke er blitt til Østfold, Akershus og Buskerud. Vestfold og Telemark fylke har delt seg inn i to fylker. Det samme gjelder for Troms og Finnmark fylke. Videre er det en kommune som er blitt delt opp i to kommuner. Det som var nye Ålesund kommune, bestående av Ålesund, Ørskog, Skodje, Sandøy og Haram, er blitt til Ålesund kommune og Haram kommune. Dette ble vedtatt i Stortinget i 2022, og kommunene har siden det arbeidet for denne løsningen (Ålesund kommune, 2023).

### **2.3.1 Utforming av kommunereformen**

Diskusjonen rundt utforming av kommuner har en lang forhistorie, hvor det er flere dimensjoner å vise til. Eksempelvis har man skillet mellom sentrum og periferi, som dannet motsetninger på 1800-tallet mellom distriktene og hovedstaden (Rokkan, Hagtvet, Alldén, 1987, s. 137). Diskusjonen rundt sentrum og periferi har utviklet seg siden den tid, men det er fortsatt sentralt i norsk politikk. Identitet og hvilken tilknytning man har til kommunen har også vært en viktig dimensjon i denne diskusjonen. I det politiske landskapet har partiene vært uenige om en slik reform bør gjennomføres, og hva den bør inneholde. Det har vært motstand blant politiske partier, og blant innbyggere. Det ble gjennomført folkeavstemming i en rekke kommuner også

tilknyttet den nåværende kommunereformen. Resultatet fra flere kommuner viste en motstand blant befolkningen. Et eksempel er folkeavstemningen i Austrheim kommune hvor resultatet viste at 73, 44% av stemmene var mot å slå seg sammen med andre kommuner (distriktssenteret.no, 2021, s. 1). Senterpartiet er et av partiene som har uttrykt seg kritisk til sammenslåing av kommuner. Motstand i befolkningen og deres politiske standpunkt kan ha vært en av flere faktorer som kan forklare partiets framgang i lokalvalget i 2019 (Saglie, Bergh, Gitlesen, Rommetvedt, 2021, s. 58- 59). Arbeiderpartiet og Høyre har begge arbeidet for en kommunereform, men det har variert hvordan de stiller seg til frivillighet og bruk av tvang (Sandvik, Lydersen, Krekling, 2017). Et av valgloftene til Senterpartiet og Arbeiderpartiet ved stortingsvalget i 2021 var å reversere tvangssammenslåinger av kommuner og fylkeskommuner (Sandvik, 2017).

Myndighetene har tatt i bruk flere virkemidler for kommunesammenslåing. I 1995 ble Frivillighetslinjen ble etablert som la til grunn at kommunestrukturen ikke skulle endres i kommuner som ikke ønsket det. I boken *Kommunereform i perspektiv* (2016) skrevet av Jan Erling Klausen, Jostein Askim og Signy Irene Vabo kommer det fram at frivillighetslinjen førte til en reduksjon av kommuner fra 1994 til 2015. I en NIBR-rapport (2004) skriver Jan Erling Klausen at Stortinget og regjeringer på tidlig 2000-tallet ga uttrykk for at kommuner ikke skal tvangssammenslåes. Klausen skriver at det er dialogen og tilliten mellom velgere og lokale aktører som blir avgjørende i folkeavstemming om kommunesammenslåing. Videre skriver Klausen at denne dialogen blir analysert i NIBR-rapporten (Klausen, 2004, s. 5). Et annet virkemiddel var Inndelingsloven av 2002, som ble vedtatt av Kjell Magne Bondeviks regjering. Denne slo fast at Stortinget har mulighet til å vedta tvangssammenslåing av kommuner (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 25- 27). Inndelingsloven av 2002 ble en avgjørende faktor for gjennomføringen av kommunereformen i 2020.

Arbeidet med den nåværende reformen startet våren 2014 da Erna Solbergs regjering la fram kommuneproposisjon for 2015 (regjeringen.no, 2014). I en pressemelding fra 2014 fortalte daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner at en begrunnelse for kommunereformen er at kommunene har fått mer ansvar gjennom tidene, men at de ikke er blitt mer rustet til å håndtere det (Sanner; i regjeringen.no, 2014). Kommunereformen skal som omtalt tidligere være en måte å gjøre kommunene mer rustet til å håndtere ansvar og oppgaver. Reformen skal legge til rette for en bedre tjenesteyting, et sterkere lokaldemokrati og en effektiv forvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 9). Kommunesammenslåing kan bedre tjenestetilbudet da det fører til bedre koordinering. Dette

gjelder særlig tjenester innenfor samferdsel, arealplanlegging og næringspolitikk. Det kan også være fordelaktig å etablere et logistikknutepunkt, som kan være nyttig for regional verdiskapning. Det kan også være et virkemiddel når det gjelder å gjøre transportformer mer miljø- og klimavennlig. En utfordring er at kommunene ikke ønsker dette knutepunktet i sine områder på grunn av støy og annet det medfører (Borge, 2016, s. 194).

### **2.3.2 Ekspertutvalgets kriterier for kommunen**

I samband med arbeidet med kommunereformen ble det oppnevnt et ekspertutvalg som skulle presentere kriterier for oppgaveløsning i en sluttrapport. Ekspertutvalget ble ledet av professor Signy Irene Vabo. De andre medlemmene var professor Terje P. Hagen, professor Lars Erik Borge, forsker Bent Aslak Brandtzæg, direktør for Kompetansesenteret for distriktsutvikling Halvor Holmli, Rådmann i Finnøy kommune Helene M. Ohm og rådmann i Lenvik kommune Margrethe Hagerupsen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 5). Ekspertutvalget la fram ti kriterier som var rettet mot kommunen, og to som var rettet mot staten. Kriteriene tar utgangspunkt i kommunen sin tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena. Kriteriene som var rettet mot kommunen var: «Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 30- 31). Kommunereformen skulle bedre tjenestetilbudet og tjenesteytingen, og man kan argumentere for at reformen ble utformet i tråd med generalistkommunesystemet. Ekspertutvalget la fram kriterier for staten som handlet om statlig rammestyring og bred oppgaveportefølje. Ifølge sluttrapporten burde de nye kommune ha et folketall på 15 000 til 20 000 innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 31- 33).

### **2.3.3 «Nabopratt» og kommunereformen som en vedvarende prosess**

I boken til Klausen, Askim og Vabo (2016) beskrives forskjellene på den norske, danske og finske kommunereformen. I Danmark og Finland ble det lagt vekt på effektivisering, imens ekspertutvalget i Norge la vekt på større fagmiljøer. Ifølge ekspertutvalget er det ikke økonomisk innsparing som ligger til grunn for regjeringens kommunereform (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 31). Kommunal og moderniseringsdepartementet oppfordret kommunene til å ta

initiativ og bestemme hvilke nabokommuner de ønsket å slå seg sammen med. Denne «nabopraten» var kommunene pålagt til å gjennomføre (Nygård, 2021, s. 339). Det var Fylkesmannsembetene (nå statsforvalteren) som hadde ansvar for at denne samhandlingen fant sted. I hvert embete ble det ansatt en prosessveileder som skulle fokusere på dette (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 71). Fylkesmannsembetene hadde også ansvar for å komme med en tilråding av kommunesammenslåinger i eget fylke.

Fra 1. januar 2020 skulle 119 kommuner blir til 47 nye, men arbeidet med å utforme kommunene vil være en vedvarende prosess (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Flere kommuner, særlig de som ble tvangssammenslått, fikk overgangsperiode på to år for å utforme kommunen (Forskrift om samanslåing av Balestrand kommune, Leikanger kommune og Sogndal kommune til Sogndal kommune, 2017, § 1- 7). Blant de 47 nye kommunene finner man Alver kommune og Sogndal kommune. Det kan være en omfattende prosess å slå sammen tre kommuner til en. I neste avsnitt vil jeg gjøre rede for hvorfor disse kommunene er blitt valgt ut i denne studien. Deretter blir det presentert fakta om casekommunene, og hvordan prosessen med å slå sammen disse kommunene har foregått.

## **2.4 Utvalg av casekommuner**

Det ble utformet noen kriterier for valg av case til denne studien. Det første kriteriet er at kommunene må ha vært igjennom en kommunesammenslåing, noe som uttrykkes i problemstillingen. Implementering av kommunereformen kan ha påvirket organisering av avdelingen i perioden 2020 til 2024. Det var 119 kommuner som ble sammenslått 1. januar 2020, og jeg kunne valgt å se på en eller noen flere eller alle kommunene. Dersom jeg velger flere kommuner, kan dette gi et større grunnlag for å sammenligne på tvers av kommunene. Det kan derimot være tid- og ressurskrevende for en masteroppgave å undersøke flere caser gjennom intervju, og jeg valgte derfor å avgrense utvalget til to casekommuner. Kommunene blir derfor en case hver. Det andre kriteriet for valg av case er at kommunene bør ha det samme antallet servicekontor. Dette kan ha noe å si for hvordan avdelingen er organisert med antall ansatte og hvordan de er lokalisert i kommunen. Det tredje kriteriet handler om størrelsen til kommunen. Dersom kommunene har tilsvarende folketall og areal styrker dette validiteten når casene sammenlignes. Validitetsbegrepet vil bli gjort rede for senere i oppgaven, men kort fortalt er dette en måte å vurdere kvalitet i forskning (Toshkov, 2016, s. 117). Statistisk sentralbyrå har utarbeidet kommunegrupperinger siden midten av 1900-tallet (Kringebotten &



Langørgeren, 2020, s.15). Ifølge en rapport fra SSB grupperes kommuner som små kommuner, mellomstore kommuner og store kommuner. Små kommuner har et folketall på 0 til 4999, mellomstore kommuner har et folketall på 5000 til 19 99 og store kommuner har et folketall på minst 20 000 (Kringlebotten & Audun Langørgeren, 2020, s. 24). Jeg har valgt å bruke denne grupperingen fra SSB til å definere kommunestørrelsen til de to utvalgte casene. Det fjerde kriteriet vil jeg argumentere for er det viktigste, og det handler om hvordan kommunene ble sammenslått. Sammenslåingen kan som diskutert over foregå frivillig eller gjennom tvangsvedtak. Det var et ønske om å finne to kommuner som har blitt slått sammen på ulik måte hhv bruk av tvang og frivillig for å se om dette kan ha hatt en påvirkning på organisering av struktur og innhold ved servicekontorene. Basert på disse fire kriteriene ble Alver kommune og Sogndal kommune valgt ut.

## 2.5 Alver kommune

**Figur 1:** Et kart som viser arealet og den geografiske plasseringen til Alver kommune



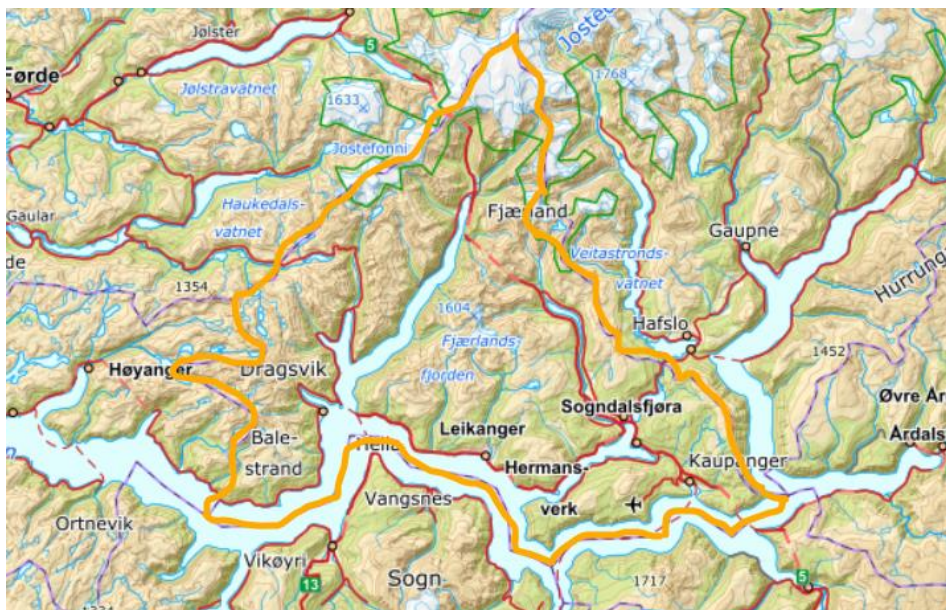
*Kilde: google, (2024).*

I tidligere Hordaland fylkeskommune ble Lindås, Meland og Radøy kommune slått sammen til én kommune. Lindås kommune hadde et folketall på 15 731, Meland hadde et folketall på 8 021 og Radøy sitt folketall var på 5 128 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 70). Ifølge SSB er folketallet på 30 074 i 2024 (SSB, 2024c). Alver kommune kan i tråd med SSB rapportens gruppering kategoriseres som en stor kommune, og er større enn anbefalingen fra

sluttrapporten til ekspertutvalget. I proposisjon til Stortinget for 2016- 2017 beskrives det hvilke anbefalinger fylkesmannen i Hordaland fylke hadde for kommunesammenslåingene. Tiltrådningen var at Radøy, Meland og Lindås skulle slå seg sammen til en kommune. Videre startet selve prosessen i kommunene med at åtte kommuner utredet for hvilke grunnlag de hadde for en sammenslåing. Kommunene som samhandlet var Lindås, Radøy, Austrheim, Masfjorden, Meland, Fedje, Osterøy og Modalen. Gulen i Sogn og Fjordane tok også del i samtale. Osterøy kommune trakk seg fra samtale like etterpå, og det ble gjort videre arbeid blant de andre åtte kommunene. Det ble gjennomført innbyggerundersøkelser i Radøy og Lindås kommune, hvor flertallet uttrykte at de ønsket en sammenslåing av Lindås, Meland og Radøy samarbeidet også for en potensiell sammenslåing blant dem tre. I 2016 vedtok de tre sistnevnte kommunene at de ønsket å slå seg sammen. De fem andre kommunene forble egne kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 69- 72). Nye Alver kommune er sammenslått basert på frivillighet. Elementet med frivillighet vil være interessant å undersøke videre i forhold til om det har hatt en påvirkning på organiseringen av innbygger-service. Alver kommune har innbygger-service fysisk tilgjengelig i lokaler som befinner seg i kjernen av de tidligere kommunene (Alver kommune, 2018).

## 2.6 Sogndal kommune

**Figur 2:** Et kart av arealet og den geografiske plasseringen til Sogndal kommune.



**Kilde:** Norgeskart.no, (2024)

I januar 2020 ble Leikanger, Balestrand og Sogndal slått sammen til én kommune. Før sammenslåingen hadde Sogndal et folketall på 7 941, Leikanger hadde et folketall på 2 332, Balestrand sitt folketall var på 1 288 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 75). Ifølge SSB har nye Sogndal kommune et folketall på 12 331 innbyggere i 2024 (SSB, 2024d). Ifølge sluttrapporten fra ekspertutvalget burde de nye kommune ha et folketall på 15 000 til 20 000 innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 33). I etterkant av sammenslåingen er folketallet på 12 331, som vil si at Sogndal kommune er rett under denne anbefalingen. Basert på denne grupperingen i rapporten fra SSB kan Sogndal kommune kategoriseres som en mellomstor kommune.

Sammenslåingen av nye Sogndal kommune kan sies å være basert på inndelingsloven fremfor frivillighetslinjen. Tidligere Sogndal kommune hadde fattet et vedtak om at de ønsket en sammenslåing med Leikanger, Balestrand, Luster og eventuelt andre kommuner. I Leikanger stemte kommunestyret mot sammenslåing i tråd med folkeavstemningen hvor flertallet var mot. Balestrand hadde et lite flertall for i folkeavstemningen, men Balestrand trakk seg fra forhandlingene når Leikanger trakk seg. Tidligere ble det nevnt at det var fylkesmannsembetene som hadde ansvaret for at kommunene skulle samhandle. I proposisjon til Stortinget for 2016-2017 hadde fylkesmannen en tilråding om at Leikanger, Sogndal og Balestrand skulle slå seg sammen. Fylkesmannen viste til flere grunner for å tilrå sammenslåing på tross av ønskene til Leikanger og Balestrand. Et av argumentene var at kommunene selv hadde gitt uttrykk for at de har små fagmiljøer, og at en sammenslåing vil kunne styrke disse og gjøre de mindre sårbare. Gjennom å utvikle større fagmiljøer med bredere kompetanse, ville det også bli lettere å rekruttere kompetente medarbeidere. Større miljøer er også mindre sårbare i forhold til skifte av personell og midlertidig fravær ved ferieavvikling og sykdom. Økonomi er også en faktor hvor Sogndal har hatt en sterk økonomi sammenlignet med de mindre kommunene Leikanger og Balestrand. En ny kommune ville være mer robust i forhold til ulike svingninger i økonomien. Et tredje argument er at kommunene deler bo- og arbeidsmarkedsområde, og at den nye kommunen vil føre til en mer helhetlig samfunnsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 73 – 76).

Departementet foreslo at Stortinget skulle vedta sammenslåing blant kommuner som hadde gjensidig vedtak om et ønske om å slå seg sammen. Departementet hadde en videre vurdering av kommuner som ikke har fattet vedtak for sammenslåing. Det ble henvist til en utredning av Balestrand kommune. Her kommer det fram at tjenesteytelsen er god, men at fagmiljøet er sårbart og at det er en befolkningsnedgang. Den konkluderer videre med at helhetlig er det

fordelaktig å slå seg sammen med andre kommuner. Det ble også gjennomført en utredning i Leikanger kommune, hvor funnet viser til en utfordrende økonomisk situasjon hvor tjenester må sikres gjennom interkommunalt samarbeid. Dette fører til at det er færre saker som skal behandles politisk, som igjen kan være negativt når det kommer til lokaldemokratiet. En større kommune ville lagt til rette for å ha tjenestene i egen kommune, og dermed være mindre avhengig av interkommunale løsninger. Tidligere Sogndal kommune er den største kommunen og har sterkere vekst i innbyggertall enn Leikanger og Balestrand. Kommunen leverer de fleste tjenestene selv, men har utfordringer når det kommer til utviklingsarbeid. En sammenslåing ville ført til en sterke og mer gjennomslagskraftig kommune både når det kommer til markedsføring og utvikling. Dette ga grunnlaget for at departementet også tilrådte en sammenslåing av disse tre kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 76- 77). Basert på tilråding fra fylkesmannen og departementet vedtok Stortinget en tvangssammenslåing av Leikanger, Balestrand og Sogndal kommune. I forskriften om å slå sammen kommunene er det skrevet at kommunen får en overgangsperiode fra 1. januar 2020 til 31. desember 2021. Innen den tid skal det være vedtatt nye vedtekter og forskrifter for kommunen (Forskrift om samanslåing av Balestrand kommune, Leikanger kommune og Sogndal kommune til Sogndal kommune, 2017, § 1- 7).

Sogndal kommune var også med i arbeidet av Regjeringens tillitsreform. I juni 2023 deltok Sogndal som eneste kommune på erfaringsseminar i regi av Regjeringen, hvor de kunne dele erfaringer (Skau, 2023). Dette er en årsak til at Sogndal er en interessant kommune å undersøke. I neste del-kapittel vil det bli presentert fakta om kommunene og hvilke sammenligningsgrunnlag det er mellom dem.

## 2.7 Kommunefakta og sammenligningsgrunnlag i casene

**Tabell 1:** Fakta om casekommunene

	Alver kommune	Sogndal kommune
<b>Kommunefakta</b>		
Premisser for sammenslåing	Frivillig	Tvangsvedtak i Stortinget
Folketall	30074	12331
Kommunestørrelse	Stor kommune	Mellomstor kommune
Pendlere ut av kommunen	6232	1214
Pendlere inn til kommunen	2557	1974
Befolkningstetthet per km <sup>2</sup>	46	10
Antall servicekontor	3	3
Navn på servicekontor	Innbyggjarservice	Innbyggertorg
Totale areal	679.15	1257.84

Kilde: SSB, (2024a). SSB, (2024b). SSB, (2024c). SSB, (2024d).

Det finnes likheter og ulikheter ved casene. Forutsetningen for kommunesammenslåingen er ulik, og det kan sies at jeg har bygget studien min på denne ulikheten og den er derfor særlig viktig. Tabell 1 viser at kommunestørrelsen på casene er ulik. Den ene er mellomstor og den andre er stor. Jeg vil derimot hevde at de kan sammenlignes til tross for denne forskjellen. Ulik kommunestørrelse bør tas i betraktning når man analyserer empirien fra kommunene. Tabell 1 viser også at Alver kommune har dobbelt så mange innbyggere enn Sogndal kommune. Sogndal kommune er derimot dobbelt så stor i areal sammenlignet med Alver kommune. Folketallet og arealet i Alver kommune viser en høyere befolkningstettheten i Alver enn i Sogndal. Sogndals omfattende areal kan være viktig for plassering av avdelinger i kommunen, noe som kan belyses av funn i studien. Den siste ulikheten jeg ønsker å trekke frem er den geografiske lokasjonen til kommunene. Det kan hevdes at Alver er en kommune i periferien da det er en nabokommune til Bergen kommune, og at Sogndal heller fungerer som et sentrum for kommunene rundt.

Tabell 1 viser at det finnes likheter mellom casene. Alver og Sogndal hadde ved sammenslåingstidspunktet, og også en del inn i kommunereformen, tre servicekontor hver. Dette er en viktig likhet som da det danner et grunnlag for sammenligning. En annen likhet er at kommunene har pendlere som reiser inn til kommunen. Oppsummert finnes det flere ulikheter blant casene enn likheter. Det kan tenkes at det finnes andre kommuner som er mer sammenlignbare særlig med tanke på størrelse og folketall. Jeg vil imidlertid argumentere for at kommunene har flere likhetstrekk når det gjelder servicekontoret, som er avdelingene som skal undersøkes. Det samme antallet servicekontor gir grunnlag for å sammenligne dem.

Ulikheten ved premissene for kommunesammenslåing er hovedårsaken til at casene er valgt for å bli analysert og sammenlignet. I neste del-kapittel vil det bli presentert tidligere forskning for å gjøre rede for hva som er forsket på når det gjelder reformer og servicekontor i Norge.

## **2.8 Tidligere forskning**

Det vil nå presenteres tidligere forskning på reformer og servicekontor. I denne delen av kapitlet vil jeg også gjøre rede for avgrensinger som er gjort i forhold til søk av litteratur. Kapitlet vil bli avsluttet med en oppsummering av litteratursøket i studien.

### **2.8.1 Reforme r i offentlig sektor**

Det er blitt forsket på reformer over lang tid både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Det kan av den grunn være utfordrende å gjøre rede for tidligere forskning grunnet omfanget. Dersom man søker etter ordet «reformer» på Oria finner man en mengde forskning innenfor samfunnsvitenskapene. I søk hvor man avgrenser resultater til å gjelde før 1990-tallet får man blant annet opp en rekke forskning fra statsviter og professor Johan P. Olsen som har forsket på reformer i offentlig forvaltning, på byråkrati og demokrati med utgangspunkt i institusjonell teori. I artikkelen *The Bergen approach to public administration and political organization* skriver Olsen om den bergenske tilnærmingen til forskning på offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Denne tilnærmingen ble utviklet på slutten av 1960- tallet og tidlig 1970-tallet. Det var professor Knut Dahl Jacobsen som var grunnlegger for denne tilnærmingen. Grunnet omfanget av litteratur som gjelder reformer ble søket avgrenset ytterligere til å gjelde litteratur fra starten av 1990-tallet og fremover.

Geert Bouckaert og Christopher Pollitt har skrevet om reformbevegelsen New Public Management (NPM). I boken *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public management, Governance, and the Neo- Weberian Stat* som ble publisert i 2011, skriver de blant annet om reformbevegelsen New Public Management (NPM), og at dette er en reform som er blitt implementert Top-Down. I boken skrives det om hvilke endringer som finner sted i offentlig sektor og hva som kan forklare endringene. Et av hovedfunnene til Bouckaert og Pollitt er at reformer fremdeles blir iverksatt gjennom en ovenfra og ned prosess. Hovedfunnet i boken er særlig relevant for denne studien da jeg skal undersøke implementering av kommunereformen, som også kan sies å være en ovenfra og ned reform. Det er et stort omfang

av forskning på reformer internasjonalt, og det kan derfor være gunstig å avgrense søket geografisk også. Videre søk vil derfor være forskning i Norge knyttet til reformer.

I søkeprosessen finner man flere artikler og bøker fra professorene Tom Christensen og Per Lægreid som også dreier seg om reformer. I artikkelen *Administrative reform policy: the case of Norway* skriver de om perspektiver på utviklingen av politiske vedtak som gjelder offentlig forvaltning. Artikkelen fra 1998 benytter ulike perspektiver for å se på reformer av offentlig forvaltning, samtidig som den viser til utviklingen av reformer i Norge. Christensen og Lægreids viser at man også kan undersøke de tidlige fasene av en reform, og at perspektiver er et nyttig verktøy også i denne fasen. Artikkelen er fra sent 1990-tallet og gir en detaljert beskrivelse av utviklingen i Norge fram til 2000-tallet. Artikkelen viser at reformer kan bli oppfattet forskjellig, og at det derfor ikke finnes et generelt eller vanlig akseptert organisatorisk prinsipp for hele sentraladministrasjonen. Christensen og Lægreid understreker at funnene i artikkelen viser at det er viktig å undersøke politiske vedtak som gjelder offentlig forvaltning med et nedenfra og opp perspektiv. Eksempelvis hvordan ledelse og organisasjonen i praksis er endret internt i de ulike delene av sentraladministrasjonen. I denne studien er fokuset rettet mot de ansatte i førstelinjen i kommunen og dette perspektivet kan derfor være relevant for å undersøke eventuelle tiltak som er blitt implementert i kommunen.

Et annet resultat i litteratursøket jeg gjennomførte er boken *Organizing political institutions* fra 1999 skrevet av Johan P. Olsen, Morten Egeberg og Per Lægreid. Den omhandler blant annet reformer og hvordan politiske institusjoner kan organiseres. I et av kapitlene skriver Per Lægreid og Paul G. Roness om forvaltningsreformer og hvordan de kan bli håndtert ved å organisere oppmerksomhet rundt omstendighetene. Lægreid og Roness kombinerer to hovedideer fra Johan P. Olsen; Garbage-Can modellen og det neo-institusjonelle perspektivet. Dette er to anerkjente modeller og perspektiver på feltet. I kapitlet trekkes det fram et paradoks som Lægreid og Roness mener har oppstått. I løpet av 1990-tallet vokste det fram en økende interesse for forvaltningsreformer både hos administratorer og forskere på feltet. Likevel er det blitt mer utfordrende for regjeringen å møte kravene for en rasjonelt planlagt reformprosess, noe som kan være paradoksalt da kunnskapen om reformer øker. Et viktig element her er at tid, oppmerksomhet og energi er verdifulle ressurser i en reformprosess. Dette paradokset er interessant å ta med seg i studier av utformingen av kommunereformen på et sentralt nivå. Utforming av kommunereform på sentralt nivå er ikke noe som blir undersøkt i denne studien, men denne boken er relevant litteratur da den viser tidligere forskning på nasjonale reformer.

Boken *Velferd på avveie* skrevet av Tore Nyseter ble utgitt i 2015, og er et av resultatene som i litteratursøket. Dette er en bok som dreier seg om reformer og hvilken effektiv de har hatt på blant annet velferdsområder. I boken beskriver Nyseter trekk ved den norske velferdsmodellen. Den har verdier som solidaritet, omfordeling, frihet, likhet, demokrati og rettferdighet (Nyseter, 2015, s. 13). Reformene som finner sted i offentlig sektor, kan sies å være basert på verdiene til den norske velferdsmodellen. Nyseter argumenterer for at en av utfordringene ved forvaltningsreformer er at innbyggerne og de ansattes situasjon ikke blir tatt hensyn til når slike reformer utformes (Nyseter, 2015, s. 18). Argumentene fra Nyseter er særlig interessant for denne studien ettersom jeg ønsker å undersøke kommunalt ansattes erfaringer i forbindelse med kommunesammenslåing. Tidligere forskning på reformer fokuserer ikke kun på hva en reform er, men også på hvilke formål de ulike reformene har. Noen reformer har som formål å endre strukturelle elementer ved offentlig sektor, mens andre reformer skal endre på innholdet. Når en reform skal endre på strukturelle elementer gjelder det hvordan denne delen av offentlig sektor er organisert. Kommunereformen, sykehusreformen og nærpolitireformen er eksempler på strukturreformer, og er noe som vil gjennomgå nærmere i dette del- kapittel (Aarsæther, 2014, s. 60). Reformen som endrer på innhold kan endre på hvordan en ordning skal fungere og hvilke oppgaver et tjenesteområde skal ha (Aasen, Møller, Rye, Ottesen, Prøitz, Hertzberg, 2012 s. 59). Pensjonsreformen, som man startet med å implementere i 2011, er et eksempel på en innholdsreform da reformen skal minske statens utgifter i møte med en økning av levealder blant befolkningen. Alderspensjon er en av de største utgiftspostene for staten, og utgiftsposten vil øke i fremtiden. For å motvirke denne utviklingen skal reformen føre til at befolkningen utsetter å ta ut pensjon ved å arbeide lengre. Reformen skal også sørge for en tilstrekkelig omfordeling i pensjonsordningen (Nicolajsen & Stølen, 2016, s. 25- 26). I denne studien vil fokuset være rettet mot implementering av strukturreformer ettersom den avhengige variabelen kommunereformen kan sies å være en reform som først og fremst fra regjeringens side tar sikte på å endre struktur.

### **2.8.2 Strukturreformer**

I denne studien er det kommunereformen som står i sentrum, og det søkes derfor også etter tidligere forskning på den i litteratursøket. Tidligere i dette kapittelet ble informasjon om kommunereformen presentert, og her nevnes ekspertutvalget som ble etablert for å evaluere og danne kriterier for utformingen av reformen. Sluttrapporten som ble publisert av Vabo-utvalget er derfor særlig relevant for denne studien. Jan Erling Klausen, Jostein Askim og Signy Irene



Vabo har også forsket på kommunereformen. I boken *Kommunereformen i perspektiv* gjør Klausen, Askim og Vabo rede for kommunereformen i Norge ved å ta i bruk både empiriske og teoretiske perspektiver som bygger på tilnærminger som er case-basert (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 19). Flere av kapitlene dreier seg om spesifikke regioner i Norge, og hvordan prosessen med kommunesammenslåing går for seg der. Da denne boken ble skrevet var det ikke kjent hvordan resultatet av kommunereformen ville se ut. Dette medfører at fokuset er rettet mot prosessen med kommunereformen til og med 2016. Videre finnes det andre sluttrapporter om kommunereformen som for eksempel NIBR-rapporten *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Praksis og prinsipper* skrevet av Jan Erling Klausen. Den handler om en undersøkelse om dialogen mellom velgerne og lokale aktører som ønsker en kommunesammenslåing (Klausen, 2004, s. 5). Det er også blitt forsket på kommunereformen i etterkant av implementeringen i 2020. Boken *Lokalvalget 2019: Nye kommuner- nye valg?* skrevet av Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen fra 2021 dreier seg om lokalvalget i 2019. Her trekkes blant annet kommunereformen inn som en forklaringsfaktor på hvordan valget gikk.

Det er skrevet flere masteroppgaver om kommunereformen, blant dem er masteroppgaven til Kristina Uldahl som studerte ved institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging ved Universitet i Tromsø. Oppgaven heter *Mellom modernitet og identitet: Agder-kommuner møter strukturreformen: en analyse av debatten i det offentlige rom* og ble publisert i 2015. Uldahl studerer den offentlige debatten blant fire sørlandskommuner i forhold til kommunesammenslåing. I studien analyseres dokumenter hvor fokuset er rettet mot diskusjonen og argumenter blant innbyggerne og lokalpolitikere (Uldahl, 2015, s. 5).

Det er også blitt forsket på andre strukturreformer som blant annet sykehusreformen fra 2002. En artikkel som omhandler dette, er artikkelen *Centralized or decentralized? A case study of Norwegian hospital reform* som ble publisert i 2007 og skrevet av Jon Magnussen, Terje P. Hagen og Oddvar M. Kaarboe. Artikkelen handler om en casestudie av sykehusreformen i Norge, og undersøkte blant annet om målene ved reformen ble oppnådd. De skriver at reformer er et resultat av trender fremfor løsninger basert på hva som faktisk fungerer. I studien finner de ikke bevis på at reformen har hatt en umiddelbar effekt på økonomiske nøkkelvariabler (Magnussen, Hagen, Kaarboe, 2007, s. 2129- 2133). Studien viser også at reformen ikke har vært suksessfull i å fjerne underskudd i sykehusene. De konkluderer med at målene om å øke effektivitet og redusere variasjonene av ventetid innenfor systemet er blitt realisert. Videre

skriver de at man ikke kan utelukke at målene er blitt nådd som følger av endringer i det finansielle systemet under perioden (Magnussen, Hagen, Kaarboe, 2007, s. 2136- 2137).

Et tredje eksempel på en reform som endrer på strukturer er nærpolitireformen. Artikkelen *Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police* ble publisert i 2018 og studerer reformen. Den er skrevet av Tom Christensen, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja handler om en studie som undersøker hva som karakteriserte reformprosessen fra 2012 til 2015. I artikkelen blir organisasjonstenkning rundt reformen beskrevet ut ifra strukturelle og institusjonelle perspektiver. Christensen, Læg Reid og Rykkja undersøkte blant annet hvilke aktører som var involvert og hvordan deres organisasjonstenkning gikk for seg (Christensen, Læg Reid, Rykkja, 2018, s. 241- 242). Et av funnene i studien er at politiske og administrative ledere utviklet en ny logikk av hva som var passende ved bruk av symbolske elementer. Årsaken til at det ble dannet en ny logikk var at det skulle dekke over endringer som kunne svekke styringslegitimiteten. Christensen, Læg Reid og Rykkja skriver at studien pekte på flere viktige element når det gjelder konteksten til reformen. Reformen fant sted blant andre post New Public Management orienterte reformer, som var store i både Norge og Skandinavia under reformprosessen. Hva som skjedde videre i implementeringsprosessen må studeres i videre forskning og blir ikke konkludert rundt i denne artikkelen. Videre skriver de at sammenslåing av politidistrikt har gått bra for seg, men at det gjenstår å se hvordan prosessen utvikler seg i framtiden. Sammenslåing av politidistrikter var en ovenfra og ned prosess ut ifra et implementeringsperspektiv. For å styrke styringskapasitet var det nødvendig med en strukturell reorganisering (Christensen, Læg Reid, Rykkja, 2018, s. 257).

### **2.8.3 Servicekontor**

Jeg gjennomførte litteratursøk for tidligere forskning på kommunale servicekontor i Norge. Rapporten med navnet *Medvirkning med virkning* undersøker servicekontorets funksjoner. Den handler om hvordan innbyggere kan påvirke den kommunale beslutningsprosessen, og er en sluttrapport for et prosjekt som heter «Innbyggerdialog i den kommunale beslutningsprosessen» (Klausen, Arnesen, Christensen, Folkestad, Hanssen, Winsvold, Aars, 2013, s. 1). Rapporten viser til en undersøkelse som er blitt gjennomført hvor innbyggerne kan gi innspill via sentralbordet. Telefonløsningen til servicekontoret kan dermed fungere som et konsulterende ledd for de øverste lederne i kommunene. I kommunen som dro nytte av en slik ordning var

servicekontoret underlagt informasjonsavdelingen. Denne konsultasjonen gikk ut på at sentralbordet ga en rapport daglig til informasjonsdirektøren, som kunne ta denne informasjonen videre til byrådslederen. Ordningen fungerte godt, og var et viktig verktøy for å få informasjonsflyten til å bevege seg opp i kommunen. Det er også skrevet at ordningen ikke er ressurskrevende, og kan benyttes i andre kommuner. Tabell 2 viser at sentralbordet fungerer som en generell lyttepost. Den viser at ordningen er best egnet i små kommuner, da det kan bli omfattende i større kommuner. Ifølge rapporten fører en slik ordning til at de ansatte ved servicekontoret får flere oppgaver, men at det ikke er ressurskrevende (Klausen, mfl., 2013, s. 52).

**Tabell 2:** Vurdering av hvordan ordningen er egnet i norske kommuner.

KONSULTERENDE SENTRALBORD - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Generell lyttepost</i>
Når i prosessen?	<i>Generell lyttepost</i>
Målgruppe?	<i>De som ringer til kommunen for å ta opp saker (oftest individuelle)</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger noe av det som rører seg i befolkningen, og kan avdekke ting som ikke fungerer godt i kommunen</i>
Ressurskrevende?	<i>Sentralbordet får flere arbeidsoppgaver, men er ikke nødvendigvis så ressurskrevende</i>
Store/små kommuner?	<i>Fungerer best i små, kan lett bli et svært omfattende arbeid i store kommuner</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill</i>

Kilde: Klausen, mfl., (2013), s.53.

Det finnes en masteroppgave som studerer et servicekontor, og hvor kommunereformen er sentral i studien. Masteroppgaven *Den nye flersenterkommunen: En casestudie av Asker kommunes innbyggertorg* er skrevet av Cicilie Lykke Gartland og tar utgangspunkt i innbyggertorget i Asker kommune som ble sammenslått i 2020. I denne studien blir det gjort rede for hva et innbyggertorg er, og hvordan forholdet mellom kommunen og innbyggerne er. Rapporten fra ekspertutvalget og teorien om kommunenes roller fra Dag Ingvar Jacobsen (2020) er sentral for å forklare fenomenet (Gartland, 2020, s. 3- 4). Hovedfunnet i oppgaven er at tjenestetilbudet er blitt redusert ved servicekontoret i Asker kommune i etterkant av kommunesammenslåingen (Gartland, 2020, s. V).

## **2.9 Oppsummering av litteratursøket**

I dette kapitlet viser jeg at det finnes forskning på alle elementene som studeres i denne oppgaven, og masteroppgaven min plasserer seg derfor blant denne forskningen. Det er varierende hvilke elementer som er blitt forsket på ved de ulike reformene. Litteratursøket mitt viser at det er blitt forsket på forholdet mellom kommunen og innbyggere med utgangspunkt i hvordan den offentlige debatten går for seg. Kapitlet viser også at det finnes omfattende forskning på både strukturreformer og innholdsreformer. I denne studien blir strukturreformer operasjonalisert eller eksemplifisert gjennom kommunereformen. Fokuset er rettet mot implementering av reformen, fremfor prosessen med å utforme og vedta den. En reform må implementeres for å bli fullført, og noe som kan gjennomføres på forskjellige måter. I det neste kapitlet vil det bli presentert og gjort rede for teorier om implementering. Litteratursøket viser at det er blitt forsket på hvordan implementering av kommunereformen påvirker kapasiteten til et servicekontor, men det er ikke undersøkt hvordan det påvirker både strukturen og innholdet ved avdelingen. Videre ønsker jeg å belyse de ansattes erfaringer på arbeidsplassen fremfor forholdet mellom servicekontoret og innbyggerne. Dette er en komparativ studie da funn fra Alver og Sogndal blir sammenlignet, noe som også skiller seg ut fra tidligere studier (Yin, 2018, s. 229- 230). Forutsetningene for implementering av reformen er særlig interessant i studien. Kontekstkapitlet presenterer viktig informasjon om disse forutsetningene for implementering i Alver og Sogndal og informasjon om hva kommunereformen innebærer. I neste kapittel vil jeg presentere teoriene som brukes for å analysere casene opp imot forskningsspørsmål og problemstilling.

### 3.0 Teori

I denne studien undersøker jeg hvordan en strukturreform som kommunereformen kan påvirke struktur og innhold ved kommunale servicekontor. For å undersøke dette trekkes det fram teorier som kan forklare og beskrive det som kan forstås som studiens uavhengige variabel (kommunereformen) og avhengig variabel (organisering av servicekontor). Den første teorien som blir presentert skal beskrive hva implementering er og hvordan det finner sted. Denne teorien skal brukes for å studere og forklare hvordan kommunereformen er blitt implementert i Alver og Sogndal kommune. Det er data fra intervju og dokumenter som utgjør empirien i studien. Empiri kan sies å være informasjon som dreier seg om virkeligheten (Jacobsen, 2022, s. 13). Før det teoretiske rammeverket vil bli presentert vil jeg gjøre rede for hva som menes med teori, og hvordan man kan bruke teori i forskning.

Dimiter Toshkov (2016) skriver blant annet om hva en teori er i boken *Research design in political science*. I denne boken skriver Toshkov om forklarende teorier som er teorier som engasjerer seg i den sosiale virkeligheten og som forsøker å forklare eller å gjøre en sosial handling forståelig. Videre skriver Toshkov at teorier er abstraktet, og at teorier som er veldig abstrakte kan defineres som meta-teorier, paradigmer eller teoretiske rammeverk, et eksempel han trekker fram er realisme. Toshov fokuserer mer på middels-abstrakte teorier som er mer beskjeden i målene sine sammenlignet med teorier som kan betegnes som paradigmer. Eksempler på slike middels-abstrakte teorier er demokratisering av moderne samfunn og koalisjonsbygging i vestlige demokratier. Videre skriver han at det finnes modeller eller perspektiver innenfor teorier. Modellene blir utformet på grunnlag av teorien og har egenskapen av å være spesifikk, noe som gjør det mulig å operasjonalisere teorien til målbare variabler. Toshkov sammenligner modeller med kart ettersom kart ignorerer noen områder for å fremheve andre. I dette bokkapittelet viser Toshkov hvordan teorier og deres teoretiske modeller kan kombineres slik at det utgjør et teoretisk rammeverk som kan brukes i en studie (Toshkov, 2016, s. 56- 59). I denne studien er det flere teorier og modeller som utgjør det teoretiske rammeverket. Teorier fra Henry Mintzberg (1979) og Max Weber (2000) vil kunne forklare kommunens interne strukturer. Videre ønsker jeg også å undersøke innholdet ved servicekontorene, som innebærer arbeidsoppgaver og muligheten for skjønnsutøvelse hos de ansatte. Teori fra Michael Lipsky (2010), og Ivar Bleiklie, Knut Dahl Jacobsen og Jan Thorsvik (1997) er sentral for å forklare rollen og arbeidshverdagen til de ansatte.

### **3.1 Perspektiver på iverksetting**

I del-kapittel 2.3 Kommunereformen er det skrevet om prosessen med å utforme kommunereformen. Ut ifra tidligere beskrivelser kan det sies at kommunereformen er omfattende. Det kan tenkes at kommuner som er blitt sammenslått har hatt behov for tid og ressurser. Betingelsene for hvordan og hvorfor kommunene er blitt sammenslått kan også påvirke hvordan reformen er blitt iverksatt. Dersom kommunene har slått seg sammen av eget initiativ har kommunene gjerne hatt lengre tid på å samarbeide og kommunisere hvordan de vil løse iverksettingen på lokalt nivå. Kommuner som har blitt tvunget inn i en sammenslåing av Stortinget på sentralt nivå har gjerne ikke hatt de samme forutsetningene for samarbeid på forhånd. Casene i denne studien hadde ulike betingelser for kommunesammenslåing. Betingelsene for hvorfor sammenslåing ble et faktum kan være avgjørende for de lokale resultatene. I de kommende avsnittene vil jeg presentere teori om iverksetting som kan beskrive hvordan reformen ble implementert i Alver og Sogndal kommune.

#### **3.1.1 Top- Down implementering**

Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky (1984) skriver om implementering i boken *Implementation*. Pressman og Wildavsky skriver om programmet Economic Development Administration (EDA) i Oakland i USA. EDA-programmet skulle ansette minoriteter for å hindre at de deltok i opprør eller demonstrasjoner. I boken utformes det flere definisjoner på implementering. Det kan blant annet defineres som evnen til å utforme ledd i en årsakssammenheng for å opprette ønskede resultater. Formulert på en annen måte kan man si at det handler om å sette noe i gang for å oppnå hensiktsmessige resultater. Videre skriver forfatterne at lengden på prosessen av iverksetting og antallet aktører som er innblandet kan avgjøre kompleksiteten ved implementeringen. Et av målene med boken er å få fram hvor utfordrende implementering faktisk er (Pressman & Wildavsky, 1984, s. xix – xxv). I boken skriver Pressman og Wildavsky om implementering ut ifra et top-down eller ovenfra og ned perspektiv. De skriver om hvordan implementering først og fremst er tilknyttet målene som skal oppnås, og at målene utvikles av lederne som befinner seg øverst i den hierarkiske strukturen. Politiske vedtak eller beslutninger som blir utformet gjennom en slik prosess blir deretter implementert i praksis av dem som beskrives som byråkrater og bakkebyråkrater.

I boken skriver Pressman og Wildavsky at implementering eller iverksetting kan omfatte mye. Det kan være en form for kontroll. Det kan også knyttes til evaluering eller være en form for

tilpasning. Implementering er en fortsettende prosess, og med det menes det at det ikke skal foregå som engangstilfelle hvor man iverksetter noe, og så er prosessen ferdig (Majone & Wildavsky, 1984, s. 164- 165). Prosessen kan vedvare over tid alt ettersom hva som er ønsket resultat, og hva som er ønsket resultat kan endres i takt med hindringer og omgivelser. I boken *Public policy: A new introduction* skrevet av Christoph Knill og Jale Tosun (2012) er perspektiver på implementering sentralt. Knill og Tosun skriver at man kan skille mellom implementering som skal skje en gang eller gjentatte ganger (2012, s. 149 – 152).

Evaluering kan være et viktig verktøy for å bedre implementeringen. Dersom man gjennomfører en evaluering kan man innhente data som kan brukes for å bedre implementeringen. Evalueringen kan være en mulighet for læring av tidligere utfordringer og feiler som kan være fordelaktig ved framtidige implementeringsprosesser (Browne & Wildavsky, 1984, s. 181- 182). Tilpasning er også et viktig element ved implementering da politikkvedtak eller programmet bør utvikle seg i takt med omgivelsene sine. Det kan foregå en gjensidig tilpasning mellom politikkvedtaket og omgivelsene, og målene til dem som implementerer kan endres som følger av tilpasning (Browne & Wildavsky, 1984, s. 206- 209). Teorien og perspektivet Pressman og Wildavsky skriver om i denne boken har utviklet seg til å bli et sentralt perspektiv innenfor statsvitenskap. Teorien om iverksetting ovenfra og ned er blitt kritisert av flere årsaker. Noe av kritikken handler om at implementeringsfasen starter med et politikkforslag (Knill & Tosun, 2012, s. 98-99).

### **3.1.2 Bottom- up implementering**

Denne kritikken handler om at perspektivet ignorerer prosessene som finner sted før politikkforslaget. Her siktes det til fasene hvor man forsøker å definere hva utfordringen er og at temaet blir satt på den politiske agendaen. Fasen hvor man skal utforme selve politikkforslaget blir heller ikke tatt med (Knill & Tosun, 2012, s. 98-99). Annen kritikk dreier seg om at perspektivet kun ser på implementering som noe administrativt, og ikke som en politisk prosess. Motargumentet her er at implementering er en politisk prosess da byråkratene får ta individuelle valg, og at disse valgene kan bli farget av politiske hensyn. Et tredje argument som kritiserer perspektivet, er at aktørene på «bakke-nivået» blir oversett. Det kan hevdes at kritikken til top-down perspektivet dannet grunnlaget for bottom-up perspektivet (Knill & Tosun, 2012, s. 152- 154). Det handler om at dem som implementerer vedtak i praksis ofte er byråkrater eller bakkebyråkrater helt nederst i den hierarkiske strukturen. Perspektivet skiller

derfor mellom implementering på macro-nivå og micro-nivå. Macro-nivået for implementering gjelder de sentrale aktørene som utformer vedtaket, mens implementering på mikro-nivået handler om de lokale aktørene som må forholdet seg til vedtakene og utvikle programmer for å implementere dem. Dette er aktører som har autonomi og skjønnsutøvelse til å tilpasse vedtakene etter lokale faktorer. Press internt i organisasjonen og mangel på ressurser er noe av det bakkebyråkrater må håndtere av lokale faktorer (Knill & Tosun, 2012, s. 154- 155).

### **3.1.3 Perspektiver på iverksetting av kommunereformen**

Basert på disse perspektivene kan det sies at kommunereformen ble implementert ovenfra og ned da det var regjeringen som utformet og vedtok reformen. Deretter ble den utformet og implementert lokalt i kommunene. Forutsetningene for sammenslåing kan derimot ha noe å si for hvordan reformen ble implementert. Dersom en kommunesammenslåing er frivillig kan man hevde at den også vil ha store innslag av implementering nedenfra og opp gjennom at kommunene selv har laget avtalene for hvem som skal slå seg sammen, og hvordan den nye kommunen skal være organisert. Ved kommuner som er tvangssammenslått kan man argumentere for at reformen i mye større grad er blitt implementert ovenfra og ned gjennom tvangsvedtaket i Storting. Med mindre tid og rom for lokal utforming. Kommunereformen var en langvarig prosess både på sentralt og lokalt nivå. Som tidligere nevnt i kontekstkapittelet startet arbeidet med kommunereformen for fullt i 2014 (2.3.1 Utforming av kommunereformen). Det har vært en lang implementeringskjede i kommunereformen med et stort antall aktører, som blant annet politikere, lokalpolitikere, eksperter og lokalbefolkning. Når det er en lang implementeringskjede er det høyere sannsynlighet for at det oppstår utfordringer. Eventuelle utfordringer kan bli belyst gjennom innhenting av datamaterialet for studien. Prosessen har vært langvarig lokalt. Iverksetting av kommunereformen har pågått i over fire år før 2020, som for eksempel i Alver kommune hvor de gamle kommunene vedtok å slå seg sammen i 2016 (2.5 Alver kommune). Kommunene fikk en dato for når reformen skulle være gjennomført. Kommunene skulle være sammenslått innen 2020, men flere av kommunene har fått overgangsperioder da de trenger tid til å organisere sammenslåingen.

### **3.1.4 Kritikk rettet mot implementeringsteori**

Artikkelen *Comparative Implementation Research: Directions and Dualities* handler om forskning på implementering gjennom tidene og fram til 2015. I denne artikkelen skriver Peter



Hupe og Harald Sætren at statsvitenskap var sein med å oppdage at prosessen, hvor politiske vedtak ble til praksiser, var interessant å forske på. Pressman og Wildavskys bok *Implementation* trekkes fram som et viktig bidrag da den førte til et nytt og ekspanderende felt innenfor forskning. Videre skriver Hupe og Sætren at interessen ikke varte lengre, og at toppen var nådd i 1980. Noen av årsakene kan sies å være urealistiske forventinger blant forskere som skulle studere det. Det var også en konseptuell uenighet på feltet om hva implementering handlet om, og at forskningen ofte dreide seg om enten et top-down eller bottom-up perspektiv. Fokuset på disse perspektivene var uproduktivt for teoriutvikling. Videre skriver Hupe og Sætren at forskningen nå beveges i en retning hvor man benytter variabler, hypoteser og bruk av multivariate statistiske analyser på kvantitativ data. Denne måten å forske på implementering er ifølge Hupe og Sætren et viktig steg mot videre teoretisk framgang (Hupe & Sætren, 2015, s. 93- 100). Til tross for at Hupe og Sætren skriver om hvordan man bør forske på implementering, er det ikke den metoden jeg har valgt. Dette er en studie som kan kategoriseres blant dem Hupe og Sætren mener er fokusert på perspektivene. Jeg vil argumentere for at perspektivene på iverksetting er nyttig og relevant for å finne et svar på problemstillingen i studien, og at perspektivene kan fungere som en overordnet teoretisk ramme. Det finnes derimot andre teoriretninger som er sentral for denne studien da jeg ønsker å undersøke struktur og innhold ved en avdeling i kommunene. Teorier om organisasjoner og hvordan de er bygget opp, og dem som arbeider i organisasjonene kan være essensiell i studien.

### **3.2 Organisasjonskonfigurasjoner og koordineringsmetoder**

Kommunen som organisasjon spiller en sentral rolle i denne studien og vil jeg derfor trekke fram teori som kan forklare hvordan den interne strukturen ser ut ved servicekontorene. Teori om intern organisasjonsstruktur er essensiell for å kunne forstå hvordan servicekontorene fungerer og for å analyse hvordan kommunereformen kan ha påvirket avdelingen. Det vil også bli presentert teori som kan gjøre det mulig for meg å forstå hvilken rolle de ansatte har i kommunen som organisasjon, og hvilke muligheter eller hindringer som finnes i arbeidshverdagen deres. Teoriene vil utgjøre grunnlaget for blant annet utforming av intervjuguiden som brukes i intervjuene. De vil også være avgjørende for å analysere funn i empirien.

Det er blitt forsket på organisasjonsstrukturer til alle tider. Et av de mest anerkjente navnene innenfor dette feltet er sosiologen Max Weber. Allerede tidlig i forrige århundre skrev han om

byråkrati som styreform i boken *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning*. Det kan derfor trekkes fram at arbeidet til Weber ble skrevet i en annen historisk kontekst. I denne boken, som er en samling av hans arbeid, beskriver Weber byråkrati som det moderne embetsverket. Weber argumenterer for at byråkratiet er overlegent i forhold til annen organisering. På grunn av egenskapene ved denne formen for organisering vil det føre til at organisasjonsformen blir en permanent løsning i organisasjoner. Weber skriver at det er overlegent da det er nøyaktig, hurtig, diskret, hierarkisk strukturert, krever mindre saksomkostninger og fører til mindre personlig belastninger. De ansatte som arbeider i byråkratiet blir værende i organisasjonen ut karrieren (Weber, 2000, s. 107- 128). Beskrivelsen fra Weber kan forstås som et ideal for hvordan byråkratiet skal se ut.

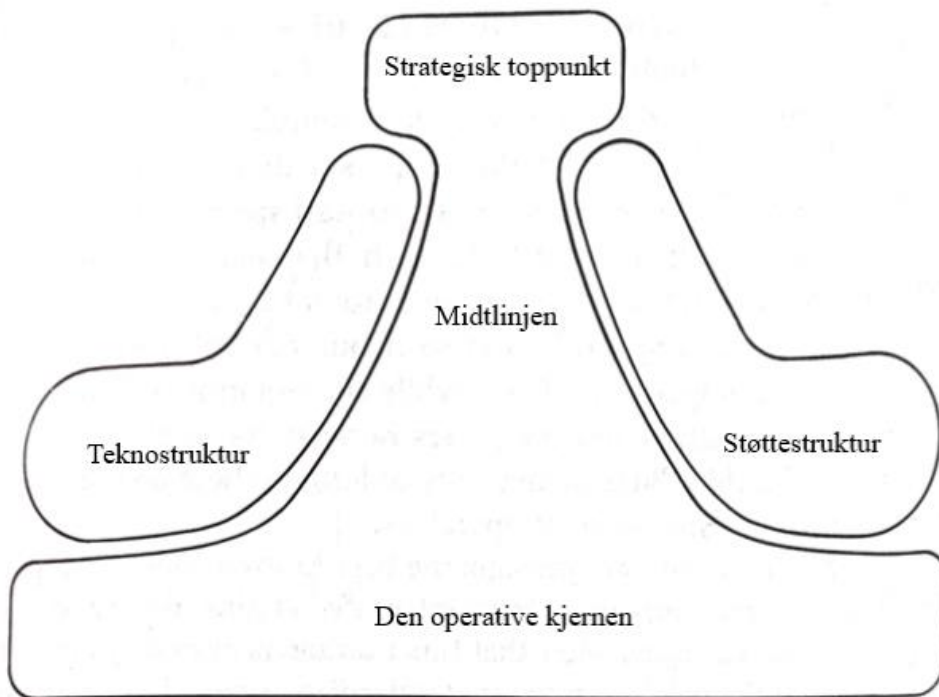
Henry Mintzberg har også forsket på byråkratiet, og trekker linjer til Webers teori i *The Structuring of organizations* (1979). Boken dreier seg om organisasjonsstrukturer og er relevant for å kategorisere og beskrive den interne strukturen i kommunen. Mintzberg skriver at man kan dele en organisasjon inn i fem hoveddeler; den operative kjernen, midtlinjen (mellomledelsen), strategisk toppunkt (toppleidelse), teknostruktur og en støttestruktur. Den operative kjernen består av ansatte som utfører grunnleggende arbeid direkte relatert til produksjonen av tjenester og produkter. Det strategiske toppunktet består av toppleidelsen og er tilknyttet den operative kjernen via midtlinjen. Midtlinjen består av mellomledelsen som har formell autoritet over den operative kjernen, deres koordineringsmekanismer kan være direkte overvåkning, men også gjensidig tilpasning blant de andre mellomlederne (Mintzberg, 1979, s. 23- 28). Teknostrukturen består av analytikerne som designer prosedyrer, endrer de og utvikler de. Analytikerne kan studere arbeidsprosesser og standardisere dem. De kontrollerer, planlegger og dermed standardiserer utfall. Analytikere kan standardisere evner og ferdigheter ved å analysere ansatte og være opplæringsansvarlige eller dem som rekrutterer. Den femte delen er støttestrukturen som skal være en enhet som gir støtte i organisasjonen. Avdelingen kan bestå av regnskapsførere, resepsjon, arkiv for dokumenter, juridisk støtte eller kantinepersonell. I støttestrukturen skal ikke avdelingen være en del av den operative kjernen for organisasjonen. De skal gi indirekte støtte, og Mintzberg skriver videre at denne hoveddelen i en organisasjon ofte har blitt ignorert i litteratur om organisasjonsstruktur (Mintzberg, 1979, s. 29- 33).

Videre skriver Mintzberg at det finnes fem organisasjonskonfigurasjoner; enkel struktur, maskinbyråkratiet, det profesjonelle eller faglige byråkratiet, divisjonalisert struktur og ad-hoc-kрати. Organisasjonskonfigurasjonene vil brukes for å beskrive den interne strukturen i kommunene. I boken til Mintzberg skriver han også om koordineringsmetoder som handler om

hvordan arbeidet blir fordelt og hvordan man koordinerer oppgavene. Det finnes fem former for koordinering; gjensidig tilpasning, direkte overvåkning, standardisering av arbeidsmetoder, standardisering av utfall av arbeidet, og standardisering av arbeiderenes egenskaper og kvaliteter (Mintzberg, 1979, s. 2-7). Gjensidig tilpasning går ut på at man koordinerer arbeidet med uformell kommunikasjon, hvor man tilpasser seg hverandre og hverandres rutiner. Direkte overvåkning er en koordineringsmetode som benyttes i organisasjoner når man trenger en leder for å sørge for at arbeidet blir gjort på riktig måte. Lederen får ansvaret for arbeidet til de andre ansatte. Den tredje metoden for koordinering er standardisering. Dersom man standardiserer arbeidsoppgaver, blir behovet for sammenhengende kommunikasjon minsket. Standardisering fører til at ansatte arbeider etter faste rutiner, og at de vet hva som forventes av de i en vanlig hverdag. Man kan standardisere arbeidsprosesser, utfall og ferdigheter. Standardisering av arbeidsprosesser kan eksempelvis være at innholdet i arbeidet blir spesifisert eller programmert (Mintzberg, 1979, s. 3-6).

Teorien om metoder for koordinering vil være nyttig for å forklare hvordan de arbeider ved servicekontorene. Hvilken koordineringsmetode som er framtreddende i en organisasjon kan knyttes til organisasjonsstrukturen. Det kan derfor hevdes at organisasjonsstruktur og valg av koordineringsmetode hører sammen. Det er tenkelig at man finner mer av en form for koordinering i en del av organisasjonen enn andre. Ifølge Mintzberg forsøker organisasjoner å standardisere arbeidsmetoder i de fleste tilfeller, men i de tilfellene dette ikke er mulig vil de benytte seg av direkte overvåkning eller gjensidig tilpasning (Mintzberg, 1979, s. 9). James G. March skriver også om koordineringsmekanismen gjensidig tilpasning i artikkelen *Exploration and exploitation in organizational learning* fra 1991. Han skriver om hvordan kunnskap om organisasjonen formidles til de ansatte gjennom instruksjoner, indoktrinering og eksemplifisering. Organisasjonen sosialiserer de ansatte når det gjelder språk og hvordan man handler i praksis. Organisasjonskoden eller kulturen tilpasser seg også de ansatte, og dermed er det en gjensidig tilpasning når det gjelder utvikling av kunnskap i en organisasjon (March, 1991, s. 74- 75).

**Figur 3:** Maskinbyråkratiet illustrert med de fem hoveddelene i en organisasjon



Kilde: Mintzberg, (1979), s. 325.

I organisasjonskonfigurasjonen maskinbyråkratiet skriver Mintzberg at den viktigste delen er teknostrukturen. Den består av analytikere, og det er de som standardiserer prosedyrer, utfall og evner som er den viktigste delen i et maskinbyråkrati. Det er de som sørger for at den operative kjernen fungerer effektivt. Videre har maskinbyråkratiet det tydeligste skille når det gjelder arbeidsfordeling hierarkisk og horisontalt sett dersom man sammenligner med de andre organisasjonskonfigurasjonene. Eksempler på maskinbyråkratier kan være masseproduksjonsselskaper. Mintzberg skriver at det kun er toppledelsen i et maskinbyråkrati som har overblikk over hele organisasjonen da de andre i organisasjonen kun har oversikt over de ulike avdelingene og organiseringen av de (Mintzberg, 1979, s. 315- 323). Det profesjonelle eller faglige byråkratiet er også en organisasjonskonfigurasjon som Mintzberg skriver om. I fagbyråkratiet er det den operative kjernen som er den viktigste delen, og standardisering av ferdigheter og evner til ansatte er hovedmekanismen for koordinering. I et fagbyråkrati ansetter man folk basert på profesjonelle egenskaper. De ansatte i den operative kjernen har kontroll over eget arbeid og arbeider uavhengig kollegaer, men nært brukerne og kundene. Et eksempel på ansatte i den operative kjernen i et fagbyråkrati er lærere som arbeider alene i klasserommet, og ikke sammen med kollegaer. Videre skriver Mintzberg at noe av den viktigste kunnskapen

man lærer i en slik organisasjon er forventningene til kollegaer. På et sykehus under en operasjon er det viktig at kirurgen vet hva som forventes av han og hva som forventes av assistentene (Mintzberg, 1979, s. 348- 349). Teorien til Mintzberg vil brukes for å kategorisere hvilken form for organisasjonskonfigurasjon kommunen er. Den vil også benyttes for å forklare den interne strukturen i kommunen, hvor jeg vil se etter hvilken hoveddel avdelingen tilhører. Koordineringsmetodene vil brukes for å beskrive hvordan de koordinerer arbeidet på avdelingen.

### **3.3 Norske kommuner sin organisasjonskonfigurasjon**

Henry Mintzberg skiller altså mellom former for organisasjoner, hvor maskinbyråkratiet er en av konfigurasjonene. Dersom man tar utgangspunkt konfigurasjonene til Mintzberg kan man hevde at kommunen er en blanding av maskinbyråkratisk og fagbyråkratisk struktur. Organisasjonen har en hierarkisk struktur hvor man har et strategisk toppunkt bestående av en kommunedirektør og i noen tilfeller en assisterende kommunedirektør. Kommunedirektøren er den overordnede lederen i organisasjonen. Underlagt kommunedirektøren finner man kommunalsjefene for de ulike sektorene, og innenfor sektorene har man ulike avdelinger. Hver avdeling i kommunen har i de fleste tilfeller en avdelingsleder og en som er fagansvarlig. Sektorene har flere ulike tjenesteområder, og det er blant annet i tjenesteområdene man finner skillet mellom maskinbyråkratiet og fagbyråkratiet. Eksempelvis er sykehjemstjenesten et tjenesteområde i sektoren for helse og omsorg. Her finner man ledere over de ulike sykehjemmene, avdelingsledere og fagansvarlige (alver.kommune.no, 2024). Det kan tenkes at standardisering av ferdigheter er den viktigste koordineringsmekanismen i slike tjenesteområder. I fagbyråkratiet er det den operative kjernen som er den viktigste delen i organisasjonen. Mintzberg skriver at det er standardiseringen av ferdigheter og evner til de ansatte som gjør at organisasjonen fungerer slik den skal (Mintzberg, 1979, s. 348-349). Ut ifra tidligere beskrivelse av servicekontorene i denne studien kan man hevde at organisasjonen er strukturert maskinbyråkratisk fremfor fagbyråkratisk. Det vil si at det er teknostrukturen som er særlig viktig da det er analytikerne som designer prosedyrer, endrer de og utvikler de. I empirikapittelet i denne oppgaven vil det bli presentert empiriske funn under tre ulike dimensjoner eller elementer ved kommunereformen. Det første elementet knyttes til funn som dreier seg om organisasjonsstrukturen i casene. Teorien fra Weber om byråkratisk struktur og organisasjonskonfigurasjonene til Mintzberg vil bli brukt for å analysere funnene som knyttes

til dette elementet. Videre vil jeg trekke fram at dette elementet ved reformen kan knyttes til det første forskningsspørsmålet i studien.

### **3.3.1 utfordringer ved (maskin)byråkratiet**

Mintzberg (1979) skriver at det finnes en debatt om hvilke utfordringer som finnes ved en byråkratisk struktur. Han skriver at debatten om maskinbyråkratier er den største debatten om en organisasjonsstruktur noensinne. Et av argumentene er at det finnes menneskelige utfordringer i maskinbyråkratiet i den operative kjernen. Mennesker har følelser og tanker, i motsetning til maskiner som bare produserer det de skal. Dette er en av årsakene til at maskinbyråkratiet ikke håndterer konflikter på det operative nivået. Mintzberg skriver også at standardisering av prosesser og rutiner gjør at maskinbyråkratier ikke er egnet for å håndtere utfordringer som ikke passer innunder vanlig rutiner. Dette håndteres ved å ta i bruk koordineringsmetoden direkte overvåkning (Mintzberg, 1979, s. 334- 341). På den andre siden finner man argumenter for styrkene ved byråkrati som organisasjonsform. I artikkelen *Maybe it is time to rediscover bureaucracy* som er skrevet av Johan P. Olsen (2006), stiller Olsen seg spørrende til dem som hevder at byråkrati er en uønsket form for administrasjon. Han skriver at byråkrati ikke er løsningen på alt, men at det fungerer som en del av en overlappende og konkurrerende form for organisering i demokratiske land. Et viktig argument som trekkes fram er at reglene i byråkratiet bidrar til en demokratisk likestilling da de ikke fokuserer på formuen eller andre ressurser hos befolkningen som de arbeider for. I byråkratiet styrer man etter internaliserte koder om hva som er rett eller galt (Olsen, 2006, s. 1- 11). Internaliserte koder og vedlikehold av demokratisk likestilling viser viktigheten av å ha mennesker i organisasjonen. I neste avsnitt er det menneskene i byråkratiet som står i fokus.

### **3.4 Bakkebyråkratiet**

I det teoretiske rammeverket har jeg så langt presentert teorier om iverksetting og intern organisasjonsstruktur, hvor særlig fokuset på maskinbyråkratiet har stått sentralt. Til nå har jeg argumentert for at kommunene kan være en blanding av maskinbyråkratisk og fagbyråkratisk struktur, men at delen servicekontoret hører til kan betegnes som maskinbyråkratisk. Videre er det blitt trukket fram forskning på maskinbyråkratiet som viser at det finnes både styrker og svakheter ved organisasjonskonfigurasjonen. Et av argumentene i denne debatten knyttes til menneskene som befolker strukturen. Basert på problemstillingen i denne studien og

forskningsspørsmålene vil jeg trekke fram at det er menneskene i byråkratiet og deres arbeidsmåter som står i fokus i denne studien. Kommunereformen, som fungerer som en ramme for studien, kan ha påvirket innhold ved avdelingen som blant annet hvilke arbeidsoppgaver de ansatte har og hvordan oppgavene løses. Dette vil jeg undersøke ved å intervju de ansatte som arbeider ved servicekontoret i de to casene i denne studien.

Mennesker som er ansatt og arbeider i byråkratiet, kan omtales som byråkrater (Byrkjeflot, 2014, s. 47). I denne studien ser jeg på en spesifikk avdeling som utgjør noe av førstelinjen i kommunen. De ansatte som arbeider på denne avdelingen, kan forstås som det Michael Lipsky i sin bok *Street-Level Bureaucracy* fra 1980 omtaler som bakkebyråkrater. I boken starter Lipsky med å understreke at offentlig ansatte har en viktig posisjon i det amerikanske samfunn. Det finnes en tendens til å se på bakkebyråkrater som lavere rangert hierarkisk, men de har autonomi til å utføre tjenester på vegne av sentrale myndigheter. I arbeidet til bakkebyråkraterne er bruk av skjønn sentralt da det er de som avgjør om man får et vedtak eller ikke (Lipsky, 2010, s. 3-6). Gjennom de siste tiårene har det vært en økning av forskning på bakkebyråkratiet som blant annet artikkelen *Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review* skrevet av Ahrum Chang og Gene. A. Brewer (2022). Chang og Brewer har systematisk søkt gjennom Web of Science for å undersøke trender i litteraturen om bakkebyråkratiet og for å finne ut eventuelle områder hvor det mangler forskning. I artikkelen blir det understreket hvor viktig Lipskys teoretiske bidrag er. Antall publiserte studier om temaet har økt i etterkant av boken hans, særlig etter år 2000. Chang og Brewer skriver at bakkebyråkrater har en stor påvirkning på livet til innbyggerne (2022, s. 1-2). Chang og Brewer konkluderer blant annet med at Lipskys perspektiv på bakkebyråkratiet tar utgangspunkt i en generell kontekst, og at en analyse som går mer i dybden når det gjelder konteksten kan sørge for ytterligere forståelse av byråkratisk handling. Chang og Brewer skriver at videre forskning bør fokusere på forholdet mellom offentlig ansatte i lederstillinger og bakkebyråkraterne (Chang & Brewer, 2022, s. 16-18). I denne studien vil dette forholdet mellom offentlige ledere og bakkebyråkrater bli diskutert og vektlang når det gjelder utvalg av informanter for intervju.

Bakkebyråkrater er offentlig ansatte som direkte møter innbyggere i jobsammenheng og som samhandler med innbyggerne på daglig basis. Lipsky illustrerer dette ved å vise til at de fleste innbyggere ikke møter styresmaktene ved å sende brev, men ved samtalene de har med lærere eller lokale politimenn. Videre skriver Lipsky om at bakkebyråkraters arbeid er en form for politikk overføring. Det er bakkebyråkraterne som gir innbyggerne tilgang til myndighetenes programmer og tjenester. Det er de som implementerer programmene og tjenestene i praksis.

Bakkebyråkrater kan ha ulike arbeidsoppgaver da en bakkebyråkrat kan være alt fra lærer til sykepleier (Lipsky, 2010, s. 3- 4). Arbeidsoppgavene deres kan derfor være ulik, men de kan likevel ha en del til felles når det gjelder arbeidsforhold. Bakkebyråkrater er stadig i et krysspess mellom krav og ønsker fra innbyggere og sentrale myndigheter. I artikkelen *lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*, som ble publisert i 1960, skriver Knut Dahl Jacobsen om krysspess blant byråkrater i sentraladministrasjonen. Jeg vil likevel argumentere for at artikkelen er relevant da det kan illustrere hva som menes med krysspess hos ansatte i offentlig forvaltning. Jacobsen skriver at byråkrater i sentraladministrasjonen har ulike roller i sitt arbeid da de skal være lojale, nøytrale og faglig uavhengige. De skal være et redskap for regjeringen, og lojalt implementere programmer og vedtak. Byråkratene skal også være nøytrale og upartisk ettersom de skal kunne arbeide for hvilken som helst regjering. Til slutt er det forventet at byråkratene har en spesifikk kompetanse som gjør at de er pliktig til å formidle faglige råd til regjeringen. Det er derimot ikke slik at regjeringen må handle i tråd med rådene de legger fram (Jacobsen, 2008, s. 20 – 21). Dette viser hvordan en byråkrat kan møte ulike forventinger, og at de jevnlig må forholde seg til det i arbeidet sitt.

Videre pågår det en debatt rundt bakkebyråkrater. Den ene debatten går ut på hvilket omfang og funksjon bakkebyråkrater skal ha. Et eksempel i denne debatten er lærerens rolle i dagens skoleverk. Lærere møter et økende press i arbeidet sitt, noe som blant annet har ført til en mangel på lærerstudenter (Korsmo, 2023). Her kan man igjen trekke en tråd til krysspesset som Jacobsen beskriver, men at det i dette tilfelle er andre roller og forventinger som kolliderer. Den andre er at bakkebyråkrater har en stor påvirkning på innbyggernes liv. De sosialiserer innbyggerne når det gjelder forventinger av offentlige tjenester og et sted i det politiske felleskapet. De avgjør om innbyggere skal få vedtak om ulike velferdsgoder eller sanksjoner. De har et overblikk over behandlingen innbyggere får i programmer utformet av sentrale myndigheter. Lipsky forteller at det er som at bakkebyråkrater er i besittelse av nøkkelen til en dimensjon i samfunnet. Da Lipsky skrev denne boken var det en økning på ansatte i offentlig sektor, og at de fleste som ble ansatt ble bakkebyråkrater. Fra 1955 til 1975 var det en dobling i antall offentlig ansatte i USA. Det blir også beskrevet av lønnen til bakkebyråkrater kan utgjøre store deler av kostnaden i sosiale velferdstjenester, f.eks. utgjorde lønninger 90% av utgifter hos politiet i store byer i USA på 1980-tallet (Lipsky, 2010, s. 4- 6).



### **3.4.1 Bakkebyråkraters autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse**

Lipsky skriver i boken om bakkebyråkratiet at de ansatte har autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse i arbeidet sitt. Det vil si at en bakkebyråkrat kan bestemme naturen, mengden og kvaliteten ved tjenestene de utfører. F.eks. en politibetjent bestemmer hvem man skal arrestere og hvem som skal få slippe unna. Dette innebærer derimot ikke at bakkebyråkrater ikke har regler og prosedyrer de må forholde seg til (Lipsky, 2010, s. 13- 18). Det finnes flere argumenter for at skjønnsutøvelse blant bakkebyråkrater kan medføre utfordringer. For det første er det en spenning mellom skjønnsutøvelse og formelle krav. Vedtak eller formelle krav som blir iverksatt er strengt regulert etter regler som bakkebyråkratene må forholde seg til i sine avgjørelser. Det er også en spenning mellom skjønnsutøvelse og demokratisk kontroll. Med dette menes det at for høy grad av skjønnsutøvelse blant bakkebyråkrater kan svekke den demokratiske kontrollen i disse siste stegene av iverksetting av politiske vedtak. Av den grunn kan skjønnsutøvelse ansees som en mulighet for politisk påvirkning blant bakkebyråkrater. En tredje utfordring knyttet til skjønnsutøvelse er at det kan være utfordrende å forutse eller kontrollere. Årsaken til dette er at en sak eller en søknad kan bli behandlet forskjellig til ulike tidspunkt. Hvordan situasjonen er på tidspunktet kan også ha noe å si, eller hvilken person som behandler søknaden (Molander, Grimen, Eriksen, 2012, s. 214- 218). Lipsky argumenterer for at muligheten for skjønnsutøvelse styrker bakkebyråkraters selvbevissthet og legitimiteten til velferdsstaten (Lipsky, 2010, s. 13- 18). Dette kan knyttes til det at bakkebyråkrater skal være ansvarlige, eller holdes ansvarlige, for valgene de tar. De blir holdt ansvarlig ved at de grunngir og rettferdiggjør beslutningene som tas (Jones, referert i Mulgan, 2000, s. 555- 556).

Debatten rundt bruk av skjønnsutøvelse tar tak i en rekke viktige elementer i samfunnet. Fokus på selve debatten vil ikke være fremtredende i denne studien, men argumentene presenteres for å illustrere kompleksiteten rundt temaet. Uavhengig hvordan man stiller seg til skjønnsutøvelse så er det et viktig element i offentlig sektor på lokalt nivå. Innbyggere kan oppleve at skjønnsutøvelse fører til at bakkebyråkratene holder en nøkkel til deres velvære. Bakkebyråkatene kan derimot ikke regulere grensene ved hvor staten skal være innblandet eller ikke (Lipsky, 2010, s. 13- 18).

### **3.4.2 Ledere og bakkebyråkratene**

Arbeidsforholdet mellom bakkebyråkrater og lederer er noe som Lipsky beskriver. I kommuner finner man kommunedirektører og kommunalsjefer som har annerledes oppgaver enn de andre

ansatte. Et annet skille mellom arbeiderne og lederne er at bakkebyråkratene kan ha et ønske om å minimere fare og ubehagelige elementer ved jobben. På en annen side ønsker de også å øke inntekt og personlig utvikling. Dette er noe som er av interesse for ledelsen da det kan kobles til effektivitet, motivasjon og produktivitet. Videre skriver Lipsky at bakkebyråkrater oppfatter det som legitimt at ledelsen kan komme med direktiver, men at de gjerne ikke vurderer selve direktivene som legitime. Ifølge Lipsky er det en antakelse om at ledelsen foretrekker å se resultater fremfor å legge til rette for nok ressurser til å utføre arbeidet uten å benytte snarveier. Bakkebyråkrater har derimot begrensede ressurser til å takle de omfattende mengdene med arbeid, som fører til at de utvikler snarveier og mestringsstrategier (Lipsky, 2010, s. 18-19).

Et annet element som blir trukket fram, som Weber (2000) også skriver om, er at bakkebyråkrater gjerne arbeider i offentlig sektor ut karrieren. Lipsky begrunner dette ut ifra at kostandene ved å sparke en arbeider ofte er så stor at arbeidsgiver heller ønsker å beholde arbeideren, og at det vil være en verre situasjon dersom stillingen forbli åpen over tid. Det skal derimot presiseres at boken til Lipsky dreier seg om bakkebyråkrater i USA på 1980-tallet, og at situasjonen derfor skiller seg fra norske tilstander på flere måter (Lipsky, 2010, s. 23). I Norge har man en trygghet i stillingen sin dersom man er fast ansatt i offentlig sektor, noe som baserer seg på en rekke avtaler og lover i Norge. Kostnader relatert til å si noen opp er derfor ikke en like relevant faktor for å forklare hvorfor man har en stabil og trygg arbeidsplass i offentlig sektor i Norge (Fellesforbundet.no, u.å.).

Jeg har valgt å trekke inn teorien om bakkebyråkratene for å beskrive hvilken rolle de ansatte i førstelinjen i kommunen har, og hvordan forholdet mellom bakkebyråkrat og leder kan utspille seg. Teorien er også nyttig for å forklare hvilke mulighet for skjønnsutøvelse som finnes blant bakkebyråkratene og konsekvensene av et slikt ansvar. Avslutningsvis i dette teoretiske rammeverket vil det presenteres en teori som trekker den amerikanske teorien fra Lipsky (2010) inn i en norsk kontekst. Dette kan hjelpe med å operasjonalisere eller eksemplifisere teorien om bakkebyråkratiet i forhold til de ansatte ved servicekontorene.

### **3.4.3 Bakkebyråkratiet og tilgjengelighetsteori**

Michael Lipskys teori tar utgangspunkt i det amerikanske samfunnet, som av ulike grunner skiller seg fra det norske samfunnet. I bokkapittelet *Forvaltningen og den enkelte* fra 1997 skriver Ivar Bleiklie, Knut Dahl Jacobsen og Jan Thorsvik om forholdet mellom offentlig

forvaltning og innbyggere i norsk kontekst. Teorien er blir presentert da den kan være nyttig for å forklare hvilke barrierer og utfordringer de ansatte på servicekontorene møter på i arbeidet sitt. Tilgjengelighetsteorien har et fokus på brukerens ståsted, og hvilke barrierer vedkommende må igjennom for å få tilgang til ressurser. For å eksemplifisere teorien kan man snu om på perspektivet som trekkes fram i teorien, og for å beskrive hvordan det er for de ansatte å skulle håndtere slik barrierer.

Innbyggere som benytter seg av offentlige tjenester kan omtales som brukere, forbrukere, klienter eller konsumenter. Tankegangen i bokkapittelet er knyttet til kritikk av byråkrati som organisasjonsstruktur, og at reglene som gjelder i byråkratiet blir anvendt på en upersonlig måte. Brukerne på sin side ønsker en offentlig forvaltning som arbeider for høyere grad av sosial likhet (Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik, 1997, s. 301). I artikkelen fra Olsen (2006), som presenteres tidligere i oppgaven, skriver han om hvordan byråkratiet styrer etter internaliserte koder om hva som er rett og galt. Ifølge Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1997) kan slike byråkratiske trekk også identifiseres i normene for saksbehandling. I bokkapittelet skrives det om disse normene ut ifra idealene fra Elihu Katz og Brenda Danet (1973). Det handler om at man skal ha en universell saksbehandling, som vil si at den skal være lik for alle. Videre skal saksbehandlingen skal være rettet mot sakens kjerne, og tjenestemannen skal være nøytral og saklig ovenfor klienten (Katz & Danet, referert i Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik, 1997, s. 305). Slike normer sikrer et funksjonelt og upersonlig forhold mellom tjenestemenn og brukerne, men også internt blant de offentlig ansatte. Formell likebehandling av innbyggere skal hindre sosiale privilegier, men ifølge Max Weber ville ikke slike normer være fordelaktig for de ressursvake i samfunnet. Offentlig forvaltning kan hjelpe ressursvake grupper gjennom uformell saksbehandling (Weber, referert i Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik, 1997, s. 305).

Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1997) skriver om en tilgjengelighetsteori som dreier seg om forholdet mellom byråkratiet og brukeren. Teorien tar for seg en tilgjengelighetsstruktur som består av barrierer som brukerne må gjennom. Barrierene heter som følger; terskel, kø og skranke. Det er tre sett med regler som er forklarende for strukturen. Det første settet tar for seg at potensielle brukere avgrenses gjennom adgangsregler for offentlige tiltak. Det andre settet handler om prioriteringsregler for køen av brukere, og hvordan den skal følges opp. Det tredje og siste settet tar for seg regler for samhandling mellom byråkraten og klienten (Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik, 1997, s. 307- 309). I bokkapittelet er fokuset rettet mot byråkrater, men teorien kan også være gjeldende for dem som betegnes som bakkebyråkrater. Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik skriver om servicearenaen hvor man finner bakkebyråkratene, og forholdet mellom

dem og innbyggerne. I slike offentlige tjenester er det et tett forhold mellom bakkebyråkraten og brukeren, samtidig som skjønnsutøvelsen er omfattende. Videre skriver de at bakkebyråkraten har lite kontakt med nærmeste leder eller andre kollegaer. Bakkebyråkraters avgjørelse om hvordan tjenesten skal fordeles er avhengig av to forhold. Bakkebyråkrats og brukers interesser og ressurser er det ene forholdet, og det andre dreier seg om strategien som benyttes fra begge sin side for å nå målene. Det finnes en interessekamp mellom de to partene ettersom bakkebyråkraten ønsker å beskytte egen arbeidssituasjon, imens brukeren ønsker best mulig tilgang på ressurser (Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik, 1997, s. 313).

I denne studien vil jeg se på hvilken mulighet det er for skjønnsutøvelse blant de ansatte ved servicekontoret, og om denne utøvelsen er blitt endret som følger av kommunesammenslåing. Koordineringsmetodene i teorien til Mintzberg kan brukes til å kategorisere hvilken koordinering som finnes i casene. Videre vil teorien om tilgjengelighet kunne forklare noen av hindringene som de ansatte må forholde seg til i arbeidet sitt, og som kan spille inn på koordineringsmetode og mulighet for skjønnsutøvelse. Her vil også teorien om krysspess trekkes inn for å analysere eventuelle utfordringer i arbeidet til de ansatte ved servicekontorene. De empiriske funnene som gir informasjon om dette vil bli plassert under det andre elementet som defineres som koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse. Funn som plasseres under dette elementet ved reformen kan knyttes til det andre forskningsspørsmålet som ser etter endringer i innhold ved avdelingen.

### **3.5 Oppsummering av teori**

Figur 4 oppsummerer hvordan det teoretiske rammeverket kan brukes til å analysere implementeringsprosessen av kommunereformen. Den viser at implementering av kommunereformen, som kan skje gjennom en ovenfra og ned prosess eller en nedenfra og opp prosess, kan påvirke den interne organiseringen i kommunen. Hvordan kommunene blir organisert internt kan igjen påvirke rammene for bakkebyråkratene. Dette kan, som tidligere nevnt, forklares av at organisasjonskonfigurasjoner påvirker koordineringsmetoden. I delkapittelet om forventinger til funn har jeg utformet figur 4 som viser selve innholdet i denne kjeden basert på de to ulike perspektivene på iverksetting.

**Figur 4:** En kjede som illustrerer sammenhengen av implementering av kommunereformen basert på det teoretiske rammeverket



(2024) *Forventet sammenheng mellom teori og empiri*

### **3.6 Operasjonalisering av teori**

Operasjonalisering handler om å oversette de abstrakte studieobjektene til noe mindre abstrakt som kan bli klassifisert, funnet eller målt i en empirisk verden. Casene eller studieobjektet i denne studien er organisering av kommunale servicekontor i to kommuner (Toshkov, 2016, s. 101). Jeg har valgt å operasjonalisere casene ved å utforme tre elementer som kan knyttes til implementering av kommunereformen. Det er det teoretiske rammeverket som gjør det mulig å operasjonalisere eller eksemplifisere casene. Elementene er derfor utformet basert på innholdet i teoriene. Det er tre elementer i studien, hvor to av elementene har blitt gjort rede for i dette kapitlet. Det første elementet eller kategorien heter organisasjonsstruktur, og er en kategori som baserer seg på teorien fra Weber (2000), Mintzberg (1979). Den andre kategorien heter koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse og er utformet basert på teorien fra Mintzberg (1979), Lipsky (2010) og Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1997). Den tredje kategorien er ikke blitt gjort rede for eller diskutert på samme vis som de to andre. Dette kan forklares ut ifra at den tredje kategorien baserer seg på en forventning eller antakelse jeg har til empiriske funn. I forkant av datainnhenting har jeg en forventning om at kommunene har valgt å implementere en ny organisatorisk løsning i kommunene i etterkant av kommunesammenslåingen. Jeg har derfor valgt å kalle den tredje kategorien for organisatoriske

løsninger. I neste del-kapittel redegjøres det for alle forventingene jeg har til funn i studien. I den delen vil den tredje kategorien bli drøftet nærmere. Totalt er det tre elementer som skal brukes for å klassifisere eller dele inn empirien, og de heter som følger:

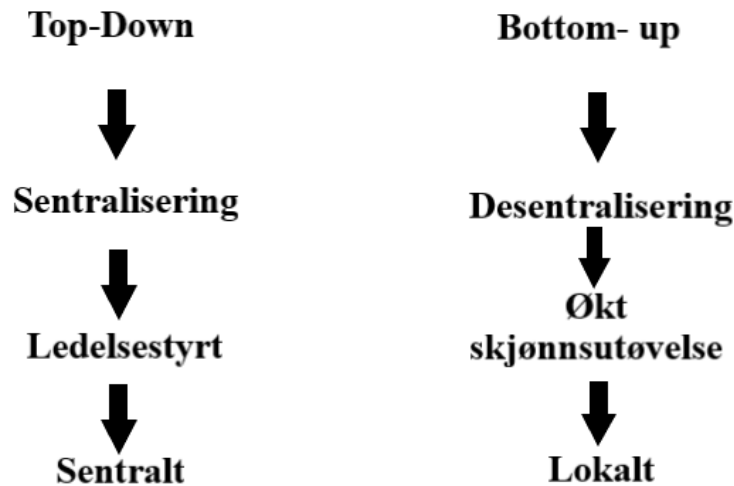
- Organisasjonsstruktur
- Koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse
- Organisatoriske løsninger

Jeg vil argumentere for at elementene kan knyttes til hverandre. Funn som gjelder organisasjonsstruktur, kan påvirke koordineringsmekanismene i organisasjonen og muligheten for skjønnsutøvelse. Funn som sier noe om organisasjonsstruktur kan også påvirke valg og utvikling av organisatoriske løsninger. Redegjørelsen av forventinger jeg har til funnene i studien vil kunne støtte oppunder argumentet om at elementene kan knyttes til hverandre. Teorien om iverksetting fungerer som en overordnet teori som kan forklare hvordan reformen er blitt iverksatt i kommunene og eventuelle organisatoriske løsninger.

### **3.7 Forventinger til funn**

Jeg hadde i forkant av datainnhenting forventinger til funn med utgangspunkt i de presenterte teoriene. En av forventingene er knyttet til implementering av kommunereformen. Figur 4 viser sammenhengen av implementering av kommunereformen. Jeg har valgt å utforme en figur til som viser selve innholdet ved de fire ulike kategoriene som vises i figur 4. Slik man kan se figur 5 er det to kjeder med ulik implementeringsprosess av kommunereformen. I dette del-kapittelet vil det bli gjort rede for mine forventinger til funn som kan knyttes til kategoriene i hver sitt avsnitt.

**Figur 5:** To kjeder som illustrerer forventet sammenheng som følger av reformimplementering basert på det teoretiske rammeverket



*(2024), Forventet sammenheng mellom reformimplementering, intern organisering, rammer for bakkebyråkratene og valg av løsning*

For å gi en oversikt over dette del-kapittelet vil jeg starte med å presentere et par setninger om hver kategori. Den første kategorien i de to kjedene i figur 5 viser at man kan implementere kommunereformen top-down eller bottom-up. Kommunereformen er implementert top-down i Sogndal kommune og bottom-up i Alver kommune. Mine forventninger knyttet til denne kategorien er at prosessen kan påvirke den interne organiseringen i kommunene og rammene for bakkebyråkratene, og at en bottom-up styrt implementering er mindre konfliktfylt enn en top-down styrt implementering. Den andre kategorien handler om intern organisering min antakelse her er at man finner sentraliserende tendenser i en top-down-kjede og desentraliserende tendenser i en bottom-up-kjede. Den tredje kategorien handler om rammene for bakkebyråkratene. Her har jeg antakelser om at en top-down-implementering som er mer konfliktfylt fører til en ledelsesstyrt organisering, hvor de ansatte får mindre autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse. Antakelsen om rammene for bakkebyråkratene i en bottom-up-implementering er i kontrast til den andre kjeden da jeg forventer høyere grad av autonomi og større mulighet for skjønnsutøvelse ved denne reformimplementeringen. Den fjerde kategorien handler om valg av løsning som kommunene har implementert i etterkant av

kommunesammenslåingen. Her er min forventning at valget om løsning er tatt sentralt i Sogndal hvor implementeringen har foregått top-down, og lokalt i Alver hvor implementeringen har foregått nedenfra og opp. I de neste avsnittene vil jeg basert på kontekst-kapittelet og teori-kapittelet gjøre rede for hvorfor forventingene mine er slik.

### **3.7.1 Intern organisering: sentralisering eller desentralisering**

Min antakelse er at man finner sentraliserende tendenser i top-down-kjeden som representerer Sogndal, og desentraliserende tendenser i bottom-up-kjeden som representerer Alver. Denne antakelsen kan begrunnes ut ifra målene med kommunereformen. Den skal samle små kommuner for å lage en større kommune, som vil føre til robuste og effektive kommuner som sikrer tilstrekkelig tjenesteyting (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 9). Kommunereformen formål om å sentralisere kommunen skulle også styrke fagmiljøet i kommunen, noe som ble vektlagt i ekspertutvalgets rapport (2014b) (2.3.3 «Nabopratt» og kommunereformen som en vedvarende prosess). Ved tvangssammenslåing av kommuner har jeg en forventning om at implementeringen av reformen samsvarer med disse forhåndsbestemte målene. En antakelse om å hvordan de kan ha sentralisert servicekontoret er å begrense åpningstidene ved to av lokasjonene, og heller ha lengre åpningstid og flere ansatte som arbeider i sentrumskjernen i Sogndal.

Jeg har en forventning om at funnene fra Alver kommune vil indikere desentraliserende tendenser fremfor sentraliserende. Denne forventingen kan begrunnes ut ifra teorien fra Knill og Tosun (2012), som skriver at nedenfra og opp implementering foregår på det laveste nivået i den hierarkiske strukturen (3.1.2 Bottom- up implementering). Det er kommunene selv som har tatt initiativet til å slå seg sammen, og det er kommunene selv som har utformet den nye kommunen. Det vil si at kommunene har kunnet løse den interne organiseringen på egne premisser, og er blitt enige om hvordan servicekontorene skal organiseres. Her har jeg en forventning om at kommunene arbeidet sammen for å best mulig tilgjengelighet i de ulike områdene i kommunene. For eksempel vil jeg anta at de fortsatt har et servicekontor i hver av sentrumskjernene i de tidligere kommunene. Jeg har også en forventning om at åpningstidene er lik ved de ulike kontorene, og at de har mulighet til å drifte dem ulikt ut ifra lokale behov.



### **3.7.2 Rammer for bakkebyråkratene**

Jeg har en forventning om at funnene viser at reformimplementering ovenfra og ned kan føre til flere konflikter i implementeringsprosessen enn i en nedenfra og opp implementering. Utgangspunktet for sammenslåingen er et viktig element her, og min antakelse er at tvangssammenslåingen i Sogndal kan være en konfliktpreget prosess enn den frivillige sammenslåingen i Alver. En konfliktpreget iverksetting kan føre til flere utfordringer. Ut ifra teorien til Mintzberg (1979) kan man koordinere arbeidet gjennom direkte overvåkning og standardisering, noe som kan være en måte å håndtere utfordringene på. Koordineringsmekanismene som nevnes her resulterer i en ledelsesstyrt intern organisering, som begrenser autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse blant de ansatte på servicekontoret. Ifølge teorien fra Pressman og Wildavsky (1984) har lengden på implementeringskjeden og antall aktører noe å si for reformimplementeringen. Jeg vil argumentere for at implementeringskjeden er lengre i en tvangssammenslåing og at det er flere aktører involvert sammenlignet med en frivillig kommunesammenslåing. Dette kan også skape konflikter når det gjelder iverksetting av reformen, som kommunene må håndtere. Behov for direkte overvåkning kan også støtte oppunder forventingen om sentraliserende tendenser i Sogndal kommune da lederne må arbeide i nærheten av de ansatte for å kunne bruke denne koordineringsmekanismen.

Jeg har, som tidligere nevnt, en forventning om at frivillig sammenslåing med en iverksetting nedenfra og opp fører til mindre konflikter lokalt, og dermed færre utfordringer. Mindre konfliktpreget reformimplementering kan åpne for å koordinere arbeidet gjennom gjensidig tilpasning fremfor direkte overvåkning og standardisering. Dersom det er gjensidig tilpasning blant bakkebyråkratene ved servicekontorene i Alver kommune vil dette også medføre autonomi og mer mulighet for skjønnsutøvelse (Mintzberg, 1979, s. 2-7). Det vil si at jeg har en forventning om større muligheten for skjønnsutøvelse blant de ansatte på servicekontoret i Alver kommune enn i Sogndal kommune.

### **3.7.3 Løsningsvalg**

Den siste kategorien i figur 5 handler om valg av løsning i kommunene. Denne kategorien er utformet i tråd med forventingen om at kommunene har iverksatt noen nye løsninger i organisasjonen for å møte endringene som kommunesammenslåing har medført. Valg av løsning kan foregå på sentralt nivå hvor det blir besluttet av myndighetene eller på lokalt nivå internt i kommunen. Min forventning til funn som kan knyttes til denne kategorien er at Sogndal,

som har en top-down styrt implementering av kommunereformen, også iverksetter en løsning hvor valget er tatt av sentrale myndigheter. Jeg har en annen forventning funn om valg av løsning i Alver kommune. Det forventes at valget er tatt lokalt i kommunene ettersom kommunesammenslåingen også var en bottom-up implementering. Figur 5 viser mine forventinger om hvordan elementer i denne studien henger sammen, og forventinger om innholdet ved elementene i to forskjellige implementeringsprosesser. Det er viktig å understreke at forventingene blir formet i forkant av datainnhenting. De empiriske funnene kan vise andre resultater enn forventet, og det er derfor viktig å være åpen om hva funnene avdekker og hvordan dette påvirker analysen senere i studien. I neste kapittel vil det presenteres hvorfor jeg har valgt å lage en casestudie, og hva det vil si at dette er en sammenlignende casestudie. Videre vil det bli gjort rede for metoden jeg dro nytte av for å innhente datamaterialet. Det blir også forklart for hvordan datamaterialet blir bearbeidet, og hva som kan avgjøre kvaliteten ved datamaterialet.

## **4.0 Metode**

I denne studien ønsker jeg å undersøke om kommunereformen kan ha påvirket hvordan man organiserer et servicekontor internt i kommunen. For å undersøke dette har jeg presentert et teoretisk rammeverk som gjør rede for hvordan en organisasjon kan struktureres, og hvordan oppgavene blir koordinert. I dette kapittelet redegjør jeg for valg av metode for å innhente datamaterialet. Det blir også gjort rede for hvordan datamaterialet blir behandlet, og hva som kan påvirke kvaliteten ved datamaterialet.

### **4.1 Problemstilling og metode for datainnhenting**

Casekommunene i studien har gjennomgått kommunesammenslåing- en frivillig og en med tvang, og har flere servicekontor. Måten de to kommunene er valgt ut på gir et grunnlag for sammenligning. Studien er dermed en komparativ eller sammenlignende casestudie. Hva som menes med casestudie vil bli gjort rede for i neste del av metodekapittelet. Jeg har valgt å innhente data gjennom dokumenter og intervju, som skal gi informasjon om hvordan servicekontorene er strukturert, og om kommunereformen har hatt en påvirkning organisering av avdelingen. Implementering av kommunereformen er en prosess, og det er data fra intervjuene som kan gi informasjon om hvordan denne prosessen har gått for seg. Datamaterialet har ulike egenskaper da data fra dokumenter i større grad er objektiv fremfor informasjon fra informanter som er subjektiv. Det er viktig med kildekritikk når det gjelder å velge ut dokumenter som skal utgjøre datamaterialet (Grønmo, 2016, s. 177- 178). I studien ønsker jeg også å undersøke om den interne strukturen har påvirket arbeidet og muligheten for skjønnsutøvelsen hos bakkebyråkratene. Her forventer jeg at empiriske funn fra intervjuene vil være essensielle.

Videre kan man hevde at kvaliteten og relevansen ved datamaterialet er avhengig av valg av metode. Studien er basert på kvalitativ metodebruk. Kvalitativ metode handler om karakterisering av et fenomen, ved å beskrive fenomenets egenskaper eller karaktertrekk, og hvor teksten utgjør arbeidsmaterialet for studien (Repstad, 1993, s. 10- 11). I kvalitativ forskning står man ovenfor en rekke veivalg. Et av de første valgene i en studie er å finne ut hva man ønsker å undersøke. Dette formuleres gjennom en problemstilling (Ryen, 2002, s.73.) Det finnes en forskningsregel om at problemstillingen vil gi en pekepinn på hvilken metode som bør benyttes for å innhente datamaterialet. I denne studien vil jeg argumentere for at det er problemstillingen som legger opp til metodebruk ved å gi et utgangspunkt for hvilke begreper som må redegjøres for (Grønmo, 2016, s. 81). Problemstillingen min dreier seg om en spesifikk

avdeling i kommunen, og det er tenkelig at det er de ansatte som arbeider på avdelingen som har mest informasjon og erfaringer innenfor arbeidet som foregår på avdelingen og hvordan den blir organisert. Det finnes også en rekke dokumenter som inneholder informasjon om hva et servicekontor er og hvorfor det blir organisert eller driftet slik det gjør. Videre vil jeg argumentere for at studien har et teoretisk tolkende formål, som vil si at man benytter teorier og faglige begreper for å analysere og tolke casene (Bukve, 2016, s. 96). Det vil si at det er et deduktivt forskningsopplegg hvor det teoretiske rammeverket danner grunnlaget for kategoriene eller elementene som utformes, og som vil brukes til å kategorisere og systematisere funnene (van Thiel, 2022, s. 40).

## **4.2 Hva er en casestudie?**

Problemstillingen i studien viser til at dette er en fler-casestudie hvor Alver kommune utgjør en case og Sogndal kommune utgjør en. Det finnes flere definisjoner på begrepet casestudie. I denne studien tar jeg utgangspunkt i Robert K. Yin (2018) sin definisjon som skriver at en casestudie er en empirisk metode som gjør det mulig å undersøke et eksisterende fenomen i dybden og i fenomenets kontekst. Dette gjelder spesielt dersom grensen mellom fenomenet og konteksten ikke er åpenbar. Konteksten er derfor sentral i en casestudie sammenlignet med for eksempel eksperimentelle studier hvor man ser vekk i fra konteksten ved å kontrollere for den. Yin skriver at en styrke ved casestudier er at man benytter flere kilder for å innhente data, og at man kan ha flere caser i en studie (Yin, 2018, s. 15-16). Dette er en komparativ eller sammenlignende studie hvor empiriske funn fra to caser vil bli sammenlignet og drøftet ut ifra det teoretiske rammeverket (Yin, 2018, s. 229- 230).

Ifølge Yin er ikke casestudie alltid blitt vurdert som en formell metode, og at man har forvekslet det med en utforskende fase i en annen forskningsmetode (Yin, 2018, s. 14). Det finnes også svakheter ved casestudier. Yin skriver at en svakhet ved casestudier kan være at forskeren ikke arbeider grundig nok. Forskere som ikke følger systematiske prosedyrer, eller konkluderer basert på usikre resultater, kan svekke kvaliteten ved casestudien. Jeg har fulgt systematiske prosedyrer, som vil bli presentert senere i dette kapitlet. En annen svakhet ved casestudier er tilknyttet muligheten for å generalisere. Formålet med dataen er ikke å statistisk generalisere funnene til å gjelde alle servicekontor i Norge. Datamaterialet er kvalitativt, og er interessant for casene i studien. Casestudier kan sies å være av typen genererende analyse som er nyttig for å utvikle teorier, hypoteser og begreper (Grønmo, 1985, s. 130- 131). Funnene kan derimot

være aktuell for videre forskning av servicekontor som er blitt sammenslått. I kontekstkapittelet blir det gjort rede for kriteriene for valg av case, og informasjon og fakta om casene (2.4 Utvalg av case). I det neste avsnittet vil det bli presentert kriterier for valg av informanter og dokumenter, som kan sies å være prosedyrene i studien min.

### **4.3 Kriterier for utvalg av informanter og dokumenter**

Casene undersøkes gjennom semistrukturerte intervju og dokumenter. Det finnes flere måter å sirkle inn til utvalget av informanter for intervjuene. Hensikten med dataen er ikke å kunne statistisk generalisere funnene, og det blir derfor ikke trukket et sannsynlighetsutvalg som har en betydning for struktur og sammensetning i utvalget (Ryen, 2006, s. 84). Det ble utformet tre kriterier for valg av respondenter. Det første kriteriet er at utvalget skal bestå av minst 3 informanter fra hver kommune. Det andre kriteriet er at informantene må være ansatt i kommunen, og arbeide på eller i forbindelse med servicekontoret. Dette er informanter som har innsikt i hvordan avdelingen interne struktur og koordineringsmekanismer. Det tredje kriteriet omhandler informantenes stillingsbeskrivelse. I hver kommune bør to informanter arbeide på servicekontoret. Det kan være fordelaktig dersom informantene har arbeidet der i over fire år, som er før sammenslåingen. Da kan informanten ha mer kunnskap om prosessen, enn hva en nyansatt vil ha. Videre bør en informant i hver kommune arbeide i en lederstilling. Dette kan begrunnes ut ifra at informanter i forskjellige stillinger vil ha ulike perspektiver, erfaringer og oppfatninger av avdelingen. Dette kriteriet kan også begrunnes ut ifra Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratene, og forholdet mellom leder og bakkebyråkrater.

Ut ifra disse tre kriteriene kontaktet jeg kommunene høsten 2023. Prosessen startet med å informere fungerende kommunedirektør i begge kommunene om prosjektet. Dette var første steg da det er nødvendig å få tillatelse av øverste leder for å kunne drive med forskning av organisasjonen. Deretter ble informanter kontaktet ved hjelp av informasjon på hjemmesiden til kommunene og ved «snøballmetoden». Snøballmetoden går ut på at man kontakter en informant som man ønsker å intervju. Ideen her er at denne informanten vet om andre informanter som kan være aktuell å intervju (van Thiel, 2022, s. 46). Deretter ble de aktuelle informantene kontaktet direkte med en forespørsel om å delta i intervju. Forespørselen inneholdt også formål med prosjektet, og hva datamaterialet skulle brukes til. I den forbindelse fikk informantene et samtykkeskjema som de skulle signere. Samtykkeskjema sikrer informert

samtykke som dreier seg om at informantene er med på intervjuet frivillig og at de vet at de har en rett til å trekke seg fra intervjuet når som helst (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 88).

Jeg startet med å intervju tre stykker fra hver case-kommune. I løpet av prosessen hvor man behandler og bearbeider dataen fra de seks intervjuene opplevde jeg at det var behov for å intervju to informanter til. De foreløpige funnene viste at den politiske arenaen i kommunen var viktig for organisering av servicekontoret, og det førte til valget om å kontakte ordførerne i kommunene. Begge ordførerne valgte å stille til intervju. Dermed ble det totalt åtte informanter som ble intervjuet, fire fra hver kommune. Det å gjennomføre intervju kan være tid- og ressurskrevende, spesielt for kommunen da de ansatte blir intervjuet i arbeidstiden. Det var derfor ikke aktuelt å intervju flere. Jeg vil argumentere for at styrken ved mine intervju først og fremst er at informasjonen informantene har er viktig, ikke utvalgets størrelse (Ryen, 2006, s. 82-90). I tabell 3 presenteres en oversikt over hvor mange informanter som ble intervjuet fra hver case og hvilken stillingsbeskrivelse de har.

**Tabell 3:** Oversikt over informanter

Alver kommune og Sogndal kommune		
Kommune	Informant	Stillingsbeskrivelse
Alver kommune	Informant 1	Konsulent
Alver kommune	Informant 2	Konsulent
Alver kommune	Informant 3	Lederstilling
Sogndal kommune	Informant 4	Konsulent
Sogndal kommune	Informant 5	Konsulent
Sogndal kommune	Informant 6	Lederstilling
Alver kommune	Informant 7	Ordfører
Sogndal kommune	Informant 8	Ordfører

*Oversikt over informanter som er blitt intervjuet i Alver og Sogndal (2024)*

Utvalget av dokumenter er basert på tre kriterier. Det første er at dokumentene må inneholde informasjon som er relevant for ett av elementene ved reformen som brukes for å

operasjonalisere det teoretiske rammeverket (van Thiel, 2022, s. 43). Det andre er at dokumentene må være aktuelle for enten Alver kommune eller Sogndal kommune, som også kan knyttes til relevans. Det tredje kravet er at dokumentene bør være offentlige da det har noe å si for tilgjengelighet og åpenhet i studien (Grønmo, 2016, s. 177). Dokumentene ble funnet ved bruk av søkeord som «avtaler», «Sogndal kommune», «Alver kommune», «innbyggertorg/innbyggjarservice» eller «servicekontor». Kommunenes egne digitale arkiv ble brukt for å finne dokumenter som er tilgjengelig for offentligheten (Sogndal.kommune.no, u.å.a). Noen av dokumentene fikk jeg tilsendt av ansatte i de to kommunene, og det kan derfor sies at disse ble innhentet ved snøballmetoden (van Thiel, 2022, s. 46).

#### **4.4 Datagrunnlaget og tilgang til data i studien**

Datamaterialet i studien er altså innhentet gjennom intervju og dokumenter som er to ulike kilder. Dataene fra intervjuene er det jeg som har innhentet, imens datamaterialet fra dokumentene er fra sekundærkilder (Gerring, 2017, s. 171). Det kan være utfordrende å analysere data fra sekundærkilder ettersom man ikke har gjennomført innhenting av datamaterialet selv. Feil med målinger av data fra sekundærkilder blir ikke nødvendigvis tatt med som begrensing når det gjelder åpenhet og muligheten for å gjenskape studien (Gerring, 2017, s. 212). Jeg har en annen kjennskap til datamaterialet fra intervjuene og dermed en bedre mulighet for å vurdere begrensingene ved studien. Det er viktig å være kildekritisk til potensielle dokumenter, noe som er inkludert i kriteriene for valg av dokumenter. Det er viktig å velge ut dokumenter som er relevante for studien, offentlig tilgjengelig og troverdig. Valg av dokumenter var en løpende vurdering ut ifra hva som er relevant og nyttig for studien (Grønmo, 2016, s. 177). Som tidligere nevnt ble noen av dokumentene funnet gjennom snøballmetoden, hvor man blir henvist videre til dokumenter. Dokumenter ble søkt etter på vanlige nettlesere, og arkivet av kommunale dokumenter på hjemmesiden til kommunene. Dokumentene som ble valgt ut og deretter analysert er alle offentlig tilgjengelig, og jeg vil derfor hevde at tilgangen er god.

Det krever mer tid og ressurser for å innhente data gjennom intervju, enn hva det gjør gjennom innhenting av dokumenter. Jeg fikk intervjuet fire informanter fra hver kommune, som har en tilknytning til servicekontorene. Tilgang til data og informasjon gjennom intervju var god da alle aktuelle informanter hadde mulighet til å delta. Det var også til hjelp at å kunne benytte seg av snøballmetoden, så lenge informantene oppfylte de tre kriteriene jeg hadde utformet på

forhånd. Det kan hevdes at man gir fra seg noe av oversikten eller kontrollen når man velger informanter gjennom snøballmetoden. Som tidligere nevnt kan intervju være tid og ressurskrevende, og noe som kunne ha motvirket dette var å gjennomføre alle intervjuene digitalt. Likevel vil jeg argumentere for at det er fordelaktig å intervju noen uten teknologiske verktøy. Fordelene med å intervju noen fysisk er så store, og derfor ble denne løsningen valgt. Intervjuene av alle informantene bortsett fra ordførerne ble gjennomført på en avtalt lokasjon.

#### 4.5 Intervju

Målet med forskningsintervju er å få et innblikk i erfaringer og synspunkter til informantene når det gjelder organisering av innbyggjerservice i deres kommune. Det ble gjennomført semistrukturert intervju med alle åtte informantene. I semistrukturerte intervju er spørsmålene nært tilknyttet det teoretiske rammeverket og hvordan det er operasjonalisert (van Thiel, 2022, s. 100). Intervjuene er basert på en intervjuguide som ble laget på forhånd av intervjuene. Den fungerte som et hjelpemiddel under intervjuet, som sørget for å holde en rød tråd i «samtaIen» (Yin, 2018, s. 118).

Alle intervjuene ble tatt opp med en båndopptaker. Opptakene var svært nyttig for å transkribere innholdet. Transkribering kan sies å være den mest nøyaktige formen for notat og en form for rapport av intervjuet (van Thiel, 2022, s. 99). Transkribering av intervjuet vil bli gjort og oppbevart i UiBs sine sikre server systemer kjent som SAFE (Sikker Adgang til Forskningsdata og E-infrastruktur). Prosjektet er meldt til UiBs personvernombudstjeneste RETTE. Videre er det essensielt å innhente et informert samtykke fra alle informantene. Informert samtykke handler om at informantene er med på intervjuet frivillig og at de vet at de har en rett til å trekke seg fra intervjuet når som helst. Det skal også informeres om formålet med prosjektet og prosedyrene. Dette kan gjøres ved å sende et samtykkeskjema som vil gjøre rede for studien og intervjuprosessen, samt deres rettigheter som informanter. Dette gjør at informantene får et overblikk over hva som skal undersøkes, og hvorfor de blir valgt ut til intervju. Dette skjemaet skal være signert for at informantene skal kunne intervjues (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 88).

Informantene måtte også gi sitt samtykke for at jeg kunne benytte meg av båndopptaker. Den fanger opp både det som sies, og hvordan det blir sagt. Det gir også en mulighet for meg til å være til stede i intervjuet, og ikke bli distraheret av egne noteringer (Repstad, 1993, s. 62). Empiriske funn vil bli presentert i form av tekst og sitater fra intervjuene. Det er viktig at funnene ikke blir preget av forskerens egne tolkninger. For å sørge for en flyt i fremstilling av



empiri vil noen av funnene bli gjenfortalt. Man kan hevde at dette medfører noe egen tolkning da jeg gjenforteller funnene, og velger ut hvilken informasjon som er relevant for studien (van Thiel, 2022, s. 100). Innholdet er transkribert på bokmål, og teksten viser derfor ikke til noen dialekter. Dette bidrar til å skjerme informantenes identitet. Empirien vil bli presentert i tråd med tre elementene jeg har utformet i studien. Empirien kunne bli delt i to ut basert på de to casene i studien. Slik jeg vurderer det kunne en slik inndeling gått utover den oversikt som er nødvendig når man skal sammenligne funn fra casene som hører til samme element. Det skriftliggjorte datamaterialet ble behandlet i dataprogrammet NVivo. Her ble empirien kodet etter elementene i studien, og deretter underkategorier som utformes fortløpende i tråd med innholdet i datamaterialet. Kodene eller underkategoriene i NVivo vil utgjøre grunnlaget for å utforme matriser i Excel (van Thiel, 2022, s. 143). Dette er også metoden som vil brukes for å behandle data fra dokumenter.

**Tabell 4:** Oversikt og kategorisering av empiri fra intervju

Alver kommune						
Informanter	Stillingsbeskrivelse	Kategorier (før sammenslåing)			Navn på avdeling	Antall ansatte
		Politikk	Geografi	Organisasjonskart		
Informant 1	Konsulent					
Informant 2	Konsulent					
Informant 3	Lederstilling					

*Kategorisering av empiriske funn fra intervju (2024)*

Matrisene i Excel er nyttige for å lage en oversikt over empirien. De vil også være til nytte for å kunne sammenligne og trekke linjer mellom dataen (Huberman & Miles; referert i Ryen, 2006, s. 157). Tabell 4 er en matrise som gjelder funn fra intervju i Alver kommune. Matrisen består av fem kategorier, samtidig som det er avgrenset til funn om avdelingen som gjelder før sammenslåing. Det ble også laget en tilsvarende matrise for funn som gjelder avdelingen etter sammenslåingen. Jeg utformet matriser med samme kategorier for intervjuene i Sogndal kommune. Kategoriene i tabell 4 dreier seg funn som er aktuell for elementet ved reformen som handler om organisasjonsstruktur. Videre ble det utformet en tilsvarende matrise for funn som gjelder de to andre elementene koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse, og organisatoriske løsninger. Empiriske funn fra intervju av ordførerne ble også plassert i denne matrisen.

Jeg vil trekke fram noe kritikk som har retter seg mot kvalitative intervju. Kritikken dreier seg blant annet om at metoden er partisk, subjektivt og personavhengig (Kvale, 1996, s. 284- 289).

Dette er elementer som kan være vanskelig å unngå da forskeren tar valg om hvilken informasjon som er relevant eller ikke for studien. Når man gjennomfører et intervju, er det også personavhengig for hvordan man tolker og analyserer responsen fra en informant. Forskers evne til å gjennomføre intervjuene kan ha noe å si for hvordan intervjuet utspiller seg. Dette er noe som også gjelder for masteroppgaven min. Et intervju med de samme informantene, men som er gjennomført av en annen forsker, kan gi andre funn. Transkribering og dokumentering av prosessen er derfor svært viktig. Dersom dette gjøres på en tilstrekkelig måte kan andre forskere analysere empirien selv, uten at de må innhente dataen på nytt. Det kan også argumenteres for at disse ulike perspektivene blant forskjellige forskere, som gir andre spørsmål og tolkninger, er en styrke ved kvalitative intervju (Ryen, 2006, s. 132).

#### **4.6 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse eller innholdsanalyse kan sies å være en form for skrivebordsforskning. Dette innebærer at man ser på data som allerede eksisterer, og som er innhentet basert på et formål. Dokumentene kan defineres som sekundærdata. Når man behandler sekundærdata innebærer det at forskeren ikke er involvert i selve utforming og innhenting av datamaterialet (van Thiel, 2022, s. 103-105). Det finnes flere fordeler ved dokumentanalyse. Sekundærdata sørger for reliabilitet og validitet i studien. Hva som menes med reliabilitet og validitet vil bli gjort rede for senere i dette kapittelet. Dokumentanalyse er også en kostnadseffektiv metode for å finne relevant empiri. Dataen er både offentlig og lett tilgjengelig (van Thiel, 2022, s. 103-105). En annen fordel er at dataen ikke blir påvirket av datainnsamling (Grønmo, 2016, s. 180).

Datamaterialet fra dokumentene ble også behandlet i dataprogrammet NVivo (van Thiel, 2022, s. 143). Når jeg valgte ut dokumenter ble innhenting styrt etter hvilke dokumenter som er dekkende og relevant for studien (Grønmo, 2016, s. 146). I forkant av den empiriske fremstillingen har jeg en forventning om at dataen fra dokumentene kan gi informasjon om to av elementene som brukes for å kategorisere empirien i studien. En forventning er at dokumentene kommer til å gi noe informasjon om den interne strukturen i organisasjonen, og organisatoriske løsninger som den har valgt å ta i bruk. Dokumentene er offentlige og laget for at alle skal kunne lese dem. Grunnet dokumentenes egenskaper vil jeg argumentere for at det kun er intervjuene som kan gi informasjon om koordineringsmetoder og skjønnsutøvelse blant de ansatte i casene da dette er personlige erfaringer og intern informasjon som man ikke får innsyn i via et offentlig dokument.

#### **4.6.1 Statlige dokument**

To av dokumentene er innhentet gjennom regjeringen sin offisielle nettside. Dokumentet ble valgt ut basert på funn fra intervjuene i Sogndal kommune, og er tilknyttet den organisatoriske løsningen som Sogndal har iverksatt. Dokumentet består av et videoopptak av et erfaringsseminar som Sogndal kommune deltok på. Dokumenter kan ha verbalt innhold i ulike former som for eksempel bilder, lyd eller tekst. I dette tilfellet er det verbale innholdet muntlig og jeg har derfor valgt å transkribere innholdet fra videoen (Grønmo, 2016, s. 175). Dette vil gjøre det oversiktlig for meg å kategorisere og behandle dataen. Det andre dokumentet er innhentet gjennom regjeringen sin nettside er *Digitalisering i kommunal sektor*, som er tilknyttet den organisatoriske løsningen i Alver kommune. Her er dataen formulert som tekst og det var derfor ikke et behov for å transkribere innholdet.

#### **4.6.2 Kommunale dokument**

De resterende dokumentene er innhentet fra kommunene sine hjemmesider. Alle dokumentene har et verbalt innhold i form av tekst. De har derfor blitt direkte overført til NVivo hvor innholdet har blitt kodet og kategorisert. To av dokumentene er av typen intensjonsavtaler. Kommuner som skulle sammenslås med utgangspunkt i frivillighetslinjen kunne utforme en intensjonsavtale sammen. Dokumentene var nyttig da lokalpolitikere fikk meddele mål ved sammenslåingen og for å ta stilling til ulike temaer i for kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 3). Det er også en samfunnsplan fra Sogndal kommune og en strategi-plan for Alver kommune. Data for Alver kommune består også av et dokument som er en rapport av organiseringen av Alver kommune, som er gjennomført av konsulent firmaet PwC. De siste to dokument gir en oversikt over organisasjonskartet til kommunene.

Dokumentet *Organisasjonsgjennomgang av Alver kommune* fant jeg som følger av intervjuet med ordføreren. Ordføreren kunne informere meg om at de skulle få denne rapporten i februar og at det var kommunen som har bestilt rapporten.

#### **4.7 Kvalitet ved datamaterialet**

Et viktig element i forskning er å sørge for at det er kvalitet ved studien. Det som omtales som kvalitet i denne sammenhengen handler om hvordan studien måler det den skal måle, og

hvordan forskningsprosessen har gått for seg. Det finnes flere måter man kan vurdere kvaliteten ved en studie. Reliabilitet og validitet er to sentrale begreper for å undersøke dette.

#### **4.7.1 Reliabilitet**

Reliabilitet handler om at målingene i studien er pålitelig, og med dette menes det at man skal kunne forvente samme eller tilsvarende resultater fra forskningen uavhengig hvem som gjennomfører undersøkelsen (Toshkov, 2016, s. 117). Reliabiliteten kan styrkes dersom man dokumenterer godt gjennom hele studien. Dette gjør det enklere for andre forskere og skulle gjennomføre tilsvarende studier hvor man samler inn data om kommunereformens påvirkning på servicekontor. Åpenhet er derfor en viktig faktor i et forskningsprosjekt. Dette er en av årsakene til at man gjør rede for valg av case og metode for å innhente datamaterialet (Gerring, 2017, s. 51). Datamaterialet bør belyse momentene i problemstillingen, og forskningsspørsmålene jeg har utformet (Grønmo, 2016, s. 238). Det er forekommer sjeldent at man oppnår perfekt reliabilitet i forskning. Svakheter knyttet til reliabilitet kan forklares av feil fra forskerens sin side eller naturlig variasjon ved fenomenet som man undersøker (Toshkov, 2016, s. 117). Dersom forsker ikke gjennomfører datainnhenting systematisk og grundig vil dette svekke reliabiliteten (Grønmo, 2016, s. 241).

Så langt i dette kapittelet har jeg dokumentert prosessen fra valg av de to casekommunene til hvilke spørsmål som blir stilt i intervju og resultatene intervjuene har gitt. Funnene fra intervjuene vil bli presentert i kapittel 5. Intervjuguiden er et dokument som styrker reliabiliteten i studien da den er sentral for gjennomførelsen av intervjuene. I utgangspunktet ble det laget to intervjuguider. En for Alver kommune og en for Sogndal kommune. Intervjuguidene ble også tilpasset informantene som ble intervjuet. Det vil si at den ble justert i forhold til om informanten var i en lederstilling, ansatt på servicekontoret eller ordfører i kommunen. Videre kan man argumentere for intervjuguiden kan tolkes ulikt, og at dette er noe som kan svekke reliabiliteten. Dersom man tolker intervjuguiden forskjellig, kan det føre til andre resultater. Uavhengig hvordan intervjuguiden blir tolket er det et viktig for åpenhet rundt datainnhenting og sikrer muligheten for andre til å gjennomføre forskningsprosjektet på nytt. Intervjuguiden blir lagt ved som vedlegg i denne oppgaven.

#### **4.7.2 Validitet**

Validitet er et annet begrep som knyttes til kvaliteten ved en studie, og handler om hvor godt studien og dataen som innhentes svarer på hva forskeren ønsket å finne ut av. Det vil si at

validiteten er lav dersom undersøkelsen og dataen ikke sier noe om problemstillingen som forskeren har utformet (Grønmo, 2016, s. 240-241). Man kan skille mellom intern validitet, ekstern validitet og begrepsvaliditet. Intern validitet etableres dersom studien viser at kommunereformen har påvirket organisering av servicekontorene i Alver kommune og Sogndal kommune. Metoden jeg drar nytte av i denne studien vil ikke kunne bekrefte eller avkrefte denne sammenhengen, men den kan gi en indikasjon på om det er en påvirkning. Ekstern validitet handler om muligheten for å generalisere funnene til å gjelde flere kommuner som er slått sammen (Yin, 2018, s. 42- 45). Som tidligere nevnt er ikke målet i denne studien å statistisk generalisere funnene til å gjelde alle servicekontor, men å generere teorier, hypoteser og begreper. Det er en kvalitativ studie hvor det er innhentet mye data fra få caser, og funnene er derfor ikke representative for alle kommuner som er sammenslått. Dersom formålet med studien var å statistisk generalisere funnene hadde den eksterne validiteten vært lav (Yin, 2018, s. 45- 46). Jeg vil derfor argumentere for at den interne validiteten er høyere i denne studien enn den eksterne. Begrepsvaliditet dreier seg om at man benytter riktige begreper for casene som blir studert, som vil si at det teoretiske rammeverket bør forklare eller beskrive organisering av kommunale servicekontor (Yin, 2018, s. 42- 45). Teoriene som brukes i studien beskriver de sentrale begrepene som maskinbyråkrati, bakkebyråkrati, koordineringsmekanismer, skjønnsutøvelse og barrierer i offentlig sektor. Jeg vil hevde at dette er begreper som kan etablerer begrepsvaliditet da de kan beskrive kommunen som organisasjon og hvordan den blir organisert.

Videre kan man knytte reliabilitet og validitet til metoden som brukes i studien. Kvaliteten ved intervjuene kan knyttes til hvor strukturert intervjuet er. Det ble gjennomført semistrukturerte intervju med en intervjuguide som inneholdte spørsmål eller temaer som informantene ble spurt om. Jeg vil hevde at intervjuguiden etablerer reliabilitet og validitet, og at den sørger for et strukturert intervju. Kvaliteten til intervjuet kan også knyttes til forskerens ferdigheter (van Thiel, 2022, s. 100- 101). For meg var det viktig å sørge for å være en god lytter i intervjuene. Dette innebærer blant annet at man ikke bør la forventinger eller antakelser styre intervjuet (Yin, 2018, s. 82). Transkribering av intervjuene etablerer reliabilitet. Videre er det flere elementer som kan påvirke kvaliteten ved dokumenter. Dokumenter er som tidligere nevnt sekundærdata. Dette innebærer at dataen som, allerede eksisterer og er innsamlet av andre, ikke blir påvirket av at denne studien blir gjennomført. Dataen blir ikke påvirket av leting etter relevante funn som kan svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen min. Jeg vil

derfor argumentere for at dokumentene etablerer reliabilitet da de sørger for en åpenhet og er lett tilgjengelig for andre forskningsprosjekter.

### **4.7.3 Etiske hensyn**

I dette forskningsprosjektet har det vært essensielt å vektlegge etiske hensyn i prosessen. Det kan sies at etisk sett bør prosjektet være fordelaktig og etterstrebe minimalt med skadelige konsekvenser (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 253-254). Et etisk hensyn som er vektlagt er konfidensialitet når det gjelder privat informasjon som ikke skal bli offentliggjort (Bos, 2020, s. 153). Det har også vært viktig å dele informasjon med informantene, og dermed sørge for et informert samtykke fra dem som er blitt intervjuet (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 88). Videre er det viktig å unngå bias, som jeg velger å omtale som partisk, i forskning (Yin, 2018, s. 87). I dette tilfelle har jeg en tilknytning til Alver kommune og Innbyggjarservice da jeg har arbeidet der en sommer. Dette er derimot et avsluttet arbeidsforhold, og jeg vil derfor argumentere for at dette ikke medfører en partiskhet. Om noe, kan dette tidligere arbeidsforholdet har ført til at jeg er ekstra bevisst og oppmerksom når jeg analysere og arbeider med Alver kommune som case.

Informanter som blir intervjuet blir ikke navngitt i masteroppgaven som publiseres, og det er kun jeg som intervjuer som vil ha tilgang til transkriberingen. Informantene blir ikke anonymisert da studien offentliggjør hvilken avdeling og kommune som undersøkes (Bos, 2020, s. 157). Betingelsene for kommunesammenslåingene har vært avgjørende i min vurdering om anonymisering av kommunene. Jeg ønsker å undersøke om tvangssammenslåing eller frivillig sammenslåing kan ha noe å si for hvordan man organiserer en kommune. Forutsetningene for sammenslåing, og prosessen med å iverksette reformen i kommunene er relevant informasjon som jeg har ønsket å inkludere i studien. Derfor har jeg valgt å være åpen om hvilke kommuner som er inkludert i studien. Det blir også skrevet om hvilken avdeling det gjelder ettersom dette er en svært interessant avdeling som befinner seg i skjæringspunktet av administrasjon og tjenesteyting. I studien undersøkes også skjønnsutøvelse blant de ansatte, noe som vurderes ut ifra empiriske funn som sier noe om arbeidsoppgaver og hvordan de blir koordinert. Hvilke arbeidsoppgaver de ansatte har kan også avsløre hvilken avdeling det er som blir studert. Alt i alt har jeg valgt å dele denne informasjonen, og det har blitt gjort i tråd med samtykke fra samtlige informanter.

Videre bør man vurdere hvilken mulighet det er for at det kan oppstå juridiske utfordringer i forhold til anonymitet (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 86- 87). I dette tilfelle hvor de fleste informantene er offentlige ansatte og ikke offentlig kjente personer er det ingen grunn til å forvente juridiske utfordringer. To av informantene som er intervjuet skiller seg derimot ut da de er offentlig kjente personer som følger av sine politiske verv. Ordførerne har derfor gitt sitt samtykket til å offentliggjøre deres identitet, og det forventes dermed ikke noen juridiske utfordringer i den sammenheng. Videre er det nødvendig å vurdere hvilke konsekvenser studien kan ha for informantene generelt. Det kan oppstå noen konsenser ved publiseringen av masteroppgaven, som for eksempel at andre kan si seg enig eller uenig med deres opplevelser. Det vil si at andre kan ha opplevd kommunesammenslåingen på en annen måte. Dette er imidlertid et prosjekt som undersøker konsekvenser av en nasjonal og velkjent reform. Jeg vil derfor argumentere for at temaet ikke vil være kontroversielt eller problematisk ettersom det allerede finnes en rekke studier tilknyttet kommunereformen (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 86- 87).

#### **4.8 Oppsummering av metode-kapittelet**

Jeg har valgt å gjennomføre semi-strukturert intervju av åtte informanter i denne studien, hvor det er fire informanter fra hver kommune. Data fra dokumenter vil utgjøre den andre delen av empirien. Det er ikke grunnlag for ekstern validitet i studien, men jeg vil argumentere for at det kan etableres intern validitet dersom studien svarer på om kommunereformen har påvirket organisering av servicekontorene i Alver kommune og Sogndal kommune. Det kan også etableres begrepsvaliditet dersom riktige begreper blir benyttet for casene som blir studert, som vil si at det teoretiske rammeverket bør forklare eller beskrive organisering av kommunale servicekontor (Yin, 2018, s. 42- 45). I det neste kapittelet i denne studien presenterer jeg de empiriske funnene fra datamaterialet.

## 5.0 Empiri

Til nå har jeg gjort rede for den kontekstuelle sammenhengen i studien, og presentert et teoretisk rammeverk og metoder som brukes for å innhente og analysere datamaterialet i studien. I dette kapitlet vil jeg presentere de empiriske funnene fra intervju og dokumenter. Funnene kan si noe om forventingene mine samsvarer med studiens funn eller ikke. Jeg har valgt å presentere funnene i tråd med de tre elementene som er utformet basert på innholdet i kommunereformen og det teoretiske rammeverket:

- Organisasjonsstruktur.
- Koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse
- Organisatoriske løsninger

Jeg har valgt å dele funn om hvert element inn etter de to kommunene slik at man får oversikt over hvilke funn som gjelder Alver kommune eller Sogndal kommune. Hver kategori vil avsluttes med en samlet oppsummering av funn fra begge casene. De empiriske funnene vil danne grunnlaget for diskusjon i analysekapitlet, hvor jeg drøfter funnene opp imot mine forventinger.

### 5.1 Organisasjonsstruktur

I denne delen av empirien vil det bli presentert funn som sier noe om den interne organisasjonsstrukturen til Alver og Sogndal kommune. Funnene kan gi informasjon om hvilken hoveddel avdelingen utgjør i kommunen som organisasjon (Mintzberg 1979). Funnene kan også gi informasjon om hvilke retningslinjer det finnes for plassering og organisering av servicekontor. Del-kapitlet vil avsluttes med en oppsummering av de viktigste funnene fra intervju og dokumenter.

#### 5.1.1 Alver kommune – frivillig reformator

**"Nordhordland Kommune": Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune.**

Arbeidet med å endre kommunestrukturen i Nordhordland startet i 2010 gjennom intensjonsvedtak fra samtlige kommuner i regionen, og i 2016 ble en intensjonsavtale lagt fram



mellom kommunene. Avtalen kan knyttes til kommunereformen som regjeringen Solberg lanserte i 2014 (regjeringen.no, 2014). Den var også utformet i tråd med en evaluering i regionene fra våren 2015 som tok for seg hvorfor man skulle etablere en ny kommune. Innholdet i intensjonsavtalen var også påvirket av folkemøter, folkeavstemming og innbyggerundersøkelser. Intensjonsavtalen ble lagt fram for kommunestyrene i Lindås, Meland og Radøy i 2016. Det var kommunestyrene som kunne gjennomføre et endelig vedtak om sammenslåing eller ikke (Lindås kommune, Meland kommune, Radøy kommune, 2016, s. 2). Intensjonsavtalen inneholder mål, verdier og prinsipper som skal være gjeldende for den nye sammenslåtte kommunen i Nordhordland.

*«Me skal byggja ein ny kommune. [...] Me skal ha innbyggjarretteiing i alle rådhus. Me skal digitalisera dialogen med innbyggjarane»* (Lindås kommune, Meland kommune, Radøy kommune, 2016, s. 3).

I dokumentet ble det lagt til grunn 11 mål, verdier og prinsipper. Sitatet ovenfor er noen av målene som blir trukket fram i dokumentet. Dette er også de viktigste målene som kan direkte knyttes til servicekontoret. Videre i intensjonsavtalen er det skrevet at det er inndelingsloven av 2001 som avgjør rammer for sammenslåingen, og at det skal opprettes et fellesutvalg for Nordhordland kommune. Utvalget skal forberede oppstarten av en ny kommune. Videre er det kommunestyrene som er ansvarlig for avvikling og drift av Lindås, Meland og Radøy kommune (Lindås kommune, Meland kommune, Radøy kommune, 2016, s. 9-10). I dokumentet er det også skrevet om ulemper ved sammenslåing.

*«Nokre av ulempene vil kunne vera større geografisk avstand innan kommunen (både for innbyggjarar, tilsette og folkevalde), konsentrasjon av kommunale tenester, lengre beslutningslinjer, svekka lokalkunnskap hjå sakshandsamarar, samt lågare engasjement og politisk involvering frå innbyggjarane»* (Lindås kommune, Meland kommune, Radøy kommune, 2016, s. 4).

Ulempene som blir skrevet om er basert på evalueringen fra 2015, og folkemøter, folkeavstemming og innbyggerundersøkelser. Det vil være interessant å undersøke om ulempene ble vektlagt under sammenslåingen, og om ulempene finnes i Alver kommune.

## **Kanal- og servicestrategi: 2022- 2026**

Alver kommune utformet dokumentet *Kanal- og servicestrategi* i 2022 som skal gjelde fra 2022 til 2026. Strategien skal fungere som et verktøy for ledere og ansatte i kommunen for å gi innbyggerne rask veiledning og hjelp. I dokumentet er det skrevet at fokuset er særlig rettet mot digitalisering når det gjelder kommunens hjemmeside på nett og andre digitale tjenester. Det er nasjonale føringer som ligger til grunn i utviklingen av strategien. I dokumentet er det skrevet om hvordan Innbyggjarservice skal være organisert i kommune.

*«Innbyggjarservice har ope frå 09.00 til 15.00 på tre lokasjonar: Knarvik Senter: Alle kvardagar. Kommunehuset på Frekhaug: Tysdagar og torsdagar. Kommunehuset på Manger: Måndagar, onsdagar og fredagar»* (Alver kommune, 2022, s.6)

## **Organisasjonsgjennomgang av Alver kommune: 2024**

I februar 2024 la konsulent firmaet PwC fram en organisasjonsgjennomgang av Alver kommune i møte i formannskapet. Kommune hadde gitt selskapet i oppdrag å evaluere organisasjonen, og gjøre den forberedt på en mer bærekraftig organisering av kommunen. Rapporten er ment for internt bruk i Alver kommune. Rapporten viser at politiske føringer har vært sentral i utformingen av kommunen i forbindelse med kommunesammenslåingen. Videre viser rapporten til intensjonsavtalen som ble utformet av Lindås, Meland og Radøy kommune, og at den har vært viktig i organiseringen av kommunen. Tjenestestrukturen som i utgangspunktet har vært «fredet» viser seg å være lite kostnadseffektiv (PwC, 2024, s. 4). I rapporten kommer det fram at det er krevende å opprettholde disse tre fysiske lokasjonene for innbyggjarservice med under 5 årsverk. PwCs anbefaling er å revurdere behovet for dette antallet med fysiske lokasjoner (PwC, 2024, s. 76).

## **Slik er vi organisert: Organisasjonskart av Alver kommune**

Alver kommune har utformet et organisasjonskart som man kan finne på deres offisielle nettside. Kartet viser en hierarkisk struktur hvor man har kommunedirektør og assisterende kommunedirektør øverst. Under dette øverste ledet finner man de ulike sektorene og kommunalsjefene som leder sektorene. Det er seks sektorer i organisasjonskartet, hvor to er plassert i et annet område enn de resterende fire. Sektorene som står for seg selv, men som er direkte underlagt kommunedirektøren heter HR og utvikling, og Økonomi. Innenfor sektoren

HR og utvikling finner man avdelingen til servicekontoret som heter Innbyggjarservice og kommunikasjon (alver kommune, 2024).

### **Intern organisasjonsstruktur ved servicekontorene i Alver kommune**

Servicekontorene var plassert på rådhuset i «gamle» Lindås kommune og kommunehusene i hhv «gamle» Meland og Radøy. I dag brukes de samme lokalene for «Innbyggjarservice» i Alver kommune med unntak av lokalet på rådhuset i Knarvik. Servicekontoret her er blitt flyttet til kjøpesenteret AMFI i Knarvik. Den ene informanten gav uttrykk for at de hadde arbeidet med denne avgjørelsen over lengre tid. *«Det lå lenge i kortene. [...] det var for at innbyggerne skulle komme tettere på. Senke terskelen [...]»* (informant 3).

I prosessen med å slå sammen kommunene og lage et nytt servicekontor for Alver kommune ble det gjennomført undersøkelser av hvordan andre sammenslåtte kommuner organiserte innbyggjarservice.

*«[...] det varierte veldig. Noen hadde opprettet en ny lokasjon imens andre hadde den gamle strukturen med i den nye kommunen. Da var vi interessert i å se hvordan ulike kommuner gjorde det slik at vi kunne drøfte alternativene med politikerne. For det er de som sitter med det siste ordet hos oss. Det varierer hvor sterk politisk styring det er, men hos oss har det alltid vært det»* (informant 3).

1. januar 2020 hadde Innbyggjarservice 9 ansatte, og det var åpent i alle lokaler hver dag fra 08:00 til 15:00. Det ble i den forbindelse undersøkt hvilken trafikk det var ved de ulike lokasjonene. Statistikken viste at trafikken var ulik, og at det var færre henvendelser på den ene lokasjonene enn de to andre. Elementer som økonomi og trafikk førte til en politisk diskusjon om endringer ved Innbyggjarservice som blant annet kortere åpningstider, og om det var nødvendig å ha åpent ved hver lokasjon hver dag. Den politiske diskusjonen kan knyttes til intensjonsavtalen fra 2016.

*«[...] et dokument som sier noe om hva føringer vi som Alver kommune skal jobbe etter. Hvilke verdier det er. Noen regler for sammenslåingen. Og i den intensjonsavtalen så står det at det skal være innbyggerretteiing i alle de gamle rådhusene. Så dette ble en setning som ble veldig førende for oss. Og når vi ønsket å gjøre noen endringer på det, måtte vi drøfte det med de»* (informant 3).

Ordfører i Alver kommune gav uttrykk for at intensjonsavtalen er et viktig dokument som legger føringer for hvordan kommunen skulle organiseres. Ordføreren fortalte at man ønsket å ha servicekontor i alle de tre lokasjonene ettersom kommunene er langstrakt, og at dette fører til at man er tettere på innbyggerne. Det handler om tilgjengelighet. Ordføreren gav uttrykk for at de godtok en reduksjon av åpningstider ved servicekontoret på grunn av den økonomiske situasjonen i kommunen. «*Vi er en situasjon der vi har nødt til å spare penger. Det er lite ressurser for å kunne opprettholde den aktiviteten på innbyggjerservice*» (informant 7).

Organisasjonskartet til servicekontoret har også endret seg når tre kommuner skulle bli til en. I starten av Alver kommune var Innbyggjarservice og dokumentsenderet en avdeling i sektoren HR og utvikling. Dokumentsenderet håndterer post og arkivet i kommunen. Dette ble derimot endret i 2021, da innbyggjarservice ble slått sammen med kommunikasjonsavdelingen som også befinner seg i sektoren HR og utvikling. Avdelingen heter derfor Innbyggjarservice og kommunikasjon i dag. Informantene hevdet at det er en avdeling, men at de driftes som to i praksis. Det er en tett dialog mellom innbyggjarservice og kommunikasjon i forbindelse med nettsiden til Alver kommune, som er ansvarsområdet til kommunikasjon. De empiriske funnene viser at det er en sterk politisk styring i Alver kommune når det kommer til plassering av servicekontorene. Den interne strukturen er blitt endret på i form av plassering i organisasjonskartet og tilgjengelighet når det kommer til åpningstider for avdelingen.

### **5.1.2 Sogndal kommune – tvungen reform**

#### **Ny kommune i Sogn - Sogn kommune: Balestrand, Leikanger, Vik og Sogndal**

Balestrand, Leikanger, Vik og Sogndal kommune gikk i 2015 sammen for å gjennomføre «nabosamtaler» om en intensjonsavtale for en ny kommune i Sogn. Nabosamtaler var et verktøy for implementering av kommunereformen. Avtalen ble utarbeidet av et forhandlingsutvalg. I intensjonsavtalen blir det presentert mål og verdier som skal være gjeldende for den nye kommunen i Sogn.

*«Vi skal ha brukarnære, daglege og stadbundne tenester der innbyggjarane bur»*  
(Balestrand, Leikanger, Vik, Sogndal kommune, 2016, s. 3).

Arealet på den nye kommunen i Sogn ville vært betydelig større enn de tidligere kommunene hver for seg. Av den grunn omhandler et av målene et fokus på kort reisetid. «*Vi skal arbeide*

*for at reisetida mellom eksisterande kommunesenter vert maksimalt 45 minutt i den nye kommunen»* (Balestrand, Leikanger, Vik, Sogndal kommune, 2016, s.4). I avtalen er det skrevet om flere løsninger for å styrke samferdselen i regionene. Intensjonsavtalen omhandler også om hvordan man skulle strukturert kommunen som organisasjon.

*«Leikanger er administrasjonssenteret i fylket. [...]. Kommunesenteret vert lagt til regionsenteret Sogndal, medan Leikanger skal ha ein sentral rolle som administrasjonssenter. Kommunesenteret skal vera motor for utviklinga i heile kommunen»* (Balestrand, Leikanger, Vik, Sogndal kommune, 2016, s.4).

### **Plattform for samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal**

Etter at det ble vedtatt av Stortinget sommeren 2017 at Balestrand, Leikanger og Sogndal kommune skulle tvangssammenslås utformet kommunene et dokument for sammenslåingen. Dokumentet fra 2017 skulle fungere som et rammeverk for organisering av den nye kommune. I dette dokumentet blir det ikke skrevet om innbyggertorg, eller hvilken rolle den avdelingen skal ha i den nye kommunen. Det blir skrevet om at kommunen skal hete Sogndal kommune, og at kommunesenteret skal ligge i regionsenteret Sogndal.

*«Leikanger vert administrasjonsstad i kommunen. [...]. Politisk og administrativ leiing dvs. ordførar, rådmann og kommunalsjefar vert lokalisert her»* (Balestrand, Leikanger, Sogndal kommune, 2017, s. 2- 3).

### **Samfunnsplan 2021- 2030: Utkast til offentlig ettersyn**

Samfunnsplanen for nye Sogndal kommune (2021) er utformet av lokale politikere, administrasjonen og innbyggerne. Innbyggerne har fått påvirket utformingen av samfunnsplanen ved å ta del i møter for innspill og andre kommunikasjonskanaler. Planen tar for seg en rekke satsingsområder som kommunen skal arbeide med i tidsperioden 2021 til 2030. Ett av satsingsområdene er fruktbare tettsteder. Her skrives det blant annet om publikumsrettet tjenester, og at dem bør plasseres i sentrumskjernen i kommunen (Sogndal kommune, 2021, s. 3- 13). I samfunnsplanen er det også skrevet flere punkter som skal fungere som retningslinjer for økonomiplanen. Punkt nummer to i denne listen er at det skal være torg i sentrumskjernen i tettstedene i kommunen. Et av de siste punktene på listen er digitale verktøy for ansatte og innbyggerne i kommunen (Sogndal kommune, 2021, s.18).

## **Administrativ organisering: Organisasjonskart av Sogndal kommune**

Sogndal kommune har laget en oversikt over organisasjonen som er tilgjengelig på nettsiden deres. Her ser man en hierarkisk struktur hvor kommunedirektøren er plassert øverst. Det er seks sektorer som er underlagt kommunedirektøren. Fire av sektorene befinner seg på samme linje og kan knyttes til samme nivå, imens de to resterende sektorene befinner seg på siden i kartet og knyttes kun direkte til kommunedirektøren. De to sektorene som er plassert for seg selv heter Økonomi og HR. Innenfor sektoren HR finner man avdelingene Arkiv og politisk sekretariat, og støttetjenester (bemanningssentral). En av sektorene som er blant fire likestilte sektorer heter Samfunn, næring og kultur. Her finner man avdelinger som NAV og samfunnsutvikling (Sogndal kommune, u.å.).

## **Intern organisasjonsstruktur ved servicekontorene i Sogndal kommune**

I Sogndal kommune har de også tre innbyggertorg, hvor de ulike lokasjonene driftes ulikt. Informantene fortalte at lokasjonene til torgene er politisk bestemt. Ordfører i Sogndal kommune fortalte at tilgjengelighet har stått sentralt i denne bestemmelsen. Videre fortalte ordføreren at innbyggertorget har en viktig rolle da «[...] de er et ansikt utad» (informant 8). Det er administrasjonen som arbeider for å organisere torgene i etterkant av sammenslåingen, hvor noe av utviklingen har vært å plassere bibliotek og innbyggertorg ved samme lokasjon.

*«[...] det er noe vi har begynt å jobbe med det siste året. Det er i tråd med samfunnsplanen. Å samle publikumstjenester nært sentrum. Og det var en intensjon om at biblioteket og innbyggertorget. De har så mye informasjon til publikum. Det går an å samarbeid eller gjøre ting samtidig. Det har vi sett i andre kommuner. Innbyggertorg og bibliotek passer greit sammen» (informant 4).*

I Balestrand vil innbyggertorget og biblioteket være samlet på et sted, noe som fungerer med tanke på antall innbyggere som besøker lokasjonen. Det er ikke bestemt hvordan innbyggertorget skal organiseres i Sogndal og Leikanger. Ifølge informantene er det flere innbyggere som kommer inn fysisk i Sogndal både på innbyggertorget og biblioteket som nå er plassert ved forskjellige lokasjoner. Innbyggertorget i Sogndal holder til i kommunehuset, og biblioteket holder til i kulturhuset. Informantene fortalte at de ikke vet hvor innbyggertorget i Sogndal vil være lokalisert i framtiden. I Sogn avis, som er en lokalavis for blant annet Sogndal kommune, er det skrevet flere artikler om kommunehuset hvor innbyggertorget holder til. I

2021 la daværende kommunedirektør i Sogndal kommune Tor-Einar Skinlo fram et forslag om å selge kommunehuset. Noen av de ansatte ville bli flyttet til et annet bygg sentralt i Sogndal, og noen til administrasjonslokalet på Saften i Leikanger. Et annet forslag var å avslutte husleieavtalen for rådhuset i Balestrand. Forslaget var basert på en organisasjonsgjennomgang av Sogndal kommune, og hvordan man kunne spare penger (Sortland, 2021). Husleieavtalen i Balestrand ble avsluttet, og innbyggertorget er nå lokalisert i et nytt bygg i sentrum av Balestrand. Forslaget om å selge kommunehuset ble møtt med motstand. Noe av argumentasjonen dreide seg om byggets estetiske verdi (Rita Navarsete; i Øren, 2021). Kommunehuset ble ikke solgt, og kommunedirektøren vil undersøke hvordan kommuneadministrasjonen skal organiseres i framtiden i samarbeid med ansatte og fagforeninger (Øren, 2021). Ifølge en av informantene er fremtiden usikker for innbyggertorget i Sogndal sentrum. *«Her i Sogndal er vi stein bar. Vi vet ikke hvor vi havner»* (informant 5).

I Leikanger blir innbyggertorget organisert på en annen måte enn i Sogndal og Balestrand. Ifølge informantene er innbyggertorget i praksis lagt ned. Biblioteket har tatt over oppgaver som innbyggertorget hadde, og de ansatte som jobbet på innbyggertorget er blitt flyttet til arkivavdelingen i Leikanger. Innbyggertorget i Leikanger ble lagt ned samtidig som åpningstidene for tjenesten ble endret. Endringene skjedde i etterkant av sammenslåingen hvor åpningstidene som var 09:00 til 15:00 ble redusert til 10:00 til 14:00. Det kan derimot bli et innbyggertorg i Leikanger igjen i framtiden.

*«Det kan på en måte bli det. Men hva innbyggertorget skal være der vil ikke være det samme som det er her»* (informant 6).

Ifølge ordføreren i Sogndal kommune er de tre innbyggertorgene blitt opprettholdt i dag. *«Det var mye fokus på oppmøtested i og med at vi hadde tre innbyggertorg som var tidligere. Vi har opprettholdt tre innbyggertorg i dag og. Det er ikke fullbemannet som før, at det er åpent fra 08 til 16.00. Men det er heller ikke det som dagens samfunn etterspør»* (informant 8).

Innbyggertorgene i Sogndal kommune driftes ulikt, som samlet sett utgjør en avdeling som tilhører samme plassering i organisasjonskartet. Empiriske funn fra intervjuene avdekker at det er store omveltninger i Sogndal kommune sin organisasjonsstruktur.

*«Det er ingenting som har stått i ro siden sammenslåingen. Det har hele tiden skjedd endringer. Nå kan man begynne å se konturen over at det setter seg, men organisatorisk har det ikke satt seg. Det er kanskje nå den store omveltningen skjer. Tjenester har vært de samme, men flyttet rundt i organisasjonen»* (Informant 6).

Sogndal kommune undersøker hvordan tjenestene blir levert, og hvilke tjenester kommunene bør ha. Fram til januar 2023 har innbyggertorget vært organisert som en del av avdelingen Arkiv og politisk sekretariat i HR sektoren under kommunedirektøren. I 2023 ble innbyggertorget flyttet til sektoren som heter samfunn, næring og kultur. Denne omstruktureringen var i tråd med et ønske om å styrke samarbeidet mellom innbyggertorget, frivilligsektor, kultur og bibliotek.

*«[...] med å lage knutepunkt kan man endre hva innbyggertorg skal være. At man gikk fra å ha skranke her, kanskje fortsatt ha skranke, men at innholdet blir annerledes. [...] at man kan være en medspiller i lokalsamfunnet. Nye aktiviteter, møte frivillighet og innbyggerne på en god måte» (informant 6).*

Planene nå for innbyggertorget er at denne omplasseringen skal reverseres, og at avdelingen skal plasseres tilbake til den enheten den tilhørte før 2023. Ordføreren i Sogndal fortalte at organisering og plassering av innbyggertorget avgjøres av administrasjonen. Ordføreren var ikke kjent med årsaken til omplasseringen, men mente at det kunne knyttes til at kommunen ikke er statisk. *«Det er viktig at det ikke oppfattes som rigid» (informant 8).* De empiriske funnene viser at det er en politisk styring når det gjelder hvor servicekontorene skal holde til i Sogndal kommune. En av informantene argumenterte derimot for at den viktigste politiske beslutningen som ble tatt i etterkant av tvangssammenslåingen var at administrasjonene skulle samles. Dette er noe som også blir gitt uttrykk for i dokumentet *Plattform for samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal*, hvor det også blir avgjort at administrasjonen skal plasseres i Leikanger. *«[...] hovedargumentet bør være at administrasjonen bør ligge i kommunen med mest innbyggere og mest tjenester ut blant folk. Men slik ble det dessverre ikke» (informant 5).*

Basert på funnene kan man hevde at situasjonen for Innbyggertorget i Sogndal sentrum og Leikanger er uavklart. Den interne organisasjonsstrukturen har endret seg i større grad i Sogndal kommune enn i Alver kommune. Her har avdelingen blitt flyttet fra å være en del av støttestrukturen til å bli en del av den operative kjernen, for å deretter bli flyttet tilbake som støttestruktur.



### 5.1.3 Oppsummering av funn tilknyttet organisasjonsstruktur

Intensjonsavtalen inneholder retningslinjer for hvordan man skal organisere nye Alver kommune. Her står det mål om hvor servicekontorene skal være. Et annet mål dreier seg om å digitalisere dialogen med innbyggerne. I dokumentet er det også skrevet om ulemper ved sammenslåingen, som blant annet dreier seg om den geografiske avstanden og svekket lokalkunnskap hos saksbehandlerne. Kanal- og servicesstrategien viser hvor servicekontoret faktisk er lokalisert i etterkant av sammenslåingen, og en reduksjon når det gjelder åpningstider. Det tredje dokumentet fra PwC er relevant da det viser en anbefaling for framtidig organisasjonsstruktur. Viktigste funnet her er at konsulentfirmaet anbefaler en reduksjon i lokasjoner som servicekontoret skal høre til. Den illustrerer også at intensjonsavtalen har vært viktig for strukturen i Alver kommune. Intervjuene i Alver kommune informerer at avdelingen fortsatt er lokalisert i sentrum av de tre tidligere kommunene. Det kommer fram at det er en sterk politisk styring for hvor servicekontoret skal høre til. I intervjuene blir det forklart hvorfor åpningstidene er redusert. Ordføreren fortalte at det var knyttet til den økonomiske situasjonen i kommunen. Et annet viktig funn i intervjuene er at funksjonene og plasseringen av servicekontoret er blitt endret på i organisasjonskartet. Servicekontoret har tilhørt dokument og arkiv område i kommunen før og tilhører nå kommunikasjonsavdelingen. Begge disse delene av organisasjonen kan sies å tilhøre støttestrukturen i kommunen.

Intensjonsavtalen om nye Sogn kommune er relevant for å vise hvilken plan det er for den nye kommunen. Dokumentet plattform for sammenslåing kan sies å være mer relevant da det er et endelig dokument for kommunene som skulle slås sammen, og at dokumentet skulle fungere som et rammeverk for denne prosessen. I intensjonsavtalen hvor Vik også er med står det at Leikanger skal være administrasjonssenteret i kommunen. Denne bestemmelsen ble gjeldende i dokumentet plattform for sammenslåing av kommunene Balestrand, Leikanger og Sogndal. Funn fra samfunnsplanen 2021 til 2030 gir retningslinjer tilknyttet servicekontoret da det er skrevet at det skal være torg i sentrumskjernen i de tidligere kommunene og at de skal arbeide for å ha digitale verktøy for ansatte og innbyggerne i kommunen. Dokumentene viser at det er blitt lagt føringer for hvor servicekontorene skal ligge, noe som er likt med funnene fra Alver kommune. Funn fra intervjuene viser at det etter planene skal være innbyggertorg i de samme lokasjonene som før sammenslåingen, men at det fungerer ulikt i praksis. Her skille Sogndal kommune seg fra Alver kommune da lokasjonen og den faktisk operative driften av servicekontorene er mer uklar. I Balestrand har de samlet tjenestene innbyggertorg og bibliotek på samme sted, hvor det skal være en og samme funksjon. I den forbindelse trekker

informantene linjer til samfunnsplanen. Det er ikke avgjort hvordan dette skal løses i Leikanger og Sogndal. Informantene har forskjellig informasjon når det gjelder innbyggertorget i Leikanger. Noen argumenterer for at det ikke er et innbyggertorg lengre, og at det lokale biblioteket tar seg av oppgavene. Andre forteller at det er ivaretatt innbyggertorg ved de samme lokasjonene som før. Artikler fra lokalavisen viser at det har blitt foreslått å selge kommunehuset i Sogndal, men denne avgjørelsen er blitt bremsset grunnet motstand fra blant annet lokale politikere. Både i Alver og Sogndal kommune er åpningstidene for servicekontoret redusert. I Alver kommune har det vært en omstrukturering av avdelingen, og i Sogndal er dette en pågående prosess. Omstruktureringen gjelder hvor avdelingen skal hører til på organisasjonskartet. Innbyggertorget i Sogndal har tilhørt stab og støttestruktur i kommunen før, men er blitt flyttet over til enhet for samfunn og kultur som kan sies å være en del av den operative kjernen i organisasjonen. Informantene kunne derimot fortelle at avdelingen skal flyttes tilbake til stab og støttestrukturen.

## **5.2 Koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse**

I denne delen av empirien vil det bli presentert funn som sier noe om hvordan avdelingen koordinerer arbeidet sitt. Det kan også gi informasjon om dette har endret seg i etterkant av kommunesammenslåingen. Valg av koordinering kan påvirke muligheten for skjønnsutøvelse hos bakkebyråkratene. Del-kapittelet vil avsluttes med en oppsummering av de viktigste funnene fra intervju og dokumenter.

### **5.2.1 Hvordan Innbyggjarservice i Alver organiseres og de ansattes oppgaver**

Da nye Alver kommune ble til fikk de ansatte, på de tidligere servicekontorene i Lindås, Meland og Radøy kommune, muligheten til å fortsette på tilsvarende avdeling i den nye kommunen. Januar 2020 var det 9 ansatte på Innbyggjarservice. Det vil si at noen av de ansatte har erfaringer både fra servicekontor i sin tidligere kommune og nye Alver kommune.

*«I Meland hadde vi kontroll på alt. For vi var ikke så mange og ikke så stor kommune»*  
(informant 1)

De ansatte byttet på å arbeide på de tre ulike kontorene i kommunene. *«[...] ikke alle måtte rullere. Noe med det å få kvaliteten på alle plassene. Kontinuitet var bra og noe vi fikk når noen alltid var på et sted»* (informant 2). I dag skal det være 4,8 årsverk som er ansatt på avdelingen, dette betyr i praksis at antall ansatte er blitt halvert fra 2020 til 2024. Innbyggjarservice er åpent

ved to lokaler hver dag, hvor de ansatte rullerer på lokasjonene. Etter endret åpningstid har avdelingen organisert ukentlige personalmøter hver mandag, og samhandlingsmøter på onsdager med ulike avdelinger.

Informantene beskriver et skille mellom arbeidsoppgavene før og etter sammenslåingen. I de tidligere kommunene hadde de flere oppgaver for å hjelpe andre ansatte. Oppgavene var mer flytende. Samtidig hadde de en fordeling av roller hvor man enten hadde telefondag eller man skulle være framme i skranken som kundevert. Informantene fortalte at arbeidsoppgavene i dag er mer spesifikt fordelt, og at det er tydeligere hvilke oppgaver de ulike avdelingene har. Arbeidsoppgavene til de ansatte dreier seg blant annet om å betjene telefonene, ta imot kunder som møter opp og svare på e-poster. I dette arbeidet har de ansatte prosedyrer på hvordan de håndterer henvendelser.

*«Vi har litt prosedyrer på hvem og hva det gjelder. Men det dukker opp mye uforutsett som man må håndtere og tenke kjapt når man har noen på tråen eller foran seg»*  
(informant 1).

Folketallet økte etter sammenslåingen, og den geografiske avstanden i kommunen er noe de ansatte må forholde seg til. Det har ført til at de ansatte er mer bevisst på hva man skal spørre om for å finne fram til det som er riktig. *«[...] med Alver ble området så stort og mange folk. Og da måtte vi ta verktøy i bruk for å finne ut; hva er det innbyggerne lurer på og hvor er de»* (informant 1).

Det er flere verktøy som benyttes hos servicekontoret i Alver kommune. De ansatte har en rekke programvarer som er nyttige i arbeidet deres, og som gjør det mulig for dem å svare på flere henvendelser enn før. Et eksempel på et program som gir oversikt over de kommunale avgiftene til innbyggerne.

De ansatte som arbeider på innbyggjarservice i Alver kommune er ikke saksbehandlere, og fatter ikke vedtak. Dette vil si at de må henvise innbyggere videre dersom de ønsker å få en søknad godkjent. Videre har innbyggjarservice ansvar for organisering av vielser som er i regi av kommunen. Informantene gav uttrykk for at arbeidsoppgavene til leder og de ansatte som arbeider på servicekontoret er forskjellige, og det er kun de ansatte som arbeider på sentralbordet og i skranken. En av fortalte hvordan man har valgt å organisere skranken i etterkant av sammenslåingen. Alle skrankene hvor Innbyggjarservice holder til er nå avlukket. Det knytter informantene til sikkerhet ovenfor de ansatte, men også hvordan brukeren blitt møtt på. *«[...] vi møter innbyggerne på en god måte. De går inn til oss og ikke ut i rommet. Her ute*

*var det et stort rom hvor resepsjonen var midt i rommet og åpent. Da bærer lyden»* (informant 3). Samtlige informanter fortalte også at de har taushetsplikt i arbeidet sitt da de kan få tilgang til noe sensitiv informasjon i arbeidet. Samtalene som foregår mellom de ansatte og innbyggere er konfidensiell uansett hva henvendelsen måtte gjelde.

I Kanal- og servicestrategien til Alver kommune som gjelder for 2022 til 2034 står det at en del av innbyggerne har behov for å snakke med ansatte i kommune for å få informasjon om tjenester.

*«[...] og treng hjelp til å fylle ut og sende inn eit søknadsskjema. For denne gruppa er det god service at dei kan snakke med oss på telefon og få tilbod om fysiske møte»* (Alver kommune, 2023, s.3).

I etterkant av sammenslåingen er antall ansatte halvert på innbyggjarservice. Oppgavene til de ansatte er mer avgrenset og standardisert enn før sammenslåingen. Den store geografiske avstanden i kommunen har ført til en svekket lokalkunnskap blant de ansatte. Dette ønsker de å kompensere for ved bruk av digitale verktøy. De ansatte som arbeider på innbyggjarservice fatter ikke vedtak, og kan ikke betegnes som saksbehandlere.

## **5.2.2 Hvordan Innbyggertorget i Sogndal organiseres og de ansattes oppgaver**

Det var flere ansatte ved innbyggertorget i Balestrand, Leikanger, og Sogndal kommune. Det var rundt fire ansatte i Balestrand, to ansatte i Leikanger og tre ansatte i Sogndal. I dag er det tre ansatte som arbeider på innbyggertorget i Sogndal kommune. Informantene fortalte at det egentlig er flere som jobber på innbyggertorget, men at de holder til på arkiv. Dette er ansatte som har telefonvakt, og noen ganger må være til stede ved skranken. Arbeidsoppgavene til lederen og de ansatte på Innbyggertorget er ulike, og det er kun de ansatte på Innbyggertorget som arbeider på sentralbordet og i skranken. Flere av informantene argumenterte for at Innbyggertorget i praksis er lagt ned i Leikanger. Der har biblioteket tatt over oppgaver som blant annet å hjelpe innbyggerne med å skrive ut skjemaer og hjelpe dem å finne diverse informasjon. En av informantene gav uttrykk for at det har vært en endringstrøtthet i kommunen, og at det nå er blitt en stor utskiftning når det gjelder ansatte i administrasjonen i Sogndal kommune. Vedkommende fortalte at utskiftningen har vært både positivt og negativt for kommunen. Når utskiftningen er stor blant de ansatte i administrasjonen er dette negativt da man mister både historie og oversikt i organisasjonen. På en annen side er det positivt da man får inn nye ansatte som tenker annerledes og kan endre på praksiser som ikke fungerer optimalt.

I forbindelse med kommunesammenslåingen ble servicekontorene i de tidligere kommunene sammenlignet. En av informantene gav uttrykk for at dette var en uheldig situasjon. Tidligere Sogndal kommune var en større kommune enn Leikanger og Balestrand med flere tjenester. En oppgave som trekkes fram, og som skiller seg fra de to andre plassene, er parkeringssystemet i Sogndal sentrum som servicekontoret har ansvar for. Informanten argumenterte for at denne oppgaven også var en viktig del av arbeidsoppgavene deres. En av endringene som ble gjennomført i etterkant av sammenslåingen var å redusere åpningstidene til servicekontorene. Videre kunne de ansatte fortelle at de også er saksbehandlere, og da åpningstiden ble kortere fikk de ansatte mer tid til å behandle saker. Skjenkeløyve og salgsløyve er noe de behandler på innbyggertorget. Informantene gav uttrykk for at redusert åpningstider gjør det enklere for dem å behandle sakene. *«Vi trenger fred og ro. Kan ikke sitte med folk som kommer inn og ut, og trenger hjelp»* (informant 5). Ordføreren i Sogndal hevdet at en av de viktigste oppgavene til innbyggertorget er å gi veiledning.

*«At man kan gi veiledning til dem som kommer innom. At man ikke bare henviser videre»*  
(informant 8).

Nye Sogndal kommune strekker seg langt i areal, og den store geografiske avstanden er noe de ansatte merker i arbeidet sitt. Før sammenslåingen hadde de ansatte kunnskaper om lokalmiljøet i hele kommunen sin, som var et nyttig verktøy for å svare på henvendelser. Det som har endret seg etter sammenslåingen er at lokalkunnskapen ikke alltid strekker til da henvendelsene gjelder områder i hele Sogndal.

*«[...] det krever mer. At man er kjent i kommunen. [...]. Det er jo så masse. Selv vi som har jobbet her i mange år»* (informant 5).

De har noen prosedyrer for å håndtere slike utfordringer. De kan blant annet notere ned nummer eller mail på den som har ringt inn, for å undersøke henvendelsen nærmere. Da kan de ta kontakt igjen med vedkommende etter at de har fått mulighet til å orientere seg. Kommunikasjonen internt blant de ansatte i kommunen var annerledes før sammenslåingen. I de tidligere kommunene var det færre ansatte, og de hadde gjerne daglige møter med hele avdelingen hvor de fikk informasjonen de trengte. Dersom en kollega i kommunen var borte for dagen var dette noe de fikk kunnskap om via møtet, og dermed noe de kunne svare ut dersom de fikk henvendelser om det. Etter sammenslåingen har de andre verktøy som skal gjøre dette oversiktlig for de ansatte, eksempelvis en delt kalender i kommunen som alle ansatte kan notere i. En utfordring for de ansatte på innbyggertorget er dersom de ansatte ikke benytter seg av

denne løsningen. Dette påvirker hvordan de på innbyggertorget kan svare når innbyggere eller kommunalt ansatte trenger assistanse til å nå hverandre. I de tidligere kommunene hadde innbyggertorget en annen praksis på interne møter.

*«[...] da hadde vi alltid et felles møte om morgenen vi fire som var på avdelingen. Det var tett fra dag til dag. For å finne måter å løse det. [...]. Vi fordelte hver dag. Og vi hadde den lederen rett der, om det var noe. Hvis det var noe vi ikke forstod, for eksempel hvorfor skjer det ingenting når man klikker der. Man var veldig tett på» (informant 4).*

Nærhet og daglig fysisk kommunikasjon blant ansatte og avdelingsleder var en del av hverdagen før sammenslåingen. I nye Sogndal kommune er de ansatte plassert på forskjellige lokasjoner. De ansatte fortalte at Teams er et godt verktøy for kommunikasjon i etterkant av sammenslåingen. De har forsøkt å ha møte på teams hver andre uke, men har endt opp med en annen løsning. I dag møtes de ansatte, som er plassert på forskjellige lokasjoner, fysisk to ganger i året. Teams, telefon og mail utgjør arenaen for kommunikasjon ellers. Arbeidsoppgavene ble fordelt på daglig basis, og det var flere forskjellige oppgaver for de ansatte som blant annet gjaldt arkivtjenesten i kommunen. De ansatte forteller at i dag er ansvaret for de ulike oppgavene mer fast fordelt, hvor noen har fast ansvar for sentralbordet hvor innbyggerne ringer inn. Informantene fortalte også at lederen for Innbyggertorget ikke har de samme oppgavene som de ansatte på avdelingen. Videre argumenterte en av informantene for at det ikke var noen regler for hvor lenge man kunne håndtere en henvendelse på telefon, men at det kunne oppstå kø. Informantene gav uttrykk for at de forsøker å få innbyggerne til å bruke nett for å finne skjemaer selv, og ringe inn for å avtale møter istedenfor å møte opp fysisk for å avtale det. Dette kan ha ført til mindre fysiske besøk og mindre press på innbyggertorget.

Avstanden i kommunen kan også ha konsekvenser for arbeidsflyten og miljøet i organisasjonen. Ifølge en av informantene kan større geografisk avstand også påvirke muligheten for samarbeid blant kollegaer i kommunen. Dersom man ikke ser hverandre i arbeidet kan det være enklere å distansere seg fra forespørsler, og heller henvise forespørselen videre i systemet. I en organisasjon hvor man møter kollegaer hver dag kan det hindre slike tendenser da man lettere kjenner seg pliktig til å hjelpe hverandre. Det er blitt færre ansatte som arbeider på innbyggertorget i Sogndal kommune. Arbeidsoppgavene er mer spesifikke og standardisert enn før, og de ansatte er avhengig av digitale hjelpemidler da avstanden i kommunene er stor.

### **5.2.3 Oppsummering av funn tilknyttet koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse**

Kanal- servicestrategien sier noe om behovet det er for servicekontor i kommunene. Det er skrevet at innbyggerne trenger å snakke med ansatte i kommunen for å få informasjonene de behøver. I dokumentet trekkes det fram at det er god service at innbyggere har denne muligheten. Informanter i Alver kommune fortalte at det er færre ansatte på avdelingen i etterkant av sammenslåingen. I intensjonsavtalen som er nevnt tidligere blir det trukket fram mulige ulemper ved kommunesammenslåing. Informantene fortalte i intervjuene at slike ulemper er blitt en realitet i den nye kommunen. Geografisk avstand og større andel befolkning har ført til at de ansatte får svekket lokalkunnskaper. Oversikten blir med utfordrende å holde, og de må stole mer på interne verktøy for å svare ut til innbyggerne. Oppgavene til informantene var mer flytende i de tidligere kommunene. I dag er oppgavene til de ansatte mer avgrenset og tydelig, med forskjellige prosedyrer for de ulike henvendelsene.

Antall ansatte som arbeider på servicekontoret i Alver kommune er blitt halvert. Det er også blitt færre ansatte i Sogndal kommune. En annen likhet mellom kommunene er at oppgavene til de ansatte er blitt mer spesifisert og standardisert. I Sogndal er arbeidsoppgaver som telefonvakt blitt omfordelt til de ansatte som arbeider med arkiv og dokumenter. Dette er derimot ikke tilfelle i Alver kommune. Den største kontrasten mellom arbeidsoppgavene til de ansatte i Alver kommune og Sogndal kommune er at de er saksbehandlere i Sogndal. Informantene fortalte at reduksjonen av åpningstiden for innbyggertorget har gjort det enklere for dem og arbeid med saksbehandling. Funn fra Sogndal kommune viser at daglige møter er byttet ut med et møte digitalt annenhver uke, men samarbeidet foregår daglig via programmer som teams. På lik linje som i Alver kommune fortalte informantene i Sogndal at oppgavene er mer avgrenset i etterkant av sammenslåingen.

### **5.3 Organisatoriske løsninger**

I denne delen av empirien vil det bli presentert funn som sier noe om hvilken organisatorisk løsning kommunene har valgt. Funnene vil også gi informasjon om valget om løsning er tatt sentralt eller lokalt. Funn fra intervju og dokumenter kan også gi informasjon om de organisatoriske løsningene påvirker intern organisering og de ansattes mulighet for skjønnsutøvelse. Del-kapittelet vil bli avsluttet med en oppsummering av de viktigste funnene.

### 5.3.1 Innbyggjarservice er avhengig av gode verktøy i arbeidet sitt i nye Alver kommune

#### Kanal- og servicestrategi: 2022- 2026

Kanal og servicestrategien omhandler digitalisering og hvordan kommunen aktivt kan informere innbyggerne om tilbud som finnes i kommunen. Digitaliseringen skal være et verktøy som gjør hverdagen enklere for innbyggerne og de ansatte. Det er også et fokus på åpenhet da digitaliseringen skal sikre at offentligheten får innsyn.

*«Strategien skal bidra til at innbyggjarane finn og forstår informasjon frå kommunen, og redusere risikoen for at innbyggjarar som tar kontakt med oss går i ring eller ikkje får svar» (Alver kommune, 2022, s.3).*

Et av tiltakene er å sikre at innbyggjarservice og ansatte på visse avdelinger skal fungere som digitale medhjelpere for innbyggerne. Tiltakene skal nås ved å utvikle verktøy for kommunikasjon. Alver kommune skal blant annet ta i bruk flere selvhjelps løsninger som er digitale (Alver kommune, 2022, s. 2- 9). I dag har kommunen to selvbetjente digitale kanaler.

*«Den offisielle nettsida til kommunen, [www.alver.kommune.no](http://www.alver.kommune.no), er den viktigaste kanalen for informasjon om aktivitet og tenester. [...] Chatboten vår, Kommune-Kari, er ein digitale kundevert, og kan svare på spørsmål om kommunen sine tenester heile døgnet, alle dagar i året. Kommune-Kari er både tilgjengeleg frå nettsida til kommunen og kan lastas ned som ein app» (Alver kommune, 2022, s. 5).*

I tillegg til disse to kanalene er kommunen aktiv på sosiale medier. Dette er også en plattform som benyttes for å dele informasjon som kan engasjere innbyggerne i kommunen. I dokumentet er det også skrevet om mulig fremtidig digital løsning som Alver kommune vil ta i bruk. Det skal bli plassert digitale kundevert ved hver lokasjon til innbyggjarservice (Alver kommune, 2022, s. 5-7)

#### Digitalisering i kommunal sektor

Dokumentet er et brev som opprinnelig ble utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men som nå har navnet Kommunal- og distriktsdepartementet. Brevet ble sendt til norske kommuner, fylkeskommuner og KS. Dokumentet omhandler den nasjonale og statlige digitaliseringspolitikken for kommunal sektor. Det refereres til



stortingsmelding 27 (2015-2016) som heter Digital agenda for Norge i dokumentet. Digitaliseringspolitikken handler om at statlige virksomheter skal sørge for at det finnes digitale løsninger som kommunene og fylkeskommunene kan dra nytte av. Det er skrevet i dokumentet at endringer i forvaltningsloven i 2014 la føringer på kommunal sektor til å ta i bruk digitale verktøy for å kommunisere med innbyggerne. Videre i dokumentet skrives det at digitalisering er sentralt i kommunesammenslåinger da det er et viktig virkemiddel for å utføre kommunens oppgaver. «Håndtering av IKT ved kommunesammenslåing er derfor kritisk» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2017).

### **Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning**

Dokumentet digitalisering i kommunal sektor trekker frem denne forskriften da den indikerer bruk av digitale løsninger i offentlig sektor. I §1 første ledd heter det at stat eller kommuner skal utvikle IT-standarder som kan være til nytte for samhandling i organisasjonen (forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning, 2013, § 1- 2). Dette er en nasjonal forskrift som gjelder hele kommune-Norge, inkludert Alver kommune og Sogndal kommune.

### **Informantenes erfaringer med Chat-boten Kommune-Kari**

Det er kommunikasjon som har hovedansvaret for hjemmesiden og chatboten, Kommune-Kari. Kommune-Kari er en chatbot som ble lansert i 2022. Chatboten fungerer som en søkemotor og kan svare på spørsmål som gjelder tjenester i kommunen. Den er åpen hele døgnet.

*«På en måte kan vi si at Kommune-Kari er en ansatt på innbyggjarservice. En digital kollega, for hun svarer på spørsmål fra innbyggerne akkurat som vi svarer på telefon. Hun trenes og blir flinkere hver dag»* (informant 3, Alver kommune).

De ansatte som arbeider på kommunikasjonsdelen av avdelingen har utformet chatboten, og arbeider fortsatt med å vedlikeholde og oppdatere den. Dette arbeidet er et samarbeid blant dem på kommunikasjon og innbyggjarservice. De ansatte på avdelingen arbeider daglig med Kommune-Kari. De sjekker at svarene hun gir stemmer, og om de er forståelig eller ikke. Dersom chatboten ikke er tydelig eller gir feil informasjon kan det føre til flere telefoner og henvendelser til innbyggjarservice. Et mål med et slikt verktøy er å gjøre det enklest mulig for innbyggerne å finne fram til kommunens tjenester. Det kan også være tid- og ressurs sparende for de ansatte på innbyggjarservice da færre ringer inn. I dag er det fortsatt mange innbyggere som velger å ringe. Statistikken som avdelingen fører viser at det ikke har vært noe stor nedgang

i telefoner, men at dette er et mål på sikt. De ansatte forteller at det gjerne er færre yngre som ringer og at dem finner fram ved hjelp av chatboten og hjemmesiden. Informantene kunne også fortelle at alle henvendelser til Kommune-Kari er anonyme, og at dataen blir kryptert og slettet etter en viss tid. Denne løsningen er til for å ivareta personvern ifølge informantene. En av informantene hevdet også at Kommune-Kari informerer innbyggerne om at de ikke skal dele sensitive opplysninger på chat-boten.

Informantene fortalte at det er planer om å ha en digital publikumskontakt som er et av tiltakene i Kanal- og servicestrategien til Alver kommune. Digital kundevert eller publikumskontakt er en skjerm som skal stå plassert ved inngangen til innbyggjarservice, og som man kan trykke på. Her kan man få informasjon om tjenester. Den kan også gi beskjed om at man er kommet fram dersom man har avtalt et møte. Innbyggerne kan dermed kommunisere med den de har time med uten å gå bort til skranken for innbyggjarservice. Dette er et tiltak som også er blitt diskutert med politikerne. Ordfører i Alver kommune fortalte at det er blitt snakket om muligheten for å ha mer selvbemanning ved servicekontorene. «*Det ble sagt politisk at vi ønsker å se på muligheten for det. Men så vidt jeg er kjent med det så er det ikke kommet på plass enda*» (informant 7). Ifølge de andre informantene er målet at den digitale publikumskontakten skal være på plass i lokasjonene til innbyggjarservice, og på rådhuset i Knarvik, i løpet av 2024. De empiriske funnene fra Alver kommune viser et økt fokus på digitalisering hvor de har implementert nye digitale organisatoriske løsninger.

### **5.3.2 Omstrukturering i Sogndal kommune innebærer også ny vurdering av ansvarsfordelingen i organisasjonen**

Kommunereformen er ikke den eneste reformen Sogndal kommune arbeider med i etterkant av 1. januar 2020. Kommunesammenslåing i Sogndal har ført til omveltninger av den interne strukturen i kommunen. Organisasjonen har møtt på flere utfordringer i overgangen fra å være flere mindre kommuner til å bli en mellom stor kommune. Den geografiske avstanden er en av utfordringene som bli trukket fram tidligere i de empiriske funnene. For å møte disse utfordringene har Sogndal blitt en av kommunene som aktivt arbeider med tillitsreformen.

#### **Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023) Opptak frå erfaringsseminar om tillitsreforma i offentleg sektor.**

9. Juni 2023 deltok Sogndal kommune på et erfaringsseminar, i regi av regjeringen, i forhold til kommunens arbeid med tillitsreformen. Målet med tillitsreformen er å bedre tjenestene i

kommunene. I opptaket fra erfaringsseminaret snakker hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet Siv Laila Eriksen om tillitsreformen. Kommunesammenslåing var utfordrende for de ansatte med mye endringer, og en stor utskifting av ledere. Tillitsreformen er en positivt for de ansatte i kommunen da det kan føre til at de føler seg sett og hørt. Det ble et verktøy i arbeidet om å slå tre kommuner sammen til en. «[...] de ansatte ble engasjert på tvers av profesjoner og ledelse. De kom fram til en måte å arbeide på sammen» (Eriksen, i Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Daværende ordfører Arnstein Menes fra Arbeiderpartiet var også til stede på seminaret. Han fortalte at tillitsbasert ledelse er viktig for det operative nivået i kommunen, og at ressursene der brukes riktig. Det gir også en større frihet til å finne nye løsninger. Kommunedirektør Tor-Einar Holvik Skinlo uttalte seg også på seminaret. Han la vekt på globale utfordringer og at tillitsbasert ledelse kunne være viktig for å møte slike utfordringer.

*«Men i kommunen har eg møtt ein kultur. Ein kultur frå dei tilsette som er vande til ei toppstyrt leiing, som handlar om «Sei oss kva vi skal gjere». Og ikkje minst ei politisk leiing som seier: Kommunedirektør, vi kjenner berre deg. Gi oss svare her og no» (Skinlo, i kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).*

Tillitsreformen ga kommunedirektøren mulighet til å gi de ansatte «frie tøyler» til å finne nye løsninger. Videre presiserte han at tillitsreformen ikke er et prosjekt. Tillitsbasert ledelse skal være der for å løse utfordringer som organisasjonen møter i hverdagen. Det er ikke en garanti at endringer man gjør som følger at tillitsreformen er vellykket, men alternativet er at kommunen ikke er rustet til å løse utfordringene den som ovenfor. «[...] som kommune er vi ikkje rigga til å møte dei sånn vi er rigga i dag» (Skinlo, i kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Kommunedirektøren har oppfordret de ansatte til å tenke langsiktig og at det er slik man kan se endring på sikt. Videre har de ansatt en utfordrer Joakim Systaddal som har arbeidet med tillitsreformen og hvordan den kan implementeres i Sogndal kommune. Utfordreren har deltatt på kurs og lærte en designmetodikk for offentlig sektor som skulle brukes i møter med de ansatte for å aktivt arbeide med tillitsbasert ledelse. På dette seminaret forteller Systaddal at de har gjennomført rundt 31 økte i Sogndal med denne designmetodikken, hvor hver økt har pågått i 3 timer. Responsen på dette har blant annet vært at ansatte opplever at de kommer lengre i å løse utfordringer i arbeidet enn det de vanligvis gjør på et år. «[...] ein går saman inn for å finne løysningar. Det var eit veldig sterkt symbol på kva kraft som ligg i dette på lågterskelnivå» (Systaddal, i kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).

Opptaket er et relevant dokument som gir informasjon om Sogndals arbeid med tillitsreformen. Intervju av informantene kan derimot gi uttrykk for hvordan dette arbeidet har fungert i praksis.

Uttalelser fra hovedtillitsvalgt, daværende ordfører, kommunedirektør og utfordreren viser at tillitsreformen kan være en av flere organisatoriske løsninger som er nødvendig for å den interne strukturen i kommunene som organisasjon. De empiriske funnene fra opptaket viser argumenter som er positiv ladd i forhold til implementering av tillitsreformen. Det vil bli presentert teori og informasjon om tillitsreformen senere i diskusjonsdelen for å kunne drøfte hva denne organisatoriske løsningen er, og for å forklare endringer den kan medføre for servicekontoret.

### **Informanters erfaringer med tillitsreformen og tillitsbasert ledelse i organisasjonen**

Tillitsreformen kan påvirke organisering av innbyggerkontakten da dette er en viktig avdeling i kommunen og som kan knyttes til tjenesyting. Dette funnet om tillitsreformen var kjent blant noen av informantene. Ifølge utfordreren fortalte i opptaket at de 9.juni 2023 hadde gjennomført 31 økter i sammenheng med tillitsreformen. En av informantene hevdet at alle avdelingene i Sogndal kommune skal ha hatt møter med sin avdelingsleder der de arbeider med tillitsreformen i form av en metodikk som er tilpasset offentlig sektor.

*«Den har vår kommune vært aktiv opp imot. Og utfordret litt tilbake. Og så ser vi at hvis vi skal ta dette seriøst så må vi gjøre noe med egen organisasjonskultur. Hvordan vi utøver ledelse. Det innebærer at det ikke er kommunedirektøren som sitter tettest på innbyggerne hos oss heller. Det er de ansatte. Det betyr at [...] må vi gå ut ifra at de ansatte i de fleste tilfeller har mer enn nok kompetanse og kunnskap til å ta de riktige avgjørelsene. Da blir spørsmålet, er vi organisert på en måte som gjør at de får muligheten til det? Og konklusjonen på det i dag er nei» (informant 6).*

Informantene fortalte at tillitsreformen kan være en årsak til at det er så mye endringer på det organisatoriske nivået i kommunen. Det må gjøres endringer på hvordan ledelsen skal lede, og måten kommunen skal organisere seg. Dette gjelder innbyggertorget som avdeling også da dette er en av mange tjenester i kommunen som har direkte kontakt med innbyggerne. De ansatte har ulik erfaring med tillitsreformen, hvor to av de tre informantene som arbeider i kommunen har hatt noen erfaringer knyttet til reformen. Den tredje som ikke har noen erfaringer om det fortalte også at vedkommende ikke har fått informasjon om det eller vært involvert i møter. Samtlige jeg intervjuet, inkludert ordføreren i Sogndal, var klar over at tillitsreformen er aktuell for kommunen. Informantene som har vært involvert i det fortalte om møter hvor denne doble diamantmetodikken trekkes inn. Det er ikke satt noen sluttdato for tillitsreformen og Sogndals implementering av reformen.

*«[...] tillitsreformen er i starten av et prøveprosjekt. Så verbalt kan man si mye om tillitsreformen, det konkrete vil vente på seg før man får resultater» (informant 8)*

Det var derimot noen resultater informantene kunne vise til som de mener kan knyttes til den tillitsbaserte ledelsen. I starten av nye Sogndal kommune var det et mål å samle de ansatte i administrasjonen til å arbeide på samme lokasjon. Dette målet er blitt endret på, og nå får de ansatte arbeide ved sine lokaler i Balestrand eller Sogndal istedenfor å reise til Leikanger. Den tillitsbaserte ledelsen, som handler om å flytte ansvar og ha tillit til medarbeidere, kan ha bidratt til at de ansatte slipper å pendle. Det er en forståelse og tiltro til at man gjør jobben sin uten direkte overvåkning av nærmeste leder.

*«Tillitsreformen er et statlig initiativ. [...] skal utformes lokalt med det utgangspunkt at de som sitter tettest på som vet best hvordan det skal utformes. Ikke minst, kanskje, unngå å slippe en del ovenfra og ned byråkrati som mange kommuner føler på. Og i forhold til fylkesmann og andre statlige organer» (informant 6).*

Et av de empiriske funnene som er presentert tidligere i empirien handler om ulemper med geografiske avstand i Sogndal kommune. Stor geografisk avstand mellom kollegaer kan påvirke samarbeidet internt i kommunen.

*«[...] samtidig kan den tillitsbaserte ledelsen kompensere for det. At du skal kjenne på at du har faktisk det ansvaret. Det ansvaret er ikke bare å skrive de tre brevene, men å passe på at publikum får svar» (informant 4).*

En av informantene fortalte om ulike erfaringer i kommunen når det gjelder iverksetting av tillitsreformen. Informanten gav uttrykk for at noen har av lederne i kommunen har vært uforberedt på iverksettingen, og dermed har opplevd det som tungt og vanskelig. På den andre siden finnes det ledere med en annen oppfatning. For dem har det vært nyttig og spennende. Videre forteller informanten at iverksetting av tillitsbasert ledelse er avhengig av at både arbeidere og lederne forstår nytten av prosessen og ønsker å bidra.

I del-kapittelet som omhandlet den organisatoriske løsningen i Alver viste funnene at digitalisering var viktig som løsningsvalg for servicekontoret. Intervjuene i Sogndal viste at digitalisering også er aktuelt for Sogndal kommune. Da Sogndal kommune ble slått sammen fikk hvert innbyggertorg en digital publikumskontakt.

*«Første vi fikk når vi ble sammenslått var en skjerm. [...]. Det må følges opp i fra de som de har avtale med og de som kommer. En ting er å sette en skjerm der. Men det må fungere i praksis» (informant 5).*

Den digitale publikumskontakten ble fjernet ved innbyggertorget i Sogndal sentrum, men beholdt ved lokalet i Balestrand. Ifølge informantene ble det ikke investert mye i denne skjermen, noe som kan være årsaken til at den ikke ble værende som en fast løsning. Det har også vært snakket om å få en chat-bot på hjemmesiden til Sogndal kommune. Dette prosjektet har derimot stoppet opp. Informantene fortalte at det har vært for liten kapasitet til å gjennomføre et slikt prosjekt, og at hjemmesiden i seg selv bør forbedres før de kan ta i bruk en chat-bot. I denne delen av empirien ser jeg etter organisatoriske løsninger ved Innbyggertorget. Det viktigste empiriske funnet i forhold til nye løsninger i Sogndal er kommunens rolle i tillitsreformen. Det er en organisatorisk løsning som skal være til hjelp i møte med utfordringer som har oppstått i etterkant av sammenslåingen. Fordeling av ansvar ned i organisasjonen kan påvirke muligheten for skjønnsutøvelse blant de ansatte ved servicekontoret.

### **5.3.3 Oppsummering av funn av organisatoriske løsninger**

Funnene fra dokumenter og intervju viser at Alver kommune og Sogndal kommune har iverksatt tiltak for å møte kommunesammenslåingen. Kanal- og servicestrategien for Alver kommune viser en satsing på digitalisering. De ansatte på innbyggjarservice skal være digitale medhjelpere for innbyggerne. Hjemmesiden til Alver kommune er et viktig verktøy for innbyggerne og de ansatte på innbyggjarservice. I 2022 ble chat-boten Kommune-Kari implementert på kommunen sin hjemmeside. Ifølge informantene kan Kommune-Kari omtales som en digital kollega som tar imot henvendelser fra innbyggerne. De ansatte på innbyggjarservice redigerer og vedlikeholder chat-roboten. På sikt er målet at chat-roboten, som er åpen hele døgnet, skal føre til en nedgang i antall telefoner. De ansatte på innbyggjarservice fortalte om et annet digital tiltak som de ønsker å implementere, og det er en digital publikumskontakt ved hver lokasjon servicekontoret befinner seg. Ordføreren bekrefter i intervjuet at dette er blitt politisk diskutert, men at det ikke er implementert enda. Sogndal kommune har på lik linje som Alver kommune forsøkt å implementere noen digitale løsninger på avdelingen. Erfaringen har variert i Sogndal kommune da det har vært vellykket i Balestrand og Leikanger med digital publikumskontakt, men ikke i Sogndal sentrum. Funnene viser at

Alver kommune har innført en fungerende chat-bot. I Sogndal kommune er dette et prosjekt som står stille enn så lenge.

Sogndal kommune har også iverksatt andre tiltak enn digital publikumskontakt i etterkant av kommunesammenslåing. De viktigste funnene fra intervjuene og dokumentene er Sogndals deltakelse i tillitsreformen. Reformen kan sies å være iverksatt nedenfra og opp da den utformes lokalt i kommunen. Målet med reformen er å bedre handlingsrommet til bakkebyråkrater. I et opptak fra seminaret som Sogndal deltok på forteller hovedtillitsvalgt at tillitsreformen ble et viktig verktøy i arbeidet med kommunereformen. Kommunedirektøren fortalte om kulturen i de tre kommunene, hvor de ansatte var vant med at ledelsen på topp ga oppgaver og retningslinjer for arbeidet deres. I møte med utfordringer som finnes i det moderne samfunn var ikke kommunen organisert på en slik måte at de kunne håndtere disse utfordringene. Utfordrer fortalte videre om en sterk effekt av tillitsreformen for bakkebyråkratene. Dette samsvarer med det informantene fortalte om at tillitsreformen er en måte å flytte ansvaret lengre ned i den hierarkiske strukturen. At de ansatte får større frihet til å vurdere hva som er den beste måten å løse oppgavene på. Et annet funn var at tillitsreformen kan ha gjort det mulig for de ansatte å arbeide ved den lokasjonen som er nærmest dem fremfor å pendle mellom store avstander. Informantene fortalte at det førte til mindre direkte overvåkning av nærmeste leder. Den tillitsbaserte ledelsen kunne ifølge informantene også føre til at de ansatte følte på ansvaret de har ovenfor arbeidsoppgavene deres.

## 6.0 Analyse

I dette kapitlet vil jeg drøfte og forklare funn fra intervju og dokumenter ved bruk av det teoretiske rammeverket. Det vil først bli diskutert hvordan casene har iverksatt kommunereformen basert på funn og informasjon i kontekstkapitlet. Deretter vil det bli diskutert funn som kan knyttes til forskningsspørsmålene i studien. Analysen vil bli inndelt i fem ulike deler. Den første vil ta for seg casekommunenes implementering av kommunereformen. I den andre delen vil organisasjonsstrukturen i casene bli analysert og drøftet. I den tredje delen vil koordineringsmekanismer og mulighet for skjønnsutøvelse bli drøftet. Videre i den fjerde delen i analysen vil det bli drøftet organisatoriske løsninger i casene. Analysen vil bli avsluttet med et del-kapittel hvor jeg oppsummerer de viktigste elementene i analysen.

### 6.1 Iverksetting av kommunereformen i Alver og Sogndal kommune

I teorikapitlet presenterte jeg en forventning om at reformimplementeringen har foregått ulikt i Alver og Sogndal. Kommunereformen er en nasjonal reform som i utgangspunktet implementeres gjennom en ovenfra og ned prosess. Likevel vil jeg argumentere for at kommuner som tar initiativ lokalt og som slår seg sammen frivillig, iverksetter reformen nedenfra og opp. Premissene for kommunesammenslåingen blir presentert i Tabell 1 i kontekstkapitlet som viser at det er forskjellige premisser for implementering av reformen i casekommunene. De empiriske funnene støtter oppunder denne informasjonen. Dokumentet *"Nordhordland Kommune": Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune (2016)* viser at prosessen med kommunesammenslåing først startet med lokale initiativ blant de tidligere kommunene i Nordhordland. Funn fra det samme dokumentet viser at de startet med arbeidet om å slå seg sammen i 2010. Nabosamtaler førte til en evaluering av en mulig sammenslåing som deretter dannet et grunnlag for en intensjonsavtale mellom Lindås, Meland og Radøy kommune. Funn fra intervjuene viser til viktigheten av intensjonsavtalen. Eksempelvis fortalte informant 3 at det står i intensjonsavtalen at innbyggjarservice skal plasseres i alle de tidligere rådhusene (Alver kommune – frivillig reformator). Ordføreren la også vekt på avtalen da den la føringer for hvordan kommunen skulle utformes. Funnene viser lokale initiativ i forkant av reformen, noe som styrker argumentene for at Alver kommune har en nedenfra og opp reformimplementering.



Funnene i studien samsvarer med informasjonen som presenteres i kontekstkapittelet da den viser at reformimplementeringen har foregått på en annen måte i Sogndal. Funn fra dokumentet *Ny kommune i Sogn - Sogn kommune: Balestrand, Leikanger, Vik og Sogndal* (2016) viser at det var en intensjonsavtale blant flere av kommunene i det «gamle» fylket Sogn og Fjordane i forkant av sammenslåingen. Tidligere Sogndal kommune ønsket å slå seg sammen med kommunene rundt, men dette ønsket ikke Leikanger og Balestrand som trakk seg fra forhandlingene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 73 – 76). Av den grunn kan man si at de lokale initiativene ikke er gjeldende for implementering av kommunereformen i denne casen. Informasjon i kontekstkapittelet viser at det var fylkesmannens tilrådning som ble avgjørende, og som førte til at kommunene ble tvunget til å utforme en ny kommune. Dokumentet *Plattform for samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal* (2017) gav uttrykk for at reformen ble iverksatt ovenfra og ned. Basert på empirien vil jeg derfor hevde at Sogndal kommune implementerte reformen gjennom en ovenfra og ned prosess også internt.

Basert på funnene vil jeg si at forventningene mine ble innfridd når det kommer til hvordan reformen ble implementert i casekommunene. Alvers reformimplementering kan kategoriseres som en nedenfra og opp prosess, og Sogndal implementerte kommunereformen gjennom en ovenfra og ned prosess.

## **6.2 Organisasjonsstruktur i Alver og Sogndal kommune**

Det første forskningsspørsmålet i studien ser på om det finnes; «noen strukturelle endringer ved servicekontoret i Alver kommune og Sogndal kommune som følger av kommunereformen» (1.1 Problemstilling og avgrensning). Her hadde jeg en forventning basert på det teoretiske rammeverket om at den interne organiseringen i kommunene skulle påvirkes av trekk ved implementeringen. Mine forventninger er at trekk ved implementeringen påvirker den interne organiseringen gjennom sentraliserende tendenser i Sogndal, og desentraliserende tendenser i Alver. For å drøfte og analysere hvordan reformen kan ha påvirket intern organisering vil jeg vende tilbake til Mintzberg (1979) og Webers (2000) teori om byråkratiet som er presentert i teorikapittelet. I det teoretiske rammeverket trekker jeg fram at man kan argumentere for at kommunene er strukturert maskinbyråkratisk og fagbyråkratisk. Denne argumentasjonen er basert på informasjonen som presenteres om kommunene. I denne studien er det derimot ikke et mål å kunne kategorisere hvilken organisasjonskonfigurasjon kommunen er. For å

konkludere rundt dette kunne det vært aktuelt å innhente informasjon fra samtlige tjenesteområder og avdelingsledere i organisasjonen. Studien er avgrenset til å gjelde en avdeling og det er denne avdelingen, og hvilken hoveddel den tilhører i organisasjonen, som vil være interessant å analysere.

### **6.2.1 Servicekontorene utgjør deler av støttestrukturen i kommunen**

Mintzberg (1979) deler organisasjonen inn i fem hoveddeler (3.2 Organisasjonskonfigurasjoner og koordineringsmetoder). Det er tenkelig at servicekontoret enten tilhører støttestrukturen i organisasjonen eller den operative kjernen. Funn fra dokumenter viser organisasjonskartet i kommunene og illustrerer hvor servicekontoret befinner seg. Det er derimot bare funn fra intervju som viser at den interne strukturen har endret seg i begge casene. Ifølge informantene har servicekontoret i Alver tilhørt samme avdeling som dokument- og arkivområdet i kommunen. I løpet av perioden 2020 til 2024 ble avdelingen flyttet fra dokumentavdelingen til kommunikasjonsavdelingen. I dag heter avdelingen Innbyggjarservice og kommunikasjon. Til tross for at servicekontoret er blitt flyttet på har det tilhørt samme sektor i organisasjonen, med navnet HR og utvikling. I intervjuene kom det også fram at de ansatte har hatt de samme oppgavene uavhengig hvilken avdeling de tilhørte. Ifølge informantene fungerer deres nåværende avdeling som to avdelinger i praksis, da de har ulike oppgaver i organisasjonen. Ut ifra beskrivelsen fra intervjuene om oppgavene til de ansatte og plassering av avdelingen på organisasjonskartet vil jeg hevde at servicekontoret i Alver er en del av støttestrukturen i organisasjonen. Organisasjonskartet viser en hierarkisk struktur som ifølge Weber (2000) er et kjent trekk ved maskinbyråkratiet. Oppgavene til de ansatte på avdelingen kan også gi en pekepinn på hvordan organisasjonen er strukturert. Funn om oppgavene til de ansatte vil bli nærmere drøftet i neste del av analysen som tar utgangspunkt i Mintzberg (1979) sin teori om koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse.

Plasseringen av servicekontoret på organisasjonskartet for Sogndal kommune har endret seg i etterkant av reformen. Servicekontoret har tilhørt sektoren HR ved avdelingen for Arkiv og politisk sekretariat. Funnene fra intervju ga informasjon om at servicekontoret ble flyttet fra HR sektoren til sektor for samfunn, næring og kultur. Basert på funnene vil jeg hevde at servicekontoret ble flyttet fra støttestrukturen til den operative kjernen. Funn fra intervjuene viste at dette ikke var en endelig løsning, og at avdelingen skulle flyttes tilbake til HR sektoren i løpet av 2024. Dersom dette blir den endelige plasseringen til servicekontoret, tilhører avdelingen støttestrukturen i organisasjonen. Funn fra intervjuene viste at de ansatte i Sogndal har to roller. Den ene rollen er tilknyttet servicekontoret og den andre er tilknyttet

saksbehandling. Dersom man kategoriserer saksbehandling som en del av den operative kjernen i kommunen kan man argumentere for at servicekontoret i Sogndal kommune utgjør både støttestruktur og en del av den operative kjernen i organisasjonen.

Den indre strukturen har endret seg i begge casene, og Innbyggertorget i Sogndal har tilhørt forskjellige hoveddeler i organisasjonen. Til tross for endringer vil jeg hevde at begge casene, med deres endelige plasseringer, tilhører støttestrukturen i organisasjonen. Ifølge Mintzberg (1979) skal ikke støttestrukturen være en del av den operative kjernen i organisasjonen. De ansattes rolle som saksbehandlere i Sogndal kan derimot fungere som en del av den operative kjernen, selv om avdelingen utgjør deler av støttestrukturen i organisasjonen. Funn i studien viser at det er høyere grad av omorganisering i Sogndal kommune enn i Alver kommune. Dette kan knyttes til reformimplementeringen da Alver kommune har hatt et annet utgangspunkt for å lage en ny samlet organisasjon, enn hva Sogndal kommune har hatt. Funnet fra dokumentet *organisasjonsgjennomgangen av Alver kommune (2024)* viser at kommunen må gjøre økonomiske tiltak som er en annen faktor som kan påvirke organisasjonsstrukturen. Funnene som trekkes frem i disse avsnittene forteller om hvilken hoveddel avdelingene tilhører, men de gir ikke noe svar på forventningene mine om en sentralisering eller desentralisering.

### **6.2.2 Servicekontorenes geografiske plassering**

Omorganisering i kommunene gjelder blant annet den geografiske plasseringen av servicekontorene. Funn fra intervju i Alver og Sogndal viser at plasseringen og tilgjengeligheten til servicekontorene er politisk drøftet i begge kommunene. Ut ifra empirien kan man hevde at den politiske styringen tilknyttet servicekontorene er sterkere i Alver kommune enn i Sogndal kommune. Det kan hevdes at det blir et definisjonsspørsmål om hva et servicekontor skal være. Jeg vil argumentere for at det er mer åpent i Sogndal kommune enn i Alver kommune når det gjelder defineringen av et servicekontor. Empirien fra intervjuene viser at den politiske styringen tillater forskjellige løsninger ved de ulike lokasjonene. I Balestrand skal servicekontoret drives sammen med det lokale biblioteket. Biblioteket og Innbyggertorget organiseres derimot separat i Sogndal sentrum. I Leikanger har biblioteket tatt over noen av oppgavene til servicekontoret, og selve Innbyggertorget er i praksis lagt ned (5.1.2 Sogndal kommune – tvungen reform). Jeg vil hevde at tvangssammenslåingen kan være en forklaring på denne variasjonen i hvordan man organiserer servicekontorene i Sogndal kommune, da det kan forklare et rom for en fri organisering ved de ulike områdene i kommunen. Den politiske

styringen i Alver reflekteres i dokumentene som inneholder retningslinjer for hvor servicekontorene skal være. Intensjonsavtalen (2016) for Alver kommune inneholder klare retningslinjer for plasseringen av kontorene. Dette er derimot ikke noen funn fra dokumentet *Plattform for samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal* (2017) som viser retningslinjer for hvor servicekontorene skal være i Sogndal kommune. I et av dokumentene *Samfunnsplan 2021- 2030: Utkast til offentlig ettersyn* (2021) står det at det skal være et torg i sentrumskjernene, men det er ikke helt klart om det henvises til innbyggertorget eller om det er snakk om en generell møteplass for innbyggerne. Empirien viser derimot et klart funn om retningslinjer for plassering og samling av administrasjonen, som skal være plasseres i Leikanger. Denne retningslinjen ble fulgt i sammenslåingen, da administrasjonen nå er plassert i Leikanger.

### **6.2.3 Reduksjon i åpningstider ved servicekontorene**

Funnene viser en reduksjon i åpningstidene i Alver. Dette påvirker avdelingens tilgjengelighet. Funn fra dokumentet *Kanal- og servicestrategi* (2022) viser at Innbyggjarservice i Alver har sentraliserende tendenser. Her er åpningstidene begrenset ved de to lokalene som ikke er i kommunens sentrumskjerne. Kontorene som befinner seg i sentrumskjernen i tidligere Meland kommune er kun åpen to dager i uken, og kontoret i sentrumskjernen av tidligere Radøy kommune er åpent tre dager i uken. Kontoret i sentrumskjernen av Alver kommune er derimot åpen fem dager i uken. Disse funnene viser sentraliserende trekk ved organisering av servicekontoret. Dette innebærer at mine forventinger ikke stemmer overens med de faktiske funnene, som gav uttrykk for at Alver har en desentraliserende tendens grunnet reformimplementeringen som foregikk nedenfra og opp.

Åpningstidene er også redusert i Sogndal. Funn fra intervjuene viste at det er ledelsen i Sogndal kommune som har tatt avgjørelsen om å korte ned åpningstidene. Funnene viste også at Innbyggertorget i Leikanger i praksis er lagt ned, men at åpningstidene er lik i sentrumskjernen i Sogndal og sentrumskjernen av tidligere Balestrand kommune. Ordføreren gav derimot uttrykk for at alle tre innbyggertorgene er opprettholdt, men at det ikke er fullbemannet lengre på grunn av hvordan utviklingen av vært i samfunnet. At behovet for å kunne reise inn til innbyggertorg ikke er like sterkt lengre blant innbyggerne. Disse funnene viser en desentralisering av servicekontorene fremfor sentralisering. Dette viser det motsatte av mine

forventinger til funnene da min antakelse var at den interne organiseringen hadde sentraliserende tendenser basert på top-down implementering.

Funnene som viser at den interne organiseringen har endret seg i kommunene, men ikke i samsvar med mine forventinger for funnene. I neste avsnitt vil jeg gjøre rede for hvordan den interne organiseringen kan ha påvirket rammene for bakkebyråkratene på servicekontorene.

### **6.3 Koordineringsmekanismer og skjønnsutøvelse i casene**

Analysen til nå har vist at den interne strukturen i kommunene ble endret da tre kommuner skulle bli til en. I denne delen av analysen vil jeg diskutere funn som kan si noe om mitt andre forskningsspørsmål: «Hvordan har innholdet og muligheten for skjønnsutøvelse hos de ansatte ved servicekontoret blitt påvirket?» (1.1 Problemstilling og avgrensning). Jeg har en forventning om at den interne strukturen i organisasjonen kan ha påvirket rammene til bakkebyråkratene. Forventingene mine til funn fra intervju og dokumenter er at de viser en ledelsesstyrt organisering i Sogndal på den ene siden og mer skjønnsutøvelse og autonomi blant bakkebyråkratene i Alver (3.7.2 Rammer for bakkebyråkratene). Når denne kategorien blir undersøkt ser jeg etter funn som forteller hvilke arbeidsoppgaver de ansatte har og hvordan de koordineres basert på teorien fra Mintzberg (1979). Hvordan arbeidsoppgavene koordineres kan ha noe å si for skjønnsutøvelsen blant de ansatte. Beskrivelsen av skjønnsutøvelse baserer seg på Lipsky (2010) sin teori som er presentert tidligere i oppgaven. Det kan være utfordrende å måle skjønnsutøvelse. I denne studien vil jeg hevde at det er data fra intervjuene som kan gi en indikasjon på hvordan koordineringsmetodene er, som også kan forklare hvilken grad av skjønnsutøvelse de ansatte er i besittelse av.

De empiriske funnene fra intervju viser endringer ved servicekontoret når det gjelder koordineringsmekanismer og mulighet for skjønnsutøvelse. En av endringene ved begge servicekontorene er at det er blitt færre ansatte på avdelingen. I Alver er antall ansatte som arbeider i førstelinjen halvert fra 2020 til 2024. Dette kan være uheldig da antall innbyggere har økt som følger av kommunesammenslåing, noe som kan medføre et større press på servicekontoret. Jeg vil argumentere for at det kan være utfordrende for de ansatte å håndtere henvendelsene når de er færre som gjør disse arbeidsoppgavene. Basert på funn fra intervju vil jeg hevde at begge kommunene har iverksatt et tiltak for å håndtere denne utfordringen. Et eksempel er at Alver og Sogndal har valgt å korte ned åpningstidene. Informantene i Sogndal

fortalte også at de har innført telefonvakt blant ansatte som ikke arbeider på Innbyggertorget for å håndtere henvendelsene og for å avlaste de tre ansatte som arbeider på avdelingen.

Funn fra intervjuene viser at arbeidsoppgavene til de ansatte har endret seg etter sammenslåingen. Informantene gav uttrykk for at det var en variasjon når det gjelder hvilke arbeidsoppgaver de hadde i de tidligere kommunene. Et eksempel er hvordan arbeidet ble koordinert i tidligere Balestrand kommune. Funn fra intervjuene indikerer at de koordinerte arbeidet gjennom direkte overvåkning. Som tidligere nevnt i empirien hevdet en av informantene at de hadde daglige møter om morgenen hvor lederen fordelte oppgavene fra dag til dag. Dette var mulig da de arbeidet på samme sted som lederen; «[...] vi hadde den lederen rett der, om det var noe» (informant 4). Andre funn fra intervjuene viser at de tidligere kommunene brukte gjensidig tilpasning. Det var en uformell kommunikasjon blant de ansatte i kommunene om hvilke oppgaver som skulle gjøres, og en tilpasning for hvem som skulle gjøre hva. Ifølge informantene i Alver var fordelingen av oppgaver mer flytende. De hadde en fordeling av oppgaver som blant annet gjaldt telefondag eller å være framme i skranken (5.2.1 Hvordan Innbyggjarservice i Alver organiseres og de ansattes oppgaver).

Basert på funnene i studien vil jeg argumentere for at koordineringsmetoden ved servicekontorene i begge kommunene er blitt endret fra direkte overvåkning og gjensidig tilpasning til standardisering. I begge casene er det arbeidsprosessen som er blitt standardisert, som Mintzberg (1979) beskriver som en av formene for standardisering. Det kan være flere årsaker til at de valgte å standardisere arbeidsprosessen. Standardisering er et tiltak for å håndtere utfordringer som oppstår som følger av færre ansatte, og et større antall innbyggere da dette kan medføre flere henvendelser. Funn fra intervjuene viser at de har standardisert arbeidsprosessen ved at de har fått mer spesifikke oppgaver. Samtlige informanter fra kommunene gav uttrykk for at det ikke lenger er en variasjon fra dag til dag om hva den ansatte skal løse av arbeidsoppgaver. De har spesifikke oppgaver i førstelinjen hvor de direkte samhandler med innbyggerne, noe som understreker hvorfor de er definert som bakkebyråkrater i denne studien. Standardisering av arbeidsprosessen kan minske muligheten for skjønnsutøvelse blant de ansatte i Alver og Sogndal. Dette resultatet er i tråd med min forventning om hvordan rammene til bakkebyråkratene er i Sogndal, men resultatet samsvarer ikke med min forventning for Alver som var økt mulighet for skjønnsutøvelse. I de neste avsnittene vil det bli diskutert andre elementer som kan påvirke rammene for bakkebyråkratene.

### 6.3.1 Samhandling mellom ledere og ansatte ved servicekontorene

I denne delen av kapittelet vil jeg diskutere hvordan samhandlingen mellom ledere og ansatte har endret seg i etterkant av kommunesammenslåingen. Samhandling kan påvirke rammene for bakkebyråkratene. Basert på funnene fra intervju vil jeg argumentere for at behovet for sammenhengende informasjonsflyt mellom ansatte og ledere har gått ned. Dette kan knyttes til standardisering av arbeidsprosessen. Ut ifra teorien til Mintzberg (1979) fører standardisering til et mindre behov for sammenhengende informasjonsflyt. Dette styrkes av funn om at ledere for servicekontorene ikke er en del av den daglige driften. Informantene i begge kommunene gav uttrykk for at lederne gjør andre oppgaver og gjerne er plassert ved andre lokasjoner enn de ansatte som arbeider på servicekontoret. Informantene i Alver fortalte at de i dag har ukentlige møter på nett med de ansatte på servicekontoret. Dette sørger for kommunikasjon mellom ansatte og leder.

Dataen fra intervju og dokumenter gir ikke uttrykk for hvordan samhandlingen foregår mellom ansatte og leder ved servicekontoret i Sogndal. Gjennom intervjuene har jeg ikke fått innhentet informasjon knyttet til det. Det kan være flere årsaker til at det er lite funn om dette temaet. En av årsakene kan knyttes til intervjuguiden og måten jeg gjennomførte intervjuene på. Det kan tenkes at det burde bli stilt andre spørsmål og presentert dette temaet på en annen måte ovenfor informantene dersom jeg ønsket å få informasjon om det. Videre kan manglende funn også skyldes andre faktorer enn forskerens evne til å gjennomføre intervju. Uklarheten kan knyttes til funnet fra dokumentet *organisasjonskart over Sogndal kommune* (u.å.) som viser at servicekontoret i Sogndal har tilhørt forskjellige sektorer (hoveddeler) i organisasjonen. Ifølge informantene har dette medført en utskiftning av hvem som har ansvaret for avdelingen. Dette kan føre til redusert samhandling mellom leder og de ansatte.

Et annet argument man kan trekke inn er at lederen kan ha ansvar for andre områder som ikke dreier seg om servicekontoret. I Alver består avdelingen av både Innbyggjarservice og kommunikasjon. Det finnes derfor ansatte på avdelingen som har andre oppgaver som ikke er tilknyttet servicekontoret. I Sogndal kommune er lederen til servicekontoret også leder for flere avdelinger. Dette kan være en årsak til at direkte overvåking ikke kunne videreføres i nye Sogndal kommune. Innbyggertorget i Sogndal skal ifølge informantene flyttes tilbake til HR sektoren i kommunen. Dette kan føre til andre forutsetninger for samhandling mellom ansatte og leder. I artikkelen om tilgjengelighetsteorien skriver Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1997) at bakkebyråkrater har lite kontakt med nærmeste leder eller andre kollegaer. Noe som kan knyttes til deres autonomi og mulighet til å vise skjønn. Dette kan være en indikasjon på lite

funn om samhandling mellom leder og ansatte i Sogndal kommune. Bakkebyråkratenes autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse i Sogndal kommune kan også være en årsak til hvorfor det fungerer å ha møter internt på servicekontoret en gang hver andre uke.

Basert på funnene vil jeg argumentere for at det ikke er grunnlag for å konkludere at Sogndal kommune har en ledelsesstyrt intern organisering som påvirker rammene for bakkebyråkratene. Utskiftning av ledere kan svekke samhandlingen mellom ledere og ansatte, og er noe som kan tyde på at bakkebyråkratene i Sogndal har autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse i arbeidet sitt. Jeg vil argumentere for at det er mer ledelsesstyrt i Alver enn i Sogndal. Funnene viser samhandling mellom ansatte og ledere med ukentlige møter på avdelingen. Standardisering av arbeidsprosesser, som kan minske mulighet for skjønnsutøvelse, og mer ledelsesstyrt intern organisering viser det motsatte av mine forventinger for funnene i Alver. I neste avsnitt vil jeg gjøre rede for bakkebyråkratenes rolle i Alver og Sogndal da rollene til de ansatte gir informasjon om deres mulighet for skjønnsutøvelse. Det vil også bli trukket fram barrierer i arbeidet, da dette kan påvirke rammene for bakkebyråkratene.

### **6.3.2 Bakkebyråkratenes rolle ved servicekontoret og barrierer i arbeidet**

Diskusjonen i forrige kapittel viste at de ansatte hadde færre jevnlig møter i Sogndal enn i Alver. Jeg vil argumentere for at denne forskjellen i samhandling kan knyttes til ulike roller blant bakkebyråkratene. Funns fra intervjuene viser hvilke arbeidsoppgaver de ansatte har på servicekontorer. De ansatte har andre oppgaver i Sogndal enn i Alver. I tillegg til arbeidsoppgavene som knyttes til servicekontoret er de ansatte også saksbehandlere, og behandler søknader om skjenkeløyve og salgsløyve. Jeg vil derfor hevde at de ansatte som arbeider på servicekontoret i Sogndal har to roller, den ene som ansatt i førstelinjen i kommunen og den andre som saksbehandler. Funns fra intervjuene tyder på at det er arbeidsoppgavene som hører til servicekontoret som er blitt standardisert.

Endringer når det gjelder åpningstider kan knyttes til bakkebyråkratenes mulighet for skjønnsutøvelse i Sogndal. Informantene gav uttrykk for at endring av åpningstider ved servicekontoret førte til at de fikk mer tid til å behandle saker. De ansatte som sitter i skranken på Innbyggertorget fortalte at det kunne være utfordrende å skulle hjelpe innbyggerne i skranken når de også skal behandle saker. Jeg vil trekke en linje mellom dette elementet med åpningstider og tilgjengelighetsteorien til Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1997). Teorien forklarer hvilke barrierer som brukere møter på i offentlig sektor. I denne studien er det de



ansattes perspektiv på barrierene som står i fokus, og i den forbindelse vil jeg argumentere for at kortere åpningstider kan ha vært et tiltak mot kø-barrieren i arbeidet deres. Når de ansatte får mer tid til å behandle sakene i rolige omgivelser er det tenkelig at det samler seg færre saker som er ubehandlet. Det er også tenkelig at tiltaket har vært til hjelp i interessekampen mellom bakkebyråkratene og brukerne som trekkes frem i tilgjengelighetsteorien (Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik, 1997, s. 313). Det kan ha vært til hjelp for bakkebyråkratene da det kan sies å være en styrket bruk av tildelte ressurser. Dette tiltaket kan også føre til at de ansatte ikke tar i bruk snarveier i arbeidet sitt, som Lipsky (2010) skriver om, da de føler at de har mer tid til å behandle sakene. Telefonvakt blant ansatte som ikke arbeider på avdelingen kan også sies å være et tiltak for Innbyggertorget som fungerer mot kø-barrieren.

Funn fra intervjuene indikerer at de ansatte ved servicekontoret i Alver kun har arbeidsoppgaver som er tilknyttet førstelinjen, med unntak av å organisere visninger. Arbeidet ved servicekontoret har blitt standardisert. Funn fra intervju viser at arbeidsprosessen er spesifikk da de har de faste oppgaver som telefon, mail, og skranke. De har også faste rutiner og prosedyrer for hvordan de behandler de ulike henvendelsene. Standardisering av arbeidsoppgaver kan sies å minske muligheten for skjønnsutøvelse, da det ikke er rom for å velge naturen eller mengden i arbeidet sitt som Lipsky (2010) skriver om. Basert på funn om arbeidsoppgavene vil jeg argumentere for at bakkebyråkratene har ulike roller i Sogndal og Alver da de er saksbehandlere i Sogndal.

Det har ikke vært noen endring i rollen til de ansatte i Alver kommune. Standardiseringen av arbeidsprosessen ved servicekontorene kan være til hjelp når de ansatte skal forholde seg til kø, terskel og skranke i arbeidet sitt som Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik (1997) skriver om. Jeg vil argumentere for at faste prosedyrer som avgjør hvordan man skal håndtere ulike henvendelser vil være nyttig for de ansatte. Funn fra intervju i Sogndal ga informasjon om at det ikke er noen regler for hvor lenge man kan snakke med en innbygger. Funn fra intervju i Alver viser at de har endret på hvordan skranken skal se ut i lokalet. Dette er et sikkerhetstiltak ifølge en av informantene, men at det også handler om hvordan innbyggerne blir møtt. «[...] vi møter innbyggerne på en god måte» (Informant 3). Det at skranken er blitt lukket kan være en måte å håndtere denne skranke-barrieren som Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik (1997) skriver om. Henvendelsene fra innbyggerne kan inneholde sensitiv informasjon, og denne avlukkede skranken vil hindre lyden i å spre seg. Jeg vil hevde at dette kan bidra til at brukerne føler at de kan prate fritt. Dette sikkerhetstiltaket også kan forklares ut ifra teorien til Lipsky (2010) som skriver om forholdet mellom ledere og ansatte. Lipsky skriver at bakkebyråkrater ønsker å

minimere farer eller ubehagelige elementer i jobben, og at dette elementet også er i ledernes interesse da det kan styrke effektivitet og motivasjon blant de ansatte (Lipsky, 2010, s. 18- 19).

Funnene fra intervju viser at de ansatte i Alver bytter eller rullerer på å arbeide ved de tre forskjellige kontorene, noe som sørger for en konsekvent måte å løse oppgavene på for avdelingen. Basert på dette funnet vil jeg argumentere for at de driver servicekontoret på samme måte ved de forskjellige lokasjonene i Alver, særlig på grunn av de standardiserte arbeidsprosessene. Funnene fra intervjuene viser derimot at de ikke rullerer i Sogndal. Jeg vil hevde at det kan føre til at servicekontorene drives i større grad ulikt i Sogndal.

De ulike rollene skaper et skille mellom mulighet for skjønnsutøvelse i casene. Alle de ansatte som arbeider på servicekontorene kan defineres som bakkebyråkrater, men ikke alle kan defineres som saksbehandlere. Jeg forventet at funnene fra intervju og dokumenter ville vise en ledelsesstyrt organisering i Sogndal, og større mulighet for skjønnsutøvelse og autonomi blant bakkebyråkratene i Alver. Basert på funnene i denne studien vil jeg hevde at rammene for bakkebyråkratene i realiteten er motsatt. Funnene har vist at servicekontoret i Sogndal i større grad er desentralisert sammenlignet med Alver. Utskiftning av ledere for servicekontoret i Sogndal indikerer ikke at avdelingen er ledelsesstyrt. Tvert imot viser funnene en høyere grad av ledelsesstyrt organisering i Alver da samhandlingen er tettere mellom ledere og ansatte med deres ukentlige møter. Det er en standardisering av arbeidsprosesser i begge kommunene, noe som kan minske muligheten for skjønnsutøvelse i arbeidet. Standardiseringen gjelder imidlertid ikke arbeidet som kan knyttes til rollen som saksbehandlere i Sogndal. De ansatte i Sogndal har også fått mer tid til å behandle saker på grunn av kortere åpningstider. Jeg vil derfor argumentere for at de har fått større muligheter for skjønnsutøvelse i Sogndal etter kommunesammenslåingen. De ulike rollene til de ansatte i Sogndal kommune kan også knyttes til kommunestørrelsen. Samtlige informanter fortalte om en arbeidshverdag hvor man hadde flere arbeidsoppgaver og at det var større variasjon i innholdet i arbeidsoppgavene. I Alver har de ansatte kun en rolle. Jeg vil argumentere for at oppgavene og rollene til de ansatte kan knyttes til antall innbyggere i kommunen. Det er sannsynlig at det er flere henvendelser til servicekontoret i en stor kommune, enn i en mellomstor kommune. Dette kan forklare hvorfor de ansatte i Alver kun har en rolle, og at de ansatte i Sogndal også får rollen som saksbehandler i tillegg til å håndtere servicekontoret. I neste avsnitt vil jeg diskutere hvordan de ansatte kan oppleve krysspress i arbeidet sitt, noe som også kan påvirke muligheten for skjønnsutøvelse i arbeidet.

### **6.3.3 Krysspress i arbeidshverdagen**

De empiriske funnene kan knyttes til teorien fra Knut Dahl Jacobsen (2008) om krysspress blant byråkrater. Teorien om krysspress kan gjelde bakkebyråkrater også, og dermed de ansatte som arbeider på servicekontoret. Det kan oppstå et krysspress når det gjelder barrierer i arbeidet som terskel, kø og skranke, og krav fra ulike aktører. Funn fra dokumenter som intensjonsavtalen i Alver (2016) viser at det på den ene siden stilles krav til de ansatte fra lokale politikere om avdelingens tilgjengelighet. På den andre siden stilles det krav fra innbyggerne som kan knyttes til deres forventinger og behov for kommunale tjenester. Jacobsen (2020) skriver at en av de viktigste oppgavene til kommunen er tjenesteyting, som kan dreie seg om helsetjenester eller skoletilbud. I tillegg til dette må de ansatte forholde seg til tildelte ressurser. Dokumentet *Organisasjonsgjennomgang av Alver kommune* (2024) indikerer innsparingstiltak som kan medføre færre ressurser. Funnene viser at det er den økonomiske situasjonen kommunen står i som kan være forklaringen på hvorfor åpningstidene for servicekontoret er blitt kortere, som igjen kan forklares av at det er blitt færre ansatte på avdelingen og dermed mindre ressurser. I neste del av dette analysekapittelet vil det bli diskutert en organisatorisk løsning som er iverksatt i Alver kommune, og som kan fungere som et tiltak som vil minske dette krysspresset hos de ansatte.

### **6.4 Organisatoriske løsninger i casene**

Funn fra intervju viser at det har oppstått utfordringer knyttet til den geografiske avstanden i de sammenslåtte kommunene. Dette er en konsekvens som kan kobles direkte til kommunesammenslåing. Kommunene har implementert flere tiltak for å håndtere dette. Standardisering av arbeidsoppgaver ved å ta i bruk prosedyrer, rutiner og programmer, kan sies å være et av tiltakene for å løse denne utfordringen i kommunene. Programmer er blitt viktige verktøy i arbeidsoppgavene til de ansatte, som kan hjelpe dem i å svare på henvendelser. Digitale programmer er også blitt et verktøy for kommunikasjon mellom de ansatte, og en arena hvor man kan ha digitale møter. I tillegg til dette har kommunene implementert et løsningsvalg hver som skal hjelpe organisasjonen til å håndtere utfordringer som har oppstått i etterkant av kommunesammenslåing. I forkant av datainnhenting hadde jeg forventinger til valg av løsning. Jeg hadde en antakelse om at valget ble tatt sentralt når det gjelder Sogndal, og lokalt i Alver. I dette del-kapittelet vil det bli gjort rede for de to organisatoriske løsningene som kommunene har implementert.

#### 6.4.1 Chat-boten i Alver kommune

Funnene fra intervjuene indikerte flere utfordringer som har oppstått i kommunene som kan knyttes til implementering av kommunereformen. Alver kommune og Sogndal kommune har valgt å møte disse utfordringene på forskjellige måter. Jeg har en forventning om at valg av løsning er tatt lokalt i Alver. Empiriske funn fra intervju og dokumenter som *Kanal- og servicestrategi: 2022- 2026 (2022)*, gir uttrykk for en økt satsning på digitalisering i Alver kommune. Hjemmesiden til Alver er et viktig verktøy for de ansatte, og i etterkant av sammenslåingen har det vært et fokus på å optimalisere den. Det er i forbindelse med optimalisering av hjemmesiden at Alver kommune har iverksatt en ny organisatorisk løsning. Analysen har til nå vist at Alver har standardisert arbeidsprosessen sin gjennom prosedyrer, rutiner og programmer. Funn fra intervju og dokumenter viser at de har tatt i bruk en Chat-bot med navnet Kommune-Kari som en organisatorisk løsning. Jeg vil argumentere for at Kommune-Kari også er en måte å standardisere arbeidsprosessen på da et program gjør noen av de samme arbeidsoppgavene som de ansatte gjør. Chat-boten er tilgjengelig hele døgnet og tar imot en rekke henvendelser.

Basert på funnene i studien vil jeg hevde at valget ble tatt lokalt om å implementere Chat-boten som organisatorisk løsning. Det er ledelsen i kommunene som har tatt beslutningen om å iverksette en digital chat-bot som skal være tilknyttet servicekontoret. De ansatte på kommunikasjon-delen på avdelingen har iverksatt løsningen. I dag vedlikeholdes chat-boten av hele avdelingen. Det vil si både de ansatte på Innbyggjarservice og kommunikasjon. Funn fra statlige dokumenter gir en indikasjon på at det finnes nasjonale og statlige føringer for en økt digitalisering i kommunal sektor. Dokumentet *Digitalisering i kommunal sektor (2017)* viser også at digitalisering kan være et kritisk virkemiddel når man skal slå sammen kommuner. Valget om løsning er tatt lokalt i kommunen, men jeg vil hevde at føringer fra statlig nivå kan ha påvirket denne utviklingen og lagt til rette for bruk av slike digitale løsninger.

Videre gav informantene uttrykk for at Kommune-Kari kunne oppfattes som en digital kollega på grunn av arbeidet den gjør. På den ene siden vil jeg hevde at denne løsningen optimaliserer bruk av ressurser på avdelingen og kan motvirke kø-barrieren som trekkes fram i tilgjengelighetsteorien til Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik (1997). Informantene argumenterte for at chat-boten på sikt kan føre til mindre henvendelser på telefon og i skranken på servicekontoret. Den kan dermed avlaste de ansatte, noe som kan føre til at de har mer tid og

ressurser til å gjennomføre arbeidsoppgavene sine. Dette kan gi de ansatte mer mulighet for skjønnsutøvelse i arbeidet. På den andre siden har kommunen nærmere 30 000 innbyggere, og antall ansatte på servicekontoret er halvert i etterkant av sammenslåingen. Jeg vil derfor hevde at de ansatte ikke nødvendigvis har mer tid eller ressurser til tross for den organisatoriske løsningen. På Innbyggjarservice er de ikke saksbehandlere, men de tar imot henvendelser og har autonomi til å avgjøre hvordan de skal besvares. Arbeidet deres er imidlertid standardisert i stor grad med rutiner og prosedyrer som styrer hvordan arbeidsprosessen skal gå for seg. Jeg vil derfor argumentere for at chat-boten ikke påvirker skjønnsutøvelsen til de ansatte da arbeidet deres er lite preget av å utøve skjønn.

En annen faktor som er interessant når det kommer til denne organisatoriske løsningen er hva det har å si for de ansattes behandling av personvern. De har taushetsplikt i arbeidet sitt, og funn fra intervju viste at de tar dette på alvor. Alle henvendelser til Kommune-Kari blir anonymisert og slettet etter en stund. Dette aspektet ved å iverksette digitale organisatoriske løsninger kan også knyttes til tilgjengelighetsteorien (1997) skrevet av Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik. En av barrierene i teorien er at brukerne opplever en terskel når det gjelder å sette i gang en handling hvor man søker informasjon eller hjelp. Iverksetting av Kommune-Kari kan være et verktøy som hjelper både de ansatte og brukerne når det gjelder denne terskelen. Brukerne på sin side kan oppleve at terskelen bli lavere når de vet at det er anonymt å henvende seg til chat-boten. De ansatte på sin side kan derfor få oversikt over henvendelser som de gjerne ikke ville fått dersom brukerne ikke hadde overkommet denne terskelen for å ta kontakt. Funnet fra intervjuene viser at de arbeider med en ny digital organisatorisk løsning på servicekontoret i Alver kommune. De skal iverksette digitale kundevertter ved hver lokasjon til Innbyggjarservice i løpet av 2024. Digitale kundevertter kan også kategoriseres som en form for standardisering av arbeidsprosessen, og vil være enda et verktøy som både ansatte og innbyggere kan dra nytte av på servicekontoret.

Chat-boten kom i etterkant av kommunesammenslåingen. Jeg vil hevde at dette er en organisatorisk løsning som skal møte utfordringer knyttet til det store folketallet og halveringen av antall ansatte. Forventinger til funn om valg av løsning i Alver kan sies å være innfridd da valget om å implementere Kommune-Kari ble tatt lokalt.

## **6.4.2 Tillitsreform i Sogndal kommune**

I forkant av datainnhenting hadde jeg en forventning om at funnene skulle vise at valg av løsning i Sogndal ble tatt på sentralt nivå. Funn fra intervju og dokumenter viser at Sogndal kommune har valgt å implementere en organisatorisk løsning som heter tillitsreformen. I dette delkapittelet vil jeg analysere hva Sogndals deltakelse i tillitsreformen kan ha å si for hvordan man organiserer servicekontoret. Det vil også bli analysert om tillitsreformen kan ha påvirket koordinering av arbeid og muligheten for skjønnsutøvelse blant de ansatte på Innbyggertorget. For å gjennomføre denne delen av analysen vil jeg gjøre rede for hva tillitsreformen er. Jeg har derfor valgt å trekke inn noen forskningsartikler som tar for seg hva tillitsreformen er og hvilket fotfeste den har i Skandinavia. Informasjonene fra en forskningsartikkel og empiriske funn fra intervju og dokumentet *Inspirasjonsnotat om tillitsreformen (2022)* vil utgjøre grunnlaget for diskusjon om valg av løsning.

### **Inspirasjonsnotat om tillitsreformen**

I et inspirasjonsnotat fra kommunal- og distriktsdepartementet blir det presentert informasjon om hva tillitsreformen er. Reformen er regjeringens prosjekt og kan sies å være et av grepene som blir tatt for å utvikle offentlig sektor. Reformen skal utvikles på lokalt nivå, noe som gjør at reformen skiller seg fra en rekke andre reformer hvor utformingen skjer sentralt. Den vil derfor utformes og implementeres lokalt i fylkeskommunene og kommunene. Et av målene ved tillitsreformen er å bedre handlingsrommet til førstelinjen i kommunene, også i staten. Dette skal føre til en brukervennlig og mer tilpasningsdyktig tjenesteyting ovenfor innbyggerne. Tillitsreformen skal også føre til mindre detaljstyring og bedre fagmiljøene i offentlig sektor. Her kan man trekke en linje til kommunereformen som har flere av de samme målene, og basert på dette kan hevdes at tillitsreformen og kommunereformen henger tett sammen. Regjeringen har ikke en sluttdato for reformen, noe de ville ha gjort dersom det var et prosjekt istedenfor. Det er heller ikke lagt til rette for evaluering, men Regjeringen oppfordrer virksomhetene som har ulike forsøk eller piloter til å gjennomføre en evaluering. Dersom statlige virksomheter ønsker å gjennomføre piloter kan de få støtte fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3- 13).

## **Tillitsbasert ledelse i Skandinavia**

Artikkelen *On the diffusion and implementation of trust-based management in Scandinavia: cross-country survey evidence* som er skrevet av Sven Siverbo, Tobias Johansson-Berg, Tina Øllgaard Bentzen og Marte Winsvold, sammenligner iverksetting av tillitsbasert ledelse i Norge, Sverige og Danmark og viser at tillit hører sammen med autonomi og skjønnsutøvelse. Trust-based management, som jeg velger å referere til som tillitsbasert ledelse, handler om at ledelsen og kontrollen i offentlig sektor skal bli praktisert og utformet i tråd med en tankegang om at man har tillit til offentlig ansatte. Her bør kontroll og elementer som mål og resultatstyring erstattes med desentralisering, verdibasert ledelse, involvering og en generell friere form for kontroll. Tillitsbasert ledelse handler om å bevare og utvikle tillit til å være en ressurs for organisasjonen, og gjør det mulig å delegerer autonomi og skjønnsutøvelse, som igjen kan føre til innovasjon (Siverbo, mfl., 2024, s. 1- 2). Artikkelen viser også at det har vært diskutert muligheten for en tillitsreform i Norge helt siden 2010, men at det ikke ble et nasjonalt initiativ før i 2021 (Siverbo, mfl., 2024, s. 1- 4). Dersom man sammenligner Norge med Sverige og Danmark kan man si at Norge henger etter tidsmessig da de to andre landene startet før. Et viktig funn i artikkelen er at norske kommuner skiller seg ut fra danske og svenske kommuner da kommunedirektørene er villig til å innrømme at tillitsbasert ledelse bedrer omdømmet til kommunen (Siverbo, mfl., 2024, s. 10). Artikkelen viser at det finnes utfordringer i forhold iverksetting av tillitsbasert ledelse. Et element som ble trukket fram er at det finnes mer akutte utfordringer som bør løses fremfor iverksetting av en tillitsreform, og at implementeringen kan bli mislykket dersom ledere og arbeidere er uforberedt (Siverbo, mfl., 2024, s. 5- 11). Det er kommunedirektører som er blitt spurt i denne undersøkelsen, og dette har noe å si for dataen i artikkelen. Kommunedirektørenes oppfatninger skiller seg fra de ansattes oppfatninger da det er de som opplever å få tildelt mer ansvar (Siverbo, mfl., 2024, s. 15). Det er de ansattes oppfatning av tillitsbasert ledelse som jeg ønsker å belyse i funnet om tillitsreformen i Sogndal.

## **Iverksetting av tillitsreformen i Sogndal kommune**

Basert forskningsartikkelen og dokumentet om tillitsreformen vil jeg hevde at den kan kategoriseres som en innholdsreform. Det vil si at den tar sikte på å endre innholdet i kommunen. Jeg vil argumentere for at det kan inkludere koordineringsmetodene i organisasjonen. Min forventning tilknyttet valg av løsning i Sogndal kommune var at valget ble tatt på sentralt nivå. Funn fra Dokumentet *Inspirasjonsnotat om tillitsreformen* (2022) viser at

tillitsreformen er regjeringens prosjekt, men at reformen skal utvikles på lokalt nivå. Dokumentet viser også at målene ved tillitsreformen er å bedre handlingsrommet til førstelinjen i kommunene, og den skal føre til en brukervennlig og mer tilpasningsdyktig tjenesteyting ovenfor innbyggerne. Tillitsreformen skal også føre til mindre detaljstyring og styrke fagmiljøene i offentlig sektor. Det er frivillig å iverksette en tillitsreform eller en tillitsbasert ledelse i norske kommuner. Funn fra intervjuene viser at Sogndal selv valgte å implementere denne innholdsreformen. Jeg vil derfor argumentere for at tillitsreformen er styrt av en nedenfra og opp implementering, og at valget er tatt lokalt fremfor sentralt. Det vil si at funnene viser det motsatte av mine antakelser da jeg hadde en forventning om at valg av løsning ble tatt sentralt.

Tillitsreformen åpner for at kommunene kan revurdere ansvarsfordeling i organisasjonen. Funn fra intervju gir uttrykk for at Sogndal kommune arbeider med å omstrukturere og omorganisere organisasjonen. Dette gav blant annet informant 6 uttrykk for: «*Da blir spørsmålet, er vi organisert på en måte som gjør at de får muligheten til det? Og konklusjonen på det i dag er nei*». Informantene i Sogndal argumenterte for at tillitsreformen og den tillitsbaserte ledelsen åpnet opp for en mulighet til å flytte ansvaret nedover i organisasjonen. Jeg vil hevde at dersom bakkebyråkratene får større ansvar og frihet i arbeidsoppgavene sine vil de også få økt mulighet for skjønnsutøvelse. Informantene fortalte at tillitsreformen innebærer å stole på egen vurderingsevne til å ta riktige valg i arbeidet. En overføring av ansvar indikerer at ledelsen mener at de ansattes vurderingsevner er tilstrekkelige.

Empirien viser at det har oppstått flere utfordringer i kommunene som kan være en konsekvens av kommunesammenslåing. Stor geografisk avstand og færre ansatte på avdelingen er et tilfelle i begge casene. Ifølge en av informantene kan et resultat av tillitsreformen at ansatte slipper å pendle til andre lokasjoner i kommunen, og dermed kan arbeide nærmest mulig der de bor. Dette kan også forklare funnet som viser at de ansatte arbeider på andre lokasjoner enn hvor lederen deres hører til. En av informantene hevdet at den tillitsbaserte ledelsen motvirker at ansatte ikke føler ansvar for arbeidsoppgaver. At det resulterer i at de ansatte føler seg pliktig til å hjelpe hverandre og samarbeide internt. Jeg vil derfor argumentere for at iverksetting av tillitsreformen i Sogndal kommune fører til koordineringsmetoden gjensidig tilpasning fremfor standardisering. Den åpner opp for at ansatte tilpasser seg hverandre. Et annet eksempel på dette er at de ansatte på Innbyggertorget har færre møter internt enn hva de hadde i starten av nye Sogndal kommune, og at de nå tilpasser seg hverandre og hverandres rutiner gjennom uformell kommunikasjon på digitale plattformer som Microsoft Teams, epost eller telefon. Videre vil jeg trekke fram at det medfører gjensidig tilpasning for arbeidsoppgaver som er tilknyttet



saksbehandling, og ikke oppgaver som er direkte knyttet til servicekontoret. Arbeidsoppgavene som er direkte knyttet til servicekontoret er blitt standardisert i begge kommunene.

En av informantene gav uttrykk for at iverksettingen kan ha vært utfordrende for noen av lederne i Sogndal kommune, da de har vært uforberedt på prosessen. Dette funnet samsvarer med forskningsartikkelen fra Siverbo, Johansson-Berg, Øllgaard Bentzen, Winsvold (2024) som sier at en utfordring med implementering av en tillitsreform er uforberedte ledere og arbeidere. Jeg vil derimot understreke at dette funnet reflekterer oppfatningen til en informant, og funnet derfor ikke kan fungere som en bekreftelse på at det er slik lederne faktisk har opplevd det. For å undersøke dette kunne man intervjuet samtlige ledere i Sogndal kommune.

### **6.4.3 Standardisering og digitale organisatoriske løsninger i casene**

Forventinger til funn om valg av løsning samsvarer i Alver kommune da valget ble tatt lokalt. Det samsvarer derimot ikke med forventinger til funn i Sogndal da valget om å implementere tillitsreformen ble tatt lokalt. Funnene støtter oppunder Mintzberg (1979) sin teori da empirien viser at det finnes flere koordineringsmetoder i organisasjonen. Eksempelet på dette er at de også har iverksatt digitale kundeverters i Sogndal, som er en form for standardisering. Informantene i Sogndal kommune argumenterte for at det var en mulighet for andre digitale løsninger på servicekontorene i framtiden, men at arbeidet med det har stoppet opp til nå. Mintzberg (1979) skriver at de fleste organisasjoner forsøker å standardisere arbeidsmetoder. Dette kan sies å være gjeldende for servicekontorene i Alver og Sogndal kommune. Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning er et funn som også kan forklare hvorfor kommunene satser på standardisering i form av digitalisering.

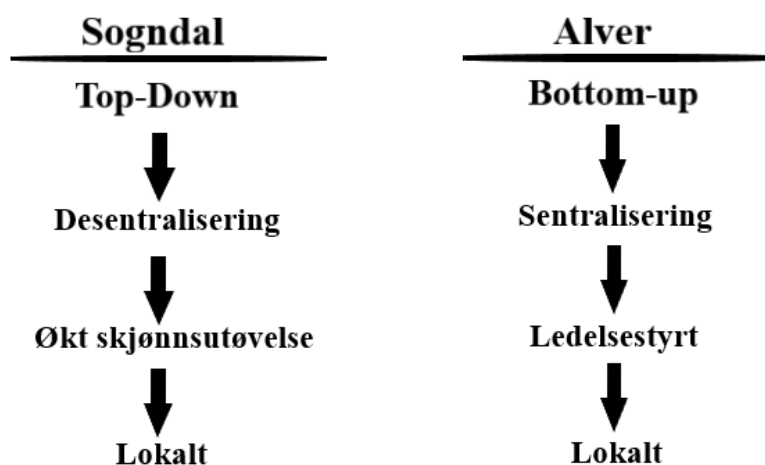
Avslutningsvis kan man hevde at de organisatoriske løsningene skal motvirke de negative sidene som Mintzberg (1979) trekke frem om maskinbyråkratiet. Han skriver blant annet om at standardisering fører til at de ansatte ikke håndterer utfordringer som ikke kan løses gjennom vanlige rutiner. Videre skriver han at dette kan løses gjennom direkte overvåkning. I tilfelle med Alver kommune og Sogndal kommune kan man si at både Kommune-Kari og tillitsreformen motvirker denne negative siden. Kommune-Kari er en form for standardisering, men de ansatte overvåker chat-boten kontinuerlig for å undersøke hvordan den svarer innbyggerne. Dette fører til at de oppdager henvendelser som gjerne ikke passer innunder de vanlige rutinene til chat-boten, og som Kommune-Kari ikke er i stand til å svare på. Tillitsreformen på sin side kan ha ført til at de ansatte har bedre forutsetninger for å håndtere henvendelser som ikke passer

innunder de vanlige rutinene. Videre skriver Mintzberg at menneskers egenskaper, som følelser og tanker, kan være en utfordring i maskinbyråkratiet. Kommune-Kari er en maskin som produserer det den skal. Likevel er det menneskene rundt, med sine følelser og tanker, som kontrollerer og sørger for at den løser oppgavene sine riktig.

## 6.5 Oppsummering av analyse

Gjennom analysen blir det diskutert og sammenlignet en rekke funn fra casekommunene, som kan knyttes til struktur og innhold ved servicekontorene. Diskusjonen i hvert del-kapittel baserer seg på det teoretiske rammeverket som forklarer og beskriver hvordan strukturen ved avdelingen ser ut og hvordan oppgavene blir organisert ved avdelingene. Analysen viser at det finnes en rekke endringer ved servicekontorene som kan knyttes til implementering av kommunereformen. Analysen viser også de fleste funnene ikke samsvar med antakelsene jeg utformet i forkant av datainnhenting. Figur 6 viser sammenhengen mellom de ulike kategoriene basert på studiens empiri og skiller seg derfor fra figur 5 som er basert på forventinger til funn. Det neste kapitlet er det siste og avsluttende kapitlet hvor jeg skal svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen i studien.

**Figur 6:** To kjeder som illustrerer sammenheng basert på teori og empiri



(2024) *Sammenheng mellom reformimplementering, intern organisering, rammer for bakkebyråkratene og valg av løsning basert på empiri*

## 7.0 Avslutning

I denne studien har jeg undersøkt hvordan kommunesammenslåing kan påvirke organisering av servicekontorene i Alver og Sogndal kommune. For å undersøke dette har jeg gjennomført semistrukturerte intervju av ansatte som arbeider på eller i tilknytning til servicekontorene. Jeg valgte også å innhente data fra statlige og kommunale dokumenter. Funn fra datainnhenting har gitt informasjon som kan være nyttig for å svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen i studien. Dette siste kapittelet i oppgaven vil avsluttes med at jeg svarer på forskningsspørsmålene og problemstilling. Det vil også bli gjort rede for om funnene samsvarer med forventingene mine eller ikke. Avslutningsvis vil jeg trekke fram begrensinger og implikasjoner i studien. Det vil også bli introdusert en vei for videre forskning.

### 7.1 «Finnes det noen strukturelle endringer ved servicekontorene i Alver kommune og Sogndal kommune som følger av kommunereformen?»

Denne studien viser at den interne strukturen har endret seg i begge casekommunene. Dette er endringer som har funnet sted i etterkant av kommunesammenslåingen, og funnene kan tolkes i retning av at det er en sammenheng mellom reformimplementering og intern organisering. Dette samsvarer med Figur 5 som viser mine forventinger til funn som blant annet er at reformimplementeringen påvirker den interne organiseringen i kommunen. I analysen gjør jeg rede for funn som sier noe om den interne strukturen i Alver og Sogndal ut ifra teorien til Mintzberg (1979) som gjør det mulig å forklare hvilken hoveddel avdelingen utgjør i organisasjonen. Gjennom diskusjonen gjør jeg rede for hvordan forventingene mine samsvarer med funnene. I forkant av datainnhenting hadde jeg en forventning til at funnene skulle vise at den interne organiseringen i Alver hadde desentraliserende tendenser og at den interne organiseringen i Sogndal hadde sentraliserende tendenser basert på hvordan reformen ble implementert. Funnene fra studien min viste det motsatte av hva jeg hadde forventet. I Alver var det sentraliserende tendenser ved den interne organiseringen av servicekontoret da åpningstider og tilgjengelighet ble redusert ved de andre kontorene som ikke er plassert i sentrumskjernen av kommunen. Dette ble gjennomført til tross for retningslinjer i intensjonsavtalen (2016). Funnene som gjelder Sogndal, viser en desentralisering fremfor sentralisering da de to resterende servicekontorene har samme åpningstider og tilgjengelighet.

Funnene viser pågående endringer i den interne strukturen i Sogndal kommune. Servicekontoret i Sogndal kommune er blitt flyttet fra støttestruktur til den operative kjernen, men skal plasseres

tilbake til støttestrukturen. De pågående endringene kan knyttes til ovenfra og ned implementeringen av kommunereformen, da de ikke har valgt å slå seg sammen på egenhånd. Empirien viste at kommunenes servicekontorer har hatt en tilknytning til dokument og arkivavdelingen. I etterkant av sammenslåingen er dette blitt endret i begge kommunene da Innbyggjarservice og kommunikasjon er en avdeling i Alver kommune og Innbyggertorget er en egen avdeling i Sogndal kommune. Funnene indikerer også at den politiske styringen er sterkere i Alver kommune enn i Sogndal kommune når det gjelder utforming og plassering av servicekontorene. Intervjuene i Sogndal viste at politikerne heller hadde som mål å samle administrasjonen i Leikanger enn å avgjøre hvor Innbyggertorgene skulle være. Funnene viser at det finnes strukturelle endringer ved servicekontorene i Alver og Sogndal, og at de kan knyttes til implementering av kommunereformen.

## **7.2 «Hvordan har innhold og mulighet for skjønnsutøvelse hos de ansatte ved servicekontoret blitt påvirket?»**

I analyse-kapittelet viser jeg at innhold og mulighet for skjønnsutøvelse hos de ansatte har blitt påvirket eller endret i etterkant av sammenslåingen. Endringen kan knyttes til utfordringene som avdelingen har stått ovenfor i etterkant av kommunesammenslåing. I forkant av datainnhenting hadde jeg en forventning om at rammene for bakkebyråkratene i Sogndal var preget av en ledelsesstyrt organisering. Jeg forventet også at funn fra Alver ville vise at de ansatte hadde mer mulighet for skjønnsutøvelse her enn i Sogndal. Funnene fra datainnhenting samsvarte ikke med mine forventninger. Elementer som koordineringsmekanismene ved avdelingen, utfordringer og valg av organisatoriske løsninger kan sies å være de viktigste forklaringene på hvordan innholdet og mulighet for skjønnsutøvelse er blitt påvirket.

### **7.2.1 Standardisering av arbeidsprosesser**

Jeg vil starte med å trekke fram måten de koordinerer arbeidet på servicekontorene. Her er det både likheter og ulikheter. I begge kommunene er det blitt færre ansatte på avdelingen, mindre ressurser og et større antall innbyggere. Løsningen for kommunene har blant annet vært å standardisere arbeidsprosessene. Standardiseringen, som Mintzberg (1979) beskriver, skjer gjennom prosedyrer og digitale verktøy som de ansatte bruker for å løse oppgaver. Disse verktøyene kan sies å være ekstra viktig i Sogndal kommune da noen andre ansatte enn dem

som arbeider på avdelingen har telefonvakt, og dermed et ansvar for å svare ut til innbyggerne. Standardisering har ført til et mindre behov for sammenhengende informasjonsflyt. I begge kommunene foregår mye av informasjonsflyten internt på avdelingen via digitale kommunikasjonsplattformer. I Alver kommune bytter de ansatte på å arbeide ved de forskjellige kontorene, noe som ikke er tilfelle i Sogndal kommune. Dette medfører at de får en mer generell lokalkunnskap i Alver kommune enn i Sogndal kommune.

### **7.2.2 Bakkebyråkrater med ulike roller**

Jeg har vist i denne studien at de ansatte har forskjellige roller i Alver og Sogndal. De ansatte i Sogndal er saksbehandlere. Empirien viser at arbeidsoppgavene til de ansatte i Alver kommune ikke innebærer samme mulighet for å utøve skjønn som i Sogndal kommune. I etterkant av sammenslåingen er skjønnsutøvelsen i Sogndal kommune blitt påvirket av to endringer. Den første endringen er den interne strukturelle endringen av åpningstidene og dermed tilgjengeligheten til servicekontoret. Dette har ført til en økt mulighet for skjønnsutøvelse blant de ansatte da de har spesifisert tid til å drive med saksbehandling. Dette kan sies å motvirke købarrieren ved servicekontoret, en barriere som ble introdusert i tilgjengelighetsteorien til Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik (1997). Valg av organisatorisk løsning er den andre endringen som påvirker mulighet for skjønnsutøvelse hos de ansatte i Sogndal.

### **7.2.3 Organisatoriske løsninger: Tillitsreform og Chat-bot**

Jeg forventet at funnene skulle vise at valg om løsning ble tatt lokalt i Alver og sentralt i Sogndal. Funnene samsvarte med mine forventinger for valg av løsning i Alver da det var kommunene selv som tok valget om å implementere en chat-bot. Valg av løsningen kan derimot sies å være påvirket de nasjonale retningslinjene i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning (2013) som oppmuntrer til en digitalisering i norske kommuner. Funnene fra Sogndal samsvarte derimot ikke med mine forventinger da kommunene selv tok valget om å implementere tillitsreformen i kommunen.

Funnene fra intervju viser at tillitsreformen flytter ansvaret ned i organisasjonen, og gir de ansatte på Innbyggertorget autonomi og skjønnsutøvelse i arbeidet sitt som saksbehandlere. Det har ført til at de koordinerer en del av arbeidet sitt gjennom gjensidig tilpasning, som er en koordineringsmekanisme som forklares av teorien til Mintzberg (1979). Uformell

kommunikasjon og tillit til hverandre og hverandres ferdigheter til å løse arbeidsoppgaver vil jeg hevde er nøkkelord for resultatet av denne løsningen blant de ansatte på servicekontoret. Implementering av tillitsreformen kan forklare rammene for bakkebyråkratene, og den kan også forklare hvorfor man finner desentraliserende tendenser i den interne organiseringen i Sogndal. Forskningsartikkelen fra Siverbo, mfl. (2024) forklarer at tillitsbasert ledelse medfører desentralisering i organisasjonsstrukturen. De ansatte får autonomi til å avgjøre hvor de ønsker å arbeide, noe som kan forklare at ansatte arbeider ved forskjellige lokasjoner i kommunen.

Den organisatoriske løsningen i Alver påvirker rammene for bakkebyråkratene ved servicekontoret. Chat-boten Kommune-Kari er en form for standardisering av arbeidsprosessen. Det kan også sies å være en løsning mot terskel og kø-barrierene. Terskelen for å ta kontakt med kommunen kan bli lavere for innbyggerne som følger av Kommune-Kari. Jeg har argumentert for at det er enklere for innbyggerne å skrive til en chat-bot enn å ringe inn. Kommune-Kari kan også avlaste de ansatte da den kan ta noen av henvendelsene som kommer inn til kommunen. Dette kan redusere kø-barrieren ved servicekontoret. Videre er det tenkelig at en chat-bot ikke er et verktøy som alle innbyggere er komfortable med å bruke. Det er derfor viktig at det finnes mennesker, med deres egenskaper, i førstelinjen ved et servicekontor. Jeg vil konkludere med at funn om standardisering av arbeidsprosessen i Alver kan forklare hvorfor de ansatte ikke har høy grad av autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse i arbeidet sitt.

### **7.3 «Kan man forklare endringer i struktur og innhold ved servicekontoret som en følge av kommunereformen?»**

Det tredje forskningsspørsmålet kan svares på gjennom de to andre forskningsspørsmålene. Konklusjonene på de to andre forskningsspørsmålene viser at endringer av struktur og intern organisering kan forklares av implementering av kommunereformen. I avslutningen har jeg vist at avdelingen i begge kommunene utgjør deler av støttestrukturen, men at servicekontoret i Sogndal har blitt flyttet til og fra den operative kjernen. Reformimplementering ovenfra og ned kan være en forklaring på denne omveltningen i organisasjonsstrukturen. En annen endring som studien viser, er at avdelingene koordinerer arbeidet gjennom standardisering i høyere grad enn før kommunesammenslåingen. Standardisering har også ført til mindre mulighet for skjønnsutøvelse på servicekontoret særlig i Alver, da de ansatte i Sogndal har fått økt mulighet for skjønnsutøvelse som følger av implementering av tillitsreformen og kortere åpningstider. Dette er endring ved struktur og innhold som kan forklares som en følge av kommunereformen.

Videre er det andre faktorer som økonomi i Alver og valg av tillitsreform som løsning i Sogndal som kan forklare andre endringer ved servicekontoret, som blant annet sentralisering eller desentralisering.

Jeg vil derfor konkludere med at man kan forklare endringer i både struktur og innhold ved servicekontoret som en følge av kommunereformen. Endringer kan også forklares av andre elementer som økonomi og implementering av organisatoriske løsninger.

#### **7.4 Svar på problemstilling**

Problemstillingen i denne studien heter som følger:

*Hvordan har kommunereformen påvirket organisering av servicekontorene i Sogndal og Alver kommune?*

Forskningsspørsmålene er utformet for å vise de ulike sidene av problemstillingen som jeg ønsker å undersøke. Svarene på forskningsspørsmålene gir oss dermed svaret på studiens problemstilling, og kan oppsummeres som følger: Implementering av kommunereformen har påvirket kommunens interne struktur, og den interne organiseringen når det gjelder koordinering av arbeidsoppgaver og mulighet for skjønnsutøvelse blant de ansatte.

##### **7.4.1 Svar på funn i lys av forventinger**

Funn fra casekommunene er blitt diskutert og sammenlignet. Det er likheter og ulikheter i casene som trekkes fram i studien. Ut ifra det teoretiske rammeverket forventet jeg at reformimplementeringen kan forklare organisering av servicekontorene. I denne studien samsvarer ikke funnene med alle forventingene mine, da funnene viser i de fleste kategorier det motsatte av hva jeg forventet. Blant annet viser funnene sentralisering i Alver fremfor desentralisering. Funnene gir derimot ikke grunnlag for å konkludere med at sentraliseringen kun kan forklares som en følge av kommunesammenslåing. Jeg vil hevde at man kan se til den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i. Kommunesammenslåing kan være en av årsakene til den økonomiske situasjonen, men dette er ikke noe som blir belyst i denne studien. Jeg vil også hevde at tillitsreformen kan forklare hvorfor man finner desentralisering fremfor sentralisering i Sogndal, da tillitsreformen gjør det mulig å delegere ansvaret nedover i den hierarkiske strukturen. Tillitsreformen kan forklare hvorfor bakkebyråkratene har økt mulighet for skjønnsutøvelse da det åpner for å koordinere arbeidet gjennom gjensidig tilpasning.

Dersom Sogndal kommune ikke hadde tatt det lokale valget om å implementere tillitsreformen vil jeg anta at funnene ville samsvart i større grad med mine forventinger. Jeg vil derfor konkludere med at valg om løsninger kan fungere som et svar fra kommunene på implementering av kommunereformen. Dette gjelder særlig i Sogndal hvor reformimplementeringen var en ovenfra og ned prosess.

### **7.5 Begrensinger ved studien**

Det kan være en begrensning at Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet tar utgangspunkt i det amerikanske samfunnet, og at den derfor ikke er direkte overførbar til det norske samfunnet. Lipskys fokus på USA er en årsak til at jeg valgte å ta bruk tilgjengelighetsteorien til Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1997) som retter seg mot offentlig sektor i Norge. Tilgjengelighetsteorien tar utgangspunkt i brukernes perspektiv, og jeg har anvendt teorien ved å snu dette perspektivet til gjelde barrierer ut ifra de ansattes perspektiv. Teorien har opprinnelig et fokus på barrierer i offentlig sektor ut ifra brukernes perspektiv.

Det kan oppstå praktiske begrensinger når det kommer til utvalg av informanter. Dette var derimot en uproblematisk prosess for meg da samtlige informanter responderte positivt til å bli intervjuet. Det finnes også en begrensning i studien når det gjelder å måle skjønnsutøvelse blant bakkebyråkratene. Jeg undersøker om implementering av kommunereformen har påvirket skjønnsutøvelsen blant bakkebyråkratene. Konklusjonen min er at den er blitt påvirket som følger av standardisering i begge kommunene, og Sogndals deltakelse i tillitsreformen. Det er benyttet derimot ingen klare måleenheter for å vise omfanget av skjønnsutøvelse blant de ansatte. Det er kun data fra intervju som kan gi informasjon om dette, men det ble aldri spurt om direkte da det kan være utfordrende for informantene å skulle vurdere eller gjøre rede for deres mulighet for skjønnsutøvelse. I denne studien har jeg valgt å måle dette ved å se på hvilke arbeidsoppgaver de har, og hvordan arbeidet blir koordinert.

### **7.6 Teoretiske og empiriske implikasjoner**

Funnene i studien kan ikke generaliseres til å gjelde alle norske kommuner. Studien kan derimot bidra med noen teoretiske og empiriske implikasjoner. Studien har en teoretisk implikasjon da den viser at forutsetninger for implementering av kommunereformen, som blir forklart ut ifra Pressman & Wildavsky (1984) og Knill og Tosun (2012), kan ha noe å si for valg av løsninger



i organisasjonen. Tvangssammenslåingen i Sogndal førte til at kommunene engasjerte seg og implementerte tillitsreformen. Innholdsreformen kan forklare desentraliserende tendenser i Sogndal, og kan sies å motvirke formålet med kommunereformen som Borge (2016) skriver er å sentralisere kommunene som organisasjon for å bedre tjenestetilbudet gjennom bedre koordinering. I Alver ble kommunene slått sammen frivillig, og man finner sentraliserende tendenser i funnene. Sentraliseringen kan knyttes til implementering av kommunereformen og andre faktorer som tidligere nevnt. Dette impliserer at en nedenfra og opp implementering i større grad er vellykket da den funnene samsvarer mer med formålene i reformen, enn hva funnene gjør i en ovenfra og ned implementering.

Studien har en empirisk implikasjon i henhold til funn fra intervju som viser at kommunestørrelsen kan ha en betydning for hvilke oppgaver de ansatte har på servicekontoret. I Sogndal har de ansatte to roller imens de har en rolle i Alver. Dette kan knyttes til folketall og antall henvendelser. Det er trolig flere henvendelser i Alver enn i Sogndal, noe som kan forklare hvorfor de ansatte i Alver ikke har rollen som saksbehandler. kan være en implikasjon for andre kommuner også. At studier av andre mellomstore og store kommuner vil vise en forskjell på bredden av arbeidsoppgaver som de ansatte har på en avdeling.

### **7.7 Muligheter for videre forskning**

Studien impliserer at forutsetningene for implementering av kommunereformen kan ha noe å si for valg av løsninger i organisasjonen. I den forbindelse kunne det vært interessant å undersøke hvilken mulighet det er for å implementere nye organisatoriske løsninger for servicekontor i en kommune som har gjennomgått en kommunesammenslåing. Organisatoriske løsninger kan knyttes til innovasjon, og servicekontoret som avdeling kan knyttes til kommunens rolle som tjenesteyter. Innovasjon handler om endring, og man kan hevde at kommune-Norge streber etter å bedre organisering av tjenesteyting, noe som kan reflekteres i målet med kommunereformen. Jeg vil trekke fram et teoretiske bidrag som man kan bruke for å analysere empiriske funn. Boken *Innovasjon møter kommune* skrevet av Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm (2019) tar for seg denne tematikken. Holmen og Ringholm skriver om hva innovasjon er og hvordan man kan analysere det. De skriver blant annet at innovasjon handler om endring. De skriver også om begrepet tjenesteinnovasjon, noe som understreker sammenhengen mellom tjenesteyting og innovasjon. Tjenesteinnovasjon handler om å sikre effektiv drift og god bruk av ressurser. Dersom ressursene blir ideelt fordelt, vil det bli flere midler som kan fordeles til

befolkningen (Willumsen, Bråtå, Higdem, Lesjø, Ringholm, 2019, s. 74-79). I boken skriver Holmen og Ringholm at det finnes en innovasjonspyramide som kan benyttes til å analysere innovasjonsprosesser i kommunen (Holmen & Ringholm, 2019, s. 16- 18). Man kunne dermed benyttet pyramiden til å analysere hvordan kommunesammenslåing har lagt til rette for innovasjon blant ansatte i førstelinjen i kommunen.

En annen vei for videre forskning er å studere forholdet mellom offentlig ansatte i lederstillinger og bakkebyråkrater, slik som Chang og Brewer (2022) oppfordrer til. Dette er noe jeg har forsøkt å belyse da jeg valgte informanter med ulike stillingsbeskrivelser. Dette forholdet mellom ledere og bakkebyråkrater kan forskes videre på i lys av reformimplementering i offentlig sektor.

Avslutningsvis vil jeg understreke at dette er en kvalitativ studie av to casekommuner. For videre forskning kunne det også vært interessant å undersøke hvordan man organiserer servicekontor i flere kommuner som enten har implementert kommunereformen frivillig eller gjennom tvang. Det finnes derfor rom for videre forskning på organisering av norske kommuner og deres servicekontor. En avdeling som utgjør et viktig bindeledd mellom innbyggerne og kommunens tjenesteområder.

## 8.0 Litteraturliste

- Alver kommune (2018) *Kontakt oss*. Lest 03.10.2023. Tilgjengelig fra: [Alver kommune - Kontakt oss](#)
- Alver kommune (2022) *Kanal- og servicestrategi: 2022- 2026*. Lest 23.01.2024. Tilgjengelig fra: [Dokument 22/83871 - Kanal- og servicestrategi 2022-2026 \(sing.no\)](#)
- Alver kommune (2024) *Slik er vi organisert*. Lest 23.04.2024. Tilgjengelig fra: [Alver kommune - Slik er vi organisert](#)
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2000) *Ett sted, ett telefonnummer. En plattform for etablering av offentlige servicekontorer*. Rapport. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Balestrand, Leikanger, Vik, Sogndal kommune. (2016) *Ny kommune i Sogn- Sogn kommune: Balestrand, Leikanger, Vik og Sogndal*. Lest 07.03.2024. Tilgjengelig fra: [Intensjonsavtaler – Distriktssenteret](#)
- Baldersheim, H. (2018) Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 34. Lest 29.11.2023. Tilgjengelig fra: [Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering?: Ein kommentar i komparativt perspektiv: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift: Vol 34, No 4 \(idunn.no\)](#)
- Bleiklie, I. Jacobsen, K. D. Thorsvik, J. (1997) Forvaltningen og den enkelte, i Christensen, T. og Egeberg, M. (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug, s. 301- 334.
- Borge, J. (2016) Økonomiske perspektiver på kommunesammenslåing, i Klausen, J. E. Askim, J. Vabo, S. I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 179- 200.
- Bos, J. (2020) *Research ethics for students in the social sciences*. 1. utgave. Cham: Springer Nature. Lest 09.05.2024. Tilgjengelig fra: [Research Ethics for Students in the Social Sciences \(doabooks.org\)](#)
- Browne, A. Wildavsky, A. (1984) What should evaluation mean to implementation? (1983), i Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (red.). *Implementation*. Berkley, California: California University Press, s. 181- 206.

- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. (2014) Det offentlige etos er byråkratiets fundament. *Stat & styring*, vol 24. Lest 17.04.2024. Tilgjengelig fra: [Det offentlige etos er byråkratiets fundament | Stat & Styring \(idunn.no\)](#)
- Chang, A. & Brewer, G. A. (2022) *Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review*. Public management review.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (1998) Administrative reform policy: the case of Norway, *International review of administrative sciences*, vol 64. Lest 06.10.2023. Tilgjengelig fra: [Administrative reform policy: the case of Norway - Tom Christensen, Per Lwogreid, 1998 \(sagepub.com\)](#)
- Christensen, T. Lægreid, P. Rykkja, L. H. (2018) Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public policy and administration*, vol 33. Lest 23.10.2023. Tilgjengelig fra: [Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police - Tom Christensen, Per Lægreid, Lise H Rykkja, 2018 \(sagepub.com\)](#)
- Distrikssenteret (2021) *Folkeavstemninger om kommunesammenslåing*. Lest 05.04.2024. Tilgjengelig fra: [Folkeavstemninger om kommunesammenslåing – Distriktssenteret](#)
- Fellesforbundet (u.å.) *Hva er en tariffavtale?* Lest 17.04.2024. Tilgjengelig fra: [Hva er en tariffavtale? | Fellesforbundet](#)
- Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning. (2013) *Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning* (FOR-2013-04-05-959). Lest 08.05.2024. Tilgjengelig fra: [Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning - Lovdata](#)
- Forskrift om samanslåing av Balestrand kommune, Leikanger kommune og Sogndal kommune til Sogndal kommune. (2017) *Forskrift om samanslåing av Balestrand kommune, Leikanger kommune og Sogndal kommune til Sogndal kommune, Sogn og Fjordane* (FOR-2017-12-19-2159). Lest 25.03.2024. Tilgjengelig fra: [Forskrift om samanslåing av Balestrand kommune, Leikanger kommune og Sogndal kommune til Sogndal kommune, Sogn og Fjordane - Lovdata](#)

- Gartland, C. L. (2020) *Den nye flersenterkommunen, en casestudie av Asker kommunes innbyggertorg* [Preprint]. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. Lest 14.03.2024. Tilgjengelig fra: [Den nye flersenterkommunen, en casestudie av Asker kommunes innbyggertorg \(uio.no\)](https://www.uio.no/innbyggertorg)
- Gerring, J. (2017) *Case study research: Principles and practices*. Second Edition. UK: Cambridge University Press.
- Google (2024) *Alver*. Lest 19.01.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.google.com/maps/place/Alver/data=!4m2!3m1!1s0x463d1058bc059d55:0x72d57654612d4d90?sa=X&ved=1t:242&ictx=111>
- Grønmo, S. (1985) Datakombinasjoner og analysestrategier, i Dale, B. Jones, M. Martinussen, W. (red.) *Metode på tvers: Samfunnsvitenskapelige forskningsstrategier som kombinerer metoder og analysenivåer*. Trondheim: Tapir, s. 115- 146.
- Grønmo, S. (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2 utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Holmen, A.K.T. & Ringholm, T. (2019) *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Hupe, P. & Sætren, H. (2015) *Comparative Implementation Research: Directions and Dualities*. Lest 04.10.2023. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1015360>
- Jacobsen, D. I. (2020) *Perspektiver på kommune-Norge- en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2022) *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. 4. utgave. Cappelen Damm Akademisk. Lest 08.02.2024. Tilgjengelig fra: [Hvordan gjennomføre undersøkelser, 4. utgave, av Dag Ingvar Jacobsen: Utdrag by Cappelen Damm - Issuu](#)
- Jacobsen, K. D. (1997) Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen; i Egeberg, M. & Christensen, T. (red.) *Forvaltningskunnskap*. Rev. Utg. Oslo: Tano Aschehoug. s. 155- 173.
- Klausen, J. E. (2004) *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing: dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2004:5.

- Klausen, J. E. Arnesen, S. Christensen, D. A. Folkestad, B. Hanssen, G. S. Winsvold, M. Aars, J. (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* [Preprint]. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klausen, J. E. Askim, J. Vabo, S. I. (2016) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Knill, C. & Tosun, J. (2012) *Public policy: A new introduction*. UK: Palgrave Macmillan.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017) *Digitalisering i kommunal sektor*. Lest 06.05.2024. Tilgjengelig fra: [Digitalisering i kommunal sektor - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022) *Om tillitsreformen: Spørsmål og svar på tillitsreformen. Inspirasjonsnotat*. Lest 24.03.2024. Tilgjengelig fra: [Om tillitsreformen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023) *Opptak frå erfaringsseminar om tillitsreforma i offentleg sektor*. Lest 20.03.2024. Tilgjengelig fra: [Opptak frå erfaringsseminar om tillitsreforma i offentleg sektor - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a) Prop. 95 S. (2013-2014). *Proposisjon til Stortinget (forslag om stortingsvedtak). Kommuneproposisjonen 2015*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b) *Ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur*. Lest 08.09.2023. Tilgjengelig fra: [Ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016) *Å bygge en ny kommune- råd fra tidligere sammenslåinger. Veileder del 2*. Lest 16.02.2024. Tilgjengelig fra: [Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017) Prop. 96 S. (2016- 2017). *Endring i kommunestrukturen*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2019) *43 nye kommuner og seks nye fylkeskommuner fra nyttår*. Lest 08.09.2023. Tilgjengelig fra: [43 nye kommuner og seks nye fylkeskommuner fra nyttår - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

- Kommuneloven (2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lest 12.05.2024. Tilgjengelig fra: [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde - Lovdata](#)
- Korsmo, E. K. (2023) *Færre vil bli lærer: Nå må vi se handling*. Lest 11.10.2023. Tilgjengelig fra: [Færre vil bli lærer: – Nå må vi se handling \(utdanningsforbundet.no\)](#)
- Kringlebotten, M. & Langørgen, A. (2020) *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020*. Lest 06.02.2024. Tilgjengelig fra: [Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020 - SSB](#)
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvale, S. (1996) *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Sage: Thousand Oaks.
- Lindås, Meland, Radøy kommune. (2016) *"Nordhordland Kommune": Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune*. Lest 28.04.2024. Tilgjengelig fra: [Intensjonsavtaler – Distriktssenteret](#)
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Magnussen, J. Hagen, T. P. Kaarboe, O. M. (2007) Centralized or decentralized? A case study of Norwegian hospital reform. *Social science & medicine*, vol 64. Lest 20.10.2023. Tilgjengelig fra: [Centralized or decentralized? A case study of Norwegian hospital reform - ScienceDirect](#)
- Majone, G. Wildavsky, A. (1984) Implementation as evolution (1979), i Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (red.). *Implementation*. Berkley, California: California University Press, s. 163- 181.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of organizations*. Prentice-Hall, inc.
- Molander, A. Grimen, H. Eriksen, H. O. (2012) Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, Vol 29. Lest 17.04.2024. Tilgjengelig fra: [Professional Discretion and Accountability in the Welfare State on JSTOR](#)

- Mulgan, R. (2002) «Accountability»: An ever-expanding concept? *Public administration*, Vol 78. Lest 17.04.2024. Tilgjengelig fra: [‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept? - Mulgan - 2000 - Public Administration - Wiley Online Library](#)
- Nicolajsen, R. & Stølen, N. M. (2016) *Fordelingsvirkninger av pensjonsreformen. Søkelys på arbeidslivet*. Lest 06.04.2024. Tilgjengelig fra: [Fordelingsvirkninger av pensjonsreformen | Søkelys på arbeidslivet \(idunn.no\)](#)
- Norgeskart (2024) *Sogndal*. Lest 19.01.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=7&lat=6845903.87&lon=72853.52&markerLat=6845903.872470979&markerLon=72853.51683354864&p=searchOptionsPanel&sok=Snauedalsst%C3%B8len>
- NOU 1992: 15. (1992) *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- NOU 2022: 10. (2022) *Inntektssystemet for kommunene*.
- NOU 2023: 9. (2023) *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar- ulike forutsetninger*.
- Nygård, S. R. (2021) Vil du komme hit og snakke litt med meg?: Naboprattens rolle under den norske kommunereformen (2014- 2017). *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 62. Lest 07.03.2024. Tilgjengelig fra: [Vil du komme hit og snakke litt med meg?: Naboprattens rolle under den norske kommunereformen \(2014–2017\): Tidsskrift for samfunnsforskning: Vol 62, No 4 \(idunn.no\)](#)
- Nyseter, T. (2015) *Velferd på avveie: reformer, verdier, veivalg*. Oslo: Res publica.
- Næss, H. E. (1987) *Folkestyre i by og bygd: norske kommune gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. Egeberg, M. Læg Reid, P. (1999) *Organizing political institutions: essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. (2006) *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. Lest 06.10.2023. Tilgjengelig fra: [https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/961ef4/TN\\_cdi\\_proquest\\_miscellaneous\\_5971882](https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/961ef4/TN_cdi_proquest_miscellaneous_5971882)



- Olsen, J. P. (2018) The Bergen approach to public administration and political organization, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 34, Lest 05.10.2023. Tilgjengelig fra: [The Bergen approach to public administration and political organization | Norsk statsvitenskapelig tidsskrift \(idunn.no\)](#)
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public management, Governance, and the Neo- Weberian Stat.* 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, Aaron. (1984) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, This being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Third Edition, Expanded. Berkley, California: California University Press. (Oakland Project series).
- PwC. (2024) *Organisasjonsgjennomgang Alver kommune.* Lest 02.04.2024. Tilgjengelig fra: <https://prod02.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDocument/eff08746-5cb4-4d88-aaf4-4bf6cd496e88/11343/27507>
- Regjeringen (2014) *Kommunereform for fremtidens velferd.* Lest 27.09.2023. Tilgjengelig fra: [Kommunereform for fremtidens velferd - regjeringen.no](#)
- Repstad, P. (1993) *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag.* 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, S., Hagtvet, B. Alldén, L. (1987) *Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi.* Oslo: Universitetsforlag (Det Blå bibliotek).
- Ryen, A. (2006) *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, J. Bergh, J. Gitlesen, J. P. Rommetvedt, H. (2021) Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner; i Saglie, J. Segard, S. B. Christensen, D. A. (red.). *Lokalvalget 2019: Nye kommuner- nye valg?* Cappelen Damm Akademisk, s. 27- 61.
- Sandvik, S. (2017) *Ap lover å reversere tvangssammenslåinger.* Lest 04.10.2023. Tilgjengelig fra: [Arbeiderpartiet lover å reversere tvangssammenslåinger i kommunereformen – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)

- Sandvik, S. Lydersen, T. Krekling, D. V. (2017) *Slik har Ap og Høyre spent kommune-krokket på hverandre*. Lest 06.11.2023. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/slik-har-ap-og-hoyre-vinglet-vilt-om-kommunereform-1.13340266>
- Siverbo, S. Johansson-Berg, T. Bentzen, T. Ø. Winsvold, M. (2024) On the diffusion and implementation of trust-based management in Scandinavia: cross-country survey evidence, *The International journal of public sector management*, vol 37. Lest 04.04.2024. Tilgjengelig fra: [On the diffusion and implementation of trust-based management in Scandinavia: cross-country survey evidence | Emerald Insight](#)
- Skau, M. (2023) *Sogndal delte erfaringar på nasjonal erfaringssamling*. Lest 13.09.2023. Tilgjengelig fra: [Sogndal delte erfaringar på nasjonal erfaringssamling - SOGNDAL KOMMUNE](#)
- Sogndal kommune (2021) *Samfunnsplan Sogndal kommune 2021 – 2030: Utkast til offentlig ettersyn*. Lest 12.03.2024. Tilgjengelig fra: [Utvalgsmøte \(elementscloud.no\)](#)
- Sogndal kommune (2023) *Kommunestyret 2023- 2027*. Lest 01.11.2023. Tilgjengelig fra: [Kommunestyret 2023-2027 - SOGNDAL KOMMUNE](#)
- Sogndal kommune (u.å.) *Administrativ organisering*. Lest 23.04.2024. Tilgjengelig fra: [Administrativ organisering - SOGNDAL KOMMUNE](#)
- Sortland, M. (2021) *Tilråd å selja kommunehuset i Sogndal og flytta dei tilsette til Leikanger*. Lest 04.03.2024. Tilgjengelig fra: [Sogndal, Politikk | Tilråd å selja kommunehuset i Sogndal og flytta dei tilsette til Leikanger \(sognavis.no\)](#)
- SSB. (2024a) *Kommuneareal: Alver (Vestland)*. Lest 20.01.2024. Tilgjengelig fra: [Arealbruk i kommunene – SSB](#)
- SSB. (2024b) *Kommuneareal: Sogndal (Vestland)* Lest 20.01.2014. Tilgjengelig fra: [Arealbruk i kommunene – SSB](#)
- SSB. (2024c) *Kommunefakta: Alver (Vestland)*. Lest 20.01.2024. Tilgjengelig fra: [Kommunefakta – SSB](#)

SSB. (2024d) *Kommunefakta: Sogndal (Vestland)*. Lest 20.01.2014. Tilgjengelig fra:

[Kommunefakta – SSB](#)

Swanborn, P. G. (2010) *Case Study Research: What, why and how?* London: Sage Publications Ltd.

Toshkov, D. (2016) *Research design in political science*. London: Bloomsbury Publishing plc.

van Thiel, S. (2022) *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London: Routledge.

Weber, M. (2000) *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Willumsen, T. Bråtå, H. O. Higdem, U. Lesjø, J. H. Ringholm, T. (2019) Ordførerrollen i kommunale innovasjonssystemer, i Holmen, A.K.T. & Ringholm, T. (Red.) *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm akademisk. S. 67- 81.

Uldahl, K. (2015) *Mellom modernitet og identitet: Agder-kommuner møter strukturreformen: en analyse av debatten i det offentlige rom* [Preprint]. Masteroppgave. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet. Lest 07.10.2023. Tilgjengelig fra: [Munin: Mellom modernitet og identitet. Agder-kommuner møter strukturreformen - en analyse av debatten i det offentlige rom. \(uit.no\)](#)

Yin, R. K. (2018) *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. California: Sage Publications, Inc.

Øren, K. (2021) *Omstridt forslag om kommunehuset møtte motbør: - Saka er umoden*. Lest 04.03.2024. Tilgjengelig fra: [Sogndal, Leikanger | Omstridt forslag om kommunehuset møtte motbør: – Saka er umoden \(sognavis.no\)](#)

Aalesund kommune (2023) *Arbeidet med kommunedeling*. Lest 04.10.2023. Tilgjengelig fra: [Arbeidet med kommunedeling - Ålesund kommune \(alesund.kommune.no\)](#)

Aarsæther, N. (2014) Innovative kommuner - i møte med en ny strukturreform. *Stat & styring*, vol 24. Lest 09.04.2024. Tilgjengelig fra: [Innovative kommuner - i møte med en ny strukturreform | Stat & Styring \(idunn.no\)](#)

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. og Hertzberg, F. (2012).

*Kunnskapsløftet som styringsreform- et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.* Oslo: NIFU og ILS ved UiO.

[NIFU Open Access Archive: Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen \(unit.no\)](#)

# VEDLEGG

## Vedlegg 1 - Informasjonsskriv til informanter

I denne masteroppgaven skal jeg undersøke hvordan man organiserer tjenesteyting, og hvilken betydning kommunereformen fra 2020 har hatt i forhold til dette. Jeg har valgt ut to caser: Alver kommune og Sogndal kommune. Dette er to kommuner som har gjennomgått en kommunesammenslåing. Kommunene har en rekke tjenesteområder, og jeg har valgt å fokusere på organiseringen av servicekontorene i kommunen (arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000). «Innbyggertorget» i Sogndal kommune og «Innbyggjarservice» i Alver kommune er sentrale servicekontor som utgjør en viktig rolle i kommunen, særlig når det gjelder tjenesteyting. En av faktorene som gjør kommunene interessante å undersøke er at Alver kommune ble sammenslått frivillig, imens Sogndal kommune ble sammenslått gjennom tvangsvedtak i Stortinget.

Ettersom det er organisering av servicekontorene som er hovedfokuset legger studien opp til å intervju de ansatte på avdelingen. Intervjuene vil utgjøre deler av datagrunnlaget i studien som skal analyseres i tråd med et teoretiske rammeverk som består av organisasjonsteori og annen aktuell litteratur. Det finnes en rekke måter å studere denne avdelingen på, men jeg ønsker å undersøke hvordan prosessen har vært for de ansatte. Hvilke erfaringer de har hatt i forhold til strukturering av arbeidsoppgaver i forbindelse med sammenslåingen. Jeg ønsker også å intervju en i en lederstilling da vedkommende kan ha en annen innsikt i prosessen, og hvordan avdelingen er organisert. Utdannelsen min baserer seg på litteratur og teorier som i stor grad dreier seg om offentlig sektor. Min interesse er særlig rettet mot offentlig sektor på kommunalt nivå og hvordan tjenesteyting organiseres her. I den sammenheng er det også interessant å undersøke hvordan dette oppleves for ansatte som arbeider på eller i forbindelse med avdelingen.

Videre skal jeg gjennomføre en dokumentanalyse som vil utgjøre resten av datagrunnlaget. Dokumentene kan inneholde informasjon om organiseringen av servicekontor, som kan være nyttig for å besvare forskningsspørsmål og problemstilling i studien. Det vil bli innhentet et informert samtykke fra deg dersom du ønsker å stille til intervju. Alt av personopplysninger vil bli behandlet varsomt. Navn vil ikke bli oppgitt. Jeg ønsker å intervju dere fysisk og dersom

dere samtykker vil jeg bruke en diktafon for å ta opp intervjuet. Opptaket vil bli bevart for å transkribere innholdet. Transkribering av intervjuet vil bli gjort og oppbevart i UiBs sine sikre server systemer kjent som SAFE (Sikker Adgang til Forskningsdata og E-infrastruktur). Intervjuene vil vare inntil 1 time hver. Jeg behandler alt av personopplysninger separat fra det endelige dokumentet som vil utgjøre masteroppgaven. Dere kan til enhver tid trekke dere dersom dere ønsker det.

## **Vedlegg 2 – Samtykkeskjemaet**

Utforming av samtykkeskjemaet er inspirert av andre informasjonsskriv eller samtykkeskjemaer for masteroppgaver.

### **Vil du delta i forskningsprosjektet**

**” Organisering av kommunale servicekontor i henhold til kommunereformen: en komparativ casestudie av servicekontorene i Alver kommune og Sogndal kommune”?**

#### **Formål**

Hovedsiktemålet med studien er å se om og i tilfellet i hvilken grad kommunereformen fra 2020 har påvirket denne tjenesten i to kommuner som er henholdsvis frivillig sammenslått og sammenslått gjennom tvangsvedtak i Stortinget.

Problemstillingen er:

*Hvordan har kommunereformen påvirket organisering av servicekontorene i Sogndal og Alver kommune*

Prosjektet er en masteroppgave. Masteroppgaven er tilknyttet forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» ved institutt for politikk og forvaltning

ved Universitetet i Bergen.

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

Institutt for politikk og forvaltning ved Universitetet i Bergen er ansvarlig for prosjektet.

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

Du får spørsmål om å delta fordi du arbeider i en kommune som har gjennomgått kommunesammenslåing og fordi at du arbeider på eller i forbindelse med servicekontorene i kommunen.

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

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det et intervju. Intervjuet vil vare inntil 1 time. Intervjuet er semistrukturert og spørsmålene handler om organisering av «Innbyggertorget» eller «Innbyggjarservice».

Dersom du samtykker vil det bli tatt lydopptak av intervjuet.

### **Det er frivillig å delta**

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

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

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet.

Alt av personopplysninger vil bli behandlet varsomt, og navn vil ikke bli oppgitt.

Silje Hopland Iversen (masterstudent), og professor og veileder Anne Lise Fimreite vil ha tilgang til opplysningene som blir registrert så lenge prosjektet er aktivt.

Som deltager kan det være mulig å gjenkjenne deg i den ferdige masteroppgaven.

Opplysninger tilknyttet arbeidssted (kommune) og stillingstittel vil bli publisert.

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

Opplysningene blir kun bevart til prosjektet er avsluttet/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 3. juni 2024. Opptakene vil bli slettet.

### **Dine rettigheter**

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

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

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

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Prosjektet er meldt til UiBs personvernombudstjeneste RETTE.

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

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

- Masterstudent Silje Hopland Iversen.
- eller professor og veileder for prosjektet Anne Lise Fimreite.



Med vennlig hilsen,

Silje Hopland Iversen

Masterstudent ved Universitetet i Bergen.

-----

-----

### **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Organisering av kommunale servicekontor i henhold til kommunereformen, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## **Vedlegg 3 – Intervjuguide**

Jeg har tilpasset samtykkeskjemaet etter de ulike informantene da de har forskjellige roller. Vedlegget viser en av versjonene av samtykkeskjemaet.

### **Informanten og implementering av kommunereformen**

- Hvor lenge har du arbeidet i Balestrand, Leikanger eller Sogndal kommune før sammenslåingen?
- Hvor lenge har du arbeidet i Sogndal kommune etter kommunesammenslåingen?
- Hvor lenge har du arbeidet på innbyggertorget?
- Har du arbeidet på innbyggertorget i andre kommuner enn Balestrand, Leikanger eller Sogndal?
- Har din arbeidsplass blitt flyttet som en konsekvens av kommunesammenslåingen?
- Har dere blitt flere eller færre kollegaer på avdelingen i etterkant av sammenslåingen?
- Hvordan fordeler dere de ansatte på de ulike innbyggertorgene?
- Har dere en avdelingsleder?
- Hvis dere har en avdelingsleder, arbeider vedkommende med dere på sentralbordet?
- Har dere fått mulighet til å påvirke organiseringen av innbyggertorgene i nye Sogndal kommune?

### **Standardiserte prosedyrer og skjønnsutøvelse**

- Hvordan vil du beskrive arbeidshverdagen deres? Hvilke oppgaver har dere?
- Møter dere innbyggerne daglig både fysisk og på telefon eller mail?
- Hvordan kontakter de fleste innbyggerne dere?
- Har dere merket større pågang av henvendelser samlet sett i etterkant av sammenslåingen?
- Har dere merket mindre pågang av henvendelser samlet sett i etterkant av sammenslåingen?
- Er det noen henvendelser dere bruker mer tid på enn andre?
- Har dere faste rutiner på hvordan dere skal besvare anrop eller mail?
- Hvordan håndterer dere henvendelser som ikke angår tjenester som kommunen selv tilbyr?
- Har du fått noen nye oppgaver i etterkant av sammenslåingen?

## **Standardiserte prosedyrer og innovasjon**

- Noen kommuner har organisert nye former for å håndtere henvendelser fra innbyggerne. Chat-robot er blitt et verktøy en rekke kommune benytter seg av. Er dette noe dere kunne benyttet?
- Vet du om Sogndal kommune arbeider med å få en chat-robot?
- Har du noen ideer for nye måter å løse arbeidsoppgavene deres på?

## **Tillitsreformen**

I tillegg til et fokus på kommunereformen, ser jeg også på tillitsreformen. Den skiller seg ut i Sogndal da kommunen har vært med i utformingen av den.

- Har dere arbeidet med tillitsreformen?