

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2017

Å bygge en ny kommune

**En kvalitativ iverksettingsstudie av
kommunesammenslåingen mellom Sandefjord,
Andebu og Stokke**

Mia Torgersen Milde

FORORD

Oppgaven har vært en del av et forskningsprosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government*. Yngve Flo og resten av prosjektet har arrangert konferanser med sosiale sammenkomster, som har gitt oss studenter større faglig forståelse og interesse for kommunereformen og kommuner som forskningsfelt. De er blant mange som virkelig fortjener en takk! Tusen takk også til forskningsgruppa *Politisk organisering og flernivåstyring*, og til Per Læg Reid, Jacob Aars og Helge Renå for deres entusiasme for studentene og oppgavene vi skriver. En ekstra takk til mine medstudenter i forskningsgruppa, og særlig til Snorre og Annbjørg, for to fantastiske år.

Prosessen med sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke har vært interessant og givende å studere fra dag en. Kommunesammenslåing er en utrolig kompleks prosess, der informantene har gitt meg god innsikt og forståelse for hva som har skjedd og hva som er viktig i slike prosesser. Informantene har vært helt fantastiske og forståelsesfulle, og hver og en av de fortjener en stor takk for å ha stilt opp på intervju (eller to) og hjulpet meg med datainnsamlingen for oppgaven. (En ekstra takk til Hilde som hentet meg da jeg var feil sted!)

Jeg vil også takke min veileder, Jacob Aars, for å være en støttespiller akkurat når jeg trenger det, og å alltid ha konstruktive innspill som nøster opp i flokene jeg lager for meg selv. Tusen takk for at du utfordrer meg og setter høye krav, og at du har gitt meg en mye større innsikt i og forståelse for forskningsarbeid. Motivasjonen min var aldri større enn etter en veiledning.

Jeg vil savne alle mine medstudenter – uten dere hadde ikke denne oppgaven eksistert. Tusen takk for altfor sterk (og for mye) kaffe, for alle lunsjene og pausene vi snakket om absolutt ingenting, og alle de faglige rådene jeg har fått når oppgaven har stått fast. Med lesesalen som mitt andre hjem, har dere fungert som min ekstrarfamilie. En spesiell takk til Oda, min mentor og største heilagjeng gjennom to år. Jeg ville ikke klart dette uten deg.

Tusen takk til alle venner, familie og kollektivet, og til de som har lest korrektur; Spesielt min fantastisk snille bror Yngve, og til pappa og roomie Kasper. Jeg vil også gi en stor takk til min Gabriel, for at du har disket opp med middag på bordet hver eneste dag, og har bidratt til stabilitet i min kaotiske masterhverdag. Takk for all forståelse, tålmodighet og omsorg.

Til slutt vil jeg takke Universitetet i Bergen – mitt *alma mater* – for de viktigste årene i livet .

Mia Torgersen Milde

Bergen, 1. juni 2017

INNHOOLDSLISTE

FORORD	II
INNHOOLDSLISTE	IV
OVERSIKT OVER TABELLER	VII
OVERSIKT OVER FIGURER.....	VII
KAPITTEL 1 – INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING	1
1.1.1 <i>Om valg av problemstilling</i>	2
1.2 OPPGAVENS STRUKTUR	4
KAPITTEL 2 – KONTEKST	5
2.1 TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE KOMMUNEREFORMER	5
2.1.1 <i>Tidligere reformer i Norge og Vestfold</i>	5
2.1.2 <i>Dagens reform</i>	6
2.2 FORSKNINGSFELT OG EKSISTERENDE FORSKNING	7
2.2.1 <i>Danmarks strukturreform</i>	7
2.2.2 <i>Norge og den pågående kommunereformen</i>	8
2.2.3 <i>Problemstillinger i en kommunesammenslåing</i>	9
2.3 SAS-KOMMUNENES PROSESS	10
2.3.1 <i>Innbyggerhøringene</i>	12
2.3.2 <i>Forhandlingsutvalgets utredning</i>	13
2.3.3 <i>Økonomiske, sosiale og politiske forhold</i>	14
KAPITTEL 3 – TEORETISK RAMMEVERK	19
3.1 HVA ER IVERKSETTING?	19
3.1.1 <i>Iverksettingsbegrepet</i>	21
3.2 IVERKSETTINGSTEORI.....	22
3.2.1 <i>Ovenfra-ned-tilnærmingen</i>	22
3.2.2 <i>Nedenfra-opp-tilnærmingen</i>	23
3.2.3 <i>Hybridtilnærminger</i>	24
3.3 NOE ANNET ENN IVERKSETTING?.....	28
3.4 OPPGAVENS EMPIRISK MODELL OG DENS OPERASJONALISERING	29
3.4.1 <i>Presentasjon og operasjonalisering av variablene</i>	30

KAPITTEL 4 – METODE	35
4.1 FORSKNINGSDESIGN.....	35
4.1.1 Casestudie.....	35
4.2 METODER OG DATAKILDER.....	37
4.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse	37
4.2.2 Kvalitative samtaleintervjuer	38
4.2.3 Utvalg.....	40
4.2.4 Behandling og vurdering av datagrunnlag.....	42
4.2.5 Generaliseringspotensiale.....	43
KAPITTEL 5 – IVERKSETTINGEN	45
5.1 VEDTAKET.....	46
5.1.1 Vedtaket.....	46
5.1.2 Ressurser.....	48
5.1.3 Mål for den nye kommunen.....	50
5.2 PROSESSEN	54
5.2.1 Kommunikasjon.....	54
5.2.2 Ledelse og politiske forhold.....	63
5.2.3 Offentlighet og debatt.....	74
KAPITTEL 6 – SENTRALE FUNN OG ANALYSE	87
6.1 VEDTAKET.....	87
6.1.1 Ressurser.....	88
6.1.2 Målsettinger.....	89
6.1.3 Vedtaket oppsummert	90
6.2 KOMMUNIKASJON	91
6.2.1 Fylkesmannen og departementet	91
6.2.2 Ansattes deltakelse og signaler	91
6.2.3 En- og toveiskommunikasjon.....	92
6.2.4 Opplevelsen av stor og små kommuner.....	92
6.2.5 Kommunikasjon oppsummert.....	93
6.3 LEDELSE OG POLITISKE FORHOLD	94
6.3.1 Prosessorganisering	94
6.3.2 Ledelse	96
6.3.3 Ledelse og politiske forhold oppsummert.....	97

6.4 OFFENTLIGHET OG OFFENTLIG DEBATT	98
6.4.1 Ansattes syn.....	100
6.4.2 Offentlighet og offentlig debatt oppsummert.....	101
6.5 HOLDNINGER OG HANDLINGSVILJE	101
6.6 IVERKSETTINGSSITUASJONEN	102
6.6.1 Grad av tvetydighet.....	103
6.6.2 Grad av konflikt.....	104
6.6.3 Drøfting og analyse av iverksettingssituasjonen.....	106
6.6.4 Fremtiden for nye Sandefjord.....	109
KAPITTEL 7 - AVSLUTNING	112
7.1 OPPSUMMERING AV STUDIENS HOVEDFUNN	112
7.2 STUDIENS IMPLIKASJONER.....	115
7.3 BETRAKTNINGER RUNDT STUDIEN, OG DENS FUNN OG GENERALISERINGSPOTENSIALE.....	116
7.4 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING	119
LITTERATUROVERSIKT	121
BØKER, RAPPORTER OG ARTIKLER	121
OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	124
INTERNETTKILDER	124
MEDIA.....	126
VEDLEGG / APPENDIKS.....	I
I. LISTE OVER INTERVJUER OG INFORMANTER	I
II. SAMTYKKEERKLÆRING.....	II
III. INTERVJUGUIDE	IV
IV. NÆRDEMOKRATIUNDERSØKELSEN.....	VIII
V. GODKJENNING NSD	XI

OVERSIKT OVER TABELLER

TABELL 1: ANTALLET KOMMUNER I NORGE 1837-2015	5
TABELL 2: STATUS FOR VEDTATTE SAMMENSLÅINGER	6
TABELL 3: KOMMUNESAMMENSLÅINGENS FEM FASER	10
TABELL 4: ANTALL PENDLERE FRA SMÅ TIL STOR KOMMUNE I 2015	14
TABELL 5: ANTALL PENDLERE FRA STORE TIL LITEN KOMMUNE I 2015	14
TABELL 6: SAMMENLIGNING AV KOMMUNENE	15
TABELL 7: FINANSIELLE NØKKELTALL	15
TABELL 8: NØKKELTALL PRIORITERINGER	16
TABELL 9: ENHETSKOSTNADER NØKKELTALL	16
TABELL 10: DEKNINGSGRAD NØKKELTALL	17
TABELL 11: SAMMENLIGNING AV OVENFRA-NED- OG NEDENFRA-OPP-TILNÆRMINGENE	24
TABELL 12: TVETYDIGHET-KONFLIKT-MODELLEN	25
TABELL 13: INTERVJUOBJEKTER	40
TABELL 14: DATAKILDER	41
TABELL 15: OVERSIKT OVER NODER/KATEGORISERINGER	43
TABELL 16: KOMMUNESTYREVEDTAKENE	47
TABELL 17: OVERSIKT OVER FINANSIELL STØTTE	48
TABELL 18: MÅLSETTINGER FOR DEN NYE KOMMUNEN	51
TABELL 19: OVERSIKT OVER POLITIKERGODTGJØRELSE	77
TABELL 20: MATLANDS TVETYDIGHET-KONFLIKT-MODELL	102

OVERSIKT OVER FIGURER

FIGUR 1: TIDSLINJE SAS-PROSESSEN	11
FIGUR 2: INNBYGGERHØRINGER, SAS-KOMMUNENE	12
FIGUR 3: DEN LINEÆRE MODELLEN	19
FIGUR 4: VAN METER OG VAN HORNS MODELL AV IVERKSETTINGSPROSESSEN	27
FIGUR 5: OPPGAVENS EMPIRISKE MODELL	30
FIGUR 6: OPPGAVENS EMPIRISKE MODELL	45
FIGUR 7: AKTIVE DELTAKERE OVER TID	96

KAPITTEL 1 – INNLEDNING

Dette er en veldig stor omstilling. Vi skal ikke implementere to andre kommuner inn i Sandefjord, men bygge en helt ny kommune. For dem som ikke er direkte involvert i prosessene, er det ikke så lett å forstå kompleksiteten i en kommunesammenslåing. (...)
(Jerpåsen, 2016)

Sitatet er hentet fra prosjektleder og ny rådmann for nye Sandefjord. Masteroppgavens tema omhandler kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke (heretter SAS-kommunene) sett fra et iverksettingsteoretisk empiri- og analyserammeverk. Mange andre kommuner vil se, og ser allerede, til SAS-kommunene som modell for egen sammenslåing. De startet prosessene rundt sammenslåing relativt tidlig, og prosessen er ansett som en suksesshistorie og et eksempel til etterfølgelse for kommende sammenslåinger. Da kommunesammenslåing i norsk kontekst har vært preget av konflikt i større og mindre grad, gjør det denne casen særdeles interessant og relevant i forskningssammenheng. I tillegg eksisterer det etter forfatters viten lite eller ingen forskning på selve iverksettingen av kommunesammenslåinger, da feltet i hovedsak fokuserer på det som skjer *før* vedtaket, samt evaluering av konsekvenser *etter* sammenslåing.¹

Masteroppgaven er en selvstendig oppgave, men er også en del av forskningsprosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government*. Prosjektet er et samarbeid mellom Rokkansenteret (prosjektledere), UiB, UiO, ISF, NIBR, Universitetet i Aarhus, danske Kora (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning), i tillegg til finske Åbo Akademi og HiSF. Prosjektet skal fokusere på kommunereformens instrumenter, aktørene og deres roller, driverne av reformen på ulike nivåer og områder, samt måten disse påvirker prosessen og utfallet.

1.1 PROBLEMSTILLING

Problemstillingen for masteroppgaven er delt inn i ett overordnet spørsmål med to underspørsmål;

¹ Det har blitt skrevet noen rapporter om temaet. Distriktssenteret (2014;2015) har sett på kunnskaper og prosesser i den danske kommunereformen. Videre har Sunde og Brandtzæg (2006) en rapport om erfaring fra fire frivillige sammenslåinger på 2000-tallet.

Etter at vedtak om kommunesammenslåing formelt er fattet: Hvordan vil kommunene gjennomføre tiltaket, og hvilke faktorer kan påvirke iverksettingsprosessen?

S1: I en kommunesammenslåing kan man forvente konflikt. Hvordan og hvorfor blir konfliktnivået enten opprettholdt eller nøytralisert?

S2: Hvilke faktorer kan bidra til å forklare innholdet i iverksettingsprosessen?

Den overordnede problemstillingen består av et stort spørsmål som er vanskelig å kunne svare konkret på. Underspørsmålene vil derimot kunne belyse utvalgte viktige trekk ved prosessen som kan forklare hvordan og hvorfor prosessen utspiller seg som den gjør. Forsknings-spørsmålene er todelt med en beskrivende del og en forklarende del. Den beskrivende delen av oppgaven undersøker iverksettingsprosessen ut fra en empirisk iverksettingsmodell, mer spesifikt hvilke konflikter som finnes, oppstår eller nøytraliseres i de ulike komponentene av modellen. Disse komponentene skal i teorien kunne forklare hvorfor iverksettingsprosessen er mer eller mindre vellykket enn andre.

Suksesskriteriene for en iverksettingsprosess kan variere med perspektivet man undersøker det med. Offerdal (1999: 15-6) forklarer at ovenfra-ned-modeller ser iverksetting som et spørsmål om grad av samsvar mellom sentralt utformede mål og selve praksisen, altså i hvor stor grad mål og praksis samsvarer. Nedenfra-opp-modellene ser på prosessen nedenfra, og legger større vekt på samsvaret mellom enkeltaktører, eller grupper av aktører, og deres delmål (ibid.). Vellykket iverksetting er altså når disse delmålene realiseres. I det analytiske rammeverket brukt i oppgaven er det forsøkt å kombinere ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnærmingene, ettersom begge aspekter vil være relevante for å si noe om iverksettingsprosessen. I oppgaven legges det vekt på to dimensjoner ved prosessen: (1) grad av tvetydighet og konflikt, og (2) hvordan disse to dimensjonene og andre faktorer kan påvirke og forklare variasjon i iverksettingsprosessens innhold. Den beskrivende delen av forskningsspørsmålet vil undersøke *hvordan* iverksettingsprosessen utspiller seg, mens den forklarende delen vil forsøke å undersøke *hvorfor* den utspiller seg slik den gjør.

1.1.1 OM VALG AV PROBLEMSTILLING

Kommunereformen er en nasjonal reform hvorav første fasen er en frivillig lokal prosess. Hvordan et nasjonalt reforminitiativ blir oversatt til en lokal arena, SAS-kommunene, vil være et empirisk spørsmål (Falch, 2016: 90). Ettersom SAS-kommunene blir kalt for foregangs-

eksempelet i kommunereformen² er dette et svært aktuelt tema, spesielt fordi prosessen vil danne en modell for andre fremtidige fusjoner mellom kommuner. Videre har kommunereformer i norsk setting ofte vært konfliktfylte. Vil man derfor forvente et høyt konfliktnivå gjennom hele iverksettingsprosessen, eller klarer de å styre unna? Studiens bidrag vil ikke være å se på iverksettingsprosessen som en nøytral og strømlinjeformet prosess der aktører er lojale, men at prosessen kan åpne opp for ulike konflikter og omkamper *etter* vedtak er truffet.

Ethvert forskningsopplegg bør stille spørsmål som er viktige i virkelighet, og gi et spesifikt bidrag til et identifiserbart forskningsfelt ved å gi en ny og verdifull analyse til feltet (King mfl., 2004: 15). Forskningsfeltet inneholder et fåtall studier av iverksettingen av store nasjonale reformer, og færre på iverksettingen av kommunesammenslåinger. Feltet har en del forskning på *vedtatte* reformer og hvorvidt reformene har gitt ønskede effekter. Det er derimot få studier på hvilken betydning iverksettingen og forholdene i kommunene spiller for resultatet (Brattli, 2016: 106). Feltet består altså av forskning på nasjonale vedtak iverksatt på nasjonalt eller lokalt plan, på prosessen *frem* til vedtak for eller mot sammenslåing, samt konsekvenser og evalueringer av reformen/vedtaket i sin helhet i ettertid. Det er derimot lite kunnskap om kommunesammenslåinger sett gjennom iverksettingsteori, noe som gjør denne studien til en ny og verdifull analyse innen feltet kommunesammenslåing og iverksetting av lokale sammenslåingsvedtak. Derfor er det desto mer spennende å undersøke SAS-kommunene ettersom de var relativt tidlig ute med sammenslåingsvedtaket, og dermed sees på som et foregangseksempel i hele reformen. Det vil også bli interessant å se hvorvidt min masteroppgave vil evne å produsere ny kunnskap om prosessen rundt iverksetting av kommunesammenslåinger – som en sentralt utformet reform – og hvorvidt kunnskapen kan brukes som grunnlag for andre iverksettingsstudier, eller som kunnskapsgrunnlag for andre kommuner som skal slå seg sammen i fremtiden. Prosessveileder for Fylkesmannen i Vestfold har i en masteroppgave uttalt følgende om SAS-prosessen: *”(...) vi sitter nå med en god copyright, eller en slags oppskrift på hva som skal til for å få en god prosess med det løpet regjeringen har lagt opp til og det er i Sandefjord, Andebu og Stokke (...)”* (Grønli, 2015: 36). I tillegg skrev Ordfører i Stokke en bok om den prosessen, kalt *”Tre kommuner blir til én. Suksesskriteriene bak nye Sandefjord.”* (2016), som viser den grunnleggende positiviteten for kommunesammenslåingen før iverksettingsprosessen var i gang.

² Se blant annet Distriktssenteret her: <https://distriktssenteret.no/2015/02/06/forst-loypa-med-kommunesammenslaing/> og NRK med kommunalminister Sanner her: <https://www.nrk.no/vestfold/forst-ut-i-jan-tore-sanners-kommunereform-1.13295218>

Iverksettingsteorien benyttet i oppgaven er en selvutviklet empirisk modell som sier noe om hvilke variabler som kan påvirke prosessen negativt og positivt, samt en klassifisering og forklaring av iverksettingssituasjonen sett opp mot Matlands (1995) teori om tvetydighet og konflikt i en iverksettingsprosess. Ettersom det i tillegg er begrenset forskning på dette feltet, er det fruktbart å benytte åpne forskningsspørsmål fremfor hypoteser med en klar årsaksretning og med en forventning om utfall.

1.2 OPPGAVENS STRUKTUR

Denne oppgaven inneholder syv kapitler, hvorav dette kapitlet gir en kort introduksjon av oppgavens forskningsspørsmål og oppbygning. I kapittel 2 vil det redegjøres for konteksten for de tre SAS-kommunene og reformen de er en del av, samt forskningsfeltet casen inngår i. Kapitlet oppsummerer også sosioøkonomisk og politisk kontekst, samt en kort redegjørelse av SAS-prosessen frem mot vedtaket om sammenslåing.

Kapittel 3 gjennomgår oppgavens teoretiske fundament. For å strukturere oppgaven benyttes en egen empirisk modell, basert på og videreutviklet fra teorier og empiri. Den empiriske modellen vil også benyttes for å besvare forskningsspørsmålene, i tillegg til Matlands (1995) tvetydighet-konflikt-modell for analyse.

I kapittel 4 vil jeg redegjøre for de metodiske valgene og utfordringene for studien. Jeg utdyper casestudie som forskningsvalg, samt hvilke kilder og metoder brukt i datainnsamling. Avslutningsvis diskuteres studiens datakvalitet, spesifikt dens validitet og reliabilitet.

I kapittel 5 blir empirien kartlagt og presentert utfra oppgavens empiriske modell. Første del fokuserer på vedtaket som la grunnlaget for sammenslåingen, inkludert målsettinger og ressurser. Del to går i dybden på prosessen og de prosessorienterte faktorene, herunder kommunikasjon, ledelse og politiske forhold samt offentlighet og offentlig debatt.

I kapittel 6 oppsummeres de viktigste funnene før kapitlet diskuterer virkningskraften av de ulike komponentene i modellen. Videre analyseres prosessens grad av tvetydighet og konflikt, som kan skissere hvilken iverksettingssituasjon innholdet i prosessen har bestått av. Til slutt vil kapitlet vurdere nye Sandefjords fremtid ut fra en teoretisk fundert analyse.

I kapittel 7 gir en samlet vurdering av hovedfunnene i oppgaven, betraktninger rundt studiene og dens funn, og peker ut noen mulige veier videre for forskningsfeltet.

KAPITTEL 2 – KONTEKST

2.1 TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE KOMMUNEREFORMER

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Endringen var blant annet begrunnet i innføringen av niårig skole for alle (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: 6). Dagens kommunereform ble satt i gang 18. juni 2014, med et mål om ”større og mer robuste kommuner med økt makt og myndighet” (Regjeringen, 2014). Dagens reform har som mål å gjøre Norges kommuner i stand til å håndtere nye velferdsreformer i fremtiden, med de krav som følger med, og regjeringen mener at større kommuner er måten man best vil oppruste for fremtiden. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: 7).

2.1.1 TIDLIGERE REFORMER I NORGE OG VESTFOLD

Selv om det har vært flere reformforsøk, har det ikke blitt gjennomført noen nasjonal kommunereform i Norge siden 1967. Da ble det gjennomført en kommunereform basert på Schei-komiteens innstillinger, som resulterte i 290 færre kommuner (Statsministerens kontor, 2015). I 1989 ble Christiansen-utvalget opprettet for å vurdere den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen, og i 1992 konkluderte utvalget at det eksisterte et stort reformbehov (ibid.). I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslåinger, og siden den tid har det vært syv kommunesammenslåinger (ibid.). Frivillighetslinjen ble dog aldri lovfestet, som gjør at Stortinget fremdeles har mulighet til å vedta kommunesammenslåing selv om berørte kommuner ikke ønsker sammenslåing (Klausen mfl., 2016: 26). Per dags dato er det avtalt 13 tvangssammenslåinger. En skissering av hvor mange kommunesammenslåinger eller kommunedelinger som har skjedd siden 1837 og frem til i dag vises i tabell 1.

TABELL 1: ANTALLET KOMMUNER I NORGE 1837-2015

År	Antall kommuner per 1.1.	Endring i antall kommuner
1838	392	
1930	747	+ 355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2015	428	-7

Kopiert fra Klausen mfl. (2016: 26).

Vestfold hadde i 1838 24 kommuner, hvorav 5 av disse var bykommuner. Resultatet av Schei-komitéens arbeid var beskjedent i Vestfold, der kun to sammenslåinger fant sted (NOU, 1992,15: 384). Med andre ord hadde fylket 22 kommuner i 1967. De store endringene kom derimot i 1988, da Horten, Tønsberg og Larvik slo seg sammen med sine omegnskommuner, og reduserte kommunetallet fra 22 til kun 15 (ibid.). Av de tre SAS-kommunene er det kun Sandefjord som tidligere har opplevd kommunesammenslåing, da de slo seg sammen med Sandar kommune i 1968.

2.1.2 DAGENS REFORM

Kommunereformen var en del av Solberg-regjeringens politiske plattform fra start av, og ble igangsatt kort tid etter regjeringens nedsatte ekspertutvalg, Vabo-utvalget, la frem sine utredninger om kriterier for ny kommuneinndeling (Klausen mfl., 2016: 28). Vabo-utvalget baserte sine anbefalinger på kriteriene Christiansen-utvalget foreslo i 1992. Basert på ti kriterier for kommuner og to kriterier for staten, kom ekspertutvalget frem til en anbefaling for god kommunestruktur: (1) Kommunene bør ha minst 15-20.000 innbyggere, (2) kommunestrukturen bør i større grad ”nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder”, og (3) staten bør redusere detaljstyringen og ordningen for politisk deltakelse bør videreutvikles (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: 12).

Fylkesmennene har, som del av reformen, fått i mandat å koordinere reformarbeidet i sitt fylke, og komme med tilrådning om ny kommunestruktur (Klausen mfl., 2016: 32). Denne innstillingen var en viktig del av regjeringens forslag til kommuneinndeling, som ble lagt frem våren 2017. Vestfold blir også ansett som et foregangsfylke i reformen. Allerede i slutten av juni 2016 kom Fylkesmannen i Vestfold med sin tilrådning om kommunereformen i Vestfold, og konkluderte med at fylket oppfylte intensjonene i reformen når de nå har gått fra fjorten til seks kommuner (Fylkesmannen i Vestfold, 2016). Daværende fylkesmann i Vestfold, Erling Lae, sluttet samme dag som rapporten ble levert.

TABELL 2: STATUS FOR VEDTATTE SAMMENSLÅINGER

Sammenslåingskommuner	Fylke	Søknad	Vedtak	Iverksetting	Navn
Stokke, Andebu, Sandefjord	Vestfold	02.02.15	24.04.15	01.01.17	Sandefjord
Larvik og Lardal	Vestfold	20.11.15	05.02.16	01.01.18	Larvik
Hof og Holmestrand	Vestfold	18.12.15	18.03.16	01.01.18	Holmestrand
Rissa og Leksvik	Nord/Sør-Trøndelag	22.12.15	17.06.16	01.01.18	Indre Fosen
Tjøme og Nøtterøy	Vestfold	25.01.16	18.03.16	01.01.18	Færder

Fritt kopiert fra nettsiden til Regjeringen (2016)

Totalt er det per dags dato vedtatt fem kommunesammenslåing og en fylkessammenslåing, men det er forventet fler. 41 kommunesammenslåinger er planlagt gjennomført, samt 5 fylkessammenslåinger, men prosessene er i startgropa eller ikke startet ennå. Oversikt over status for vedtatte sammenslåinger kan sees i tabell 2.

2.2 FORSKNINGSFELT OG EKSISTERENDE FORSKNING

Reformer forklares av Andreassen og Aars (2015: 18-19) som tilsiktede endringer i strukturer og prosesser i offentlige organisasjoner, med mål om å få organisasjonene til å prestere bedre. Andreassen og Aars (2015: 28-29) deler opp reformprosessen i en utviklingsfase og gjennomføringsfase, der førstnevnte resulterer i en operasjonalisering av reformen til et organisatorisk design. Det kan eksempelvis være den nye kommunens formelle organisasjonsstruktur. Gjennomføringsfasen kan påvirkes av aktører med ulike interesser, kulturforståelser og organisasjoners visjoner, men også av ledelse og ledelsens bruk av virkemidler (ibid.). Det finnes flere studier på kommunesammenslåinger og –reformer med deres territoriale endringer. Studiene er hovedsakelig på reformer i individuelle land, mens det er færre studier som sammenligner reformer på tvers av landegrensene. Swianiewicz (2010) sammenfatter flere studier på territoriale reformer i Europa, med et hovedfokus på Øst-Europa, Skandinavia, Hellas, Tyskland og England. Forfatteren oppsummerer forskningen med at problemer som oppstår i kommunesammenslåinger er relativt lik på tvers av feltet, men at kontekst kanskje er den viktigste forklaringen på forskjellige utfall av ulike prosesser (Swianiewicz, 2010: 12). Baldersheim og Rose (2010) må nevnes i feltet om territoriale reformer, med sine studier av reformer i 11 europeiske land. Kuhlmann og Wollmann (2014) har et komparativt fokus på administrative og territoriale reformer, som vektlegger spørsmål om desentralisering og privatisering, samt selve reformfasen med dens diskurs, beslutninger og effekt (Kuhlmann & Wollmann, 2014: 265). Hovedsakelig er feltet preget av nasjonale territoriale reformer, der studiene undersøker prosesser og argumenter i forkant av reform samt konsekvenser av dem i ettertid. Iverksettelsesfeltet har flere studier av nasjonalt initierte reformer og tiltak, og iverksettingen av reformene på regionalt og lokalt nivå. Det er derimot få studier på lokale reformer og iverksetting av territoriale reformer i en lokal kontekst.

2.2.1 DANMARKS STRUKTURREFORM

Danmark blir av mange forskere ansett som en sammenlignbart case med Norge på flere plan. Danmark gjennomførte i 2007 sin strukturreform, som høstet erfaringer relevante for Norge og Skandinavia. Den danske *strukturreformen*, altså det danske navnet på egen kommune-

reform, er godt skildret i boken ”*Den utænkelige reform*” av Christiansen og Klitgaard (2008). Forfatterne vektlegger spesielt den sentrale prosessen i forkant av reformvedtaket, om hvordan reformen havnet på dagsorden og beslutningsarenaen selv om den var uønsket (Christiansen & Klitgaard, 2008: 211). Forfatterne går derimot ikke dypere inn i hvordan de lokale prosessene foregikk, med iverksetting av vedtakene. Bhatti og Hansen (2011) studerte hvilke politiske og sosiale variabler som kunne påvirke sannsynligheten for vedtak om sammenslåing i reformen, mens Hansen (2013) undersøkte hvorvidt størrelse på politiske enheter har noe å si for politisk tillit, og kom frem til at størrelse korrelerte negativt med politisk tillit. Konsekvensene av kommunereformen i Danmark ble også studert av Blom-Hansen mfl. (2006: 11), der det ble fokusert på demokratiske, økonomiske og politisk-administrative konsekvenser av reformen, dog uten hensyn til betydningen av den ulike lokale iverksettingen og konteksten. Distriktssenteret (2015) har gitt ut en rapport som ser på erfaringene fra det å bygge nye kommuner i den danske kommunereformen. Rapporten gir generelle tips og betraktninger rundt reformen, uten å basere det på et teoretisk grunnlag. Hovedfunnene i rapporten var viktigheten av likeverdighet, ledelse, tidlige rolleavklaringer og godt samarbeid med ansatte, god kommunikasjons- og informasjonsflyt, og utvikling av ny identitet for den nye kommunen (ibid.). Til slutt må også Blom-Hansen mfl. (2011) nevnes med sin sammenligning av reformstrategier i Danmark og Norge, for å undersøke hvorfor Danmarks prosess endte mer vellykket enn Norges prosess. Studien undersøkte hvordan reformstrategier kan forklare hvorfor reformprosessene foregikk såpass annerledes i de to landene.

2.2.2 NORGE OG DEN PÅGÅENDE KOMMUNEREFORMEN

Den nye norske kommunereformen har allerede blitt studert av flere, men preges av at reformen fremdeles er pågående. Fokuset til studiene foretatt er i hovedsak på hva som skjer i forkant av kommunevedtak om sammenslåing eller ei, og hva som gjør at noen kommuner ønsker å slå seg sammen mens andre ønsker å forbli alene. Dette inkluderer en rapport fra Distriktssenteret (2014) som fokuserer på kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing – men med fokus på hvorfor noen kommuner valgte å slå seg sammen og andre ikke, altså hovedsakelig på prosessen før vedtak. Videre har Sunde og Brandtzæg (2006: 6) sett på erfaringer fra fire frivillige sammenslåinger på 2000-tallet, der undersøkelsene ikke baseres på et teoretisk grunnlag mer enn generelle erfaringer. Likevel bidrar den med grunnleggende empiriske observasjoner knyttet til utfordringer man møter på i en kommunesammenslåing. Forskningsprosjektet masteroppgaven inngår i har allerede

produsert flere artikler og bøker angående dagens reform, og er forventet å produsere enda flere. Prosjektet ser på kommunereformen som todelt: Både en reform og mange reformer. Altså anser de dagens reform som både en nasjonal reform, men også mange mangfoldige og delvis separate lokale og regionale prosesser. Oppgavens fokus vil være på ”en av de mange reformer” i kommunereformen.

Klausen mfl. (2016: 43) studerer forhistorien og begrunnelsen til dagens norske kommune-reform, med organiseringen av prosessen og hvilke styringsvirkemidler som er brukt. Flere masteravhandlinger har undersøkt viktige aktørers involvering i prosessen, herunder fylkesmannsembetet, der virkemidler har vært i fokus (Foss, 2016: 85). Kort oppsummert har altså flere forskere undersøkt prosessene i *forkant* av vedtaket for/imot sammenslåing og hva som kan forklare dette vedtaket (Moe, 2016; Brattli, 2016; Falch, 2016). Brattli (2016) studerer eksempelvis kommunene på Haugalandet sine prosesser i forkant av vedtak, i likhet med flere studier som har fokusert på hva som påvirker kommuner til å la være å slå seg sammen. Oppgaven vil derimot se på prosessene i *etterkant* av vedtaket om sammenslåing, nemlig gjennomføringsfasen på lokalt plan – også kalt iverksettingsfasen. Iverksetting impliserer at det faktisk er noe å iverksette, og iverksettingsstudier kan kun foretas der politikk faktisk har blitt vedtatt og skal gjennomføres (Dunsires, 1978, referert i Offerdal, 2005: 257).

2.2.3 PROBLEMSTILLINGER I EN KOMMUNESAMMENSLÅING

Det er i følge Sunde og Brandtzæg (2006: 6) en tredeling av sentrale problemstilling i en kommunesammenslåing, nemlig (1) den politiske fusjonen mellom de politiske organene i hver av kommunene, (2) den administrative fusjonen mellom kommuneadministrasjonene, samt (3) informasjon og dialog med kommunens befolkning, altså innbyggerdialogen. Organiseringen av sammenslåingen vil være et viktig aspekt ved oppgaven, ettersom prosjektledelsen som har ansvaret for den administrative iverksettingen dermed kan anses som *iverksettere* i prosessen. Forfatterne erfarer at den politiske fusjonen som oftest går relativt smertefritt, og at det er den administrative sammenslåingen som kan støte på flest problemer (Sunde & Brandtzæg, 2006: 9). Behovet for informasjon vil være viktig gjennom hele prosessen, både for ansatte og innbyggere. Ifølge Sunde og Brandtzæg (2006: 25) kan enhver kommunesammenslåing deles opp i fem hovedfaser, illustrert i tabell 3:

TABELL 3: KOMMUNESAMMENSLÅINGENS FEM FASER

Fase 1: Sondering	Eksempelvis sonderende prosesser som en intensjonsavtale.
Fase 2: Utredning	Konsekvensutredning: hva vil konsekvensene for de ulike kommunene i så fall være?
Fase 3: Debatt	Etter utredning er gjort vil det foregå en offentlig debatt, også med involvering av innbyggere ved f.eks. folkeavstemning.
Fase 4: Gjennomføring	Fra kommunestyrevedtaket og kongelig resolusjon frem til sammenslåingen formelt er gjennomført (1. januar 2017). Kan deles inn i <i>planleggingsfase</i> og <i>iverksettelsesfase</i> .
Fase 5: Drift	Vanlig drift og innkjøringsfase.

Kilde: Sunde & Brandtzæg (2006:25).

Fase 1-3 vil være relevante for konteksten til sammenslåingen, mens fase 4 er selve gjennomføringen av sammenslåingen og er fokuset for oppgaven. I utgangspunktet utgår fase 5 med hensyn til tidsperspektivet for oppgaven. Videre kan det oppstå konflikt i hver av de fem fasene. Falch (2016: 95) viser til fire konflikttendenser i kommunesammenslåinger: (1) *Økonomiske* forhold der skepsisen vokser dersom egen kommune må dele sine ressurser med kommuner i en svakere økonomisk posisjon, som for eksempel er på ROBEK, (2) usikkerhet rundt lokalisering av tjenester, (3) den typiske by-land-konflikten, der små kommuner har en frykt for å bli en utkant ved sammenslåing med en større kommune, og (4) følelsen av å miste identitet eller tilhørighet i egen kommune.

2.3 SAS-KOMMUNENES PROSESS

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) har lagt til rette for at kommuner som ønsket å være tidlige ute i reformen skulle ha et eget løp, og ville få utbetalt to millioner kroner per sammenslåing etter sendt søknad. Dette inkluderer også SAS-kommunene. Bakgrunnen er at kommunene i det første løpet har gjort et arbeid som er av betydning for andre kommuner som ønsker å slå seg sammen. Disse to millionene skal gi ”(...) kommunene rom til å spre gode råd om sine prosesser til andre kommuner på vei mot sammenslåing.” (ibid.).

For SAS-kommunene startet prosessen med sammenslåing allerede i 2013. Stokke, med ordfører i spissen, ønsket å utrede muligheter for fremtidig kommunestruktur, og hadde i alt syv ulike alternativer (Sandefjord kommune, u.å.1). Stokke kommune fant relativt tidlig ut at de ønsket å slå seg sammen med Andebu, men begge kommuner var usikre på hvorvidt de ønsket seg inn i en ny *bykommune* eller i en ny *landkommune*, altså om de skulle vende seg mot Sandefjord/Tønsberg, eller innover i landet til landbrukskommunene. I april 2014 startet drøftingene mellom hovedsakelig Sandefjord og Stokke, parallelt med Stokkes og Andebus

dialog med flere nabokommuner. Forhandlingsansvarlige i de tre kommunene kom relativt tidlig med bestemmelsen om at det bør ”(...vurderes å etablere kommunedelsutvalg med reell innflytelse derom kommunene skal slås sammen” (ibid.). Innbyggerundersøkelser ble satt i gang, hvor Stokkes innbyggere viste at de ønsket å samarbeide med Sandefjord. 19. desember samme år var forhandlingsutvalgets endelige utredning klar. Utredningen la det viktigste grunnlaget for sammenslåingsvedtaket som skulle komme senere. Dette forhandlingsutvalget besto av tre politikere fra hver kommune (ibid.). Resultatene endte opp i en rapport, som i oppgaven henvises til som ”Forhandlingsutvalgets utredning”, redegjort for i delkapittel 2.3.2. Deretter startet ytterligere involvering av innbyggerne, gjennom folkemøter og informasjonsmaterialer. Februar 2015 vedtok alle tre kommune- og bystyrene å sende inn formell søknad om sammenslåing. Søknaden ble levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 6. februar, og var regjeringens første sammenslåingssøknad (ibid.). Neste søknad kom først ni måneder etterpå. I slutten av april samme år ble sammenslåingen godkjent ved Kongelig resolusjon. Sammenslåingen mellom SAS-kommunene skal ifølge Regjeringen (2016) være fullført 1. januar 2017. Prosessen frem mot det offisielle vedtaket er illustrert i figur 1. Tiden fra kommunalt vedtak og kongelig resolusjon er fattet, og perioden frem til de tre kommunene offisielt er slått sammen 1. januar 2017, vil være *iverksettingsfasen* av vedtaket om kommunesammenslåing. Videre må det nevnes at kommunesammenslåingsprosessen hadde en avansert prosess med grensejustering på Vear i Stokke, som vil redegjøres for i delkapittel 5.2.2.3.

FIGUR 1: TIDSLINJE SAS-PROSESSEN



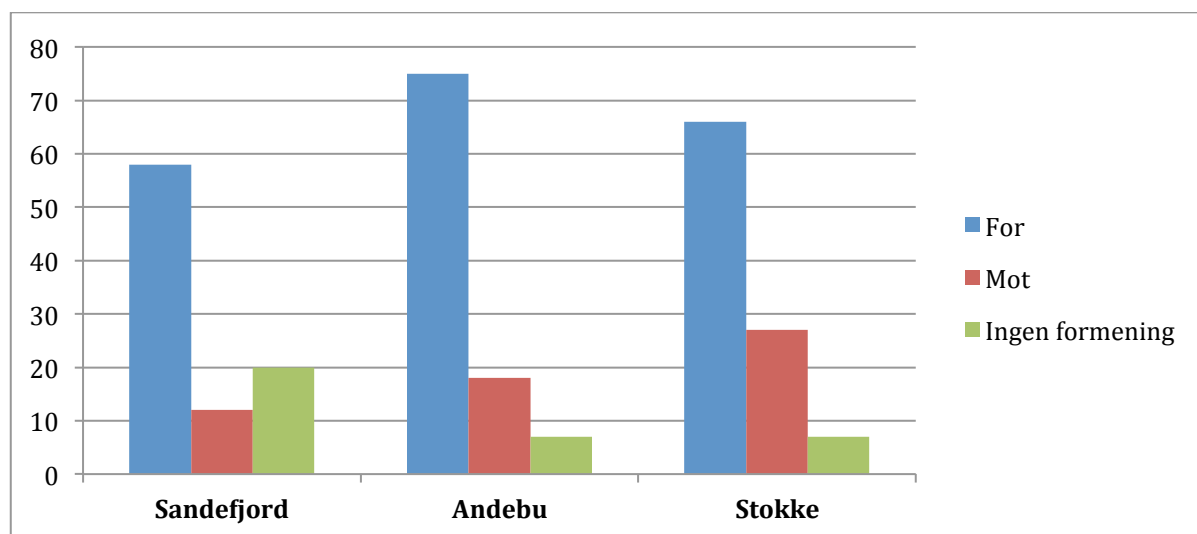
2.3.1 INNBYGGERHØRINGENE

Innbyggerhøringene var tre separate spørreskjemaundersøkelser utført på oppdrag fra SAS-kommunene, som skulle undersøke hvordan befolkningen i de tre kommunene stilte seg til en eventuell sammenslåing. I Sandefjord ble 1000 respondenter spurt om ønsket sammenslåing, der 58% mente at Sandefjord burde slå seg sammen med Stokke og Andebu (Opinion, 2014). Kun 12% ønsket ingen endring, mens 20% ikke hadde noen formening om saken (ibid.).

I Andebu ble 600 respondenter spurt om ønsket sammenslåing med Stokke, Sandefjord eller begge kommunene (Moment analyse, 2014a). 69% av de spurte var for en sammenslåing, mens 19% var imot. 75% var for at Andebu skulle slå seg sammen med Stokke og Sandefjord, men det andre alternativet – Re, Hof og Holmestrand – kun hadde 18% som var positive. 79% av de spurte var også *mot* en sammenslåing med Tønsberg (ibid.).

I Stokke ble 601 respondenter intervjuet, der 65% var for en kommunesammenslåing, og 22% imot (Moment analyse, 2014b). Av de to alternativene ønsket 33% å slå seg sammen med kun Sandefjord alene, og 32% med både Sandefjord og Andebu. Rundt halvparten av de spurte var imot at Stokke kun skulle slå seg sammen med Andebu alene, og et flertall var imot en sammenslåing med Re, Holmestrand, Hof og Andebu, samt Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme (ibid.). På et direkte spørsmål om innbyggerne var for at Stokke skulle slås sammen med Sandefjord og Andebu, ble resultatet 66% for og 27% mot. En grafisk oppsummering av resultatene om hvorvidt respondentene var for eller mot en sammenslåing mellom de tre SAS-kommunene, er presentert i figur 2.

FIGUR 2: INNBYGGERHØRINGER, SAS-KOMMUNENE



Kilde: Opinion, 2014; Moment Analyse, 2014a; Moment Analyse 2014b

Borge mfl. (2017: 26) fant i sin studie at oppslutning om kommunesammenslåing i folkeavstemninger er økende med folketall, og tolker dette som at små kommuner forventer å bli ”overkjørt” hvis de slår seg sammen med en større kommune. Som figur 2 viser har SAS-prosessens innbyggerundersøkelse motsatte resultater, der den minste kommunen (Andebu) uten tvil har høyest prosentvis oppslutning i favør en sammenslåing, etterfulgt av Stokke. Sandefjord, som den største kommunen, har i denne prosessen lavest oppslutning i favør en sammenslåing. Tallene er likevel svært positive for de tre kommunene. Riktignok er SAS-tallene basert på en innbyggerundersøkelse, mens studien til Borge mfl. gikk på folkeavstemninger, som gjør at de ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbare. Ulike høringsmetoder er ofte et resultat av ulik kontekst og strategi i kommunene.

2.3.2 FORHANDLINGSUTVALGETS UTREDNING

Forhandlingsutvalget besto av tre politikere fra hver kommune, der Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre var partiene representert. Rapporten utvalget skrev redegjorde blant annet for målene for den nye kommunen, hvordan utvalgte tjenesteområder skulle utvikles, infrastruktur- og næringslivsutvikling, samt fremtidige investeringsprosjekter (Forhandlingsutvalgets utredning, 2014). Videre dro utredningen frem både fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing. Ulempene ble påstått å være større geografisk avstand innen kommunen, følelse av tap av kultur og identitet, fare for sentralisering av kommunale tjenester til Sandefjord, dårlig lokalkunnskap hos saksbehandlere/bakkebyråkrater, samt fare for mindre engasjement og politisk deltakelse fra innbyggerne (Sandefjord kommune, u.å.1). Fordelene ville være sterkere fagmiljøer som sikrer rekruttering og god kompetanse, bedre kvalitet på tjenestetilbudet, bedre arealutnyttelse, da også inkludert jordvern og bolig- og næringspolitikk, samt større påvirkningskraft overfor sentrale og regionale myndigheter (ibid.). Forhandlingsutvalget mente at en større og mer ressurssterk kommune vil kunne være bedre rustet til å håndtere nye og større oppgaver. Hvorvidt kommuner skal få større og nye oppgaver skal behandles av Stortinget juni 2017 (Regjeringen, 2014). Utredningen inneholdt også prinsippene for sammenslåingen, og hvordan den fremtidige fellesnemnda (interimsstyret) skulle organiseres og hvilke oppgaver nemnda skulle ha. Politisk organisering frem til sammenslåing 1. januar 2017, samt fra 2017 til kommunevalget i 2019, er også redegjort for i utredningen (Forhandlingsutvalgets utredning, 2014). Videre ble det bestemt hvor mange hovedutvalg det skulle være, navn på disse, samt ansvarsområder for hvert utvalg (ibid.).

2.3.3 ØKONOMISKE, SOSIALE OG POLITISKE FORHOLD

Det er kun 28 minutter i bil fra rådhuset i Andebu til rådhuset i Sandefjord, som er de rådhusene med lengst avstand til hverandre. Fra det nordligste til det sørligste punktet er det ca. 1 time med bil. Med andre ord er avstandene mellom de tre kommunene relativt korte. Geografiske egenskaper vil kontekstuellet ha noe å si for sammenslåingen dersom avstanden mellom kommunene er stor, og/eller dersom infrastrukturen ikke er tilfredsstillende nok.

TABELL 4: ANTALL PENDLERE FRA SMÅ TIL STOR KOMMUNE I 2015

Bostedskommune	Arbeidskommune	
	Tønsberg	Sandefjord
Stokke	1,744	588
Andebu	523	486

Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å.2)

Videre er det naturlig nok pendling mellom de tre kommunene. For sammenligningens skyld er Tønsberg tatt i tabellene, ettersom både Stokke og Andebu (rådhusene) ligger nærmere Tønsberg enn Sandefjord. Tabell 4 viser at Stokke har tre ganger så mange pendlere til Tønsberg som til Sandefjord, noe som kan forklares med kommunedelen Vear i Stokke. Også Andebu har flere pendlere til Tønsberg enn til Sandefjord.

TABELL 5: ANTALL PENDLERE FRA STORE TIL LITEN KOMMUNE I

2015

Bostedskommune	Arbeidskommune	
	Stokke	Andebu
Tønsberg	800	228
Sandefjord	894	238

Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å.2)

Tabell 5 viser at andelen pendlere fra de to store kommunene er relativt likt til både Andebu og Stokke, men antallet pendlere er likevel mye mindre til de små kommunene enn fra.

Før kommunesammenslåingen var det en Senterpartiordfører i Andebu, mens Stokke og Sandefjord hadde Høyreordførere. Tabell 6 illustrerer ulikhetene mellom de tre kommunene. Mesteparten av informasjonen i tabellen er hentet fra 2013, foruten politisk styre som er fra kommunevalget i 2015. De tre kommunene er i ulike KOSTRA-grupper, som vil si at de ikke er direkte sammenlignbare med hverandre. KOSTRA er Kommune-Stat-Rapportering som ”gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.” (Statistisk sentralbyrå, 2016). Bundne kostnader betyr i tabellen kostnader kommunen ikke kan velge seg bort ifra. Alle tre kommunene har lave frie disponible inntekter, som vil si midler utover det som skal dekke de bundne kostnadene. Korrigerte

inntekter er når de frie disponible inntektene er korrigert for variasjoner i kommunens utgiftsbehov – altså bundne kostnader (Langørgen mfl., 2013).

TABELL 6: SAMMENLIGNING AV KOMMUNENE

	Sandefjord	Anebu	Stokke
Politisk styre	Høyre-ordfører FrP-varaordfører	Sp-ordfører, Høyre-varaordfører	Høyre-ordfører Ap-varaordfører
KOSTRA-gruppering	Gruppe 13: Stor kommune, lave bundne kostnader	Gruppe 10: Mellomstor kommune, middels bundne kostnader	Gruppe 7: Mellomstor kommune, lave bundne kostnader
Folketall	44,629	5,546	11,398
Bundne kostnader	0,81	0,90	0,84
Inntekter	0,87	0,87	0,86

Kilde: Langørgen mfl. (2013)

Ettersom kommunene er i ulike KOSTRA-grupper, er de som nevnt ikke direkte sammenlignbare på grunn av ulike faktorer. Oversikten over nøkkeltall vil likevel være fruktbar for å vurdere kommunenes utgangspunkt.

Finansielt sett ligger Stokke på minussiden i brutto driftsresultat, selv om Anebu er en mindre kommune, men Stokke bedrer seg på netto driftsresultat. Det er likevel prosentvis store forskjeller mellom Stokke og Sandefjord når det kommer til driftsresultatene. Den langsiktige lånegjelden er også vesentlig prosentvis større i de mindre kommunene enn den store kommunen. Dette endrer seg med netto lånegjeld i kroner per innbygger, hvor Anebu har nesten fire ganger så høyt tall som Sandefjord. Dette kan dog forklares med kommune-størrelsen. Oppsummering av finansielle nøkkeltall er illustrert i tabell 7:

TABELL 7: FINANSIELLE NØKKELTALL

Finansielt		Sandefjord	Anebu	Stokke
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	%	2,2	3,1	-1,3
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	%	6,1	3,2	0,3
Frie inntekter i kroner per innbygger	Kr	49 489	51 767	46 928
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter	%	136,8	170,4	178,2
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	Kr	10 169	44 095	27 961

Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å.1)

Når det gjelder driftsutgifter til skole, ligger de tre kommunene relativt likt til tross for ulike kommunegruppering i KOSTRA. De to mindre kommunene bruker dobbelt så mye på barnevernstjenesten enn Sandefjord, mens den store kommunen har størst utgifter knyttet til sosialtjenesten. Oppsummering av nøkkeltall prioriteringer er illustrert i tabell 8:

TABELL 8: NØKKELTALL PRIORITERINGER

Prioriteringer		Sandefjord	Andebu	Stokke
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år, barnehager	Kr	134 853	127 847	128 148
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innb. 6-15 år	Kr	97 982	104 713	101 704
Netto driftsutgifter pr. innbygger, kommunehelsetjenesten	Kr	2 134	2 232	1 844
Netto driftsutgifter pr. innbygger, pleie-og omsorgtjenesten	Kr	16 795	14 894	16 826
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	Kr	4 277	3 061	3 950
Netto driftsutgifter per innb. 0-17 år, barnevernstjenesten	Kr	5 779	10 420	12 781
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring. pr. innb.	Kr	3 728	5 370	4 490

Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å.1)

Den største kommunen har større utgifter per barn i kommunal barnehage, men lavere driftsutgifter per elev knyttet til grunnskole. Stokke ligger på ca. 125.000 kr mer i driftsutgifter *per mottaker* av hjemmetjenester enn Sandefjord, mens Andebu ligger på ca. 100.000 kr mer. Motsatte tall finner man på driftsutgifter per kilometer på kommunale veier, der Sandefjord har ca. 125.000 kr høyere utgifter enn Stokke. Oppsummert vil enhetskostnadene åpenbart avhenger av kommunestørrelse, samtidig som man ser at de største forskjellene finnes mellom Sandefjord og Stokke, og ikke den minste kommunen (Andebu) og den største kommunen. Oppsummert er enhetskostnadene og produktiviteten relativt ulik, som kan by på problemer i fusjoneringen av disse enhetene. Oppsummering av nøkkeltall enhetskostnader er illustrert i tabell 9:

TABELL 9: ENHETSKOSTNADER NØKKELTALL

Produktivitet/enhetskostnader		Sandefjord	Andebu	Stokke
Brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage	Kr	193 109	171 257	182 043
Brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss, per elev	Kr	108 661	113 014	112 013
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn, antall		14,8	16,8	14,8
Brutto driftsutgifter pr. mottaker av hjemmetjenester	Kr	199 977	299 387	324 892
Brutto driftsutgifter pr. km kommunal vei og gate	Kr	226 674	144 806	98 028

Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å.1)

Til slutt fremstilles prosentvis dekningsgrad i barn-, skole- og helsetjenesten. Sandefjord har høyere dekningsgrad enn de to mindre på barnehageplass, samt lavere andel barn med barnevernstiltak. Stokke har høyest antall elever som får spesialundervisning på 13,2% opp mot Sandefjord på 9,1%. Andebu har en imponerende 100% dekningsgrad på antall plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner, mens de to andre ligger ca. 10 prosentpoeng under. Andebu har videre prosentvis dobbelt så mange innbyggere over 80 år boende på institusjon enn Stokke. Kilometervis kommunalt driftsansvar for sykkel- og gangveier, turstier og lignende per 10.000 innbygger ligger høyest hos Stokke. Til slutt har Sandefjord og Andebu

likt antall årsverk i ulykkes- og brannvern på 0,69 per 1000 innbygger, mens Stokke kun har 0,09 årsverk. Oppsummering av nøkkeltall prosentvis dekningsgrad er illustrert i tabell 10.

TABELL 10: DEKNINGSGRAD NØKKELTALL

Dekningsgrad		Sandefjord	Andebu	Stokke
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	%	90,2	86,1	87,2
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	%	9,1	11,4	13,2
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	%	91,4	100	89,8
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon	%	9,3	12,2	6,1
Andelen sosialhjelpsmottakere i aldere 20-66 år	%	7	3,1	4,3
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	%	4	6,6	6,8
Sykkel/gangveier/stier m/kom. driftsansvar per 10 000	Km	19	7	29
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	Antall	0,69	0,69	0,09

Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å.1)

2.3.3.1 Generelt politisk og sosioøkonomisk utgangspunkt for de tre kommunene

Bhatti og Hansen (2011: 219) fant i sine studier av kommunereformen i Danmark, at ”societal connectedness” var av de viktigste grunnene til at kommuner slo seg sammen, ved at tilbøyeligheten for å slå seg sammen øker der man har sterke samfunnsmessige bånd mellom kommunene. Sterke samfunnsmessige bånd er i noen grad gjeldende for SAS-prosessen der de geografiske avstandene er korte og pendlingen mellom kommunene høy. Likevel er både geografisk avstand og pendling i favør Tønsberg som sammenslåingsalternativ, på tross av at de to kommunene ikke vil sammenslås med Tønsberg. Forfatterne fant også at jo færre innbyggere som bor i en dyade (kun to kommuner i én sammenslåing), jo større sannsynlighet er det for sammenslåing (Bhatti & Hansen, 2011: 228). Denne effekten forsvinner dog når dyaden slår seg sammen med en eller flere andre kommuner, slik Andebu og Stokke gjorde.

Politisk sett er det relativt homogent i de tre kommunene, ved at to av kommunene fra før hadde en Høyreordfører, mens Andebu hadde en Senterpartiordfører med varaordfører fra Høyre. Både økonomisk og politisk homogenitet henger ifølge Bhatti og Hansen (2011: 227) sammen med ”societal connectedness” og generelle geografiske variabler, og har ikke så stor forklaringskraft i seg selv. Kommunene er i ulike KOSTRA-grupper, og er derfor per definisjon ikke økonomisk homogene. Hvis man derimot fjerner befolkningsaspektet, er Stokke og Sandefjord på et generelt plan mer homogent enn Andebu med tanke på bundne kostnader, og alle tre kommunene har lave frie inntekter. Når det gjelder driftsutgifter og enhetskostnader har også de tre kommunene ulik vektlegging og prioriteringer. Gamle Sandefjord var på et generelt grunnlag en godt drevet kommune selv om kommunen var en

lavinntektskommune. Eksempelvis hadde Stokke, som den mellomstore kommunen, mye høyere driftsutgifter til hjemmetjenesten og til kommunale veier og svært få årsverk i ulykkes- og brannvern i forhold til de to andre. Videre har Andebu hele 100% dekningsgrad på andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner, og dobbelt så mange eldre beboere på institusjoner enn Stokke.

Oppsummert virker det sosioøkonomiske utgangspunktet for de tre kommunene å være kompatibelt, dog asymmetrisk. Kommunene har sterke samfunnsmessige bånd fra før, til tross for at de mindre kommunene muligens kunne ha vært mer compatible med Tønsberg. Den politiske homogeniteten er noenlunde tilstede, mens den økonomiske homogeniteten ikke fremstår like sterkt. Samtidig har disse dimensjonene ifølge Bhatti og Hansen ikke like stor forklaringskraft som innbyggertall, geografi og samfunnsmessig tilknytning. Videre hentyder innbyggertallene at Andebu og Stokke uansett ville slått seg sammen, selv om de valgte å ha med Sandefjord.

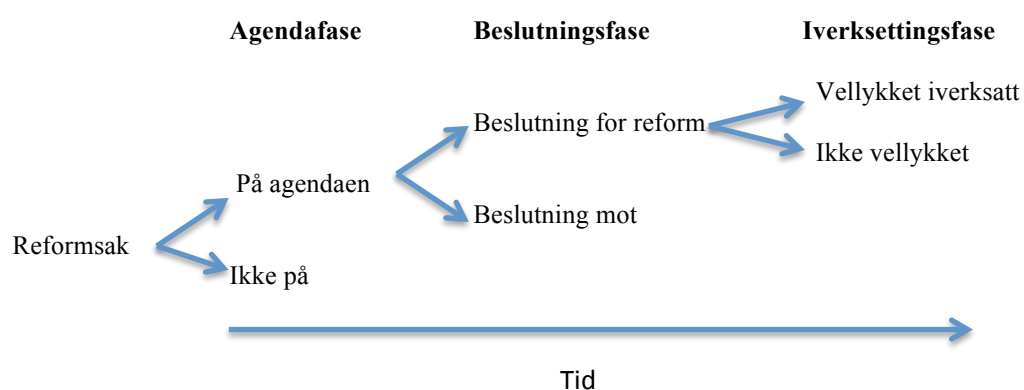
KAPITTEL 3 – TEORETISK RAMMEVERK

Som teoretisk tilnærming til oppgaven har jeg valgt iverksettingsteori, ettersom teorien ser på hva som skjer *etter* en beslutning er fattet – altså iverksettingsfasen. Min studie er derfor en teoretisk fortolkende enkeltcasestudie, da jeg benytter en videreutviklet empirisk modell for å strukturere og for å forklare mine empiriske funn. I dette kapitlet skal oppgaven gå nærmere inn på de ulike teoriene benyttet i analysen, samt en oversikt over de to hovedtilnærmingene innenfor iverksettingsteorien. Teorien består av ulike faktorer som kan tenkes å påvirke iverksettingen av de lokale vedtakene om kommunesammenslåing.

3.1 HVA ER IVERKSETTING?

Den politiske prosessen blir ofte forstått gjennom det som kalles sirkelmodellen. Sirkelmodellen består av å utforme dagsorden, beslutte politikk, iverksette politikken, og til slutt evaluere den – før man enten omformulerer eller avbryter politikken (Knill & Tosun, 2012: 9). Når politiske *reformer* vedtas, kan prosessen forstås både lineært og interaktivt (ibid.). Den lineære modellen baserer seg på en enkel årsaksforståelse av prosessen, der reformen først må havne på dagsorden, deretter må det tas en beslutning for å gjennomføre reformen eller ei, før iverksettingsfasen blir satt i gang – som til slutt blir enten vellykket eller ikke. I den lineære modellen er det en oppfatning om at iverksetting skjer etter vedtaket er fattet. Grindle og Thomas (1990:1165) sin figur forklarer det enkelt nedenfor, i figur 3:

FIGUR 3: DEN LINEÆRE MODELLEN



Den interaktive modellen sier seg uenig med den lineære modellen med at politiske reformer kan endres eller reverseres på alle stadiene i prosessen, og at prosessen fungerer mer som en syklus enn noe lineært (Grindle & Thomas, 1990: 1166). Med andre ord viser den interaktive modellen at politikk ikke er ferdig utformet idet beslutningen tas, ettersom nye aktører med

nye verdier og visjoner kan prege prosessen og utfallet videre. En reform eller et politisk vedtak gjennomføres altså ikke nødvendigvis idet vedtaket blir fattet. Det var nettopp på bakgrunn av dette iverksettingsteorien vokste frem, som en konsekvens av at forskere innså at det som skjer *etter* vedtak og *før* man evaluerer eller måler resultatene av vedtaket, har noe å si. Denne fasen mellom vedtaket og resultatmålingene er det som kalles *iverksettingsfasen*, og preges ofte av politiske aktører som har ulike og konkurrerende definisjoner av hva som er det ”riktige” innholdet i politikken (Offerdal, 2005: 256). Masteroppgaven skal gå inn på nettopp det som skjer etter vedtaket.

Iverksettingsbegrepet fikk sitt gjennombrudd på 1970-tallet, med Pressman og Wildavskys standardreferansebok ”Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland”. Siden 1970-tallet har iverksettingsteorier, –begreper og –studier utviklet seg i flere retninger på både mikro- og makronivå (Offerdal, 2005: 253). De ulike tilnærmingene til iverksetting forsøker å forklare hvordan offentlig politikk blir satt ut i livet, og har endt opp med en stor mengde forklaringsvariabler og et mer uoversiktlig forskningsfelt (Offerdal, 2005: 257). For simplifiseringens skyld kan det sies at det er to hovedretninger, nemlig ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnærmingene, som oppgaven skal komme nærmere inn på.

Iverksettingsforskere undersøker gjerne variabler/faktorer som henholdsvis; hierarkiske strukturer, problem- og målforståelse samt dens fleksibilitet, kommunikasjon, engasjement blant viktige aktører og målgrupper, politisk støtte eller motstand, koordineringsproblemer, beslutnings- og vetopunkter, skjønnsbruk på makro- og mikronivå, politikkdesign og valg av politiske verktøy, ledelse, for å nevne noen (Winter, 2012: 257). Hvis det oppstår problemer eller utfordringer ved et eller flere av disse elementene, kan iverksettingen bli mislykket. Dog vil det som bestemmer hvorvidt en politikk er vellykket iverksatt eller ei, avhenge av hvordan du ser på iverksettingsprosessen. Disse tilnærmingene vil redegjøres for i delkapittel 3.3.1 og 3.3.2.

En iverksettingsprosess vil ofte være kjennetegnet av at politiske aktører har ulike definisjoner av hva det ”riktige” innholdet i politikken er (Offerdal, 2005: 256). Iverksettingsprosessen er også preget av begrensninger for hvilke deltakere som anses legitime, hvilke problemstillinger og verdier og situasjonsoppfatninger som er sentrale, samt hvilken kunnskap som er riktig og som anses som ”ekspertise” (Offerdal, 2005: 257).

3.1.1 IVERKSETTINGSBEGREPET

Iverksetting er i statsvitenskapen et omdiskutert begrep, og det eksisterer en rekke tilnærminger til teorien om iverksetting. Uenigheten går fra selve definisjonen av ordet, til hva en analyse bør se på, og til noen som mener at det ikke er noe som *er* iverksetting. Å iverksette er både det å gjennomføre og å virkeliggjøre, men gjennomføringen av en politikk behøver ikke nødvendigvis å føre til en virkeliggjørelse av dens målsettinger (Lane, 1992, referert i Kjellberg & Reitan, 1995: 132). Videre mente iverksettingsstudienes pionerer, Pressman og Wildavsky, at iverksetting *må* ha et start- og slutt punkt hvis det skal være mulig å undersøkes. Forfatterne endret derimot synspunkt da de i 1984 skrev at ”iverksettingen vil være grunnlaget for evaluering av offentlig politikk” (Kjellberg & Reitan, 1995: 134). Når iverksettingsfasen starter og slutter, og hva fasen inneholder, er gjenstand for faglig diskusjon. Dermed vil det å bruke iverksettingsteori som utgangspunkt for oppgaven være et valg som bør begrunnes godt.

Allerede i definisjonen av begrepet starter altså debatten mellom de to hovedtilnærmingene innen iverksettingsforskningen, nemlig ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnærmingene, der uenigheten hovedsakelig går på hvorvidt det faktisk er mulig å angi et start- og slutt punkt i prosessen (Kjellberg & Reitan, 1995: 133). Kjellberg og Reitan (1995: 139, 153) skiller enkelt mellom ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnærmingene ved å si at førstnevnte er en beslutningsorientert tilnærming der iverksetting er et sett av vedtak, mens sistnevnte er en prosessorientert tilnærming der iverksetting er et nettverk av uformelle prosesser. Enten anser man iverksetting som noe angitt gjennom beslutninger eller vedtak, eller noe angitt av et nettverk av prosesser. Samtidig mener blant annet Van Meter og Van Horn (1975: 448-9) at et vedtak kan bli suksessfullt iverksatt, men likevel ikke få den effekten det var tiltenkt. Offerdal (2005: 257) oppfatter at vedtaket må komme til det punktet at det faktisk skal iverksettes, før det kan måles. Definisjonen av iverksetting vil altså prege analysen fra start til slutt, og dermed må man tidlig bestemme seg for hvorvidt man ønsker en beslutnings- eller prosessorientert studie, eller en hybridtilnærming. Ifølge Kjellberg og Reitan (1994: 162) har den beslutningsorienterte tilnærmingen en *trang* definisjon av iverksetting, som ”fasen mellom sentralt vedtak og lokal operasjonalisering”. Den prosessorienterte tilnærmingen har en *vid* definisjon der hele den politiske og administrative prosessen i teorien er viktig (ibid.). Oppgavens analysemodell vil forsøke å inkorporere både den beslutnings- og prosessorienterte tilnærmingen.

3.2 IVERKSETTINGSTEORI

3.2.1. OVENFRA-NED-TILNÆRMINGEN

Ovenfra-ned-perspektivet blir sett på som den tradisjonelle måten å undersøke iverksetting på, som Pressman og Wildavsky i sin bok *Implementation*, og er ofte en beskrivende tilnærming. Den skiller ofte klart mellom det politiske vedtaket og iverksettingen, ettersom det er den eneste måten man kan undersøke hvorvidt det er samsvar mellom målsettingene og resultatene i prosessen (Knill & Tosun, 2012: 53). Tilnærmingen tar utgangspunkt i målsettingene slik de blir definert av aktører på sentralt nivå, og vurderer i hvilken grad disse målsettingene gjennomføres og får gjennomslag nedover i hierarkiet (Offerdal, 2005: 258). For at iverksettingen av et vedtak skal være vellykket, er det sentrale kriteriet at organisasjonspraksisen skal samsvare med de lokalt og sentralt satte målene (ibid.).

Årsaken til mislykket iverksettingsprosess kan ligge i flere aspekter av prosessen. Pressman og Wildavsky fant blant annet ut at avvik fra og utbytting av mål kan oppstå under iverksettingsprosessen, der antall vetopunkter blir det vesentlige (1970, referert i Knill & Tosun, 2012:152-3). Problemer med iverksetting blir i hovedsak forklart ut fra tre forhold, nemlig (1) mangel på klare og tydelige mål, (2) mangel på klare autoritetsstrukturer, og (3) graden av motstand og/eller effektivitet hos de lokale iverksetterne (Offerdal, 2005: 260). Ovenfra-ned-tilnærmingen forutsetter rasjonelle aktører, ettersom tilnærmingen anser iverksetting som formålsbestemt handling av ulike aktører, med ulike preferanser, som må samarbeide (Knill & Tosun, 2012: 153). Når flere aktører med ulike preferanser må samarbeide, hevdes det at sjansen øker for at problemer oppstår i iverksettingsprosessen ved at det blir misforhold mellom tiltenkte målsettinger og det faktiske utfallet (ibid.). En prosess med mange aktører som har ulike preferanser kan føre til målkonflikter, samt avvik og forsinkelser fra å oppnå de tiltenkte resultatene. Dette kalles gjerne vetopunkter, og ble av Pressman og Wildavsky fremhevet som den viktigste enkeltstående hindringen for en iverksettingsprosess av et offentlig vedtak (Kjellberg & Reitan, 1994: 140).

Ifølge Matland (1995: 147-8) er det i hovedsak tre kritikker som rettes mot ovenfra-ned-modellen, nemlig at (1) den ikke tar hensyn til tidligere vedtak og politiske beslutninger, (2) den ser iverksettingen som noe rent administrativt adskilt fra politiske aspekter, og (3) den anser bakkebyråkrater og iverksetterne lokalt som et hinder fremfor noe positivt for politikken og prosessen. Flere aspekter av Pressman og Wildavskys tanker om iverksetting av offentlige

tiltak ble videreutviklet til nye modeller, som forsøker å kombinere disse tankene med elementer fra nedenfra-opp-tilnærmingen.

3.2.2 NEDENFRA-OPP-TILNÆRMINGEN

Ifølge Offerdal (2005: 262) kom nedenfra-opp-tilnærmingen nærmest som en reaksjon på styringsoptimismen, sentralismen og hierarkifokuset til ovenfra-ned-tilnærmingen. I nedenfra-opp-tilnærmingen fjernes i større grad det klare skillet mellom formulering og iverksetting av politikk, altså skillet mellom politikk og administrasjon (Knill & Tosun, 2012: 155). Dette perspektivet blir som nevnt kalt en prosessorientert tilnærming av Kjellberg og Reitan. Her oppfattes iverksetting som en prosess der aktører ikke er satt på forhånd, og at det å identifisere de faktiske deltakerne i prosessen er en viktig del av forskningsoppgaven (Offerdal, 2005: 263). Iverksettingen av et vedtak vil i dette perspektivet anses som vellykket dersom resultatet sammenfaller med aktørenes målsettinger. Problemer vil ifølge Knill og Tosun (2012: 155) oppstå på to stadier: på *makronivå* der sentrale aktører utformer politikken, og på *mikronivå* der aktører reagerer på politikken, og utvikler og iverksetter sin egen politikk. Dette forstås ofte gjennom prinsippal-agent-teorien: Når politikk skal iverksettes, er det ifølge dette perspektivet aktører på mikronivå, agentene, som avviker fra sentralt definerte målsettinger og dermed skaper iverksettingsproblemer. Aktørene på mikronivå utøver ofte skjønn, og derav politikk, og fungerer som sentrale deltagere i store deler av prosessen. Forskere som bruker nedenfra-opp-tilnærmingen i sine studier påstår ofte at hvis man ønsker å forstå iverksetting, må man forstå målene, handlingene og kommunikasjonen blant aktørene involvert, og at kontekst alltid er avgjørende for sluttresultatet (Matland, 1995: 149). Perspektivet legger større vekt på å beskrive hvilke elementer i prosessen som kan ha forårsaket vanskeligheter med å oppnå uttalte mål (ibid.). Matland (1995: 149) hevder det hovedsakelig er to kritikker mot nedenfra-opp-tilnærmingen. Den normative kritikken går på (1) at i et demokrati bør makt utøves av de aktørene som har blitt gitt makten til å ta beslutningene, og ikke lokale tjenestemenn uten dette maktgrunnlaget. Selv om denne makt-fleksibiliteten faktisk eksisterer, bør man ikke basere politikktutforming på det faktumet (ibid.). (2) Den andre kritikken går på metodologien som brukes i disse studiene, som gjerne eksplisitt vektlegger lokal autonomi og fjerner sentrale aktører som viktige elementer i iverksettingen.

Dog blir sjeldent verken ovenfra-ned- eller nedenfra-opp-tilnærmingene brukt i sin reneste form når iverksettingsprosesser undersøkes, men de har likevel preget og inspirert mange nye

tilnærminger som forsøker å kombinere elementer fra begge tilnærmingene. Tabell 11 oppsummerer og skisserer de viktigste ulikhetene mellom de to hovedretningene i iverksettingsteorien:

TABELL 11: SAMMENLIGNING AV OVENFRA-NED- OG NEDENFRA-OPP-TILNÆRMINGENE

	Ovenfra-ned	Nedenfra-opp
Definisjon av iverksetting	Fasen mellom sentralt vedtak og lokal operasjonalisering	I teorien alle fasene i den politiske og administrative prosessen
Empirisk utgangspunkt	Autorative vedtak (lov o.l.) om offentlige vedtak	Prosessene i tilknytning til bestemte målgrupper/problemområder; Vedtak en del av omgivelsene
Evalueringskriterier	Samsvar mellom offisielle mål og utfall	Samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultater av tiltaket
Iverksettere	Tilsatte i forvaltningen	Tilsatte i forvaltningen i samspill med andre interessenter
Organisasjonsmodell	Stabile strukturer, formelle autoritetsrelasjoner. Rasjonell organisasjonsteori	Uformelle strukturer, spesielle nettverk mellom likeverdige aktører. Institusjonell organisasjonsteori
Styringselementer	Kontroll, direkte påvirkning, regelbruk, påbud	Tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk. Nettverksbygging
Ledelsessyn	Lederen som styrer	Lederen som tjener

Kilde: Tatt inn elementer fra Offerdal (2005: 266) og Kjellberg & Reitan (1995: 162).

3.2.3 HYBRIDTILNÆRMINGER

3.2.3.1 Winters integrerte iverksettingsmodell

Å opprettholde et klart skille mellom de to hovedtilnærmingene er ikke nødvendigvis fruktbart, ettersom en integrert tilnærming ofte kan belyse flere viktige aspekter ved prosessen som studeres (Winter, 2012; Sætren, 2015; Kjellberg & Reitan, 1995). Winter kom i 2012 med en integrert iverksettingsmodell som forsøker å knytte sammen de viktigste variablene som bør undersøkes i en iverksettingsprosess, i ett og samme analyserammeverk. Winter deler iverksettingsprosessen opp i fire faser, nemlig (1) politikktutforming, (2) policydesign, (3) iverksettingsprosess og (4) iverksettingsresultater. Iverksettingen kan påvirkes av en rekke faktorer, som organisatorisk atferd, ledelse, bakkebyråkraters evner, ønsker og interesser, samt målgruppens atferd (Winter, 2012: 258). Problemer som kan oppstå i iverksettingsprosessen, kan ifølge Winter spores helt tilbake til politikktutforming. Eksempelvis tvetydige mål, symbolpolitikk, konflikter blant aktører involvert, feilaktig oppfatning om at ressurser tilgjengelig er tilstrekkelige for å oppnå de satte målene, eller urealistisk endrings-

grad i forhold til tid. Winters integrerte iverksettingsmodell er en universalmodell som belyser hvordan ulike variabler gjennom de fire fasene kan påvirke iverksettingsresultatene. Modellen søker heller å klassifisere og gjenkjenne variabler, mer enn å være en helhetlig teori. Andre forskere påstår derimot at kontekst er det som bør bestemme hvilken tilnærming som er mest gunstig å ta i bruk.

3.2.3.2 Matlands tvetydighet-konflikt-modell

Richard Matland tar i bruk en *situasjonstilnærming* i hans utforming av ”Ambiguity-Conflict Model”, heretter kalt tvetydighet-konflikt-modellen. Det vil si at modellen beskriver betingelser som må være oppfylt for å ta i bruk den ene eller andre analysemetoden for å forklare prosessene som finner sted i iverksettingen (Offerdal, 2005: 269). Gjennom dimensjonene *tvetydighet/uklarhet* og *konflikt*, tegner modellen et bilde av fire situasjoner en iverksetting kan kjennetegnes som:

TABELL 12: TVETYDIGHET-KONFLIKT-MODELLEN

		Konflikt	
		<i>Lav</i>	<i>Høy</i>
Tvetydighet	<i>Lav</i>	Administrativ iverksetting Ressurser viktig	Politisk iverksetting Makt viktig
	<i>Høy</i>	Eksperimentell iverksetting. Lokale forhold viktig	Symbolsk iverksetting Koalisjonsstyrke viktig

Kilde: Kopiert fritt fra Matland (1995: 160) og Offerdal (2005: 270)

De fire iverksettingssituasjonene illustrert i tabell 12 har ulike egenskaper. En *administrativ* iverksetting vil ifølge Offerdal (2005: 269) foregå som administrative rutiner samt gjennom rasjonelle beslutningsprosesser. Det sentrale prinsippet er at ressurser påvirker utfallet (Matland, 1995: 160). Ved lavt tvetydighetsnivå er det tydelig hvilke aktører som skal være og er en del av iverksettingen, og at disse aktørene er stabile over tid (Matland, 1995: 161). Videre er det tydelig hvilke ressurser som behøves, og prosessen vil preges av å ikke påvirkes av ytre faktorer (ibid.). Iverksettingsproblemer vil i denne situasjonen oftest oppstå på grunn av tekniske problemer som misforståelser, dårlig koordinering, utilstrekkelige ressurser, samt mangel på effektiv kontroll og sanksjoner (ibid.). Kommunikasjon er spesielt vesentlig. Eksempelvis regnet Pressman og Wildavsky seg frem til at det var mindre enn 50% sannsynlig at en beskjed blir fulgt med 90% nøyaktighet etter å ha blitt sendt nedover seks hierarkiske nivåer i en organisasjon (Matland, 1995: 162).

En *eksperimentell* iverksetting vil kunne skje dersom situasjonen er preget av prøving og feiling, og der rene tilfeldigheter i hver kommune i stor grad vil bestemme utfallet (Offerdal, 2005: 269). I denne situasjonen er det hovedsakelig kontekstuelle forhold som vil påvirke hvordan utfallet blir. Beslutningsteoretisk kan en slik situasjon sammenlignes med den klassiske *Garbage Can*-teorien der strømninger av aktører, problemer, løsninger og muligheter produserer et utfall som er vanskelig å forutse på forhånd (Matland, 1995: 166). Et høyt tvetydighetsnivå gjør at tolkningen av vedtak vil være ulik fra sted til sted, ettersom konstallasjonen av aktører og deres oppfattelser også vil variere. Et lavt konfliktnivå vil også åpne opp for et stort antall aktører, der aktører med sterke meninger får mulighet til å forme politikken – såkalte politiske entreprenører (ibid.). Matland (1995: 167) hevder at i en eksperimentell iverksettingssituasjon vil læring være enda viktigere enn utfallet blir vellykket.

I en *symbolsk* iverksetting vil evnen til å bygge sterke koalisjoner være viktig for utfallet i hver enkelt situasjon (Offerdal, 2005: 269). Den sterkeste koalisjonen på lokalnivå vil være de aktørene som kontrollerer de tilgjengelige ressursene (Matland, 1995: 168). Aktørene vil her være svært involverte, og konkurrere over den korrekte ”visjonen” og hvilken tolkning av politikken som er ”mest riktig” på lokalt nivå (ibid.). Uenighetene som oppstår løses ifølge Matland (1995: 169) gjennom tvang eller forhandling, og beveger seg i grenseland til en *politisk* iverksetting. Jo lavere tvetydighetsnivået blir, desto mer politisk blir iverksettingen (ibid.). Kontekst vil også her være viktig.

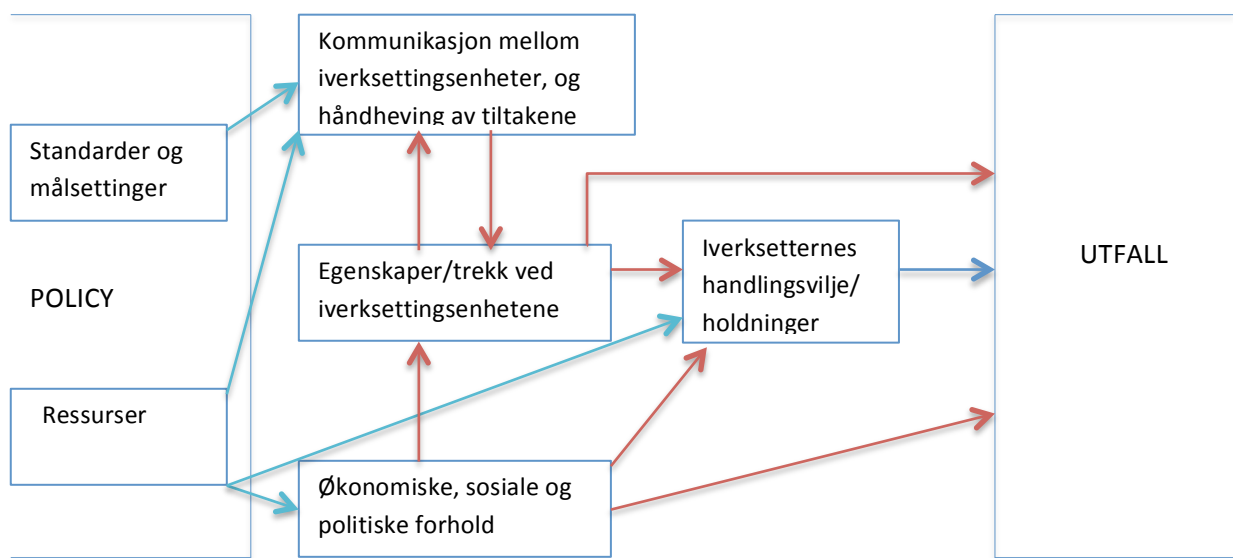
Den *politiske* iverksettingen skjer der reformer tvinges igjennom til tross for sterk motstand (Offerdal, 2005: 270). I denne situasjonen har aktørene klart definerte mål, men disse målene kan være uforenlige blant de ulike aktørene. Her blir det sentrale prinsippet at utfallet bestemmes av *makt* (Matland, 1995: 163). At politikken gjennomføres blir dermed ikke selvsagt. Ettersom aktørene involvert kan være uenige om målene, avhenger iverksettingen av å enten ha nok makt til å kunne tvinge igjennom egen politisk vilje, eller å sitte på nok ressurser til å kunne fremforhandle enighet (Matland, 1995: 164). Slike systemer er ofte mer åpne for ytre påvirkning enn en administrativ iverksettingssituasjon.

Oppgaven sikter på å bruke Matlands tvetydighet-konflikt-modell for å undersøke hvilke faktorer som kan forklare variasjon i iverksettingsprosessen. I utgangspunktet ser SAS-prosessen ut til å være en sammenslåingscase der prosessen går på skinner, og som danner modell for etterfølgelse. Lav tvetydighet og lavt konfliktnivå vil kunne tilsi en forventning om en administrativ iverksettingsprosess, der ressurser er gjeldende.

3.2.3.3 Van Meter og Van Horns modell av iverksettingsprosessen

I 1975 kom Van Meter og Van Horn med et rammeverk for å studere iverksetting som i prinsippet er beslutningsorientert, men som også påstår at det er relevant å undersøke hva som skjer underveis i prosessen. Prinsippet for rammeverket deres var enkelt: Den politiske forhistorien til et tiltak har noe å si for dets iverksetting (Kjellberg & Reitan, 1995: 141). Spesielt fokuserte forfatterne på to sider ved tiltaket, nemlig grad av endring og grad av enighet. Hvis tiltaket gir liten endring og har stor enighet, vil iverksettingen kunne bli lettere enn hvis tiltaket gir stor endring og har liten enighet (Kjellberg & Reitan, 1995: 142). Dette kan minne om Matlands iverksettingssituasjoner, som tok utgangspunkt i og videreutviklet flere av begrepene til sin tvetydighet-konflikt-modell med et større fokus på det politiske aspektet. Van Meter og Van Horn sin modell er dog mer et klassifikasjonsskjema enn en teori.

FIGUR 4: VAN METER OG VAN HORNS MODELL AV IVERKSETTINGSPROSESSEN



Kilde: Van Meter & Van Horn (1975: 463); Kjellberg & Reitan (1995: 143)

I modellen er *kommunikasjon mellom iverksettingsenheter og håndheving av tiltakene* todelt. Den første delen handler om forholdet mellom de sentrale og lokale myndigheter, og variasjonen i innflytelsen (Kjellberg & Reitan, 1995: 145). Det vil si at prosessen vil forløpe annerledes på statlig og lokalt nivå, og at statlig styring over den offentlige forvaltningen vil ha betydning. Jo mer disse relasjonene ”(...) avviker fra et hierarkisk grunnmønster og nærmer seg et desentralisert system med relativt selvstendige enheter, desto større er sannsynligheten for at tiltakene tilpasses etter aktørenes interesser og behov.” (ibid.). Videre går *trekk ved iverksettingsenhetene* på organisasjonsegenskapene til de organer ansvarlige for den praktiske iverksettingen av tiltaket (Kjellberg & Reitan, 1995: 146). Det vil si størrelse på

personell, om kompetansen er tilstrekkelig, grad av kontroll, hvor åpen kommunikasjonen er, samt hvilke politiske ressurser som er tilgjengelig (ibid.). De *økonomiske, sosiale og politiske forhold* er en sekkebetegnelse som inneholder så mangt, som eksempelvis folkeopinion, men er hovedsakelig svært kontekstspesifikke forhold (ibid.). Til slutt innebærer *iverksetternes handlingsvilje / holdninger* hvilke holdninger og grad av vilje relevante aktørene innehar i prosessen. Spesielt tre elementer kan påvirke en aktørs holdning til tiltaket: (1) Aktørens forståelse av tiltaket, (2) aktørens godkjenning eller avvisning av tiltakets, og dets nytte og verdi, og (3) intensiteten i denne reaksjonen (Van Meter & Van Horn, 1975: 472).

3.3 NOE ANNET ENN IVERKSETTING?

En iverksettingsstudie er kort fortalt en analyse av hva som skjer i prosessen etter at et politisk vedtak er fattet (Offerdal, 2000: 257). Etersom jeg skal se på hva som skjer *etter* et vedtak er truffet, og frem til datoen satt for å fullføre dette vedtaket, vil studien gå på prosessen som mange vil betegne som iverksettings- eller implementeringsprosessen. Et alternativ kunne vært å se på det som en *fusjonsprosess* eller *endringsprosess*, men mye av dette blir dekket i iverksettingslitteraturen. Studier av fusjoneringsprosesser består ofte av at bedrifter *kjøper opp* andre bedrifter, og hvordan den prosessen utvikler seg. Fokuset er gjerne på de økonomiske gevinstene, noe som ikke har vært et viktig argument verken lokalt eller nasjonalt i reformen. Endringsteori deler også mye likheter med iverksettingsteori. Jacobsen (2012) forklarer at endringsutfordringer kan strekke seg fra konkrete, håndfaste ting som misnøye blant individer, til store organisatoriske krefter som motsetter seg endring.

Mye forskning, spesielt i organisasjonspsykologien, har gått på å undersøke hvilke medmenneskelige kriterier som ligger til grunn for vellykket omstilling av en organisasjon. Saksvik m.fl. (2007) har forsøkt å identifisere kriterier for praktisk anvendelse, der de fant hva som var felles for et stort antall erfaringer fra omstillingsprosesser (Aaneland, 2015: 11). Det ble funnet fem faktorer som hadde betydning for hvorvidt en organisasjonsendring var en suksess. Dagens versjon av disse kriteriene kalles *Healthy Change Process Index*, kalt HCPI-modellen, som består av fire dimensjoner, nemlig 1) leders tilgjengelighet, 2) bevissthet om mangfold, 3) tidlig rolleavklaring og 4) konstruktiv konflikthåndtering (Tvedt mfl., 2009, referert i Aaneland, 2015: 12). Aaneland (ibid.) forklarer at leders tilgjengelighet dreier seg om hvordan ledelsen opptrer, og grad av åpenhet og kommunikasjon. Bevissthet om mangfold handler om å være bevisst på ulike organisasjonskultur og normer i organisasjonene, som kan sies å være spesielt viktig i en fusjon av organisasjoner. Tidlig rolleavklaring skal klargjøre

eventuelle endringer i roller og arbeidsoppgaver for alle delene av organisasjonen, som naturlig nok kan føre til misnøye (ibid.). Konstruktiv konflikthåndtering dreier seg enkelt og greit om å se på konflikter som noe konstruktivt istedenfor negativt (ibid.) Fravær av disse faktorene vil kunne påvirke endringen i organisasjonen negativt. Disse fire suksesskriteriene har også én felles viktig faktor, nemlig *kommunikasjon*. Disse kriteriene har blitt adoptert av iverksettingsteoriene brukt i oppgaven, og har også vært et viktig fokusområde for ledelsen for sammenslåingen av SAS-kommunene.

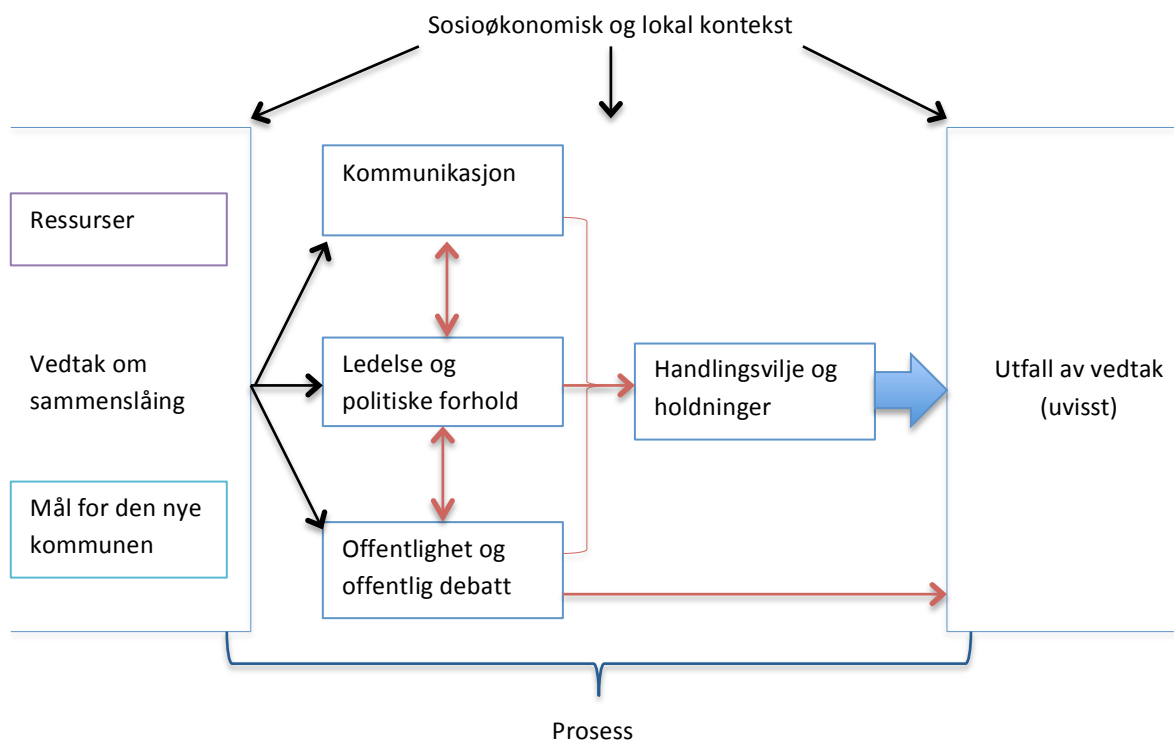
Å undervurdere viktigheten av prosessen, altså hvordan en endring iverksettes i organisasjonen, hevdes at flere forskere å være en av årsaksforklaringene til at mange organisasjoner feiler i oppnå sine målsettinger i endringsprosjekter (Dahl-Jørgensen & Saksvik, 2005; Nytrø, Saksvik, Mikkelsen, Bohle, & Quinlan, 2000; Saksvik, Nytrø, Dahl-Jørgensen, & Mikkelsen, 2002, i Aaneland, 2015). Målsettingen med min studie er å analysere prosessen etter et lokalpolitisk vedtak er truffet. Jeg vil se på hvordan gjennomføringen faktisk foregår, hva som påvirker denne gjennomføringen, samt hvilke aspekter som kan påvirke måloppnåelsen. Derfor landet jeg på å velge iverksettingsteori som rammeverk for min oppgave.

3.4 OPPGAVENS EMPIRISK MODELL OG DENS OPERASJONALISERING

Jeg har valgt Van Horn og Van Meters tankemodell som grunnlag for masteroppgavens empiriske modell. Jeg har videre forsøkt å dra inn andre elementer fra henholdsvis Winter (2012: 259) sin integrerte iverksettingsmodell, samt Sabatier og Mazmanians modell med flere dynamiske elementer som offentlig debatt og atferd, og i hvilken grad vedtaket kan tilpasses eller omformes (Kjellberg & Reitan, 1995: 149-51). Det vil også si at oppgavens empirisk modell kombinerer elementer fra ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnærmingene til iverksettingsstudier, noe som gjør den velegnet for å studere den lokale iverksettingen av kommunesammenslåingen mellom SAS-kommunene. Modellen skal klargjøre de ulike typene prosesser som skjer i selve iverksettingsprosessen som sådan. Kommunesammenslåingsvedtaket er et konkret tiltak som danner et naturlig startpunkt for analysen, og har klart definerte aktører og roller som skal gjennomføre tiltaket i henhold til målsettingene satt politisk. Dermed er det naturlig å ta utgangspunkt i ovenfra-ned-perspektivet, samtidig som de fleste forskere opplever at begge perspektiveie som regel er tilstede i en iverksettingsprosess, som er grunnen til at jeg har inkludert nedenfra-opp-elementer i studien og modellen. Jeg har valgt å skille mellom vedtaks- og gjennomføringsfasen, fordi det gjør det lettere å sette et

startpunkt og et slutt punkt for studien. Startpunktet vil være fra det formelle vedtaket formelt er fattet i de tre kommunene, og sluttpunktet er når kommunene offisielt skal være slått sammen (1.1.17), samt problemer som oppstår i første del av innkjøringsfasen. Oppgavens empiriske modell er vist i figur 5, og skisserer hvilke variabler og faktorer man bør se etter, og hvilken forbindelse det kan være mellom dem i en prosess (Kjellberg & Reitan, 1995: 143).

FIGUR 5: OPPGAVENS EMPIRISKE MODELL



Kilde: Basert på og videreutviklet fra Van Meter & Van Horn (1975: 463); Winter (2012: 259); Sabatier & Mazmanian (1980: 542)

3.4.1 PRESENTASJON OG OPERASJONALISERING AV VARIABLENE

3.4.1.1 Målsettinger og vedtak

Van Horn og Van Meter (1975: 460) mener at grad av endring og grad av målkonsensus er dimensjoner som kan påvirke iverksettingen. Dette vil undersøkes ved å analysere hvor presise og tydelige målene er, samt hvor tydelige nøkkelaktører og iverksettere oppfatter målene. Målene kan påvirke forventninger og spillerom blant aktørene, og dermed resultere i eksempelvis økt bruk av skjønn. Denne variabelen operasjonaliseres som hvordan målsettinger og standarder fremgår i det formelle vedtaket gjort i de tre kommunene, samt hvorvidt målsettingene satt i forkant av prosessen gjennom forhandlingsutvalgets utredning

har lagt premisser for resten av prosessen. Grad av endring i vedtaket er forventet å være høy, noe som kan by på problemer i iverksettingsprosessen (ibid.). En undersøkelse av vedtaket vil også inneholde hvorvidt det har faste rammer, om det er åpen for tolkning, om det gir stor frihet til å utøve skjønn i iverksettingen på lavere nivå, om det har uklart eller ulik problemforståelse sett mot aktørene involvert, og lignende aspekter. Hvorvidt aktørene involvert har samme problem- og målforståelse vil også være relevant. Oppsummert operasjonaliseres variabelen med å undersøke hva de avgjørende premissene i vedtaket består av, og om det regulerer deltakelse. Vedtaket og målsettingene setter premisser for kommunikasjon, ledelse, og offentlig debatt. Ettersom vedtaket er formelt, vil datainnsamlingen gjennomføres via de skriftlige vedtakene.

3.4.1.2 Ressurser

Ressurser betyr tre ting: økonomiske og humane ressurser, samt tidsramme for prosessen. Ifølge Van Meter og Van Horn (1975: 465) er ressurser nødvendig for at vedtaket skal kunne gjennomføres. Jo mindre ressurser, desto mindre sannsynlighet for at iverksettingen av vedtaket blir vellykket. Det grunnleggende poenget er hvorvidt det er sammenheng mellom ressurser tilgjengelig og gjennomføringsprosessen. Når det gjelder tidsramme er det delte erfaringer om kort eller lang tidsramme er mest gunstig. En kort tidsramme sørger for at prosessen skjer mer effektivt og at ansatte slipper å grue seg, mens en lang tidsramme sikrer gode vurderinger og bred involvering gjennom hele prosessen, men med fare for at treghet oppstår. Det økonomiske aspektet ved variabelen operasjonaliseres ved å se på økonomisk reformstøtte fra statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Tidsramme og humane ressurser undersøkes ved intervju av nøkkelinformanters oppfatning av ressursene, og om de har vært tilstrekkelige for prosessen. Ressurser påvirker ifølge den empiriske modellen kommunikasjonen, økonomisk kontekst, samt handlingsvilje og holdninger hos aktørene.

3.4.1.3 Kommunikasjon

Kommunereformen gir kommunene en stor frihet til å velge sammenslåingsstrategier selv på lokalt plan. Lokalt sett vil typiske by-land-konflikter spille en rolle, og med større frihet kan konflikten bli mindre. Dermed er det fruktbart å undersøke hvorvidt det er konflikt mellom Sandefjord som sentrum og bykommune, og Andebu og Stokke som mindre landkommuner. Relasjonene mellom kommunene i prosessen blir dermed relevant. Kommunikasjon foregår på flere arenaer og i mange former. Kommunikasjon er relasjonene mellom aktørene involvert i prosessen, både mellom politisk og administrative aktører, og mellom kommuner og

enkeltaktører som sådan. Kommunikasjon foregår både ovenfra-ned og nedenfra-opp, som også kan bestå av enveis- og toveiskommunikasjon.

En operasjonalisering av denne variabelen vil være flerfoldig. (1) Organiseringen av prosessen og prosjektgjennomføring, med deltakelsesregulering, ansvarsforhold og lignende. Datainnsamling via intervjuer og dokumenter. (2) Hyppighet på kommunikasjon og informasjon, hvilke informasjonskanaler som benyttes, samt hvorvidt det enveis- eller toveiskommunikasjon. Her vil det være relevant å intervjuer både den administrative og politiske prosjektgruppa, samt tillitsvalgte involvert i prosessen. Datainnsamling vil her foregå både gjennom samtaleintervjuer og dokumentinnhenting, samt tilstedeværelse på og klipp av kommunestyremøter. (3) Hvordan ansatte ser på prosessen med sammenslåing, og involvering av ansatte gjennom prosessen. Det ideelle vil være et spørreskjema-intervju der populasjonen er alle de 5000 ansatte i den nye kommunen, men på grunn av tekniske utfordringer med at de tre kommunene skulle over på et helt nytt felles IT-system, kunne ikke en slik undersøkelse gjennomføres innenfor rimelig tid. Datainnsamling vil her foregå med intervju med nøkkelaktører og tillitsvalgte, samt medieoppslag. (4) Hvorvidt prosessorganiseringen er preget av hierarki og lukkethet, eller åpenhet og en flat beslutningsstruktur (Kjellberg & Reitan, 1995: 146). (5) Opplevelsen av by-land-konflikten av aktørene involvert, der både samtaleintervjuer og medieoppslag vil være av relevans. (6) Hvorvidt sentrale aktører har hatt en premiss- og beslutningsmakt i prosessen, hvorav datainnhenting vil foregå gjennom samtaleintervju av prosjektledelsen.

3.4.1.4 Sosioøkonomisk og lokal kontekst

Økonomiske, sosiale og politiske forhold er en sekkebetegnelse som kan oppsummeres som ”omgivelser” eller ”kontekst”. En operasjonalisering av en så vid variabel er vanskelig, men også viktig å ha med for konteksten til de tre kommunene i forkant av sammenslåingen, samtidig som uforutsette ting kan dukke opp i løpet av prosessen. Så lenge omgivelsene er stabile trenger den ikke en egen operasjonalisering foruten sammenligningsgrunnlaget. Dette kan eksempelvis være kommunestørrelse, befolkningstall, avstand mellom kommuner, lokalpolitisk styring, offentlige utgifter, demografi og sosial sammensetning, økonomisk kontroll og gjeld, og lignende. Selv om forholdene er vanskelig å konkretisere på forhånd, kan mye av de forutsigbare forholdene undersøkes gjennom å sammenligne KOSTRA-tall fra de tre kommunene. Disse faktorene er allerede i stor grad gjort rede for i kontekstkapittelet.

3.4.1.5 Offentlighet og offentlig debatt

Lokalmediene er viktige i prosessen av hovedsakelig to grunner: (1) Det er en inngrepende variabel mellom faktiske endringer i sosioøkonomiske og offentlige forhold, og persepsjonen av disse endringene i befolkningen. Dette er en indikator på atferden til aktører involvert, ansatte og befolkningen i sin helhet. Ansattes syn på prosessen, samt ledelsens persepsjon av ansattes syn, bør vektlegges. (2) Støtte eller nøytralitet i media kan legge til rette for en mer vellykket sammenslåing (Sabatier & Mazmanian, 1980: 550). Jo mer nøytrale og konflikt-avvæpnende lokale og nasjonale medier er, desto større sjanse er det for at prosessen gir et mer vellykket resultat (ibid.). Offentlig støtte eller avvisning kommer til uttrykk gjennom media, og gjennom spørreundersøkelsene gjort blant befolkningen. Hvilke type temaer i medieoppslag som har tatt stor plass vil være viktig å undersøke, samt hvorvidt medie-søkelyset har lagt premisser for eller endret prosessen og beslutninger. Videre vil det være fruktbart å undersøke hvorvidt ledelsen har hatt en bevisst mediestrategi i prosessen.

3.4.1.6 Ledelse og politiske forhold

Politiske forhold består av generell politisk beslutningsmakt og eventuelle endringer i denne makten. Ledelse kan som kjent både være formell og uformell, der det vil være fruktbart å undersøke begge. Samtidig er en god leder noe alle anerkjenner er viktig, selv om det er vanskelig å gjenkjenne hvilke attributter "en god leder" innehar fra situasjon til situasjon. Dette gjør det vanskelig å forutse hvorvidt individer vil gå utover det som forventes av dem (Sabatier & Mazmanian, 1980: 553): Uformell ledelse kan vanskelig forutsettes i forkant av studien, men bør være et fokus i samtaleintervjuene. Kommunikasjon inngår også i ledelsesvariabelen. Videre blir deltakelsesregulering viktig, altså hvilke aktører som inngår i ledelsen og hvem som ikke gjør det. Ifølge Lien og Fremstadt (1989: 195) er endring lettere når samtlige av de berørte partene deltar i prosessen, og har en hypotese om at hvem som er deltakere i prosjektledelsen har noe å si for utfallet av prosessen. Data vil i denne variabelen bestå av samtaleintervjuer med formell administrativ og politisk ledelse, med fokus på persepsjon av uformell ledelse, deltakelsesregulering, ledelsesstrategier (som eksempelvis begrepet "raushet"), og lignende persepsjoner.

Van Meter og Van Horn (1975: 467) hevder at beslutningstakingsmønstre indikerer type lederskap som praktiserer, og skiller mellom transaksjons- og transformasjonsledelse. Transaksjonsledelse betegnes som en klassisk form for ledelse, der man mottar belønning eller straff for arbeidet man gjør. Arbeidsgiver og arbeidstaker inngår i en byttehandel: en

transaksjon. Transformasjonsledelse går på at leder skal være en inspirerende, idealiserende, intellektuell stimulerende eller trygghetsskapende leder (ibid.). Ifølge Distriktsenteret (2014: 14-15) konkluderte erfaringene fra den danske kommunereformen med at det i en kommunesammenslåing grovt sett er tre ulike ledelsesmodeller: (1) En *ovenfra-ned*-modell der involvering fra andre enn prosjektledelse er minimalt, som reduserer uklarheter og usikkerheter og fungerer best i en kort tidsramme, (2) En *nedenfra-opp*-modell der den administrative ledelsen initierte prosesser uten klare føringer, der ansatte ble involvert på alle nivåer i organisasjonen, og som fungerer best med en lang tidsramme for prosessen, og (3) En *pragmatisk* modell som forsøker å utnytte fordeler med de to andre ledelsesmodellene. Her involveres de ansatte, men kun de mest sentrale aktørene og i begrenset omfang, der mellomledere og arbeidsutvalg diskuterte saker før ledelsen i større eller mindre grad reviderte disse innspillene (ibid.). Valg av ledelsesmodell avhenger i stor grad av tidsrammen.

3.4.1.7 Handlingsvilje og holdninger

Denne variabelen går på hvordan aktører/iverksetterne uttrykker vilje til å gjennomføre tiltaket, og kan forklare eventuell treghet som oppstår i gjennomføringen (Kjellberg & Reitan, 1995: 147). Samtlige av de foregående variablene ”filtreres” gjennom denne før utfallskomponenten av modellen, som vil si at variabelen i seg selv er svært viktig i prosessen. I tillegg tillater ikke tidsperspektivet for oppgaven å kunne undersøke andre utfall av prosessen enn aktørers opplevelse og holdning til den. Ifølge Van Meter og Van Horn (1975: 472) er det særlig tre elementer som påvirker sentrale aktørers vilje og holdninger til tiltaket, nemlig: (1) Forståelsen av tiltaket, (2) hvorvidt aktørene godkjenner, avviser eller er nøytrale til tiltakets nytte og verdi, samt (3) intensiteten i denne reaksjonen. Denne variabelen operasjonaliseres som hvordan politisk og administrativ prosjektledelse, samt tillitsvalgte og rådmenn, oppfatter målsettingene til vedtaket, hvorvidt det er samsvar mellom mål- og problemforståelse på tvers av aktørgruppene, og lignende persepsjoner. Indikatorer kan være grad av enighet/uenighet om sammenslåing eller ulike løsninger besluttet i sammenslåingen, samt måten prosjektet gjennomføres på. Føler ansatte seg overkjørt eller forbigått, eller inkluderte og entusiastiske til prosessen? Årsakene til aktørers handlingsvilje og holdninger kan altså spores helt tilbake til problemforståelsen i forkant av vedtaket og kan oppstå i hver av variablene av den empiriske modellen, som forhåpentligvis også kan gi en forklaring på holdningene presentert.

KAPITTEL 4 – METODE

Enhver empirisk studie har et forskningsdesign. Maxwell (2013:2) definerer et forskningsdesign som ”*En plan eller protokoll for å gjennomføre eller oppnå noe*”, der ”noe” er en vitenskapelig studie. Videre sammenligner Maxwell (2013:1) et forskningsdesign med hvordan det svenske Vasa-skipet ble designet på 1600-tallet: Selv om hver komponent i skipet var mer enn godt nok, så sank skipet likevel ettersom skipsbyggerne ikke hadde en bakenforliggende teori om hvordan skipets komponenter fungerte kombinert. Dette kapittelet vil ta for seg de metodologiske valgene som er tatt for å best kunne svare på problemstillingen i denne studien. Kapittelet vil utgreie for casestudie som en forskningsstrategi, datagrunnlaget brukt i oppgaven, utfordringer støtt på underveis, fordeler og ulemper med valg av metode, samt studiens generaliseringspotensiale, reliabilitet og validitet. Datagrunnlaget er hovedsakelig semistrukturerte intervjuer med nøkkelpersoner, eksisterende datamateriell fra spørreundersøkelser av befolkningen og folkevalgte, samt offentlige og interne dokumenter og medieoppslag.

4.1 FORSKNINGSDESIGN

4.1.1 CASESTUDIE

Denne studien er en casestudie, der casen er sammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner.³ En casestudie er ifølge Gerring (2007: 342) en ”intensiv studie” av en eller flere case med formål om å forstå ”en større klasse tilsvarende enheter”. Andersen (2013: 14) forklarer casestudier som ”intensive kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter”. Casen er selve iverksettingsprosessen av sammenslåingen. Videre blir aktører som intervjues sine handlinger og synspunkter kartlagt, som gjør de til såkalte ”databærende enheter” (ibid.). Casestudier er også en av de viktigste kildene til teoriutvikling i statsvitenskapene. Dog er det ikke en utbredt enighet om hva en casestudie faktisk er, hvilke forskningsstrategier som bør brukes, eller hvilke krav en analyse bør inneholde (Andersen, 2013: 15). Styrken til casestudiet ligger at fokuset er kun på én enhet, som tillater et dypdykk i prosessene og dens variabler og relasjoner (Gerring, 2007: 342). Generelt sett er casestudier sterkere der kvantitative metoder er svakere, nemlig på begrepsvaliditet, hypoteseutvikling, identifisering av nye variabler og utforskning av kausale forhold (Gerring, 2007: 350). Yin (2003) sier seg enig med at det hensiktsmessig å benytte casestudier der forskningsspørsmålet

³ Det kan være greit å bemerke at jeg fra tidligere har ingen realasjoner de til tre kommunene.

er enten hva, hvordan eller hvorfor. En god casestudie har god *indre validitet*, som handler om kvalitet og troverdighet, og er en av styrkene til casestudier (Andersen, 2013: 14). Den *ytre validiteten* går på hvor representativt funnene er for en større populasjon av fenomenene (Gerring, 2007: 43). Ulempen med casestudier er at ved å gå i dybden på noen få enheter, stiller tilnærmingen seg svakere til empirisk representativitet (Andersen, 2013: 14). Teoretisk generalisering er derimot noe casestudiet stiller sterkere på, der reliabilitet etableres gjennom en ”overbevisende dokumentasjon av framgangsmåter, datagenerering og analyse.” (ibid.). Datainnsamling og analyse foregår gjerne parallelt, som gir en fleksibilitet i både innsamling og analyse av data. Ettersom jeg ønsker å gå dypere inn i iverksettingsprosessen for å forstå hvilke mekanismer som påvirker og ligger til grunn i sammenslåingsprosessen, samtidig som det foreligger lite teori på dette, vil casestudie være mest fruktbart. Gerring (2007: 108) deler opp caseutvelgelse i ni ulike metoder, der denne oppgaven er en ”influential case” hvor målet er å undersøke en case som kan være innflytelsesrik opp mot større krysscaseteori.

Casestudier åpner også for å benytte seg av datatriangulering, som vil si å kombinere ulike datainnsamlingsmetoder. Fordelen med dette er at man får studert et fenomen fra flere ulike synspunkt, som kan gi en bredere forståelse av fenomenet man studerer. Derfor har jeg valgt å kombinere intervjuer med dokumentanalyse, inkludert medieoppslag, samt foreliggende spørreundersøkelser, observasjon på et møte og radio- og TV-klipp. På den måten sikrer jeg et mer helhetlig bilde av kommunesammenslåingsprosessen. Prosessen inneholder mange faktorer som kan forklare potensielle utfall, som er bakgrunnen for valg av Van Meter og Van Horn som utgangspunkt for oppgavens empiriske modell. Lijphart (1971: 691) kaller denne tilnærmingen for et *fortolkende casestudie*, hvor teori brukes som virkemiddel til å strukturere et empirisk studie, altså anvendt vitenskap. Andersen (2013: 30-1) hevder motivasjonen til teoretisk fortolkende casestudier er knyttet til interesse for den casen som studeres, samt at casen er et typisk eksempel på en eller flere klasser fenomener det allerede eksisterer noe kunnskap om. Jeg valgte SAS-prosessen som empirisk mer enn teoretisk utgangspunkt, fordi prosessen fremstår vellykket og en foregangsmodell til etterfølgelse for andre sammenslåinger i kommunereformen. I slike studier anvendes eksisterende teori for å avgrense, tolke og forklare (ibid.). Denne oppgaven anvender iverksettingsteori til dette formålet. Andersen (2013: 73) mener videre at teori passer best i fortolkende casestudier når den ”(...) *aktivt organiserer vesentlige deler av den empiriske variasjonen som et case oppviser.*”. Jobben blir å finne hvilke begreper og teorier som ”(...) *enklest og på en mest mulig samlende måte kan organisere mesteparten av data i en enkel historie.*” (ibid.).

4.2 METODER OG DATAKILDER

Studien kombinerer intervju (primærdata), dokumentanalyse og bruk av eksisterende statistikk (sekundærdata) for datainnhenting. Primærdata er datamateriale som er samlet inn spesielt for et prosjekt, der intervjuene i denne studien vil utgjøre primærdataene (Ringdal, 2013: 122). Sekundærdata er data som allerede foreligger og som er gjort uavhengig av studien, som vil være offentlige dokumenter, medieoppslag og innbyggerhøringer og andre spørreundersøkelser. I denne studien fikk jeg relativt lett tilgang til ulike relevante dokumenter, mye fordi prosjektet har prioritert å ha tilgjengelig og god informasjon.

4.2.1 KVALITATIV DOKUMENTANALYSE

En av metodene benyttet i denne studien, er analyse av relevante dokumenter både for kontekstuell forståelse og annen data relevant for problemstillingen. Grønmo (2011: 187) mener kvalitativ innholdsanalyse kan brukes på alle dokumenter, både tekst, tall, lyd og bilder. Begrunnelsen for å velge dokumentanalyse er at dokumenter gir ekstensive og omfattende skildringer av visse deler av iverksettingsprosessen, samt konteksten og tidsperspektivet. Dokumentanalyse er dessuten en stabil metode som lett kan etterprøves, ettersom man kan analysere det samme dokumentet til ulike tider uten at det endres. Samtidig foregår utvalg av dokumenter til dels samtidig med analysen (ibid.). Utvalget av dokumenter ble bestemt utfra hvilke dokumenter som er relevante for problemstillingen og prosessen i sin helhet, fordi problemstillingen alltid vil være hovedfokuset i et fleksibelt forskningsopplegg.

Kvalitativ dokumentanalyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter for å sikre relevant informasjon til studien og problemstillingen. Oversikt over skriftlige kilder er skissert i tabell 14. Det mest vanlige er å benytte seg av dokumentanalyse når dokumentene er skriftlige, men denne studien har også sett på muntlige og filmatiske kilder for å studere diskursen i prosessen. Eksempelvis video-opptak av felleskommunestyremøtene i nye Sandefjord, opptak av radioprogrammet dagsnytt atten, samt konferansevideoer der tillitsvalgte har snakket om sine erfaringer i prosessen. Det er mulig å sortere dokumenter i ulike kategorier før man begynner på analyse. Derfor valgte jeg å kategorisere spesifikt medieutspillene i tematikk, herunder politikergodtgjørelser, rådmannens gunstige ansattavtale, lokalisering av arbeidsplasser, budsjettet for den nye kommunen, negative konsekvenser av prosessen, og nå nylig en varslersak på den nye rådmannen/prosjektleder. Enkelte dokumenter har vært sentrale, mens andre har fungert som bakgrunnsinformasjon.

Svakhetene med kvalitativ innholdsanalyse er at forskerens perspektiv kan påvirke både utvelgning av dokumenter og tolkning av tekstene (Grønmo, 2011: 188). For å unngå dette har det blitt lagt vekt på å forstå teksten innhold ut fra konteksten og de situasjoner tekstene ble utformet og formidlet i. Dette har vært særlig relevant i den delen av dokumentanalysen hvor jeg undersøkte den offentlige debatten, hvor avisene kan tjene på å lage skarpere konfliktlinjer enn hva realiteten tilsier. Videre valgte jeg ut medieoppslag ut fra hva informantene trakk frem som viktig for prosessen, og som kan ha påvirket holdningene og handlingsviljen til aktørene involvert. Datainnsamling har skjedd parallelt med selve analysen, som gjorde det mulig å sile ut relevante dokumenter. Andre fallgruver i kvalitativ dokumentanalyse er forskerens egne begrensede kildekritiske og kontekstuelle forståelse, som kan påvirke tolkningen av tekstene (ibid.). Som nevnt er dette tatt hensyn til ved at informantene selv vurderte hvorvidt debatten har hatt innvirkning på den interne prosessen, og var i stor grad enige i konfliktlinjene reportasjene dro frem. En klar fordel med kvalitativ dokumentanalyse er at analysearbeidet ikke påvirkes av forstyrrende elementer og andre hendelser, på samme måte som med intervjuer.

4.2.2 KVALITATIVE SAMTALEINTERVJUER

Kvalitative intervju er hyppig brukt i samfunnsvitenskapen og gjennomføres av forskeren selv, i form av samtaler med informantene. Dybdeintervjuer med nøkkelinformanter dreier seg om personer som antas å ha en særlig god innsikt i og oversikt over forskningsspørsmålet forskeren ønsker å belyse, og kan bidra til ”tykke beskrivelser” (Andersen, 2006: 279). Slike intervjuer spiller en vesentlig rolle i casestudier, og metoden har blitt mer aktualisert ettersom fokuset har økt på forklaringer gjennom mekanismer og prosess-sporing (George og Bennett, 2005, referert i Andersen, 2006: 279). Sentrale intervjuobjekter, eller såkalte nøkkelinformanter, blir av Andersen (2006: 282) kalt ”databærende undersøkelsesenheter” når deres subjektive erfaringer er i fokus. Nøkkelinformanter er viktige informanter gjerne i kraft av stilling eller verv, som også gjør at de er vanskeligere å anonymisere fullstendig.

Intervjuobjektene bidro med informasjon som ikke var tilgjengelig ellers, der sentrale aktører utgreide om egen oppfatning av forløpet i prosessen. Denne informasjonen ville vært vanskeligere å få tak i uten kvalitative intervjuer. En ulempe med denne metoden er at intervjuobjektene kan feiltolke spørsmålene som blir stilt, og det er derfor viktig å ha en mulig presisering av spørsmålet uten å være ledende. Samtidig var en viktig del av analysen å se på aktørenes egne oppfatninger om hva som har vært viktig, slik at personlig tolkning også har

hatt en verdi i seg selv. Videre er tidsperspektivet et vesentlig aspekt ved intervjuer, der informantene ikke nødvendigvis husker korrekt langt tilbake i tid (ibid.). Det ble presisert både i forkant av intervjuene og i selve forespørselen om intervju, at spørsmålene kun skulle omhandle prosessen i *etterkant* av vedtaket om sammenslåing. Flere av spørsmålene var også formulert med setninger som eksempelvis ”...i *etterkant* av vedtaket om sammenslåing”, for å sikre at informantene hovedsakelig kom med svar fra dette tidsrommet.

Ulemper med samtaleintervjuer er blant annet at det kan være vanskelig å skaffe seg tilgang til eliteinformanter, at intervjuer krever reising som er kostnadskreven, samt at det kan være vanskelig å samkjøre egen timeplan med informantene sine. Informantene var i denne studien særdeles samarbeidsvillige, og stilte seg tilgjengelig via telefon dersom de ikke hadde tid eller mulighet til å møtes ansikt-til-ansikt. Intervju som metode gir også muligheter for å stille relevante oppfølgingsspørsmål dersom informanten ikke svarer skikkelig eller kommer med interessant informasjon du ikke var klar over (Andersen, 2006). Personlig kontakt som oppstår mellom forsker og informant kan også være en fordel og en ulempe. Ulempen kan være at forskeren påvirker intervjuobjektet til å svare dithen man ønsker, mens fordelen kan være fortrolighet og tillit (Grønmo, 2011: 160). Jeg opplevde den personlige kontakten som fordel i studien.

Forskere er uenige om hvor godt forberedt man bør være til et informantintervju, og hvor strukturert eller ustrukturert intervjuet bør være (Andersen, 2006; Grønmo, 2011: 160). Jeg valgte å forberede meg godt fordi jeg hadde veldig mange ulike aspekter ved prosessen jeg ønsket svar på. Jeg delte inn spørsmålene i hovedtemaer med underspørsmål og oppfølgings-spørsmål, der det noen ganger ikke ble nødvendig å benytte seg av alle spørsmålene formulert i intervjuguiden. Intervjuguiden var positiv for studien ved at den var tidsbesparende, og at det i større grad ble mulig å sammenligne oppfatningene mellom de ulike aktørene intervjuet. Spørsmålene i intervjuguiden sammenfaller med den empiriske modellen brukt i studien, som skal belyse hvilke aspekter i iverksettingsprosessen som kan påvirke den negativt eller positivt⁴. Spørsmålene er også utformet for å ha et bedre utgangspunkt til å vurdere tvetydighetsnivået for målsettingene, samt informantenes oppfatning av konfliktnivået. Alle intervjuene hadde noenlunde samme utgangspunkt og intervjuguide, der det ble endret på noen aspekter av spørsmålene for å passe bedre til aktørens kontekst. Eksempelvis var den ene rådmannen kun tilstede siste halvdel av prosessen, slik at spørsmålene i større grad

⁴ Se vedlegg III for hele intervjuguiden.

fokuserte på den tidsrammen. Dermed var intervjuene semifleksible der samtalen var strukturert rundt hovedtemaene, men også kunne hoppe frem og tilbake mellom temaene.

4.2.3 UTVALG

Studien tar utgangspunkt i kommunesammenslåingprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, etter formelt vedtak ble fattet. Som vist i teorikapittelet har likevel prosessen i forkant av vedtaket noe å si for resten av prosessen, slik at noen av dokumentene har vært relevante for kontekst og for grunnleggende forståelse av prosessen som kom i etterkant. Artikler og reportasjer fra media har vært nyttig for å analysere den generelle offentlige debatten rundt prosessen, der jeg hovedsakelig har fokusert på konfliktlinjer som oppsto etter formelt vedtak var fattet. Totalt endte jeg opp med 55 relevante artikler, der noen overlappet. Av disse ble 37 avisartikler systematisk brukt for å gi et bilde av den offentlige debatten og diskursen. Jeg har hovedsakelig valgt å fokusere på lokale mediekanaler, ettersom de er tette på prosessen, men har også med landsdekkende aviser for å vise at prosessen vekket interesse også nasjonalt. Å bruke mediereportasjer er derimot ikke uproblematisk, ettersom de kan fremme en spesiell agenda (Yin, 2003: 88). Jeg har også forsøkt å være bevisst på skjevhet, trykkfeil, manglende sitatsjekk og sitater ute av kontekst. Studiens fokus er derimot på hvilke saker som har tatt plass i den offentlige debatten, og hvorvidt det har påvirket den interne prosessen og beslutninger innad i prosjektet, og er kun supplerende til informanternes opplevelse av debatten. Under er intervjuobjektene i studien presentert i tabell 13.

TABELL 13: INTERVJUOBJEKTER

Kommune	Posisjon i prosessen	Nåværende posisjon	Intervju
Gamle Stokke	Ordfører (H)	Kommunestyremedlem	Personlig
Gamle Stokke	Rådmann	Rådgiver	Personlig
Gamle Stokke	Hovedtillitsvalgt Fagforbundet	-	Telefon
Gamle Andebu	Ordfører (Sp)	Hovedutvalgsleder	Personlig
Gamle Andebu	Opposisjonsleder (Ap)	Ordførerkandidat for opposisjonen	Personlig
Gamle Stokke	Rådmann	Assisterende rådmann	Telefon
Gamle Sandefjord	Ordfører (H)	Leder av fellesnemnda	Personlig
Gamle Sandefjord	<i>Rådmann (trakk intervjuet)</i>	<i>Rådgiver</i>	<i>Personlig</i>
Nye Sandefjord	Prosjektleder	Ny rådmann	Telefon
Gamle Sandefjord	Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet	-	Telefon
Ekstern ressurs	Spesialrådgiver KS (<i>kun notater</i>)	-	Telefon

Andre konkrete datakilder er oppsummert i tabell 14:

TABELL 14: DATAKILDER

Dokumenter	Annet
<ul style="list-style-type: none">• Medieoppslag i Sandefjords Blad, Tønsbergs Blad, NRK og Kommunal Rapport• Stortingsmeldingen ”Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner”• NOUer og andre dokumenter på regjeringen.no• Kommunale dokumenter	<ul style="list-style-type: none">• Observasjonsdata konstituerende kommunestyremøte 19. oktober 2016• Innslag på Dagsnytt Atten 29. september 2016• Videoopptak av felles kommunestyremøter• Videoopptak av tillitsvalgte fra Andebu fra en KS-konferanse (ikke intervjuet)• Nærdemokratiundersøkelsen og innbyggerundersøkelser• KOSTRA-tallmateriale fra SSB

4.2.3.1 Intervjuprosessen

Jeg valgte å intervju samtlige ordførere og rådmenn fra de tre kommunene, i tillegg til en opposisjonsleder, to hovedtillitsvalgte (en fra en liten kommune, og en fra bykommunen), prosjektleder og prosjektmedarbeider. Alle intervjuene har foregått på tomannshånd, hvorav seks intervjuer var ansikt-til-ansikt, mens de resterende fem var over telefon. Kun én av informantene ba om at intervjuet ikke skulle tas opp, mens de resterende ble tatt opp ved hjelp av en mobil-applikasjon som tillater opptak. Informantene var tydelig informert om dette i forkant av intervjuet. Et av telefonintervjuene ga en ødelagt lydfil, som dessverre ikke kunne fikses.⁵ Informanten stilte likevel opp på et nytt intervju, men som selvsagt gav preg av informantens hadde hørt og svart på spørsmålene allerede. Intervjuene med personlig oppmøte foregikk alle i enten Sandefjord, Andebu eller Stokke. Ett intervju ble gjort i informantens private bolig, mens de resterende ble gjort på informantens arbeidsplass/kontor. Intervjuene varte mellom 30-60 minutter, og de fleste spørsmålene ble svart på utfyllende. Mitt inntrykk er at informantene i stor grad svarte ærlig på spørsmålene, men man kan ikke se bort ifra at informanter kan svare strategisk, både ubevisst og bevisst. Min vurdering er at jeg opplevde dette i noen grad. Spesielt opplevde jeg at administrativt ansatte ikke ønsket å mene noe eller gå utover egen stilling, som kan ha gitt litt mer nøytrale svar på spørsmålene. Videre var noen av informantene opptatt av at noen typer informasjon ikke skulle tas opp på bånd, men fortalte meg mer utfyllende og personlig om ting etter båndopptakeren var skrudd av og jeg hadde forsikret dem om at det ikke ville tas med i studien.

⁵ Dette var med tillitsvalgt i Stokke. Etter mangtallige forsøk på å fikse lydfilen, måtte jeg gi opp og be om nytt intervju. Intervjuet bar preg av at vi gikk ”kjapt igjennom” alle spørsmålene på nytt, som ga dårligere sitater. Jeg fikk tillatelse til å bringe videre meningsinnholdet i begge de to intervjuene.

Prosessen med å komme i kontakt med informantene gikk relativt greit. Jeg observerte det konstituerende kommunestyremøtet for nye Sandefjord, og hadde gitt beskjed om at jeg kom på forhånd. Der fikk jeg tilgang til å møte flere av intervjuobjektene jeg hadde valgt ut for studien, for å skape en personlig kontakt for videre henvendelser. Deretter sendte jeg ut en e-post til en administrativt ansatt som videresendte informasjon, henvendelse og samtykkeerklæring til de utvalgte informantene. Dette gjorde jeg av to grunner: for det første for at henvendelsen skulle bli tatt alvorlig, og for det andre var det usikkerhet rundt hvorvidt kontaktinformasjonen til informantene var oppdatert i forbindelse med sammenslåingen. Informantene samtykket til å delta i studien gjennom et skriftlig skjema som på forhånd var godkjent av NSD (Norsk senter for forskningsdata⁶), der informantene godkjente at intervjuet ble tatt opp på bånd (foruten ett intervju), samt at intervjuet ikke ville bli fullstendig anonymisert i oppgaven. I ettertid av intervjuene har informasjonen blitt transkribert til tekst, og sendt ut for formell godkjenning av samtlige av informantene. Det var her en informant trakk intervjuet sitt, mens de resterende informantene godkjente transkriberingen og informasjonen gitt.

4.2.4 BEHANDLING OG VURDERING AV DATAGRUNNLAG

4.2.4.1 Kategorisering av data

Når man skal analysere data fra dokumenter og intervju, er det viktig å ha en idé om hva man skal se etter på forhånd (Grønmo, 2011: 189). Dokumentanalysene ble derfor gjennomført for å finne generell informasjon om iverksettingsprosessen. Selve behandlingen av datamaterialet ble gjort i en systematisk gjennomgang i dataprogrammet NVivo, som er et analyseverktøy innen kvalitativ forskning. NVivo tillater å lage såkalte noder som du kan kategorisere tekster inn i. Jeg lagde noder for intervjuene og medieoppslagene, vist i tabell 15.

Nodene for intervjuene var i stor grad basert på spørsmålene stilt i intervjuguiden. En oversikt over disse kan ses i tabell 15, der hovedkategoriene er i tykk skrift, mens underkategoriene er i skråskrift. Medieoppslagene ble også kategorisert under temaer, samt hvilke konflikter som har preget mediebildet. I tillegg ble nodene utformet for å matche sammenfallende noder for intervjuene. Det teoretiske grunnlaget for studien la altså grunnlaget både for spørsmålene i intervjuguiden samt vurderingene som ble gjort i analyseringen og kategoriseringen av dokumentene.

⁶ Godkjenning fra NSD ligger vedlagt oppgaven, i vedlegg V.

Oversikt over noder/kategorisering av intervjudata og medieoppslag

- **Bakgrunn** og rolle i sammenslåingen
- **Kommunikasjon** (*ansattes signaler, kommunikasjon fylkesmann og departement, enveis-
toveiskommunikasjon, ansattes signaler*)
- **Prosess** (*Vear, organisering, spørsmål og problemer rundt organisering, ansattes deltakelse*)
- **Ressurser** (*Humane og finansielle*)
- **Mål** (*For ny og for gammel kommune, endring av mål, tydelighet, enighet, balanse av hensyn
gammel og ny kommune*)
- **Ledelse** (*Aktive deltakere, raushet som strategi*)
- **Offentlighet** (*Offentlig debatts betydning for intern prosess, nærdemokratiundersøkelsen,
mediestrategi, ansattes syn*)
- **Konflikter** (*budsjett, lønninger, raushet, lokalisering, by-land, varsling m.m.*)

4.2.4.2 Vurdering av studiens datagrunnlag

Uavhengig av analyseform er det viktig å studere studiens datakvalitet. I kvalitative studier brukes som regel validitet og reliabilitet som indikatorer på datakvaliteten. Intern validitet sier noe om troverdigheten og kvaliteten til funnene, og om datamaterialet faktisk svarer på det studien ønsker å undersøke (Andersen, 2013: 14). Ytre validitet er et spørsmål om hvor representativt funnene er for en større populasjon, og er generelt lav i casestudier (ibid.). Validitet dreier seg i hovedsak om datamaterialets gyldighet for problemstillingene i studien (Grønmo, 2011: 221). Jeg vurderer den interne validiteten i datamaterialet som rimelig høy ettersom intervjuene er gjennomført med samtlige av de sentrale aktørene i prosessen, og dokumentene har gitt relevant og utfyllende informasjon.

Reliabiliteten ser på om datamaterialet er pålitelig (Grønmo, 2011: 220). Her vektlegges det at funnene i en studie ikke er et resultat av undersøkelsesopplegget i seg selv, eller at forskeren har utøvet skjønn i innsamlingen og analysen av datamaterialet (ibid.). Enkelt forklart vil det si at det handler om hvorvidt andre forskere ville gjort de samme funnene som man selv fikk i studien, ved bruk av samme undersøkelsesopplegg. I samfunnsvitenskapelige kvalitative studier vil dette alltid være vanskelig ettersom resultatene varierer i både tid og kontekst (ibid.). Jeg vurderer reliabiliteten som rimelig høy, og tror andre som potensielt gjennomfører studien vil oppnå tilnærmet like forskningsresultater.

4.2.5 GENERALISERINGSPOTENSIALE

Uavhengig av forskningsmetode vil det alltid være problematisk å generalisere utover egen studie (Gerring, 2007: 39-43). Grønmo (2011: 88) forteller om to formål med generalisering:

(1) Å utvikle begreper, hypoteser og teorier ut fra teoretiske resonnement, og (2) å studere en eller flere enheter med sikte på å utvikle en helhetlig forståelse om en større gruppe fenomener. For mange forskere er målet med studiene å generalisere resultatet til en større populasjon lignende fenomener. I casestudier er dette ofte utfordrende ettersom caser ofte er kontekstavhengige. Svein S. Andersen forteller at utgangspunktet for sin bok ”Casestudier – forskningsstrategi, generalisering og forklaring”, er at bevisst modellering og utvelgelse gjør det mulig å strekke seg i retningen av ”*kvalifiserte generaliseringer og forklaringer*” ved bruk av casestudier (Andersen, 2013: 155). Teoribygging og forklaring er ofte om sammenhenger som er gyldige for bestemte fenomener og klasser av fenomener, og under bestemte betingelser (ibid.). Ruddin (2006) argumenterer sterkt for at enkeltcasestudier *kan* generaliseres i hans artikkel ”You Can Generalize Stupid!”, hvor han argumenterer for at man i anvendt vitenskap må ta hensyn til to ting: (1) Hvordan dra nytte av funnene, og (2) rettferdiggjøre funnene i form av ”sannhetssøking” (Ruddin, 2006: 799).

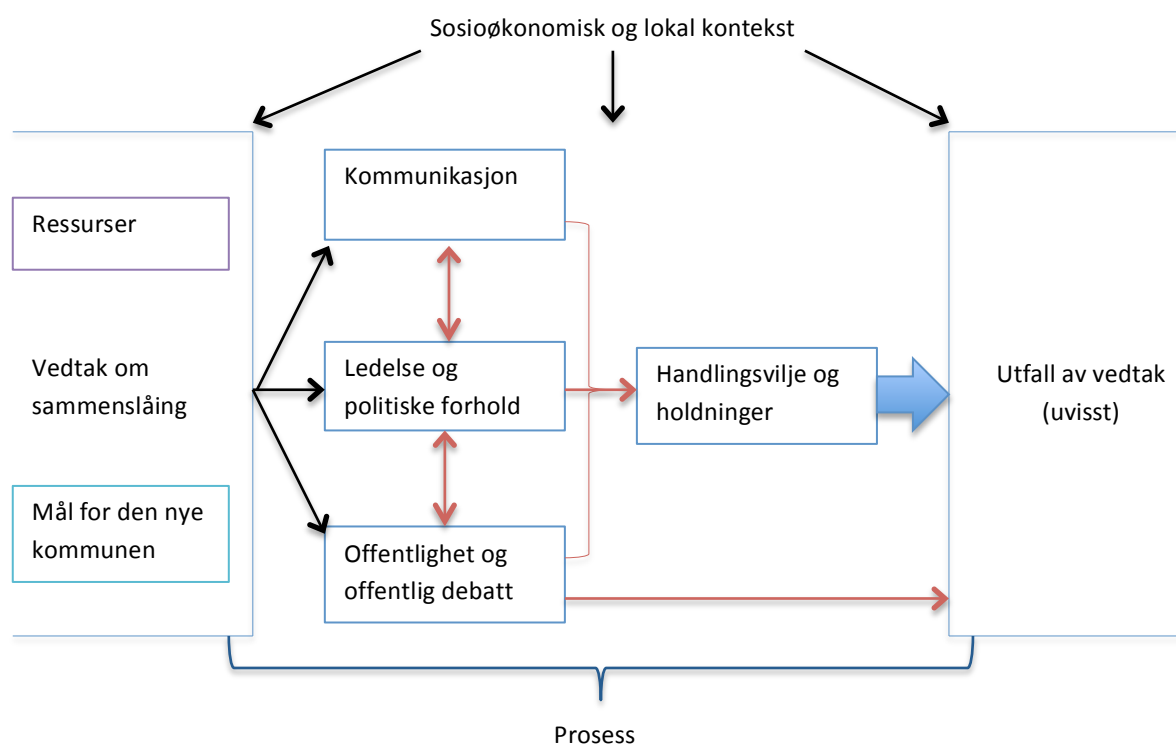
Ambisjonene om generalisering i denne studien er avgrenset til å si noe om relevansen av og forklaringskraften til de teoretiske perspektivene brukt. Generaliseringspotensialet i min studie er rimelig å knytte til to ting: (1) En forventning om iverksettingssituasjonen ut fra Matlands tvetydighet-konflikt-modell, der casestudien er generaliserbar for teoriens del, og ikke bare populasjonen eller universet (Yin, 2014: 21), og (2) At SAS-kommunene er foregangseksempelet i kommunereformen, og dermed kan danne modell for etterfølgende kommunesammenslåinger. Når aktører og andre kommuner tenker det er mye å lære av SAS-kommunenes prosess, er det ikke urimelig at forskere kan tenke det samme. Derimot vil forskere mer opptatt av betingelser for suksess og fiasko, og gjerne på flere parametere, som jeg håper min studie vil belyse.

Dette kapitlet har tatt for seg det metodologiske i studien, og har gjort greie for casestudie som forskningsstrategi, datagrunnlaget og framgangsmåte ved kategorisering av data, samt en vurdering av datakvaliteten og studiens generaliseringspotensiale. SAS-prosessen er en spennende case ettersom den er en forgangsmodell for andre sammenslåinger i kommunereformen. Kommunene fant sammen i stor grad av frivillighet, som hentyder mindre konflikt i prosessen. Basert på erfaringene redegjort for hittil i oppgaven, er utgangshypotesen for oppgaven en forventning om at SAS-situasjonen vil bære preg av en administrativ iverksetting med lav grad av tvetydighet og lav grad av konflikt.

KAPITTEL 5 – IVERKSETTINGEN

I empirikapittelet har jeg valgt å dele funnene opp i to hovedfaser, selv om fasene alltid vil ha en tendens til å gli inn i hverandre. Den første fasen kaller jeg *vedtaksfasen*, og den andre for *prosessfasen*. Jeg velger å skille mellom vedtaks- og prosessfasen i likhet med ovenfra-ned-tilnærmingen, fordi det gjør det lettere å tidfeste et startpunkt og sluttunkt for studien. Startpunktet er når det formelle vedtaket er fattet for de tre kommunene, og sluttunktet er når kommunene offisielt skal være slått sammen til den nye kommunen 1. januar 2017. Modellen er en egenutviklet empirisk modell som skisserer hvilke variabler man bør se etter, og hvilken forbindelse det kan være mellom dem (Kjellberg & Reitan, 1995: 143)

FIGUR 6: OPPGAVENS EMPIRISKE MODELL



Som overordnet analyseramme brukes den empiriske modellen ovenfor. Vedtaket med målsettinger, standarder og ressurser setter grunnlaget for iverksettingsprosessen, og kan sette videre rammer for prosessen. I selve prosessen er det flere komponenter som kan påvirke positivt og negativt, noe som vil komme til uttrykk ved iverksetternes holdninger og handlingsvilje ifølge modellen. Jeg har valgt å presentere funnene systematisk ut fra den empiriske modellen. Først utgreier jeg om vedtaket som premisset for prosessen, før jeg redegjør for selve prosessen og de faktorene som vil kunne ha en positiv eller negativ effekt

på utfallet. På bakgrunn av dette har jeg valgt å dele funnene opp i to faser: vedtaksfasen og prosessfasen. Formålet med kapittelet er å komme med en beskrivelse av aktørenes holdninger til iverksettingsprosessen av vedtaket om sammenslåing, og hvilke konflikter som oppstår og/eller nøytraliseres i løpet av prosessen. Hvorvidt en iverksettingsprosess vil være vellykket eller ei, vil ifølge teorien avhenge av flere faktorer, som vist i den empiriske modellen. Data presentert er i hovedsak kvalitative intervjuer med nøkkelaktører, i tillegg til dokumenter og offentlig debatt gjennom medieoppslag.

For oversiktens skyld vil jeg presisere at opposisjonsleder er fra Andebu, og vil derfor også representere småkommunen i sine oppfatninger i studien. Prosjektlederen kom utenfra, og har derfor ikke en tilknytning til noen av de gamle kommunene fra tidligere av.

5.1 VEDTAKET

Vedtaket blir ifølge teorien i stor grad påvirket av prosesser i forkant av vedtaket. Det er derimot ikke disse prosessene oppgaven legger vekt på, hvorav det mest relevante alt er redegjort for i kontekstkapittelet. Oppgavens fokus vil være å undersøke hvordan ulike variabler kan påvirke iverksettingsprosessen negativt og positivt, samt undersøke hva nøkkelaktørers holdninger til sammenslåing er og har vært. Vedtaket, med målsettinger og ressurser, er en del av disse variablene. Vedtaket kan fremstå tydelig eller utydelig, samt preges av enighet eller uenighet om målene for den nye kommunen og de gamle kommunene.

5.1.1 VEDTAKET

Vedtaket som la premissene for forhandlingene, skjedde i løpet av året 2014. De tre kommunestyrene hadde ulike vedtak i forbindelse med videre utredning om SAS-alternativet, som vist på neste side i tabell 16.

Andebu og Stokke var i kommunestyrevedtakene opptatt av å sikre gode prinsipper for SAS-forhandlingene og bevare likeverdigheten mellom kommunene, nærdemokrati og nærhet til tjenestene. Sandefjords vedtak hadde på sin side ikke listet opp noen prinsipper for forhandlingene, og ga stor frihet til forhandlingsutvalget og dets mandat. Dette kan tyde på at Sandefjord, som den store kommunen, i starten av prosessen var mindre opptatt av de konsekvenser sammenslåingen kunne ha for kommunen samt hvilket mandat forhandlingsutvalget skulle ha. De to mindre kommunene, og spesielt Andebu, hadde større fokus på at mandatet skulle undersøke hvilke konsekvenser en sammenslåing ville ha for kommunen, og hvilke utfordringer, muligheter og løsninger som lå til grunn. Dette sammenfaller med

forskning gjort på kommunesammenslåinger, som viser at mindre kommuner ofte er mer redd for å miste sin identitet og å bli ”slukt” av den større kommunen.

TABELL 16: KOMMUNESTYREVEDTAKENE

	Prinsipper for forhandlingene	Utvalgets mandat
Sandefjord	<i>Ingenting</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomføre dialog med folkevalgte i Stokke om mulig sammenslåing • Avklare premisser om hva som bør utredes • Etablere grunnlag for behandling i formannskap/bystyre, og informere bl.a. gruppeledere om dialogen
Andebu	<ul style="list-style-type: none"> • Ivareta likeverdigheten mellom kommunene, kulturforståelsen (organisasjonskultur og by-bygdekultur), nærdemokrati, lokale kommunale tjenester og service, samt arbeidstakeres rettigheter i kommunen. • Gjeldende planverk i kommunene skal gjelde som kommunedelplaner inntil nytt felles planverk er vedtatt 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrede på overordnet nivå, kortfattet kunnskapsgrunnlag (fakta grunnlag), utfordringer, muligheter, strukturelle og kulturelle forhold, alternative løsninger og konsekvenser ved å slå sammen SAS-kommunene • Utrede samhandlingsregler og overgangsordninger
Stokke	<ul style="list-style-type: none"> • Likeverdighet mellom kommunene og ivaretagelse av nærdemokrati • Gjeldende planverk i kommunene skal gjelde som kommunedelplaner inntil nytt felles planverk er vedtatt 	<ul style="list-style-type: none"> • Framdriftsplan • Overgangsordninger • Forslag til politisk organisering, herunder nærdemokrati • Felles søknad til Kongen om kommunesammenslåing

Kilde: Forhandlingsutvalgets utredning (2014).

Den 2., 3. og 5. februar kommer vedtakene i de tre kommunene om at de vil å slå seg sammen. Følgende vedtak ble gjort i alle de tre kommunestyrene;

”Den nye kommunenes navn skal være Sandefjord.

Fra etablering av ny kommune 1. januar 2017 til etter valget i 2019 skal kommunestyret ha 57 representanter. Etter valget i 2019 skal kommunestyret bestå av 45 representanter.

Fellesnemnda skal bestå tre representanter fra Andebu, fem fra Stokke og ni fra Sandefjord.

Sandefjord distriktsrevisjon velges som revisor for fellesnemnda.

Det opprettes et partssammensatt utvalg for saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Utvalget består av fellesnemnda og to representanter for de ansatte fra hver kommune.

Sandefjord kommune fører regnskap og forestår økonomiske disposisjoner for fellesnemnda. Sandefjord kommune forskutterer inntil 1 million kroner til fellesnemndas virksomhet inntil engangsstøtten fra staten utbetales.”

(Sandefjord kommune, u.å.)

Dette vedtaket ga fellesnemnda mandat og fullmakter til å gjennomføre sammenslåingen mellom de tre kommunene, med forhandlingsutvalgets utredning som veileder. Fellesnemnda besto av mange av de samme aktørene som satt i forhandlingsutvalget. Den 24. april 2015 ble sammenslåingen offisiell vedtatt ved kongelig resolusjon, med følgende setning:

”Med hjemmel i lov om fastsetjing og endring kommune- og fylkesgrenser av 15. juni 2001 nr. 70 (inndelingslova), vedtar Kongen sammenslåing av Stokke kommune, Andebu kommune og Sandefjord kommune i Vestfold fylke med virkning fra 1. januar 2017.”
(Larsen, 2016).

5.1.2 RESSURSER

Ressurser betyr både finansielle og personalmessige ressurser. Teorien sier at tilstrekkelige ressurser er nødvendige for at vedtaket skal kunne gjennomføres. Det vil si at jo færre ressurser man har tilgjengelig, desto mindre sannsynlighet er det for at vedtaket blir vellykket gjennomført.

Den direkte finansielle sentrale reformstøtten er ifølge Fylkesmannen i Vestfold (2015) på 70 millioner kroner. I tillegg kommer en indirekte støtte med inndelingstilskudd som øker med ca. 24,6 millioner kroner per år fremover. Videre fikk prosessen en halvannen million av departementet som skulle hjelpe til med Vear-prosessen, noe jeg vil diskutere senere i oppgaven. Ifølge et intervju prosjektleder hadde med Sandefjords Blad, har rundt halvparten av reformstøtten, 22 millioner kroner, gått til IKT-løsninger (Krossli & Lien, 2016). Oversikt over finansiell støtte er skissert i tabell 17.

TABELL 17: OVERSIKT OVER FINANSIELL STØTTE

Type finansiell støtte	Antall kroner
Støtte til engangskostnader for reformen	40 millioner
Reformstøtte	30 millioner
Indirekte støtte: inndelingstilskudd	24,6 millioner per år, i 15+5 år.

Kilde: Fylkesmannen i Vestfold (2015)

Når det gjelder *humane* ressurser, deler informantene oppfatningen om at disse ikke har vært tilstrekkelige. Nesten samtlige informanter nevner at både tid og humane ressurser var for knappe. Ordfører i Andebu sier at *”(...) prosjektleder fikk etter mitt vett ikke ressurser nok til å bygge den nye kommunen i den perioden fram til 1.1.17.”*, og at *(...) skulle vi gjort noe annerledes, så var det å sette inn mer ressurser i fellesnemndperioden og prosjektleders*

byggeprosess.”. Prosjektleder selv sier seg enig i dette: ”*Det som har vært kritisk i prosessen har jo vært den lille og sårbare administrasjonen.*”, og at et viktig råd til andre i lignende prosess, er ”*at det må være en større prosjektorganisasjon.*”. Prosjektleder ansatte kjapt en ekstern person da vedkommende begynte i sin stilling, og forteller at det kun var de to ”(...) som var på heltid og bare jobbet med prosjektet. Frem til sommeren, da ble en av lederne rekruttert ekstern fra.”. Ordfører i Andebu forteller at tiden før 1.1.17 har vært hektisk, og ”(...) det har nok de ansatte fått merke veldig godt på kroppen.”. De tillitsvalgte støtter oppfatningen av at det har vært for dårlig tid og for få humane ressurser mot slutten av prosessen (intervju tillitsvalgt Sandefjord & Stokke). Tillitsvalgt i Stokke forteller at ”*Det tok så lang tid før vi fikk rådmannen på plass, at da (prosjektleder) kom på plass og skulle begynne å sy sammen, så gikk det veldig fort.*”. Det var altså enighet blant politikerne involvert i prosessen at det ikke ville være hensiktsmessig å bruke for lang tid på sammenlåingen, men informantene ga uttrykk av at det likevel ble for kort tid ettersom prosjektleder kom relativt sent på plass.

Tillitsvalgt i Sandefjord forteller at det ble vanskelig å drifte de tre gamle kommunene og ha en sammenslåingsprosess parallelt, og at ”*Det har vært en belastning både for administrasjonen og for tillitsvalgte.*”. Dette synet deler rådmennene. Rådmann i Andebu forteller at de burde ”(...) kanskje hatt en større bevissthet rundt det å styrke ressursene rundt de som skulle lede prosessen fra administrativ side. Det ble veldig mye belastning på ledere på gjennomføring.” Rådmann i Stokke mener det har vært få ressurser til å drifte den gamle kommunen samtidig som man skulle bygge den nye, ”*Og etter hvert som sammenslåingen nærmet seg, så ble det jo trukket ut folk for å gjøre de nye jobbene.*”. Rådmannen sier derimot at vedkommende var åpen for at medarbeidere blir trukket ut til å gjøre jobber inn i den nye kommunen, og at det var en naturlig del av en slik prosess (intervju rådmann Stokke). Tillitsvalgt i Sandefjord forteller om det samme, og at det har vært en avskaling av ledere fra de små kommunene fordi ”*Det har det vært mange som har søkt andre jobber fordi det ikke har vært avklart hvilken rolle de vil ha i den nye kommunen. Så i de to små kommunene så har de hatt en stor belastning med at kommunalsjefer har forsvunnet før sammenslåinga.*”.

Det er ulike oppfatninger blant informantene om hvilke kommuner som bidro med flest humane ressurser fra sine gamle kommuner inn i prosjektorganisasjonen. Informanter fra Sandefjord hentydet at det var høyest antall humane ressurser fra Sandefjord i prosessen. Representanter fra de to mindre kommunene sier derimot at selv om Sandefjord satt inn flest ressurser, var det de to mindre kommunene som virkelig sto på.

”Hvis alle tre kommunene hadde bidratt likt, så hadde det kanskje gått bedre. (...) Men det føles litt urettferdig når jeg veit at Sandefjord sitter på svære ressurser. Og kunne bidratt. Så ærlig får jeg være. Det kunne de.” (Intervju ordfører Andebu)

5.1.3 MÅL FOR DEN NYE KOMMUNEN

I intervjuene ble det skilt mellom målsettinger for den nye og den gamle kommunen til de ulike aktørene. Sandefjord sitt viktigste mål for sin *gamle* kommune gikk spesielt på utvidet areal og geografisk område for kommunen. Arealer kunne gi bedre næringsutvikling, rekreasjonsområder nær boligstrøkene og gjøre kommunen mer attraktiv for bedrifter (intervju ordfører Sandefjord). Tillitsvalgt i Sandefjord mente også at større arealer og bedre områder til å utvikle næring på var de viktigste målene for gamle Sandefjord, men også det å tilby bedre tjenester til kommunens innbyggere innenfor samme økonomiske ramme. De to mindre kommunene hadde derimot ulike målsettinger for sin gamle kommune. Opposisjonsleder drar spesielt frem sterkere fagmiljøer, bærekraftig økonomi og å beholde tjenester nært der innbyggerne bor. Ordfører i Andebu mener at *”De viktigste måla for oss i den gamle kommunen, det var at vi ikke skulle bli en utkant.”*, og var opptatt av at det lokale skulle forbli lokalt, og at hverdagslivet til beboere i Andebu ikke skulle endres. Rådmann i Andebu er inne på det samme, ved at det var viktig for Andebu å være en likeverdig partner i sammenslåingen ettersom Andebu var den minste kommunen. For Stokkes del mener tillitsvalgt at kommunen rett og slett ikke hadde råd til å stå på utsiden lengre, og at målsettingen for den gamle kommunen var å få bedre tjenester. Ordfører i Stokke ville inn i en ny kommune for å få større og sterkere tjenesteenheter, spesielt etter samhandlingsreformen stilte større krav til kommunene. De mindre kommunenes mål gikk som vist på både bedre tjenestelevering og større fagmiljøer, men også at tjenestene skulle forbli lokale. Disse målene sammenfaller med prinsippene de ulike kommunestyrene vedtok for forhandlingene, som vist i delkapittel 5.5.1, der Sandefjord ikke hadde listet opp noen prinsipper for videre forhandlinger. For ordfører i Stokke var det også viktig å kunne komme i posisjon til å gjennomføre tyngre investeringer.

Det kom tydelig frem i intervjuene at målene for den nye kommunen var påvirket av prosesser i forkant av kommunestyrevedtakene. De fleste pekte på forhandlingsutvalgets utredning og de målene som sto der da de fikk spørsmål om hva som var de viktigste målene for den nye kommunen. De formelle målsettingene sammenfaller altså i stor grad med aktørenes forståelse av de viktigste målene for den nye kommunen.

Ifølge forhandlingsutvalgets utredning, er målsettingene for den nye kommunen følgende:

TABELL 18: MÅLSETTINGER FOR DEN NYE KOMMUNEN

Tema	Målene: den nye kommunen skal sikre
<i>Tjenester</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tilstrekkelig kapasitet innenfor de ulike virksomhetsområdene • Relevant kompetanse med sterke fagmiljøer, god ledelse, samt god internkontroll • Tilstrekkelig distanse for å skape objektivitet mellom saksbehandler og innbyggere • Lokal identitet med nærhet til basistjenestene • Gjøre hverdagen enklere for innbyggerne • Effektiv tjenesteproduksjon hvor gevinst av stordriftsfordeler skal benyttes til å gi bedre tjenester for innbyggerne • Økonomisk soliditet • Valgfrihet, med en bredde i tjenestetilbudet • Funksjonelle samfunnsutviklingsområder med god infrastruktur og tettstedsutvikling
<i>Næringsliv</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Et næringsliv som ivaretar og skaper nye arbeidsplasser • En styrket regional konkurransekraft
<i>Demokrati</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Høy politisk deltakelse med et aktivt lokaldemokrati og tydelige medvirkningsorganer • Lokal politisk styring der man søker en størst mulig grad av lokal organisering av lovpålagte velferdstjenester.

Kilde: Forhandlingsutvalgets utredning (2014)

Målsettingene sammenfaller også i stor med målsettingene for aktørenes *gamle* kommuner. Ordfører i Sandefjord drar frem næringsutvikling, og at arealbruk vil gi Sandefjord bedre boligmuligheter og konkurransefortrinn, som de viktigste målsettingen for den nye kommunen. Informantene fra de to små kommunene drar hovedsakelig frem likeverdige gode tjenester til innbyggerne som viktigst, som sammenfaller med målsettingene for deres gamle kommune. Ordfører i Andebu sier derimot også at ”lederstjerna” deres er ”(...)det å få et aktivt, innovativt, bærekraftig næringsliv i den nye kommunen, som blir blant de beste i landet (...)”. I tillegg til bedre tjenester, fremheves spesielt en målsetting seg som en viktig strategi for aktørene, ettersom politikerinformantene og prosjektleder nesten ordrett sa det samme: ”Å bli blant de beste i landet på næringsutvikling.”.

Tillitsvalgt i Sandefjord oppfatter derimot at bedre tjenester for innbyggerne var hovedmålet, men at dette har endret seg i prosessen, der det nye målet ”(...) er det å kunne drive mer økonomisk effektivt. Å kunne bruke mindre penger er vel så stor drivkraft som det at

tjenestene skal bli bedre.”. De politiske aktørene oppfatter derimot at målene er mye av de samme som i starten, og at det går mer på *”(...) hvordan vi skal forstå det, hvordan vi skal praktisere det, kan kanskje være litt utfordrende noen ganger.”* (intervju ordfører Andebu). Opposisjonsleder forklarer det med at de i starten prøvde å være *”(...) veldig overordna og veldig upolitiske, for å klare å komme til enighet på tvers av kommunegrenser og partigrenser.”*, og at den store forskjellen nå er at man er uenige i hvordan man skal nå disse målene for den nye kommunen. Ordfører i Stokke oppfatter derimot at målsettingene er de samme, men at de har blitt dempet – altså at det er interessen og viljen til å følge målene som har blitt svekket.

5.1.3.1 Tydelighet og enighet

Samtlige av informantene oppfatter at målene for den nye kommunen var klare og tydelige. Kun prosjektleder fremhever at flere av målene er åpne og klare for tolkning, og sier det er viktig *”(...) å ha et bevissthetsnivå på hvor klart man ønsker at det skal være, og hvor mye det skal ligge rom for å tolke det etter hvert.”*. Prosjektleder forteller videre at det var *”(...) veldig tydelig at man i prosjektperioden ikke ønsket at det skulle legges frem viktige mål- og strategiplaner til politisk behandling.”*. Ordfører i Stokke påpeker som nevnt at de klare og sterke ambisjonene har blitt dempet, og forteller at politiske konflikter mellom opposisjon og posisjon oppsto i juni 2016 som førte til at muligheten for å oppnå målene ble ytterligere svekket. Konfliktene besto, ifølge informanten, av hvorvidt ordfører i gamle Andebu og Stokke skulle fortsette i heltidsstillinger som politikere eller ikke.

Selv om samtlige aktører oppfatter målene for den nye kommunen som klare og tydelige, er det også stor enighet om at målene hadde rom for tolkning, og at veien til å nå målene var der uenigheten lå. Det overordnede nivået og visjonen for den nye kommunen var det enighet om, mens praktiske spørsmål som ikke var avklart i forhandlingsutvalgets utredning fostret uenighet. *”Det som det har vært konflikt om, er hvor folk i administrasjonen skal sitte og jobbe og lignende.”* (intervju ordfører Sandefjord). Opposisjonsleder oppfatter at det i fellesnemndperioden ble annerledes, da aktørene ikke lenger hadde de samme tette relasjonene. Vedkommende drar spesifikt frem uenigheter om politikergodtgjørelse, kommunevåpen, lokalisering og varaordførerkjede som de største uenighetene. Ordfører i Stokke nevner også uenigheter om hvordan man skulle velge ut medlemmer av kommunestyret.

5.1.3.2 Balansering av hensyn

I en overgangsfase vil aktørene gjerne forsøke å balansere hensynene til sin gamle kommune og hensynene til den nye kommunen. Prosjektleder oppfatter at det har vært litt problematisk å balansere disse hensynene i prosjektet, ettersom de gamle kommunene også skulle driftes videre og det dermed var politiske ambisjoner også i de gamle kommunene, noe som gjorde det vanskelig for de *”(...) i prosjektorganisasjonen å få tilstrekkelig bistand fra de gamle kommunene.”*. Ordfører i Sandefjord har en oppfatning om at Sandefjord har bidratt med flest ressurser i prosessen, og at det har vært riktig å gjøre. Vedkommende forklarer at Sandefjord *”(...) som har hatt den beste økonomien og går inn med mest penger inn i dette systemet (...)”* må være litt tålmodige og akseptere at Stokke og Andebu *”(...)får noen synlige beviser for at det var riktig(...)”* med sammenslåingen, men samtidig *”(...)gjøre ting som er fornuftig rent økonomisk også.”*. Rådmann i Andebu oppfatter at det på enkelte ting, som administrative systemer, har vært mest formålstjenlig å videreføre Sandefjords systemer, noe vedkommende forklarer med at tidspresset gjorde at de måtte sikre gjennomføringskraft også med hensyn til økonomi. Ordfører i Andebu oppfatter at balansegangen har vært ulik i de forskjellige fasene av sammenslåingen, der de i første fase var mest opptatt av å sikre sin gamle kommune, mens i neste fase var de opptatt av å finne det beste fra alle tre kommunene. Likevel var det noen politikere som ikke glemmer sin gamle kommune, og at *”(...) man kan bli så patriotisk at du ikke er konstruktiv lenger.”* (intervju ordfører Andebu).

Ordfører i Stokke forklarer at man *”(...) må ta hensyn til din gamle kommune for å etablere en ny.”*, og at man i forhandlingsprosessen var opptatt av de praktiske spørsmålene rundt skole og barnehager, men også lokaliseringsspørsmålet. I forhandlingsutvalgets utredning (2014) står det: *”Stokke rådhus og Andebu herredshus benyttes til egnet virksomhet, hvor antall nåværende arbeidsplasser søkes opprettholdt.”*. Lokaliseringsdebatten tok stor plass i media, der det ble stilt spørsmål ved nettopp den formuleringen med at nåværende arbeidsplasser *”søkes opprettholdt”*. Ordfører i Andebu oppfatter at Andebu i førsteutkastet *”(...) ble helt vingeklipt i kommunale arbeidsplasser.”*. Opposisjonsleder oppfatter at Andebu nå har blitt godt ivaretatt i helheten, og mener selv at hensyn til helheten og den nye kommunen har måttet veie tyngst. Vedkommende forteller også at det å bevare arbeidsplasser i de små kommunene gjorde at *”(...) lokaliseringsdebatt har vært en av de tingene som kanskje har vært de tøffeste taka nå i slutten(...)”*, og som *”(...) kunne vært unngått hvis man hadde jobba med det annerledes (...)”*.

5.2 PROSESSEN

Prosesen er i utgangspunktet etter vedtaket er truffet, og frem til kommunene offisielt er slått sammen 1.1.2017. Som den empiriske modellen viser, er det kommunikasjon, ledelse og politiske forhold, samt offentlighet og offentlig debatt som her kan påvirke prosessen positivt eller negativt.

5.2.1 KOMMUNIKASJON

5.2.1.1 Fylkesmannen og departementet

Kontakten med Fylkesmannen og kommunene har vært tett gjennom hele prosessen, ifølge informantene. Ordfører i Andebu mener kontakten var mye tettere før vedtaket enn etter, noe ordfører i Stokke sier seg enig i. Fylkesmannen ble beskrevet som en katalysator som ga trygghet til prosessen, og at rollen til Erling Lae (tidligere fylkesmann i Vestfold) og Petter Lodden (fagdirektør) helt klart var positiv for prosessen (intervju prosjektleder; ordfører Sandefjord; opposisjonsleder). Ordfører i Sandefjord sier at de to var viktige personer ”(...) spesielt i Andebu og Stokke i forhold til å ha personer som kunne være nøytrale og fortelle hva som ligger bak stortingsflertallet som har vedtatt kommunereformen.”, og at ”(...) fylkesmannen i Vestfold har vært litt mer på tilbudssiden og litt mer fremoverlent enn veldig mange andre fylkesmenn(...)”. Opposisjonsleder er også styreleder i KS, og samarbeider tett med Fylkesmannen på flere arenaer, noe vedkommende mener har vært en fordel for prosessen. Former for kontakt har både vært uformelle og formelle, via mail, telefoner, møter og tilstedeværelse på folkemøter, der ordfører i Stokke forteller at kontakten først og fremst har vært mellom rådmenn og Fylkesmannen. Kontakten med departementet har ifølge informantene vært minimal, og foregikk for det meste gjennom Fylkesmannen. Prosjektleder og ordfører i Sandefjord forteller at de har hatt noe direkte kontakt, gjennom fellesmøter med statsråden Jan Tore Sanner og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samtidig som det var ”(...) en del ting som kanskje ingen har tenkt på før, som Fylkesmannen igjen har måttet avklare med departementet.”. Rådmann i Andebu oppfatter at det har vært en del kontakt, og at vedkommende har hatt dialog med departementet om praktiske ting, som eksempelvis moms-kompensasjon, mens rådmann i Stokke hadde god kontakt med fylkesmann under og etter Vear-forhandlingene.

Oppfatningene er delt om hvorvidt Fylkesmannen kom med innspill som ble tatt med i den interne diskusjonen. Ordfører i Stokke og prosjektleder oppfatter at Fylkesmannen har

kommet med mange innspill og svar, på både store og små problemstillinger, som la premisser for prosessen videre. Selv om Fylkesmannen har vært på ballen når det gjelder lovverk, sier ordfører i Andebu at: *”Det her har vi gjort som vi har villet, og som vi synes har vært best.”*. Opposisjonsleder forteller at *”de overordna rammene for selve kommunereformen har jo selvfølgelig gitt noen premisser for hvordan vi har gjennomført vår prosess.”*, men at Fylkesmannen og departementet ikke har blandet seg inn i de interne prosessene, noe ordfører i Sandefjord også nevner. Foruten premissene som kom gjennom kommunereformen og fylkesmannens fysiske tilstedeværelse på folkemøter og lignende, oppfatter ikke informantene at Fylkesmannen har lagt premisser for arbeidet deres, og beskriver Fylkesmannens oppgave som mer *”(...) å gjødsle prosessen enn å være til hinder.”* (intervju ordfører Stokke).

I Vear-prosessen hadde Fylkesmannen ifølge rådmannen i Stokke en formell rolle når forhandlingene foregikk på administrativt nivå. Opposisjonsleder nevner også at *”(...) uttalelser fra fylkesmannen i forhold til Vear, blant annet, har vært med på å påvirke.”*. Ordfører i Andebu forteller *”(...) at i Vear-prosessen, det mente Stokkes ordfører at fylkesmannen ikke var objektiv. At det var farga innlegg fra fylkesmannen.”*. Ordfører i Stokke forteller selv at kommunestyret innstilte på at Vear skulle bli i Stokke, men så kom fylkesmannens innstilling om at Vear skulle til Tønsberg og *”(...) kommunaldepartementet valgte å oppheve kommunestyrets innstilling.”* (intervju ordfører Stokke).

5.2.1.2 Ansattes deltakelse

Ansatte deltok i prosessen først og fremst gjennom partssammensatt utvalg (PSU). Ifølge inndelingsloven av 2001 §26 er det frivillig å opprette et PSU i fellesnemndsperioden av en sammenslåingsprosess:

”Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.”

SAS-kommunene valgte å etablere PSU med seks tillitsvalgte – to fra hver kommune. De seks tillitsvalgte i PSU var fra de to samme organisasjonene, Fagforbundet og Utdanningsforbundet, noe som skapte reaksjoner fra andre tillitsvalgte (intervju ordfører Sandefjord). Tillitsvalgt i Sandefjord forklarer *”I partssammensatt utvalg var det Fagforbundet og Utdanningsforbundet som fikk alle seks plassene, fordi den største organiserer flest.”*, og at medlemmene i PSU hadde et informasjonsansvar for de mindre fagforeningene som ikke

hadde plass i PSU. Videre har de tillitsvalgte i PSU også hatt møter på tvers av de tre kommunene for å diskutere hvilke saker som skulle og burde tas opp i PSU. Rådmannen i Stokke oppfatter at det var PSU som ikke var gode nok til å informere de andre fagorganisasjonene, og at andre *”(...) reagerte veldig kraftig på det fordi de følte da i en periode at de ikke ble informert og tatt med.”*. Sykepleierforbundet var blant de som klaget på mangel på involvering, noe prosjektleder tok til seg og skapte en fellesarena der alle tillitsvalgte fra de tre kommunene fikk møte – opp mot 60-70 personer (intervju prosjektleder). Tillitsvalgt fra Stokke oppfatter derimot at disse store drøftingsmøtene bar mer preg av å være informasjonsmøter enn å bestå av faktiske drøftelser.

Ordfører i Andebu oppfatter at det har vært gode arenaer for ansattes deltakelse, og at de *”(...) har hatt med tillitsvalgte på hele prosessen.”*. PSU har vært med helt fra fasen med forhandlingsutvalg, der tillitsvalgte var tilstede men ikke deltakende i møtene. Ordfører i Sandefjord sier at kontakten har vært tett mellom administrasjonen og tillitsvalgte underveis, og at *”De har vel ikke noen grunn til å klage på involveringen, for å si det sånn.”*. Rådmann i Andebu mener det har vært lagt opp til god medvirkning, og forteller at *”Tilbakemeldingene fra tillitsvalgte er at de synes samarbeidet har gått godt, og at det har fungert veldig bra i forhold til prosjektleder og prosjektet som sådan.”*. I tillegg var PSU også en del av ansettelsesutvalget, som hadde mandat til å ansette blant annet prosjektleder og kommunalsjefene. Opposisjonsleder har i tillegg forsøkt å ha jevnlig møter med tillitsvalgte, og sier at *”(...) det også har vært en styrke for prosessen, at de ansatte har vært medspillere.”*. Ordfører i Andebu oppfatter at tidsbruken ikke har vært optimal, og sier at *”I forhold til de ansatte så tror jeg vi har hatt litt for dårlig tid. Det har blitt hektisk.”*. Det ordføreren refererer til er at mange ansatte i november og desember ikke visste hvor de skulle arbeide i januar.

5.2.1.3 En- og toveiskommunikasjon, ansatte og ledelse

Prosjektleder sendte ut nyhetsbrev ca. en gang i måneden, og hadde en egen Facebook-side for den nye storkommunen (intervju prosjektleder). Ordfører i Andebu forteller at *”Så fort det var noe på nyhetsfronten, så var det ute.”*. Rådmann i Stokke forteller at det også var en arena med de tre rådmennene og prosjektlederen som *”(...) var ment å skulle ivareta den nødvendige kommunikasjonen mellom de tre gamle kommunene og den nye konstruksjonen.”* der de *”(...) hadde samtaler, diskusjoner, ble informert, kommuniserte med hverandre.”*. Opposisjonsleder forteller at de har *”(...) vært veldig opptatt av at det er viktig med mye kommunikasjon i en sammenslåingsprosess.”* og at du aldri kan gi nok informasjon.

Samtlige av informantene forteller at de har blitt kontaktet i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Prosjektleder sier at de *"(...) har vært veldig opptatt av åpenhet og tilgjengelighet, så det har vært en god del."*, og henviser til både ansatte, innbyggere og folkevalgte som har tatt kontakt. Opposisjonsleder forteller at vedkommende har blitt kontaktet av *"(...) folk som har vært bekymra for ting eller uenige."*, eller som har heiet på prosessen. Ordfører og rådmann i Stokke forteller begge at det har vært mye kontakt, *"Både fra enkelte ansatte i Stokke og Andebu og Sandefjord."* (intervju ordfører Stokke). Ordfører i Sandefjord forteller at det har vært noe kontakt fra de ansatte ved noen få anledninger, *"hvis det var noen konkrete ting, eller noe de mener de er tilsidesatt på."* Når det gjelder innholdet i kontakten fra ansatte, var det ifølge informantene for det meste spørsmål om hvordan de blir påvirket av prosessen fremover. Blant annet rådmann i Stokke forteller at medarbeiderne var opptatt av *"(...) hva skal jeg arbeide med, hvor skal jeg sitte, hva blir dette for meg (...)"* og lignende spørsmål. Ordfører i Stokke forteller at i noen sammenhenger *"(...) så er det ansatte som føler at de ikke har blitt hørt, kommet igjennom systemet, som har tatt kontakt."*, eller tillitsvalgte som *"(...) har ønsket å komme med sine bekymringer (...)"* og få ordføreren til å forstå deres ønsker og behov. Ordfører i Sandefjord har opplevd *"(...) at sandefjordingen til sandefjordingen har nok ikke vært så opptatt av denne sammenslåingen som nødvendigvis de mindre kommunene har vært."*, spesielt med fokuset aviser hadde på sentralisering og lignende. Dette sier tillitsvalgt i Sandefjord seg enig i, og forteller at *"(...) det har vært stor forskjell på hvem ansatte som undrer og lurer og har spørsmål, for det har gjerne vært fra de to små kommunene."* og at de ansatte i den store kommunen har *"(...) egentlig vært lite på banen, fordi de har hatt en tanke om at det er bare Sandefjord som videreføres og blir litt større."* Vedkommende oppfatter altså at det har vært mer kontakt fra de to minste kommunene, og at *"(...) det har ikke vært så mye bekymringer og undring fra ansatte i gamle Sandefjord."* (intervju tillitsvalgt Sandefjord). Videre var det flere enkeltpersoner som har tatt kontakt for å posisjonere seg i prosessen fremover (intervju ordfører Andebu). Ordfører i Stokke opplevde også dette, at *"Enkeltpersoner har tatt kontakt fordi de selv ønska å posisjonere seg, helt åpenbart (...)"*, og forklarer det med at *"Det er en utfordring når tre skal bli til en, at det blir en stol-lek der det er kun en stol og tre som ønsker seg den."* Når gjelder spørsmål om informantene selv hadde tatt kontakt med andre, kom det derimot ulike svar. Ordfører i Stokke har ifølge intervjuet ofte tatt kontakt med andre *"(...) for å spørre de om hva de tenker i forhold til enkeltsaker (...)"*. Opposisjonsleder forteller at vedkommende har selv tatt kontakt med både enkeltinnbyggere, virksomheter og andre *"(...) underveis for å avstemme litt sann: føler dere at vi er på riktig vei?"*, og forteller også at i de mindre

kommunene ”(...) er jo gjerne kommunesammenslåing tema om de er og handler i butikken eller henter i barnehagen.”. Ordfører i Sandefjord forteller også at vedkommende naturlig er ”sammen med mennesker, både fra næringslivet og folk fra Vestfold.” og ting blir tatt opp på den måten. Ordfører i Andebu oppfatter derimot at det var administrasjonen selv som tok kontakt med ansatte, innbyggere og frivillige, gjennom Facebook, e-post eller lignende.

Informantene er delt i opplevelsen av hvorvidt de kunne gi svar på spørsmål de fikk. Både ordfører og tillitsvalgt i Sandefjord følte de kunne gi svar på spørsmål som kom. Opposisjonsleder forteller selv at vedkommende har vært veldig involvert og ”(...) på en måte vært hands on fra starten, i egentlig nesten alle prosesser.” og derfor ”(...) kunnet svaret på alt.”, eller eventuelt spilt det ”(...) inn i møter og fått gjort vedtak eller gjort endringer.”. Ordfører i Stokke kunne gi svar fordi ”(...) Det er klart at man alltid kan gi noe svar når man jobber så mye med prosess.”, men at det ikke nødvendigvis betyr at man stiller opp for dem når saken kommer opp. Vedkommende forteller videre at man noen ganger har støttet dem, ”(...) naturlig nok, også har det vært noen ganger hvor det ikke har vært mulig fordi man må se det i en totalsammenheng.”. Rådmann i Stokke opplever at vedkommende visste mye om hva som foregikk, og kunne svare på ”(...)en del av de spørsmåla som medarbeiderne hadde gjennom året i forhold til hvordan prosjektet gikk (...)”. Likevel opplevde vedkommende at på spørsmål om fremtidig arbeidsplass og lignende var det vanskelig å komme med svar ”(...) for det visste jeg jo ikke. Og lenge så visste jo heller ikke prosjektet, for innplasseringen var jo ikke i gang.” (intervju rådmann Stokke). Tillitsvalgt Stokke sier seg enig med å kunne gi svar på en del, men at det er mye som fremdeles er uavklart, ”Så det er mye en ikke kan svare på, og det har skapt en del frustrasjon.”. Eksempler på dette er arbeidstidsbestemmelser, fleksitid, betalt matpause og lignende. Ordfører i Andebu opplever at flere ansatte har tatt kontakt og har vært usikre på hva som skjer, og at vedkommende ”(...) ikke bestandig har kunnet gi de gode svara.”, ettersom prosjektleder satt med korta ganske tett til brystet. Det synes vedkommende derimot var riktig strategi, for ”(...) hvis de hadde begynt å lekke ut hvordan de tenker, så begynner folk å hale og dra og lobbyere.”.

5.2.1.4 Ansattes signaler

Når det gjelder hvordan signaler fra de ansatte har blitt mottatt, opplever prosjektleder at ”(...) hvis folk har hatt bekymringer eller positive tiltak (...)”, så har de lyttet til det, og når de ”(...) har fått innspill som har pekt på ting som ikke har vært riktig eller ønskelig (...)” så har de undersøkt det og justert det hvis det var nødvendig. Samtlige av informantene har en

oppfatning om at tillitsvalgte og ansatte har hatt gode arenaer for medvirkning, og at kommunikasjonen har vært god. Tillitsvalgt i Sandefjord oppfatter at informasjonsstrategien har ligget til grunn og vært prioritert fra dag en, samt at det har vært tilfredsstillende mottakelse av signaler fra ansatte. Ordfører i Stokke er enig i at de ansattes signaler definitivt har blitt tatt på alvor, og ”(...) at de tillitsvalgte har satt pris på kommunikasjonen (...)” samt hatt forståelse for at det de ønsker ikke alltid kan gjennomføres. Ordføreren forteller videre at ”Det har vært viktig gjennom hele prosessen (...) at ansatte har blitt tatt vare på, på en god måte. At de har blitt godt informert, at de har blitt involvert der de kan bli involvert.”. Opposisjonsleder opplever også at de ansatte ”(...) er veldig fornøyd med å ha de medvirkningsarenaene administrativ, hvor prosjektleder har gitt de reell medvirkningsmulighet og hvor de har vært involvert i alle de arbeidsgruppene og de prosessene.”. Opposisjonsleder selv forteller at ”(...) det politiske miljøet i den nye kommunen har et potensiale i forhold til å skape gode arenaer for at de tillitsvalgte også skal bli hørt.” og vedkommende selv ”(...) har i hvert fall forsøkt å få de til å få arenaer som de kan bli lytta til.”. Opposisjonsleder forteller også at kommunen har arbeidsgiveransvar for over 5000 ansatte, og at de ”(...) spiller de en ganske viktig rolle i utviklingen av den nye kommunen.”. Likevel er det alltid delte meninger siden det alltid er ”(...) sånn at alle ikke kan få alt de ønsker, eller alltid som de vil ha det.”, og at det naturlig gir reaksjoner hos de ansatte, men at kompromisser mellom politikere og ansatte måtte til ”(...) for å ivareta helheten (...)” (intervju opposisjonsleder). Rådmann i Andebu tror signaler fra ansatte har blitt mottatt på en god måte, og har ”(...) ikke opplevd at man har sett det som problematisk.”. Rådmannen har opplevd at de innspill som har kommet har vært positive, og at man har vært opptatt av hvordan å få til ting på en god måte, ”Samtidig som man skal ivareta de ansattes rettigheter (...) og at det er en krevende prosess også for de ansatte.”. Rådmann i Stokke opplever at de ”(...) har hatt de gnisningene og konfliktene som vi selvfølgelig skal ha.”, men at dette er noe som svinger og at ”(...) det var veldig lite motstand sånn generelt i organisasjonen, både på politisk og administrativt nivå.”.

Tillitsvalgt Stokke forteller at det er ”(...) storebrortakter i den nye kommunen, og verre og verre har det blitt jo nærmere gulvet du kommer.”. Vedkommende oppfatter at man på toppen sier at man skal bygge en ny kommune, der ”(...) Alle skal bli hørt og alle være det beste fra hver kommune.”, men jo nærmere gulvet man kom så opplevde ansatte i de to mindre kommunene at det ”(...) ble det sånn: Det er sånn vi har gjort det her.” og at de som kom fra småkommunene ”(...) ble tråkka mer og mer ned.”. Stokke kommune har hatt sin egen ”(...)

måte å håndtere medbestemmelsesapparatet på.”, med korte avstander der *”Hovedtillitsvalgt har tilnærmet når som helst kunnet komme inn til rådmannen, eller til personalsjefen, og tatt opp problemstillinger.*”, med en holdning om at dette lett kan løses (intervju rådmann Stokke). Når medarbeidere som er vant til et slikt medbestemmelsesapparat, nå skal forholde seg til en (...) *fem-seks ganger større kommune, som jo må ha et helt annet byråkrati og et helt annet system (...)*” opplevde flere det som *”(...) annerledes og sikkert noe kantete.*” (ibid.). Vedkommende forteller også at Fagforbundet og Utdanningsforbundet i PSU *”(...) var nok ikke flinke nok til å informere de andre fagorganisasjonene.*” som ga reaksjoner som igjen førte til stormøter med 50-60 organisasjoner. Ordfører i Sandefjord oppfatter at spørsmålet om ansattes signaler i hovedsak går på de tillitsvalgte, og synes for øvrig det var dumt at når de tillitsvalgte brukte kjøttvekta si når de *”folkevalgte prøvde å få en tverrpolitisk sammensetning (...)*”. Dette går da på at det kun var Utdanningsforbundet og Fagforbundet som satt i PSU, og at det da ble *”(...) litt reaksjoner på fra andre tillitsvalgte.*” noe som kanskje *”(...) ikke det var det best fornuftige og strategiske, og kanskje litt uklokt.*” (intervju ordfører Sandefjord). Prosjektleder er også klar over kritikken rundt PSU, og forteller at *”(...) ganske tidlig i prosessen, spesielt for tillitsvalgte(...)*” ble det stilt spørsmål om hvem de som satt i PSU representerte, og fikk beskjed *”(...) om at de representerte alle ansatte. Så viste det seg at det gjorde de ikke.*”. Etter det fikk prosjektlederen en klage om at andre organisasjoner ikke var godt nok involvert og at *”PSU representerte bare utdanningsforbundet og fagforbundet.*”, og begynte derfor med stormøter for å involvere alle.

5.2.1.5 Opplevelsen av stor kommune og små kommuner

Prosjektleder har hatt stor oppmerksomhet på forholdet mellom den store kommunen og de to mindre kommunene. Når det har vært snakk om å bygge noe nytt, har de *”(...) vært veldig klare på at det ikke bare er Sandefjords måte å gjøre ting på som skal videreføres.*” (intervju prosjektleder). Ordfører i Stokke forteller at de innledningsvis var relativt likestilte, med *”(...) tre fra hver kommune pluss rådmennene.*” som *”(...) skapte en helt annen likeverdighet.*”, men at kommunikasjonen endret seg utover i prosessen. Ordfører i Andebu sier seg enig i at forholdet mellom de to små og den store kommunen var *”(...) veldig raus til å begynne med, også snurra det seg til på slutten.*”. Da de satt rundt forhandlingsbordet i starten var det *”(...) veldig lett for å bli enige om at sånn gjør vi det (...)*”, men når det kom til stykket var det mange å ta hensyn til (intervju ordfører Andebu). Rådmann i Andebu oppfatter at forholdet mellom den store kommunen og de to mindre har gått veldig greit, og forteller at *”I forhold til det politiske, både i forhold til organiseringen og politiske representanter og antallet osv., så*

har man tatt høyde på å prøve å utjamne det i forhold til de mindre kommunene.”. Tillitsvalgt i Sandefjord oppfatter at det under den politiske prosessen frem til prosjektleder ble ansatt, var ”(...) en veldig stor enighet om at de små skulle også ha en stor plass, sånn at det ikke skulle bare være den store kommunen.”. Ordfører i Sandefjord forteller at selv om Sandefjord er seks ganger større enn Andebu og Stokke i utgangspunktet (etter grensejusteringen med Tønsberg), fikk likevel alle tre kommuner tre representanter i forhandlingsutvalget ”(...) selv om det var så store forskjeller.”. Fellesnemnda derimot, ble bestemt ”(...) litt utfra størrelse og sånt, hvordan det skulle organiseres.”, og at ”Det kunne jo ha fått toppet seg mye mer, og kjørt mye hardere fra den store kommunen.”. (intervju ordfører Sandefjord). I fellesnemndperioden hadde Sandefjord flere i nemnden i forhold til Andebu og Stokke, noe som ordfører i Stokke mener påvirket kommunikasjonen.

Når det gjelder forholdet mellom liten og stor kommune, oppfatter prosjektleder at i siste fasen i fellesnemnda, etter sommerferien, ble ”noen av de folkevalgte ble enda mer oppmerksom på det.”, som kan ha en sammenheng med at det var samtidig med konstitueringsprosess der de ulike posisjonene skulle bli satt. Ordfører i Stokke drar spesielt frem budsjettmøtet i juni som blant annet skapte en ”(...) markert konflikt mellom posisjonspartiene og opposisjonspartiene.”, og som løftet seg inn i fellesnemnda. Mot slutten ble det varmere diskusjoner i fellesnemnda, der ”(...) opposisjonspartiene fikk et større behov for å markere at de var i opposisjon, og posisjonspartiene litt av det samme.”, som igjen påvirket kommunikasjonen mellom de tre kommunene (intervju ordfører Stokke). Ordfører i Stokke oppfatter også at medlemmene fra Sandefjord ”(...) kritiserte forhold i Stokke, forhold som de burde ha vært voksne nok til å ha tatt utenom fellesnemdmøter og tatt direkte med politiske kolleger i Stokke.”. Dette skapte konflikter, noe vedkommende etter hvert oppfattet som maktkamp og en unødvendig posisjonering ”(...) fordi at den største var størst og det er ingen som har satt spørsmålstegn ved.” (intervju ordfører Stokke). I prosessen føler derimot ordfører i Sandefjord ”(...) på en måte at det har vært Stokke som har vært mest hårsår (...)”, og at enkelte i Stokke har vært mest opptatt ”(...) av å tenke sin gamle kommune enn å tenke fremover.”. Det kom en reaksjon fra aktører i Sandefjord, på vedtak gjort i Stokke som strider imot avtalene mellom kommunene.

Prosjektleder forteller selv at en av fordelene med å ha en prosjektleder som kommer utenfra, er at det er ”(...) kanskje lettere å ha et perspektiv som er frigjort fra det som har vært.”. Ordfører i Andebu beskriver seg selv om den som sto hardest på det at sammenslåingen skulle ha en ny prosjektleder og en rådmann utenfra, og ikke en av de gamle rådmennene.

Vedkommende mener "(...) at hvis vi tar en av de gamle rådmennene som blir rådmann i den nye kommunen, da blir det bare mer av det som var før. Da blir det ikke noe nytt.", og kjempet hardt for det. Som en konsekvens av dette mener ordføreren at særlig Sandefjords rådmann trakk "(...) seg veldig tilbake, tenkte på sin egen kommune og drifte den kommunen fram til 1.1.17.". Fokuset ble dermed mindre på sammenslåingsprosessen, og når "(...) den største da ikke er så villig til å bidra, så sliter det.", og gir et større "(...) hardkjør på administrasjonen i kommunene." (intervju ordfører Andebu). Tillitsvalgt i Stokke oppfatter at tidlig i prosessen "(...) tok ikke Sandefjord innover seg at det kom til å bli noe forandringer for dem, hvis du jobba i Sandefjord kommune.". Ordfører i Andebu har en oppfatning om at det kun er Andebu-ansatte som må flytte på seg, mens Sandefjord ikke trengte det, noe tillitsvalgt i Stokke sier seg enig i. Tillitsvalgt i Sandefjord oppfatter at det stor politisk enighet i at man ikke skulle glemme distriktet, "(...) det skulle være lys i alle rådhus, og lokaldemokratiet skulle virke uti alle kroker av kommunen.", men at dette kanskje ikke har levd opp til forventningene når et av rådhusene nå "(...) står mørkt og tomt.". Tillitsvalgt i Stokke forteller derimot at politikerne ba om omkamp da ingen arbeidsplasser havnet i Andebu.

Tillitsvalgt Sandefjord opplever at når man startet med å ansette administrative stillinger, ble "(...) det en veldig, veldig overvekt av ansatte fra gamle Sandefjord kommune. Og det preger jo selvfølgelig prosessen, når det blir veldig få kommunalsjefer fra de to små kommunene som blir med videre.". Tillitsvalgt i Stokke har en oppfatning av at en del ledere ønsket seg til Tønsberg eller slutta i løpet av prosessen, som eksempelvis rådmannen i Stokke, noe vedkommende forklarer med at rådmannen "(...) skjønnte at han ikke kom til å få rådmannjobben i den nye kommunen, og søkte seg en rådmannjobb et annet sted.". Det er ifølge rådmann i Andebu én fra Andebu og én fra Stokke i ledergruppa til prosjektlederen, "(...) og resten er ledere fra tidligere Sandefjord.". Vedkommende anser likevel dette som rett strategi, fordi det har vært kompetanse og erfaring som har vært lagt til grunn (intervju rådmann Andebu). Prosjektleder istemmer dette, og oppfatter at noen i Sandefjord synes det har blitt for mye fokusert på å bygge nytt, samtidig som "(...) noen fra Andebu og Stokke synes at det har blitt for mye Sandefjord.", men sier at prosjektledelsen selv har jobbet ut fra hva som har vært bra og bør tas med videre. Prosjektleder forteller at det "kan godt tenkes at vi nå har hatt veldig mye oppmerksomhet på dette å bygge nytt, fordi det likeverdighetsperspektivet har vært så sterkt.", og at det lå som en klar føring fra forhandlingsutvalget og som en viktig verdi inn i prosessen. Viktigheten av likeverdigheten har også "(...) kommet

fram noen ganger i fellesnemndas møter, ”, der noen folkevalgte synes prosjektledelsen ”(...) har vektlagt for mye på Sandefjordsperspektivet.”. Ordfører i Andebu er en av de som oppfatter ”(...) at Sandefjord-politikere har veldig sterk formening om at det de har gjort har vært veldig bra. Og har brukt noen ganger makta si litt på det.”.

Tillitsvalgt i Sandefjord oppfatter at forholdet mellom stor og liten kommune har hatt betydning for prosessen, *”(...) for tanken var jo at man skulle bygge en ny kommune. Det var ikke bare Sandefjord kommune som skulle utvide kommunegrensene sine.”. Så selv om det var en politisk uttalt vilje at man skulle bygge noe helt nytt, ser man at ”(...) når det er såpass stor andel kommunalsjefer fra den største gamle kommunen, så er det kanskje ikke så lett å bygge noe helt nytt. Da blir det veldig mye Sandefjord, så kommer kanskje ikke gamle Andebu og Stokke så til syne i den nye organisasjonen.” (intervju tillitsvalgt Sandefjord). Ordfører i Stokke oppfatter også at forholdet mellom de små og den store kommunen har hatt stor betydning, siden *”Det er vanskeligere å drive en sånn prosess når det er en kommune som er veldig stor i forhold til de to andre. Det er mye enklere å drive en sånn prosess hvis kommunene er likere.”.**

5.2.2 LEDELSE OG POLITISKE FORHOLD

5.2.2.1 Prosessorganisering

Rådmann i Andebu forteller at gruppa jobbet veldig godt frem til forhandlingsutvalgets utredning, samt frem til den formelle beslutningen var på plass. Umiddelbart etter de sendte søknad om sammenslåing, ble en midlertidig fellesnemnd etablert for å starte på prosessene, selv før departementet hadde vedtatt sammenslåingen (intervju ordfører Stokke). Opposisjonsleder forteller at forhandlingsutvalgets utredning var førende for hvordan sammensetningen av fellesnemnda skulle være, samt lignende rammer for prosessen. De bestemte ifølge ordfører i Sandefjord ut fra størrelsen hvordan fellesnemnden skulle organiseres, og at de prøvde å *”(...) ta hensyn til å ha litt balanse uavhengig av politisk sammensetning, slik at flest mulig kunne være med på å forme dette.”. Sammensetningen i fellesnemnda ble på 17 personer, der 3 var fra Andebu, 5 fra Stokke og 9 fra Sandefjord. Det ble ifølge ordfører i Sandefjord arrangert store sosiale samlinger for å skape en bredere forankring blant politikergruppa, og for å bygge tillit til hverandre, Ordfører i Andebu forteller at Sandefjord hadde overtall og i prinsippet kunne kuppe organisasjonen, men at *”(...) de benytta seg lite av det.”* og at det likevel er raust i forhold til det faktiske styrketallet. De fem nye politiske utvalgene består nå av 19 personer, der det er 3 fra Andebu, 5 fra Stokke*

og 11 fra Sandefjord, helt til kommunevalget i 2019. Ordfører i Andebu forteller at vedkommende var arkitekten bak dette, som endte opp i et svært apparat på 57 i kommunestyret og 19 i hvert utvalg. Spesielt med tanke på at Andebu hadde 25 folkevalgte i sitt gamle kommunestyre, blir det *”(...) et lite kommunestyre i hvert eneste utvalg.”*, der nesten hele det folkevalgte kommunestyret i Andebu kan få beholde sine stillinger. Foruten fellesnemnda organiserte de seg i arbeidsutvalg, ansettelsesutvalg og PSU (partssammensatt utvalg).

Ansettelsesutvalget besto av de tre ordførerne og en tillitsvalgt, og startet tidlig prosessen med å få på plass en prosjektleder og ny rådmann (intervju opposisjonsleder). I ettertid forteller opposisjonsleder at det heller burde blitt gjort et vedtak som sa at de tre rådmennene fra de tre kommunene skulle fungert som prosjektledelse frem til ny rådmann var ansatt. Ordfører i Sandefjord sier også at dersom de skulle gjort dette på nytt, burde de tenkt annerledes med tanke på rådmann og prosjektleder. Ikke fordi den nye rådmannen ikke er kapabel til å gjøre jobben, men at de ifølge ordfører i Sandefjord mistet nesten et og et halvt år av tiden på å finne prosjektleder. Sandefjord-ordføreren mener at rådmannen i gamle Sandefjord burde hatt dette prosjektoppdraget til det var på plass, og heller tatt inn en rådmann på et tidligere tidspunkt, slik at de *”(...) ville fått en raskere og tryggere prosess for å komme på track igjen.”* Andebu og Stokke ønsket en helt ny prosjektleder utenfra som også skulle bli rådmann, for at vedkommende kunne være med å forme helheten (intervju ordfører Sandefjord). Så etter forhandlingsutvalget var ferdig og fellesnemnda var i gang, førte letingen etter ny rådmann til at det ble et vakuum i prosessen og at mye tid gikk tapt (ibid.). Heldigvis fikk de ifølge opposisjonsleder en midlertidig løsning når tidligere rådmann i Stokke var i 50% engasjement som prosjektleder i en periode. I dette *vakuumet* frem til prosjektleder var på plass, mener rådmann i Andebu at de i den fasen kunne satt tidligere i gang og kanskje *”(...) vært mer koordinert i de tre kommunene på hvilke prosesser det er mest viktig vi jobber sammen med nå, og jobbe med det samme.”* Vedkommende forklarer likevel at rådmennene hadde møter og diskuterte temaer rundt sammenslåingen i den fasen. Ordfører i Stokke forteller også om at mye ble lagt på is frem til prosjektleder var på plass, men at de satt opp fire temakomiteer som satt i gang: *”Bli kjent i nye Sandefjord, kommunevåpen og ordførerkjede, nærdemokrati, og politiske reglementer.”*

Prosjektleder og ny rådmann var på plass i oktober 2015, med et oppdrag om å være ferdig 1.1.17. med en ny kommune. Opposisjonsleder forklarer at det også oppsto en del utfordringer med hvilket mandat fellesnemnda skulle ha, spesielt siden de ikke hadde mandatet til å bruke ansatte fra de andre kommuneorganisasjonene. Vedkommende forteller at

med et tydeligere politisk vedtak på dette, kunne ikke noen sitte og si at de har mer enn nok med sitt eget. Ordfører i Sandefjord synes også det var negativt for aktiviteten i de gamle kommunene, ettersom man også skulle drifte de frem til 1.1.17., med flere av de samme folk som skulle bygge opp den nye kommunen. Prosjektleder tok med seg en ekstern prosjektarbeider da vedkommende startet i prosjektet, noe rådmann i Andebu anser som helt avgjørende. I ettertid ser de at *”(...) det var en veldig liten og sårbar prosjektorganisasjon.”*, og at de burde gjort andre vedtak som sa tydeligere ifra om at de tre kommuneorganisasjonene *”(...) burde vært pålagt å stille med folk som ble etterspurt.”* (intervju opposisjonsleder). Prosjektleder forteller selv at det var noen føringer og ambisjoner fra fellesnemnda, som hovedsakelig var å få på plass organisasjonen så fort som mulig. På dette tidspunktet var hovedorganisasjonen satt politisk, og det var *”(...) et ønske om at den administrative organiseringen skulle gjenspeile den politiske.”* (intervju prosjektleder). Prosjektleder startet etter hvert samtaler med de i lederstillinger i de tre kommunene, for å se hvem som var interesserte i sammenslåingsprosessen fremover. Kommunalsjefene og ledere av stabs-funksjonene ble deretter innplassert, med et fokus på *”(...) både organisering, effektmål og hva vi vil oppnå med organiseringen og arbeidet i de nye enhetene (...)”* (intervju rådmann Andebu). Aspekter rundt stabsfunksjonene var dog ikke like godt definert av forhandlingsutvalget, og prosjektleder forteller om flere grundige prosesser for å få det på plass. Samtidig hadde prosjektleder en oppfatning av at det hverken var tid eller hensiktsmessig med parallellorganisasjoner, slik at de nyansatte kommunalsjefene og andre ble selve prosjektgruppa etter hvert som de ble ansatt.

De tillitsvalgte oppfatter at prosessen har vært preget av gode tanker, og at det har vært en stor enighet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere om hvordan prosessen skulle være. For tillitsvalgte i Stokke var medbestemmelse det viktigste når de skulle bestemme organiseringen. Tillitsvalgt i Stokke forteller at det har vært bred medvirkning fra ansatte og hovedtillitsvalgte hele veien. Vedkommende mener dog også at tidsramma for sammenslåingen har vært veldig kort, noe som *”(...) har gått utover mulighetene for å ha gode prosesser på alle områder som man kunne ønske å ha det på.”*

5.2.2.2 Spørsmål og problemer som oppsto i prosessorganiseringen.

Prosjektleder oppfatter at de i fellesnemnda var veldig opptatt av barnevern, park og grønt og digitalisering, og at det har vært en bevisst strategi rundt digitalisering som har ligget sentralt i ledergruppa. Prosjektleder forteller selv av vedkommende faktisk ble litt overrasket over

engasjementet på visse områder, og spesielt hvor sterkt engasjementet for struktur var. Lokal representasjon og lokale tjenester var spesielt viktig for ordfører i Andebu når de skulle organisere prosessen fremover. Vedkommende var også opptatt av skolestruktur og at grendeskoler ikke skulle legges ned, at den nye kommunen ”(...) ikke skulle bli ramma av sentraliseringsspøkelse med en gang.” (intervju ordfører Andebu). Rådmann Andebu oppfatter prosjektet i starten var mest opptatt av hvordan å sikre fremdrift, og hvilke saker som var viktigst å få frem først. Det ble dermed nedsatt ulike komiteer som hadde egne områder de skulle utarbeide saker for, som var nærdemokrati, kommunevåpen og ordfører- og varaordførerkjede, politisk reglement og å bli kjent i nye Sandefjord (intervju rådmann Andebu). Opposisjonsleder forteller at vedkommende la fram et utkast til en framdriftsplan tidlig i fellesnemnda, skrevet i samarbeid med et par av ordførerne, som ble veldig førende for prosessen videre – til tross for at det kun var en skisse. Tillitsvalgt Sandefjord sier at de hovedtillitsvalgte var opptatt å være representert i de ulike prosjektgruppene som ble oppretta administrativt for alle kommunalområdene, noe tillitsvalgt i Stokke også nevner. Som nevnt tidligere var det delte meninger om prosessen med å skulle ansette en prosjektleder som også skulle bli rådmann, der opposisjonsleder mente at det egentlig burde vært en egen prosjektleder som kunne kommet og vært på plass med en gang. Fellesnemnda hadde et arbeidsutvalg hvis mandat egentlig var å sette agenda, men de endte opp med å diskutere sakene som skulle opp i fellesnemnda (intervju opposisjonsleder). På den måten var mange av sakene klare før de kom i fellesnemnda. Ordfører i Stokke forteller at det oppsto en utfordring rundt organiseringen når Sandefjord skulle bruke kjøttvekta si og få flertall inn i fellesnemnda, samtidig som Andebu og Stokke fikk like mange representanter selv om Stokke er større. Vedkommende forteller at når (...) *først Sandefjord skulle ha kjøttvekta, skulle vi også ha vår del av kjøttvekta.*”, som skapte en konflikt. Ordfører i Sandefjord forteller at det ”(...) var noen sterke personligheter som fighta veldig for egen kommune (...)”, som var mest opptatt av sin gamle kommune og som var mindre lojale mot det fellesnemnda hadde bestemt felles. Det oppsto også spørsmål rundt momsproblematikk som har vært avansert å løse. Ordfører i Sandefjord opplever også at det burde vært mer rom for å gå utenom reglene i en prosess med sammenslåing, og ha mer pragmatiske regler for overgangskommuner når de slås sammen.

Prosjektleder sier at de ikke støtte på noen direkte problemer, men at man med tre organisasjoner har ulike oppfatninger om hva som er best, og at det derfor er jobbet med å sikre bred involvering. Prosjektleder forteller at de derfor valgte å ha grundige prosesser med analyser, samt ”høringsmøter” med tillitsvalgte og berørte ledere, og at folk derfor var lojale

overfor beslutningene som var fattet. Prosjektleder oppfatter at det som er vanskelig i såne prosesser som de har vært igjennom, er ansettelse og intervjusituasjoner. Det var jo allerede tre eksisterende kommuner, tre rådmenn, flere kommunalsjefer og mange som egentlig hadde lyst til å være med videre (intervju prosjektleder). Prosjektleder forteller dermed at det vanskeligste har vært *”De prosessene rundt ansettelsene og de valga som ble tatt rundt de (...)”*, og å ansette toppleder på en måte som gjør at alle føler seg ivaretatt *”(...) var nesten ikke mulig.”*. Tillitsvalgt i Sandefjord forteller at de hovedsakelig har støtt på problemer med tiden, der det har vært kort tid og flere prosesser som har kjørt parallelt, som har gjort det vanskeligere for både administrasjonen og hovedtillitsvalgte. Vedkommende drar også frem avskaling av ledere fra de små kommunene som et problem, som igjen vanskeliggjorde jobben med å drifte de tre gamle kommunene samtidig med sammenslåingsprosessen. Dette nevner også opposisjonsleder, som forteller at en av de største utfordringene har vært å ha parallelle løp på kommunene, og at det oppsto mye usikkerhet rundt *”Hvilke saker skal vi behandle hvor, hvilke vedtak skal gjøres hvor, hvilket mandat skal det gamle kommunestyret ha i forhold til å følge fellesnemndas overordna vedtak.”* og lignende spørsmål. Tillitsvalgt i Stokke drar frem problematikken rundt at de ikke hadde forhandlingssammenslutninger, og at de hovedtillitsvalgte i PSU dermed ikke var representanter som var felles for alle. Vedkommende drar igjen frem problematikken rundt de store drøftingsmøtene som kom som en konsekvens av dette, som vedkommende oppfattet var mer informasjonsmøter enn drøftingsmøter. Tillitsvalgt i Stokke eksemplifiserer med at vedkommende satt i en gruppe som skulle legge frem et forslag om hvordan tillitsvalgtapparatet skulle ha medbestemmelse med rådmannen, kommunalsjefene, enhetsledere og lignende, men da forslaget ble lagt frem for drøftingsmøtet var det et helt annet forslag som kom opp. Flere protesterte på dette, men forteller at dette ikke ble skrevet om i referatet engang, som er grunnen til at vedkommende mener det ikke var reelle drøftingsmøter (intervju tillitsvalgt Stokke).

Ordfører i Andebu har en oppfatning om at de små kommunene hadde litt andre forutsetninger enn Sandefjord inn i budsjettforhandlingene, ettersom Sandefjord har *”(...) hatt en solid økonomi, og stram styring.”* og et godt apparat rundt seg. Videre er det ifølge ordføreren *”(...) tyngre å drive gode, aktive tjenester for innbyggerne i en liten kommune enn en stor kommune.”*. Vedkommende oppfatter at Sandefjord derfor var litt skeptisk til hvordan det sto til i de mindre kommunene, siden Sandefjord satt på bedre økonomiske resultater, men forteller også at det også var grunnen til at Andebu ønsket seg inn i en større kommune i utgangspunktet. Det ble dermed noen usikkerheter fra flere Sandefjordspolitikere som *”(...) ”*

hadde vanskelig for å fordøye det (...)” hvis det resulterte i dyrere avgifter. Ordfører i Andebu oppfatter derimot at sammenligningen mellom kommunene ikke var reell, ettersom de brukte KOSTRA-tall uten å ta hensyn til at kommunene var i ulike KOSTRA-grupper.

Rådmann i Andebu oppfatter at det ikke var problemer i de fasene, men at man i ettertid kan se noen utfordringer rundt mandatene i komiteene. Eksempelvis har rådmannen og andre brukt mye ressurser på delegeringsreglementet, som kom opp i flere runder, fordi premisene om hva det skulle inneholde ikke var avstemt når de startet arbeidet med det. Ordfører i Sandefjord føler det ikke har vært store problemer, men likevel flere diskusjoner om eksempelvis hvorvidt man skulle kjøpe fri politikere og for hvor mye. Videre hadde ikke organisasjonen et valg som lå til grunn for sammenslåingen som gjorde prosessorganiseringen vanskeligere, og det ble brukt valgresultatene fra høsten 2015 i de tre kommunene som et utgangspunkt. Fellesnemnda hadde heller ikke juridisk styringsrett over de tidligere kommunene. Samarbeidet var ifølge ordføreren i Sandefjord bygget på respekt for forhandlingsutvalgets utredning om at man ikke skulle investere eller bruke penger man ikke hadde dekning for, noe vedkommende oppfatter ikke alltid ble gjort og som dermed skapte irritasjon. Ordføreren oppfatter også at noen i fellesnemnda følte at noen var ute etter å ”ta” dem på grunn av dette, og at dette skapte gnisninger (intervju ordfører Sandefjord). Ordfører i Stokke forteller at de internt i fellesnemnda støtte på utfordringer når Andebu og spesielt Sandefjord tidlig i 2015 begynte ”(...) å kritisere ulike ting i Stokke.”, og at kritikken fortsatte i ”(...) omtrent hvert eneste møte i fellesnemnda (...)”, noe som skapte dårlig stemning.

5.2.2.3 Vear-prosessen

Opposisjonsleder var en av de som omtaler Vear-prosessen som en av de virkelig store utfordringene, både administrativt og politisk, noe samtlige informanter er enig i. Ordfører i Stokke kaller Vear-prosessen for et helt kapittel for seg selv, som startet allerede i juni 2014. Etter det ble besluttet at Stokke skulle samarbeide med Sandefjord istedenfor Tønsberg, oppstod en sterk gruppering på Vear, et tettsted som ligger tett opptil Tønsberg og som ønsket at Stokke skulle samarbeide med Tønsberg istedenfor Sandefjord. Vear-initiativet startet ganske tidlig et ”(...) form for opprør, et svært engasjement i hvert fall.”, der de deltok på alle møtene i forhandlingsutvalget for å høre om det ble tatt opp ting som påvirker Vear. Forhandlingsutvalget kom med flere lovnader til Vear, som at Vear skole skulle tas vare på og at det skulle gjennomføres flere investeringer (intervju ordfører Stokke). Dette var ifølge ordføreren ikke var nok for dem, og det lokale initiativet etablerte da et eget parti,

Innbyggerlista, som stilte til valget 2015. Ordfører i Stokke opplevde at Innbyggerlista kjørte en ganske hard valgkamp, og at vedkommende gjennom valgkampen ble hovedmotstanderen til lista, i godt samarbeid med Tønsbergs Blad. Stokke-ordføreren eksemplifiserer med at det ble gjennomført meningsmålinger som ifølge vedkommende ble vekta feil, og ga dermed Innbyggerlista en stor oppslutning som på valgdagen ikke viste seg at stemte. Innbyggerlista fikk 12,7%, Høyre gikk ned 2,5% og Arbeiderpartiet fikk et relativt stort tap (intervju ordfører Stokke). Samme dag var det folkeavstemming om Vears tilknytning, der Vear-beboere hadde en egen farge på stemmeseddelen slik at man kunne skille resultatene (ibid.).

Ordføreren i Stokke anser Vear som ”(...) *en liten autonom republikk i Stokke.*”, og at tilhørigheten deres naturlig har vært større mot Tønsberg. Færre i kommunen som helhet ville til Tønsberg, og det var kun på Vear det var et ”opprør”, ifølge ordføreren. Etter folkeavstemningen, som viste et klart flertall for at Vear skulle til Tønsberg, mente politikerne at det hadde dukket opp nye elementer som ikke hadde vært like tydelige tidligere, og fattet et vedtak på at de ønsket at Vear skulle forbli i Stokke (intervju ordfører Stokke). Fylkesmannen innstilte likevel på at Vear skulle til Tønsberg, noe departementet også besluttet. Samtidig som vedtaket kom fra departementet, startet rådmannen i Stokke i sin stilling, og forsto at det dermed skulle foregå to store prosesser samtidig det året (intervju rådmann Stokke). Derfor følte rådmannen at det var både naturlig og viktig at vedkommende tok ansvar for Vear-prosessen. Nye Sandefjord ville med grensejusteringen tape omtrentlig 93 millioner kroner, slik at oppdraget til rådmannen ble å finne ut av hvordan å ”(...) *ta ned driften i Stokke/nye Sandefjord tilsvarende den summen.*” (intervju rådmann Stokke). Store deler av prosessen var ukjent mark, og de har nok langt på vei ”(...) *pløyd dette opp fordi vi er første kommunen som gjør det.*”, siden dette var første grensejusteringen siden 1972-3 (ibid.). Grensejusteringen var en svært avansert prosess, der alt i budsjettene som kunne relateres til Vear-befolkningen på hvert eneste virksomhetsområde ble nøye studert, i tillegg til verdi av tomter, og budsjettallene ble satt inn i et dokument som til slutt skulle ende på 93 millioner ut av Stokke (ibid.). Tillitsvalgt i Stokke forteller at ca. 19% av tjenesteproduksjonen og ledere skulle gå til Tønsberg. Flere ble derfor tvunget til å bli med Vear til Tønsberg, selv om det var flere som jobbet på Vear som likevel ikke ønsket å være med til Tønsberg. Tillitsvalgt i Stokke drar frem eksempler på renholdere med høy ansiennitet som ikke ville til Tønsberg, og at de dermed måtte plukke andre renholdere rundt omkring i Stokke som hadde mindre ansiennitet til å bli med over til Tønsberg, noe som skapte uro. Så det ble ikke kun ”(...) *Vear-folka som gikk til Tønsberg, som jobba på Vear og hadde sin arbeidsplass på Vear, de plukka ellers i*

kommunen.” (intervju tillitsvalgt Stokke). Prosessen var også ifølge rådmann i Stokke politisk betent mellom de to kommunene, og på det første møtet ble det enighet om at forhandlingene skulle foregå på administrativt nivå, og være preget av raushet om fravær av såkalt millimeter-rettferdighet. Videre ble det laget et forhandlingsutvalg i de to kommunene, der det i Stokke var et politisk betent klima mellom leder av Innbyggerlista og de to andre politikerne i forkant, men som dempet seg fort (ibid.). De mottok en halvannen millioner kroner av departementet for Vear-prosessen, som ifølge rådmann i Stokke var helt avgjørende. De brukte pengene til å hyre inn flere konsulenter til å undersøke hvordan rammetilskuddet ville endre seg, systematisere økonomien og forslå verdifastsettelse av eiendommer, fra henholdsvis Telemarksforskning, PWC og Telemark kommunerevisjon IKS (intervju rådmann Stokke). Dette var et administrativt arbeid, samtidig som de tok opp de ulike diskusjonene i det politiske forhandlingsutvalget, der verdifastsettelse av eiendommer ga mest diskusjon. Konflikter rundt bokført verdi førte også til et brudd i forhandlingene (ibid.). De to rådmennene i Stokke og Tønsberg klarte senere å starte forhandlingene igjen, slik at resultatet ble at Vear gikk til Tønsberg, med 21 enkeltavtaler i bagasjen.

Prosjektleder forteller at Vear-saken kompliserte sammenslåingsprosessen betydelig, men at de har måttet forholde seg til vedtaket som ble fattet. Det var problematisk å ha en grensedeling samtidig med sammenslåingen, som gjorde at sentrale stabsmedarbeidere i Stokke har måttet jobbe med Vear-problematikken og ikke med sammenslåingen. Rådmann i Andebu oppfatter også at Vear-prosessen var krevende, både for Stokke, men også for resten av organisasjonen og sammenslåingsprosessen, ved at det ble *”(...) egentlig to prosesser i en prosess.”*. Rådmannen forteller at de brukte mye tid og ressurser på å forstå rekkevidden og å foreta beregninger, som tok både politiske og administrative ressurser. I tillegg måtte de kjøpe en del ekstratjenester. Opposisjonsleder påpeker at det har vært utfordringer særlig i Stokke når det gjelder Vear, både med innbyggerinitiativ og det generelle politiske bildet. Et annet aspekt av Vear-prosessen var at de mistet mye fagfolk som kunne bli brukt til videre drift av gammel kommune eller sammenslåingsprosessen. Opposisjonsleder forteller at det vedkommende synes har *”(...) vært mest synd med den prosessen her, er at Stokke føler at de smuldrer litt opp.”*.

5.2.2.4 Ledelse

Informantene er i stor grad enige om at den formelle ledelsen også var mest aktiv i prosessen med sammenslåing. Opposisjonsleder trekker spesielt frem tidligere fylkesmann Erling Lae

som en viktig brikke for sammenslåingsprosessen, men forteller også at det har vært ulike personer i de ulike fasene, noe ordfører i Stokke sier seg enig i. I startfasen var det ordfører i Andebu og Stokke som et ”(...) *utenfor-boksen-initiativ i forhold til å lage en innlands-kommune.*” som sparket i gang en debatt i hele Vestfold. Opposisjonsleder drar også frem Nils Ingar Aabol i Arbeiderpartiet i Stokke. I neste fase var ordfører i Sandefjord og opposisjonsleder selv viktige brikker, i tillegg til rådmann i Andebu og tidligere rådmann i Stokke (intervju opposisjonsleder). I mellomfasen anser opposisjonsleder at alle de ni i forhandlingsutvalget spilte en viktig rolle, og at uten de relasjonene som ble skapt der ville det ikke vært en sammenslåing inn i fellesnemndfasen. I siste fase anser opposisjonsleder at prosjektleder har vært viktig som ”(...) *virkelig har klart å sy dette sammen.*”, med veldig få ressurser og med ulike kulturer som skal bygges sammen til en, og er en nøkkelperson også fremover. Ordfører i Andebu oppfatter at de som sitter i fellesnemnda har vært de mest aktive i prosessen, men at de ni personene som originalt satt i forhandlingsutvalget kanskje har vært enda viktigere og mer aktive. Den oppfatningen deler også rådmann i Andebu og ordfører i Sandefjord. Sistnevnte nevner spesifikt ”(...) *rådmenn, forhandlingsutvalget, fylkesmenn, prosjektleder kanskje er de viktigste (...)*”, men rådmann i Andebu også drar frem PSU og prosjektleders arbeidsgruppe. Tillitsvalgt i Sandefjord drar spesielt frem prosjektleder som en viktig deltaker, men også prosjektlederne for de nye kommunalområdene og de tillitsvalgte i PSU. Prosjektleder selv opplever at det var de tre ordførerne og opposisjonsleder som var aktive pådrivere, men at det også var et generelt engasjement og aktivitet blant de folkevalgte. Videre drar prosjektleder frem prosjektgruppa, inkludert den eksterne ressursen som ble hentet inn, som veldig sentrale personer. Ordfører i Stokke nevner spesielt leder av fellesnemnda, altså ordfører i Sandefjord, som en aktør som har hatt sterkere innflytelse enn resten, men forteller også at det har vært ulikt i de ulike fasene. De som satt i og var leder av de fire temakomiteene i starten, blir også dratt frem som viktige personer i prosessen av Stokke-ordføreren. Vedkommende drar også frem at det i noen enkeltdebatter i fellesnemnda har vært enkeltpersoner som har hatt større innflytelse, fordi engasjementet har vært sterkere. Ordfører i Andebu oppfatter at det har vært de samme som har vært aktive deltakere i prosessen hele veien, men at ordfører i Stokke fikk ”(...) *veldig stort slitasje etter hvert.*” etter Vear-prosessen, fordi ordføreren ”(...) *la så mye av sjela si i det (...)*” og i ettertid har valgt å trekke seg nesten ut av politikken. Ordfører i Andebu er tydelig på at det har vært et råkjør for enkelte, og at ikke bare er ”(...) *å være en gallionsfigur og gå på.*”

Rådmann i Stokke har ikke vært ”(...) involvert veldig mye i prosessen med sammenslåing.”, i tillegg til Sandefjords rådmann, mens rådmann i Andebu ble en stor del av prosessen (intervju rådmann Stokke). Bakgrunnen for det var at Stokkes rådmann i større grad skulle fokusere på Vear-prosessen. Frem til søknaden var sendt forteller ordfører i Stokke at vedkommende selv var en pådriver for sammenslåingsprosessen, i tillegg til rådmannen i kommunen. Etter fellesnemnda ble etablert i 2015 ble rollen til Stokke-ordføreren derimot mer tilbaketrasket, selv om vedkommende fortsatt hadde en sentral plass. Opposisjonsleder var fra den minste kommunen, men forteller om en veldig aktiv rolle og å gå hardt inn for prosessen. Vedkommende forsøkte å bygge relasjoner til samtlige involverte, finne løsninger, utarbeide kompromisser, ha uformelle møter og telefonsamtaler og mye mer, for å bygge relasjoner og finne løsninger. Opposisjonsleder forteller selv at tilbakemeldingene har vært at vedkommende ”(...) har spilt en veldig viktig rolle for å komme i mål.”. Opposisjonsleder var også nestleder i fellesnemnda, og forteller selv at vedkommende har kommet styrket ut som politiker posisjonsmessig. Forhandlingsutvalgets utredning er også ifølge opposisjonsleder skrevet hjemme på eget kjøkkenbord. Ordfører i Andebu forteller at sammenslåingen har vært en politisk prosess, der administrasjonen selvsagt har hjulpet til med utredninger, men at ”(...) det er politikerne som lager politikken i en kommune.”. Ordføreren mener at vedkommende selv sto bak at det kom en prosjektleder/rådmann utenfra, noe som ikke var så enkelt å få til.

5.2.2.5 Raushetsstrategien

I forhandlingsutvalgets utredning står det at ”Samarbeidet om sammenslåing skal preges av likeverdighet, raushet og forståelse for hverandres ståsted.”, og begrepet raushet har vært hyppig brukt av de ulike aktørene i store deler av iverksettingsprosessen. Opposisjonsleder oppfatter at raushet kom på plass tidlig som prinsipper for sammenslåingen fremover, og at det har vært et stort fokus på det dette ettersom prosessen også har vært et omdømmeprojekt. SAS-kommunene var først ute som gjorde at det ble viktigere for andre utenforstående at de lykkes med prosjektet. Prosjektleder oppfatter at likeverdighetsperspektivet har stått så sterkt, som kan forklare hvorfor det har vært et stort fokus på det å bygge noe nytt, og at raushet og likeverdighet har vært en verdi inn i prosessen. Opposisjonsleder oppfatter at ”(...) det kanskje var viktigst for den største kommunen å bruke det uttrykket.”, og at selv om raushet kan bety flere ting, så er det et viktig uttrykk å bruke på prosessen de har hatt. For opposisjonsleder handler raushet om alt fra ”(...) respekt for hverandre, tillit til hverandre, og det å vise raushet i møte med andre mennesker.”, men også å forstå at ting er veldig viktig for de to mindre kommunene, der vedkommende tror kanskje Andebu har følt seg best ivaretatt.

Raushet går ifølge opposisjonsleder også andre vei, ved at de mindre kommunene må ha forståelse for at mange har et behov for å ivareta måten ting har blitt gjort på i Sandefjord. Rådmann i Andebu tror raushet ble brukt bevisst fra politisk hold, og at det var avgjørende for sammenslåingsprosessen at ordfører i Sandefjord hadde den holdningen rundt raushet. Ordfører i Sandefjord forteller at vedkommende har fra starten vært tydelig på at dersom det skulle komme et initiativ, så måtte det komme fra de to mindre kommunene, og sier at *”Det blir aldri noe særlig greie på det hvis en stor kommune sier at vi ønsker å slå oss sammen (...)*”. Ordføreren oppfatter at Sandefjord i utvalgene har vist en raushet ved at de to mindre kommunene er overrepresenterte, noe som har vært bevisst. Rådmann i Andebu har opplevd rausheten som genuin hele veien, men at det ble mer utfordrende når de dagligdagse spørsmålene kom opp. Vedkommende forteller at det er viktig for prosessen fremover at raushetsbegrepet fremdeles gjelder.

Ordfører i Andebu og Sandefjord oppfatter at det var helt bevisst å bruke raushet som strategi. Ordfører i Sandefjord oppfatter at det var Sandefjord som i praksis gikk inn med raushet i prosessen når det gjelder politisk makt. Vedkommende oppfatter også at raushet er synlig når man ser på budsjettene som nå er vedtatt. Eksempelvis ble investeringsprosjekter i gamle Sandefjord utsatt for å realisere en skole med flerbrukshall i Andebu. Ordfører i Andebu forteller at ordfører i Sandefjord i utgangspunktet var raus, og at vedkommende virkelig ville få til en god prosess. Når Sandefjord derimot innså at de også måtte gi slipp på noe, begynte det *”(...) hardne til litt.*” og den store kommunen mente i større grad at de hadde rett på å få det som de ville (intervju ordfører Andebu). Ordfører i Stokke oppfatter at raushetsbegrepet var et krav tidlig i prosessen, men at det endret seg. Det sier ordfører i Andebu seg enig i, og oppfatter prosessen som *”(...) veldig raus til å begynne med, også snurra det seg til på slutten.*”, spesielt med lokaliseringsprosessen i bakhodet. Opposisjonsleder forteller at mange har vært opptatt av at raushet ikke kun var et ord og skulle gjelde i praksis, men at det kanskje ikke har vært sånn i alle sammenhenger. Eksempelvis ble det gjort en undersøkelse i forbindelse med sammenslåingen, der det kom tydelig frem at flere fra Stokke mente de ikke har *”(...) den samme vi-følelsen som de involverte fra Sandefjord og Andebu.*” (intervju prosjektleder). Ordfører i Stokke opplever at raushet har vært viktig for prosessen, men at *”(...) rausheten har vært mer muntlig enn i praksis.*” og ikke *”(...) så stor og omfattende som man gjerne har villet fremstille det som.*”. Vedkommende drar frem enkeltpersoner og hendelser underveis, men tenker spesielt på at ved *”(...) å si at man er raus og samtidig stille krav om kjøttvekt, da er man kanskje ikke raus.*”. Stokke-ordføreren forteller likevel at det

har vært raushet, men kanskje ikke ”(...) fullt så sterk som den har vært forsøkt uttrykt.”. Tillitsvalgt i Stokke forteller at kommunesammenslåingen ble ”(...) solgt inn som at det skulle være raushet og likeverdige parter (...)”, noe ansatte også plukket opp, ”(...) men det har gått over, for å si det sånn.”. Tillitsvalgt i Stokke oppfatter at det blir ”(...) de kjipe løsningene overalt for de ansatte, og struping de fleste steder.”, i hvert fall for småkommunene. Vedkommende føler at småkommunene blir ”(...) svelget inn, alt blir sånn som Sandefjord har det.”, noe som har skapt frustrasjon.

5.2.3 OFFENTLIGHET OG DEBATT

5.2.3.1 Mediestrategi

Opposisjonsleder oppfatter at Sandefjords Blad som avis har hjulpet prosessen langt på veien, spesielt når det gjelder informasjon, kommunikasjon, vinkling av saker og dekking av møter. Sandefjords Blad var til og med tilstede da forhandlingsutvalget besøkte Sandnes for å få inspirasjon til lokaldemokratiske løsninger. Sandefjords Blad har etter ordfører i Andebu oppfatning vært flinke til å dekke prosessen, på godt og vondt. I tillegg har det vært mye oppmerksomhet fra riksmidier. Ordfører i Sandefjord er enig i denne fremstillingen når vedkommende forteller at Sandefjords Blad har ”(...) vært usedvanlig flinke til å følge hele prosessen (...)”. Ordføreren forteller at mediene var veldig deltakende i prosessen, da særlig Sandefjords Blad, ”Og dekket det på en balansert måte.”. Sandefjords Blad har altså vært viktige for å bidra med å få frem en positiv og god stemning for å få prosjektet i havn (intervju ordfører Sandefjord). Også ordfører i Stokke oppfatter Sandefjords Blad som nøytrale, informative og gode i prosessen, og spesielt i starten under forhandlingsutvalgsperioden, men at dette endret seg i juni 2016 og Sandefjords Blad ble i mindre grad tilstede i møtene. Rådmann i Andebu forteller at alle møter har vært åpne slik at avisene og andre kunne være tilstede. Rådmannen oppfatter at noe av oppslagene har vært initiert av lokalmediene, men også at prosjektleder selv var initiativtaker til noe. Prosjektleder opplever at det stort sett har vært media som oppsøkte dem og ikke omvendt, men at de alltid har vært positive til kontakten. Prosjektledelsen har også brukt en gratisavis i Sandefjord aktivt som kommunikasjonskilde, ved å sende ut informasjon til alle postkassene i den nye kommunen en gang i måneden høsten før den offisielle sammenslåingen. Prosjektleder opplever at det ikke kun har vært lokalmediene som har vært på ballen, men at Kommunal rapport, Nationen og flere har fulgt sammenslåingsprosessen. Opposisjonsleder oppfatter at Tønsbergs Blad, som er avisa store deler av Andebu og Stokke får hjem, hadde en motsatt tilnærming enn Sandefjords Blad, noe ordfører i Stokke sier seg enig i. Ordfører i Andebu oppfatter at Tønsbergs Blad

ikke har vært så interesserte i sammenslåingen etter det ble bestemt at Stokke og Andebu skulle til Sandefjord istedenfor Tønsberg. I tillegg kom Vear-prosessen, som Andebu-ordføreren oppfatter har ”(...) vært veldig farga av at Tønsberg og Tønsbergs Blad ville ha Vear til Tønsberg og ikke den andre veien.”, og at alle framstillingene ikke har vært helt objektive.

Opposisjonsleder opplever ”(...) at debatten foregår i Sandefjords Blad, på møter, på gruppemøter, telefonsamtaler. Det er uformelle arenaer og formelle arenaer.” og at de bruker flere typer kanaler. Samtidig forteller opposisjonsleder at de har vært bevisst på at debattene ikke skal gå mellom hverandre på sosiale medier, og at man heller skal ta avklaringer på møter eller i telefoner. Ordfører i Sandefjord forteller også at debatten har foregått på Facebook og i avisene – hovedsakelig Sandefjords Blad, men også NRK. Vedkommende forteller at det har vært både leserbrev og Facebook-engasjement i større og mindre grad over lang tid, noe ordfører i Stokke også beretter om.

Ordfører i Andebu føler de har hatt et bevisst forhold til media i løpet av prosessen. Noen ganger opplever Andebu-ordføreren at avisene har vært ”(...) dypt urettferdige, at de kanskje har gått ut med ting som jeg ikke synes er faktabasert og som de kanskje ikke har gjort nok bakgrunnsundersøkelser for å si.”. Andre ganger har mediene derimot hjulpet prosessen fremover, og at mediebildet i store trekk har vært konstruktivt (intervju ordfører Andebu). Opposisjonsleder opplever at de har vært bevisste på når de skulle gå ut i media, og at det skulle både være med eksempelvis Høyre og Arbeiderpartiet (posisjon og opposisjon), ”At vi viser at dette står vi sammen om.”. Opposisjonsleder oppfatter at ledergruppa har brukt media aktivt i varierende grad utfra hvor stort behovet har vært, men at det har oppstått situasjoner der de måtte vise at de sto sammen i dette, ”Og for å dempe eventuelle konfliktnivåer (...)”. Andre ganger har det derimot vært viktig å vise at de har vært uenige. Ordfører i Stokke forteller at spesielt Stokke har brukt media i veldig stor grad. Ordføreren har en egen Facebook-side der det ble lagt ut referater, møteinnkallinger og annen informasjon avisene ikke skrev om, og har lagt ned en stor innsats i å informere om prosessen. Den nye stor-kommunen har også en Facebook-side og hjemmeside der det har stått mye informasjon, og de har delt hverandres poster (intervju ordfører Stokke). Sandefjords Blad har fulgt opp den redaksjonelle biten, men Stokke-ordføreren oppfatter at det ikke har vært tilstrekkelig for kommunens innbyggere da de fleste leser Tønsbergs Blad. Ifølge ordfører i Sandefjord ble det etter sommeren et redaktørskifte i Sandefjords Blad som ga ”(...) litt mer tabloide tilnærminger, og mer konfliktorientert (...)”, og det skulle ikke så mye til for å skape svære

negative overskrifter. Ordfører i Sandefjord oppfatter at diskusjonene rundt lederlønninger og frikjøp av politikere overskygget det store prosjektet på mange måter. Ordfører i Andebu opplever at det har vært mye fokus på seg selv ettersom vedkommende er en Senterparti-ordfører, og har blitt utfordret på dette i media og fra sentralt politisk hold. Når det kommer til debatten rundt frikjøp og lønn til politikere, mener ordfører i Andebu at Sandefjords Blad trakk over. Vedkommende følte se vingeklipt som ikke kunne forsvare sin egen lønn til enhver tid, noe som ga ”(...) *opposisjonen fritt eide*”. Det samme opplever Andebu-ordføreren om NRK, ”*At argumentene til opposisjonen, de kom bestandig fram*”. Ordfører i Stokke oppfatter at den offentlige debatten har en påvirkning på de interne diskusjonene, ”(...) *fordi Tønsbergs Blad gikk så såpass langt at ganske mange innbyggere sa opp avisabonnementet i protest*”.

5.2.3.2 Medieoppslag

Både positive og negative medieslag vil kunne påvirke en prosess. Informantene forteller at lokalavisene, og da spesielt Sandefjords Blad, var konstruktive og positive i starten av sammenslåingsprosessen, men at dette endret seg sommeren 2016. Det har vært svært stor oppmerksomhet rundt sammenslåingen i både lokalaviser og nasjonale aviser, i tillegg til radio og sosiale medier. Søker du i avisarkiv finner du hele 1352 treff på kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, og Sandefjords Blad har over 50 saker i en egen aviskategori de kaller ”Kommunesammenslåing”. Dette viser at media i stor grad har vært tilstedeværende i prosessen. Dette delkapittelet vil fokusere på debattene som har tatt størst plass i media det siste året, rundt tidspunktet informantene mente fokuset hos lokalavisene endret seg. Konfliktlinjene har i størst grad dreiet seg om varaordførerkjede, kommunevåpen, politikergodtgjørelser, rådmannens gunstige ansattavtale, lokalisering av arbeidsplasser, budsjettet for den nye kommunen, negative konsekvenser av prosessen, og nå nylig også en varslersak på den nye rådmannen som også var prosjektleder.

Politikergodtgjørelser

Frikjøp av politikere og politikergodtgjørelser er to temaer informantene dro frem som konfliktlinjer i media den siste tiden av prosessen. I august 2016 gikk debatten på at flertalls-partiene ønsket ”(...) *å legge til rette for spesialavtaler for dagens ordførere i Stokke og Andebu, i forbindelse med kommunesammenslåingen*.” (Sørumshagen, 2016c). Saken gikk ut på et forslag som kom fra et av temautvalgene som jobbet med sammenslåingen, som foreslo at ordfører i Andebu og i Stokke – som begge mistet jobbet etter sammenslåingen – kunne få

beholde noenlunde samme lønsslipp på over 750.000 kroner frem til kommunevalget i 2019 (ibid.). Forslaget skapte mange reaksjoner fra tillitsvalgte og opposisjonspartier. En del av forslaget var nemlig at de to eks-ordførerne skulle lede hvert sitt utvalg, men likevel få mer i godtgjørelse for denne jobben enn de andre hovedutvalgslederne. Det var også et forslag om å gi de gamle ordførerne en *ombudsmannsrolle*, som kom i tillegg til å sitte i formannskapet og å lede hvert sitt politiske utvalg. Forslaget lød som følger:

«De to ordførerne i Andebu og Stokke vil naturlig ha en rolle som kontaktombud for sine tidligere innbyggere og en del av deres oppgaver vil være å løse innbyggerne til rette instans/personer i ny kommune» (Sørumshagen 2016e).

Forslaget la til rette for at ombudsmannsrollen skulle få en godtgjørelse på 300.000 kr i året. Sandefjords Blad etterspurte stillingsinstruksen til ombudsmannsrollen, men rollen ble aldri ferdig avklart i temakomiteen. I september 2016 gikk også ordfører i Sandefjord ut og ba om at ombudsmannsforslaget skulle skrinlegges, og at de som har vært med på å foreslå det også måtte ta selvkritikk (Sørumshagen, 2016f). Dette kom etter at ordfører i Stokke selv trakk seg fra de tyngste politiske vervene, inkludert ombudsmannsrollen. Fullstendig oversikt over godtgjørelsesnivåene er presentert i tabell 19.

TABELL 19: OVERSIKT OVER POLITIKERGODTGJØRELSE

Posisjon	Lønn
<i>Ordfører</i>	Beholder dagens lønn på 1.006.000 kroner
<i>Varaordfører</i>	30% av ordførerens lønn
<i>Kommunestyret</i>	2.200 kr per møte – 2,2 promille av ordførerens lønn
<i>Formannskapet</i>	6% av ordførerens lønn
<i>Leder for hovedutvalg Næring og eiendom eller Kultur, friluft, by- og stedsutvikling</i>	20 + 20% av ordførerens lønn
<i>Leder for hovedutvalg Miljø og plan</i>	30% av ordførerens lønn
<i>Leder for hovedutvalg Oppvekst og kunnskap eller Helse og sosial</i>	20% av ordførerens lønn
<i>Administrasjonsutvalget</i>	5% av ordførerens lønn
<i>Gruppeledere</i>	25.000 kr + 0,1% av ordførerens lønn per partimedlem i kommunestyret
<i>Opposisjonsleder</i>	20% av ordførerens lønn
<i>Utvalgsmedlemmer</i>	2% av ordførerens lønn. Medlemmer av Miljø og plan 3% av ordførerens lønn
<i>Leder av kontrollutvalget</i>	4% av ordførerens lønn
<i>Vararepresentanter</i>	1,5 promille av ordførerens lønn, ca. 1.500 kr
<i>Ombudsmann</i>	30% av ordførerens lønn

Kilde: Lorentzen (2016)

I juni mente forslagsstillerne fra opposisjonen at utvalgsleder kun skulle motta 5% av ordførerens lønn, som senere ble oppjustert til 20% og til slutt tillagt ytterligere 20% fordi utvalget er ”helt nytt” (Sørumshagen, 2016g). I realiteten økte forslaget fra rundt 50.000 til over 400.000 kroner (ibid.). Reaksjonen fra tillitsvalgt i Stokke var at ”(...) *det kunne vært vist litt moderasjon på toppen. Det er sagt at hele prosessen skal føres med raushet, og vi håper det blir videreført på alle plan.*”, mens en annen hovedtillitsvalgt i Stokke sa at dette ”(...) *kan sette noen standarder for lønnsnivået i den nye kommunen.*” (Sørumshagen, 2016c). En opposisjonspolitiker sentral for prosessen, forteller at begrepene likeverd, raushet og forståelse har blitt honnørord fremfor realiteten (Aunemo, 2016). Ordfører i Andebu var leder i temakomiteen som foreslo honorarene, og sa til Sandefjords Blad at prosessen rundt honorarene har vært god og ryddig (Sørumshagen, 2016g). Det endte med at ombudsmannsrollen ble skrinlagt, mens de to nye hovedutvalgene fremdeles beholdt 20 + 20% av ordførerens lønn.

Rådmannens avtale

Samtidig som diskusjonene om kommunesammenslåing var i full gang i hele Vestfold, vedtok Sandefjord bystyre en avtale om daværende rådmann i Sandefjord. Ifølge Sandefjords Blad 19. juni 2014 lød bystyrevedtaket slik:

”Ansettelsen er fast frem til oppnådd pensjonsalder

Pensjonsalder avtales til 60 år, ca. 5 år fra nå.

Lønn vil være 1.500.000 kr pr. år. Fremtidig justering av lønn som rådmann følger årslønnsveksten i kommunal sektor.

Rettigheter i gjeldende avtale ved eventuell oppsigelse videreføres, herunder at rådmannen frasier seg rettigheter etter arbeidsmiljøloven mot at vilkårene ved eventuell oppsigelse er fastsatt på forhånd (overgang til rådgiverstilling).

Ved en eventuell sammenslåing av Sandefjord kommune med andre kommuner legges stil rette for at kommunestyret i den sammenslåtte kommunen ansetter rådmann for denne.”

(Roaldset, 2016a).

Bystyret vedtok enstemmig at rådmannen skulle fortsette i sin stilling som rådmann, og at ”Lønns- og ansettelsesutvalget gis fullmakt til å inngå ansettelsesavtale i samsvar med saksutredningen.” (Roaldset, 2016a). Avtalen gjorde rådmannens åremålsstilling til en fast stilling, og tillot rådmannen å fratrukke seg med full alderspensjon som 60-åring, altså i mai 2019. Kommunens ansettelses- og lønnsutvalg innvilget dog tidligere rådmann i Sandefjord full

alderspensjon fra og med 1. januar 2017, og rådmannen var på det tidspunktet 57 år (Sørumshagen, 2016b). En full alderspensjon tilsvarer 66% av lønnen, som etter en lønnsøkning vil ligge på over en million kroner som Sandefjord kommune må ut med hvert år (ibid.). Samtidig legger ikke avtalen begrensninger på å skaffe seg en ny jobb eller inntekt, som i prinsippet vil si at den tidligere rådmannen kan skaffe seg en ny jobb og samtidig få i overkant av en million kroner utbetalt fra kommunen (ibid.). I Sandefjords Blad forteller den tidligere rådmannen i Sandefjord følgende:

”Dersom jeg slutter helt fra 2017, vil jeg få pensjon fra tidspunkt for fratredelse og så lenge jeg lever. Dersom jeg inngår en ny avtale hvor jeg fortsetter som rådgiver etter å ha gått av som rådmann, må både lønn og andre vilkår reguleres i en slik avtale.” (Sørumshagen, 2016b).

Ordfører i Sandefjord forteller at da avtalen ble inngått i 2014 kunne de ikke vite at det ble sammenslåing allerede i 2017, som er grunnen til den gunstige avtalen (Sørumshagen, 2016b). Det samme forteller opposisjonslederen i Sandefjord, som forteller at avtalen mest sannsynlig ville sett annerledes ut om de skulle inngått den i dag (ibid.). Prosjektleder og ny rådmann i Sandefjord har etter sammenslåingen blitt Norge best betalte rådmann med en lønn på 1.5 millioner kroner. Ordfører i Sandefjord anser de høye lønningene som vel avendte penger, og *”(...) mener det lønner seg å belønne folk som gjør en god jobb.”* (Sørumshagen, 2016a). Hovedtillitsvalgt for Fagforbundet i Sandefjord kommune forteller at avtalen ble dårlig mottatt blant ansatte i nye Sandefjord kommune, og forteller selv at sluttavtalen i utgangspunktet er for god (Sørumshagen, 2016c). Reaksjoner kom også via leserbrev og i kommentarfeltet til Tønsbergs Blad og Sandefjords Blad nettaviser, samt på deres Facebooksider (Mathisen, 2016). Ordfører i Sandefjord forteller Sandefjords Blad at reaksjonene er forventet, og at det er forståelig å mene at lønnsnivået er for høyt (ibid.).

Det ble stilt spørsmål om avtalen var inngått på korrekte premisser, og Sandefjords Distriktsrevisjon undersøkte dette på oppdrag fra kontrollutvalget i nye Sandefjord kommune (Sørumshagen, 2016h). Sandefjord Distriktrevisjon understreker at det ikke er foretatt noen vurderinger av selve innholdet i avtalen, foruten å kontrollere at det er samsvar mellom bystyrevedtaket og den inngåtte avtalen (ibid.). Distriktsrevisjonsrapportens konklusjon slår fast at ansettelsesutvalget ikke handlet i strid med mandatet og rammene som på forhånd var fastsatt av det enstemmige bystyret (ibid.). Leder av kontrollvalget forteller følgende til NRK: *”Det er ikke noe tvil om at avtalen er gyldig. Prosessen har vært i henhold til regelverket.”*

(Strømsted, 2016). I ettertid retter kontrollutvalget i Sandefjord kritikk til ansettelsesutvalget, ledet av ordfører i Sandefjord, for at de *”(...) ikke informerte bystyret om rådmannens gullkantede pensjonsavtale.”* (Sørumshagen, 2016i).

Etter kommunesammenslåingen 1. januar 2017 har tidligere rådmann i Sandefjord fått jobb som rådgiver i nye Sandefjord kommune, og beholder den opprinnelige lønnen sin på 1.6 millioner kroner. Stillingen er en treårig, prosjektbasert stilling som rådgiver i sentraladministrasjonen for den nye kommunen (Sørumshagen, 2016k). Vedkommende skal rapportere til nåværende assisterende rådmann, som var tidligere rådmann i Andebu. I avtalen heter det i følge Sandefjords Blad følgende:

”Rådgiverstillingen tillegges oppgaver relevant for (rådmannens) erfaring og kompetanse og ut fra nye Sandefjord kommunes behov. Overføring av kompetanse og erfaring som vil være viktig for nye Sandefjord kommune prioriteres. Det samme gjelder gjennomføring av analyser og utredninger relatert til etableringen av nye Sandefjord kommune” (Sørumshagen, 2016k).

Budsjett

Prosjektleder varslet tidlig om at økonomiplanene for de tre gamle kommunene ikke ville gi en bærekraftig økonomi (Larssen, 2016a). Budsjettprosesser pleier ofte å preges av politiske uenigheter, og det første budsjettet for nye Sandefjord er intet unntak. Tønsbergs Blad skriver at *”Innbyggerne i Kodal og Andebu er negative til den kommunesammenslåingen, spesielt etter at det nye budsjettet ble lagt fram.”* (Aker, 2016). Dette er fordi Kodal, som er et tettsted i den nye kommunen, ble lovet en ny nærscole som ikke ble nevnt i det første budsjettforslaget fra opposisjonen. Budsjettforslaget inneholdt også store kutt i en situasjon hvor flere forventet seg en satsning på tjenestoområder. Ordfører i Sandefjord sa til Sandefjords Blad at *”Det er riktig å gjennomføre noen kutt i startfasen, men mye skal tas på administrative stillinger og gjennom digitalisering.”* (Bernhardt, 2016). Seks hovedtillitsvalgte fra de to store fagforeningene i de tre gamle kommunene, hvorav to har blitt intervjuet til denne oppgaven, skrev også et leserinnlegg om budsjettet. Der står det at de er bekymret for *”(...) at kommunesammenslåingen resulterer i en kuttreform i ”nye” Sandefjord, og at det vil gå utover kvaliteten på tjenestene som de ansatte skal levere til innbyggerne.”* (Gunnufsen m.fl., 2016). De tillitsvalgte forteller i leserbrevet at Sandefjord kommune har et særlig ansvar for at det blir en kvalitetsreform fremfor en kuttreform, og at honnøruttrykkene som har blitt brukt om de fremtidige konsekvensene av sammenslåingen faktisk realiseres (ibid.). Her tenker de

tillitsvalgte spesifikt på *”Mer robusthet, større fagmiljøer, bedre tjenester til innbyggerne (...)*”, og mener at de kuttene som ble presentert i budsjettforslaget ikke la opp til dette. Det største opposisjonspartiet kalte budsjettforslaget og foreslått fireårig økonomiplan for uansvarlig, ifølge Sandefjords Blad (Sørumshagen, 2016j). Opposisjonsleder sier følgende: *”Dette er veldig bekymringsfullt og noe vi er sterkt imot. Rådmannen sa i presentasjonen sin at vi trenger mennesker for å yte gode tjenester, men dette forslaget vil føre til færre ansatte og dårligere tjenester.”* (ibid.). Samtidig har kommunesammenslåingsprosessen mottatt 70 millioner kroner i omstillingsmidler fra regjeringen, og opposisjonsleder mener administrasjonen bør få tid og tillit til å vurdere gevinstene fra dette før kuttene kommer (ibid.). Da budsjettet skulle vedtas, ble det ikke mulig å stemme over enkeltpunkter. Opposisjonen stemte derfor ned budsjettforslaget, og opposisjonsleder forteller at det skapes *”(...) en kunstig uenighet.”* ettersom de faktisk er enige om mye (Nygaard, 2016a).

Lokalisering

Situasjonene som oppsto rundt lokalisering av arbeidsplassene i den nye kommunen var et tema flere av informantene tok opp som problematisk. Debatten tok også noe plass i media. Bakgrunnen var at administrasjonen hadde lagt frem et forslag der gamle Andebu kommune ikke fikk noen av de kommunale arbeidsplassene i sitt kommunehus. Sandefjords Blad skrev følgende da det ble kjent:

”I løpet av kveldstimene onsdag blir det offentlig kjent hvor prosjektleder og kommende rådmann (...) vil plassere 500 administrative kontorplasser i nye Sandefjord. Andebu får ingenting.” (Roaldset, 2016c).

Ordfører i Andebu forteller til Sandefjords Blad at innstillingen ikke kan være i tråd med forutsetningene i forhandlingsutvalgets utredning (Andersen, 2016). Et annet medlem av posisjonen, som også var en del av forhandlingsutvalget og fellesnemnda, sier seg enig i den beskrivelsen. Vedkommende forteller videre at denne innstillingen til lokalisering ble etterfulgt av en *”(...) påfølgende, til dels ufin, debatt mellom posisjonens og opposisjonens ledere i kommunestyret.”* (ibid.).

Prosessen rundt lokalisering av arbeidsplasser ble også hemmeligholdt. Sandefjords Blad ba om innsyn i prosessen som omfatter rundt en tiendedel av arbeidsstokken, men fikk ikke tilgang (Roaldset, 2016b). Kommunen ble støttet av Fylkesmannen i Vestfold som mener det er greit at det ble lagt lokk på den vanskelige prosessen om lokalisering av de kommunale

arbeidsplassene (ibid.). Til dags dato er fremdeles ikke alt på plass, men store deler av lokaliseringsspørsmålet er avklart og alle tre rådhus vil ha lys.

Andre konflikter i den offentlige debatten

I september, etter konfliktene om politikergodtgjørelser og frikjøp av politikere, offentliggjorde ordfører i Stokke at vedkommende tar en pause fra politikken og trekker seg fra alle de tunge vervene og kun skal sitte som menig kommunestyrerepresentant (Sørumshagen, 2016d). Ordfører i Andebu har stor forståelse og respekt for avgjørelsen, og forteller at Stokkeordføreren har hatt en større belastning enn de andre involverte i prosessen (ibid.). Ordfører i Stokke forteller følgende til Sandefjords Blad:

”Medieoppslagene og debattene rundt lønnsnivå og andre faktorer rundt kommunesammenslåingen, har selvsagt påvirket avgjørelsen. Men det har ikke vært avgjørende.” (Sørumshagen, 2016d)

Ordfører i Stokke forteller at han har blitt påvirket av mediekjøret og iblant unngikk å gå i butikken på grunn av det, men tror likevel det har vært verst for vedkommende sin egen familie (Solberg, 2016b). Ikke lenge etter ordfører i Stokke trakk seg fra alle fremtidige verv, meldte en opposisjonspolitiker ifra om et dårlig samarbeidsklima i fellesnemnda. Vedkommende forteller Sandefjords Blad blant annet at positivitet og optimisme ikke lenger preget debatten fordi *”(...) posisjonen bruker makta si for det den er verdt.”* (Solberg, 2016c). Vedkommende advarer også andre å gå i samme ”felle” som SAS-kommunene, ved at rausheten som preget prosessen i starten forsvinner etter hvert (ibid.). Ordfører i Sandefjord forklarer det forverrede debattklimaet med at det har blitt mer å gjøre, og at diskusjonene har gått på mer konkrete ting enn tidligere (ibid.).

I november, rett før sammenslåingen, dukket en annen konfliktlinje opp mellom opposisjonsleder, ordfører i Sandefjord og leder for posisjonen. Sandefjords Blad fikk tilgang på e-poster som ble sendt etter lokaliseringsspørsmålet, der opposisjonsleder reagerer kraftig på at ordfører i Sandefjord og gruppeleder for posisjonspartiet *”(...) har fått tilgang til prosjektgruppas arbeid underveis, og har tydeligvis også fått lov til å påvirke prosessen.”* (Roaldset, 2016c). Ordfører i Sandefjord svarer med at vedkommende forventer at opposisjonsleder *”(...) legger fram beviser for (de) usmakelige og usaklige påstander.”* (ibid.). Opposisjonsleder svarer igjen med *”(...) forståelse for at arbeidsgruppen vedrørende lokalisering har måttet holde kortene tett til brystet av hensyn til de ansatte (...)”* og at reaksjonen går på at

”(...) enkelte folkevalgte tydeligvis har vært informert og har hatt mulighet til å påvirke prosessen.” (ibid). Det har ikke kommet frem noe nytt om spørsmålet i etterkant av disse mail-utvekslingene.

Varsling

I slutten av april 2017 ble det kjent i media at det har vært en varslersak i forbindelse med kommunesammenslåingen. Idet denne oppgaven skrives er det lite informasjon om hva varslersaken innebærer, foruten at varselet kom fra en kommunal mellomleder fra gamle Sandefjord kommune som ble mottatt av ordfører i februar og at det er rettet mot prosjektleder (Roaldset, 2017). Varselet skal ha omhandlet at *”(...) vedkommende ble holdt utenfor sammenslåingsprosessen og at den ansatte skal ha blitt gjenstand for ulovlig gjengjeldelse i etterkant av varselet.”* (Nygaard, 2017a). Det vises til et møte som skal ha funnet sted på Sandefjord-ordførers kontor 30. november 2016, for å finne en løsning på den tilspissende konflikten, med en manglende oppfølging av enigheten fra dette møtet, og at varsleren ba om at saken skulle få personalmessige konsekvenser for den varselet gjelder (ibid.; Roaldset, 2017). Varsleren forteller at vedkommende har opplevd seg *”(...) utestengt fra naturlig innsyn og delaktighet.”* i prosessen, og at det ikke har blitt enighet med arbeidsgiver om ansvarsområde, arbeidsoppgaver og lønnsvilkår (Roaldset, 2017). Ordfører i Sandefjord forteller til Sandefjords Blad at denne saken bremser sammenslåingsprosessen:

”Dette er selvsagt krevende for de involverte, ja for alle rundt, faktisk hele rådhuset. Det er lammende for hele organisasjonen, som ennå ikke har funnet en endelig form. Jo lenger tid dette tar, desto verre.” (Nygaard, 2017b).

Varselet har ført til at hele kommuneledelsen er inhabil i saken (ibid.). Politikere tror ikke politiske saker vil utsettes av denne saken, men opposisjonsleder forteller at *”(...) det kan bli en utfordring å hente inn informasjon i enkelte saker.”* (Solberg, 2017a.). Nylig har det også kommet frem et annet aspekt ved varslingsaken, nemlig at rådmannen det er varslet på har fortalt flere av lederne i kommunen om identiteten til varsleren (Solberg, 2017b). Rådmannens advokat mener vedkommende ikke brøt taushetsplikten, ettersom det var nødvendig å fortelle identiteten for å sikre drift av kommunen (Solberg, 2017c). Begge parter har hyret advokat, og varslers advokat forteller til Sandefjords Blad at *”Hendelsen representerer så mange regelbrudd at det fyller en hel side.”* og at varsleren er hardt påvirket av identifiseringen (ibid.). Advokaten til rådmannen/prosjektleder forteller at vedkommende bestrider kritikken som kom frem i det første varslerbrevet (ibid.). Både varsleren og den det

varsles på går fortsatt på jobb mens saken pågår (Solberg, 2017a). Snart er fire advokatfirmaer involvert i arbeidet med å løse varslersaken, noe som koster nye Sandefjord millionbeløp (Solberg, 2017d).

5.2.3.3 Nærdemokratiundersøkelsen

Nærdemokratiundersøkelsen ble gjennomført i forkant av den offisielle sammenslåingen, og resultatene ble offentliggjort 11. oktober 2016. I undersøkelsen ble 300 innbyggere fra henholdsvis Andebu og Stokke, og 400 innbyggere fra Sandefjord, spurt om ulike nærdemokratiske spørsmål (Sandefjord kommune, u.å.2). Funnene viser at innbyggere i Andebu og Sandefjord opplever det har vært en god dialog mellom folkevalgte og innbyggere om kommunesammenslåingen, mens Stokke-innbyggerne kun var 52% enig og 41% uenig i denne påstanden. Stokke-innbyggere har også mindre tillit til lokalpolitikernes løfter. Sandefjord-innbyggere tror i større grad enn de to andre kommunene at politikere misbruker makt til egen fordel – skjønt andelen fremdeles er lav. Nesten 7 av 10 i Sandefjord mener at de som har gode personlige forbindelser i kommunen eller kommunepolitikken lettere får ivaretatt sine interesser, mens kun halvparten av Stokke-innbyggere mener det samme. I Andebu er 63,3 % av innbyggerne enige i at politikere involverer befolkningen på å finne løsninger på lokale problemer, opp mot ca. 48% i de to andre kommunene. Andebu-innbyggere er også klart mest fornøyd med kommunens innsats for å ivareta innbyggernes behov og rettigheter, hvor hele 100% av de folkevalgte mener det samme.

Nærdemokratiundersøkelsen hadde også egne tilleggsspørsmål for de folkevalgte om sammenslåingsprosessen de nylig hadde vært igjennom. De folkevalgte er generelt enige i at kommunikasjonen og informasjonen mellom prosjektledelsen og de øvrige folkevalgte har vært god. Folkevalgte i Sandefjord var mindre enige enn de andre i påstanden om at folkevalgte konsentrerer seg om de store linjene i sammenslåingsprosessen, og at detaljer overlates til administrasjonen. Sandefjord er også i høyere grad uenige i at det blir lagt godt til rette for at innbyggere skal ha innsyn i prosessen, og at det har vært klare arbeidsområder og en tydelig arbeidsfordeling i arbeidet med sammenslåingen. Folkevalgte fra de to mindre kommunene var i mindre grad enig i at hver kommune har hatt det samme handlingsrommet. Stokke-folkevalgte opplever i mindre grad at hver kommune har blitt hørt i like stor grad. De var også mindre enige i at arbeidet med kommunesammenslåingen har vært basert på gjensidig respekt og åpenhet. Til slutt var de folkevalgte i Stokke også mest uenige i at det har

utviklet seg en ”vi-følelse” blant de folkevalgte fra de tre kommunene, der Andebu derimot var klart mest enig i påstanden.

5.2.3.4 Ansattes syn

Ordfører i Stokke oppfatter at noen ansatte i starten ga uttrykk for ”(...) at de ville at Stokke skulle fortsette som en selvstendig kommune (...)”, men at etter hvert som prosessen gikk videre ga de sin støtte til Sandefjord-alternativet som samarbeidskommune. Ordfører i Sandefjord oppfatter at det er noen som har vært positive fra dag en, og noen har vært negative. Politisk har det også vært en skepsis for å gå inn i noe større. Ordfører i Andebu opplever at ansattes syn ”(...) har vært like delt som det har vært folk, nesten.”, og forskjellig fra sektor til sektor. Noen mener det er masse å lære av hverandre, mens andre har ”(...) frykta at det her skal bli dårligere.”. Ansatte har også vært spente på om de har gjort nok til å selge inn sin egen måte å gjøre ting på, eller om det bare blir ”(...) gamle Sandefjord som blir utvida.” (intervju ordfører Andebu). Ansatte har generelt håpet på at det ikke blir for mye forandringer, fordi ting allerede fungerer godt. Andebu-ordføreren forteller at de derfor har vært opptatte av å se fremover, finne en balanse og ”(...) , ikke knuse alt håp (...)”. Ordføreren er, i likhet med ansatte, opptatt av å ikke miste det lokale særpreget til Andebu. Opposisjonsleder har hatt flest følere ute i de små kommunene, og ser at ”(...) det er vel kanskje de ansatte i Stokke og Andebu som har vært mest bekymra for framtida (...)” og sine arbeidsplasser, om de blir slukt av storkommunen, og lignende. Vedkommende tror likevel at gamle Sandefjord etter hvert ”(...) skjønte at det kom til å bli endringer, og da har det jo vært flere reaksjoner der også.” (intervju opposisjonsleder). Tillitsvalgt i Sandefjord oppfatter også at det kanskje har vært større usikkerhet fra de ansatte i de mindre kommune, spesielt når det gjelder organisering og beliggenhet. Arbeidsforhold sånn ellers har ikke ansatte vært bekymret for, ifølge tillitsvalgt i Sandefjord, selv om det fremdeles er lokale særavtaler som må harmoniseres. Tillitsvalgt i Sandefjord tror ”(...) det fra Sandefjord var ganske stor likegyldighet i forhold til sammenslåinga, fordi de tenkte at det ikke kom til å bli noen praktisk endring for dem i deres arbeidshverdag.”. Sandefjord-ordføreren sitter med et inntrykk av at mange ansatte har vært veldig positive, og forklarer det med at ”(...) de som jobbet i små fagmiljø kunne se fordeler ved å komme inn i større fagmiljøer.”. Samtidig opplever ansatte det som en trussel for hver enkelt, eksempelvis om de får beholde jobbene sine. På nåværende tidspunkt har også mange kommuneansatte fått vite at de vil få et annet arbeidssted enn de har hatt tidligere, og at når ansatte som har ”(...) jobbet i Sandefjord før og plutselig må jobbe i Stokke, så er det noen som har følt på det.”. Tillitsvalgt i Stokke forteller

at ansatte i Andebu og Stokke har ”(...) sett ganske greit på det, og har vært innstilt på at noen nå kommer til å jobbe i Sandefjord heretter.”, og at kanskje spesielt i Stokke har det ikke vært noen voldsomme endringer. Likevel har en del ansatte tatt ut pensjon eller slutta ”(...) da de fikk greie på hva det endelige resultatet av hvilken jobb de får.”, og at flere ansatte har sittet på gjerdet og avventet hvordan arbeidssituasjonen faktisk blir.

Prosjektleder forteller at arbeidsplasslokalisering ikke berører alle ansatte like mye, men at de som er berørt av det har hatt et veldig stor engasjement, mens andre har blitt veldig slitne. Mange hadde nesten doble jobber gjennom 2016, og ansatte ”(...) strakk seg utrolig langt for å få til dette.”. Når mange engasjerer seg og har fått tilstrekkelig med informasjon, opplever prosjektleder at veldig mange får ”(...) et eierforhold til prosessen.”. Opposisjonsleder håper at de ansatte har følt seg hørt, selv om det har blitt endringer og ting ikke blir som det har vært før. Rådmann i Andebu forteller om en spørreskjemaundersøkelse blant innbyggerne som viste at man ønsket en sammenslåing, og helst med Sandefjord, og ”(...) har opplevd at man har sett fram til å gjøre det.”. Samtidig sitter ansatte igjen med mange forventninger og usikkerheter om hvordan deres hverdag endres, ”Men svært lite negative ytringer som har vært på at vi skal gjennomføre det.”. Rådmannen opplever at det har vært stor enighet om prosessen blant ansatte, at synet samsvarer med innbyggerundersøkelsen, og at sammenslåingen ikke er noe de ansatte har sett negativt på. Ordfører i Sandefjord opplever ”(...) at det i hovedsak er stor positivitet fra ansatte og innbyggere.”. Opposisjonsleder opplever at også ”(...) alle de ansatte har egentlig vært veldig positive.” hele veien, ettersom hovedtillitsvalgte har fungert som medspillere med en positiv holdning til prosessen. Samtidig er det noen enkeltsaker, som lønnsharmonisering, fridager eller lokalisering, som berører mange enkeltpersoner, ”(...) og da er det nødvendigvis sånn at noen vil få en negativ holdning i en periode, og så vil det løse seg.”, ifølge opposisjonsleder. Ordfører i Stokke tror de tillitsvalgte sitter med et annet syn på prosessen enn de politiske involverte, men oppfatter selv at de ansatte ”(...) har vært veldig positive.”. Stokke-ordføreren forteller også at særlig leder av Fagforbundet i Stokke var veldig positiv til prosessen, ”(...) men at sitt fylkesforbund ikke ga den støtta han trengte.” fordi de var imot sammenslåing generelt. Ordfører i Sandefjord opplever at de fleste uttrykker at de er positive til prosessen og ser mulighetene som ligger der, men at det å ”(...) vente på at beslutningen skal bli tatt, er krevende.”. Etter at beslutningene først er tatt, opplever Sandefjord-ordføreren at ansatte har forholdt seg konstruktivt til beslutningene.

KAPITTEL 6 – SENTRALE FUNN OG ANALYSE

Dette kapitlet forsøker å gi et samlet og helhetlig bilde av de tre forskningsspørsmålene, først gjennom funnene knyttet opp til den empiriske modellen oppgaven er strukturert fra, og så gjennom analyse av iverksettingssituasjon opp mot Matlands typologier. Oppgavens problemstilling har vært følgende:

Etter at vedtak om kommunesammenslåing formelt er fattet: Hvordan vil kommunene gjennomføre vedtaket, og hvilke faktorer kan påvirke iverksettingsprosessen?

S1: I en kommunesammenslåing kan man forvente konflikt. Hvordan og hvorfor blir konfliktnivået enten opprettholdt eller nøytralisert?

S2: Hvilke faktorer kan bidra til å forklare innholdet i iverksettingsprosessen?

Problemstillingen er klassifisert og strukturert gjennom oppgavens empiriske modell basert på Van Horn og Van Meter (1975), Winter (2012) og Sabatier og Mazmanian (1980). Dette kapitlet skal oppsummere de viktigste funnene gjort i de ulike komponentene av modellen, som skisserer hvilke faktorer som kan påvirke iverksettingsprosessen. Underspørsmålene skal belyse utvalgte trekk som kan forklare innholdet i iverksettingsprosessen, gjennom Matlands (1995) typologi og tvetydighet-konflikt-modell. Analysen er opptatt av de to dimensjonene, tvetydighet og konflikt, og hvordan disse kan bidra til å forklare innholdet i iverksettingssituasjonen.

6.1 VEDTAKET

Målsettinger, ressurser og selve vedtaket danner utgangspunktet for iverksettingen i oppgavens empiriske modell basert på blant annet Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell (1975), Winter (2012) og Sabatier og Mazmanian (1989). I denne studien inneholder vedtaket mange av målsettingene aktørene involvert også drar frem som relevante for resten av prosessen. Økonomiske ressurser kom hovedsakelig fra regjeringen og departementet, mens de humane ressursene ikke ble organisert gjennom vedtaket.

Vedtaket blir ifølge teorien i stor grad påvirket av prosessene i forkant av vedtaket, en fase denne oppgaven ikke har undersøkt. Vedtaket som legger grunnlaget for prosessen er todelt.

(1) For det første er det selve kommunestyrevedtakene fattet i de tre kommunene. Dette

vedtaket viste at Andebu og Stokke i større grad var opptatt av å sikre at prosessen var preget av likeverdighet, nærdemokrati og raushet, og at konsekvensen av sammenslåingen skulle ende opp i bedre nærtjenester. Sandefjord som stor kommune så derimot ingen grunn til å legge ved prinsipper for prosessen, noe som sammenfaller med studier som konkluderer med at mindre kommuner ofte er mer redd for å miste identiteten og bli ”slukt” av den store kommunen. Vedtaket gjort i de tre kommunene spesifiserte også hvor mange representanter interim-kommunestyret skulle bestå av – uten spesifisering av hvor stort antall det skulle være fra hver kommune – samt hvor mange representanter fra de tre kommunene som skulle sitte i fellesnemnda, som fikk fullmakter til å gjennomføre sammenslåingen. (2) For det andre er det de vedtakene som ble gjort i forbindelse forhandlingsutvalgets utredning, som ifølge informantene var selve ”bibelen” for sammenslåingsprosessen.

6.1.1 RESSURSER

Teorien sier at tilstrekkelige ressurser er nødvendige for at vedtaket skal kunne gjennomføres. De økonomiske ressursene har i denne sammenslåingsprosessen vært tilstrekkelige, skal vi tro informantene. Ingen dro frem økonomiske ressurser som noe manglende. Den sentrale direkte reformstøtten lå på 70 millioner kroner, i tillegg til inndelingstilskuddet på 24,6 millioner kroner i 15+5 år, og mye av reformstøtten ble brukt på digitaliseringen av den nye kommunen. Informantene deler oppfatning om at de humane ressursene dog ikke har vært tilstrekkelige. Det nevnes spesifikt to ting: (1) For det første var den administrative prosjektorganisasjonen som skulle gjennomføre sammenslåingen altfor liten, og bestod i starten av kun prosjektleder og en ekstern prosjektkoordinator. Etter hvert som kommunallederne ble ansatt i den nye kommunen, ble prosjektorganisasjonen større og arbeidet ble mer fordelt, men samtidig førte det til at ledere forsvant fra de gamle kommunene som fremdeles hadde et behov for å driftes parallelt med sammenslåingen. (2) For det andre var det uklart hvem som skulle jobbe med vanlig drift av kommunen og sammenslåing med den nye kommunen, som førte til at mange tok på seg dobbeltarbeid over en lang periode. Flere sa også opp jobbene sine i forbindelsen med sammenslåingen på grunn av usikkerhet rundt egne fremtidige stillinger. Oppfatningene er videre delt mellom informantene av hvilken kommune som bidro mest inn i prosjektorganisasjonen. Informantene fra Sandefjord mener at de selv hadde en større andel humane ressurser inn, mens informantene fra de mindre kommunene mener at Sandefjord satt på såpass store ressurser at mange flere kunne ha bidratt. Tidsaspektet har også vært en vesentlig del av prosessen. Aktørene var i forkant bekymret for at en lang tidsramme vil føre til en treg prosess, mens det i realiteten ble en stram tidsramme som førte

til mindre grundige prosesser og dobbeltarbeid for mange ansatte. Aktørene forklarer dette med et vakuum som oppsto etter vedtaket og frem til prosjektleder var på plass, som påvirket den helhetlige tidsrammen for prosjektet.

6.1.2 MÅLSETTINGER

Gamle Sandefjord gikk inn i prosessen med målsetting om å bli geografisk større, ettersom de vokser ut av sitt nåværende areal. Andebu var redde for å bli en utkant, og var opptatt av at det lokale skulle forbli lokalt i sine målsettinger for sin gamle kommune. Det viktigste for Andebu, som den minste kommunen i prosessen, var likeverdighet, nære tjenester og å ikke bli en utkant i en ny storkommune. Informantene fra Stokke mener de ikke hadde råd til å stå på utsiden lengre, og at det viktigste var å få større og bedre tjenesteenheter for sine innbyggere og kunne foreta tyngre investeringer.

Informantene var enige om at målsettingene skissert i forhandlingsutvalgets utredning var de viktigste målene for den nye kommunen. Målene er tredelt mellom tjenester, næringsliv og demokrati. Forhandlingsutvalget arbeidet i forkant av vedtaket i kommunene, og hadde en svært stor påvirkning på videre prosess for sammenslåing. Informantene dro frem de samme målene som sto i forhandlingsutvalgets utredning når de skulle redegjøre for de viktigste målsettingene for den nye kommunen. De politiske informantene og prosjektleder fortalte nesten ordrett at målsettingen om ”å bli blant de beste i landet på næringsutvikling” var viktig, noe som tyder på en politisk strategi. Videre samsvarer i stor grad mål for den gamle og den nye kommunen, som vil si at mange av aktørene er opptatt av sin gamle kommune når de skal inn i den nye. Aktørene har dog vært mest opptatt å bevare mest mulig fra sin gamle kommune, mens i neste fase har fokuset i større grad vært på den nye kommunen. Samtidig har det vært vanskelig å balansere hvilket hensyn som veier tyngst: drift av den gamle kommunen eller bygging av den nye.

Den store forskjellen mellom starten av prosessen og i dag, er at uenigheten i stor grad går på hvordan man skal gjennomføre målene fremfor hva målene skal være. Samtlige av informantene mener målene for den nye kommunen er klare og tydelige, samtidig som det er enighet om at målene innehar et stort rom for fortolkning. Med målsettinger som ”bedre tjenester” og ”å bli best i landet på næringsutvikling” er det vanskelig å være uenige. Problemene oppstår altså i realiseringen av målene, og på områder der forhandlingsutvalgets utredning ikke hadde spesifisert det videre. Etter prosessen gikk fra idénivå til praksis, oppsto

det konflikter. Eksempelvis var lokalisering avgjort i stor grad i forhandlingsutvalgets utredning, men det oppsto uenighet når det skulle organiseres i praksis.

Oppsummert har aktørene involvert i prosessen hatt noenlunde lik målforståelse, men der de mindre kommunene har vært opptatt av andre ting enn den store kommunen. Den store kommunen er i stor grad opptatt av utvikle et allerede godt utgangspunkt, mens de mindre kommunene ikke lenger kan stå på utsiden og er mest bekymret for å miste lokalt særpreg og identitet. Målene har spilt en stor rolle i iverksettingen, og la et solid grunnlag samtlige aktører måtte forholde seg til i løpet av prosessen.

6.1.3 VEDTAKET OPPSUMMERT

Målsettingene skissert i forhandlingsutvalgets utredning er de viktigste målene for den nye kommunen, og blir av samtlige sentrale aktører omtalt som det grunnleggende rammeverket for prosessen i sin helhet. Ifølge Van Meter og Van Horn (1975) er det en forventning om at tydelige mål fører til bedre iverksetting og minsker sannsynligheten for misforståelser. Informantene sier selv at målene var tydelige og klare, samtidig som det ble lagt opp til tolking av de etter hvert. Noen målsettinger var tydelige, som eksempelvis *”Høyjord og Melsom skoler opprettholdes.”* (Sandefjord kommune, 2014). Andre målsettinger var mer tvetydige. Eksempelvis ble målsettinger om lokalisering formulert på en måte som kan tolkes på to måter med setningen *”Stokke rådhus og Andebu herredshus benyttes til egnet virksomhet, hvor antall nåværende arbeidsplasser søkes opprettholdt.”* (ibid.). Noen aktører tolket det som at like mange skulle jobbe i de gamle rådhusene som tidligere, mens andre påsto at det kun skulle *forsøkes* opprettholdt. Tvetydigheten i målformuleringen førte til konflikter når Andebu ikke fikk kommunale arbeidsplasser i sitt rådhus.

Ifølge Van Meter og Van Horn (1975) vil tilstrekkelige ressurser ha betydning for iverksettingssituasjonen. Winter (2012) er enige i dette, og presiserer at feilaktig oppfatning om at ressursene tilgjengelig faktisk er tilstrekkelig for å oppnå målene, kan være en mulig viktig grunn til at en iverksettingsprosess mislykkes. De økonomiske ressursene har vært tilstrekkelig, med både støtte til utredning, gjennomføring og ekstra midler til Vear-prosessen. De humane ressursene har dog ikke vært tilstrekkelige, både i prosjektorganisasjonen og de gamle kommunene, der prosjektorganisasjonen i en periode besto av kun to personer, og der flere ansatte har måttet jobbet dobbelt for å få kabalen til å gå opp. Tid er også en ressurs flere informanter mente prosessen hadde for lite av, der svært mye skulle skje på kort tid og med

for få ansatte. De grundige prosessene med bred involvering som ble lovet, ble etter hvert mindre grundige med tanke på tid og ressurser nærmere 1. januar 2017.

Kort oppsummert ser det ut til at målsettingene i vedtaket har hatt en stor betydning for iverksettelsesprosessen som etterfulgte vedtaket. Enkelte målsettinger har fremstått som klare og tydelige, mens andre målsettinger har vært tvetydige med rom for fortolkning og omkamper på senere tidspunkter i prosessen. De tvetydige målene virker å være uklare med overlegg, og ser ut til å være en av de viktigste forklaringene på hvorfor sammenslåingen fremstår som en suksess ettersom de vanskelige debattene ble tatt i etterkant av vedtaket som sådan. De økonomiske ressursene har vært gode, mens det ikke har vært tilstrekkelig med humane ressurser eller tid for gjennomføringen.

6.2 KOMMUNIKASJON

6.2.1. FYLKESMANNEN OG DEPARTEMENTET

Fylkesmannsembetet, da både tidligere fylkesmann i Vestfold Erling Lae og fagdirektør Petter Lodden, har vært viktige aktører i prosessens begynnelse. Fylkesmannen hadde en rolle som tilrettelegger, og var spesielt i starten svært aktiv med informasjon og synlighet. Kontakten med Fylkesmannen har vært både formell og uformell, via mail, telefon, møter eller tilstedeværelse på folkemøter. Kontakten med departementet har vært minimal, og som oftest gjennom Fylkesmannen. Som regel har kontakten gått ut på praktiske spørsmål for prosessen, som eksempelvis momskompensasjonsregler og om inndelingsloven rundt Vear-prosessen.

Kommunereformen i seg selv har lagt flere premisser for prosessen, med ressurser og annen bistand. Noen aktører mener Fylkesmannen har kommet med innspill som har satt premisser for prosessen, mens andre mener de kun har vært en heilagjeng fra sidelinjen. Spesielt i Vear-saken påvirket fylkesmannen prosessen med en innstilling om at Vear skulle til Tønsberg til tross for Stokke kommunestyres vedtak om det motsatte, og førte til at kommunaldepartementet opphevet kommunestyrevedtaket.

6.2.2. ANSATTES DELTAKELSE OG SIGNALER

SAS-kommunene opprettet et partssammensatt utvalg (PSU), noe som er frivillig men anbefalt for en slik prosess. PSU besto av to hovedtillitsvalgte fra hver kommune, der samtlige var fra enten Fagforbundet eller Utdanningsforbundet. Dette skapte reaksjoner blant andre fagorganisasjoner, ettersom flere ansatte dermed ikke ble representert i utvalget, og

derfor ikke kunne delta i prosessen. Konsekvensen ble stormøter som fellesmøte for hovedtillitsvalgte av samtlige fagorganisasjoner i SAS-kommunene, men møtene fremsto mer som informasjonsmøter istedenfor reelle drøftingsmøter som skulle skape mulighet for deltakelse i prosessen. PSU fikk møterett på de møtene som opptok saker omhandlende de ansatte. Aktørene selv oppfatter at det har vært gode arenaer for ansattes deltakelse, også ved at PSU var en del av ansettelsesutvalget som skulle ansette prosjektleder, kommunalsjefer, med mer. Samtidig har ansatte følt usikkerhet rundt egen situasjon, og som konsekvens valgt å si opp. Samtlige av aktørene mener tillitsvalgte og ansatte har hatt gode arenaer for medvirkning og at kommunikasjonen har vært god. Av prosjektledelse og politisk ledelse blir det fortalt om lite motstand, at innspill har blitt tatt på alvor og ført til endring. Det ble stilt spørsmålsteget ved at kun de to største fagorganisasjonene var representert, og at de var for dårlig til å informere og involvere andre fagorganisasjoner. Tillitsvalgt i Stokke mener også at den nye kommunen viser ”storebrortakter” og manglende raushet, noe som forverres jo nærmere gulvet man jobber.

6.2.3 EN- OG TOVEISKOMMUNIKASJON

Informasjon ut til ansatte og befolkningen skjedde gjennom månedlig nyhetsbrev, Facebook-side for den nye storkommunen, folkemøter, bilag i by-avis, og lignende. Samtlige av informantene har blitt kontaktet i forbindelse med prosessen, av både ansatte, innbyggere og folkevalgte. Innholdet i kontakten fra de ansatte var som regel spørsmål om hvordan de selv blir påvirket i prosessen fremover, der ansatte fra de to småkommunene var mer bekymret i prosessen enn ansatte fra den store kommunen. Flere kontaktet de politiske aktørene for å posisjonere seg for fremtidige beslutninger om ansettelser og lokalisering. Informantene fra Sandefjord og Stokke følte de kunne svare på spørsmål som kom opp, mens det var mer delt i Andebu. Dette samsvarer med svarene de folkevalgte ga i nærdemokratiundersøkelsen, der Stokke-politikerne i størst grad følte de hadde nok innsikt til å svare på spørsmål, og Andebu-politikerne minst. De tillitsvalgte og rådmennene opplevde at det var vanskeligere å komme med svar fordi prosjektledelsen har holdt kortene tett til brystet. Kun to av aktørene forteller at de aktivt tok kontakt med andre i prosessen, mens flere forteller at de mer naturlig havner i situasjoner der sammenslåingen tas opp.

6.2.4 OPPLEVELSEN AV STOR OG SMÅ KOMMUNER

Opplevelsen for flertallet er at de tre kommunene i starten var likt representert i samarbeidet, men at dette endret seg når det nærmet seg den offisielle sammenslåingen. I forhandlings-

utvalget var det like mange parter fra de tre kommunene, mens det i fellesnemnda var fordelt utfra hvor store kommunene var i utgangspunktet. Sandefjord fikk her ni medlemmer, mens de to mindre kommunene til sammen hadde åtte, som ga Sandefjord alene en overvekt. Når det gjelder politisk organisering i interimkommunestyret ble den likedan, med 39 representanter fra Sandefjord mot 18 fra de to mindre kommunene. Konflikter oppsto for det meste i fellesnemndperioden, og spesifikt etter sommerferien 2016 da konstitueringsprosessen var i gang. Sandefjord opplever at Stokke har vært mer opptatt av å tenke på sin gamle kommune enn fremover, og Stokke opplever at Sandefjord unødvendig kritiserte kommunen og satte i gang maktkamper. Nærdemokratiundersøkelsen viser også at folkevalgte i Sandefjord i mindre grad enn de to mindre kommunene mener at folkevalgte i prosessen har konsentrert seg om de store linjene og overlatt detaljene til administrasjonen.

Det ble bestemt at prosjektleder og ny rådmann skulle rekrutteres utenfra, for å sikre at det ble bygget en helt ny kommune og ikke kun ble en videreførelse av gamle Sandefjord. Derfor har forholdet stor/liten også hatt en betydning for premissene for sammenslåingsprosessen som sådan. I forhandlingsutvalgets utredning ble det lovet at det skulle være lys i alle rådhus, noe som flere ble skuffet over. Samtidig var sandefjordinger av den oppfatning at det ikke ville bli store endringer for dem i prosessen. Ledere og kommunalsjefer i den nye kommunen er i stor grad fra gamle Sandefjord kommune, foruten to, som gjør at de to mindre kommunene er mindre synlige i den nye organisasjonen. Mye av de gamle praksisene fra gamle Sandefjord er også videreført. Begge deler forklares med at det var en god strategi å vektlegge kompetanse og en lettere overgang i systemene. Ordførere fra de to små kommunene mener det er vanskelig å drive en sammenslåingsprosess når en av kommunene er såpass stor i forhold til de to andre, spesielt når de bruker størrelsen som makt.

6.2.5 KOMMUNIKASJON OPPSUMMERT

Fylkesmannen har vært en aktiv aktør i prosessen, der samtlige informanter opplever kontakten til embetet som viktig. En premissleverandør har embetet riktignok ikke vært, selv om flere påpeker at sammenslåingen ikke ville vært like vellykket uten hjelpen kommunene fikk fra Fylkesmannen. Kun i Vear-prosessen dras Fylkesmannen frem som en premissleverandør da det ble innstilt overfor departementet at kommunestyrevedtaket om at Vear skulle forbli i Stokke ble overprøvd. Mellom lokalt og sentralt nivå ser det ut til at kommunikasjonen har vært toveis, og at tilstedeværelsen fra fylkeskommunalt og nasjonalt plan har vært stor.

Kommunikasjonen mellom lokal ledelse og ansatte ser i stor grad ut til å ha vært en blanding av enveis- og toveiskommunikasjon. Informasjonsflyten nedover har vært prioritert av både politisk og administrativ ledelse, og har vært god gjennom hele prosessen. Samtidig har flere aspekter, som eksempelvis ansettelse og lokalisering, vært preget av hemmelighet frem til beslutningene ble tatt, som skapte utrygge forhold for de ansatte. Kommunikasjon fra ansatte til ledelsen ble ivarettatt av medbestemmelsesstrukturene, men ble mindre prioritert av ledelsen som helhet foruten generell informasjon. Tillitsvalgte er fornøyd med medbestemmelsen, men kan ikke snakke på vegne av alle ansatte ettersom de kun representerer de to største fagorganisasjonene.

Opplevelsen av en stor kommune og to små kommuner har satt sitt preg på prosessen. Det at prosjektleder og ny rådmann skulle rekrutteres eksternt kom som en direkte konsekvens av dette. Videre sitter den største kommunen med overtall av representanter i fellesnemnda og interimkommunestyret, og har hatt muligheten til å overkjøre de mindre kommunene – selv om de hittil ikke har benyttet seg av den muligheten. Det har oppstått konflikter i forbindelse med at de små kommunene vil sikre sitt lokale særpreg og identitet, mens det i stor grad har blitt Sandefjords løsninger som har blitt videreført.

Kommunikasjonen mellom sentralt og lokalt hold, og mellom lokal ledelse og ansatte, ser ut til å ha bidratt til en mer vellykket iverksettelsesprosess. Samtlige opplever kommunikasjonen som god, der forholdet mellom stor og liten kommune er det som har hatt mest å si.

6.3 LEDELSE OG POLITISKE FORHOLD

6.3.1 PROSESSORGANISERING

Forhandlingsutvalget besto av tre fra hver kommune, og forhandlingene var en periode preget av likeverdighet der det ble jobbet godt frem mot målet om en ny kommune. Fellesnemnda ble dannet selv før søknaden til departementet var sendt. Utredningen forhandlingsutvalget skrev blir flere ganger beskrevet som svært førende for prosessen, og la også føringer for sammensetningen av fellesnemnda. Fellesnemnda hadde også et ansettelsesutvalg som besto av de tre ordførerne og en tillitsvalgt. I tiden frem til prosjektleder var satt hadde ikke prosessen prosjektledelse, som gjorde at sammenslåingsprosessen stanset opp. Dette var en konsekvens av politisk prioritering om eksternt rekruttert prosjektleder. Det oppsto en midlertidig løsning der en rådmann gikk inn i 50% stilling som prosjektleder i en periode, men denne perioden oppleves likevel som ukoordinert og som et vakuum i prosessen der lite

skjedde. Dette endret seg igjen etter prosjektleder var på plass. Etter hvert dukket det opp utfordringer med hvilket mandat fellesnemnda skulle ha overfor de andre kommunene, som gjorde at det ble vanskelig å rekruttere inn humane ressurser i prosjektorganisasjonen fra kommunene. Prosjektorganisasjonen ble liten og sårbar som en konsekvens, og besto i en periode kun av to personer: prosjektleder og en ekstern prosjektkoordinator. Tidsrammen har også vært veldig kort for prosessen.

Aktørene var opptatt av struktur, digitalisering, lokal representasjon og lokale tjenester. Det ble nedsatt temakomiteer som skulle se på nærdemokrati, kommunevåpen og ordførerkjede, politisk reglement og å bli kjent i nye Sandefjord, som tilsier at dette var viktige spørsmål tidlig i prosessen. Tillitsvalgte er generelt fornøyde med medvirkningen, og var også deltakende i temakomiteer og andre underkomiteer. Fellesnemnda hadde i tillegg et arbeidsutvalg som skulle sette agenda, hvor mange av sakene ble ferdigdiskutert før de kom opp i fellesnemnda. Når man har tre organisasjoner, er det også tre ulike oppfatninger om hva som er best, ettersom sammenslåingen også er en sammenslåing av kultur og arbeidsmetoder. Det vanskeligste for prosjektleder i organiseringen var ansettelser og intervju situasjoner, der man skulle gå fra tre ordførere, rådmenn og ledere til kun én. Problemer oppsto også på grunn av den stramme tidsrammen for prosessen, og med paralleldrift av de gamle og den nye kommunen. Samtidig var ikke alle ansatte representert gjennom PSU, men kun ansatte i de to største fagorganisasjonene. Til slutt er mye lovverk strengt og ikke tilpasset kommuner i en overgangssituasjon, hvor det heller ikke er noen gode praksiser å ta utgangspunkt i. Lignende problemer ble løst ved til sammen hele tre lovendringer i forbindelse med SAS-kommunenes sammenslåing.

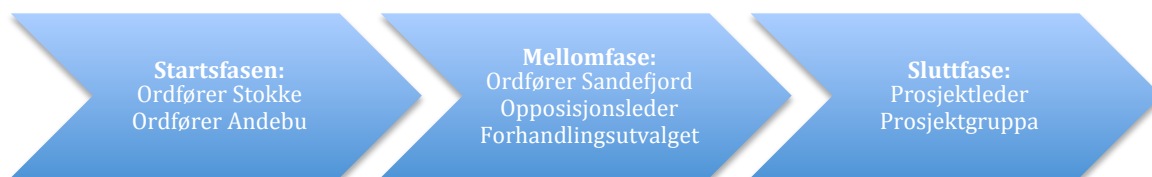
Vear-prosessen var en vanskelig utfordring i prosessen, og skapte en lovendring (inndelingsloven). Det var en stor politisk og administrativ utfordring, noe det er enighet blant informantene om. Prosessen tok også mye ressurser og tid vekk fra sammenslåingen, selv om det ble mottatt statlige ekstramidler i forbindelse med grensejusteringen. Det var en sår og vanskelig prosess som skjedde samtidig med den enorme sammenslåingsprosessen som i seg selv var vanskelig. Spesielt ordfører i Stokke ble preget av mediekjøret og andre konsekvenser av prosessen. Her overprøvde departementet og Fylkesmannen også det lokale kommunestyrevedtaket om at Vear skulle bli i Stokke og nye Sandefjord, og ikke gå til Tønsberg.

6.3.2 LEDELSE

Nærdemokratiundersøkelsen viste at de folkevalgte ikke er helt fornøyde med tilretteleggingen for innblikk og deltakelse i arbeidet med planleggingen av den nye kommunen. Den viser også at ikke alle folkevalgte føler tilhørighet og eierskap til prosessen, selv om de fleste er fornøyde.

Den formelle ledelsen ble oppfattet som de mest aktive i prosessen av informantene, selv om inntrykket er at medlemmene av det opprinnelige forhandlingsutvalget forble politisk ledelse også i fellesnemdperioden. Det var videre delt oppfatning av hvilke aktører som var mest aktive som ledere i de ulike fasene av prosessen. I starten ble ordførerne og initiativtakere i Andebu og Stokke sett på som de viktigste aktørene. I forhandlingsfasen var det opposisjonsleder og ordfører i Sandefjord som hadde lederrollen, i tillegg til forhandlingsutvalget som helhet. Opposisjonsleder hevder at vedkommende var delaktig i både utformingen av utredningen til forhandlingsutvalget, samt fremdriftsplanen som ga grunnlaget for tidsperspektivet i prosessen. Ordfører i Sandefjord blir dog nevnt av flere av informantene som en innflytelsesrik aktør hele veien, mens ordfører i Stokke ga seg helt i politikken etter mellomfasen av prosessen. Både i starts- og mellomfasen var fylkesmannsembetet i Vestfold en viktig pådriver og tilrettelegger som ga sitt preg på prosessen. I slutfasen oppfatter informantene prosjektleder som ledelsen, med sin prosjektorganisasjon.

FIGUR 7: AKTIVE DELTAKERE OVER TID



Lederskapet fremstår som transformasjonsledelse, der prosjektleder har vektlagt intellektuell stimulering og oppfordret mellomledere til å være innovative og kreative, samt gitt de stort ansvar for strukturering av eget kommunalområde. Utøvelsen av lederskap lener seg mot en *pragmatisk* ledermodell. Tidsrammen har vært kort, samtidig som det er gjort forsøk på å involvere ansatte på øverste nivå i prosjektorganisasjonen. Etter hvert som kommunalledere ble ansatt ble de en del av prosjektgruppa til prosjektleder, mens tillitsvalgte har vært en del av ulike komiteer og utvalg. Innkommende bemerkninger og innspill har blitt tatt på alvor av prosjektleder, samtidig som prosjektleder likevel har hatt siste ord. Prosessen har også i stor

grad vært politisk styrt, der politikere har gitt stor frihet til prosjektleder samtidig som de har krevd justeringer når resultatet ikke var som forventet.

Raushet var et viktig begrep som har blitt brukt i hele prosessen helt fra starten av. Ingen av informantene har en spesiell oppfatning av hvor det kom fra, men alle de tre ordførerne hevder det har vært bevisst å bruke det. Raushet ble brukt som et prinsipp for sammenslåingen i forhandlingsutvalgets utredning, da likeverdighetsperspektivet sto sterkest i prosessen. Aktørene oppfatter at raushet var viktigst å bruke for den store kommunen, og at det var avgjørende at ordfører i Sandefjord hadde den holdningen i møte med to mye mindre kommuner. Raushet blir av aktører fra de små kommunene oppfattet som definerende for debatten muntlig sett, men ikke nødvendigvis en faktisk praksis i prosessen. Informantene fra de to mindre kommune oppfatter i stor grad at denne rausheten endret seg jo nærmere sammenslåingsdatoen kom, etter at Sandefjord innså at de også måtte gi slipp på praksiser og ressurser. Aktørene mener at raushet absolutt har preget prosessen, men at den ble dempet etter hvert og ikke har vært fullt så sterk som det har blitt uttrykt at den var. Tillitsvalgt i Stokke mener derimot at rausheten har gått over, og at småkommunene nå i praksis blir slukt av den store kommunen.

6.3.3 LEDELSE OG POLITISKE FORHOLD OPPSUMMERT

Forhandlingsutvalget var preget av det aktørene kaller raushet, ved at det var tre representanter fra hver kommune uavhengig av størrelse på kommunen. Utredningen til utvalget ble også førende for prosessen. Fellesnemnda ble organisert utfra kommunestørrelse, der Andebu fikk minst og Sandefjord flest representanter. Deltakere har i stor grad vært preget av eksisterende ledelse i de tre gamle kommunene, og en pragmatisk ledermodell utført av prosjektleder. Videre ble ikke alle ansatte representert gjennom de hovedtillitsvalgte ettersom de representerte kun de to største fagorganisasjonene. De tillitsvalgte involvert i prosessen hadde derimot god medbestemmelse ved at de, i tillegg til å sitte i PSU, satt i ulike underutvalg og ansettelsesutvalget. Ansettelsesutvalget blir sett på som et viktig utvalg ettersom de hadde fullmakter til å ansette rådmann og annen ledelse. Det har oppstått problemer med hvilket mandat fellesnemnda skulle ha over de gamle kommunene, som førte til mangel på humane ressurser i prosjektorganisasjonen. Som nevnt var prosjektorganisasjonen liten og sårbar i store deler av prosessen. Dette ble verre under Vear-saken, som ble en krevende prosess inni en allerede omfattende prosess. Generelt sett har prosessen vært åpen i form av at alle møter utenom ett har vært åpen for publikum og media.

Informantene oppfatter at ledelsen i stor grad var den formelle ledelsen i fellesnemnda, men i størst grad de aktørene som hadde vært med fra starten under forhandlingsutvalgets utredning. I starten var ordfører i Andebu og Stokke viktige aktører med premiss- og beslutningsmakt, som ble tatt over av hovedsakelig ordfører i Sandefjord og opposisjonsleder i mellomfasen. Prosjektleder har siden ansettelsen vært en viktig aktør som har hatt stor påvirkning på utviklingen av prosessen, selv om prosessen i stor grad har vært politisk styrt. Likevel har det oppstått problemer ettersom den oppfattede ledergruppa for den nye kommunen ikke hadde et overordnet mandat overfor de gamle kommunene, slik at evnen til å utøve lederskap ble redusert. Prosjektleder har utøvet en pragmatisk ledelsesmodell, med blanding av ovenfra- ned- og nedenfra-opp-lederskap. På den måten har ansatte og andre vært med i deltakelsesreguleringen, men kun i mindre grad. Eksempelvis omhandler varslersaken mot prosjektleder en mellomleder som føler seg ekskludert fra viktige prosesser og sosialt samhold. Videre har raushet vært en viktig strategi i prosessen, som har vært en uttalt verdi helt fra starten. Inntrykket er at raushet kom fra Sandefjord, for å vise at den store kommunen skulle være likeverdige med de to mindre kommunene. Oppfatningen er at raushet preget den første delen av prosessen, mens det har blitt svekket når sammenslåingen nærmet seg og praktiske spørsmål skulle bli avgjort. Hvis raushet var en bevisst strategi fra Sandefjord, kan man si at den funket.

Organiseringen av prosjektet har hatt mye å si for sammenslåingsprosessen, der en liten og sårbar prosjektorganisasjon har hatt dårlig tid til å iverksette sammenslåingen. Mye var derfor ikke på plass når den offisielle sammenslåingen skjedde 1. januar 2017, og sammenslåingen oppfattes å ikke være ferdig til dags dato. Ledelsen har vært svært viktige premiss- og beslutningsleverandører med stort engasjement og bred politisk støtte, noe Winter (2012) tar opp som viktige aspekter for vellykket iverksetting. Det har oppstått koordineringsproblemer ved at fellesnemnda i praksis ikke hadde juridisk makt over de tre gamle kommunene, selv om de i prinsippet skulle være over dem. Prosjektleder har dog hatt stor frihet og handlerom i den administrative fusjonen, og har vært en viktig premissleverandør.

6.4 OFFENTLIGHET OG OFFENTLIG DEBATT

Den offentlige debatten har foregått i lokalaviser, på møter, gruppemøter, i telefonsamtaler, på radio, sosiale medier, og både formelle og uformelle arenaer. Lokalavisa i Sandefjord dras frem som et viktig element som sikret god informasjonsflyt ut til innbyggere, og som i stor grad opptrådte balansert, informativt, nøytralt og deltakende i prosessen. Avisa bidro til en

bedre stemning knyttet til prosjektet, og fulgte de politiske aktørene grundig hele veien, som ikke nødvendigvis var initiert av de politiske aktørene selv. Byavisa i Sandefjord (gratisavis) ble brukt mer strategisk for å få ut informasjon til alle husstander. Et problem var derimot at de aller fleste innbyggerne i Andebu og Stokke abonnerte på Tønsbergs Blad, og ikke Sandefjords Blad. Tønsbergs Blad var naturlig nok mindre interessert i å dekke hele prosessen, men fikk i Vear-saken kritikk for sine vinklinger. Sandefjords Blad endret ifølge flere av aktørene strategi etter sommeren 2016, og skapte mer ”tabloide” og konfliktvekkende overskrifter. Dette kan dog også komme av det politikerne selv kalte en mer konfliktorientert periode av prosessen. Forholdet til media har vært bevisst hele veien, også når konfliktene preget mediebildet i større grad og det ble mer nødvendig å vise at aktørene fortsatt sto sammen. Konfliktlinjene som preget mediebildet har blant annet vært følgende seks saker:

(1) Politikergodtgjørelser var en konflikt som kom opp i august 2016, hovedsakelig mellom opposisjon og posisjon i den nye kommunen. Det gikk ut på at de to tidligere ordførerne i Andebu og Stokke skulle frikjøpes 100% for å jobbe med politikk, gjennom en ombudsrolle, plass i formannskapet, og ved å få mer betalt for utvalgene de var leder av. Kritikken tok stor plass i media, og i september mener ordfører i Sandefjord at forslaget om ombudsmenn burde skrinlegges – noe som ble gjort. Det endte som en av grunnene til at tidligere ordfører i Stokke trakk seg fra alle de tunge vervene vedkommende hadde blitt tiltenkt. (2) Sandefjord-rådmannens avtale som ble underskrevet før sammenslåingen, men likevel med en forventning om at sammenslåing skulle skje. Bystyret vedtok enstemmig at vedkommende skulle fortsette som rådmann, med full alderspensjon som 60-åring. Ettersom sammenslåingen skjedde tidligere enn forventet, ble derimot den nye avtalen at rådmannen kunne førpensjonere seg 1. januar 2017, med en årlig utbetaling på over en million kroner uavhengig av fremtidig arbeidssituasjon. Avtalen preget media en periode, uten at det nødvendigvis var klare konfliktlinjer. Et revisjonsfirma og kontrollutvalget konkluderte med at alt var gjort korrekt. Rådmannen er i dag rådgiver for den nye kommunen, og får utbetalt lik lønn som da vedkommende var rådmann, rundt 1,6 millioner kroner. (3) Budsjett er som regel betent mellom opposisjon og posisjon. Ved det første budsjettet for den nye kommunen var det derimot flere som reagerte på at budsjettet vek fra de satte målene for kommunen, og av lovnader ikke ble overholdt. Den viktigste målsettingen for de to mindre kommunene var bedre tjenester for innbyggerne, som flere mente ble forsømt når budsjettet for det meste la opp til å gjennomføre kutt. Konflikten førte til at noen deler av budsjettet ble endret, spesielt med tanke på investeringer. Opposisjonen endte opp med å nedstemme forslaget på grunn av

uenigheter på andre budsjettområder. (4) Lokaliseringsdebatten var også en konflikt som sprang ut av mangel på oppfølging av satte målsettinger om ”lys i alle rådhus”. Prosessen var hemmelig, en strategi Fylkesmannen støttet. Andebu ble i stor grad uteglemt i førsteutkastet av lokaliseringen, som førte til en konfliktlinje mellom gamle Andebu og den nye kommunen. Til slutt endte også Andebu opp med organisasjoner i sitt gamle rådhus, selv om flere fremdeles ikke vet hvor sin nye arbeidsplass skal være. (5) Rett før den offisielle sammenslåingen gikk flere ut i media og fortalte om et dårligere samarbeidsklima der rausheten og positivismen var forsvunnet. I november 2016 ble også samarbeidsklimaet mellom opposisjonsleder og ordfører i Sandefjord forsuret, selv om ingen av de har nevnt dette i intervjuene. (6) Til slutt har det kommet frem at det har vært en varslings sak som ble kjent i slutten av april, etter et møte i november 2016. Varselet er på prosjektleder, og omhandler en mellomleder fra gamle Sandefjord som har blitt holdt utenfor av sammenslåingsprosessen, og blitt gjenstand for ulovlig gjengjeldelse i etterkant av varselet. Prosjektleder skal også ha fortalt navnet til varsleren, som gjør at hele kommuneledelsen er inhabil i saken. Varselet skal ha ført til en bremset fremgang for sammenslåingen.

6.4.1 ANSATTES SYN

Den formelle ledelsens persepsjon på ansattes syn er at det i stor grad har vært positivt. Stokke forteller at ansatte har vært positive, samt vært innstilt på at noen fremover vil jobbe i Sandefjord istedenfor Stokke. En del satt på gjerdet og ventet på at beslutningene skulle tas, og sluttet da de fikk vite resultatet. Leder av en lokal fagorganisasjon var også veldig positiv til prosessen, men ble motarbeidet av fylkesorganisasjonen. Sandefjord tror ansatte har vært positive fordi de i små fagmiljøer vil kunne se fordeler av å bli del av noe større, men at det i størst grad har vært Andebu og Stokke som har vært bekymret rundt organisering og lokalisering. Sandefjordinger var i større grad likegyldige fordi de ikke forventet endringer. Andebu sier det har vært like delte meninger som det har vært folk, der flere har vært redde for at den nye kommunen bare blir en utvidelse av gamle Sandefjord. Etter hvert ble sandefjordinger også mer bekymret. Hovedsakelig mener Andebu-ledelsen at det har vært et positivt syn på prosessen, selv om enkeltsaker har gitt negativ holdning i en periode før det løste seg. Prosjektleder oppfatter at ikke alle ble like mye påvirket i prosessen, men at de som ble påvirket har hatt et veldig engasjement for prosjektet. Mange jobbet derimot dobbelt og ble veldig slitne, men som også har skapt et eierskap til prosessen. Tillitsvalgte motstrider ikke disse påstandene, selv om det igjen må nevnes at kun to fagorganisasjoner var representert, og dermed kun de som er intervjuet i oppgaven.

6.4.2 OFFENTLIGHET OG OFFENTLIG DEBATT OPPSUMMERT

Det ser ikke ut til at prosjektet har hatt en bevisst mediestrategi, ettersom lokalavisa i stor grad var engasjert i prosessen på egenhånd. Denne nøytraliteten har vært viktig for prosessen. Andre aviser var mer konfliktorientert i sin tilnærming, som blant annet førte til at en viktig aktør takket nei til tiltenkte tunge verv. Media har også bidratt til å endre interne prosesser eller beslutninger i flere saker, herunder politikergodtgjørelser, følelsen av raushet, budsjettet med lokale investeringer, lokalisering og varaordførerkjedet. Debatten foregikk i mange kanaler, både uformelle og formelle. Formell ledelses persepsjon av de ansattes syn på prosessen, er at det har vært et positivt syn. Videre var ansatte i den store kommunen i mindre grad bekymret enn ansatte i de to mindre kommunene.

6.5 HOLDNINGER OG HANDLINGSVILJE

Oppsummert anser samtlige av aktørene på ledelsesnivå sammenslåingen som positivt for sin gamle kommune, og stemte for sammenslåingen i sitt kommunestyre. De tillitsvalgte som er intervjuet gir også inntrykket av at ansatte i hovedsak var positive til sammenslåingen, noe ledelsen også opplever. Ifølge Van Horn og Van Meter (1975: 472) er det tre elementer som særlig påvirker iverksetternes vilje og holdning til å gjennomføre et tiltak, nemlig (1) forståelsen av tiltaket, (2) holdningene og responsen til tiltaket, altså hvorvidt de godkjenner, avviser eller er nøytrale til tiltakets nytte og verdi, og (3) intensiteten i denne reaksjonen på tiltaket. I SAS-prosessen har holdningene og handlingsviljen vært preget av følgende: (1) Forståelsen av tiltaket har vært tilstede på bakkenivå og ledelsesnivå. (2) Sandefjord var i startfasen nøytrale til tiltakets nytte og verdi, og ble mer negative etter hvert som endringene skjedde i praksis. De to små kommunene har godkjent tiltakets nytte og verdi, og anser det som en nødvendighet for å kunne levere gode tjenester til sine innbyggere i fremtiden. (3) Intensiteten i holdningene har ikke vært særlig utslagsgivende for prosessen. Bakkebyråkrater følte seg i starten inkluderte og entusiastiske til tiltaket, men i iverksettingsprosessen ble det hovedsakelig løsningene fra den store kommunen som ble innført for arbeidere på bakkenivå i de to mindre kommunene. Målforståelsen var relativ likt på tvers av aktørene involvert, der det var et skille i målforståelse hos den store og de to små kommunene. Den store kommunen ønsket i hovedsak større geografisk område for å sikre fremtidig nærings- og boligutvikling, mens de to mindre kommunene hadde mål om å gi bedre tjenester til sine innbyggere uten å miste sitt lokale særpreg.

Holdningen i prosjektgruppa i sin helhet har vært entusiastisk og positivt. Konflikter som har oppstått i prosessen, hadde i stor grad utspring fra aspekter som ikke var avklart i tiltaket, eller som var tvetydig formulert. Formulering av vedtak og mål har ifølge teorien betydning for iverksettingsprosessen, som igjen vil være viktig for det endelige utfallet av tiltaket. I SAS-prosessen er det tydelig at vedtaket har vært svært viktig i å forme prosessen, med tydelige målsettinger der det er behov, og uklare eller fraværende målsettinger der det er politisk uenighet. Ressurser har også vært viktig i å påvirke holdninger og handlingsvilje hos aktørene, der det har vært problematisk med for få humane ressurser og for kort tidsramme for iverksettingsprosessen. Dette har påvirket både ledelsen og bakkebyråkratene mye. Kommunikasjonen har i stor grad bestått av informasjon ovenfra-ned, men har også vært en viktig del av prosessen. Spesielt forholdet mellom liten og stor kommune har preget holdningene til aktørene. Ledelsen har vært essensiell i prosessen for å skape handlingsvilje, både politisk og administrativt. Informantene forteller om dobbeltarbeid og at individer har gått utover det som forventes av dem i en slik situasjon. Videre har offentlighet og debatt påvirket holdningene og handlingsviljene til aktørene, ettersom det har bidratt til å øke konfliktnivået i prosessen. Aktører forteller at samarbeidsklimaet ble forsuret etter hvert som konfliktene manifesterte seg i offentligheten. Den ytterste konsekvensen av konfliktene i den offentlige debatten kom da ordfører i Stokke trakk seg fra alle tiltenkte tunge verv, selv om vedkommende var en av de mest entusiastiske til prosessen fra starten av.

6.6 IVERKSETTINGSSITUASJONEN

Dette delkapittelet skal forsøke å belyse i hvilken grad dimensjonene konflikt og tvetydighet er faktorer som kan forklare variasjonen i innholdet i iverksettingsprosessen, sett ut fra Matlands (1995) typologi, illustrert i tabell 20:

TABELL 20: MATLANDS TVETYDIGHET-KONFLIKT-MODELL

		Konflikt	
		<i>Lav</i>	<i>Høy</i>
Tvetydighet	<i>Lav</i>	Administrativ iverksetting Ressurser viktig	Politisk iverksetting Makt viktig
	<i>Høy</i>	Eksperimentell iverksetting. Lokale forhold viktig	Symbolsk iverksetting Koalisjonsstyrke viktig

Kilde: Matland (1995: 160) og Offerdal (2005: 270)

Delkapittelet vil først redegjøre for grad av tvetydighet og grad av konflikt i prosessen, og vil så ta for seg en diskusjon om hvilken iverksettingssituasjon SAS-prosessen kan betegnes som. Utgangshypotesen i forkant av studien var at SAS-prosessen ville ligge nærmest en administrativ iverksetting, der ressurser avgjør. Matlands modell tar utgangspunkt i at ulike iverksettingssituasjoner gir ulike prosesser, der ulike faktorer fremstår som viktigst.

6.6.1 GRAD AV TVETYDIGHET

Matland (1995: 158) skiller mellom tvetydighet i tiltaket/målene og tvetydighet i midlene for å oppnå tiltaket. Aktørene forteller at målene for prosessen har vært klare og tydelige, samtidig som det har vært rom for fortolkninger på et senere tidspunkt. Aktørene opplever videre at målene i prosessen har vært de samme som de offisielle målene skissert i forhandlingsutvalgets utredning, der noen også opplever at målene er uendrede men dempet med tiden. De politiske aktørene hadde en lik ordformulering i vektleggingen av målsettingene for næringsutvikling. Dette tyder på en konsensus rundt viktigheten av å formidle en enighet om spesielt denne målsettingen. I denne betydningen kan man oppfatte målene som klare på dette området, som samsvarer med en administrativ eller politisk iverksetting, med enten ressurser eller makt som den viktigste faktoren som kan påvirke prosessen.

Likevel er *vektleggingen* av målene ulike på tvers av aktører og kommuner, der ulik vektlegging gir en ulik målforståelse i og for prosessen. Eksempelvis hadde aktørene fra Andebu som målsetting å ikke bli en utkant og at lokalsamfunnet skal bestå likt som før sammenslåingen. Disse målsettingene fremstår mer som en slags forsvarsstrategi, enn et genuint ønske om å bygge en best mulig ny kommune. Det faktum at den nye kommunen gir Andebu et instrument for å forbedre både tjenestene for sine innbyggere og næringsutviklingen, blir derimot mindre vektlagt i vedtaket. Sandefjords vektlegging av mål gikk i hovedsak på at kommunen trengte større arealer for å utvikle bolig- og næringsutbyggingen og så videre, og ikke hvordan den nye kommunen bør bygges og se ut. Sandefjord har også endret seg i hvordan de fremkommer overfor de andre kommunene i løpet av prosessen. I starten av prosessen ble det lagt vekt på at de to mindre kommunene skulle bli ivaretatt gjennom prosessen, og ideen om at man skulle bygge en helt ny kommune, noe som har endret seg. Den endrede målforståelsen for Sandefjord vektlegger heller det å sikre en økonomisk kontrollert styring av den nye kommunen. Initiativtakerne i Stokke ligger nærmest

å ha en vektlegging av mål som tilsvarer det skriftlige utgangspunktet, med målsettinger om bedre tjenester for innbyggere gjennom større fagmiljøer.

Aktørene drar også frem nærdemokrati som en viktig målsetting for prosessen og den nye kommunen. Det var et fokusområde i starten av prosessen, men som har svunnet hen når prosessen utviklet seg og andre faktorer ble viktigere. Dette kan også samsvare med March (1982) sin teori om ”technology of fooliness”, der man erfarer seg frem til en slags erkjennelse av hvilke mål som er viktige. Selv om nærdemokrati var en viktig målsetting i utgangspunktet, har det endret seg etter hvert som aktørene har erfart seg frem til hva som egentlig burde være målene for den nye organisasjonen.

Tvetydighet i midlene kan oppstå når man ikke har kunnskapen eller ressursene til å oppnå tiltakets målsettinger, eller hvis det er usikkerheter rundt hvilke roller ulike organisasjoner skal spille i iverksettingsprosessen (Matland, 1995: 158). SAS-prosessen har hatt stor usikkerhet rundt hvilket mandat interimstyret skulle ha over de gamle kommunene. I tillegg har det vært tvetydighet rundt hvilke ansatte som skulle jobbe med den nye eller den gamle kommunen, hvem som skulle være en del av prosjektgruppa (der løsningen senere ble alle de nyansatte kommunalsjefene etter hvert som de ble ansatt), og lignende rollefordelinger.

Oppsummert virker tiltaket og målsettingene å differensiere på to plan: (1) hvordan de ulike aktørene og kommunene *vektlegger* målsettingene, som peker mot høy tvetydighet, og (2) at målsettingene har endret seg over tid etter aktørene har *erfart seg* mot nye mål. Så selv om utgangspunktet virket å være en strømlinjeformet prosess har det oppstått flere omkamper på grunn av tvetydigheten i tiltaket gjennom aktørers egen vektlegging av målene, og gjennom endring av målforståelse i løpet av prosessen.

6.6.2 GRAD AV KONFLIKT

Grad av konflikt i prosessen har allerede blitt redegjort for i kapittel 5 og 6. Som nevnt hevder Falch (2016: 95) at det er fire konflikttendenser i kommunesammenslåing, nemlig (1) økonomiske forhold, (2) usikkerhet rundt tjenestelokaliseringer, (3) typisk by/land-konflikten, og (4) følelsen av å miste identitet og tilhørighet til egen kommune. De sentrale konfliktlinjene kan ligge latent i hele prosessen, eller komme til uttrykk som åpne motsetninger mellom aktørene eller kommunene.

Konflikter rundt økonomiske forhold var ikke tilstedeværende i starten av prosessen. Det fungerte heller som en målsetting for de mindre kommunene ved å komme i en styrket

økonomisk posisjon, for å kunne tilby bedre tjenester og skape rom for investeringer. Sandefjord hadde et bedre økonomisk utgangspunkt, men var også geografisk avhengig av de to andre kommunene for å utvide bolig- og næringsutviklingen. En forklaring på fraværet av konflikt rundt økonomi kan være statlige tilførsler av finansielle ressurser i forbindelse med kommunereformen og Vear-prosessen, som ga et lettere utgangspunkt for de tre kommunene. Økonomiske forhold ble ikke en konflikt i prosessen før budsjettet skulle vedtas og noen aktører oppfattet at det kom kutt istedenfor en styrking av tjenestenivået for den nye kommunen. Her mente flere aktører at man gikk bort fra de avtalte målene for kommunen.

Konfliktlinjene rundt by og land og redselen for å miste tilhørighet til gammel kommune hører tett sammen. Konflikter rundt følelsen av å miste identitet er åpenbart størst i de mindre kommunene ettersom sandefjordinger i mindre grad tror det blir noen forandring i egen by. Andebu var den klart minste kommunen i prosessen, der ordfører var den av informantene som fokuserte i størst grad på å miste identitet og tilhørighet til sin gamle kommune. Vedkommende fortalte om ”typiske” egenskaper for andebusokninger og redselen for at dette skulle forsvinne når de ble en del av en større kommune. Denne konfliktlinjen har vært latent gjennom hele prosessen, der det først etter sammenslåingen ble et fokus i media. Det ble skrevet om at Andebu sentrum har blitt ”helt stille” etter at alle tjenester er flyttet til byen, og at Andebu sitter igjen med en følelse av å ha mistet mer enn de har fått. Et leserinnlegg sier: *”Mange vil hevde at det ikke ble som lovet, og skuffelsen er til å ta og føle på. 1. januar ble lyset slått av, og så langt er det ingen som har funnet bryteren for å slå det på igjen.”* (Nordby, 2017). Stokke oppfattes som å ha ”smuldret opp” i prosessen, og sitter igjen med en lavere grad av ”vi-følelse” i den gamle kommunen (intervju opposisjonsleder; Sandefjord kommune u.å.2).

By-land-konfliktlinjen har også vært tilstede i mer eller mindre grad under hele prosessen. I starten ble konflikten nøytralisert gjennom et fokus på likeverdighet mellom de tre kommunene i forhandlingsutvalget, med tre representanter per kommune. Etter hvert som vedtaket ble et faktum, endret likeverdighetsprinsippet seg og den store kommunen brukte nettopp størrelsen sin i spørsmålene om hvordan prosessen skulle organiseres videre, og konflikten manifesterte seg deretter. Andebu var også som nevnt i stor grad opptatt av å ikke bli en utkant i den nye kommunen. Måten aktørene har håndtert denne konfliktlinjen på kan oppsummeres i begrepet ”raushet”. Altså raushet fra den store kommunen overfor de mindre kommunene, det å ikke bruke størrelsen sin for å skaffe seg makt i prosessen. Aktørene opplevde at raushet var tilstedeværende i begynnelsen, men at dette har endret seg etter hvert

som beslutninger faktisk måtte tas, og at rausheten kanskje har forsvunnet fra prosessen når det nærmet seg den satte sammenslåingsdatoen.

Selve løsningene på konfliktene kan også skape andre typer konflikter. Eksempelvis er det konfliktfylt å gå fra tre ordførere og rådmenn til kun én ordfører og én rådmann. Løsningene aktørene hadde for ordførerne var et forsøk på å gi de tilnærmet lik lønn og arbeidstid uten å inneha posisjon som ordfører. Denne løsningen ble ganske betent, hvor aktørene håndterte situasjonen ved å trekke tilbake store deler av forslaget. Som en konsekvens av løsningen på konflikten, og den påfølgende konfliktfylte situasjonen, trakk en viktig politisk aktør seg helt ut av prosessen. Videre er det konfliktfylt å gå fra tre rådmenn og enhetsledere til kun én. Foruten at prosjektleder skulle rekrutteres eksternt, var det ikke klare midler eller løsninger for de ansatte og de tre rådmennene. Som en konsekvens av usikkerheten søkte mange ansatte seg ut av de gamle kommunene. Den latente konflikten vedrørende hvor folk skulle jobbe i fremtiden fikk ulike løsninger. En av håndteringene var å sikre tvetydighet i vedtaket om lokaliseringer og ved å holde kortene tett inntil brystet i løpet av prosessen, noe som skapte usikkerhet og dermed nye konflikter. Løsningene for rådmennene ble håndtert ulikt, der én fikk en gunstig avtale som ble kritisert offentlig i etterkant.

Oppsummert har de fire typiske konflikttendensene i kommunesammenslåinger ligget latent og manifest i ulik grad gjennom hele prosessen. Noen konflikter lå latente før de manifesterte seg, mens andre har blitt nøytralisert gjennom prosessen. Eksempelvis var by-land-konflikten manifest i starten av prosessen før den ble nøytralisert gjennom tvetydige vedtak, men at den også blusset opp igjen under fellesnemndperioden. Matlands modell fokuserer i stor grad på *grad av* og *omfang av* konflikt, mens empirien her viser at konfliktnivået både 1) endrer seg over tid, og 2) endrer seg avhengig av hvilken *type* konflikt det er.

6.6.3 DRØFTING OG ANALYSE AV IVERKSETTINGSSITUASJONEN

Kommunene fant sammen med en stor grad av frivillighet, som gir forventning om et lavt konfliktnivå. Utgangspunkthypotesen for oppgaven var derfor at prosessen lå nærmest en administrativ iverksettingssituasjon, der konfliktnivået rent politisk er lavt, og med tydelige og klare mål og midler for iverksettingen. I denne iverksettingssituasjonen vil spørsmålene som dukker opp være administrative avklaringer og problemer, der økonomiske forhold og ressurser er de viktigste forklaringsvariablene for innholdet i iverksettingsprosessen. Iverksettingssituasjonen var forventet å være strømlinjeformet uten politiske omkamper, noe empirien tilsier at ikke er korrekt. Selv om kommunen fremdeles skal slå seg sammen, har det

vært politiske omkamper rundt samtlige av konfliktlinjene redegjort for, som avviker fra den opprinnelige forventede prosessen. Enkelte deler av prosessen har uten tvil vært preget av administrativ iverksetting, i de deler av fasen der målene har vært klare og enkle å forholde seg til, og konfliktlinjene i stor grad var nøytralisert på bakgrunn av et likeverdighetsperspektiv. Empirien viser derimot at dette endret seg med tiden, når målsettingene som fremsto tydelige faktisk i stor grad var tvetydige, og som fostret konflikt blant aktørene og kommunene.

Anser man at tvetydigheten har vært intendert høy blant annet for å nøytralisere mulige konflikter, tilsier det at prosessen har vært preget av en *eksperimentell* iverksetting. Her vil situasjonen være mer preget av prøving og feiling, som beslutningsteoretisk kan sammenlignes med *Garbage Can*-teorien (Matland, 1995: 168). Teorien anser at lokale forhold og aktører som de viktigste faktorene som kan påvirke utfallet. SAS-prosessen har hatt noen elementer av en eksperimentell iverksettingssituasjon, hvis lokale forhold forstås som lokale aktører og de tre gamle kommunene. Eksempelvis blir lokaliseringsspørsmålet ansett som et tiltak med stor grad av tvetydighet, der ulike aktører hadde ulik målforståelse og tolkning av tiltaket, samtidig som det var stort hemmelighold og uklarhet fra prosjektleders side rundt de framtidige lokaliseringene. Lokaliseringsspørsmålet var også preget av prøving og feiling, der administrasjonen ble bedt om omgjøring av forslagene underveis av politiske aktører. Omfanget av konflikt gikk derimot fra lavt til høyt etter hvert som løsningene ble offentliggjort, og Andebu i forslaget ikke fikk tildelt arbeidsplasser.

Anser man tvetydighetsnivået som lavt men konfliktnivået høyt, tilsier det at prosessen har vært preget av en *politisk* iverksetting der motstand har blitt nøytralisert gjennom bruk av makt. Videre vil aktørene ha klart definerte mål, men at målene er uforenlige med hverandre der uenigheter løses gjennom forhandling eller tvang. Det er elementer av denne iverksettingssituasjonen i SAS-prosessen. Aktørene har klare og definerte mål, der de ulike aktørene *vektlegger* ulike målsettinger annerledes. Når Andebu har som utgangspunkt et mål om å ikke bli en utkant i den nye bykommunen men prosessen ikke har prioritert å ha arbeidsplasser der, hentyder det at andre aktørers målsettinger har veid tyngre enn Andebu sine. Nye Sandefjord sitter igjen med mange av de samme kommunallederne som var i gamle Sandefjord, samtidig som interimkommunestyret og fellesnemnda hadde overtall av sandefjordinger. Dette utfallet kan vise til at iverksettingsprosessen har vært preget av maktbruk og forhandlinger eksempelvis når det gjelder by-land-konfliktlinjen, som er det Matland kaller en politisk iverksettingssituasjon.

Til slutt kan man anse både tvetydighets- og konfliktnivået som høyt i prosessen. Her vil iverksettingen være *symbolsk*, og evnen til å bygge sterke koalisjoner den viktigste faktoren som kan påvirke situasjonen og utfallet. En symbolsk iverksettingssituasjon nærmer seg i stor grad en politisk iverksettingssituasjon, men er ulik ettersom tiltakene er uklare. SAS-prosessen har også hatt noen elementer av en symbolsk iverksetting. Her kan eksempelvis konfliktlinjen omhandlende å miste identitet og tilhørighet til sin gamle kommune nevnes. Konfliktnivået er høyt ettersom aktørene ønsker ulike løsninger for sine gamle kommuner, samtidig som tiltakene ikke er tydelige og klare. Dette kan for eksempel være mål om nærdemokrati for de gamle kommunene, som ble bortglemt i løpet av prosessen. Tiltakene var uklare, og aktørene var ikke helt sikre på hva de ønsket seg av løsninger på spørsmålet om nærdemokrati. Derav ble løsningen et uklart og symbolsk tiltak og en målsetting formulert som at ”utvikling av nærdemokrati skal gis høy prioritet” (Forhandlingsutvalgets utredning, 2014).

Oppsummert tyder empirien på at SAS-prosessen har hatt elementer av samtlige av iverksettingssituasjonene Matland har skissert i sin tvetydighet-konflikt-modell. Innledningsvis har iverksettingsprosessen klare trekk av administrativ iverksetting, men et større innslag av både tvetydighet og konflikt senere i prosessen, endrer situasjonen i retning av en politisk og eventuelt også eksperimentell type iverksetting.

Analysen viser også at konfliktnivået endrer seg både over tid i prosessen, og at konfliktnivået avhenger av typen konflikt man undersøker. Empirien tyder på at Falchs (2016) fire konfliktlinjer i en kommunesammenslåing kan gi fire ulike iverksettingssituasjoner, og typen konflikt har derfor noe å si for klassifiseringen av iverksettingen i sin helhet. Også tvetydighetsnivået endrer seg over tid og på tvers av aktører. Forutsetningene endret seg underveis i prosessen, noe som kan ha vært en kilde til senere tvetydighet og usikkerhet i prosessen, og åpnet opp for nye situasjonsoppfatninger av iverksettingsprosessen. Matlands typologi tar ikke nok hensyn til at iverksettingsprosessen faktisk kan endre seg over tid, selv om omfanget av tvetydighet og konflikt i utgangspunktet lå på et høyt eller lavt nivå. Når prosesser strekker ut i tid er det noen viktige løp som ebber ut mens andre blir viktigere, som kan aktivisere nye aktørgrupper og nye problemforståelser.

Som analysen her viser, hentyder empirien altså to ting: 1) Matlands modell fokuserer i stor grad på *omfanget* av konflikt, og fremstår derfor unyansert rundt det faktum at konfliktnivået kan endre seg over tid og kan avhenge av kjennetegn ved konflikten i seg selv, samt at det kan

være konflikt om enkelte aspekter men ikke om andre, og 2) tvetydighet kan oppstå ved ulike aktørers vektlegging av tiltak og mål, og at denne vektleggingen endrer seg over tid etter hvert som man erfarer seg mot nye mål.

6.6.4 FREMTIDEN FOR NYE SANDEFJORD

Et videre spørsmål vil være hvorvidt det er mulig å forutse fremtiden for nye Sandefjord utfra hvilken iverksettingssituasjon man teoretisk klassifiserer prosessen som. Matlands teori inneholder fire aspekter per iverksettingssituasjon som kan bidra til en forventning om utfall, nemlig 1) hvilke faktorer som påvirker situasjonen mest, 2) beskrivelse av prosessen, 3) forventede fallgruver, og 4) om situasjonen blir mest preget av nedefra-opp- eller ovenfra-ned-tilnærming (Matland, 1995: 160).

Gitt at prosessen i størst grad består av elementer fra en administrativ iverksettingssituasjon, vil faktorene som påvirker utfallet bestemmes av *ressurser*. Denne situasjonen er preget av en sentral autoritet som besitter all informasjon og sanksjonsmuligheter ovenfra-ned, der ansatte fungerer som klassiske weberianske byråkrater som lojalt utfører pliktene sine (Matland, 1995: 161). Aktørene i en administrativ iverksettingen er stabile over tid, noe det ikke har vært i SAS-prosessen ettersom prosjektgruppa vokste etter hvert som flere ble ansatt i den nye kommunen. Videre preges administrativ iverksetting av en enighet rundt løsninger, der løsningene er tydelige og klare for alle aktørene involvert, noe heller ikke SAS-prosessen har hatt. *Fallgruvene* i denne situasjonen går kun på tekniske problemer, som eksempelvis misforståelser, dårlig koordinering, utilstrekkelige ressurser og tid, eller mangel på sanksjonskontroll (ibid.). SAS-prosessen har hatt noen tekniske problemer, men ikke nok til å sette en stopper for suksessen. Når suksessen for iverksettingsprosessen bestemmes av ressursene involvert, kan det nevnes at SAS-prosessen har hatt tilstrekkelig med økonomiske ressurser, men utilstrekkelig med humane ressurser og tid for gjennomføring. Fremtiden til nye Sandefjord vil i en administrativ iverksettingssituasjon dermed avhenge av hvorvidt de humane og tidsmessige ressursene har vært tilstrekkelig til å sikre en god gjennomføring av prosessen.

Gitt at prosessen i størst grad består av elementer fra en eksperimentell iverksettingssituasjon, vil faktorene som påvirker utfallet bestemmes av lokale forhold. En eksperimentell iverksetting vil avhenge av ressurser og aktører i de ulike nivåene i den nye kommunen, og at ved en høy grad av tvetydighet vil det føre til store variasjoner i utfallene. Forholdene i situasjonen blir sammenlignet med en typisk "Garbage Can"-prosess, preget av tvetydige mål,

varierende aktører og ingen ”korrekte” løsninger, og typisk nedenfra-opp-påvirkning (Matland, 1995: 166). SAS-prosessen har hatt variasjoner i sammensetning av aktører, men likevel ikke i en så stor grad som denne iverksettingssituasjonen tilsier. Fallgruvene vil for eksperimentell iverksetting være å begrense handlingsrommet i prosessen ved å ønske uniformitet på tvers av nivåene, eller å ikke være bevisst på at læring er målet fremfor at prosessen blir en suksess. Prosjektleder har i SAS-prosessen gitt hver kommunalleder stor frihet i å strukturere sitt eget kommunalområde, men likevel på premisset om at organiseringen skal speile den politiske organiseringen. Tar man derimot et steg tilbake og ser på SAS-prosessen som en iverksetting av en statlig kommunereform, kan elementene i en eksperimentell iverksetting være mer gjeldende ettersom lokale forhold er det som bestemmer prosessen, og ved at det er læring og evaluering som er det viktigste prosessen skaper. Det er derimot vanskelig å forutse fremtiden for nye Sandefjord ut fra den eksperimentelle iverksettingssituasjonen ettersom situasjonen i seg selv er preget av usikkerhet og behovet for læring.

Gitt at prosessen i størst grad består av elementer fra en symbolsk iverksettingssituasjon, vil faktorene som påvirker utfallet bestemmes av koalisjonsstyrke. Denne situasjonen vil være preget av tiltak som har symbolverdi, der et høyt konfliktnivå strukturerer måten løsningene utvikles på underveis (Matland, 1995: 168). Koalisjonen av aktører som kontrollerer de tilgjengelige ressursene, og styrken av denne koalisjonen, bestemmer utfallet. Matland hevder derimot at dette er vanskelig å undersøke, ettersom verken nedenfra-opp- eller ovenfra-ned-tilnærmingene er tilstrekkelige. Her vil det være viktigst å identifisere konkurrerende fraksjoner på lokalnivå, i tillegg til kontekstuelle faktorer som påvirker styrken til disse fraksjonene (Matland, 1995: 169). I SAS-prosessen er det lett å identifisere de konkurrerende fraksjonene med tanke på at det er tre kommuner som sammen skal bygge en ny. Kommunene ser at interessene er knyttet til spesifikke definisjoner av tiltaket, som er noe av utgangspunktet for bevisste tvetydige formuleringer i utgangspunktet. Symbolsk iverksetting er ulik politisk iverksetting med tanke på at det er aktørene i de gamle kommunene – og ikke prosjektledelsen og politisk ledelse – som bestemmer utfallet. Situasjonen kan likevel endre seg fra symbolsk til politisk iverksetting når tvetydigheten i tiltaket forsvinner, eller omvendt. Utfallet i en symbolsk iverksetting ser derimot ut til å være vanskelig å forutse.

Som oppsummert i forrige delkapittel, virker empirien å hentyde til at prosessen i størst grad har bestått av elementer av den politiske iverksettingssituasjonen, og informantene selv sitter med inntrykket av at prosessen har vært politisk styrt. Gitt at prosessen i størst grad består av

elementer fra en politisk iverksettingssituasjon, vil faktorene som påvirker utfallet bestemmes av makt. I denne situasjonen har aktørene klart definerte mål, og uenighetene oppstår rundt midlene (Matland, 1995: 163). Konfliktene og kampene tas i selve utformingen av tiltaket, der aktører tar i bruk forhandling, makt og økonomiske insentiver for å få igjennom tiltaket (ibid.). Selv om politikken er tydelig, er ressursene kontrollert av mer skeptiske aktører som er på utsiden av prosjektgruppa, noe man så resultatet av i SAS-prosessen når de ulike kommunene ikke ga tilstrekkelig med humane ressurser til prosjektorganisasjonen. Den politiske iverksettingsprosessen går altså på å sikre seg støtten til aktører som har ressursene, gjerne gjennom å forhandle seg til enighet om midlene fremfor målene. Konflikter som ikke kan løses nedgraves i tvetydig tekst som kan løses på et senere tidspunkt, eller løses gjennom økonomiske insentiver (Matland, 1995: 164). SAS-prosessen har inneholdt bevisst tvetydige formuleringer for å sikre en enighet om det helhetlige tiltaket. Økonomiske insentiver har også preget SAS-prosessen ved en generell øking i administrative og politiske lønninger, og inngåelse av økonomisk fordelaktige avtaler. En politisk iverksettingssituasjon vil videre preges av at maktbalansen endres fra utformings- til iverksettingsstadiet, som fører til en utbytting av aktører og endring i konflikter (ibid.). Som empirien viser har konflikttype og -nivå endret seg over tid, og det har vært ulike aktører som har vært aktive i de ulike delene av prosessen. Det er altså mange elementer i den politiske iverksettingssituasjonen som passer til SAS-prosessen, selv om man i utgangspunktet forventet en mer strømlinjeformet prosess uten omkamper. I en politisk iverksettingssituasjon vil fallgruvene bestå av politiske faktorer, og inneholder i stor grad av mye av det samme som Sabatier og Mazmanian (1989) trekker frem i sin modell. Disse politiske fallgruvene er blant annet generell offentlig støtte, støtte fra politisk ledelse, ressurser, støtte fra relevante valggrupper, i tillegg til ansattes forpliktelsesnivå for prosjektet (Matland, 1995: 165). Min vurdering er at SAS-prosessen i starten hadde en god offentlig støtte, men som gikk mot et større fokus på konfliktlinjer i løpet av prosessen, i tillegg til mangel på både tid og humane ressurser. Likevel har SAS-prosessen hatt en generell god støtte fra politisk ledelse og relevante valggrupper. I tillegg virker det som de ansatte i stor grad har forpliktet seg til prosessen. Med andre ord stiller SAS-kommunenes prosess sterkt med tanke på de mulige politiske fallgruvene skissert av Matland (1995) og Sabatier og Mazmanian (1989) i en politisk iverksettingssituasjon. Såfremt den offentlige debatten ikke ytterligere endrer den fremtidige prosessen i nye Sandefjord, vil min vurdering være at fremtiden for kommunen vil se lys ut til tross for konfliktlinjene gjort rede for.

KAPITTEL 7 – AVSLUTNING

Jeg har i denne oppgaven undersøkt hvordan sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke ble gjennomført ut fra et iverksettingsteoretisk empirisk rammeverk. Oppgavens empiriske modell har vært fruktbar å benytte for å identifisere og undersøke hvilke faktorer som påvirket sammenslåingsprosessen. Faktorene analysert gjennom modellen er vedtaket, kommunikasjon, ledelse og politiske forhold, offentlighet og offentlig debatt, lokal og sosio-økonomisk kontekst, samt handlingsvilje og holdninger. Teorien sier at dersom det oppstår konflikt i en eller flere av disse faktorene, kan det resultere i iverksettingsproblemer. Dette kapittelet vil konkludere rundt funnene gjort i studien, diskutere implikasjonene av disse, samt studiens generaliseringspotensiale. Til slutt avrundes oppgaven med noen tanker om videre forskning for feltet.

7.1 OPPSUMMERING AV STUDIENS HOVEDFUNN

Gjennom empiri- og analysekapittelet har jeg svart på studiens problemstilling: Hvordan kommunene gjennomfører vedtaket om kommunesammenslåing, og hvilke faktorer som kan påvirke og forklare innholdet (og konflikt) i prosessen. Jeg har gjort rede for hvordan prosessen ble organisert og hvordan den utviklet seg, samt hvilke faktorer som har hatt en påvirkning på prosessen. Utgangspunktet for studien var en forventning om at prosessen har gått på skinner, noe Matland (1995) klassifiserer som en administrativ iverksettingssituasjon. SAS-prosessen ble fremstilt som en modellprosess for andre kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, noe som hentyder et potensiale for læring.

Studien viser at *vedtaket*, med dets målsettinger og rammer for ressurser, har hatt en stor betydning for iverksettingsprosessen som etterfulgte vedtaket. Videre viser funnene at noen målsettinger har vært intendert tvetydige, men andre har vært klare og tydelige, og at dette er en av de viktigste forklaringene for det gode utgangspunktet for sammenslåingsprosessen. Prosessen har ikke hatt tilstrekkelig med tid og humane ressurser, noe som ble opplevd som problematisk av flere aktører. Datamaterialet tyder på at vedtaket har vært en viktig premiss-leverandør for prosessen, og at premissene satt for tid og humane ressurser bidro til at veien mot nye Sandefjord ble mer humpete.

Kommunikasjon har vært et prioriteringsområde gjennom sammenslåingsprosessen, og fremstår som hovedsakelig ovenfra-ned. Fylkesmannen fremstår som en svært viktig aktør i prosessens startgrup, men trakk seg mer ut av prosessen etter prosjektet var på beina. Dermed har det i stor grad vært en politisk styrt prosess, der sentrale aktører ikke har hatt stor premissmakt for prosessen etter vedtaket ble fattet. Opplevelsen av by-land/stor-liten kommune har også satt et stort preg på prosessen. I vedtaksfasen var fokuset i stor grad på likeverdighet og raushet mellom kommunene uavhengig av størrelse, mens fokuset skiftet når det nærmest seg dato for faktisk sammenslåing. Datamaterialet indikerer likevel at god kommunikasjon har bidratt til en mer vellykket iverksettingsprosess for SAS-kommunene.

Ledelse og politiske forhold var mest preget av nettopp av by-land-konfliktlinjen, og av vedtakets premisser. Politisk ledelse i interimsstyrene ble i begynnelsen av bestemt ut fra prinsippet om likeverdighet, med tre representanter fra hver kommune, før størrelse ble utslagsgivende og Sandefjord endte i overtall. Aktørene som var delaktige fra starten av, har vært de viktigste premissleverandørene for resten av prosessen. Videre var prosjektorganisasjonen preget av å være liten og sårbar, som førte til at noe måtte bli nedprioritert i arbeidet med sammenslåing. Dette var blant annet en konsekvens av utilstrekkelig med humane ressurser. Prosjektledelsen hadde ikke mandat til å kreve ressurser fra de gamle kommunene, og interimsstyret ikke hadde reell makt over de gamle kommunene. Videre var prosjektledelsen påvirket av tidsperspektivet for prosessen, som førte til en ledelsesmodell som kun inkluderte de øverste representantene for ansatte og andre, en såkalt *pragmatisk* ledelsesmodell (Distriktsenteret, 2015). Aktørene i prosjektorganisasjonen opplevde også selv at tidspresst førte til nedprioritering av gode prosesser med bred involvering på enkelte saker og områder. På tross av ovennevnte problemer indikerer datamaterialet riktignok at det har vært et stort engasjement og bred politisk støtte, og at både politisk og administrativ ledelse har vært avgjørende, noe fremtidige studier bør vurdere å se nærmere på. Den politiske ledelsen var avgjørende for å skape engasjement og vilje til å sette i gang en sammenslåingsprosess, og bygge koalisjoner på tvers av kommunene. Prosjektledelse gjorde et viktig arbeid med å sikre medbestemmelse, men kunne fremdeles hatt større medvirkning og åpenhet rundt lokaliseringsspørsmålene.

Offentlighet og offentlig debatt har bidratt til endring av interne prosesser og beslutninger i flere saker, og har vært en viktig kilde til manifesteringen av konfliktlinjene i prosessen.

Holdninger og handlingsvilje blant sentrale aktører har i sin helhet vært entusiastisk og positiv, samtidig som det har oppstått klare konfliktlinjer som i utgangspunktet var nøytralisert i vedtaket. Datamaterialet tyder på at holdningene og handlingsviljen ikke har vært stabile gjennom prosessen, og har blitt åpenbart påvirket av flere av komponentene i oppgavens empiriske modell.

Konflikt og tvetydighet i vedtaket har vært viktige faktorer for å kunne forklare innholdet i iverksettingssituasjonen i SAS-prosessen. Prosessen har hatt både latente og manifeste konfliktlinjer, der noen (som by-land-konflikten) manifesterte seg i løpet av prosessen nærmere sammenslåingsdatoen. Bevisst politisk strategi og økonomiske insentiver har vært virkemidler brukt til å nøytralisere noen konfliktlinjer. Graden av *tvetydighet* har både vært intendert, og kommet til uttrykk gjennom ulike aktørers vektlegging av målene for prosessen. En forklaring på dette kan være at aktørene har *erfart* seg frem til en erkjennelse av hvilke mål som egentlig er viktigst. Vektleggingen av mål har altså endret seg over tid. Graden av *konflikt* kjennetegnes også av å ha endret seg over tid. I tillegg ser det ut som at omfang av konflikt avhenger av hvilken *type* konflikt det er, og at ”omfang” blir lite dekkende når det er konflikt rundt én type sak og ikke andre. Oppsummert preges SAS-prosessen både av tvetydighet og utvetydighet, og høy og lav grad av konflikt. Matland (1995) sin tvetydighet-konflikt-modell fremstår derfor som unyansert når den ikke tar hensyn til 1) at aktører vektlegger målsettingene ulikt, 2) at målsettinger endres over tid når aktører erfarer seg mot nye mål, 3) at konfliktnivået kan endre seg over tid i en prosess (ved at latente konfliktlinjer manifesterer seg, og motsatt) og 4) at konfliktnivået endres avhengig av hvilken *type* konflikt man undersøker. Disse fire punktene er en årsak til at studiens analyse er preget av at iverksettingssituasjonene endret seg over tid og tema.

Utgangshypotesen min var at prosessen skulle kjennetegnes av en administrativ iverksettingssituasjon med lav grad av konflikt og lav grad av tvetydighet. På et punkt var nok det også mest beskrivende, men iverksettingssituasjonen har også endret seg. Når prosesser strekkes ut i tid, vil noen mål og konflikter ebbe ut mens andre blir viktigere, som igjen kan føre til at nye aktørgrupper og problemforståelser aktiviseres. Datamaterialet støtter opp under utgangshypotesen, og indikerer at prosessen i utgangspunktet fremsto som en administrativ iverksettingssituasjon, men også at den senere beveget seg i hovedsak nærmere en politisk iverksetting. Matland (1995) skisserte fallgruver som kan oppstå i en politisk iverksettingssituasjon, som SAS-prosessen i stor grad har holdt seg unna, foruten to aspekter: Mangel på humane ressurser samt tidsramme for prosessen, og at det har oppstått en betent offentlig

debatt rundt flere konfliktlinjer. Konsekvensene av mangel på humane ressurser og en stram tidsramme uttrykte seg i form av ledelsesstrategi, som førte til at kun kommunalledelsen og de øverste representantene for ansatte var delaktige i prosessen, og at bakkebyråkrater ble involvert i mindre grad. Disse elementene kan ha ført til mindre grundige prosesser, som kan påvirke hvorvidt utfallet av den nye kommunen blir mer eller mindre vellykket. Konsekvensene av en betent offentlig debatt resulterte i et økt konfliktnivå mellom aktører, og at en viktig politisk aktør trakk seg ut av prosessen.

7.2 STUDIENS IMPLIKASJONER

Ved å kombinere empiriske modeller og teori, har oppgaven utformet og benyttet seg av en egenutviklet empirisk modell for å undersøke hvilke faktorer i iverksettingsprosessen av et vedtak som har påvirket prosessens innhold. Funnene viser at modellen har vært fruktbar, der empirien viser at *vedtaket* legger premisser for prosessen, og *kommunikasjon, egenskaper, ledelse og politiske forhold, sosioøkonomisk kontekst, offentlighet og offentlig debatt, samt handlingsvilje og holdninger*, alle er faktorer som har påvirket prosessen i større eller mindre grad på ulike tidspunkter. Den empiriske modellen kombinerer både ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnæringer, som gjør at den i større grad tar hensyn til flere aspekter i prosessen, samtidig som rammeverket er håndterbart. Likevel bidrar den empiriske modellen til en mer generell beskrivende studie av prosessen, mens Matlands (1995) tvetydighet-konflikt-modell i større grad kan forklare hvilke faktorer som kan bidra til å bestemme innholdet i iverksettingssituasjonen. Denne typologien har vist seg svært fruktbar for å kunne forklare hvilke faktorer som påvirker prosessen den ene eller andre veien. Empirien har derimot vist at Matlands (1995) typologi kan fremstå unyansert i en så kompleks prosess som en kommunesammenslåing. Den forutsetter at prosessen skal ha ett bestemt nivå av tvetydighet og konflikt, mens empirien viser at nivåene endrer seg over tid og ikke er stabile gjennom prosessen. Disse funnene impliserer teoretiske implikasjoner ved at typologien bør fremstå mer nyansert rundt defineringen av omfang av konflikt og tvetydighet. Videre bør Matland (1995) sin tvetydighet-konflikt-modell ta hensyn til at *type* konflikt man undersøker kan bestemme konfliktnivået, der en kommunesammenslåingsprosess typisk preges av fire konfliktlinjer, henholdsvis økonomiske forhold, lokalisering, by-land-konflikten, og redselen for å miste sin identitet. Analysen viste at disse fire konfliktlinjene kan bidra til å forklare innholdet i iverksettingssituasjonen på ulike tidspunkter, og at de også var svært gjeldende for SAS-prosessen. Oppsummert virker både oppgavens empiriske modell og en mer nyansert

tilnærming til Matlands (1995) typologier å være modeller nyttige for å strukturere, undersøke og forklare lignende prosesser.

7.3 BETRAKTNINGER RUNDT STUDIEN, OG DENS FUNN OG GENERALISERINGSPOTENSIALE

Oppgavens case har vært kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, en sammenslåing som har fått stor oppmerksomhet, noe som gjør den interessant. Det er etter forfatters vitende gjort få eller ingen studier på hva som skjer i en sammenslåingsprosess *etter* vedtaket er fattet og *før* man evaluerer utfallet, som gjør at et relevant spørsmål vil være hvor langt mine funn strekker seg. Norges kommunereform preges av å både være en felles nasjonal reform, og mange reformer, samtidig. I Danmark ble mange sammenslåinger gjennomført over en veldig kort periode, mens den norske reformkonteksten i større grad er preget av inkrementelle endringer og andre reformstrategier. Sann sett er min case et eksempel på en inkrementell reform, der første del av reformen er frivillig før riset bak speilet kommer til syne gjennom tvang. Casen med SAS-kommunene er innenfor frivillighetskonteksten i reformen, som har vært et underliggende premiss for hele prosessen.

Et viktig spørsmål å stille seg vil dermed være: Hva kan andre sammenslåingsprosesser lære av SAS-kommunenes prosess? Prosessen var kjennetegnet av frivillighetskonteksten, der prosess frem til vedtak var preget av positivitet. Dette la opp til en forventning om en administrativ iverksettingsprosess med lav konflikt og tvetydighet. SAS-kommunene fikk mye positiv oppmerksomhet, med både regjeringen, Fylkesmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet som heiagjeng for prosessen. Prosessveileder for Fylkesmannen i Vestfold sa, som tidligere nevnt, at SAS-prosessen er en god ”oppskrift” på hva som skal til for å få en god prosess i kommunereformen (Grønli, 2015: 36). Likevel viser empirien at konflikt oppstår, og kanskje særlig når man legger opp til en type administrativ iverksettingsprosess. Det at SAS-prosessen skulle være en modellcase til etterfølgelse for fremtidige sammenslåinger, kan også ha lagt et press på de aktørene som vanskeliggjorde prosessen, og det kan ha gjort at noen motsetninger ble feid under teppet. Vanskelige spørsmål ble i vedtaksfasen utsatt til senere i prosessen, for å sikre bredest mulig oppslutning om vedtaket. Motsetningene kommer til syne i senere faser, og i forbindelse med ulike spørsmål, og eskalerte fra og med et halvår før sammenslåingsdatoen. I denne fasen skiftet fokuset fra generelle spørsmål til konkretiseringer av arbeidsplasser, løsninger for ansatte, budsjett, og lignende spørsmål. Empirien tyder på at tvetydige vedtak kan nøytralisere konflikt i en periode, men at disse konfliktlinjene likevel manifesteres når tvetydigheten skal konkretiseres.

Spørsmålene det oppsto konflikt rundt var både det aktørene kalte symbolske saker, som ordførerkjede og kommunevåpen, men også dypere konfliktlinjer som eksempelvis økonomiske forhold, by-land-spørsmålet, lokaliseringsproblematikken og frykt for å miste identitet. Altså var Falchs (2016) fire typiske konfliktlinjer i norsk kommunesammenslåing i stor grad definerende også for SAS-prosessen, som hentyder en teoretisk fortolkende generalisering av disse konfliktlinjene som gjeldende og overførbar også for iverksettelsesprosesser av andre kommunesammenslåinger.

Aktørene håndterte motsetningene som oppsto i de ulike fasene på flere måter. I starten ble motsetninger håndtert gjennom politiske strategier om tvetydige mål og bruk av ”raushet” som verdi for prosessen, som nøytraliserte identitet- og by-land-konfliktlinjen og sikret enighet om vedtaket. Tvetydige mål er en mye brukt metode for å sikre gjennomslag om et konfliktfylt tema, og raushetsstrategien var ifølge erfaringer fra den danske strukturreformen et viktig suksesskriterium (March, 1982; Distriktssenteret, 2015). Det ble i vedtaket lite konkretisert hvilke ressurser som skulle følge med til prosjektorganisasjonen. Prosjektleder fikk frihet til å organisere egen prosjektgruppe, der det oppsto motsetninger med de gamle kommunene angående bruk av kommunenes ansatte i prosjektet. Aktørene forteller selv at vedtaket om dette burde ha vært tydeligere, der mandatet ikke ble tilpasset situasjonen. Videre ble også økonomiske insentiver brukt for å dempe motsetninger, både i form av økt lønningsnivå og spesifikke symbolinvesteringer, og mot slutten hentyder empirien at aktører fra den største kommunen brukte sin størrelse og makt for å håndtere motsetningene.

Hvorvidt aktørenes konfliktdempende strategier var velfungerende, spør hvilket perspektiv du undersøker fra. Ut fra Sandefjords perspektiv, var raushet og tvetydighet viktige strategier å bruke for å sikre enighet rundt vedtaket om sammenslåing. For Andebu og Stokke har det vært mer reelle ønsker enn politisk strategi, og når realiteten avviker fra de satte målene har strategien vært mangelfull. For de ansattes del har tvetydigheten og hemmelighold gjort prosessen vanskeligere, og ført til usikkerhet rundt de ansattes fremtidige situasjon og lokalisering. Erfaringene fra den danske kommunereformen viste at spørsmål omhandlende ansattes fremtid bør avklares så tidlig som mulig i prosessen, noe SAS-kommunene også kunne vært tjent med.

Rent empirisk innehar SAS-prosessen læringspotensiale for lignende caser innenfor samme fenomen. Følgende aspekter er empiriske funn andre kommunesammenslåinger kan lære av SAS-prosessen:

(i) Intensjonsavtalen / utredningen i forkant av sammenslåingen setter de viktigste premisene for prosessen, og det er nødvendig å ha et bevisst forhold til formuleringene i denne, og hvilke mål som skal være tvetydige og tydelige. Konkret bør det også legges rammer for bruk av ressurser i prosjektorganisasjonen, både tid og personell. Tvetydighet kan fungere bra i vedtaksfasen, men kan i ettertid fremstå kontraproduktivt og som unødvendige usikkerhetsmomenter i prosessen.

(ii) Selv om fasen frem til vedtak er vellykket, vil det å kjøre igjennom en administrativ iverksetting kunne åpne opp for konflikter på senere tidspunkt i prosessen.

(iii) En prosjektleder bør være på plass snarest mulig. Er det viktig for prosessen at prosjektleder skal være uavhengig, viser resultatene i studien at prosjektleder bør rekrutteres eksternt, men bør involveres tidligere og at tidsrammen bør utvides. Frem til ekstern prosjektleder eventuelt rekrutteres, bør prosjektet ha en midlertidig ledelse for å sørge for at prosessen ikke stanser opp.

(iv) Prosjektorganisasjonen som gjennomfører sammenslåingen bør fra starten av ha nok arbeidskraft og ressurser, der det enten må prioriteres å bruke eksisterende arbeidskraft fra kommunene eller rekrutteres eksternt. Dette bør klargjøres allerede i vedtaket.

(v) Tidsrammen bestemmer ledelsestype, der lang tidsramme gir større mulighet til bred involvering, og motsatt. Derfor bør man være bevisste på ønsket ledelsesmodell når tidsrammen settes for prosjektet.

(vi) Interimsstyrets mandat må være tydelig overfor de gamle kommunene, også når det gjelder muligheten for å bruke ansatte i prosjektorganisasjonen.

(vii) Politisk homogenitet er viktig for den politiske fusjonen, mens økonomisk homogenitet er viktig for den administrative fusjonen. Altså vil kompatible politiske og økonomiske systemer forenkle både politisk og administrativ fusjon.

(viii) Tillitsvalgte bør være en del av sammenslåingsprosessen, der det er viktig at de tillitsvalgte har et mandat om å representere alle ansatte i den nye kommunen.

(ix) Lokaliseringsspørsmålet og ansattes fremtid i den nye organisasjonen må avklares på et tidlig stadium for å unngå et høyt konfliktnivå. Dette tilsier også erfaringene fra den danske kommunereformen, der empirien viste at først når ansatte fikk svar på spørsmål om sin fremtid kunne de evne å se fremover (Distriktssenteret, 2015).

(x) For å bygge en ny kommunene, må ”raushet” gjelde også i iverksettingsprosessen.

Studien er en unik, detaljert og dyptgående casestudie av en iverksettingsprosess av et vedtak om kommunesammenslåing mellom tre kommuner av ulik størrelse. For å øke generaliseringspotensialet til studien, vil det være nyttig å ha flere studier knyttet til iverksettingsprosessen av lignende sammenslåingstiltak, både i Norge, men også i et utvalg andre land med lignende forvaltningsstruktur, politiske forutsetninger og inkrementelle reformendringer.

7.4 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

Det har vært mangel på lokale iverksettingsstudier i Norge, samt studier av hva som skjer etter et vedtak om sammenslåing er truffet, og før evalueringen av reformen/sammenslåingen. Det er undersøkt flere aspekter ved hvorvidt en kommunesammenslåing har gitt forbedrede resultater for kommunen og innbyggere, men færre om dette faktisk skyldes prosessen i seg selv. Reformen har i første fase gitt kommunene stor frihet til å organisere egen prosess. Ettersom SAS-prosessen tilsynelatende gikk på skinner, har den fått stor oppmerksomhet og en politisk heilagjeng. Dette kan tilsi at kunnskapen om hvilke faktorer som bidrar til en best mulig prosess har enten vært mangelfull, eller ikke prioritert i reformen.

Den kvalitative studien jeg har utført har begrenset seg til å identifisere ulike faktorer som kan påvirke prosessen negativt og positivt, og hvilke faktorer som kan forklare innholdet i prosessen. Det er syv aspekter det vil være nyttig å undersøke nærmere:

(1) For det første bar studien preg av å være en ovenfra-ned-tilnærming, selv om den hadde implementert nedenfra-opp-aspekter i det teoretiske rammeverket. Ved en bedre kartlegging av ansattes syn på prosessen, vil en studie i større grad kunne analysere nedenfra-opp-aspektene ved sammenslåingsprosesser, som kan gitt ulike funn om ansattes syn på og deltakelse over tid i prosessen.

(2) For det andre er ledelse uten tvil en viktig faktor i en sammenslåingsprosess, og kunne blitt belyst på flere måter, eksempelvis ansattes syn på ledelse. Som nevnt i kapittel 3.4, kan de fem faktorene som har betydning for suksessen til en organisasjonsendring bidra til en dypere forståelse av de medmenneskelige kriteriene som ligger til grunn for en vellykket omstillingsprosess. Når prosjektleder har hatt såpass mye frihet til organisering og gjennomføring, ville en dyptgående studie av ledelsesaspektet i kommunesammenslåinger gi

nyttig kunnskap om hvordan dette fagområdet bidrar til en god prosess, gjerne sammenlignet med andre ulike kommunesammenslåinger.

(3) For det tredje ville det vært fruktbart å undersøke hvorvidt økonomiske insentiver brukes i andre sammenslåingsprosesser som virkemiddel for å dempe konfliktnivået, og som et viktig premiss for vedtaket om sammenslåing.

(4) For det fjerde ville det være spennende å undersøke hvordan Fylkesmannens rolle endrer seg fra før vedtaket om sammenslåing blir fattet, til etter. Fylkesmannen har allerede ulike roller i reformen på tvers av fylkene, der Fylkesmannen i Vestfold ble sett på som en svært viktig aktør og tilrettelegger i SAS-kommunenes prosess. Samtidig trakk embetet seg mer ut av prosessen etter vedtaket ble fattet, og fremsto kun som premissleverandør opp mot departementet og i prosessen med grensejusteringen på Vear.

(5) For det femte vil det være interessant å undersøke hvorvidt dagens regelverk legger opp til eller bremser prosesser med kommunesammenslåing, ettersom SAS-prosessen bidro til opptil flere lovendringer på kort tid.

(6) For å bedre muligheten til å trekke generaliserende slutninger vil det være nyttig å undersøke hvorvidt de to dimensjonene, konflikt og tvetydighet, er like fruktbare å benytte på andre iverksettingsprosesser av politikk på lokalt nivå.

(7) Til slutt vil være spennende å undersøke hvorvidt utfallet av prosessen blir slik som antatt i oppgaven. Kompleksiteten i en kommunesammenslåing er definerende for prosessen, og dersom prosessen på vei til å bli nye Sandefjord blir vellykket og andre kommuner bruker dens modell til etterfølgelse, vil man kunne få en god forståelse av hva som skal til for å bygge en ny kommune.

LITTERATUROVERSIKT

BØKER, RAPPORTER OG ARTIKLER

- Aaneland, K. (2015) *Nytten av ekstern hjelp ved organisasjonsendring* [Masteravhandling].
Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Andersen, S.S. (1997) *Casestudier og generalisering – Forskningsstrategi og design*. Bergen:
Fagbokforlaget.
- Andersen, S.S. (2013) *Casestudier – forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, 2. utg. Bergen:
Fagbokforlaget.
- Andersen, S.S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* [Internett], 22(3),
s. 278-298. Hentet fra 29. mai 2016:
<https://www.idunn.no/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing>
- Andreassen, T.A. & Aars, J. (2015) *Den store reformen: Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget
- Askim, J., Klausen, J.E. & Vabo, S.I. (2016) Kommunereformen i perspektiv. I: Klausen, J.E., Askim,
J. & Vabo, S.I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 15-24.
- Bhatti, Y. & Hansen, K.M. (2011) Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness,
economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations.
European Journal of Political Research [Internett], 50(2), s. 212-238. DOI: 10.1111/j.1475-
6765.2010.01928.x
- Blom-Hansen, J., Christiansen, P.M., Fimreite, A.L. & Selle, P. (2011) Reform Strategies Matter:
Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark.
Local Government Studies [Internett], 38(1), s. 71–90. DOI: 10.1080/03003930.2011.629195
- Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (2008): Den store kommunalreform og dens konsekvenser.
I: Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. red. *Kommunalreformens konsekvenser*. Århus:
Academica, s. 11-34.
- Borge, L.E., Fiva, J.H., Rattsø, J. & Sørensen, R. (2017) Frivillig kommunesammenslåing –
betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand. *Michael* [Internett], 14(9), s. 17-28. Hentet
fra 15. mai 2018: <<http://folk.ntnu.no/larseb/Festskrift-TPH.pdf>>
- Brattli, S.E. (2016) Kommunereformen på Haugalandet. I: Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. red.
Kommunereform i perspektiv. Bergen: Fagbokforlaget, s. 105-118.
- Distriktssenteret (2014) *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing –
Kunnskap og erfaringer fra 14 prosesser, hvorav 7 endte i sammenslåing og 7 ikke endte i
sammenslåing*. Steinkjer: Distriktssenteret

- Distriktssenteret (2015) *Å bygge en ny kommune – Erfaringer fra den danske kommunereformen 2004-07*. Steinkjer: Distriktssenteret.
- Falch, A.B. (2016) Kommunereformen i Mosseregionen. I: Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s 89-104.
- Foss, A.G. (2016) Fylkesmannens rolle i kommunereformen. I: Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 71-88.
- Gerring, J. (2004) What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), s. 341-354.
- Grindle, M.S. & Thomas, J.W. (1990) After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development* [Internett], 18 (8), s. 1163-1181. Hentet fra 18. april 2016: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9090096G>>
- Grønli, A. (2015) *Fyrtårn i skumringen? En studie av Fylkesmannens rolle i kommunereformen* [Masteravhandling]. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, S. W. (2013) Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies* [Internett], 36(1), s. 43–66. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2012.00296.x
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994) *The Science in Social Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjellberg, F. og Reitan, M. (1995) *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano.
- Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. (2016) Kommunereformen i Norge. I: Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 25-46.
- Knill, C. & Tosun, J. (2012) *Public Policy: A New Introduction*. London: Palgrave Macmillian.
- Lien, S. & Fremstadt, J.K. (1989) Organisering av organisasjonsendring. I: Egeberg, M. red. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling – Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano, s. 194-205.
- Lijphart, A. (1971) Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3), s. 682-693. DOI: 10.2307/1955513
- March, J.G. (1982) The Technology of Foolishness. I: March J.G. & Olsen, J.P. red. *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 69-81.

- Matland, R.R. (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* [Internett], 5(2), s. 145-174. Hentet fra 20. april 2016: <<http://www.jstor.org/stable/1181674>>
- Maxwell, J.A. (2013) *Qualitative research design: An interactive approach*. 3. utg. California: Sage.
- Moe, V. (2016) "TNT-prosessen mellom Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. I: Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. s. 119-131.
- Offerdal, A. (1999) *Den politiske kommunen*. 2.utg. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Offerdal, A. (2005) Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?. I: Baldersheim, H. & Rose, L.E. red. *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget, 253-277.
- Olsen, J.P. (1978) *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ruddin, L.P. (2006) You Can Generalize Stupid! Social Scientists, Bent Flyvbjerg, and Case Study Methodology [Internett] *Qualitative Inquiry*, 12 (4), s. 797-812. DOI: 10.1177/1077800406288622
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1980) The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal* 8(4), s. 538-560. Hentet fra 10. mai 2016: <<http://search.proquest.com/docview/1300125236?accountid=8579>>
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006) *Å bygge en ny kommune: Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Hentet fra 17. april 2016: <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/detalj.asp?r_ID=1626&merket=5>
- Swianiewicz, P. (2010) Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? I: Swianiewicz, P. red. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, s. 1-24.
- Sætren, H. (2015). Crucial Factors in Implementing Radical Policy Change: A Comparative Longitudinal Study of Nordic Central Agency Relocation Programs. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(2), s. 103-123. DOI: 10.1080/13876988.2015.1015361
- Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), s. 445-488. Hentet fra 8. mai 2016: <<http://aas.sagepub.com/content/6/4/445>>

Winter, S. (2012) Implementation. Introduction to part i 5. I: B. G. Peters & J. Pierre (red): *Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage, s. 255-263.

Yin, R.K. (2014) *Case Study Research – Design and Methods*. 5. utg. Los Angeles: SAGE Publications.

OFFENTLIGE DOKUMENTER OG LOVER

Inndelingsloven (2001) Lov av 15. juni 2001 om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meld. St. 14 (2014-2015). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Kommuneproposisjonen 2017*. Prop. 123 S (2015-2016). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.

NOU 1992: 15. *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet.

Regjeringen (2014) *Prosess og milepæler* [Internett]. Oslo: Regjeringen. Hentet fra 24. mai 2016:

<<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/>>

Regjeringen (2016) *Vedtatte sammenslåinger* [Internett]. Oslo: Regjeringen. Hentet fra 24. mai 2016:

<<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/vedtatte-sammenslainger/id2470015/>>

INTERNETTKILDER

Fylkesmannen i Vestfold (2015) Kommunereformen, Petter Lodden. *Fylkesmannen i Vestfold*

[Internett]. Hentet fra 22. februar 2017:

<www.fylkesmannen.no/2FDocuments/2FDokument%2520FMHE%2F07%2520Kommuna%2520styring%2FKommunereformen%2FPetter%2520Lodden2.pptx&usg=AFQjCNFIrrXYtzHwL8l9oPbd8WTHrQYwiQ&sig2=OpXhhZ8jXq_OmwHWWAiEYg&bvm=bv.148073327,d.bGs&cad=rja>

Fylkesmannen i Vestfold (2016) Vestfold leverer rapport om kommunereformen. *Fylkesmannen i*

Vestfold [Internett]. Hentet fra 10. oktober 2016:

<<https://www.fylkesmannen.no/Vestfold/Nyheter/Vestfold-leverer-rapport-om-kommunereformen/>>

Kommunal Rapport (2016) Advarer mot å bryte Grunnloven. *Kommunal Rapport* [Internett], 18. mai.

Hentet fra 25. mai 2016: <<http://kommunal-rapport.no/jus/2016/05/advarer-mot-bryte-grunnloven>>

Moment Analyse (2014a) *Innbyggerundersøkelse om fremtidig kommunestruktur, Andebu kommune* [Internett], 22. september 2016. Kristiansand: Moment Analyse AS. Hentet fra 2. februar 2017: <<https://48v1pl2642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/04/innbyggerundersoking-andebu.pdf>>

Moment Analyse (2014b) *Innbyggerundersøkelse om fremtidig kommunestruktur, Stokke kommune*. [Internett], 31. mai 2016. Kristiansand: Moment Analyse AS. Hentet fra 2. februar 2017: <<https://48v1pl2642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/04/innbyggerundersoking-stokke.pdf>>

Opinion (2014) *Innbyggerundersøkelse om kommunesammenslåing, Sandefjord kommune*. [Internett], 21. oktober 2016. Oslo: Opinion AS. Hentet fra 2. februar 2017: <<https://48v1pl2642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/01/innbyggerundersokelse-sandefjord.pdf>>

Sandefjord kommune (u.å.1) *Prosess frem til vedtak* [Internett]. Sandefjord: Sandefjord kommune. Hentet fra 16. oktober 2016: <<https://www.sandefjord.kommune.no/Politikk-og-innsyn/kommunesammenslaing/prosess-fram-til-vedtak/>>

Sandefjord kommune (u.å.2) *Nærdemokratiundersøkelsen* [Internett]. Sandefjord: Sandefjord kommune. Hentet fra 3. mars 2017: <<https://www.sandefjord.kommune.no/kommunesammenslaing/moter/temakomiteer/nardemokratiundersokelsen/>>

Sandefjord kommune (2014) *Forhandlingsutvalgets utredning* [Internett]. Sandefjord: Sandefjord kommune. Hentet fra 20. oktober 2016: <<https://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/kommunesammenslaing/forhandlingsutvalget-utredning-med-ny-layout.pdf>>

Statistisk sentralbyrå (2016) *Kommune-Stat-Rapportering – KOSTRA*. [Internett] Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra 30. mai 2016: <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>>

Statistisk sentralbyrå (u.å.1) *Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1*. [Internett] Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra 9. mai 2017: <<https://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=101412719454480&m=070600&r=071900&r=072000&e=072000&std=checked&t=2016&type>>

Statistisk sentralbyrå (u.å.2) *Sysselsetting, registerbasert*. [Internett] Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra 12. mai 2017: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=regsys&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true>>

Statsministerens kontor (2015) *Historisk utvikling* [Internett]. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet fra 10. oktober 2016: <<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>>

Langørgen, A., Løkken, S.A. & Aaberge, R. (2012) Gruppering av kommuner etter folkeemngde og økonomiske rammebetingelser 2013. *Statistisk sentralbyrå* [Internett]. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra 2. februar 2017: <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/attachment/225199?ts=14ce4c230d0>>

MEDIA

Aker, S.N. (2016) Misnøyen er stor. *Tønsbergs Blad*, 12. november, s. 4.

Andersen, V. (2016) Lokalisering. *Sandefjords Blad*, 7. november, s. 9.

Aunemo, E.W. (2016) – Tenk dere nøye om! *Tønsbergs Blad*, 21. september, s. 6.

Bernhardt, P. B. (2016) Kjære millionær-ordfører. *Sandefjords Blad*, 23. november, s. 10.

Gunnufsen, R., Antonsen, A., Gran, I.J., Torhaug, M., Breitve, S. & Sørensen, A.M. (2016) Bjørn Ole har ansvaret. *Sandefjords Blad*, 3. november, s. 9.

Jerpåsen, E. (2016) Tidenes kommuneomstilling. *Sandefjords Blad* [Internett], 30. april. Hentet fra 24. mai 2016: <<http://www.sb.no/kommunesammenslaing/nyhet/jobb/tidenes-kommuneomstilling/s/5-73-200227>>

Krossli, J.I. & Lien, T. (2016) Nye Sandefjord er klar til start. *Kommunal Rapport*, 15. desember, s. 14.

Larsen, L.D. (2016a) Ordførere som kårkaller. *Tønsbergs Blad*, 1. juli, s. 12.

Nordby, P. (2017) Året det ble så veldig stille. *Sandefjords Blad* [Internett]. 21. april. Hentet fra 26. april: <<https://www.jarlsbergavis.no/leder/hof/kommunereform/aret-det-ble-sa-veldig-stille/o/5-26-81597>>

Nygaard, P.E. (2016a) Sterkt kritisk til lønn. *Sandefjords Blad*, 25. juni, s. 8.

Nygaard, P.E. (2017a) Må håndtere krevende varslersak. *Sandefjords Blad* [Internett]. 26. april. Hentet fra 26. april 2017: <<https://www.sb.no/nyheter/politikk/sandefjord-kommune/ma-handtere-krevende-varslersak/s/5-73-389693>>

Nygaard, P.E. (2017b) Gransker rådmannen. *Sandefjords Blad*, 28. april, s. 5.

Roaldset, J. (2016a) – Tviler på formelle feil. *Sandefjords Blad*, 1. oktober, s. 3.

Roaldset, J. (2016b) Fylkesmannen støtter hemmelighold. *Sandefjords Blad*, 20. oktober, s. 15.

Roaldset, J. (2016c) Se hvordan politikerne krangler! *Sandefjords Blad*, 4. november, s. 6.

- Roaldset, J. (2016f) Grindaker lover andre arbeidsplasser. *Sandefjords Blad*, 5. november, s. 7.
- Roaldset, J. (2017) Anklager rådmannen for lovbrudd. *Sandefjords Blad*, 19. mai, s. 2-3.
- Solberg, M.F. (2016a) Pris: 200.000 kroner. *Tønsbergs Blad*, 12. juli, s. 6.
- Solberg, M. F. (2016b) – De færreste opplever et slikt medietrykk. *Sandefjords Blad* [Internett], 17. september. Hentet fra 5. desember 2017: <<https://www.sb.no/nyheter/politikk/feature/de-farreste-opplever-et-slikt-medietrykk/s/5-73-271738>>
- Solberg, M.F. (2016c) Aabol advarer Re. *Sandefjords Blad*, 22. september, s. 3.
- Solberg, M.F. (2017a) Varslersaken bremser prosessen med den nye kommunen. *Sandefjords Blad* [Internett] 28. april. Hentet fra 1. mai 2017: <<https://www.sb.no/nyheter/radmenn/kommunesammenslaing/varslersaken-bremser-prosessen-med-den-nye-kommunen/s/5-73-391694?key=2017-05-07T15:15:12.000Z/retriever/98ecc49889d89f04e739c93ae0e2f8f4926377a0>>
- Solberg, M.F. (2017b) Avslørte varsleren. *Sandefjords Blad*, 5. mai, s. 2.
- Solberg, M.F. (2017c) – Hun brøt ikke taushetsplikten. *Sandefjords Blad*, 12. mai, s. 8-9.
- Solberg, M.E. (2017d) Varslersaken koster kommunen millionbeløp. *Sandefjords Blad* [Internett], 14. mai. Hentet fra 14. mai 2017: <<https://www.sb.no/nyheter/radmenn/arbeidsmiljo/varslersaken-koster-kommunen-millionbelop/s/5-73-399104>>
- Strømsted, E.B. (2016) Forstår seg ikke på gullpensjonen. *NRK* [Internett], 3. november. Hentet fra 8. februar 2017: <<https://www.nrk.no/vestfold/forstar-seg-ikke-pa-gullpensjonen-1.13210144>>
- Sørhumshagen, Ø. (2016a) Gisle og Gudrun tjener best. *Tønsbergs Blad*, 9. august, s. 4.
- Sørhumshagen, Ø. (2016b) Rådmann Gisle Dahn (57) får millionlønn uten å jobbe. *Vestviken24* [Internett], 19. august. Hentet fra 17. januar 2017: <<https://www.vestviken24.no/vv24naringsliv/ledelse/sandefjord/radmenn-gisle-dahn-57-far-millionlonn-uten-a-jobbe/s/5-83-45512>>
- Sørhumshagen, Ø. (2016c) Kritisk til gullavtalen. *Sandefjords Blad*, 26. august, s. 3.
- Sørhumshagen, Ø. (2016d) – Vi hadde trengt ham. *Sandefjords Blad*, 6. september, s. 4.
- Sørhumshagen, Ø. (2016e) Vurderer skrinlegging. *Sandefjords Blad*, 8. september, s. 4.
- Sørhumshagen, Ø. (2016f) – Alle bør ta selvkritikk. *Sandefjords Blad*, 10. september, s. 5.
- Sørhumshagen, Ø. (2016g) Store lønnsforskjeller. *Sandefjords Blad*, 26. september, s. 4.
- Sørhumshagen, Ø. (2016h) – Ingen regelbrudd. *Sandefjords Blad*, 29. oktober, s. 2.
- Sørhumshagen, Ø. (2016i) Burde informert om gullavtalen. *Sandefjords Blad*, 4. november, s. 8.

Sørumshagen, Ø. (2016j) – Dette er uansvarlig. *Tønsbergs Blad*, 10. november, s. 4.

Sørumshagen, Ø. (2016k) Ikke pensjonist ennå. *Sandeffjords Blad*, 12. november, s. 3.

VEDLEGG / APPENDIKS

I. LISTE OVER INTERVJUER OG INFORMANTER

Informant	Posisjon / informantnavn	Dato for intervju	Sted
Erlend Larsen	Ordfører Stokke	10. januar 2017	I Stokke
Tina Skarheim	Prosjektmedarbeider, ekstern	10. januar 2017	Over telefon
Bjørn Ole Gleditsch	Ordfører Sandefjord	11. januar 2017	I Sandefjord
Gisle Dahn (<i>trakk intervjuet</i>)	Rådmann Sandefjord	11. januar 2017	I Sandefjord
Hilde Hoff Håkonsen	Opposisjonsleder	11. januar 2017	I Sandefjord
Vidar Andersen	Rådmann Stokke	13. januar 2017	I Stokke
Bjarne Sommerstad	Ordfører Andebu	13. januar 2017	I Sandefjord
Gudrun Haabeth Grindaker	Prosjektleder	16. januar 2017	Over telefon
Stein Rismyhr	Rådmann Andebu	17. mars 2017	Over telefon
Arne Antonsen	Tillitsvalgt Stokke	6. april 2017	Over telefon
Bente Wangen	Tillitsvalgt Sandefjord	7. april 2017	Over telefon

II. SAMTYKKEERKLÆRING

Forespørsel om deltakelse i intervju i oppgaven

”Å bygge en ny kommune”

Beskrivelse av masteroppgaven

Formålet med dette intervjuet er å samle inn datamateriale til en masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Masteroppgaven omhandler iverksettingen (gjennomføringen) av kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner, altså prosessen med å bygge en ny kommune.

Masteroppgaven er en del av et forskningsprosjekt som heter *Reshaping the Map of Local and Regional Selv-Government*, som skal studere kommune- og regionreformen i Norge. Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom flere institusjoner i Norge, Danmark og Finland, men masteroppgaven er en selvstendig studie. Hovedveileder for oppgaven er professor Jacob Aars.

Din deltakelse

Ettersom du har vært og er en viktig del av sammenslåingsprosessen beskrevet ovenfor, er du valgt ut som et intervjuobjekt i denne studien. Spørsmålene i intervjuet vil omhandle din personlige og profesjonelle erfaring og opplevelse av hvordan prosessen har vært, og er. Opplysninger som innhentes vil dermed være relaterte til dine holdninger, forståelser og tanker om prosessen, i tillegg til hvilken kommune du representerer. Intervjuet vil registreres ved bruk av lydopptaker og/eller notater.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Du kan når som helst avslutte intervjuet, eller trekke tilbake informasjon gitt under intervjuet. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt, og det er kun studenten som vil ha tilgang til lydopptak og transkribert intervju. Ettersom prosjektledelsen i sammenslåingsprosessen er av begrenset antall personer, vil det være åpenhet om hvem som inngår i studien og hvem som har blitt intervjuet. Derfor gis det anledning til å lese igjennom

et intervjureferatet i etterkant av intervjuet, og til å gi godkjenning av det. Dersom godkjenning ikke gis, eller deler av intervjureferatet ikke godkjennes, kan du trekke denne informasjonen tilbake og det vil ikke bli brukt.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. juni 2017. Masteroppgaven vil være tilgjengelig på databasen Bora etter innlevering. Bora er Universitetet i Bergen sitt åpne digitale forskningsarkiv, og inneholder masteroppgaver og annet vitenskapelig arbeid publisert ved UiB (<http://bora.uib.no>)

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Mia Milde på epostadressen mmi006@student.uib.no, eller på telefonnummer 95972943.

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

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

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

III. INTERVJUGUIDE

Som jeg også nevnte i eposten du fikk, fokuserer oppgaven min på det vi kaller iverksettingsfasen. Det vil si sånn ca. fra og med vedtaket om sammenslåing ble fattet, og til den formelle sammenslåingen nå 1. januar. Prøv dermed å ha spesielt dette tidsrommet i bakhodet når jeg stiller deg spørsmål om ting, om jeg ikke nevner noe annet spesifikt.

Bakgrunn:

Kan du si litt om bakgrunnen din, og posisjonene dine før og nå?

Hvor lenge har du vært i kommunen?

Har du jobbet i andre kommuner tidligere?

Kan du beskrive rollen du har hatt (og har) i sammenslåingsprosessen?

Politikere: Hvordan har sammenslåingen påvirket din posisjon? (*ikke, noe, mye*)

Ansatte: Vet du hvilken stilling du kommer til å ha i den nye kommunen?

Hvis ja: Har dette bydd på endringer for deg?

Målsettinger for den nye kommunen

Mål for spørsmålene: Utforske IO sin problem- og målforståelse. Uklarhet/tvetydighet.

Varierer problem- og målforståelse mellom aktører? Rollen mål har spilt i iverksettingen.

Hva oppfatter du var de viktigste målene for din gamle kommune i sammenslåingen?

Hva oppfattet du at var de viktigste målsettingene for **den nye** kommunen? (da dere satt dere ned for å planlegge hva den nye kommunens mål/visjoner skulle være)

Dersom vagt: Hva med det og det området?

Er målsettingene de samme i dag? Eller: Hva oppfatter du at er de viktigste målsettingene i dag?

Oppfatter du at målene for den nye kommunen var klare og tydelige?

Hvilken rolle har disse målene hatt i prosessen? (iverksettingen)

Oppfatter du at det har vært en stor grad av enighet om målene for den nye kommunen?

(dersom svaret gir tegn til uenigheter): Hva var det uenigheter om?

I en sammenslåing vil det være flere hensyn å ivareta. Det vil være viktig å balansere hensynene til den nye kommunen og til de gamle kommunene. Hvordan har dere forsøkt å balansere dette?

(oppfølging) Er hensyn til din gamle kommune viktigst, eller hensyn til den nye kommunen?

(dersom målkonflikt): Hvordan forholder du deg til dette?

Har du måttet ta noen harde prioriteringer?

Prosessorganisering og ledelse

Mål for spørsmålene: Finne ut hvilke aktører som har vært viktige i prosessen, som har hatt premiss- og beslutningsmakt. Utforske hvordan prosessen har vært: åpen/lukket, preget av konflikt, enighet, maktbruk, osv. Utforske persepsjoner av hvem ledelsen er, samt deltakelsesregulering. Utforske om det er brukt strategier og hvem som utformet strategiene.

Da det ble bestemt at det skulle bli sammenslåing, så skulle man jo organisere arbeidet frem mot den faktiske sammenslåingen (01.01.2017). Kan du beskrive denne prosessen fra ditt ståsted?

Var det noen spørsmål man var spesielt opptatt av?

Støtte dere på noen problemer?

Hvordan ble disse løst?

(Vear-saken førte jo til at en lovendring av inndelingsloven. Kan du fortelle litt om hvordan dette ble løst?)

Hvor tett har kontakten med Fylkesmannen og departementet vært (etter vedtaket ble truffet)?

Hvilke former for kontakt har det vært?

Har dere fått noen innspill som ble tatt med (i den interne diskusjonen)?

Har innspillene lagt noen premisser for det dere har gjort?

Var det noen deltakere som var (spesielt) aktive i prosessen? Hvem?

På hvilke måter var de aktive?

Har det vært de samme som har vært aktive gjennom hele prosessen? (Og i dag?)

Jeg har registrert at har vært mye snakket om raushet. Var det bevisst å bruke dette?

Dersom godt svar, forsøk å få frem hvorvidt vedkommende var deltakende i å lage en slik strategi

Etter at det ble bestemt at det skulle bli sammenslåing, fantes det en ledergruppe for prosessen? *Hvem deltok i denne?*

Kommunikasjon

Mål for spørsmålene: Finne ut om kommunikasjon har vært enveis- eller toveis, hva slags former for kommunikasjon det har vært, og hyppighet. Finne ut om ansatte og andre har hatt reell påvirkningsmulighet for sluttresultatet. Lukkethet/åpenhet.

Denne prosessen har jo bestått av to små kommuner og en stor kommune, noe som *kan* skape en ubalanse. Hvordan har du opplevd dette?

Har dette hatt en betydning for prosessen?

Har dette endret seg fra starten og til nå?

Hvilke arenaer har det vært for ansatte og andre til å ytre meningene sine?

Har du noen gang blitt kontaktet i forbindelse med sammenslåingsprosessen?

På hvilke måter?

Hvordan opplevde du dette: Kunne du gi svar?

Har du ofte **tatt** kontakt med andre (ansatte, innbyggere, frivillige, organisasjoner)?

Hvis ja: Hva var innholdet i kontakten?

Hvordan oppfatter du at signaler fra ansatte har blitt mottatt?

Dersom avvisning/ingen mulighet for å få frem disse signalene til ledelsen: GRAV

Offentlighet og offentlig debatt

Mål for spørsmålene: Utforske bruk av medier som strategi, og hvilke kanaler debatten foregår i. Finne ut om debatten har endret prosessen eller beslutninger gjort internt. Utforske formell ledelsens persepsjon på ansattes forhold til sammenslåingen.

I hvilken grad har kommunen (og ledergruppen) brukt medier til å fremme sine synspunkter?

Hvilken betydning har den offentlige debatten hatt for den interne prosessen?

*Dersom vakt: Debatten om rådmann- og politikerlønningene tok jo stor plass i media.
Har dette og lignende utspill hatt noen påvirkning på den interne prosessen?*

I hvilke kanaler foregår debatten?

Hvordan opplever du at ansatte i kommunen har sett på sammenslåingen siden den startet?

Har synet endret seg? Når/hvorfor?

(Bakgrunn: Flere ansatte vet til dags dato ikke hvor de skal jobbe neste år)

Avslutning: Da er jeg ferdig med det jeg ville igjennom. Har du noe du vil legge til?

IV. NÆRDEMOKRATIUNDERSØKELSEN

PÅSTAND	Sandefjord		Andebu		Stokke	
	UENIG	ENIG	UENIG	ENIG	UENIG	ENIG
Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen	24,1%	69,8%	20%	74%	29%	67,3%
Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel	36%	53%	24,3%	64,4%	25,1%	63,5%
De som har gode personlige forbindelser i kommunen/politikken får lettere ivaretatt sine interesser.	21,1%	68,1%	25,4%	60,3%	27,7%	51,7%
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i politikken	22,3%	70,7%	26,6%	67%	31%	63,3%
Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg	42,3%	45,6%	34%	53,6%	42%	48,7%
Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer	43,3 %	47,6%	26,4%	63,3%	45,3%	48%
Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggernes behov og rettigheter	26,3%	70,8%	18,6%	77%	25,3%	67,6%
Jeg synes det har vært en god dialog mellom folkevalgte og innbyggerne om kommunesammenslåingen	33,3%	62,1%	32,5%	62,1%	41,5%	52,1%
Jeg har fått god informasjon om sammenslåingen fra de folkevalgte	36%	53%	36%	53%	36%	53%

PÅSTAND	Innbyggere		Folkevalgte	
	UENIG	ENIG	UENIG	ENIG
Som regel kan en stole på løftene fra politikerne i kommunen	24,3%	70,3%	6,7%	91,1%
Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel	29,2%	59,5%	7,9%	88,8%
De som har gode personlige forbindelser i kommunen/politikken får lettere ivaretatt sine interesser.	24,3%	60,8%	54,5%	37,5%
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i politikken	26,2%	67,4%	23,8%	75%
Innbyggere/jeg har gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg/dem	39,7%	48,9%	11,2%	87,6%
Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer	38,8%	52,4%	24,7%	74,2%
Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggernes behov og rettigheter	23,7%	71,7%	8%	92%

PÅSTANDER		Sandefjord	Andebu	Stokke
Sammenslåingsprosess	Det er en tydelig arbeidsfordeling mellom folkevalgte og administrasjon i arbeidet med kommunesammenslåingen	3,4	3,2	3,4
	Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen er basert på tillit og ryddighet	3,5	3,5	3,4
	De folkevalgte konsentrerer seg om de store linjene i sammenslåingsprosessen, detaljer knyttet til arbeidet er overlatt til administrasjonen	3,0	3,4	3,3
Kommunikasjon med politikere	Jeg har god innsikt i sammenslåingsprosessen og planleggingen av den nye kommunen	2,9	3,0	3,0
	Det er en åpen og løpende dialog mellom folkevalgte som sitter i fellesnemda, administrasjon og øvrige folkevalgte	2,8	3,0	2,8
	Jeg føler tilhørighet og eierskap til sammenslåingsprosessen	2,9	3,0	2,9
	Det blir lagt godt til rette for innblikk og deltakelse i arbeidet med planleggingen av den nye kommunen	2,9	3,1	2,9
Kom. med innbyggere	Det blir lagt godt til rette for at innbyggerne skal ha innsyn i sammenslåingsprosessen	2,8	3,1	3,0
	Jeg har en tilstrekkelig innsikt i sammenslåingsprosessen til å svare på eventuelle spørsmål innbyggerne måtte ha	2,9	2,8	3,1
	Jeg kan stå til rette for de svarene jeg gir om kommunesammenslåingen	3,1	3,1	3,4
Organisering	Forhandlingsutvalgets utredning for etablering av en ny kommune var kjent for meg på et tidlig tidspunkt	3,2	3,4	3,3
	Det har vært klare arbeidsområder og en tydelig arbeidsfordeling i arbeidet med kommunesammenslåingen	3,1	3,3	3,6
	Hver kommunene har det samme handlingsrommet	3,2	2,8	2,7
	Hver kommune blir i like stor grad hørt	3,0	2,9	2,6
Kultur og identitet	Arbeidet med kommunesammenslåingen er basert på gjensidig respekt og åpenhet	3,3	3,4	3,1
	I sammenslåingsprosessen har det vært en entusiasme og vilje til å bygge en ny kommune	3,5	3,6	3,5
	Det har utviklet seg en "vi-følelse" blant folkevalgte fra de tre kommunene	3,1	3,4	2,8

Påstander og nummer	
A	Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen
B	Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel
C	De som har gode personlige forbindelser i kommunen/politikken får lettere ivaretatt sine interesser.
D	Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i politikken
E	Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg
F	Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer
G	Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggernes behov og rettigheter
H	Jeg synes det har vært en god dialog mellom folkevalgte og innbyggerne om kommunesammenslåingen
I	Jeg har fått god informasjon om sammenslåingen fra de folkevalgte

	Sandefjord		Andebu		Stokke		Innbyggere		Folkevalgte	
	Uenig	Enig	Uenig	Enig	Uenig	Enig	Uenig	Enig	Uenig	Enig
A	24,1%	69,8%	20%	74%	29%	67,3%	24,3%	70,3%	6,7%	91,1%
B	36%	53%	24,3%	64,4%	25,1%	63,5%	29,2%	59,5%	7,9%	88,8%
C	21,1%	68,1%	25,4%	60,3%	27,7%	51,7%	24,3%	60,8%	54,5%	37,5%
D	22,3%	70,7%	26,6%	67%	31%	63,3%	26,2%	67,4%	23,8%	75%
E	42,3%	45,6%	34%	53,6%	42%	48,7%	39,7%	48,9%	11,2%	87,6%
F	43,3%	47,6%	26,4%	63,3%	45,3%	48%	38,8%	52,4%	24,7%	74,2%
G	26,3%	70,8%	18,6%	77%	25,3%	67,6%	23,7%	71,7%	8%	92%
H	33,3%	62,1%	32,5%	62,1%	41,5%	52,1%	–	–	–	–
I	36%	53%	36%	53%	36%	53%	–	–	–	–



Jacob Aars
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen
Christiesgt. 17
5007 BERGEN

Vår dato: 18.10.2016

Vår ref: 50125 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 21.09.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

50125	<i>Å bygge en ny kommune - kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Bergen, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Jacob Aars</i>
Student	<i>Mia Milde</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.06.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.