

Re-organisering av Ramnes og Våle kommuner

*En organisasjonsteoretisk prosess- og effektanalyse av
kommunesammenslåingen mellom Ramnes og Våle i 2002*

Trygve Høgseth Christiansen



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2007

Forord

Denne oppgaven er kulminasjonen av en lang og lærerik skriveprosess. Selv om det har vært utfordringer underveis, har jeg aldri tvilt på om dette prosjektet lot seg gjennomføre. En som skal ha stor takk for å ha fjernet eventuell tvil er veileder Tom Christensen, som høsten 2006 og våren 2007 bidro med kyndig veiledning. Hans innspill har vært av stor verdi. I tillegg vil jeg takke han for at han alltid har vært tilgjengelig, og at jeg har fått tatt nytte av hans gode teoretiske forståelse.

Jeg vil også takke alle informantene som lot meg ta del i deres erfaringer og oppfatninger av sammenslåingen. De har gjennom sine bidrag og gjestfrihet bidratt til å gjøre empirien enda rikere. Jeg vil i tillegg takke Margot Krøglid for å ha gitt meg innsyn i dokumentarkivet til Re kommune.

Mine foreldre, Per Christian Christiansen og Britt Høgseth Christiansen, skal også takkes for den støtte jeg har fått gjennom studietiden. Pappa skal ha takk for å ha språkvasket oppgaven med sine lektorbriller. En annen som også skal takkes for korrekturlesning er Håvard Bergheim. Til slutt vil jeg takke alle gode venner opp gjennom studietiden. Uten faste lunsj- og middagsavtaler, og det gode miljøet på lesesal 804, ville skriveprosessen ha vært langt mer langtekkelig.

Jeg har i denne oppgaven anvendt stoff fra mine kursoppgaver innenfor STV 4407B (Institusjonell teori), STV 4423B (Lokal administrasjon og politikk) og STV 4020 (Emne i forskningsmetode og statistikk).

Jeg vil understreke at eventuelle feil i oppgaven er mine egne. Oppgaven har et samlet omfang på 36 862 ord.

Trygve Høgseth Christiansen

Mai 2007

| | |
|--|-----------|
| 1 INNLEDNING..... | 9 |
| 1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING | 9 |
| 1.1.1 Tema og bakgrunn for valg av case | 9 |
| 1.1.2 Problemstilling..... | 10 |
| 1.2 KORT OM TEORI..... | 12 |
| 1.3 KORT OM METODE | 13 |
| 1.3.1 Case-studie..... | 13 |
| 1.3.2 Datagrunnlag | 14 |
| 1.4 AVGRENSING | 14 |
| 1.5 OPPGAVENS STRUKTUR | 15 |
| 2 TEORI OG METODE..... | 17 |
| 2.1 BEGREPSAVKLARING..... | 17 |
| 2.1.1 Teoretisk bakteppe..... | 17 |
| 2.1.2 Formell normativ struktur (FNS) og faktisk adferd (FA)..... | 17 |
| 2.1.3 Aktivisering og definering | 18 |
| 2.2 TO INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVER..... | 18 |
| 2.2.1 En instrumentell modell og to instrumentelle perspektiver..... | 18 |
| 2.2.2 Formell struktur, organisasjonsdemografi og fysisk struktur..... | 18 |
| 2.2.3 Hierarkisk-instrumentell variant..... | 20 |
| 2.2.4 Forhandlings-instrumentell variant | 21 |
| 2.2.5 Teoretiske forventninger om prosessen i Re-casen..... | 22 |
| 2.2.6 Teoretiske forventninger om effekter i Re-casen..... | 23 |
| 2.3 ET INSTITUSJONELT KULTURPERSPEKTIV | 25 |
| 2.3.1 Unike organisasjoner med innebygd passenhetslogikk..... | 25 |
| 2.3.2 Institusjonelt lederskap | 27 |
| 2.3.3 Teoretiske forventninger om prosessen i Re-casen..... | 28 |
| 2.3.4 Teoretiske forventninger om effekter i Re-casen..... | 29 |
| 2.4 ET INSTITUSJONELT MYTEPERSPEKTIV | 29 |
| 2.4.1 Sosialt konstruerte sannheter..... | 29 |
| 2.4.2 Window dressing | 31 |
| 2.4.3 Teoretiske forventninger om prosessen i Re-casen..... | 32 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2.4.4 | <i>Teoretiske forventninger om effekter i Re-casen</i> | 33 |
| 2.5 | TIDLIGERE FORETATTE KOMMUNESAMMENSLÅINGER | 33 |
| 2.5.1 | <i>To tvangssammenslåinger</i> | 33 |
| 2.5.2 | <i>Fredrikstad-sammenslåingen</i> | 34 |
| 2.5.3 | <i>Horten-Borre-sammenslåingen</i> | 35 |
| 2.6 | METODE | 36 |
| 2.6.1 | <i>Kvalitativ case-studie</i> | 36 |
| 2.6.2 | <i>Kilder</i> | 37 |
| 2.6.3 | <i>Betraktninger rundt validitet og reliabilitet</i> | 40 |
| 3 | EMPIRISK DEL | 44 |
| 3.1 | HISTORISK OVERBLIKK | 44 |
| 3.2 | SAMARBEID OG INTEGRASJON | 46 |
| 3.2.1 | <i>Godt forlovet, men ikke gift ennå</i> | 46 |
| 3.2.2 | <i>Pendling</i> | 46 |
| 3.2.3 | <i>Samarbeid over kommunegrensen</i> | 47 |
| 3.2.4 | <i>Samkvem over kommunegrensen</i> | 48 |
| 3.2.5 | <i>Ramnes og Våle har vokst sammen</i> | 48 |
| 3.2.6 | <i>To ulike kommuner tross alt</i> | 50 |
| 3.3 | FASE 1: INITIATIVFASEN | 51 |
| 3.3.1 | <i>Opseth sitt utredningstilbud</i> | 51 |
| 3.3.2 | <i>Ramnes og Våle går inn for utredning</i> | 52 |
| 3.4 | FASE 2: UTREDNINGSFASEN | 53 |
| 3.4.1 | <i>Det innledende utredningsarbeidet</i> | 53 |
| 3.4.2 | <i>Regjeringsskifte og endring av utredningens mandat</i> | 54 |
| 3.4.3 | <i>Telemarkforskning-Bø sin første utredning</i> | 55 |
| 3.5 | FASE 3: BESLUTNINGSFASEN | 57 |
| 3.5.1 | <i>Vedtak om folkeavstemning</i> | 57 |
| 3.5.2 | <i>Omgivelsene toner flagg</i> | 58 |
| 3.5.3 | <i>En forsinket debatt</i> | 58 |
| 3.5.4 | <i>Motstanderne kommer på banen</i> | 59 |
| 3.5.5 | <i>Konfliktlinjer i debatten</i> | 62 |
| 3.5.6 | <i>Folkeavstemningen: Ja til sammenslåing!</i> | 63 |
| 3.5.7 | <i>Reaksjoner på valgresultatet</i> | 65 |

| | |
|--|------------|
| 3.5.8 Kommunestyrene gir sin tilslutning..... | 66 |
| 3.6 FASE 4: ORGANISERINGSFASEN | 66 |
| 3.6.1 Det innledende arbeidet | 66 |
| 3.6.2 Kommunevalg og utskiftning av aktører | 67 |
| 3.6.3 "Prosjektorganisasjon" legges til grunn | 67 |
| 3.6.4 Prosjektorganisasjonens struktur..... | 68 |
| 3.6.5 Livet i prosjektorganisasjonen | 69 |
| 3.6.6 Strid om kommunehus og kommunenavn | 70 |
| 3.6.7 Usikkerhet og slitasje | 72 |
| 3.6.8 De siste biter faller på plass..... | 73 |
| 4 PROSESSANALYSE | 76 |
| 4.1 EN HIERARKISK-INSTRUMENTELL FORTOLKNING..... | 76 |
| 4.2 EN FORHANDLINGS-INSTRUMENTELL TOLKNING | 80 |
| 4.3 EN KULTURTEORETISK FORTOLKNING | 84 |
| 4.4 EN MYTETEORETISK FORTOLKNING | 88 |
| 4.5 EN ANALYTISK OVERSIKT OVER PROSESSEN | 93 |
| 4.6 EN SAMLET DRØFTNING..... | 94 |
| 4.7 BETRAKTNINGER RUNDT AKTØR-STRUKTUR..... | 96 |
| 5 EFFEKTER | 99 |
| 5.1 EMPIRISK DEL..... | 99 |
| 5.1.1 Effekter for tjenestetilbud og næringsliv | 99 |
| 5.1.2 Effekter for demokrati, tilgjengelighet og nærmiljøene | 102 |
| 5.1.3 Effekter for kommunen som arbeidsplass..... | 103 |
| 5.2 EFFEKTANALYSE | 106 |
| 5.2.1 En hierarkisk-instrumentell fortolkning | 106 |
| 5.2.2 En forhandlings-instrumentell fortolkning..... | 107 |
| 5.2.3 En kulturteoretisk fortolkning | 108 |
| 5.2.4 En myteteoretisk fortolkning | 111 |
| 5.2.5 En samlet vurdering | 113 |
| 6 AVSLUTNING..... | 115 |
| 6.1 SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGENE | 115 |
| 6.2 RE KOMMUNE OG FREMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR..... | 117 |

| | |
|---|------------|
| 7 LITTERATURLISTE | 121 |
| 8 VEDLEGG | 127 |
| 8.1 VEDLEGG 1 – ORGANISASJONSKART OVER PROSJEKTORGANISASJONEN | 127 |
| 8.2 VEDLEGG 2 – ADMINISTRATIVT ORGANISASJONSKART FOR RE KOMMUNE | 128 |
| 8.3 VEDLEGG 3 - POLITISK ORGANISASJONSKART FOR RE KOMMUNE | 129 |

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

1.1.1 Tema og bakgrunn for valg av case

Vestfold-kommunene Våle og Ramnes ble 1.januar 2002 slått sammen til én kommune. Den nye kommunens navn ble Re kommune. Sammenslåingen er en av de ytterst få tilfellene av frivillig kommunesammenslåing i Norge. Innbyggerne i begge kommunene ga sitt bifall til sammenslåingen gjennom en folkeavstemning. Sammenslåingen er også et eksempel på reorganisering i offentlig sektor, og utgjør dermed et fullgodt studieobjekt for å anvende organisasjonsteori og gå inn i prosessen. De ulike fasene i sammenslåingsprosessen vil ligne fasene i enhver annen reorganisering. Formålet med denne oppgaven er å beskrive og analysere prosessen i disse ulike fasene, og i tillegg kartlegge eventuelle effekter av sammenslåingen.

Bakgrunn for valg av tema kommer av en generell interesse for lokalpolitikk og hva slags dynamikk som ligger til grunn for endring av kommunestruktur. Kommunestrukturdebatten har blitt aktualisert i den senere tid, samtidig som antall kommuner i Norge reduseres langsomt. Mitt ønske er å finne ut hva som kjennetegnet prosessen frem mot den endelige sammenslåingen mellom Våle og Ramnes ved hjelp av organisasjonsteori som analytisk verktøy. Et mål er å anvende innsikten fra denne sammenslåingen for den videre debatten og også øke empiribasen for sjeldne empiriske fenomener, som frivillige sammenslåinger faktisk er.

Grunnen til at jeg valgte Re-sammenslåingen som case, skyldes flere ting. *For det første* kunne casen greit leses inn i en organisasjonsteoretisk ramme. Jan Erling Klausen (2004b) har fra før av påpekt at kommunesammenslåinger i altfor liten grad blir studert i et organisasjonsteoretisk perspektiv (Klausen 2004b: 7). Denne casen gjorde det mulig for meg å kombinere min interesse for kommunestruktur og min interesse for organisasjonsteori. *For det andre* egner denne casen seg godt både

på grunn av den åpenhet som kjennetegnet prosessen, og at den innledet en liten¹ bølge med frivillige sammenslåinger. Re-sammenslåingen er tidenes første frivillige kommunesammenslåing i Norge. *For det tredje* er casen velegnet ved at det har gått over fem år siden sammenslåingen. Det gjør det mulig å finne samsvar eller diskrepans mellom det som ble lovet før sammenslåingen, og det som ble resultatet. Det muliggjør altså en analyse av effektene. *For det fjerde* forelå det mye empirisk materiale om prosessen og effektene, noe som bidro til å lette innsamlingsarbeidet.

1.1.2 Problemstilling

Oppgaven har to formål. Det ene er å få innsikt i prosessene forut for sammenslåingen. Det andre er å kartlegge de effekter som kan spores etter sammenslåingen. Problemstillingen deles derfor i to deler. Under hver av delene formuleres en rekke underspørsmål.

1. a) Kjennetegnes deltagermønsteret i Re-sammenslåingen av instrumentelle, kulturelle eller mytepregede trekk?

b) Kjennetegnes problemer og løsninger i Re-sammenslåingen av instrumentell, kulturell eller mytepreget organisasjonstenkning?

- Bærer sammenslåingen preg av mål-middel-kalkyler? I hvor stor grad var aktørenes gjennomslagskraft preget av deres posisjon i den formelle organisasjonsstrukturen?
- I hvilken grad benyttet ledelsen seg av grunnleggende institusjonelle verdier og normer for å realisere sammenslåingsprosjektet? Eller representerte de institusjonelle trekkene til Våle og Ramnes en svekkelse av ledelsens gjennomslagskraft?
- Var sammenslåingen motivert ut fra et konformitetspress fra de institusjonelle omgivelsene? Har man tatt i bruk populære myter om utfordringer for offentlig sektor, når man har definert problemene til Våle og Ramnes?

¹ Jeg må her understreke *liten*, da det innen 01.01.2008 bare vil bli foretatt fire frivillige kommunesammenslåinger etter Re-sammenslåingen. Re-sammenslåingen er uansett viktig å studere, da man i stor grad har brukt erfaringene fra denne "suksess-sammenslåingen" innenfor lignende sammenslåingsprosesser.

Avhengig variabel vil være aktørenes adferd som resulterte i sammenslåing. Eksempler på uavhengige variabler vil være formell organisasjonsstruktur, aktørenes ressursfordeling og partsinteresser, kommunenes sti-avhengighet, kommunenes verdigrunnlag, kommunenes ressursgrunnlag og institusjonelle omgivelser.

2. Har den formelle organisasjonsendringen hatt en effekt på den faktiske adferden?

- Hvor konsistent er den organisasjonsstruktur, som ble skissert på forhånd, med den som lot seg realisere? Har effektene karakter av å være kompromisser? Har man klart å endre grunnleggende norm- og verdioppfatninger hos aktørene? Er det slik at de endringer som har blitt foretatt, bare representerer staffasje og er et spill med myter, mens de tekniske og praktiske aspektene har forblitt uforandret etter sammenslåingen?

Avhengig variabel er her faktisk adferd etter sammenslåingen. Uavhengige variabler vil være ulike former for strukturer, det vil si ny formell organisasjonsstruktur, evt. endret uformell organisasjonsstruktur og strukturer i omgivelsene. Hva vil være sentrale mål på slike effekter? Eksempler kan være politikernes rolle, forholdet mellom politikere og administrasjon internt i administrasjonen, kjennetegn ved tjenester/kommunale ytelser, endret ressursbruk.

Jeg har som antagelse, at både prosessen og effektene har instrumentelle trekk. Dette åpner for en hypotese om at det instrumentelle perspektivet vil ha stor forklaringskraft med tanke på Re-sammenslåingen. Det at en prosess er frivillig åpner for færre gnisninger i reorganiseringen, da sammenslåinger basert på tvang gjerne utløser institusjonell motstand. Dette gjelder også effektene. Det antas at det er et samsvar mellom de intensjoner og mål som lå til grunn for sammenslåingen, og de effekter som kan spores i etterkant. Oppgaven tar dermed utgangspunkt i det rasjonelle-instrumentelle perspektivet. Mer spesifikt tar jeg utgangspunkt i den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten til dette perspektivet. Videre analyser av det empiriske materialet vil vise om denne antagelsen har rot i virkeligheten. Jeg vil

anvende institusjonelle teorier, herunder kulturperspektivet og myteperspektivet, som alternative fortolkningsrammer.

1.2 Kort om teori

Prosesen i en reorganisering deles gjerne opp i to aspekter. Den ene fokuserer på utvelgelsen av aktører og maktfordelingen mellom disse. Dette kalles *aktiviseringsaspektet*. Spørsmålet er her hvem som får gjennomslag i prosessen og er et uttrykk for beslutningsstrukturen. Det andre aspektet fokuserer på hvilke problemer, løsninger og vedtaksmuligheter som er sentrale i prosessen, og kalles *defineringsaspektet* (Christensen 1994: 23-24). Det ligger mye makt i å formulere en diagnose, og skrive ut den rette resepten.

- Det rasjonelle-instrumentelle perspektivet forekommer i to varianter.

- 1) På den ene siden har man *den hierarkiske varianten*. Aktørene er underlagt en formell organisasjonsstruktur bestående av et sett av relativt upersonlige og offisielle normer (Egeberg 1989a: 18). *Aktiviseringen* styres av lederne i organisasjonen, og valg av aktører er knyttet til formelle stillinger. *Defineringen* er preget av klare mål-middel-analyser. Med det menes at man foretrekker de mest effektive og rasjonelle løsningene på de problemer som oppstår. Modellen har som sin grunnleggende forutsetning, at mennesket er begrenset rasjonelt, og at utvelgelsen av løsninger er systematisk (Egeberg 1989a: 20).
- 2) På den andre siden er *forhandlingsvarianten*. Reorganiseringen preges her ikke av klare hierarkisk ordnede prosesser, men av dragkamp og harde forhandlinger. *Aktiviseringen* kjennetegnes av en kamp om deltagelsesrettigheter mellom ulike partsinteresser. Ledelsen er heterogen. Det er ikke nødvendigvis de mest effektive og rasjonelle løsningene som velges, og det er en pågående kamp om *defineringen*.

- Kulturperspektivet kjennetegnes av et fokus på organisasjonens institusjonelle trekk. Menneskene ønsker å realisere seg selv innenfor organisasjonen og vil tilføre verdier til organisasjonen som går ut over de tekniske kravene (Selznick 1997: 26).

Organisasjonen får et ”jag”, en klar identitet, og blir en institusjon (Selznick 1997: 29). *Aktiviseringen* vil kjennetegnes av uformelle kontakter og vil bryte med hierarkiske prinsipper. *Defineringen* preges av organisasjonens sti-avhengighet. De organisasjonsløsninger som velges må korrespondere med de institusjonelle trekk i organisasjonen, og vil være et uttrykk for organisasjonens evolusjonære tilpasning til omgivelsene.

- Myteperspektivet har til felles med kulturperspektivet at det toner ned betydningen av formell organisasjonsstruktur, men det skiller seg fra sistnevnte ved at det ser på trekk ved omgivelsene. Organisasjoner har en tendens til å etterligne kjente organisasjonsmodeller og sikrer sin eksistens ved å adoptere omgivelsenes språk (Meyer og Rowan 1991: 47). *Aktiviseringen* bestemmes av sentrale aktører. Initiativ fra en organisasjons ledelse er i virkeligheten bare en etterligning av initiativ fremmet av det Røvik (2004: 156-157) kaller sentrale aktører innenfor et organisasjonsfelt. *Defineringen* preges av at løsningene allerede er fastlagt og klargjort før man har fått formulert de problemene organisasjonen står overfor.

1.3 Kort om metode

1.3.1 Case-studie

Metoden vil i denne oppgaven gå under samlebetegnelsen ”kvalitativ metode”. Kvalitativ metode er negativt avgrenset fra kvantitativ metode, ved at man benytter data som ikke foreligger som tall og i mengdetermer (få/mange) (Grønmo 1996: 74). Nærmere bestemt er denne oppgaven en case-studie. Case-studier assosieres gjerne med kvalitativ metode, men en case-studie kan meget vel inneholde kvantitative data. Denne studien derimot, er rendyrket kvalitativ og det foreligger ingen klare pretensjoner om å generalisere til et univers. Case-studier kan grovt sett plasseres i to kategorier. De kan være a-teoretiske eller teoretisk fortolkende, og man kan gjøre bruk av én case eller flere (multiple) case.

Jeg har allerede antydnet at Re-sammenslåingen er et eksempel på reorganisering i offentlig sektor, og at det derfor faller seg naturlig å gjøre bruk av den

organisasjonsteori som allerede foreligger i litteraturen om reorganisering. Andersen skriver at en studie som denne ikke nødvendigvis har som mål å bidra til teoriutvikling. Målet er heller å bruke begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale (Andersen 2005: 69). Min case-studie må kunne kalles teoretisk fortolkende.

Yin (2003: 39) skiller mellom ”enkeltcase” og ”multiple case”. Med utgangspunkt i denne oppgavens tematikk kan man studere én kommunesammenslåing eller flere. Selv om jeg studerer to organisasjoner (Ramnes og Våle) er det altså bare snakk om én prosess og én case.

Re-sammenslåingen er unik som case i den forstand at det ikke har blitt foretatt en lignende organisasjonsteoretisk studie av denne sammenslåingen.

1.3.2 Datagrunnlag

Jeg har basert meg på to typer data. *For det første* har jeg brukt skriftlige kilder. Eksempler på dette er utredningsdokumenter, styringsrapporter og møtereferater, høringsuttalelser osv. Dette er offentlige så vel som interne dokumenter. Avisartikler har også vært en verdifull kilde til informasjon.

For det andre har jeg brukt personlige informantintervjuer med sentrale aktører i prosessen. I en prosesstudie vil det være nyttig å gå til primærkildene. Utvelgelsen av disse har vært strategisk, og ikke representativ. Men det bør imidlertid understrekes at jeg har ønsket å få en rimelig fordeling mellom representanter for administrasjonen og den politiske ledelse, og representanter for Våle og Ramnes. Intervjuene foregikk med fastlagte spørsmål uten svaralternativer, noe som svarer til det som kalles semi-strukturerte intervjuer. En ting som var viktig da jeg lagde spørsmål, var at de måtte utfylle bestemte funksjoner. Spørsmålene skal reflektere de fire ulike organisasjonsteoretiske perspektivene jeg gjør bruk av.

1.4 Avgrensning

Jeg har allerede gjort klart at jeg ønsker å se på både prosessen og effektene. Det bør imidlertid understrekes at prosessanalysen, relativt sett, vil oppta en større del av

oppgaven enn effektanalysen. Det å bruke to analyser kan være med på å styrke oppgavens validitet. Effektanalysen har heller ikke bidratt til stor grad av merarbeid, da det allerede foreligger en utredning av effektene. I intervjurunden med sentrale aktører i Re-organiseringen har jeg både inkludert spørsmål knyttet til prosessen og til eventuelle effekter.

I forkant av prosesspresentasjonen har jeg et kapittel som viser *samarbeid- og integrasjonshistorien* mellom Ramnes og Våle. Denne starter på slutten av 1960-tallet og frem til initiativfasen. Prosessen er delt opp i fire faser. *Initiativfasen* starter med at man fikk et utredningstilbud fra Kjell Opseth på nyåret 1997 og frem til Ramnes og Våle kommunestyre gikk inn for utredningen mai 1997. *Utredningsfasen* varte fra styringsgruppen ble nedsatt i 1997 til Telemarkforskning-Bø la frem sine rapporter høsten 1998. *Beslutningsfasen* starter med den innledende avisdebatt på nyåret 1999 frem til endelig formelt vedtak om sammenslåing juni 1999. *Organiseringsfasen* innledes med nedsettelse av en ny styringsgruppe sommeren 1999 og avsluttes med opprettelsen av Re kommune 1.januar 2002.

Effektkapittelet har tre empiriske hovedfokus. Det ene er effekter for *tjenestetilbudet*, det vil si de kommunale tjenestene. Det andre er effekter for *lokaldemokratiet*, målt ut fra politisk deltagelse og politisk interesse. Det tredje er effekter for de *ansattes arbeidssituasjon*, det vil si de ansattes trivsel, arbeidsmiljø og administrasjonens forhold til den politiske ledelsen. Andre områder kunne også ha blitt valgt for sporing av effekter, men jeg har her gjort et bevisst utvalg av noen hovedområder. Det er også hovedområder som har blitt tillagt stor vekt i styringsgruppens sluttrapport (2002).

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg gå dypere inn i den teoretiske rammen for oppgaven og komme med forventninger om funn. Kapittel 3 er empirikapittelet hvor jeg presenterer dataene og en detaljert beskrivelse av prosessene. For systematikkens skyld har jeg delt prosessen inn i ulike faser, samtidig som jeg så på de to aspektene ved prosessen; aktivisering og definering. Kapittel 4 vil være analysedelen hvor jeg utsetter dataene for et teoretisk og

analytisk blikk. Her vil de tre perspektivene etter tur analysere aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen. I kapittel 5 vil jeg gjøre rede for eventuelle effekter av sammenslåingen og la teoriene kaste lys over disse. I kapittel 6 vil jeg oppsummere hovedfunnene og trekke konklusjoner.

2 Teori og metode

2.1 Begrepsavklaring

2.1.1 Teoretisk bakteppe

Denne oppgaven tar utgangspunkt i det begrepsapparat som er utviklet innenfor instrumentell teori. Ut i fra dette perspektivet kan man forvente at reorganisering har en effekt og at hierarkisk kontroll er virkningsfull. På den måten tar man lederne motiver og intensjoner på alvor. Nå er det riktignok ikke gitt at lederne alltid har et instrumentelt blikk, men for å rendyrke det instrumentelle perspektivet kan vi anta det. Instrumentell teori bygger på en rekke antagelser, nemlig at formell struktur påvirker faktisk adferd og at ledelsen i en organisasjon kan styre aktiviserings- og defineringsprosessen. For å trenge dypere inn i disse antagelsene, trenger vi først en begrepsavklaring.

2.1.2 Formell normativ struktur (FNS) og faktisk adferd (FA)

Morten Egeberg definerer *formell normativ struktur* slik: ”Med *normativ struktur* menes det stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon”. Disse forventningene er upersonlige normer som har en uavhengig status i organisasjonene (Egeberg 1984: 20-21). I en organisasjon beveger menneskene seg ut og inn, mens FNS består. Formålet med FNS er å gjøre sosial samhandling innenfor en organisasjon mer forutsigbar ved at den standardiserer adferden. Dermed er det lettere å bruke organisasjonen som et instrument i en mål-middel-sammenheng (Scott 1998: 35).

Faktisk adferd henspiller rett og slett på den beslutningsadferd som virkelig finner sted i en organisasjon. Ifølge Egeberg kan vi snakke om *faktisk adferdsstruktur* hvis adferden er preget av stabilitet og regularitet. Faktisk adferd er den avhengige variabelen som FNS ønsker å påvirke. Dess mer FA ligner på FNS, jo mer formelt styrt er adferden.

2.1.3 Aktivisering og definering

Aktiviseringsaspektet peker på i hvilken grad ledelsen kontrollerer aktørenes deltagelse i beslutningsprosessen (Christensen 1994: 23-24). Det måler deres hierarkiske rolle og deres evne til å styre reorganiseringsprosesser. Ledelsen har god kontroll over aktiviseringen hvis den kan styre utvelgelsen av aktører for den nye organisasjonen. Lederne setter i utgangspunktet opp formelle deltagelsesrettigheter som regulerer adgangen til prosessen. Hvis aktører uten disse rettighetene involverer seg i reorganiseringsprosessen, og dermed går utenfor de formelle kanalene, kan man si at ledelsen har dårlig kontroll på aktiviseringen. Aktiviseringsprosess kan gjerne oversettes til *deltagelsesmønstre* (Egeberg 1984: 74).

Defineringsaspektet peker på ledernes kognitive kapasitet (Christensen 1994: 24). Lederne styrer defineringsprosessen hvis de evner å definere klart de problemer organisasjonen(e) står overfor, og samtidig klarer å foreskrive hvilke løsninger som kan bøte på disse problemene. Lederne er derfor nødt til å skaffe seg en god kunnskapsbase og trekke erfaringer fra lignende reorganiseringsprosesser. Defineringsprosess kan gjerne oversettes til *problem- og løsningsoppfatninger* (Egeberg 1984: 76).

2.2 To instrumentelle perspektiver

2.2.1 En instrumentell modell og to instrumentelle perspektiver

Jeg tar her utgangspunkt i Morten Egebergs (1984) sin instrumentelle modell som inneholder tre styringsvariabler. Disse er formell organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og fysisk struktur. Alle disse kan manipuleres i større eller mindre grad. Mest fokus vil ligge på formell organisasjonsstruktur, da den har blitt behandlet mest i litteraturen om instrumentell teori.

2.2.2 Formell struktur, organisasjonsdemografi og fysisk struktur

De ulike rollene i en organisasjon blir primært definert ut fra de forventninger *den formelle normative* strukturen foreskriver disse, og ikke ut i fra personlige

egenskaper hos de aktører som utfyller dem. FNS sikrer dermed at en organisasjon blir mindre avhengig av den enkeltes karisma, talent og kognitive ferdigheter (Scott 1998: 37). FNS modifierer aktørenes kognitive begrensninger og rendyrker deres handlingsmønstre (Christensen 1994: 22). FNS kan blant annet komme til uttrykk i for eksempel organisasjonskart og stillingsinstrukser (Egeberg 1989b: 75). Endringer i denne formelle strukturen fører til at aktørenes handlingsmønstre, kognitive ferdigheter og offentlige beslutningers innhold vil endres. Ved å designe den formelle strukturen på en bestemt måte kan man fremme ulike mål (Christensen 1994: 22). Formell struktur sikrer at rollene og prinsippene som styrer adferd fremstår som eksplisitte og synlige. Det er nettopp denne ”synliggjøring” som gjør *design* av organisasjoner mulig (Egeberg 1984: 29). De problemer og løsninger som defineres kan ofte ha karakter av klar mål-middel-tenkning (Christensen 1994: 22). FNS utgjør et filter for problemopptatthet og løsningsmuligheter. Den legger altså premisser for hvilke løsninger som er akseptable (Egeberg 1984: 27).

Fysisk struktur utgjør den andre variabelgruppen i Egeberg sin modell. Med fysisk struktur forstås bygninger, lokaler, innredninger og maskiner. Den fysiske strukturen regulerer ansikt-til-ansikt-kontakter og informasjonsstrømmen mellom aktørene (Egeberg 2006: 118). Antagelsen går ut på at samhandling øker ved fysisk nærhet (Egeberg 1989c: 138-139). Ifølge Morten Egeberg er fysisk struktur en relativt styrbar faktor (Egeberg 1989c: 146). Endring av fysisk struktur er et karakteristisk kjennetegn ved kommunesammenslåinger, og er ofte en viktig motivasjonsfaktor for å iverksette en slik prosess. Fysisk struktur er en ganske målbar faktor, og vil utgjøre et av fokusområdene for denne studien av Re-sammenslåingen.

Den tredje og siste variabelgruppen er *organisasjonsdemografi*. Organisasjonsdemografi vil si de bakgrunnsegenskaper individer bringer med seg inn og ut av posisjoner og verv, og som antas å påvirke beslutningsadferden. Disse egenskapene vil være tidligere yrkeserfaring, kjønn, alder, utdanning, ansiennitet osv. Egeberg legger særlig grad vekt på utdanningsfaktorens betydning (Egeberg 2006: 118).

Det som gjør disse tre variabelgruppene *instrumentelle* er at de kan manipuleres. Det er mulig å designe den formelle organisasjonsstrukturen. Den fysiske strukturen kan også manipuleres hvis man har kunnskap om de effektene fysisk struktur skaper og

kan kontrollere utformingen av den fysiske strukturen (Egeberg 1989c: 146). Det er også mulig å påvirke organisasjonsdemografien gjennom planmessig inntak og uttak av personell. Modellen hviler på en forutsetning om at disse uavhengige variablene har effekt på den faktiske adferden, som utgjør den avhengige variabelen. Det foreligger et kausalt forhold. Den grunnleggende forutsetning er at aktørene er ”begrenset rasjonelle”, noe som impliserer kognitive begrensninger hos blant annet ledelsen i en organisasjon (Egeberg 1984: 27). Dette skaper en antagelse om at beslutningsadferd til en viss grad kan forutses på bakgrunn av kjennskap til et sett av kontekster, men uten nærmere kjennskap til den enkelte beslutningstagers overveielser.

2.2.3 Hierarkisk-instrumentell variant

Den hierarkiske varianten antar at lederne kan gjøre bruk av en rekke virkemidler for å organisere systematisk oppmerksomhet rundt aktivisering og definering. I motsatt tilfelle har man en mer kollegial variant som bærer preg av forhandlingstrekk. Selv om de offentlige organisasjonene samlet sett utgjør et hierarki, benytter disse organisasjonene en rekke underorganer som har kollegialitet som fremste kjennetegn. Dette kan være komiteer, arbeidsutvalg og prosjektgrupper (Egeberg 2006: 117-118). Under reorganiseringsprosesser benyttes ofte en prosjekt- organisasjon. Denne organisasjonen er midlertidig og består av ett eller flere sammenknyttede kollegiale organer (Egeberg 1984: 113). Men selv om kollegiale trekk ofte er tilstede i en reorganisering, er det nødvendig med hierarkisk styring for å skape organisatorisk oppmerksomhet rundt aktivisering og definering (Christensen 1994: 23). Hierarkisk styring sikrer regularitet og forutsigbarhet i de avgjørelser som fattes i alle ledd i en organisasjon (Egeberg 1984: 30). For at ledelsen skal kunne styre aktiviserings- og defineringsprosessen må han/hun kunne anta at aktørene vil respondere på en bestemt måte ut i fra de vedtak som fattes.

Den hierarkiske varianten antar altså at ledelsen har makt og evne til å designe organisasjonen i en bestemt retning. De kan blant annet øke endringspotensialet og lette kapasitetspresset på lederne ved å opprette prosjektorganisasjoner for reorganisering. I tillegg kan de gjennom bevisst rekruttering av endringsvillige og

kompetente profesjoner skape endring i en ønsket retning. Et annet sentralt maktmiddel er deres makt til å styre tidsfaktoren ved reorganisering. De setter opp bestemte tidsrammer som markerer begynnelsen og slutten for en reorganisering (Christensen 1994: 23).

Kort oppsummert har den hierarkiske varianten en forventning om at lederskapet er homogent og at det har kontroll over deltagelsesmønsteret i reorganiseringsprosessen, og har dermed kontroll over aktiviseringsprosessen. I tillegg har ledelsen gode kognitive ferdigheter og stor evne til rasjonell kalkulasjon, og har dermed kontroll over defineringsprosessen (Christensen, Læg Reid og Ramslie 2006: 18).

2.2.4 Forhandlings-instrumentell variant

Mens man ut i fra den hierarkiske varianten kan se for seg en fredelig og forutsigbar prosess, vil forhandlingsvarianten i større grad betone konflikt og uforutsigbarhet. Offentlige organisasjoner er her preget av arbeidsdeling og kryssende forventninger fra omgivelsene, noe som skaper heterogenitet innad i organisasjonene (Christensen 1994: 23-25). Kommuner representerer slike sterkt politiserte og heterogene offentlige organisasjoner, noe som krever at man ved en kommunesammenslåing må ta høyde for forhandlingstrekk. Slike trekk kan på den ene siden svekke den hierarkiske styringen, og på den andre siden forsterke den. Den kan svekkes ved at slike åpne prosesser kan skape en sosialisering av konflikt og minske kontrollmulighetene. Den hierarkiske styringen kan styrkes ved at ledelsen kan spille på mangfold og bred deltagelse, og dermed styrke legitimiteten (Christensen 1994: 26). Ledelsen kan nemlig inneha en reell kontroll over forhandlingssystemer og kollegiale strukturer, slik at de ikke undergraver utøvelsen av hierarkisk lederskap (Christensen 1991: 22).

Innføring av prosjektorganisasjon i en reorganiseringsprosess skal ivareta et demokratisk hensyn hvor man i størst mulig grad vil jobbe seg frem mot enstemmighet. Dette skjer gjennom lange forhandlinger og kompromisser (Lien og Fremstad 1989: 238-239). Man vil gjerne ha fronter med ledelsen på den ene siden og de ansatte på den andre siden. Det vil dermed være en pågående kamp om hvem som skal inneha deltagelsesrettigheter i organiseringen og hvilke problemer og løsninger som skal settes på dagsordenen. I tillegg er gjerne ledelsen heterogen, noe som gjør det

vanskelig for den å tale med en tunge. Det instrumentelle aspektet ved denne varianten foreligger ved at aktørene handler rasjonelt og at det er en sammenheng mellom de mål de setter seg og de midler som brukes. Det kan også være mulig å spå utfallet av en reorganiseringsprosess ved å se på styrkeforholdet mellom de ulike partene som er involvert i prosessen. Hvis den ene parten er dominerende, kan den føre en interessehevding på bekostning av den andre parten. Er partene jevnstore, vil aktørene kunne forhandle seg frem til et kompromiss (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2004: 51).

Kort oppsummert kan man ut i fra forhandlingsvarianten, se for seg en heterogen ledelse som fastsetter ny organisasjonsstruktur ut i fra en tautrekking om kontrollen med reorganiseringsprosessene. Kompromisset de kommer frem til har utgangspunkt i en klar, men noe forskjellig organisasjonstenkning fra de ulike lederne (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006: 18).

2.2.5 Teoretiske forventninger om prosessen i Re-casen

Aktiviseringsprosessen

- Stabilitet og hierarkisk styring vil prege aktiviseringen

Forventningen man kan trekke ut fra den hierarkiske varianten er at deltagelsesmønsteret vil bære preg av at de aktørene som innehar formelle lederposisjoner i administrasjon og politikk, er de som oppnår tilsvarende posisjoner under reorganiseringen. I tillegg vil det være et bevisst inntak av endringsvillige personer til de ulike prosjektgruppene og i de nye stillingene som skal besettes i den nye kommunen. Lederskapet i de to kommunene vil fremstå som homogent og koordinere sine handlinger i prosessen.

- Tautrekking og konflikter vil prege prosessen

Man kan ut fra forhandlingsvarianten forvente at deltagelsesmønsteret vil bære preg av konflikt og mellom parter med motstridende interesser. Fordelingen av deltagelsesrettigheter i reorganiseringsarbeidet vil baseres på demokratiske prinsipper som proporsjonalitet og representativitet. Grunnen til at aktiviseringen skjer på et så

bredt grunnlag, skyldes at man på forhånd ønsker å bilegge eventuelle konflikter mellom de ulike interessene.

Defineringsprosessen

- Det forventes klar mål-middel-tenkning og høyt kunnskapsnivå hos kommuneledelsen

Fra den hierarkiske varianten kan man hente ut en forventning om at ledelsen vil besitte avgjørende kunnskap slik at de effektivt kan definere mandatet for reorganiseringen. De problemer og løsninger som ledelsen definerer, vil være retningsgivende for arbeidet. De vil ta form som formelle regler som vil styre aktørenes adferd. Det foreligger også en klar mål-middel-kobling mellom de problemer og løsninger som er skissert av ledelsen; det vil si at problemene ble formulert i forkant av løsningene.

- Kamp om mandat og dagsorden preger prosessen

Ut fra forhandlingsvarianten vil man forvente å finne heterogenitet i flere ledd i prosjektorganisasjonen. Sammenslåing av organisasjonsheter har en tendens til å virke konfliktøkende (Egeberg 1989b: 84) noe som gir forventninger om utstrakt bruk av kompromisser. Disse kompromissene vil være et resultat av aktørers eller koalisjoners problem- og løsningsdefineringsprosessen. Kompromissene utformes gjennom forhandling og tautrekking hvor man etter hvert kommer frem til problem- og løsningsforslag som aksepteres av alle parter. Enstemmighet vil være et ideal man etterstreber i defineringsprosessen.

2.2.6 Teoretiske forventninger om effekter i Re-casen

Det instrumentelle perspektivet forventer at man har klart å gjennomføre de mål man satte seg på forhånd. Perspektivet forutsetter at det er et samsvar mellom den formelle normative organisasjonsstrukturen og den faktiske adferden. Implikasjonen blir da at om man endrer FNS, så endres FA tilsvarende. Jeg tar konkret utgangspunkt i hovedmålsettinger (Styringsgruppens sluttrapport 2002: 5) som ble fastsatt for den nye kommunen, og hvilke prediksjoner man kan trekke ut fra de instrumentelle variantene med tanke på disse.

Sikre et godt tjenestetilbud, styrke demokratiet og bedre arbeidsmiljøet

- Man kan ut i fra den hierarkiske varianten predikere at reorganiseringen og innføring av ny formell struktur ville skape en systematisk oppmerksomhet rundt bestemte fokusområder og målsetninger. Dette vil medføre en endring i faktisk adferd, noe som igjen vil skape et bedre tjenestetilbud. Den politisk-administrative ledelsen kommer til å få gjennomslag for sine forslag til ny organisasjonsstruktur og sikre at tidsrammene blir overholdt. De positive effekter som kan måles til tjenestetilbudet vil tilsvare de målsetninger ledelsen satte seg på forhånd.

Når det gjelder styrking av demokratiet, vil man også her anta å se positive effekter. Ledelsen har gjennom adekvate metoder sikret økt interesse og engasjement hos befolkningen rundt lokaldemokratiet. Ved å besitte god kunnskap om behov hos befolkningen og samtidig få gjennomslag gjennom sine formelle posisjoner vil de kunne realisere tiltak som vil styrke lokaldemokratiet. Dette er tiltak som er bakt inn i den formelle organisasjonsstrukturen. Reorganiseringen vil gjøre politikken mer interessant, noe som sikrer økt engasjement og deltagelse i befolkningen.

Med tanke på arbeidsmiljøet vil man kunne se en klar forbedring på dette området. Det skyldes blant annet en bevisst personalpolitikk hos ledelsen. Ledelsen vil gjennom en strategisk og målrettet inntak av nye organisasjonsmedlemmer sikre en riktig sammensetning av ansatte i den nye organisasjonen. I tillegg vil ledelsen i kraft av sine formelle posisjoner kunne endre den fysiske strukturen slikt at det tjener arbeidsmiljøet og skaper trivsel på arbeidsplassen.

- Ut fra forhandlingsvarianten vil en i likhet med den hierarkiske varianten forvente å se en sammenheng mellom de problemene som ble skissert på forhånd og de effektene som kan spores i etterkant. De løsningene som blir valgt, vil være et resultat av tautrekking og et forhandlingsspill, noe som kan føre til at løsningene ikke er optimale, med hensyn til det å sikre et bedre tjenestetilbud. Man blir mer opptatt av å ivareta ulike partshensyn enn å lage en formell organisasjonsstruktur som har brukerne i fokus. Heterogenitet innad i ledelsen vil føre til at de ulike partene har måttet gi og ta.

Dermed vil effektene i stor grad gjenspeile styrkeforholdet mellom de ulike partsaktørene.

De effekter som kommer til å spores til demokratiet, vil være et resultat av tautrekking innad i ledelsen og mellom ledelsen og andre aktører. Siden det er snakk om to politiske organisasjoner, vil kampen om det nye lokaldemokratiet være en politisk interessekamp. På samme måte som med tjenestetilbudet, vil man anta at de ulike tiltakene vil ha karakter av å være kompromisser. Reorganiseringen vil føre til en generell økning av det politiske konfliktnivået, noe som kan føre til at flere innbyggere engasjerer seg.

Utformingen av arbeidsmiljøet og kommunen som arbeidsplass vil i stor grad bære preg av maktkamp innad i ledelsen og mellom ledelsen og de ansatte. Man vil komme frem til ordninger som alle parter kan leve med. Samtidig er det grunn til å forvente et høyere konfliktnivå i de ulike avdelingene etter sammenslåingen.

2.3 Et institusjonelt kulturperspektiv

2.3.1 Unike organisasjoner med innebygd passenhetslogikk

Kulturteori er en paraplybetegnelse på et mangfold av teorier, blant annet det Peters (2005) kaller ”normativ institusjonalisme (NI)” og ”historisk institusjonalisme (HI)”. Det disse teoriene har til felles er fokuset på kulturelle tradisjoner og sti-avhengighet som institusjonelle trekk. I tillegg til den formelle strukturen i organisasjonen vil det ofte innføres verdier og normer på siden av de tekniske kravene. Ifølge Philip Selznick, er ingen organisasjon med noen varighet fullstendig fri for institusjonalisering (Selznick 1997: 26). Oppblomstringen av uformelle normer fører til at vi får helt distinkte organisasjoner med hver sin spesielle historie og kultur (Selznick 1997: 20). De institusjonaliserte kulturelle regler som sitter i veggene i en organisasjon er med på å forme aktørenes preferanser og adferd. Hvis den institusjonelle strukturen i stor grad determinerer aktørenes adferd, er det snakk om stor vertikal dybde (Krasner 1988: 73-74). Sti-avhengighet peker på at de valg som ble tatt og de stier som ble tråkket i en institusjons spede begynnelse vil legge klare føringer på institusjonens videre liv (Peters 2005: 73). Det å trække opp alternative

stier vil ikke være lett. Sti-avhengighet har altså en tidsmessig dimensjon og bestemmer hva slags strukturer som dannes og vedvarer (Scott 2001: 208). Kulturen i organisasjonen utgjør på mange måter en stabiliserende faktor i organisasjonens liv (Bakka, Fivelsdal og Nordhaug 2004: 353).

Denne beskrivelsen av institusjoner hører inn under metodologisk kollektivismen hvor strukturene i organisasjonene har en nærmest uavhengig eksistens. Men for at disse strukturene skal kunne vedlikeholdes og være levedyktige, er de avhengige av at aktører handler innenfor disse. Hvordan handler så aktørene innenfor institusjoner? De handler hovedsakelig ut i fra det March og Olsen kaller ”logic of appropriateness”. Mens instrumentell teori forutsetter rasjonelle aktører som handler ut i fra en ”logic of consequentiality”, hvor handlinger vurderes ut i fra dens konsekvenser, forutsetter kulturteorien at aktørene handler ut i fra hva som er passende. Passenhetslogikken bygger på at aktørene har forskjellige identiteter som de kan gjøre bruk av, og til hver av disse identitetene er det et sett av regler. Man har for eksempel individuelle og institusjonelle identiteter, og formelle og uformelle regler. Formelle regler vil være prosedyrer, rutiner, organisasjonsformer, roller osv. Uformelle regler vil være trosoppfatninger, kultur, paradigmer osv. Reglene om hva som er passende er en blanding av disse formelle og uformelle reglene. (Christensen og Røvik 1999: 161). Når aktørene da opplever ulike situasjoner, blir utfordringen å møte disse med en bestemt identitet og tilhørende regler.

Hvordan matching av situasjon med identitet og regler foregår, er ikke alltid gitt på forhånd. Det som er sikkert, er at det ikke alltid er en rasjonell overveielse, slik instrumentell teori antar. Man kan *for det første* handle gjennom prøving og feiling. Eksempler på det er nyankomne i et byråkrati som i større grad følge de formelle normene enn de som allerede har jobbet der en stund. Institusjonen har ikke hatt tid til å institusjonalisere praksisen hos dem ennå (Christensen og Røvik 163). Her kommer begrepet om vertikal dybde inn, som angir i hvilken grad de institusjonelle strukturene definerer de individuelle aktørene. Stor vertikal dybde betyr at den institusjonelle identiteten har fått forrang hos aktørene fremfor den formelle identiteten og den personlige identiteten (Krasner 1988: 76). *For det andre* kan matchingen skje som følge av kognitive disposisjoner. Aktørene kategoriserer erfaringer ut i fra mer eller

mindre omfattende mentale skjemaer og kart. Terrenget på disse kartene vil variere fra aktør til aktør, og dermed tilby forskjellige løsningspakker av identiteter og regler. *For det tredje* kan matchingen bestemmes av tidshorizonten. Har du nylig brukt en bestemt identitet, kan det godt hende at du henter den opp igjen til den neste situasjonen som dukker opp. *For det fjerde* og siste kan matchingen determineres av den sosiale kontekst aktøren befinner seg i. Aktøren kan enten ha en tendens til å kopiere andres valg av identiteter og regler, eller vedkommende kan konsekvent velge det motsatte av det andre velger (Christensen og Røvik 1999: 163-164).

2.3.2 Institusjonelt lederskap

Selznick skiller mellom organisasjon og institusjon. For å beskrive organisasjonen bruker han en mekanisk metafor. Organisasjonen er et teknisk instrument som skal mobilisere menneskelige ressurser og rette dem mot fastsatte mål. Dette instrumentet er relativt utskiftbart. En institusjon derimot kan ikke skiftes ut så lett. Den er et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk, noe som gjør den til en mottagelig og tilpassningsdyktig organisme. Selznick bruker her en organisk metafor. Det må dog understrekes at dette skille mellom organisasjon og institusjon i første rekke har en analytisk funksjon. De fleste sammenslutninger er kompliserte blandinger av både tilsiktet og tilpasset adferd (Selznick 1997: 19). Selznick bryter uansett med instrumentell teori når han betrakter institusjonen som nærmest et mål i seg selv. Den sikrer sin egen overlevelse ved å tilpasse seg omgivelsene. Selvoppholdelsen dreier seg om å bevare en grunnleggende identitet; et institusjonelt ”jeg” (Selznick 1997: 106). For at institusjonen skal klare denne tilpassningen til skiftende omgivelser trengs et ”institusjonelt lederskap”. Lederen må utøve en statsmannskunst. Han/hun må evne å forvandle en nøytral gruppe mennesker til et engasjert fellesskap. For å oppnå det må lederen ta rollen som policy-utvikler. Policyen definerer de normer og verdier som organisasjonen skal bygges på. Policyen definerer hva som er institusjonens oppdrag og rolle (Selznick 1997: 54-55).

Selznick definerer statsmannskunsten på følgende måte: ”Lederens oppgave er å *teste* omgivelsene for å få rede på hvilke krav som kan vise seg å være virkelig

effektive trusler, å *endre* omgivelsene ved å finne forbundsfeller og andre kilder for støtte utenfra og *befeste* sin organisasjon ved å skape midler og vilje til å motstå angrep” (Selznick 1997: 108). Endring i omgivelsene og endring innad i organisasjonen skaper ulike sosiale situasjoner. Lederne må prøve å koble disse situasjonene opp mot institusjonelle verdier og normer. For å takle disse heterogene omgivelsene er det viktig å opprettholde en riktig balanse mellom de sosiale typer som trengs på hvert stadium (Selznick 1997: 87). Med det mener Selznick at det trengs forskjellige ledertyper for forskjellige sosiale situasjoner. Hvis en fase i en organisasjons liv er preget av dynamisk vekst og ekspansjon, trengs en kreativ og visjonær leder. Hvis organisasjonen går inn i en fase preget av stagnasjon og krevende omgivelser, kreves det en handlekraftig leder som evner å gå inn i rollen som problemløser.

2.3.3 Teoretiske forventninger om prosessen i Re-casen

Aktiviseringsprosessen

- Uformelle kontaktflater vil i større grad prege deltagelsesmønsteret enn de formelle. Aktørene vil aktivisere seg på bakgrunn av uformelle normer og verdier, og vil representere ulike kulturer. Disse kulturene vil kunne danne et utgangspunkt for institusjonell motstand.
- Det sentrale vilkåret for et vellykket resultat vil være om man klarer å tilpasse den formelle strukturen til den faktiske strukturen. Ut i fra det kulturelle perspektivet vil man derfor forvente å se en konstant tilpasning av den formelle strukturen til den uformelle strukturen som enten binder de to organisasjonene sammen og/eller skiller dem. Det fører til at aktiviseringsprosessen vil bli styrt nedenfra, snarere enn ovenfra.

Defineringsprosessen

- Man kan ut i fra det kulturelle perspektivet forvente at institusjonelle normer og verdier vil ha en dobbel funksjon. På den ene siden vil ledelsen spille på slike normer og verdier for å styre prosessen og dermed tilpasse den nye organisasjonsløsningen til disse. På den annen side vil slike normer og verdier utgjøre en trussel mot politisk

styring av prosessen, da enkelte aktører vil ha et ønske om å beskytte og kjempe for disse. Ledelsen blir dermed nødt til å filtrere den nye formelle strukturen mot de eksisterende uformelle strukturer.

- En annen forventning vil være ledelsens evne til å få gjennomslag for problem- og løsningsdefinisjoner avhenger av deres kunnskaper om behov og utfordringer for organisasjonene. Slik kunnskap vil imidlertid i større grad besittes av organisasjonsmedlemmene lenger ned i systemet, mens bare deler av denne kunnskapen vil nå frem til ledelsen. Dette forsterker forventningen om at det er den faktiske adferden og uformelle normer som påvirker den formelle organisasjonsstrukturen og ikke omvendt slik tilhengere av instrumentell teori hevder.

2.3.4 Teoretiske forventninger om effekter i Re-casen

- Forventningen man trekker fra kulturperspektivet er at ingen av de hovedmålsetninger som den politisk-administrative ledelsen setter opp, blir oppfylte som følge av at man har endret den formelle strukturen. Eventuelle effekter av sammenslåingen må i stedet tilskrives uformelle aspekter ved de to kommunene.
- Endring i fysisk struktur i forbindelse med sammenslåinger fører til at forskjellige kulturer blir tvunget til å jobbe tettere sammen, noe som ofte fører til konflikt og sterkt forsvar av institusjonelle verdier og normer. Ut i fra dette kan man forvente å finne eksempler på slik adferd i etterkant av Re-sammenslåingen.
- I tillegg konflikt og revirtenkning, vil det også kunne forekomme en sammensmelting av kulturer fra de to kommunene. En slik sammensmelting vil uansett ta utgangspunkt i etablerte uformelle bånd mellom de to kommunene, og har lite å gjøre med endret formell organisasjonsstruktur.

2.4 Et institusjonelt myteperspektiv

2.4.1 Sosialt konstruerte sannheter

Myteteorien bygger på en antagelse om at vår virkelighetsoppfatning og våre kunnskaper er sosialt konstruerte og dermed relative. Med sosial konstruksjon menes

at vi her snakker om sannheter som har ingen eller liten forankring i empiriske forhold. Disse "ta-for-gitt-sannhetene" kalles her for myter. Andre begreper som brukes om myte er standarder og oppskrifter. Mytene kan anta form som organisasjonsoppskrifter. Slike oppskrifter tilbyr løsninger for hvordan man skal innrette en organisasjon. Oppskriftene kan oppnå stor spredning og popularitet hvis de assosieres med typiske rasjonaliserte verdier i det moderne samfunnet. Slike verdier vil være effektivitet, fortjeneste og fremgang. Å ta i bruk en slik oppskrift viser at man deler disse verdiene og at man "lever i tiden" (Røvik 2004: 49).

Mytene oppstår i takt med at samfunnet har blitt mer komplekst (Meyer og Rowan 1991: 48). Økt kompleksitet fører til at man omfavner modeller som tilbyr enkle og universelle organisasjonsløsninger. Hvis sentrale aktører innenfor et organisasjonsfelt anvender en organisasjonsoppskrift, vil andre aktører innenfor feltet kopiere dette. Et eksempel på organisasjonsfelt vil kunne være alle norske kommuner (Røvik 2004: 156). Store kommuner som Oslo og Bergen er autoritative sentra i kommune-Norge. Hvis de innfører nye modeller for administrativ organisering, vil det kunne bli kopiert av andre; gjerne før man har evaluert effektene av den nye organiseringen. Manglende evaluering er en av grunnene til at disse mytene oppnår stor popularitet. De praktiske konsekvensene av det mytene foreskriver blir ikke belyst (Meyer og Rowan 1991: 44). Vi vet for eksempel altfor lite om effektene av New Public Management. Dette er et vestlig reformprosjekt som har fått stor utbredelse og er det Røvik kaller en superstandard (Røvik 2004: 49). Dette prosjektet knyttes opp mot rasjonaliserte og moderne verdier og stiller spørsmål ved om NPM oppfyller disse verdiene. Grunnen til at disse kritiske spørsmålene ikke stilles er først og fremst fordi det foreligger en institusjonalisert oppfatning av NPM. Myten (reformideen) er så institusjonalisert at "...any radical deviance from the institutional order appears as a departure from reality" (Berger og Luckmann 2002: 49). Mens kulturteorien så for seg institusjonaliserte organisasjoner som skaper mangfold, ser myteteorien istedenfor institusjonaliserte omgivelser som skaper isomorfi. Med isomorfi menes at det foregår en konvergens hvor organisasjonene blir mer formlike. Organisasjoner reflekterer strukturelt den sosialt konstruerte virkeligheten, og vil ved dette også tilpasse seg de ytre krav fra omgivelsene om rasjonalitet. Berger og Luckman skriver at "...[a]n

institutional world, then, is experienced as an objective reality". Aktørene eksternaliserer normer og verdier og gjør dem om til objektive størrelser. Aktørene internaliserer så disse og skaper et felles delt symbolsystem (Berger og Luckmann 2002: 46). Det er nettopp dette som gjør at det institusjonelle myteperspektivet skiller seg fra det foregående institusjonelle kulturperspektivet. Kulturperspektivet legger vekt på aktørens normative oppfatninger, mens hovedfokuset hos myteperspektivet ligger på de kognitive oppfatningene.

2.4.2 Window dressing

Hvorfor velger organisasjonene å ta i bruk disse mytene? Å implementere slike myter vil ikke være like aktuelt for alle organisasjoner, men både offentlig og private organisasjoner kan gjøre nytte av slike myter. Samtidig står enkelte offentlige organisasjoner i en spesiell posisjon, da de opplever kryssende forventninger fra ulike institusjonelle omgivelser. Brunsson (2002) opererer med et skille mellom institusjonelle omgivelser og tekniske omgivelser. De tekniske omgivelsene rundt en organisasjon er opptatt av hvordan den presterer i form av dens resultater og det den produserer. De institusjonelle omgivelsene evaluerer organisasjonen ut i fra hvordan den designer sin formelle struktur, ideologi, policy og de interne prosessene (Brunsson 2002: 6). For å kunne tilpasse seg mytene velger organisasjonen å manipulere med symboler (Peters 2005: 113).

Hvis vi tar en norsk kommune som eksempel, representerer Kommunal- og regionaldepartementet de institusjonelle omgivelsene. Disse omgivelsene blir medspillere hvis kommunen er flink til å manipulere med symboler, fremstå som endringsvillige og være lydhøre overfor de råd som departementet kommer med. De kan drive med en form for "window dressing" hvor de stiller ut de flotte slagordene, strategiplanene, og verdimålsetningene. Kommunen må bruke ressurser på å etablere et utstillingsvindu hvor de snakker om hvor opptatte de er av å være handlingsorientert og resultatorientert. Kommunen kobler da snakk og handling fra hverandre. Det å kunne levere produkter som fullt ut tilfredsstillende kravene utenfra er en vanskelig og kostbar oppgave; spesielt når man mottar ulike signaler fra omgivelsene, og dermed

må oppfylle inkonsistente normer (Brunsson 2002: 26). Det er billigere å snakke om å handle enn å handle. Samtidig er kommunen avhengig av å handle overfor oppmerksomme tekniske omgivelser, i form av kommunens innbyggere. Hvis søppelet ikke tømmes hver uke, vil man ikke bøte på problemet med å manipulere med symboler. Derfor har kommunen enkelte virksomheter som konsentrerer seg om tjenesteyting, mens andre har en mer utadrettet virksomhet overfor de institusjonelle omgivelsene. Dekoblingen kan foregå på forskjellige måter. Man kan for eksempel operere med tvetydige og uklare mål, delegere oppgaver nedover i organisasjonen slik at de holdes utenfor ledelsens oppsyn og/eller å ha overlappende organer (Brunsson 2002: 34-38). Selv om mytene først og fremst skal brukes som ferriss, kan det ifølge Røvik (2004), hende at de får instrumentelle effekter, det vil si at noen tar dem på alvor og etterlever dem. DiMaggio og Powell (1991) tolker utviklingen dit hen at organisasjonene er i ferd med å bli mindre avhengige av de tekniske omgivelsene, noe som fører til at de blir mer og mer konforme og formlike (DiMaggio og Powell 1991: 68).

2.4.3 Teoretiske forventninger om prosessen i Re-casen

Aktiviseringsprosessen

- De formelle prinsippene for aktivisering og deltagelse vil først og fremst ha en rituell karakter, fremfor en instrumentell karakter. Denne symbolske og rituelle deltagelsesstrukturen vil ha som formål å fremstå som rasjonell instrumentell overfor omgivelsene. På den annen side vil man ha en deltagelsesstruktur som er lukket overfor omgivelsene og som skal ivareta instrumentelle hensyn. Inkludering av deltagere vil først og fremst foregå med utgangspunkt i kjente og dominerende myter for hvordan man organiserer en reorganisering.
- En sentral forutsetning i myteteorien er at det eksisterer en løs kobling mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk adferd. Det er dermed grunn til å forvente at den reelle deltagelsen ikke er strukturelt betinget, men i større grad vil ha en tilfeldig og anarkisk karakter. Dette vil gi rom for at enkeltpersoners intensjoner og rasjonell kalkulasjon blir utslagsgivende (Egeberg 1984: 51).

Defineringsprosessen

- Aktørens forsvar for sine problem- og løsningsdefinisjoner vil i stor grad være preget av skråsikkerhet og manipulering av symboler. De myter som den politisk-administrative ledelsen kommer til å fremføre vil gjerne bli utfordret av motmyter.
- Organisasjonsløsninger ses gjerne på som generelle verktøy med allmenn gyldighet (Røvik 2004: 86), noe som øker forventningen om at disse vil ha en usikker empirisk forankring i denne casen. Den politisk-administrative ledelsen vil prøve å overbevise de institusjonelle omgivelsene om at det foreligger mål-middel-sammenhenger ved å skape et skille mellom tale og handling innad i organiseringen.

2.4.4 Teoretiske forventninger om effekter i Re-casen

- En vil ut i fra myteperspektivet ikke forvente å se effekter av endret formell organisasjonsstruktur og fysisk struktur. Myteimplementering har heller ikke som funksjon å produsere effekter av instrumentell art. Myteelementene skal først og fremst representere et utstillingsvindu som skal fortelle om de positive effektene av sammenslåingen. De vil utgjøre en ferniss og lede oppmerksomheten bort fra den faktiske adferden.
- At det vil forekomme instrumentelle effekter kan dog ikke helt utelukkes. Kognitive problemer og kommunikasjonssvikt innad i organisasjonen kan føre til at enkelte aktører lenger ned i organisasjonene misforstår mytene og tar dem på alvor, noe som vil gi instrumentelle effekter.

2.5 Tidligere foretatte kommunesammenslåinger

2.5.1 To tvangssammenslåinger

Jeg vil her presentere to tidligere foretatte tvangssammenslåinger for å kontrastere min eget case. De to tvangssammenslåingene er sammenslåing i Fredrikstad-regionen og Horten-Borre-sammenslåingen. Dette var prosesser som var preget av mye konflikt og turbulens.

2.5.2 Fredrikstad-sammenslåingen

Fredrikstad og omegnskommunene Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy ble av Stortinget vedtatt slått sammen 1.januar 1994. Sammenslåingen ble foretatt på bakgrunn av det andre Buvik-utvalgets anbefaling, med hensyn til situasjonen til innklemte bykommuner. Denne sammenslåingen står i sterk kontrast til Re-sammenslåingen, da prosessen var meget konfliktfull. Selv om dette dreide seg om en tvangssammenslåing, ønsket man å lodde stemningen i befolkningen. I de fire omegnskommunene sa 95 % nei. I Fredrikstad var det 52 % som stemte nei (Fagerlund 1995: 54). Kommunestyrene i de fire omegnskommunene ønsket bestemt å beholde den eksisterende kommune- strukturen. Bare Fredrikstad kommunestyre gikk inn for sammenslåing (Fagerlund 1995: 55-59). Selv etter at Stortinget hadde vedtatt sammenslåing, var det flere forsøk på omkamp. Det ble blant annet dannet en liste ved navn ”Nei til storkommune”, som fikk god oppslutning ved de påfølgende kommunevalgene (Fagerlund 1995: 67). Denne listen er per dags dato fremdeles representert i Fredrikstad kommunestyre, men nå under navnet Onsøy-lista (Fredrikstad kommune 2007 [URL]).

De fire omegnskommunene var såkalte landkommuner, og ligner i så tilfelle på tidligere Ramnes og Våle. Fredrikstad var en innklemt bykommune som ønsket seg mer areal. Re-sammenslåingen var blant annet motivert av frykten for å bli slått sammen med Tønsberg, Horten eller Holmestrand. Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy fikk føle denne frykten på kroppen da de var i ferd med å slå seg sammen med Fredrikstad. Ramnes og Våle opplevde også den samme frykten, og valgte å slå seg sammen. De fire omegnskommunene i Fredrikstad hadde ikke denne muligheten, da det politiske klimaet på Stortinget den gangen favoriserte tvangssammenslåinger. Dette viser hvor avgjørende den politiske konstellasjonen på Stortinget er.

Da organiseringsprosessen først var i gang under Fredrikstad-sammenslåingen, hadde noe av motstanden dempet seg og aktørene ble mer løsningsorienterte. Deltakelsen fra politisk og administrativt hold i de fem kommunene var stor. Den politisk-administrative ledelsen i Fredrikstad forsøkte å styre hvordan reorganiserings-

prosessen skulle styres, men mislyktes i det. Reorganiseringen bar preg av forhandlingstrekk noe som ga en tidkrevende prosess (Fagerlund 1995: 85-86).

2.5.3 Horten-Borre-sammenslåingen

I 1986 fremla det første Buvik-utvalget sin rapport om forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold. Horten ble av utvalget karakterisert som et inneklemt byområde. Horten og Borre ble av Stortinget tvangssammenslått 01.01.1988. Dette representerte en sammenslåing mellom en bykommune (Horten) og en landkommune (Borre). Av erfaring er motstanden mot sammenslåing størst i landkommunen, og denne sammenslåingen var ikke noe unntak. For å ta hensyn til at motstanden var størst i Borre ble, som et plaster på såret, den nye kommunen hetende Borre. Horten-Borre-sammenslåingen er først og fremst interessant fordi den viser hvor store skadevirkninger symbolsaker kan ha. Motstanderne mot sammenslåing i Ramnes og Våle trakk frem Horten-Borre-sammenslåingen som et skrekkeksempel på hvor ille det kan gå når følelser settes i sving. I Borre ble det på slutten av 90-tallet dannet et eget Horten-parti (Frisvoll og Almås 2004: 1). Hortenpartiet hadde som agenda å bytte navn på Borre kommune til Horten kommune. Partiet gjorde et kjempevalg høsten 1999 og fikk inn åtte representanter i Borre kommunestyre² Hortenpartiet klarte virkelig å sette dagsordenen da de 27.mars 2000 la frem et forslag i Borre kommunestyre om å endre Borre-navnet til Horten. I avstemningen led de et sviende nederlag. Dette var til da den femte gangen kommunenavnet ble diskutert blant de folkevalgte i Borre³. Selv om Hortenpartiet led nederlag i avstemningen kom spørsmålet til å prege avisspaltene og den offentlige debatt fremover. Spørsmålet ble så betent at flertallet i Borre kommunestyre den 29.januar 2001 bestemte at det skulle avholdes en folkeavstemning om kommunenavnet⁴. Den 10.september 2001 gikk befolkningen med knappst mulig

² Tønsbergs Blad 15.september 1999

³ Tønsbergs Blad 28.mars 2000

⁴ Tønsbergs Blad 29.januar 2001

flertall (51 %) inn for Horten-navnet⁵, og kommunestyret fulgte en måned etter folkets anbefaling⁶. Borre skiftet navn til Horten i 2002 etter vedtak av regjeringen⁷.

2.6 Metode

2.6.1 Kvalitativ case-studie

Denne oppgaven er en teoretisk fortolkende casestudie. Slike studier skiller seg fra a-teoretiske case-studier ved at både valg av case, innsamling av data og analyse av data foregår med et teoretisk bakteppe. I teoretisk fortolkende studier er man på jakt etter case som er et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener det allerede eksisterer en viss kunnskap om. Teorien blir brukt til å strukturere det empiriske materialet, noe som gjør det enklere å se systematiske sammenhenger (Andersen 2005: 68-69). I forbindelse med Re-casen har jeg foretatt en bevisst utvelgning av data. Teoretisk fokus muliggjør altså at man kan hente ut relevant empiri.

Teoretisk fokus utgjør også en begrensning i den forstand at man overser deler av empirien. Dette ble blant annet poengtert av Graham Allison (1969) i sin klassiske studie av Cuba-krisen. Hans poeng var at vårt syn på Cuba-krisen i stor grad er betinget av det begrepsapparat vi bruker ("conceptual models") og det teoretiske rammeverk vi plasserer hendelsen innenfor. Ved å skifte teoretisk fokus ser man samtidig på andre aspekter ved casen enn det man gjorde før. For å kunne fange opp ulike aspekter ved Re-casen har jeg valgt å benytte meg av to instrumentelle modeller og to institusjonelle modeller. På den måten vil jeg kunne skape et mest mulig helhetlig bilde av prosessen og effektene. Samtidig kunne andre teoretiske modeller ha blitt inkludert, noe som minner oss på at det er enkelte aspekter ved Re-sammenslåingen som eventuelt ikke blir belyst i denne studien.

Denne case-studien karakteriseres som kvalitativ på bakgrunn av egenskaper ved de data som her brukes. Dataer som foreligger som tall og i mengdetermer

⁵ Tønsbergs Blad 11.september 2001

⁶ Tønsbergs Blad 9.oktober 2001

⁷ Tønsbergs Blad 12.januar 2002

(få/mange) er kvantitative. Data som ikke kan uttrykkes på denne måten er kvalitative (Grønmo 1996: 74). Det er dog viktig å understreke at dette dreier seg om idealtyper. En kvalitativ case-studie kan godt ha innslag av kvantitative data, og omvendt. Ifølge King, Keohane og Verba (1994), kan begge metodene være systematiske og vitenskapelige. Målet med oppgaven denne oppgaven er ikke å generalisere til en populasjon, men heller oppnå innsikt og dybde. Slike kvalitative studier som jeg foretar her er intensive i den forstand at enhetene er få og variablene mange (King m.fl. 1994: 45-47). Kvantitative analyser prioriterer oversikt høyere enn innsikt, og er ifølge Grønmo (1996) ikke velegnet til å utvikle teoretiske resonnementer (Grønmo 1996: 93). Det må dog understrekes av det i denne studien er et innslag av kvantitative data i form av Agenda (2005) i sin etterundersøkelse av Re-sammenslåingen. Agenda tok i bruk surveyundersøkelser, og funnene fra disse blir presentert i kapittel 5.

Selv om det er innslag av kvantitative data, er det mest riktig å si at dette er en kvalitativ studie. Agenda sin inkludering av kvantitative data kan ses på som en form for metodetriangulering, da de i like stor grad har gjort bruk av kvalitative metoder for datainnsamling.

2.6.2 Kilder

Kildene som er blitt brukt i denne oppgaven kan grovt sett deles inn i to kategorier; informanter og skriftlige kilder.

Informantintervju

Jeg har i denne oppgaven benyttet meg av seks informantintervjuer. Utvalget av informanter ble gjort strategisk; det vil si at jeg bevisst valgte ut personer som var involvert og engasjert i sammenslåingsprosessen. Dette ble gjort for å skaffe rikere data. Informantene svarer til det Törnquist kaller ”best possible informants” (Törnquist 2003: 8). At de tituleres som ”informanter”, skyldes at deres fremste funksjon var å tilby informasjon og kunnskap om prosessen. Informantene hadde alle enten bakgrunn fra lokalpolitikk i Ramnes eller Våle, eller hadde bakgrunn fra sentraladministrasjonen. Enkelte informanter hadde bakgrunn fra begge deler. Det er

ikke noen fasit for hvor mange informanter som bør intervjues for en slik type studie, men seks stykker kan muligens bli betraktet som få. At jeg ikke valgte flere informanter skyldes god bakgrunnskunnskap i form av utredninger, dokumenter og avisartikler.

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide. Spørsmålene i intervjuguiden var delt opp i de ulike fasene, og var ment å skulle reflektere de teoretiske perspektivene. Jeg etterstrebet det Yin kaller ”guidede konversasjoner” hvor strømmen av spørsmål er flytende og uforutsigbar, fremfor å være rigid og kontrollert (Yin 2003: 89). Det er en form for aktiv intervjuing hvor man ser det teoretiske i det empiriske (Andersen 2006: 295). Med det menes at jeg som intervjuer brukte intervjusituasjonen til å prøve ut egne forutsetninger så vel som forutsetninger for informantens observasjoner, beskrivelser og vurderinger (Andersen 2006: 280). Selve spørsmålene var altså skrevet ned på forhånd, og jeg opererte ikke med faste svaralternativer. Under hvert hovedspørsmål hadde jeg en rekke oppfølgings-spørsmål.

Intervjuene varte gjerne opptil halvannen time. I intervjuene, med noen unntak, ble det brukt båndopptaker. Disse intervjuene ble i etterkant transkribert til tekst.

Utredninger

Oppgaven har tatt utgangspunkt i rapporter som er utarbeidet av to forskningsinstitusjoner; Telemarkforskning-Bø, Bygdeforskning og Agenda.

Telemarkforskning-Bø har skrevet fem rapporter om Re-sammenslåingen. Av disse har jeg i all hovedsak tatt utgangspunkt i ”Våle og Ramnes – to eller én?” (Lie og Mo 1998b) og ”Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner” (Henningsen 2002). Førstnevnte er en utredning av et beslutningsgrunnlag hvor man ut i fra økonomiske kriterier utreder fordeler og ulemper ved ulike tilknytningsformer. Telemarkforskning benyttet seg blant annet av statistikk fra SSB, Vesfold fylkeskommune, PANDA-statistikk og de to kommunenes årsmeldinger. Sistnevnte utredning er en analyse av selve prosessen. Metoden bestod her av intervjuing av personer som var involvert i sammenslåingsprosjektet. 22 personer blant dem som var involvert i prosjektorganisasjonen ble intervjuet, hvor den første runden

ble gjennomført februar 2001, mens den andre ble gjennomført i november/desember 2001. Fem av disse har vært personlige intervjuer, mens resten hovedsakelig var telefonintervjuer. Samtalene var temabaserte og varte fra en halv til to timer. I tillegg til intervjuing gikk man også igjennom prosjektorganisasjonens arkiv.

Bygdeforskning gjennomførte i 2004 et prosjekt på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund hvor de skulle se på "Identitet og tilhørighet i kommunen" (Frisvoll og Almås 2004). Prosjektet var en sammenlignende casestudie av tre studieenheter. En av disse var sammenslåingen mellom Ramnes og Våle. De foretok en intervjurunde der de oppsøkte ordførere og rådmenn i de to kommunene, en opposisjonspolitiker i hver kommune og to sivile informanter fra hver av kommunene. I tillegg har Bygdeforskning gått igjennom offentlige dokumenter, avisartikler og grunnlagsdokumenter. Feltarbeidet ble gjennomført i tidsperioden 23.08.04 til 27.08.04.

AGENDA Utredning og Utvikling AS fikk i 2005 i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet å utrede konsekvenser av kommunesammenslåingen mellom Ramnes og Våle i 2002. Funnene fra studien skulle sammenlignes med Telemarkforskning-Bø sin studie fra 2001, rapporten "Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner" (Agenda 2005: 12). Gjennomføringen av innbyggerundersøkelsen til Telemarkforskning involverte 1454 spurte (Agenda 2005: 11). Utvalgsstørrelsen var på 2700 og oppnådd svarprosent var hhv. 53% for Ramnes (700 svar) og 57% for Våle (754 svar). Denne forundersøkelsen var en skriftlig spørreskjemaundersøkelse, utsendt per post til et representativt utvalg av befolkningen over 18 år. Fare for lav svarprosent og utvalgsskjevhet, som følge av innflytting og utflytting og tidsbruk, gjorde at Agenda valgte å ikke å benytte det etablerte panelet og trakk heller et representativt utvalg på 400 stykker i hver av de to kommunene. Etterundersøkelsen ble foretatt ved hjelp av telefonintervju. 399 svarte i tidligere Våle og 394 i tidligere Ramnes, noe som gir en samlet utvalgsstørrelse på 793 (Agenda 2005: 75-76). I tillegg har Agenda foretatt en undersøkelse blant de ansatte. De telefonintervjuet 250 ansatte fordelt på de ulike virksomhetene. Spørreskjemaet bestod av ca. 20 spørsmål og intervjutiden lå på rundt 10 minutter. Totalutvalget i undersøkelsen utgjør 35% av alle ansatte i kommunen. For

å kartlegge politikernes holdninger ble det gjennomført personlige intervjuer med ordfører og alle gruppelederne for de politiske partiene i kommunestyret; til sammen åtte politikere.

Offentlige dokumenter og avisutklipp

Av offentlige dokumenter har jeg i all hovedsak benyttet meg av de som ble produsert av prosjektorganisasjonen. Det er her snakk om møtereferater, høringsuttalelser, sluttrapporten og prosjektloggen.

En sentral del av denne oppgavens kildeomfang har vært avisartikler. Kommunesammenslåing er ofte en sak av bred allmenn interesse og får dermed fyldig dekning i lokalpressen. I dette tilfelle har jeg hovedsakelig gjort bruk av Tønsbergs Blad, hvor jeg kronologisk gikk gjennom samtlige utgaver fra 1997 til 2002. I tillegg har jeg via A-tekst gått igjennom arkivet til en rekke riksaviser, i tillegg til Kommunal Rapport.

2.6.3 Betraktninger rundt validitet og reliabilitet

King m.fl. (1994) understreker viktigheten av å bringe utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet frem i lyset og ikke underkommunisere den usikkerhet og svakhet som ligger i forskerens slutninger. De mener også at kvalitative studier har en tendens til å svikte på dette punktet (King m.fl. 1994: 32). I den påfølgende delen vil jeg derfor prøve å belyse slike usikkerhetsmomenter og vurdere hvor kritiske de er.

Validitet

Validiteten til oppgaven avgjøres av om de mål jeg har brukt for å beskrive prosessen faktisk er i overensstemmelse med den faktiske prosessen. Spørsmålet er altså hvor god den definisjonsmessige validiteten er. Den kan avgjøres ved å se på samsvaret mellom problemstilling og datainnsamling og databehandling (Hellevik 2002: 51). Validiteten betraktes her som å være tilfredsstillende. Jeg har brukt et rikt kildeomfang i form av dokumenter, utredninger, intervjuer og avisoppslag. Dette har sikret at flere stemmer har blitt hørt og flere perspektiver har blitt inkludert. Samtidig foreligger det

enkelte utfordringer knyttet til validitet. *For det første* har jeg brukt relativt få informanter. Informantene har det til felles at de alle var involvert i prosjektorganisasjonen. Det er grunn til å tro at flere nyanser i oppfatningene av sammenslåingsprosessen kunne ha kommet til syne i intervjuene, dersom jeg hadde hatt informanter i kommunene som ikke var direkte involvert i prosjektarbeidet. Å inkludere flere av disse kunne ha gitt større spredning i svarene. Dette er definitivt et poeng man må ha i bakhodet når man skal vurdere det empiriske materialet i oppgaven. Allikevel tolker jeg utredningene som så balanserte og mangfoldet i avisartiklene som så stor at dette i en viss grad oppveier fraværet av nevnte informanter. Yin (2003) påpeker blant annet at det å bruke så mange former for kilder i seg selv er en fordel, da de komplementerer hverandre (Yin 2003: 85). Man må uansett huske på at det er en umulig oppgave å fange opp samtlige aspekter ved en reorganiseringsprosess, da det er like mange oppfatninger av prosessen som det er aktører. Utfordringen har hele tiden vært å fange opp de aspekter som er teoretisk relevante og hele tiden finne alternative og konkurrerende tolkninger. Det kan uansett ikke utelukkes at det finnes empiri der ute som i enda større grad hadde gitt et fullgodt bilde av sammenslåingsprosessen og de effekter som avstedkom.

For det andre er det tre merknader som bør knyttes til Agenda sin utredning. Det første problemet er at det er benyttet forskjellig metode for datainnsamling mellom for- og etterundersøkelsen. Det gjør at det knyttet seg en viss usikkerhet til sammenligning av resultatene. Agenda kommer dog frem til at man "... ikke har funnet faglige holdepunkter for at ulikheter i metodikk kan forklare de endringene som observeres" (Agenda 2005: 76). Et annet problem som kan tenkes å ha påvirket svarfordelingen er at man i kartleggingen av tilfredshet med de ulike kommunale tjenestene for forundersøkelsen i 2001, brukte "nokså tilfreds" som mellomkategori, mens etterundersøkelsen i 2005 brukte "nokså fornøyd" (Agenda 2005: 79). Agenda gikk ikke nærmere inn på hvorfor de endret ordlyden på denne delen av skalaen.

For det tredje har jeg skapt et konstruert skille mellom de ulike fasene. Å operere med slike skiller kan skape validitetsproblemer, da jeg ikke har noen garanti for at prosessen rent faktisk bærer preg av slike skillelinjer. Disse skillene er i stor grad kunstige og har en analytisk funksjon; de gjør prosessen oversiktlig og håndterlig. Det

er allikevel mulig å begrunne disse skillelinjene ut i fra bestemte milepæler i prosessen; milepæler hvor noen aktører byttes ut og nye kommer inn. Det er dog viktig å påpeke at de ikke utgjør vanntette skott, og at det er mulig å begrunne andre faseinndelinger.

Reliabilitet

Reliabiliteten omhandler blant annet målefeil og etterprøvbarehet. Det første problemet er knyttet til tidspunktet for forundersøkelsen til Telemarkforskning. Den ble foretatt i 2001. På dette tidspunktet var omstillingsarbeidet allerede i gang. Det kan derfor tenkes at Re som prosjekt var kommet såpass langt i gang at situasjonen var egnet til å påvirke svarene fra innbyggerne. Dette er også et problem som er relevant for prosessanalysen til Telemarkforskning. Rapporten ble nemlig utarbeidet før Re kommune trådte i kraft. Det var derfor vanskelig for informantene på det tidspunktet å avgjøre om sammenslåingsprosessen var vellykket eller ikke. I tillegg hadde mange av informantene en eierskapsfølelse til prosjektarbeidet på det tidspunktet, noe som førte til at de forsvarte de fleste sider ved sammenslåingsprosjektet (Henningsen 2002:14-15). Med tanke på mine egne informantintervjuer, er også tidsfaktoren en kilde til målefeil. I dette tilfellet kan kilden til feilrapportering ligge i at det har gått *for lang tid* siden sammenslåingen. Intervjuene ble foretatt på nyåret 2007, mens sammenslåingen ble slutført 2002. Informantene ble spurt om de kunne redegjøre for noe som lå så langt tilbake som i 1997. Det gjorde at de måtte bruke ekstra tid på å rekapitulere og samle trådene. Selv om tidsfaktoren skapte et potensial for feilkilder, var svarene fra informantene så konsistente at reliabilitetsutfordringene her ikke betraktes som kritiske.

Når det gjelder informanters vurdering av effektene, kan den ofte være preget av selektiv hukommelse og manglende evne til å skille effekter som kan knyttes til sammenslåingen fra andre effekter. I denne oppgaven hadde jeg derimot mulighet til å vurdere deres effektbetraktninger mot de som Agenda kom frem til, og dermed vurdere hvor reliable deres svar var.

Hvis vi ser på etterprøvbareheten, er det vanskelig å gå mitt intervjumateriale nærmere i sømmene, noe som følger av hensynet til anonymitet. Samtidig er det lett å

etterprøve det empiriske materialet som foreligger i oppgaven, det vil si utredningene, avisartiklene og dokumentene.

Kravene til validitet og reliabilitet er oppfylt

Generelt ser jeg på kravene til validitet og reliabilitet som oppfylt i denne oppgaven. Selv om jeg har pekt på et potensial for feilrapportering og et lavt antall informanter, mener jeg at disse utfordringene har blitt taklet på en fullgod måte. Det antas her at det ikke foreligger systematiske feil knyttet til det datamaterialet som har blitt hentet; både med tanke på dets relevans med tanke på problemstillingen og med tanke på målefeil.

3 Empirisk del

3.1 Historisk overblikk

Ramnes og Våle kommuner hadde sitt utspring fra deres status som gamle prestegjeld. De ble ved innføringen av formannskapslovene i 1837 etablert som egne kommuner. Verken Ramnes eller Våle ble senere berørt av de omfattende endringer i den norske kommunestrukturen som ble iverksatt på 1960-tallet ut i fra Schei-komiteens innstilling. Heller ikke sammenslåingene i kjølvanet av Buvik-utvalgets innstilling på slutten av 1980-tallet fikk konsekvenser for Ramnes og Våle. (NOU 1992: 15 s.74-75). Kommuneantallet i Vestfold hadde da gått ned fra 26 i 1964 til 15 i 1988, det vil si nesten en halvering⁸. Frem til 1988 hadde det funnet sted 9 kommunesammenslåinger i Vestfold i tillegg til tallrike grensejusteringer (Juvkam 1999: 27-30).

Christiansen- utvalget, som avla sin innstilling i 1992, så ikke bare på byområder, men på kommune- og fylkesinndelingen i Norge som helhet. Deres anbefaling var en endring i de eksisterende kommunegrensene ved å iverksette en ny bølge med kommunesammenslåinger (NOU 1992: 15, s.283). De kom også frem til at en kommune burde ha minimum 5000 innbyggere (NOU 1992:15: s.44). En informant husker at Christiansenutvalgets innstilling ble diskutert i Ramnes og Våle, og man begynte så smått å tenke i sammenslåingsbaner. Men uten å ta særlig hensyn til Christiansenutvalgets innstilling, vedtok Stortinget 1.juni 1995 frivillighetslinjen, noe som innebar en foreløpig sluttstrek for kommunesammenslåinger initiert sentralt. Fremtidige kommunesammenslåinger skulle ha en frivillig basis i de berørte kommunene (Hansen og Heløe 2004: 261). Det vil si at initiativet måtte komme nedenfra, ikke ovenfra slik praksisen hittil hadde vært. Klausen (2004a) understreker dog at frivillighetslinjen ikke er nedfelt i gjeldende lov (Klausen 2004a: 11-12). Tidligere stortingsrepresentant Erling Folkvord fremmet etterpå et forslag om at Stortingets vedtak 1.juni skulle nedfelles i lovs form. Dette forslaget ble avvist av Kommunalkomiteen med begrunnelsen om "...at alle sammenslutningssaker skal ha en formell godkjenning av Stortinget" (Innst.O.nr.68 1995-1996). Frivillighetsvedtaket

⁸ Tønsbergs Blad 8.mai 1999

kom før Stortingets behandling av Christiansenutvalgets innstilling i 1996, og førte dermed til at debatten var over før den hadde begynt (Klausen 2004b: 3). Arbeiderpartiet forsøkte allikevel i 1996, på bakgrunn av Christiansenutvalgets innstilling, å omgjøre dette frivillighetsvedtaket og innføre tvangslinjen, men 7.juni 1996 sa et flertall i Stortinget tvert nei til tvangssammenslåinger⁹. Arbeiderpartiet måtte dermed ta i bruk andre metoder for å realisere sitt ønske om et mer grovmasket kommunekart.

Kommunal- og arbeidsminister Kjell Opseth, fra Arbeiderpartiet, valgte i 1997 ut ti prioriterte områder for utredning. Ramnes og Våle var blant disse. Ved hjelp av en utredning ønsket man å kartlegge eventuelle fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing. Senere ble også utredningen utvidet til å gjelde utvidet samarbeid. Kommunestyrene i Våle og Ramnes takket ja til tilbudet om gratis utredning. Målsetningen med utredningen var å la den enkelte kommune-styrerepresentant veie de enkelte argumentene mot hverandre og sikre et solid beslutningsgrunnlag for spørsmålet om tettere integrasjon (Lie og Mo: 1998b:1). At utredningen først og fremst skulle leses av kommunestyrerepresentantene, må forstås på bakgrunn av innføringen av frivillighetsprinsippet i 1995. Her ble kommunene gitt en slags vetorett i spørsmål om endring av kommunestrukturen (Hansen og Heløe 2004: 261).

I mai 1999 ble det avholdt rådgivende folkeavstemning i de to kommunene, og i begge kommuner var det et flertall for sammenslåing. I Ramnes var flertallet nærmest overveldende. Hele 79,3 % av de som stemte sa ja til sammenslåing. I Våle var det flertall med knappest mulig margin. 50,4 % av de som stemte sa ja til sammenslåing. Fremmøtet ved valget lå på 52,5 % i Ramnes og 56,7 % i Våle, noe Telemarkforsking-Bø tolket som lavt¹⁰. Kommunestyrene bifalt én måned senere vedtaket om sammenslåing (Henningsen: 2002: 16).

⁹ Aftenposten Morgen 18.mars 1997

¹⁰ Sammenlignet med andre folkeavstemninger i saker som omhandler sammenslåing synes ikke tallene å være spesielt lave. Under folkeavstemningen (6.mai 1990) til storkommuneprosjektet i Fredrikstad-regionen, som ble ferdigstilt i 1994, lå samlet valgdeltakelse i de fem berørte kommunene på 32 % (Fagerlund 1995: 54).

Perioden mellom 2000 og 2002 var en gjennomføringsfase hvor man fastsatte ny organisasjonsstruktur for den nye kommunen. Prosjektlederen for sammenslåingen fikk senere stillingen som rådmann i den nye kommunen (Agenda 2005: 23). Det nye kommunestyret for Re kommune hadde allerede 11.10.2001 holdt sitt konstituerende møte. 1.1.2002 var sammenslåingen offisielt ferdigstilt og Våle og Ramnes hadde sluttført veien mot å bli Re kommune. Før sammenslåingen hadde Ramnes et innbyggertall på litt under 4000, mens Våle hadde et innbyggertall på litt over 4000. Nå ble det en kommune på litt over 8000 innbyggere.

3.2 Samarbeid og integrasjon

3.2.1 Godt forlovet, men ikke gift ennå¹¹

Man kommer ikke utenom den utstrakte samarbeidshistorien mellom Ramnes og Våle, hvis man ønsker å få innsikt i sammenslåingsprosessen. Dette samarbeidet har hatt stor utstrekning i både tid og dybde. Presentasjonen tar hovedsakelig utgangspunkt i Svein Frisvoll og Reidar Almås (2004) sin studie av betydningen av tilhørighet og identitet i kommunesammenslåingsprosesser. Her har de blant annet valgt ut Re-sammenslåingen som case. De tar utgangspunkt i tre former for interaksjon: Pendling, samarbeid over kommunegrensen og samkvem over kommunegrensen.

3.2.2 Pendling

Siden både Ramnes og Våle er landkommuner, fører det til omfattende pendling til de omliggende bykommunene, Tønsberg, Holmestrand og Horten, for å arbeide. Men en ting som var slående var den omfattende bevegelsen over den gamle kommunegrensen mellom Ramnes og Våle. I motsetning til Ramnes, hadde Våle en rekke industri- og handelsbedrifter. I tillegg til at dette sikret høy grad av sysselsetting innenfor egen kommune i Våle, bidro dette også til at mange reiste over kommunegrensen fra Ramnes til Våle for å arbeide (Frisvoll og Almås 2004: 23). Før sammenslåingen

¹¹ Overskriften er et sitat av tidligere Våle-ordfører, Kåre Solberg (Tønsbergs Blad 20.mars 1997)

innebar dette for Ramnes sin del at bare 18 % av kommunens arbeidstagere jobbet i egen kommune. Ramnes sin geografiske nærhet til Tønsberg førte til at 40% av arbeidstagerne pendlet dit. Et særlig interessant funn er at hele 25% av arbeidstagerne i Ramnes pendlet til Våle. Våle hadde som nevnt en høy egendekning og pendlingen fra Våle til Ramnes var ikke like omfattende som motsatt (Agenda 2005: 19-20). Mye av forklaringen bak den utstrakte pendlingen fra Ramnes til Våle kan forklares med Revetals¹² sterke vekst de siste årene. Ifølge tidligere Ramnes-ordfører, Aasta Kari Holm, lå handelssenteret Revetal "...som en tunge midt inne i Ramnes". Avstanden mellom Revetal og Ramnes var så godt som ikke-eksisterende, og man kunne ifølge nåværende ordfører i Re (tidligere Våle-ordfører), Thorvald Hillestad "...stå på Revetal og kaste stein over til Ramnes". I løpet av en 30-40 års tid vokste Revetal frem som et naturlig handlested for hele Ramnes og deler av Våle; og dermed også en naturlig arbeidsplass (Frisvoll og Almås 2004: 24). Flere personer fra de bynære kystkommunene har også etterspurt, og blitt betjent av, tjenester som har blitt tilbudt i Revetal. Til å ha vært en landkommune betydde varehandel relativt mye i Våle (Lie og Mo 1998b: 15).

En annen form for pendling er skoleungdom som reiser daglig over kommunegrensen mellom Ramnes og Våle. I 1968/69 ble den 9-årige grunnskolen innført. Dette førte til at man fikk en felles ungdomsskole i de to kommunene. Den ble lagt til Revetal (Frisvoll og Almås 2004: 24) etter lang tids krangel¹³. I 1982/83 stod den nye "Re videregående skole" ferdig i Ramnes. Fra da av slapp elever i Ramnes og Våle å dra til Tønsberg for å gå på videregående skole (Frisvoll og Almås 2004: 24). Ramnes var den eneste kommunen i Indre Vestfold med egen videregående skole (Agenda 2005: 19).

3.2.3 Samarbeid over kommunegrensen

Ramnes og Våle hadde i forkant av kommunesammenslåingen et varig og velfungerende interkommunalt samarbeid (Frisvoll og Almås 2004: 25). Kommunene

¹² Revetal ligger helt sørvest i tidligere Våle kommune, helt på grensen til tidligere Ramnes kommune

¹³ Nationen 13.juli 2001

var deltagere i hele 118 forskjellige samarbeidstiltak. I 83 av tiltakene deltok både Ramnes og Våle, og i 31 tiltak bare Ramnes og Våle (Lie og Mo 1998a: 7). Felles ungdomsskole medførte felles skolesjef. I tillegg hadde de blant annet felles landbrukskontor, felles skole- og barnehagekontor (Agenda 2005: 20), felles kulturskole¹⁴, felles lensmann (vedtatt i 1996)¹⁵ og felles vann- og kloakksystem. Ifølge tidligere Ramnes-ordfører, Aasta Kari Holm, var det vanskelig å tenke seg flere former for interkommunalt samarbeid utenom de Ramnes og Våle var involvert i¹⁶.

Når det gjelder sivilt samarbeid, har det ifølge Frisvoll og Almås vært slik at lag og foreninger skal ha samarbeidet over kommunegrensen, men det fantes ingen lag og foreninger som hadde slått seg sammen. Unntaket i så måte må være de politiske partiene som slo seg sammen i forkant av sammenslåingen (Frisvoll og Almås 2004: 26).

3.2.4 Samkvem over kommunegrensen

Takket være felles ungdomsskole hadde det sosiale samkvemmet, innbyggerne i mellom, vært betydelig over den gamle kommunegrensen. Skolemyndighetene hadde bevisst blandet elever fra Ramnes og Våle i samme klasser. På den måten hadde ungdommen i de to kommunene blitt kjent med hverandre og etablert tette vennskapsbånd på tvers av kommunegrensen siden slutten av 1960-tallet. Da Ramnes på begynnelsen av 1980-tallet fikk egen videregående skole, innebar det at man perioden ungdommene bodde i hjemkommunen. Dermed fikk ungdomskullene fra Ramnes og Våle noen ekstra år på skole sammen (Frisvoll og Almås 2004: 27).

3.2.5 Ramnes og Våle har vokst sammen

Denne gjennomgangen viser at Ramnes og Våle gjennom årelang interaksjon har vokst sammen. I fremste rekke har samarbeidet stått om felles ungdomsskole, som har fungert som en sosial integrator mellom de to kommunene. I tillegg klarer ikke

¹⁴ Tønsbergs Blad 1.juni 1999

¹⁵ Aftenposten Morgen 23.november 1996

¹⁶ Nationen 13.juli 2001

Frisvoll og Almås å spore en sterk patriotisme blant innbyggerne i henholdsvis Ramnes og Våle (Frisvoll og Almås 2004: 28). Den fremvoksende interkommunale identiteten slapp dermed å konkurrere med sterke identitetsmessige forestillinger (Frisvoll og Almås 2004: 32). Hvis man imidlertid kom over tilfeller av patriotisme i de to kommunene, ville man sannsynligvis funnet disse i de deler av Våle som lå lengst fra Revetal. Her var interaksjonen med Ramnes-folk mindre enn ved nærings- og handelssenteret Revetal; et senter Ramnes-folk så på som "sitt eget". Tidligere Ramnes-ordfører, Aasta Kari Holm, beskrev fenomenet slik: "Ingen av oss følte at vi dro til Våle når vi dro til Revetal for å handle" (Frisvoll og Almås 2004: 31). Ramnes hadde ikke en eneste kiosk, bensinstasjon eller dagligvarebutikk før sammenslåingen. Dagbladet beskrev det slik: "Det tar nøyaktig ti sekunder å kjøre gjennom Ramnes sentrum"¹⁷.

En ting som bandt skjebnene til de to kommunene sammen var deres status som land(bruks)kommuner. Dette skjebnefellesskapet ble særlig trukket frem under sammenslåingsdebatten. Det hadde i en årrekke eksistert en frykt for at de to kommunene ville ende opp som en utkant i en bykommune (Frisvoll og Almås 2004: 33). Spørsmålet var hvordan de to kommunene kunne bevare sin egenart i en usikker fremtid. Informantene nevnte byspøkelse som viktig motivasjon for sammenslåing. Enkelte presiserte at frykten kanskje var mer reell enn trusselen, men man hadde friskt i minne de tvangsammenslåinger som hadde funnet sted i Tønsberg/Sem og Horten/Borre. Frivillighetslinjen kunne fort bli erstattet av en tvangslinje hvis det politiske landskapet i Stortinget endret seg. Det var derfor flere politikere som tok til orde for at man burde velge det sikre fremfor det usikre. Man følte at man var nødt til å velge det minste av to onder, og heller bygge opp en sterk innlandskommune fremfor å bli stykket opp av de omliggende bykommunene.

¹⁷ Dagbladet 20.juli 1997

3.2.6 To ulike kommuner tross alt

Selv om det var mye som forente de to kommunene, blant annet et skjebnefellesskap, var det allikevel to distinkte kommuner. Det kan her trekkes frem fire aspekter. *For det første* var den formelle organiseringen av sentraladministrasjonen ulik for de to kommunene. Våle kommune var organisert etter en flat fagsjefmodell, mens Ramnes kommune benyttet etatsjefmodellen. For å sette det på spissen, kan man si at Ramnesmodellen var ultrademokratisk og veldig prosessorientert, mens Våle hadde en praksis hvor beslutningene og ordrene kom ovenfra og hvor disse ble implementert raskt. I Ramnes skulle man gjerne gjennom flere runder før et vedtak ble satt ut i livet.

For det andre hadde de to kommunenes ulik økonomisk likviditet. Våle hadde fått stempelet som den rike storebroren, mens Ramnes var den fattige lillebroren med betydelig gjeld. I Våle gikk man for å være litt forsiktige og nøkterne når det kom til pengebruken, noe som fikk utslag i at kommunen hadde mye penger på bok. Ramnes derimot slet med underskudd, og hadde brukt mye penger på store prosjekter som for eksempel en idrettshall. Mange (spesielt i Våle) satt altså med inntrykket av ”rike Våle” og ”fattige Ramnes”, og disse stemplene hadde, ifølge informantene, en effekt på stemmeadferden til spesielt de sammenslåingskritiske i Våle. Men selv om disse fattig/rik-stemplene kan gi oss en indikasjon på det økonomiske styrkeforholdet mellom de to kommunene, er det på sin plass å modifisere denne dikotomien med to poenger. Det ene er at det var snakk om to forskjellige måter å forvalte pengene på. Ramnes hadde investert pengene sine i bygninger, mens Våle hadde satt dem i banken. Etter sammenslåingen måtte man gjøre de største investeringene i Våle, spesielt med tank på ny idrettshall, skole på Revetal osv. Det andre poenget er at de siste to årene før sammenslåingen, gikk både Ramnes og Våle med underskudd, det vil si at de finansierte driften med bruk av fond. Ramnes gikk inn i sammenslåingen med tre millioner i underskudd, mens Våle hadde et par millioner i underskudd.

For det tredje hadde Våle, til forskjell fra Ramnes, mange flere nærings- og handelsfunksjoner. Våle hadde blant annet sentrene på Brekkeåsen og Revetal, hvor sistnevnte fungerte som handelssted for Ramnesbeboerne.

For det fjerde var Våle en av de kommunene i Norge som hadde størst andel dyrket mark i sine arealer. Ramnes var noe mer kupert og kunne først og fremst skilte

med flotte tomter og store arealer til boligbygging. Terskelen for å omregulere den dyrkede marken i Våle var høy. At Ramnes og Våle var forskjellige, med hensyn til dette aspektet, var ikke noe som talte i mot sammenslåing, men snarere det motsatte. Våle kunne tilby en solid økonomi, mens Ramnes sin medgift var flotte arealer som kunne bli verdifullt med tanke på en eventuelt samordnet arealpolitikk mellom de to kommunene.

3.3 Fase 1: Initiativfasen

3.3.1 Opseth sitt utredningstilbud

Innføringen av frivillighetslinjen i 1995 innebar at Kjell Opseth og Arbeiderpartiet ble nødt til å bruke gulrot fremfor pisk. Opseth valgte nå å tilby gratis utredninger til en rekke kommuner. Et av hans fokusområder var Vestfold-regionen. Her forelå det en rekke sammenslåingsalternativer, som Ramnes-Våle, Tønsberg-Nøtterøy-Tjøme og Hof-Lardal. Tilbudet om gratis utredning ble fremlagt januar 1997. De første reaksjonene stammet ikke fra Ramnes og Våle, men fra Nøtterøy og Tjøme. Ordførerne i Tjøme og Nøtterøy motsatte seg en eventuell sammenslåing¹⁸. Dette synet ble senere formalisert i disse kommuners kommunestyre^{19,20}. KS sin leder i Vestfold så gjerne Tjøme og Nøtterøy sammenslått; et syn Tønsbergs Blad delte på sin lederplass. I tillegg var det verdt å merke seg at lederen avsluttes med et spørsmål om ”...det ikke er på tide at Ramnes og Våle vurderer en søknad”²¹.

Kommunestyrene i Lardal og Hof stod like steilt som Tjøme og Nøtterøy i dette spørsmålet. En kommunestyrerepresentant fra Hof Høyre anklaget Opseth for å innføre kommunesammenslåing via kjøkkenveien²², mens en fra Hof AP slo fast at man tverrpolitisk skulle slåss mot kommunesammenslåing²³. Sterke følelser var altså satt i bevegelse i Ramnes og Våle sine nabokommuner i Vestfold. Disse reaksjonene

¹⁸ Tønsbergs Blad 28.januar 1997

¹⁹ Tønsbergs Blad 16.desember 2004

²⁰ Tønsberg Blad 20.januar 2005

²¹ Tønsbergs Blad 30.januar 1997

²² Tønsbergs Blad 28.april 1997

²³ Tønsbergs Blad 4.mai 1997

utgjør en slående kontrast til en nærmest ikke-eksisterende debatt i Ramnes og Våle. Spørsmålet om utredning var på ingen måte like betent her.

En kveld møttes formannskapene i de to kommunene for å drøfte om det også var andre områder å samarbeide om. Øverst på agendaen stod sammenslåing mellom Ramnes og Våle. Tilfeldighetene ville ha det til at dagen etter dukket det opp et brev i postkassene til de to kommunene fra Kjell Opseth, hvor de fikk vite at Ramnes og Våle utgjorde en av de 19 utvalgte områdene som skulle utredes for sammenslåing²⁴. Ordførerne i Ramnes og Våle, henholdsvis Aasta Kari Holm (SP) og Kåre Solberg (KrF), sa høyt og tydelig at de var positive til Opseth sitt tilbud om gratis utredning av sammenslåing mellom de to kommunene²⁵. Kommunal Rapport beskrev det slik: ”Våle og Ramnes er ikke som andre kommuner. Her er både sentrumsordførere og innbyggere positive til sammenslåing”²⁶. Dette inntrykket bekreftes av de vurderinger mine informanter har foretatt i ettertid, der de fortalte at Ramnes og Våle nok hadde gått inn for en sammenslåing, uavhengig av Opseths utredningstilbud. Opseth får dog æren av å ha utgjort en utløsende faktor, og dermed gitt det avgjørende støtet til sammenslåingsprosessen.

3.3.2 Ramnes og Våle går inn for utredning

Det tegner seg etter hvert et mønster av at Ramnes, i større grad enn Våle, innehar et visst initiativ i denne prosessen. Det vises blant annet i at Ramnes kommunestyre var den første til å vedta søknad om utredning²⁷. Våle bestemte seg først i mai 1997 for å godta søknad om utredning. Momentet om at Ramnes så på Revetal som ”sitt” senter blir av enkelte informanter trukket frem som et av motivene bak Ramnes’ vilje til å bli slått sammen med Våle. Ramnes kunne ikke måle seg med Våle når det gjaldt utbredelse av handels- og servicefunksjoner.

Den 10.april befant Kjell Opseth seg i Våle Samfunnshus. Her var både Fylkesmannen, Fylkesordfører og representanter fra de to kommunene på plass. Etter

²⁴ Tønsbergs Blad 29.april 2000

²⁵ Tønsbergs Blad 30.mars 1997

²⁶ Kommunal Rapport 13.februar 1998

²⁷ Tønsbergs Blad 23.april 1997

møtet uttalte Opseth at "...det mest fornuftige er at Våle inngår et ekteskap, ettersom forholdene i de to kommunene ligger til rette for det"²⁸. Opseth var av den oppfatning at de to kommunene var for små, og at mye ressurser ville bli frigjort ved en kommunesammenslåing. Opseth sine visjoner om eventuell kommunesammenslåing så også ut til å ha resonans hos befolkningen i Ramnes og Våle. Tønsberg Blad bestilte en meningsmåling som skulle kartlegge innbyggernes holdninger til en eventuell kommunesammenslåing. Målingen²⁹ viste at flere var for sammenslåing enn mot i de to kommunene, med Ramnes-beboerne som de mest positive (57 % for / 30 % mot), og Våle-beboerne som noe mer lunkne (43 % for / 39 % mot). Studien var dog preget av en relativt høy "vet-ikke"-andel.

Med folkets tilslutning avspeilet gjennom meningsmålingen og de to kommunenes søknad om utredning, kunne prosessen starte for alvor.

3.4 Fase 2: Utredningsfasen

3.4.1 Det innledende utredningsarbeidet

Kort tid etter vedtakene i de to kommunestyrene fikk man nedsatt en styringsgruppe som skulle lede utredningsarbeidet i forkant av folkeavstemningen. Styringsgruppen var sammensatt av representanter fra Ramnes og Våle kommuner, fylkesmannen i Vestfold, Vestfold Fylkeskommune og Kommunal- og regionaldepartementet. Det er særlig verdt å peke på en person som hadde mye innflytelse i denne fasen, og det er fylkesmann Mona Røkke. Når informantene skal fremheve medspillere i omgivelsene, nevner de i større grad Fylkesmannen i Vestfold fremfor Kommunaldepartementet. Mona Røkke var leder av styringsgruppen og ble av mange oppfattet som en pådriver og tilhenger av sammenslåing mellom de to kommunene. Røkke uttalte selv i Tønsbergs Blad at de to kommunene hadde så mye til felles at det ville være naturlig å tenke i sammenslåingsbaner³⁰. Hun kom på banen etter politisk

²⁸ Tønsbergs Blad 11.april 1997

²⁹ Tønsbergs Blad 24.mars 1997

³⁰ Tønsbergs Blad 24.mars 1997

incitament fra departementet. Hun satt i førersetet ved at hun fungerte som ordstyrer på fellesmøtene i styringsgruppen, og kom med innspill til hva som trengte å utredes. Det at fylkesmannen spilte en viktig rolle, reduserer dog ikke betydningen av de økonomiske incentiver departementet kunne tilby. De bidro til å smøre prosessen slik at den kunne gå smidig. Selv om de ikke kunne tilby noen gulrøtter, for eksempel en ny bro eller nytt kommunehus, sa de seg villige til å dekke store deler av utgiftssiden i budsjettet for sammenslåingen. I tillegg skulle kommunene få det samme basistilskuddet i ti år til. Senere ble dette utvidet i ytterligere fem år med gradvis nedtrapping.

3.4.2 Regjeringsskifte og endring av utredningens mandat

Etter stortingsvalget høsten 1997, måtte Arbeiderpartiet overlate regjeringskontorene til Kjell Magne Bondevik sin ”Sentrumsregjering”. Implikasjonene av dette ble blant annet at spørsmålet om den norske kommunestrukturen ble lagt på is. Den nye kommunalministeren, Ragnhild Queseth Haarstad (SP), uttalte dette på en konferanse: ”Som hovedregel ser Regjeringen interkommunalt samarbeid som et bedre alternativ for småkommunene enn kommunesammenslåing, og ser på samarbeid som et langt bedre alternativ for småkommunene enn kommunesammenslåing” (Haarstad 1998 [URL]). På tross av dette bifalte Ragnhild Queseth Haarstad den prosessen Kjell Opseth hadde satt i gang i Ramnes og Våle. Noe av grunnen kan ha vært at store midler allerede var bundet opp i prosessen, og at man måtte kjøre løpet ut. Totalt hadde Ramnes og Våle hittil fått 300 000 kroner til utredningen³¹. Men Haarstad og Kommunaldepartementet satte dog en betingelse om at utredningen, i tillegg til sammenslåingsalternativet, også måtte inkludere et samarbeidsalternativ. Haarstad mente at samarbeidsalternativet burde ha kommet tidligere på banen, noe som kunne ha fått de kommunene som takket nei til Opseth sitt tilbud til å ombestemme seg (Stortinget 1998 [URL]). Noen informanter kommenterer dette alternativet ved å peke på at det ikke var noe poeng i å styrke det interkommunale samarbeidet mellom

³¹ Kommunal Rapport 13.februar 1998

Ramnes og Våle ytterligere. Det interkommunale samarbeidet var allerede så omfattende at det mest naturlige ville være å ta skrittet fullt ut og gå for sammenslåing. Samtidig understreker enkelte informanter at man i en slik utredning er nødt til å utrede flere alternativer, for å kunne utarbeide ulike scenarier. I tillegg ville det ha passet dårlig for Haarstad og Senterpartiets distriktspolitiske profil å bare utrede konsekvensene av en sammenslåing. At flere ledende senterpartipolitikere i Ramnes og Våle gikk ut og åpenlyst støttet en sammenslåing, kan derfor være et uttrykk for pragmatisme. Dette inntrykket forsterker seg når vi i 2001 hører hva den tidligere SP-ordføreren for Ramnes, Aasta Kari Holm har å si til Nationen om Senterpartiet sitt engasjement i denne prosessen: ”Det er ikke å ta for hardt i hvis vi sier at SP sentralt har vist liten interesse for hva vi holder på med”³².

Med det nye alternativet på plass, sendte Styringsgruppen ut en prosjektbeskrivelse på anbud til syv ulike konsulentfirmaer og forskningsinstitusjoner.

3.4.3 Telemarkforskning-Bø sin første utredning

10. februar 1998 bestemte Styringsgruppen seg for å velge forskningsinstitusjonen ”Telemarkforskning-Bø” som utreder. Begrunnelsen fra Styringsgruppen var Telemarkforskning sin gode kjennskap til Vestfold, og deres kompetanse knyttet til kommuneøkonomi³³.

Telemarkforskning utredet tre alternative tilknytningsformer mellom Våle og Ramnes, som er beskrevet i deres rapport nr.144 1998:

- a)Nullalternativet – innebar en fremskriving av dagens situasjon med to selvstendige kommuner og nåværende omfang på det interkommunale samarbeidet.
- b)Sammenslåingsalternativet - innebar en full sammenslåing mellom de to kommunene.
- c)Samarbeidsalternativet – innebar en tett integrasjon mellom de to kommunene gjennom en videreutvikling av interkommunale løsninger både i bredde og dybde.

³² Nationen 13.juli 2001

³³ Tønsbergs Blad 11.februar 1998

Den første rapporten ble hetende ”Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes” (1998a) og ble skrevet av Kjetil Lie og Willy Mo. Rapporten tar for seg mange aspekter ved de interkommunale samarbeidstiltak Ramnes og Våle er med i. Rapporten er et resultat av Kommunaldepartementets ønske om en utredning av styrket interkommunalt samarbeid.

Den andre rapporten ble hetende ”Våle og Ramnes – to eller én? Utredning av et beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing” (1998b). Ved å kalle det ”et beslutningsgrunnlag” lå det et bevisst valg om at utredningen ikke skal ha en konstruktiv vurderende form. Målet var å komme opp med en liste med for- og imot-argumenter til de ulike alternativene (Lie og Mo 1998b: 1). Her følger en kort oppsummering av disse argumentene (Lie og Mo 1998b: 50-61):

Argumentene for sammenslåing gikk på stordriftsfordeler. Potensialet for kutt i administrasjonsutgifter, skape et større fagmiljø og tiltrekke seg privat næringsvirksomhet var stor. Argumentene mot sammenslåing omhandlet blant annet konsekvensene for demokratiet. En halvering av antall kommunestyrerepresentanter ville høyne terskelen for slik deltagelse. I tillegg ville sentralisering av tjenestene minske tilgjengeligheten og allokeringseffektiviteten.

Argumentene for utvidet samarbeid pekte på at man her kunne hente ut effektiviseringsgevinster i tilnærmet samme størrelsesorden som ved kommunesammenslåing, samtidig som man ikke skjærer ned på lokalpolitiske verv. Argumentene mot sa at interkommunalt samarbeid var en lukket prosess med uklar ansvarsfordeling. Interkommunalt samarbeid vil kunne føre til økt avstand mellom befolkning og samarbeidende virksomhet.

Til slutt i rapporten prøver Telemarkforskning å se inn i fremtiden, ved å hypotetisk se for seg Ramnes og Våle i 2010 (Lie og Mo 1998b: 62-66). De tre scenarioene som ble presentert var ”Den nye storkommunen”, ”Samarbeidskommunene Våle og Ramnes” og ”Nærmiljøkommunene”. ”Storkommunen” levde i tiden og klarte å tilpasse seg endrede krav internt og i omgivelsene, men slet med stordriftsulemper knyttet til økning i sosialutgiftene og økt ungdomsproblematikk. Hos ”samarbeidskommunene” ville de stordriftsfordeler som ble hentet inn, måtte bli veid mot demokratiske kostnader i form av flytting av makt

fra kommunestyresalene til samarbeidsorganene, noe som ”nesten går på demokratiet løs”.

Når det gjaldt ”nærmiljøkommunene” har man i 2010 unngått sosiale problemer i nevneverdig grad, og befolkningen trives godt i de to kommunene. Samtidig har man ikke klart å lokke til seg nye investeringer, da næringsapparatet i de to kommunene er svakt utbygd. I tillegg har man måttet kutte kraftig i tjenestetilbudet for å tilpasse seg en strammere nasjonaløkonomisk styring av kommuneøkonomien.

Rapporten fra Telemarkforskning ble presentert ved KS-senteret i Horten 30/10-1998. Siden rapporten ikke hadde noen entydig konklusjon og anbefaling, ble det opp til kommunepolitikerne å ta den til etterretning. Rapporten ble av informantene oppfattet som god og ryddig. Den var en nøktern forskningsrapport som ikke hadde noen klar slagside til noen av de tre alternativene. Selv om Telemarkforskning la seg på en balansert og nøytral linje, unngikk de ikke å peke på viktige utfordringer for fremtiden. Blant annet den store netto tilflyttingen til Ramnes og Våle. Hvor skal folk bo i to kommuner hvor opp mot 90 % av arealet er landbruks- og skogsareal? Både Ramnes-ordfører Aasta Kari Holm og Våle-ordfører Kåre Solberg var enige om at en samkjørt arealdisponering vil kunne være en av de største gevinstene ved sammenslåing³⁴.

3.5 Fase 3: Beslutningsfasen

3.5.1 Vedtak om folkeavstemning

På bakgrunn av Telemarkforsknings utredning vedtok kommunestyrene i Ramnes og Våle at det skulle avholdes en rådgivende folkeavstemning om den fremtidige kommuneinndelingen for de to kommunene den 10.mai 1999. De to kommunene hadde som mål å fatte et endelig vedtak den 10.juni, på bakgrunn av folkeavstemningen. I mellomtiden skulle kommunene avholde en rekke informasjons- og bygdemøter i Ramnes og Våle³⁵.

³⁴ Tønsbergs Blad 31.oktober 1998

³⁵ Tønsbergs Blad 29.januar 1999

3.5.2 Omgivelsene toner flagg

Kommunaldepartementet, representert ved politisk rådgiver og tidligere Ramnes-ordfører Eva Lian, ga i Tønsbergs Blad 11.februar utvetydige garantier om at det var befolkningen og de folkevalgte i Ramnes og Våle som styrte, og at det ikke blir noen statlig overstyring. Hun uttalte også at hun var hundre prosent sikker på at det vil bli større press på de kommunale tjenestene, og gikk langt i å antyde at sammenslåing vil være løsningen på denne utfordringen³⁶. Eva Lian blir av en informant beskrevet som en pådriver og en som så klare fordeler ved en sammenslåing. Hennes SP-tilknytning burde tilsi en viss tilbakeholdenhet i dette spørsmålet, men hennes bakgrunn som Ramnes-ordfører har gitt henne god lokalkunnskap og visshet om potensialet for sammenslåing mellom Ramnes og Våle.

En uke senere kom det frem at Vestfold Fylkeskommune så klart flere fordeler ved en sammenslåing av Ramnes og Våle, enn ved et utvidet samarbeid. Dette gjaldt spesielt behovet for en samlet forvaltning av arealene³⁷.

I forkant av folkeavstemningen gikk Tønsbergs Blad ut på lederplass og forsvarte sammenslåingsalternativet og sa at grunnlaget var lagt for et vellykket ekteskap³⁸.

3.5.3 En forsinket debatt

I mars 1999 kom de første debattinnleggene, som omhandlet kommunesammenslåingsprosessen, på trykk i Tønsbergs Blad. Dette er bemerkelsesverdig i og med at prosessen hadde pågått siden 1997. Det få ting som pleier å vekke følelser som kommunesammenslåinger. For å forklare fraværet av avisinnlegg og kommentarer i denne perioden peker informantene blant annet på at mye av debatten ble absorbert av diverse studieringer som de ulike partiene arrangerte. På disse studieringene ble

³⁶ Tønsbergs Blad 11.februar 1999

³⁷ Tønsbergs Blad 19.februar 1999

³⁸ Tønsbergs Blad 5.mai 1999

Telemarkforsknings utredning diskutert. Det ble også etter hvert klart at sammenslåingssaken var en sak som splittet nesten alle partiene på tvers.

I desember 1998 gikk tidligere rådmann i Våle, Arild Raaen, ut i en artikkel og hevdet at lokal bestemmelse over kommunesammenslåinger var en ”historisk parentes”³⁹. Han uttalte senere at ”... en sammenslutning er eneste farbare vei for å unngå at Våle blir partert og spist opp av de store nabokommunene”⁴⁰. Den nye rådmannen i Våle, Harald Norvang, understrekte at Ramnes sin dårlige kommuneøkonomi ikke bør være et hinder”⁴¹.

Den som virkelig startet avisdebatten var gruppelederen for Ramnes Arbeiderparti med sin kommentar i Tønsbergs Blad 4.mars 1999. Her får vi vite at Ramnes AP med stor iver går inn for at Ramnes og Våle slås sammen. Motivet for debattinnlegget var å sette i gang en debatt og skape engasjement⁴². Verken leserne eller politikerne hadde hittil aktivisert seg i avisenes debattsider. Gruppelederens innlegg hadde den ønskede effekt. Fra mars og frem mot avstemningen var Tønsbergs Blad sine kommentar- og debattsider preget av sammenslåingsspørsmålet⁴³. Prosessen var frem til nå drevet av den politiske ledelsen i Ramnes og Våle, Fylkesmannen, Vestfold Fylkeskommune og Kommunaldepartementet. I tillegg hadde fagpersoner innenfor Telemarkforskning effektivt definert de problemer som forelå, og hvordan disse skulle løses. Det var nå opp til sammenslåingsmotstanderne å presentere andre løsninger og avmystifisere de problemer som hittil hadde blitt adressert.

3.5.4 Motstanderne kommer på banen

Hvem er den typiske sammenslåingsmotstander? Hvis vi ser på de ulike leserinnleggene som kom på trykk i Tønsbergs Blad fra mars 1999 til folkeavstemningen 10.mai, danner det seg et klart bilde. Fordelingen av

³⁹ Tønsbergs Blad 23.desember 1998

⁴⁰ Tønsbergs Blad 2.februar 1999

⁴¹ Tønsbergs Blad 1.februar 1999

⁴² Tønsbergs Blad 4.mars 1999

⁴³ Frisvoll og Almås i Bygdeforskning er dog av den oppfatning at det ikke var mange av innbyggerne som skrev leserinnlegg i forbindelse med sammenslåingen (Frisvoll og Almås 2004: 34). Denne konklusjonen er sann hvis vi ser hele sammenslåingsprosessen under ett. Men fra mars 1999 til juni 1999 foregikk det en livlig debatt i avisspaltene.

sammenslåingsvennlige innlegg og sammenslåingskritiske innlegg var nærmest lik. Flesteparten av informantene satt dog med inntrykket av at motstanderne definerte dagsordenen og var på hugget. Det som kjennetegner de sammenslåingskritiske innleggene er at nær samtlige var skrevet av Våle-beboere som bor et stykke unna Revetal. Dermed var den typiske motstanderen en Våle-beboer som bodde i og rundt bygdene Sørby (hvor Våles tidligere kommunesenter lå), Brekkeåsen og Undrumsdal. Svein Frisvoll og Reidar Almås i Bygdeforskning identifiserte to hovedakser som deler forkjempere og motstandere: *alder* og *avstand fra Revetal til innbyggernes bosted* (for Våle sin del) (Frisvoll og Almås 2004: 34). I tillegg kan man legge til en annen akse: innflyttere – bønder, hvor innflytterne var de mest positive⁴⁴. Men det kan også tenkes at denne aksen overlapper de to andre. De typiske tilhengerne var politikerne og den administrative ledelsen i kommunene og unge folk som bodde i og rundt Revetal (Frisvoll og Almås 34).

Når det gjelder argumentene som motstanderne brukte, kan de grovt sett deles inn i fem kategorier.

1) ”Revetals vekst går på bekostning av andre bygder i Våle”. Man var her redd for at en storstilt satsning på Revetal ville gå på bekostning av andre bygder i Våle⁴⁵. En representant for Våle Høyre spurte retorisk hvem som ville gidde å drive butikk eller frisørsalong her hvis alle måtte til Revetal for å ordne andre ting allikevel?⁴⁶. Oppsummert var det en frykt for at sentrene rundt omkring i Våle ville bli ribbet for viktige servicefunksjoner, frykt for færre avganger i kollektivtrafikken og frykt for at næringslivet vil forsvinne.

2) ”Ramnes’ dårlige kommuneøkonomi”. Tønsbergs Blad uttalte en gang at ”Våle-økonomien går så det griner”⁴⁷, mens de på den annen side skrev om ”Forverret Ramnes-økonomi”⁴⁸. Ramnes sin kommuneøkonomi stod i sterk kontrast til Våle sin solskinnshistorie. En motstander kommenterte denne forskjellen på følgende måte ”Etter mandagens oppslag i TB om Ramnes-økonomien sier vi til alle

⁴⁴ Tønsbergs Blad 30.april 1999

⁴⁵ Tønsbergs Blad 28.april 1999

⁴⁶ Tønsbergs Blad 26.april 1999

⁴⁷ Tønsbergs Blad 22.mai 2000

⁴⁸ Tønsbergs Blad 26.april 1999

sammenslutningsentusiaster i Våle: Glem det!”⁴⁹. Mange i Våle levde med forestillingen om at de overtok gjelda til Ramnes. Denne forestillingen var, ifølge en del informanter, avgjørende for disse Våle-beboernes nei-standpunkt.

3) ”Se på Horten-Borre-sammenslåingen!”. Horten-Borre-sammenslåingen ble fremholdt som et skrekkeeksempel på hvor galt en sammenslåing kan gå. Navnespørsmålet hadde ridd prosessen som en mare helt fra til den endelige avklaringen i 2002. Enkelte motstandere var redd for en opprivende debatt om nytt kommunenavn og nytt kommunehus. Senterpartiets gruppeleder i Fylkestinget pekte nettopp på at disse to spørsmålene ikke ble behandlet i Telemarkforskning sin rapport⁵⁰. Og symbolsaker som nytt kommunenavn engasjerte sterkt. En 100-åring fra Våle ble spurt av Tønsbergs Blad om hun fryktet dårligere tjenester fra kommunen hvis Ramnes og Våle slår seg sammen. Hun svarte følgende: ”Nei, det er ikke det. Men jeg er redd Våle-navnet forsvinner”⁵¹.

4) ”Tjenestetilbudet blir dårligere”

Lederen i Våle Eldreråd og Undrumsdal Pensjonistforening hevdet at politikerne selv mente at ”ingenting blir bedre” ved en sammenslåing. Han viste til at kommunesammenslåinger fører med seg problemer som ikke var der tidligere, og at gode kommuner ender opp med en skrantende økonomi⁵². Lederen uttalte i en annen sammenheng at eldreomsorgen er lettere å håndtere i en liten kommune, hvor man kan møte den enkelte på den enkeltes premisser⁵³. Lederen blir av enkelte informanter beskrevet som en mann som hadde stor autoritet og som de eldre lyttet til.

En sammenslåingsmotstander fra FrP fryktet de konsekvenser en sammenslåing ville ha for tjenestetilbudet og ville ”... som politiker ønske å velge det sikre fremfor det usikre”⁵⁴.

5) ”Byspøkelset som skremselspropaganda!”. Flere av motstandernes avisinnlegg pekte på at de ikke kjøpte argumentet om at tvangssammenslåing med en bykommune

⁴⁹ Tønsbergs Blad 30.april 1999

⁵⁰ Tønsbergs Blad 10.mai 1999

⁵¹ Tønsbergs Blad 8.mai 1999

⁵² Tønsbergs Blad 8.mai 1999

⁵³ Tønsbergs Blad 13.april 1999

⁵⁴ Tønsbergs Blad 8.mai 1999

kunne ligge rett rundt hjørnet. Man viste blant annet til tall som sa at de omliggende bykommunene, Tønsberg, Borre og Holmestrand, hadde til sammen 120 000 dekar utmarksarealer/tomtearealer, noe som rakk inn i synlig fremtid⁵⁵. Motstanderne karakteriserte det som ”skremselspropaganda” og spurte retorisk: ”Har vi det så ille da?”⁵⁶. På den måten ville de fremstille kommunesammenslåing som en feilslått løsning på et ikke-eksisterende problem.

Av de fem hovedargumenter som her er trukket frem, identifiserer Re-rådmann Trond Wifstad (i Bygdeforskning sin rapport), to av disse som spesielt viktige. Ifølge han var frykten for dårligere tjenestetilbud den store mobilisatoren. I tillegg mente Wifstad at de økonomiske forskjellene mellom Ramnes og Våle bidro til at mange fra Våle hadde en aversjon mot sammenslåingstanken (Frisvoll og Almås 2004: 35).

3.5.5 Konfliktlinjer i debatten

I debatten er det mulig å identifisere to klare konfliktlinjer. Den ene er en sentrum-periferi konflikt innad i Våle kommune. Selv om Revetal geografisk var en utkant i Våle, var den næringsmessig og befolkningsmessig et sentrum. Motstandere i Nordre Våle gikk aktivt ut i avisene og advarte mot en sentralisering rundt Revetal⁵⁷. De henviste til den politisk-administrative eliten hvor flere var uttalte og stilltiende tilhengere av sammenslåing, noe som ga en avmaktsfølelse. Denne konflikten kan til en viss grad kobles til partienes standpunkter. Våle Senterparti talte Våle-utkantenes sak. I tillegg var både Høyre og FrP i de to kommunene generelt lunkne til sammenslåing, men her som i de andre partiene var det strid innad i rekkene.

Den andre konfliktlinjen gikk på ny vs. gammel næring. Motstanderne var gjerne storbønder fra Nordre Våle som gjerne ville beskytte sine arealer. Forkjemperne pekte i større grad på fremveksten av nye næringer på Revetal og mulighet for vekst i blant annet servicenæringene.

⁵⁵ Tønsbergs Blad 24.april 1999

⁵⁶ Tønsbergs Blad 18.mars 1999

⁵⁷ Tønsbergs Blad 18.mars 1999

Det var også et politisk spill i forkant av sammenslåingen. Debattantene beskyldte hverandre for å ha vikarierende motiver. En Høyre-representant fra Våle kalte forkjemperne for ”synsere” og peker på at mange av de faglige argumentene ikke holdt mål⁵⁸. En storbonde fra Nordre Våle beskyldte forkjemperne for å ville la ”... gamle Våle synke ned i glemsel og stagnasjon”⁵⁹. Enkelte forkjempere avfeide motstandernes argumenter ved å kalle dem for lettvinne og følelsesbaserte. Debattantene var altså opptatt av å gi meningsmotstanderne diverse merkelapper og dermed ufarliggjøre dem. Det politiske spillet er synlig ved sentrum-periferi-konfliktlinjen. Her var det et spill mellom de som sognet til Revetalsområdet og de som bodde i mer perifere deler av Våle. Sistnevnte fryktet at det politiske og økonomiske tyngdepunktet skulle flyttes fra nordlige og østlige deler av Våle til Revetal. Store deler av ordskiftet i debatten gikk mellom disse to grupperingene.

3.5.6 Folkeavstemningen: Ja til sammenslåing!

Før folkeavstemningen 10.mai ble det avholdt tre informasjonsmøter i hver av de to kommunene. Det siste møtet i Ramnes ble avholdt i Fon 4.mai, mens det siste i Våle ble avholdt i Revetal 5.mai. Våle Senterparti mente at disse møtene kom for sent opp til valget og arrangerte på eget initiativ et SP-folkemøte om sammenslåingen. Til dette møtet kom nærmere 250 mennesker⁶⁰. Det best besøkte informasjonsmøtet til Våle Kommune trakk bare 85 stykker. Samtidig slet Ramnes Kommune med å trekke til seg tilhørere, da de på sine møter hadde ca. 30 og 40 stykker til stede⁶¹. Inntrykket fra SP-folkemøtet, og de andre informasjonsmøtene i Våle, var at det ble lite reell debatt, og at partiene ikke hadde et klart standpunkt. Alle partiene i Våle, unntatt KrF, var splittet i sammenslåingsspørsmålet. Våle KrF hadde tatt et klart standpunkt for sammenslåing⁶². Det var også en følelse hos enkelte av motstanderne at de som bidro med informasjon (ordfører, vara-ordfører, rådmann osv.) var sammenslåingstilhengere⁶³.

⁵⁸ Tønsbergs Blad 26.april 1999

⁵⁹ Tønsbergs Blad 30.april 1999

⁶⁰ Tønsbergs Blad 10.april 1999, Tønsbergs Blad 13.april 1999

⁶¹ Tønsbergs Blad 8.mai 1999

⁶² Tønsbergs Blad 13.april 1999

⁶³ Tønsbergs Blad 30.april 1999

En informant kunne også legge til at det var stort sett de samme aktive menneskene som deltok på disse møtene, og ikke den store hop.

Tønsbergs Blad spådde flertall for sammenslåing i begge kommuner, og mente at resultatet vil ligne på overnevnte resultat fra meningsmålingen i mars 1997⁶⁴. Avisen gikk også åpenlyst ut og støttet en sammenslåing av de to kommunene⁶⁵. Men i innspurten begynte nei-siden å mobilisere kraftig; spesielt i Våle. Mobiliseringen fikk blant annet uttrykk i at man ga de eldre skyss til og fra stemmeurnene. Det var en kjensgjerning at de eldre var skeptiske til en eventuell sammenslåing. Ifølge tidligere Ramnes-ordfører, Aasta Kari Holm, kan oppslaget i Tønsbergs Blad 8.mai, om 100-åringen med sterke bånd til Våle, og samtidig innbitt sammenslåingsmotstander, ha virket inn på en del eldre mennesker (Frisvoll og Almås 2004: 35).

Noen dager før valget avla daværende statsminister Kjell Magne Bondevik Vestfold et besøk. Her kunne han berolige Våle- og Ramnes-beboerne om at de kanskje ville kunne få beholde de statlige overføringene på dagens nivå selv om det blir kommunesammenslåing, men det ville være opp til Stortinget å gå inn for regjeringens forslag om et inndelingstilskudd⁶⁶. Ifølge Eva Lian i Kommunaldepartementet var motivet for å innføre dette tilskuddet å etablere økonomiske incentiver for å sikre at kommunesammenslåinger forblir frivillige⁶⁷. Disse utspillene fra regjeringen kan ha vært med på å dempe frykten for dårligere tjenestetilbud og kommuneøkonomi blant innbyggerne i Ramnes og Våle. Ordførerne i de to kommunene gikk ut på selve valgdagen i Tønsbergs Blad og mente at den nye kommunen burde hete "Ramnes/Våle" eller "Våle/Ramnes"⁶⁸. Kommunal Rapport tolket dette dit hen at de dermed ønsket å ta brodden av de mest følelsesladde nei-argumentene; argumenter som gjerne var knyttet opp mot navnestriden⁶⁹.

På kvelden 10.mai-1999 forelå valgresultatet. 79,3 % av de som stemte i Ramnes ga sin tilslutning til å utvide grensen mellom de to kommunene. I Våle ble det

⁶⁴ Tønsbergs Blad 8.mai 1999

⁶⁵ Tønsbergs Blad 5.mai 1999

⁶⁶ Tønsbergs Blad 3.mai 1999

⁶⁷ Tønsbergs Blad 24.mars 1999

⁶⁸ Tønsbergs Blad 10.mai 1999

⁶⁹ Kommunal Rapport 12.mai 1999

et meget marginalt ”ja” på 50,4 %, med 906 ja-stemmer og 892 nei-stemmer; det vil si 14 stemmers overvekt. Hvis bare åtte av de som stemte ”ja” hadde ombestemt seg og istedenfor stemt ”nei”, ville resultatet ha blitt motsatt⁷⁰.

3.5.7 Reaksjoner på valgresultatet

Ramnes-ordfører, Aasta Kari Holm, og Våle-ordfører, Kåre Solberg, var meget fornøyd med valgresultatet, selv om sistnevnte helst ville ha sett en klarere ja-margin i Våle⁷¹. I Ramnes var det store lokale variasjoner, med tanke på, stemmegivning. I Vivestad valgkrets stemte bare 57 % for, mens hele 83 % stemte for i Fon valgkrets. Det forelå ingen slike differensierte tall fra Våle, da man ikke hadde talt hver valgkrets for seg selv⁷².

Det faktum at sammenslåingstilhengerne vant med bare noen få stemmer i Våle, skapte reaksjoner hos enkelte. Leder i Våle SP gikk ut og sa at han ikke likte ”desimaldemokrati”⁷³. Det dukket allikevel ikke fra politisk hold opp noen seriøse utspill om å forkaste resultatet fra folkeavstemningen. Selv om seieren var marginal, tenderte motstanderne mot å akseptere valgnederlaget. Dette inntrykket sitter også informantene igjen med. De har ikke registrert noe forsøk på omkamp. Motstanderne klarte å riste av seg misnøyen i etterkant og innså at kommunesammenslåing ble en realitet.

Etter folkeavstemningen gikk Tønsbergs Blad ut på lederplass og kom med en sterk anmodning til politikerne om at de burde følge innbyggernes råd og at et flertall er et flertall uansett hvor marginalt det er⁷⁴. Tønsbergs Blad sin anmodning var nok i stor grad rettet mot Våle-politikerne. Det var fra før av klart at alle partier i Ramnes kommunestyre ville gå inn for en kommunesammenslåing. Bare Ramnes FrP var hadde tatt et nei-standpunkt før folkeavstemningen, men var uansett villige til å føye seg etter resultatet av folkets røst når saken skulle opp i kommunestyret⁷⁵.

⁷⁰ Tønsbergs Blad 11.mai 1999

⁷¹ Tønsbergs Blad 11.mai 1999

⁷² Tønsbergs Blad 12.mai 1999

⁷³ Tønsbergs Blad 11.mai 1999

⁷⁴ Tønsbergs Blad 12.mai 1999

⁷⁵ Kommunal Rapport 12.mai 1999

3.5.8 Kommunestyrene gir sin tilslutning

Den 21.juni 1999 var saken oppe i de to kommunestyrene. I Ramnes var ikke valget vanskelig. Med et overveldende flertall i befolkningen som sa ja til sammenslåing, gikk et enstemmig kommunestyre inn for det samme. I Våle kommunestyre fikk man nesten identisk utfall som i Ramnes. Selv om sammenslåingsspørsmålet hadde splittet partiene på tvers, ble det en klar tilslutning for sammenslåing. Bare en representant fra SP stemte i mot, og fikk av Tønsbergs Blad tittelen ”Kjerringa mot strømmen”. Hun gjorde det klart at hun ikke hadde trodd på de som hadde malt byspøkelset på veggen. Hun kunne ikke se en overhengende fare for at Tønsberg, Borre og Holmestrand ville ha spist opp Ramnes og Våle om de ikke slo seg sammen⁷⁶.

3.6 Fase 4: Organiseringsfasen

3.6.1 Det innledende arbeidet

I tillegg til å gå inn for sammenslåing, fattet de to kommunestyrene, den 21.juni 1999, et vedtak om å opprette en felles politisk styringsgruppe som skulle gjennomføre prosessen frem mot sammenslåing. Styringsgruppen var sammensatt av formannskapene i Ramnes og Våle kommuner, samt to representanter fra de tillitsvalgte fra hver av kommunene. Til sammen var det 18 medlemmer (Prosjektlogg 2002). Styringsgruppen fikk i tillegg myndighet til å supplere med andre medlemmer, opprette arbeidsgrupper og gi disse myndighet. Myndighet kunne også bli delegert til administrasjonen. Når det gjaldt tidspunktet for sammenslåingen, var dette et spørsmål man ville komme tilbake til. Den politiske ledelsen i Våle ønsket å drøye det til 01.01.2002, mens den politiske ledelsen i Ramnes så for seg mer fortgang⁷⁷.

Den nye styringsgruppen hadde sitt første møte 22/6-99 på Stange gjestegård i Ramnes. Styringsgruppen kunne ennå ikke vedta noen forpliktende vedtak, da man først gjennom kongelig resolusjon måtte søke om dispensasjon fra kommuneloven. På møtet ble det bestemt at det skulle opprettes en arbeidsgruppe bestående av ordførere

⁷⁶ Tønsbergs Blad 22.juni 1999

⁷⁷ Tønsbergs Blad 22.juni 1999

og rådmenn i Ramnes og Våle og at tidspunktet for sammenslåing skulle bestemmes av de sittende kommunestyre. Det er verdt å merke seg at man på møtet valgte å utsette to spørsmål. Disse to var spørsmålet om nytt kommunehus og navnespørsmålet (Styringsgruppen 1999a). Den 3.september 1999 hadde styringsgruppen felles møte med fylkesmannen i Vestfold (Mona Røkke) og representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet. Her fikk styringsgruppen oppfylt ønsket om å knytte til seg konsulenter, og fikk kontaktpersoner hos fylkesmannen og i departementet (Styringsgruppen 1999b). Disse skulle blant annet hjelpe til med å utforme en prosjektbeskrivelse for reorganiseringsarbeidet.

3.6.2 Kommunevalg og utskiftning av aktører

Høsten 1999 foregikk det også et kommunevalg, noe som innebar en omfattende utskiftning av sentrale aktører. Dette angikk spesielt Våle hvor det på forhånd var annonsert at bare 5 av 24 kommunestyrerepresentanter ville stille til gjenvalg⁷⁸. En av de som ville trekke seg var Våle-ordfører Kåre Solberg fra KrF. Den nye ordførerstillingen ble avgjort ved direktevalg, og Thorvald Hillestad fra Senterpartiet gikk seirende ut. I Ramnes fikk Senterpartiets Aasta Kari Holm fornyet tillit som ordfører⁷⁹.

3.6.3 "Prosjektorganisasjon" legges til grunn

Den 24.november 1999 vedtok styringsgruppen en prosjektbeskrivelse som skulle ratifiseres i de to kommunestyrene. Denne prosjektbeskrivelsen foreslo at man burde organisere reorganiseringsarbeidet som en "prosjektorganisasjon" (Henningsen 2002: 31). Dette er ifølge Steinar Lien og Jan Kato Fremstad (1989) en modell som sikrer formell direkte deltagelse for mange involverte parter under reorganiseringen. I motsatt tilfelle kunne man valgt "konsulentutredning" som modell. Gjennom en slik kollegial organisasjonsform sikrer man en bred aktivisering ved at flere får

⁷⁸ Tønsbergs Blad 3.mars 1999

⁷⁹ Tønsbergs Blad 14.september 1999

midlertidige deltagelsesrettigheter og forpliktelsesforhold. Dette er forhold som går på tvers av permanente organisasjonsgrenser, og i dette tilfellet på tvers av to kommuner. Mandatet for prosjektet er også med på å styre defineringsprosessen og hvilke forslag som fremmes (Egeberg 1984: 113). Premissene for hva som ble sammenslåingsprosjektets mandat ble delvis lagd av en ekstern konsulent som fikk i oppdrag å utforme prosjektbeskrivelsen. Konsulenten var her med på å definere de viktigste målsettingene, oppgavene og tidsfristene for sammenslåingsprosjektet, samt dets organisatoriske oppbygning. Klargjorde konsulenten hvilken myndighet som lå til prosjektleder og hva som lå til rådmennene (Felles ledermøte 23/9 – 1999).

I tillegg til å stemme over kommunenavn 16. desember, godkjente kommunestyrene den fremlagte prosjektbeskrivelsen (Agenda 2005: 24), og fylkesdirektør Egil Johansen ble ansatt som prosjektleder/rådmann (Prosjektlogg 2002).

3.6.4 Prosjektorganisasjonens struktur

Hvordan man organiserer reorganiseringen legger klare føringer på aktørenes aktiviseringsgrad i prosessen og hvordan problemer og løsninger defineres underveis. De ansattes medvirkning bestemmes også av om man definerer en sak som administrativ eller politisk (Egeberg 1984: 114). På bakgrunn av dette vil jeg her presentere strukturen i prosjektorganisasjonen for denne sammenslåingsprosessen.

Prosjektorganisasjonen (se vedlegg 1), som ble etablert i begynnelsen av år 2000, levde på siden av den ordinære driften i kommunene. I 2001 er det mer riktig å si at man hadde en integrert prosjektledelse. Integrert prosjektledelse vil si at sammenslåingsarbeidet i større grad var integrert i den ordinære driften av Ramnes og Våle kommuner. Dette kom først og fremst til uttrykk ved at man etter hvert i de to kommunene fikk en felles administrativ ledergruppe under ledelse av én rådmann (Styringsgruppens sluttrapport 2002: 6).

I prosjektorganisasjonen var det en styringsgruppe på toppen. Under styringsgruppen var det en prosjektgruppe som bestod av administrative ledere i topp-

og mellomsjiktet. Under prosjektgruppen fantes det en rekke delprosjektgrupper og arbeidsgrupper (Styringsgruppens sluttrapport 2002: 7).

Under sammensetningen av de ulike gruppene innenfor prosjektorganisasjonen stod hensynet til likevekt mellom de to kommunene i høysete. Ordførerne delte på lederrollen i styringsgruppen og man etterstrebet hele tiden en lik fordeling av deltagere og makt mellom de to kommunene. Ifølge Henningsen i Telemarkforskning, vil det være nærliggende å tro at prosjektorganisasjonens legitimitet ville ha blitt kraftig svekket dersom den av mange ble oppfattet å ha en slagside mot en av de to kommunene (Henningsen 2002: 24-25). I tillegg valgte man å hefte tre styringsidealer til selve organiseringsprosessen. Disse var et effektivitetsideal, et ideal om demokratisk deltagelse og et ideal om fellesskapsdannelse.

3.6.5 Livet i prosjektorganisasjonen

På direkte spørsmål om organiseringsarbeidet var lederstyrt, svarer samtlige informanter bekreftende på det. Mange henviser til prosjektleder Egil Johansen og hans personlige egenskaper. Johansens ledelsesfilosofi om teamwork, lå nærmere opp til Ramnes-kulturen enn Våle-kulturen. Johansen var spesielt opptatt av å involvere de ansatte i organisasjonen. Politikerne ønsket i utgangspunktet å begrense deres innflytelse, men de tillitsvalgte gjorde det klart at de ikke ville utfylle rollen som ”benkefyll” (Henningsen 2002: 27-28). I tillegg til involvering utøvde Johansen en ”ledelse uten fasit”. Prosjektlederen opparbeidet seg en stor grad av tillit blant de ansatte som følge av at han var lydhør, ønsket å få divergerende meninger synspunktet på bordet og var kompromissvillig; et inntrykk de fleste informanter har. Enkelte Våle-ansatte følte seg noe utilpass med denne måten å jobbe på. Særlig folk fra mellomledersjiktet i Våle etterlyste beslutninger og raskere tempo. Henningsen refererer fra en informant som mente at Johansens ultra- demokratiske lederstil i enkelte tilfeller ble drevet for langt på bekostning av nødvendig lederautoritet. Dermed hendte det at man ikke kom frem til en avklaring i saker som allerede var utdebatterte (Henningsen 2002: 34-35). Men for å sette sine store tanker og ideer ut i livet, trengte Johansen sin personlige assistent gjennom flere år Ingvild Holt. En informant uttrykte

det slik at Johansen ikke hadde fått til noe hvis det ikke hadde vært for henne. Hun utgjorde den operative biten, og hadde en stilling som prosessveileder.

Hovedinntrykket er uansett at man klarte å skape entusiasme og glød ved å involvere så mange som mulig og skape et eierforhold til prosjektet. Mye av dette ble sikret gjennom jobbgarantien som Johansen innførte. Flere av mine informanter karakteriserte dette grepet som helt vesentlig og en viktig suksessfaktor. En annen grunn til at Johansen ble så godt likt, var at hans stilling ble utlyst eksternt. Hadde en av rådmennene i Ramnes og Våle blitt valgt som prosjektleder kunne deres habilitet blitt trukket i tvil.

Erfaringene fra arbeidet i de ulike delprosjektene indikerer at det var et lavt konfliktnivå. Det var noen som aktiviserte seg selv mer enn andre ved å ta ordet hyppig, men det var ikke noen systematikk, med hensyn til hvem som tok ordet mest. Ramnes- ansatte var for eksempel ikke mer aktive enn Våle-ansatte. Et delprosjekt som enkelte trekker frem som litt konfliktridd er delprosjektet for tekniske tjenester. Her var det en del revirtenkning og kamp om posisjoner for den nye kommunen. En informant antydte at deres fagbakgrunn som ingeniører gjorde dem mindre egnet til å takle konflikter, enn for eksempel sosionomene som var godt representert i andre delprosjekter.

3.6.6 Strid om kommunehus og kommunenavn

Selv om nær sagt alle informantene sitter igjen med positive erfaringer fra sammenslåingen, og flere ganger understreker hvor harmonisk og veldrevet den var, er det dog et par enkeltsaker som bidro til en viss forsuring av samarbeidsklimaet; kommunehussaken og navnesaken.

Kommunehussaken er først og fremst interessant fordi den belyser aktiviseringsprosessen og hvordan denne var omstridd. Stridsemnet var de tillitsvalgtes medvirkning. I styringsgruppen satt det fire tillitsvalgte som representerte hvert sitt fagforbund. Disse ble gitt "... fulle rettigheter med unntak i de saker som er av ren politisk karakter" (Styringsgruppen 1999a). Forprosjektet disponerte over en pott på 600 000 kroner som var ment å skulle finansiere et forprosjekt som skulle utrede nytt

kommunehus på Revetal. Disse pengene ble gitt av staten. Hvis de to kommunestyrene gikk inn for forprosjektet, ville de tilby ytterligere 200 000 hver. Våle kommunestyre sa imidlertid nei til forprosjektet den 11. desember 2000. Ramnes kommunestyre stemte ja den 13. desember 2000. Styringsgruppen hadde en avstemning 2. februar 2001 der de vedtok å bare gå for de 600 000, og dermed iverksette en utredning⁸⁰. Og det er her de tillitsvalgtes deltagelsesrettigheter kom i søkelyset. De fikk nemlig anledning til å stemme, og utgjorde til alt overmål selve tungen på vektskålen. De tillitsvalgte hadde lenge vært profilerte tilhengere av nytt kommunehus (Prosjektgruppen 7-8./9 2000). Representanter fra Høyre og FrP i Våle reagerte med å be de tillitsvalgte ligge unna politikernes jobb, og mente at så store politiske saker hørte inn under politikernes domene⁸¹. Morten Stordalen fra FrP sendte en klage til fylkesmannen for å etterprøve gyldigheten i styringsgruppens vedtak⁸². Det ble senere klart at vedtaket ble kjent gyldig, noe som utelukket en omkamp.

I ettertid har flere politikere, også de som stemte for forprosjektet, karakterisert denne hendelsen som en ”glipp” og noe man burde ”håndtert på en bedre måte”. (Henningsen 2002: 28). I avisdebatten gikk enkelte politikere ut og anklaget motstanderne av forprosjektet for å slå politisk mynt på denne saken⁸³. Thorvald Hillestad, som var en profilert motstander av prosjektet, ble beskyldt for å posisjonere seg med tanke på den harde nominasjonsprosessen i Re Senterparti; et syn også enkelte informanter deler. Men det er samtidig andre som understreker at de var oppriktig bekymret for at denne saken kunne gå på bekostning av andre prosjekter som for eksempel ny idrettshall, ny skole på Revetal osv. Med tanke på mer presserende saker, måtte nytt kommunehus stille seg lenger bak i køen. Saken fikk uansett sin løsning da den lokale kjøpmannen Sjur Gran i 2003 sa seg villig til å finansiere prosjektet, og i tillegg tilbød gunstige leieavtaler til kommunen. At han kom på banen gjorde at de fleste motstanderne snudde. En informant kunne opplyse at stridighetene

⁸⁰ Tønsbergs Blad 3. februar 2001

⁸¹ Tønsbergs Blad 5. desember 2000

⁸² Tønsbergs Blad 3. februar 2001

⁸³ Tønsbergs Blad 24. november 2000

ikke ville legge seg helt etter at Gran kom på banen. Det kom blant annet innspill om at det ikke var en rettferdig anbudsrunde, og at Gran fikk fordeler i denne prosessen.

Navnesaken skapte også debatt, men dog i et mye mindre omfang. Under styringsgruppens møte 16.august 1999 ble innbyggerne i Ramnes og Våle invitert til å komme med innspill til nytt kommunenavn (Prosjektlogg 2002). Et navn som gikk igjen var ”Re”. Re-navnet henspilte på ”slaget på Re” som Snorre Sturlason skriver om i ”Magnus Erlingssons saga” på slutten av ”Heimskringla” (Store norske leksikon 2006 [URL]). Styringsgruppen gikk inn for Re-navnet (Prosjektlogg 2002), og det var opp til kommunestyrene og si sin mening. I forkant av avstemningen hadde noen fra nordre Våle ytret seg kritisk til Re-navnet⁸⁴. De to kommunestyrene i Ramnes og Våle stemte først i fellesskap og her fikk ”Re” flertall fremfor ”Våle og Ramnes”. Ramnes kommunestyre stemte så separat og gikk for ”Re”. Våle kommunestyre valgte på sin side med knappest mulig flertall å gå inn for ”Våle og Ramnes”. Flere, blant annet Våle FrP, gikk ut og fryktet en meningsløs navnekrangel⁸⁵. Det var uansett opp til Kommunaldepartementet å få siste ord i saken. Den 28.april 2000 ble det endelig klart; ved kongen i statsråd ble det bestemt av den nye kommunen skulle bli hetende ”Re”⁸⁶.

3.6.7 Usikkerhet og slitasje

Selv med jobbgarantien på plass var det en del usikkerhet ute og gikk i forkant av ansettelsesprosessene. To organisasjoner skulle slås sammen, og det innebar grovt sett en halvering av antall lederstillinger. Den 21.desember 2000 var de nye kommunalsjefene på plass. En informant beskrev det som at noen fikk en god start på julekvelden, mens at det for andre ble en nedtur. Flere fant det overraskende at mange av de tidligere fag- og etatsjefene i Ramnes og Våle ikke fikk de nye stillingene. Man valgte i flere tilfeller mennesker lenger ned i systemet til å bekle de nye sjefsstillingene. Det var også en ny runde med skuffelser da man 22.mars 2001 ansatte nye virksomhets- og stabsledere (Prosjektlogg 2002)⁸⁷. Det ble en veldig kamp om

⁸⁴ Tønsbergs Blad 11.november 1999

⁸⁵ Tønsbergs Blad 21.desember 1999

⁸⁶ Tønsbergs Blad 29.april 1999

⁸⁷ Tønsbergs Blad 7.april 2001

disse stillingene, og enkelte hadde vanskelig for å godta sine nye ledere. Men selv om informantene melder om enkelte konfliktpregede episoder i etterkant av ansettelsesprosessen, er de raske med å understreke at denne misnøyen la seg raskt og at de som ble værende i den nye kommunen raskt ble konstruktive medspillere.

Arbeidet i prosjektorganisasjonen la beslag på ca. 1/3 (ca. 200 personer) av de to kommunenes ansatte (Agenda 2005: 30). Dette førte til at merarbeid hos de resterende 2/3 som stod for den daglige driften av kommunen. Disse ansatte fikk en større avstand til selve prosjektet (Styrings- gruppens sluttrapport 2002: 16). Henningsen fant et skille mellom en gruppe ”engasjerte” som var opptatt med planlegging og prosjektarbeid og ”resten” som måtte sørge for å opprettholde driften av kommunen (Henningsen 2002: 43). For å bøte på dette arrangerte man revy, fester og en rekke andre kulturtiltak i tiden rett før sammenslåingen⁸⁸. Dette var kompenserende tiltak som skulle øke motivasjonen hos de som var fremmedgjort fra arbeidet i prosjektorganisasjonen. Denne vitamin- innsprøytingen blir av en informant beskrevet som et genialt trekk ved at man involvert alle og smeltet sammen to kulturer. Men de sosiale tiltakene kunne allikevel ikke kompensere for den jevne slitasjen. Både de som involverte seg i prosjektorganisasjonen og de som måtte ”holde fortet” fikk en ekstra arbeids- belastning, og informantene forteller om tilfeller hvor folk møtte veggen, og i verste fall måtte ut i langtidssykemeldinger. Samtidig påpekte en informant at antall sykemeldinger spesielt høyt ut i fra hva man kunne ha ventet, selv om presset var høyt på den enkelte.

3.6.8 De siste biter faller på plass

Store deler av 2000 gikk med på å forberede og vedta forslag til administrativ- og politisk hovedorganisering. Et enstemmig felles kommunestyre gikk inn for kommunalsjefmodellen (se vedlegg 2) i den nye kommunen⁸⁹. Det forelå høringsuttalelser fra 49 ulike instanser, og flesteparten av disse gikk inn for denne modellen (Høringsuttalelser til adm. hovedorg. 2000). Valget stod i utgangspunktet

⁸⁸ Tønsbergs Blad 16.oktober 2001

⁸⁹ Tønsbergs Blad 27.oktober 2000

mellom kommunalsjefmodellen og etatsjefmodellen. Samme høst vedtok kommunestyret ny politisk hoved- organisering ved å gå inn for hovedutvalgsmodellen (se vedlegg 3) fremfor komitémodellen. Alle partiene i kommunestyret, utenom SV, støttet i sine høringsuttalelser hovedutvalgsmodellen (Høringsuttalelser til pol. hovedorg. 2000). 1.januar 2001 var den nye ledergruppen til rådmannen på plass. I tiden fremover arbeidet man med å utarbeide ny virksomhetsstruktur, vedta politisk reglement for Re kommune, bestemme nytt kommunevåpen, foreta nyansettelser, bestemme ny lønnsstruktur, bestemme ny lokalisering av virksomhetene osv. En ny informasjonsplan for Re kommune ble utarbeidet hvor de viktigste hovedpunktene var å ikke gå på akkord med faglige standpunkter, ha åpne politiske og administrative prosesser og være lydhør overfor andre⁹⁰. Man fikk også vedtatt bygging av Røråstoppen skole og Våle idrettshall. De var de to store prestisjeprosjektene under sammenslåingen. En informant hevdet at Egil Johansen brukte disse to prosjektene som ”visjonære ideer”; prosjekter som virkelig setter spor etter seg.

Prosjektorganisasjonens arbeid ble mer og mer vevd inn i kommunens arbeid ved at man gradvis begynte å samlokalisere flere av de kommunale tjenestene. Som følge av et allerede tett interkommunalt samarbeid var mye samlokalisert allerede, men virksomheter som for eksempel felles sentralbord og felles eldreråd ble etablert i denne fasen frem til 01.01.02 (Prosjektlogg 2002). Ledergruppen og staben i nye Re kommune ble lokalisert på Tingvoll; Ramnes sitt gamle kommunesenter. Andre funksjoner ble samlokalisert på Sørby; Våle sitt gamle kommunesenter⁹¹.

Thorvald Hillestad ble Re Senterparti sin ordførerkandidat, og slo dermed Aasta Kari Holm som dermed ville trekke seg fra politikken etter valget til høsten⁹². 11.september 2001 ble det klart at Thorvald Hillestad ble den nye ordføreren i Re kommune. Senterpartiet ble også det klart største partiet i Re⁹³. Og som følge av stortingsvalget endret regjeringstaburettene seg. Erna Solberg fra Høyre ble nå ny kommunalminister. Fra og med Kjell Opseth til og med Erna Solberg, hadde det nå

⁹⁰ Tønsbergs Blad 10.april 2001

⁹¹ Tønsbergs Blad 18.juni 2001

⁹² Tønsbergs Blad 15.februar 2001

⁹³ Tønsbergs Blad 12.september 2001

vært fem ulike kommunalministere som hadde overvåket sammenslåingsprosessen mellom Ramnes og Våle. I løpet av oktober 2001 ble det iverksatt en stor flyttesjau hvor ca. 100 ansatte skulle flytte til nye kontorer. Den nye Re-ordføreren, Thorvald Hillestad, fikk sitt nye kontor på Tingvoll⁹⁴. I oktober fant også det første konstituerende møte avholdt i et nytt kommunestyre (Agenda 2005: 25). Nå mot slutten av prosessen begynte man for alvor å endre den fysiske strukturen.

Den 1.januar 2002 skålte ordfører Thorvald Hillestad for den nye kommunen og ønsket ”velkommen til Re”⁹⁵.

⁹⁴ Tønsbergs Blad 30.oktober 2001

⁹⁵ Tønsbergs Blad 2.januar 2002

4 Prosessanalyse

4.1 En hierarkisk-instrumentell fortolkning

Initiativfasen

Aktiviseringsaspektet kan her best belyses ved å se på hvordan politisk-administrativ ledelse i de to kommunene, og i omgivelsene, tok tidlig føringen i prosessen. Ut i fra den hierarkiske varianten vil man kunne hevde at dette er et klassisk eksempel på hvordan de første skrittene i en reorganisering tas. Ledelsen hadde kontroll fra begynnelsen av og kunne dermed regulere inntaket av deltagere. Dette er et klart hierarkisk trekk.

Aktiviseringen ble lederstyrt ved at man var avhengig av å besitte en formell posisjon for å tilegne seg kunnskap om prosjektet. For å kunne engasjere seg i en debatt er det nødvendig å kunne ha adekvat kjennskap til temaet.

Et annet aspekt som bidro til å skape harmoni og en ikke-eksisterende debatt var at det forelå nærmest tverrpolitisk enighet i de to kommunene om å iverksette prosessen. At ledelsen i stor grad fremstod som homogen, gir indikasjoner på at de hierarkiske trekkene var gjeldende.

Defineringsaspektet kjennetegnes her ved at ledelsen i Ramnes og Våle satt med gode kunnskaper om endringsbehov og organisasjonsløsninger. Disse kunnskapene ble brukt til å presse på for sammenslåing. Tilhengerne hadde de formelle posisjonene, noe som førte til at det var deres definisjoner av problem og løsning som var dominerende. De stod for en klar mål-middel-tenkning hvor kommune- sammenslåing var ment å bøte på utfordringer knyttet til en usikker fremtid.

Egeberg viser til at det i utgangspunktet er lettere å dele organisasjonsheter (spesialisere) enn å slå sammen organisasjonsheter (koordinere) (Egeberg 1984: 104). Re-sammenslåingen viser at eventuelle vanskeligheter ved en sammenslåing kan forebygges ved å ha kompetente ledere med gode kognitive ferdigheter. Det hjalp også at ledelsen i Ramnes og Våle definerte problemer og løsninger relativt likt. Som følge av et delt skjebnefelleskap klarte de å bli enige om et adekvat middel (sammenslåing).

Det var derfor lett for kommunene å koordinere sine innspill og styre debatten, noe som forsterker inntrykket av en homogen ledelse.

Utredningsfasen

Aktiveringsaspektet preges i denne fasen av at man hadde fått på plass en styringsgruppe. Selve sammensetningen var homogen i den forstand at de fleste så for seg en sammenslåing. Denne fasen er altså generelt preget av hierarkiske trekk; både på grunn av den homogene sammensetningen av styringsgruppen, men også fordi inntaket av deltagere var knyttet til formelle posisjoner og formelle regler. Det var en sammenheng mellom formell posisjon og grad av aktivisering.

Utredningsarbeidet foregikk innenfor de fastsatte tidsrammer og valg av utreder fulgte faste prosedyrer. Styringsgruppen unngikk å velge et partssammensatt utvalg ved at de valgte en ekstern utreder. Utrederen fikk et klart mandat og fulgte dette, noe som viser at aktiviseringen var hierarkisk styrt.

Defineringsaspektet har klare instrumentelle trekk. Inntrykket fra samtlige informanter var at Telemarkforskning foretok en nøytral, faglig og saklig vurdering av de to alternativene. Dette styrker oppfatningen om at det var en reell mål-middel-sammenheng mellom problem og løsning. En betingelse for å handle instrumentelt er at man tar hensyn til ulike handlingsalternativer og vurderer disse opp mot hverandre; en betingelse Telemarkforskning-Bø oppfylte.

En forventning man kan trekke ut fra den hierarkiske varianten, er at ledelsen sitter med god kunnskap om behov og utfordringer og har avgjørende kognitive ferdigheter. Slike trekk kan spores i denne casen ved at kunnskapen fra Telemarkforskning-Bø sin studie i stor grad forble hos ledelsen og politikerne, og i liten grad ble distribuert til andre aktører. Informasjonsmøtene hadde blant annet dårlig oppslutning. Dette bekrefter inntrykket av en elitedrevet prosess hvor det var de engasjerte som satt i førersetet.

Beslutningsfasen

Aktiveringsaspektet kan her best belyses ved å se tre hierarkiske trekk. *For det første* glimret avisdebatten med sitt fravær fra Opseth kom med sitt utredningstilbud i 1997

frem til mars 1999. Mangelen på debatt bør ut fra det hierarkiske varianten forklares med den politisk-administrative ledelsen, i Ramnes og Våle, sin evne til å styre debatten og hele tiden legge premissene ved å besitte de formelle posisjonene. Da debatten først var i gang, var det den politisk-administrative ledelsen som tok initiativet. Motstanden fikk ikke noe organisert uttrykk, og den politiske ledelsen fremstod som homogen i sine utspill.

For det andre hadde den politisk-administrative ledelsen en klar regi på folkemøtene i forkant av folkeavstemningen. Det var en klar tendens til at de som satt i panelet var de som innehadde formelle posisjoner.

For det tredje aksepterte motstanderne resultatet av folkeavstemningen, selv om det ble jevnt. Mangel på omkamp er et sentralt hierarkisk trekk og viser at de formelle spilleregler ble fulgt. Etter at kommunestyrene hadde gitt sin tilslutning gikk motstanderne over til å spille på lag med ledelsen. Dette viser at formelle vedtak har stor virkning.

Defineringsaspektet vil her være synonymt med dagsordensetting. Selv om motstanderne var de som i sterkeste grad maktet å sette dagsorden, var ledelsens oppgave å tilby nøktern og saklig informasjon om fordeler og ulemper. Den rollen klarte de å spille, samtidig som totaliteten av de argumenter ledelsen fremsatte pekte i retning av sammenslåing. At det var ledelsens argumenter som vant frem, kan vi se av valgresultatet. Ledelsen hadde størst gjennomslagskraft når det gjaldt å vinne frem med sine definisjoner av problem og løsning.

Et klart hierarkisk trekk var at ordførerne i begge kommuner var tilhengere av sammenslåingen og brukte de samme argumenter. Ved å besitte slike tunge formelle posisjoner veide deres argumenter mer enn andres.

At man fra regjeringshold kom med løfter om forlenget basistilskudd tok noe brodden av motstandernes argumenter hvor de spådde dårligere tjenesteilbud og massive kutt hvis sammenslåing ble realiteten. Ved å inneha tunge formelle verv ble regjeringsrepresentantene en premissleverandør i debatten, og bidro til å skape oppmerksomhet om et sentralt aspekt i forkant av folkeavstemningen.

Organiseringsfasen

Aktiviseringsprosessen var preget av at deltagelsesstrukturen ble bestemt på basis av formelle retningslinjer. Politikere og tillitsvalgte deltok på bakgrunn av formelt definerte plikter og rettigheter. At andre aktører ikke deltok på uformell basis, kan blant annet skyldes det mandat folket hadde gitt den politiske ledelsen gjennom folkeavstemningen. Prosjektet fikk en høy formell status, noe som gjorde det vanskelig for andre partsinteresser å få deltagelsesrettigheter.

Studier viser at organisering ut i fra prosjektorganisasjon øker sjansene for gjennomføring, kontra organisering gjennom ekstern utredning (Lien og Fremstad 1989: 234). Dette indikerer at ledelsens valg av organisasjonsform kom som følge av instrumentell tenkning og bevisst styring.

Organiseringen av reorganiseringen var hierarkisk styrt med en styringsgruppe med det overordnede ansvaret på toppen. De spilte rollen som premissleverandør samtidig som de formelt skulle vedta de løsninger de underliggende organer utarbeidet. Det er også en klar støtte til den hierarkiske varianten at det innad i disse organene var lite revirtenkning, og at lederne gjennom stram styring klarte å overholde tidsfrister og leverte resultater. Prosessorganiseringen var et eksempel på en klassisk beslutningskjede hvor beslutningsmyndigheten følger de formelle posisjonene.

Andre hierarkiske trekk bestod i at man skilte mellom arbeidet innenfor prosjektorganisasjonen og den daglige driften av kommunene som ble foretatt utenfor. Den formelle rammen rundt prosjektorganisasjonen medførte at det var ikke noe forsøk fra andre grupper lenger ned i det formelle hierarkiet på å få innpass i dette arbeidet. Dette understreker viktigheten av å besitte formell posisjon for å oppnå deltagelsesrettigheter.

Defineringsaspektet bærte preg av at det var ledelsens forslag til nye strukturløsninger som fikk gjennomslag. Det er et eksempel på at når avgjørende kunnskap i stor grad følger formelle posisjoner, fører det til at ledelsen har gode muligheter til å definere dagsorden. Mangel på kunnskap og utelukkelse fra formelle verv bidro til å skape et skille mellom ”de engasjerte” og ”resten”. De som utgjorde ”resten” ble mer eller mindre passive tilskuere til det som skjedde. Det gjorde at den politisk-administrative ledelsen i stor grad kunne være med å forme den nye

kommunen. De tillitsvalgtes dobbeltrolle, som innebar at de både skulle representere de ansatte og være medspillere i prosessen, førte til at de i stor grad ble passivisert. Dette forsterket den hierarkiske styringen til ledelsen.

Selv om det var konflikt rundt noen enkeltsaker, ble forslag til de store tunge politiske sakene, som ny politisk- og administrativ hovedorganisering, vedtatt nærmest enstemmig av de politiske partiene. Dette indikerer at det i det store og det hele var en homogen ledelse som evnet å opptre enhetlig og samlet på tvers av en kommunegrense og over partigrenser.

4.2 En forhandlings-instrumentell tolkning

Initiativfasen

Aktiviseringsprosessen belyses her ut fra en antagelse om at ledelsen fremstår som heterogen. I dette tilfellet finner man heterogene trekk ved den samlede politisk-administrative ledelse i Ramnes og Våle når man ser på de første skritt. Ramnes innehar i større grad enn Våle et initiativ i denne innledende fasen. Det er gjerne slik at de aktører som har størst egeninteresse av en reorganisering er de som størst grad ivrer for en slik reorganisering. Våle var noe mer tilbakeholden. Ledelsen i de to kommunene hadde en ulik aktiviseringsgrad noe som tilsier ulike preferanser og et ulikt utgangspunkt; et eksempel på heterogene trekk.

Defineringsaspektet kan analyseres ved å se på forhandlingstrekk. Slike forhandlingstrekk kan spores ved å se på Kommunaldepartementets behovet for å understreke at dette var snakk om en frivillig prosess. Denne frivilligheten ga prosjektet tidlig en stor legitimitet, og førte til at man klarte å lamme en eventuell mobilisering av sammenslåingsmotstanderne. I en slik prosess er det gjerne en kamp om definisjoner. I denne kampen utkrystalliserte det seg to koalisjoner. På den ene siden hadde man motstanderne, som i stor grad sognet til de deler av Våle som lå lengst fra Revetal. På den annen side hadde man den politisk-administrative ledelsen i Ramnes og Våle sammen med den politiske ledelsen i departementet. I en slik situasjon vil det være viktig å være tidlig ute med sin definisjon av problem og løsning, slik at man kan sette et stempel på prosessen. Det var i motstandernes

interesse å definere prosessen som statlig initiert og påvise så lite handlingsrom for Ramnes og Våle som mulig. Departementet så konfliktpotensialet og bidro til å skape ro ved å gi en forsikring om at dette var en frivillig prosess. Prinsippet om frivillighet bidro til å nøytralisere en eventuell profilering fra motstandernes side av prosessen som initiert sentralt. Dette er et eksempel på at en dominerende koalisjon, som besitter betydelige ressurser blant annet i form av kunnskap, får gjennomslag for sine problem- og løsningsdefinisjoner.

Utredningsfasen

Aktiviseringsaspektet innehar i denne fasen få forhandlingstrekk. Det som dog er verdt å nevne er Haarstads inntreden i departementet. Departementet hadde hittil vært en medspiller, mens regjeringsskiftet bidro til at den samlede ledelsen ble mer heterogen. Den nye kommunalministeren hadde en annen agenda og andre egeninteresser enn Opseth. Haarstad sin aktivisering i utredningsarbeidet viste et behov hos departementet til å fronte sine egeninteresser og sette sitt avtrykk på prosessen.

Defineringsaspektet var her kjennetegnet av en kamp mellom to konkurrerende organisasjonsløsninger. Departementet frontet i stor grad samarbeidsalternativet og ville innføre det som et reelt alternativ i utredningen. Departementet og Haarstad sin inntreden kan tolkes som et politisk spill. Som statsråd fra Senterpartiet ønsket hun ikke å fronte kommune- sammenslåinger, men heller tale varmt om interkommunalt samarbeid. Politiske hensyn førte til at samarbeidsalternativet ble en konkurrerende løsning til kommune- sammenslåing. Å innføre et slikt alternativ var også konfliktdempende, med tanke på de i Ramnes og Våle som mente at utredningen hadde en slagside i favør sammenslåing. Utredningen av flere alternativer har karakter av å være et kompromiss mellom to parter; de som ønsket kommunesammenslåing og de som ønsket styrket interkommunalt samarbeid.

Beslutningsfasen

Aktiviseringsaspektet var her preget av klare fronter mellom sammenslåings-tilhengerne og sammenslåingsmotstanderne. Begge grupper aktiviserte seg i debattspaltene i Tønsbergs Blad. Spesielt debattantene i Våle fremstod som heterogene og

splittet i sammenslåingsspørsmålet. Aktørene hadde sterke egeninteresser knyttet til dette spørsmålet og var villig til å forsvare disse. Innad i partiene hadde man ulike fløyer av tilhengere og motstandere. Dette bidro til å passivisere partiene. Partistandpunkt i sammenslåingsspørsmålet ble ofret til fordel for orden og ro i egne partirekker. Dette svarer til forhandlingsvariantens forventning om at deltagelse i reorganiseringsprosesser i stor grad blir regulert ut fra kompromisser og konfliktunnvikelse. Kommunesammenslåing er blant de typer av reorganisering med størst konfliktpotensial og en splittende effekt. Med det forestående kommunevalget til høsten, kan flere av partiene ha satt politiske og strategiske hensyn foran det å aktivisere seg i en opprivende sammenslåingsdebatt. Dette indikerer rasjonell og instrumentell adferd hos aktørene ved at de kalkulerer risikoen ved det å aktivisere seg.

Defineringsaspektet var her preget av interessemotsetninger og politisk spill. Aktørenes holdninger var i stor grad knyttet til deres egeninteresser. Det var en kamp mellom ulike definisjoner av virkeligheten. Aktørene definerte problemer og løsninger ulikt. Debattinnleggene hadde ikke en forsonende karakter, og målet var først og fremst å vinne velgernes gunst. Det politiske spillet i debatten, hvor man kom med diverse karakteristikk av meningsmotstanderne, svarer til forhandlingsvariantens forventninger om at brytningen av meninger ofte kan være voldsom, og at utfallet gjerne blir et kompromiss. Spørsmålet er hva som her utgjør kompromisset. Svaret på det vil være at resultatet av folkeavstemningen utgjorde kompromisset. Partiene slapp å bli enig om en felles løsningsdefinisjon, men kunne overlate til velgerne å avgjøre spørsmålet. Politikerne kunne dermed henvise til valgresultatet når de skulle foreta den endelige beslutningen. Dette kan svare til en form for ansvarsfraskrivelse hvor man lider av beslutningsvegring. Beslutningsvegringen hos den politiske ledelsen kom som følge av sakens betente karakter og at man kunne lene seg til velgernes beslutning.

Organiseringsfasen

Aktiviseringsprosessen er til en viss grad preget av forhandlingstrekk. Det er særlig tre trekk som peker seg ut. *For det første* var det tidlig en konflikt om deltagelsesrettighetene i styringsgruppen mellom de tillitsvalgte og politikerne. Konflikten fulgte en standard forhandlingsspillsituasjon: Part X ønsker å ha full kontroll over

aktiviseringen og kommer med et tilbud som den part Y finner helt urimelig. Part Y truer dermed med å trekke seg fra hele prosessen, noe som vil sette part X i et dårlig lys ved at legitimiteten til hele prosjektet blir truet. Ved at Y setter hardt mot hardt, blir part X tvunget til å lempet på noen av kravene og endre vilkårene for deltagelse på en måte som gjør det attraktivt for part Y å delta i arbeidet. At ledelsen allikevel gikk inn for å aktivisere de ansatte kan ses på som et strategisk grep for å gi dem et eierforhold til prosessen og sikre at de ble gjort ”medskyldige” i de avgjørelser som ble tatt. Hadde de blitt holdt utenfor prosessen, kunne det ha gitt grobunn til opportunisme og motstand.

For det andre hadde Egil Johansen en lederstil som av mange ble betegnet som ultrademokratisk. Denne lederstilen var nødvendig på bakgrunn av at det innad i prosjektorganisasjonen eksisterte ulike interesser, og disse måtte hele tiden veies opp mot hverandre. Dette er et typisk forhandlingstrekk, da heterogenitet innad i en prosjektorganisasjon ofte leder til beslutningsvegring og lange runder med kjøpslåing. Ved å organisere arbeidet gjennom en prosjektorganisasjon, har man sikret å inkorporere deltagelse som et formelt innorganisert element. Implikasjonen av dette blir at diskusjon og tautrekking blir arbeidsformen innad i prosjektorganisasjonen.

For det tredje ble frontene mellom partene tydelige i noen enkeltsaker. De ble ekstra tydelige i rådhusaken, hvor det var splid innad i den politiske ledelsen og hvor de ansatte gjennom de tillitsvalgte hadde tatt et klart standpunkt. Rådhusaken kan ses på som en brikke i et politisk spill hvor enkelte aktører ønsket å posisjonere seg frem mot kommunevalget høsten 2001⁹⁶. Striden om de tillitsvalgtes stemmerett viser at man på det tidspunktet ennå ikke hadde avklart deltageresrettighetene fullt ut, noe som er et tegn på beslutningsvegring og et ønske om å utsette ubehagelige avgjørelser. Dette svarer til forhandlingsvariantens forventning om at ro og samarbeid kan opprettholdes i en periode hvis man i størst mulig grad unngår å ta opp de saker med størst konfliktpotensial. Den manglende vilje til å avklare vilkårene for aktivisering førte til at det hele kulminerte med striden rundt rådhusaken.

⁹⁶ Kombinert kommune- og stortingsvalg for Ramnes og Våle

Defineringsaspektet kan blant annet belyses ved å se på rådhusaken. Her var det en kamp om å definere saken som rent politisk eller noe som angikk de ansatte. Ordskiftet i avisene og involveringen av fylkesmannen viste at dette var en sak av stor viktighet for de involverte. Dette er et eksempel på at forhandlingene og konfliktene blir flyttet ut i offentligheten, og hvor man forsøker å få befolkningens støtte til sin problem- og løsningsdefinisjoner. At det oppstår konflikt om enkeltsaker er ikke overraskende, all den tid forhandlingstrekk bevisst er innebygd i organisasjonen. En av prosjektorganisasjonens funksjoner er å absorbere konflikter og finne løsninger og kompromisser som kan virke samlende for alle partene. Forhandlingene rundt rådhusaken kan dog karakteriseres som lite vellykket. I en vellykket forhandling uttaler man ikke trusler åpent, siden aktørene da ikke trenger å gjøre alvor av sine advarsler (Eriksen 1999: 39). Men i enkelte tilfeller kan dog aktørene ha en egeninteresse av at debatten og forhandlingene skjer utenfor de rammer prosjektorganisasjonen tilbyr.

4.3 En kulturteoretisk fortolkning

Initiativfasen

Aktiviseringsprosessen burde ut i fra kulturperspektivets antagelser være preget av fremvoksende uformelle kontaktflater mellom de to kommunene og omgivelsene. Slike kontaktflater er vanskelig å oppdrive i denne casen. Man kan dog ikke utelukke muligheten for at det vokste frem uformelle bånd mellom politikere og ansatte gjennom mange år med interkommunalt samarbeid.

Defineringsprosessen bærer preg av den lange samarbeidshistorien mellom Ramnes og Våle. Ramnes og Våle hadde blitt så vevd inn i hverandre at den faktiske adferden måtte formaliseres gjennom en ny formell struktur. Ramnes/Våle ble en naturlig enhet. Denne casen er altså et godt eksempel på hvordan tidlige institusjonelle trekk binder opp utviklingen videre. De tidlige skritt som ble tatt i Ramnes og Våles samarbeidshistorie var med på å skape en sti-avhengighet. Denne sti-avhengigheten førte til at kommunesammenslåing ble definert som en naturlig løsning. Oppå det formelle interkommunale samarbeidet ble det utviklet en kultur fylt med uformelle

normer og verdier. Organisasjonsmedlemmene i Ramnes og Våle internaliserte kontinuerlig disse normene og verdiene, og bidro til å forsterke de kulturelle båndene mellom de to kommunene.

Andre alternative tilknytningsformer, utenom kommunesammenslåing, mellom de to kommunene ville ha representert sidespor. På den måten var det ikke noe reelt valg mellom organisasjonsløsninger man skulle gå for. Løsningen var definert lang tid i forveien. Egeberg kaller dette en passiv tilpasning av formell struktur til faktisk adferdsstruktur. Den formelle organisasjonsstrukturen må jenkes mot de naturlige behov for kontakt mellom de to kommunene (Egeberg 1984: 90).

Utredningsfasen

Aktiveringsaspektet kan her belyses ut i fra to eksempler på uformelle trekk. *For det første* forelå det en lang historie med interkommunalt samarbeid mellom Ramnes og Våle, noe som førte til at det ikke bare var formelle bånd mellom medlemmene i styringsgruppen, men også uformelle bånd som hadde vokst frem over tid. Det eksisterte også uformelle bånd til Kommunaldepartementet, hvor det satt en politisk rådgiver som var tidligere ordfører i Ramnes. Hun var i likhet med ledelsen i Ramnes og Våle tilhenger av sammenslåing. Dette er en kobling som ikke er nedfelt i en formell struktur, men som er knyttet til kulturelle forhold som bosted og tilhørighet. Denne koblingen representerte en uformell kontaktflate til omgivelsene.

For det andre kan uformelle trekk spores på bakgrunn av den manglende responsen ledelsen opplevde til sine informasjonsmøter. Mange valgte heller å diskutere Telemarkforskning-Bø sin utredning i mer uformelle settinger som studieringer eller lignende. Dette bekrefter forventningen hentet fra kulturperspektivet om at deltagelsen heller går gjennom uformelle kanaler enn formelle.

Defineringsaspektet kan analyseres på bakgrunn av at sammenslåing fremstod som et alternativ som hadde grobunn i kulturelle og sosiale forhold i de to kommunene. Telemarkforskning-Bø sin funn var dermed åpenbare, nemlig at det forelå klare fordeler ved å slå sammen Ramnes og Våle. Ting lå allerede til rette for sammenslåingen, og utredningen kunne gjøre lite fra eller til. Dermed kan man ut fra

kulturperspektivet snakke om en formell utredning som i stor grad tok utgangspunkt i å formalisere det uformelle. Løsningen var allerede gitt på forhånd.

Et spørsmål er hvorfor motstandernes definisjoner av problem og løsning ikke ble profilert i denne fasen. Svaret på det kan være at de heller ønsket å mobilisere i forkant av folkeavstemningen. Utredningen ville uansett ha liten instrumentell effekt.

Beslutningsfasen

Aktiveringsaspektet er preget av at det i tiden før 1999 var en nærmest ikke-eksisterende debatt, mens debatten skjøt fart våren 1999. For å forklare mangelen på debatt kan man ut i fra kulturperspektivet peke på at mange av innbyggerne ikke tenkte i "Ramnes/Våle"-termer. Gjennom ungdomsskolen, som den sosiale integrator, klarte man i mange tilfeller å viske ut de formelle grensene mellom de to kommunene. Dette er et kulturelt fellesskap som vokste frem hos borgerne og hos de ansatte. Kommunene hørte organisk sammen gjennom en institusjonalisering. Dette kan ha ført til at engasjementet for saken ikke var den største og at mange forberedte seg på en sammenslåing som fremstod som uunngåelig.

For å forklare at debatten etter hvert kom i gang vil en kulturteoretisk forklaring vektlegge at enkelte innbyggere hadde en kulturell tilhørighet til bare én av kommunene, på tross av at mange så på kommunegrensene som usynlige. Siden avisspaltene var åpne for alle, kunne ikke ledelsen ha noen formell kontroll over aktiviseringen. Dette åpnet for at noen kunne prege avisspaltene med sitt forsvar for de institusjonelle verdier og normer som var knyttet til deres lokalsamfunn.

Defineringsaspektet er i høyeste grad preget av kulturelle trekk, hvor aktørene hadde ulike kulturelle tilhørigheter og brukte ulike strategier for å beskytte disse. *For det første* så mange på sammenslåing som en naturlig løsning på den årelange integrasjonen mellom de to kommunene. En sammenslåing ville representere en tilpasning av formell struktur til faktisk adferd og være en formalisering av en identitet som ennå ikke hadde en formell status.

For det andre hadde man to eksempler på institusjonelle overlevelsestrategier. Den ene grupperingen ønsket å bevare sin kommunes institusjonelle normer og verdier ved å stemme for sammenslåing. Disse stemte i realiteten mot å bli slått sammen med

en bykommune. En institusjon utsettes for det Selznick kaller eksternt press fra omgivelsene (Selznick 1997: 61). For å kunne organisk tilpasse seg disse omgivelsene valgte noen sammenslåing som løsning. Man valgte det minste av to onder, og fikk dermed bevart mye av den kulturelle identiteten. Den andre overlevelsesstrategien gikk på å motsette seg sammenslåing og utøve institusjonell motstand. Ved å gå imot sammenslåing ønsket man å bevare den kulturelle særegenheten og hegne om sitt lokalsamfunn. Hver kommune var en institusjon og denne institusjonen hadde en egenverdi utover det instrumentelle. Man behøvde ikke å begrunne sitt standpunkt ut i fra en mål-middel-sammenheng.

Organiseringsfasen

Aktiveringsaspektet var i stor grad preget av lite strid om deltagelsesrettigheter. Hva var grunnen til det? Man kan ut fra kulturperspektivet peke på et viktig forhold; prosjektlederens rolle. Prosjektlederen var seg bevisst de institusjonelle trekkene ved de to kommunene, og formet en formell organisasjonsstruktur som i stor grad bygde på faktiske forhold og kulturell praksis i Ramnes og Våle. Han var med på å skape en Re kommune som var i overensstemmelse med faktisk adferd i de to kommunene. Han utøvde det Selznick kaller en statsmannskunst, hvor han var den rette lederen i den rette sosiale situasjonen (Selznick 1997: 87). Han sørget for en bred aktivisering av ansatte og politikere, og brukte prinsipper for deltagelse som var spesielt rotfestet i tidligere Ramnes. Statsmannskunst er en type institusjonelt lederskap hvor man lar tradisjoner og kultur legge føringer på det instrumentelle.

At prosessen i etterkant ble regnet som vellykket, skyldes at den modell som ble brukt i organiseringen hadde blitt filtrert gjennom de to organisasjonenes system av formelle og uformelle normer og den bestod prøven.

Defineringsaspektet har få konkrete kulturelle trekk. Men et generelt inntrykk er at de problem- og løsningsdefinisjoner som ble lansert, i stor grad hadde resonans i kulturelle forhold i de to kommunene. Et eksempel er at ledelsen spilte på lokalpatriotiske strenger da man gikk for navnet ”Re”. I tillegg var man hele tiden bevisst på å skape et sosialt samhold og iverksette kulturelle tiltak slik at en Re-kultur kunne skapes. Dette svarer til den kulturteoretiske forventningen om at ledelsen ville

spille på uformelle verdier og kulturelle koder for å sikre en politisk styrt prosess. At et slikt grep er viktig understrekes særlig av Selznick. Slike verdiene utgjør et aktivum som ledelsen strategisk kan bruke for å sikre at den nye organisasjonen/kommunen får en kulturell sjel og bidra til å institusjonalisere den nye organisasjonen. Ledelsen må innføre verdier som ligger utenfor de tekniske kravene i den formelle organisasjonsstrukturen (Selznick 1997: 26).

4.4 En myteteoretisk fortolkning

Initiativfasen

Aktiviseringsaspektet kjennetegnes her av at Ramnes og Våle var passive tilskuere, mens prosessen ble styrt av mektige institusjonelle omgivelser. Kommunaldepartementet med Kjell Opseth i spissen gikk høyt på banen og ga Ramnes og Våle et tilbud de nærmest ikke kunne avslå. Siden frivillighetsvedtaket var blitt innført på Stortinget, måtte Arbeiderpartiet kjempe for sammenslåing via mer indirekte tvang. Departementet så at man i Ramnes og Våle lett kunne spille på myten om en kommunestruktur som var i utakt med samfunnsendringene og dermed være de reelle initiativtagerne til en sammenslåing. Ved å bruke denne myten kunne de overbevise den politisk-administrative ledelsen i de to kommunene om at sammenslåing var den rette resepten. Den politisk-administrative ledelsen i Ramnes og Våle hadde heller ikke glemt den forrige sammenslåingsbølgen på slutten av 80-tallet, noe som gjorde at byspøkelset fortsatte å spøke. Departementet kunne dermed sikre seg medspillere i de to kommunene, og dermed komme et skritt nærmere målet om en modernisering av kommunestrukturen i Norge.

Defineringsaspektet ble i all hovedsak styrt av sentrale omgivelser. Departementet prøvde å spille på myten om ineffektive småkommuner. Denne myten ble styrket av Christiansenutvalgets innstilling. De foreskrev til og med en minstestørrelse på 5000 innbyggere. Ramnes og Våle ville med en sammenslåing overstige denne minimumstørrelsen. Det ble skapt en oppfatning av at størrelse i seg selv var et problem. Opseths utredningstilbud signaliserte at Ramnes og Våle hadde en befolkningsstørrelse som ikke maktet å møte fremtidens utfordringer. Dette er det

DiMaggio og Powell kaller en usikkerhetsbasert isomorfi (DiMaggio og Powell 1991: 69). Den politisk-administrative ledelsen i Ramnes og Våle følte at de måtte velge det sikre fremfor det usikre. Dermed modellerte de sin egen kommunestruktur etter de krav som myten foreskrev, blant annet kravet om en minstestørrelse. Ledelsens bruk av myter kan også ses på som strategisk. Ramnes og Våle kunne ved å takke ja til Opseths tilbud om sammenslåing fremstå som endringsvillige og bli et utstillingsvindu for departementet. Ved å spille på slike symboler kunne de skjule den egentlige beveggrunnen, nemlig frykten for å bli slått sammen med Tønsberg, Horten og/eller Holmestrand.

Både definering av problem og løsning hadde et spinkelt empirisk grunnlag. Det var få holdepunkter som antydte at Ramnes og Våle var i en situasjon hvor reorganisering var sterkt påkrevd. Det var også usikkert hvorvidt kommunesammenslåing representerte en løsning som ga økte rasjonaliserings- og effektiviseringseffekter. På tross av dette valgte man i denne fasen å bare se på kommunesammenslåing som modell for ytterligere samarbeid. Det synes derfor at det i liten grad forelå en mål-middel-sammenheng mellom problem og løsning. Ramnes og Våle var bare et ledd i et større prosjekt fra departementet om å forandre utseende på kommune-Norge. De lokale behov i disse to kommunene spilte liten rolle.

Utredningsfasen

Aktiviseringsaspektet kan belyses ved å se på de institusjonelle omgivelsene. De institusjonelle omgivelser, representert ved departementet, spilte en sentral rolle både med tanke på bevilgning av penger og med å tilby konsulenttjenester. Det var i deres interesse å velge en utreder som kunne forfølge den sentralistiske myten.

Bytte av politisk ledelse i departementet bidro ikke til å senke deres aktiviseringsgrad, da Opseths sentralistiske myte ble byttet ut med Haarstad sin lokalistiske myte. Kontroll over utredningsprosessen var fremdeles noe som departementet søkte å ha, blant annet ved å gå for samarbeidsalternativet.

Defineringsaspektet har flere mytetrekk. *For det første* kan Telemarkforskning-Bø sin utredning ses på som en forberedelse til en sammenslåing. At flere alternativer ble utredet kan skyldes et ønske om å gi inntrykk av en mål-middel-tenkning. Man kan

ut i fra myteperspektivet hevde at det her var en løs kobling mellom de formelle retningslinjer som skulle være angivende for utredningen, og de virkelige motiver som lå bak. Med det menes at man utad ønsket en fullverdig konsekvensanalyse, mens analysens funksjon var å symbolisere rasjonalitet og instrumentell tenkning. Utredningsarbeidet kan dermed tolkes ut fra en målsetning om å vise hvordan supermyten om en moderne irrasjonell kommunestruktur materialiserte seg hos Ramnes og Våle. Løsningen var angitt på forhånd. Telemarkforskning-Bø sin oppgave var å applisere løsningen til Ramnes og Våle.

For det andre fikk man inn en annen løsningsdefinisjon i form av Haarstad sin motmyte. Med denne myten omdefinerte man problemet (liten kommunestørrelse) til å bli noe positivt. Motmyten gikk på at endring i kommunestrukturen ville få katastrofale følger for lokaldemokratiet i Norge. Smått ble nå flott. Samarbeidsalternativet var en standardoppskrift hentet fra den lokalistiske supermyten. Innføringen av samarbeidsalternativet vil ut fra myteperspektivet kunne tolkes som et ledd i den nye kommunalministerens strategi for å markere et brudd med den forrige ministeren ved å innføre kosmetiske endringer; endringer som ikke var ment å ha instrumentelle effekter. Departementets opptreden kan derfor ha vært et spill for galleriet.

Disse to mytene var eksempler på modeller med begrenset rasjonalitet. De tilbød en forenklet versjon av verden og hadde nærmest en religiøs status. Med det menes at man i liten grad stilte spørsmål om disse modellene korresponderte med virkeligheten. De utgjorde ta-for-gitt-holdninger og ble i liten grad fulgt opp, med hensyn til effekter og evaluering.

Beslutningsfasen

Aktiviseringsaspektet kjennetegnes her av at flere aktører kom på banen for å påvirke befolkningens stemmeadferd. Disse aktørene kan deles inn i to grupper. Den ene prøvde å selge den rasjonaliserte myten om en foreldet kommunestruktur og en usikker fremtid. Den andre parten prøvde å selge motmyten om at forandring er ødeleggende og at smått er best. Ledelsen gikk ut høyt på banen og advarte mot byspøkelset og demografiske utfordringer for Ramnes og Våle. Samtidig gikk motstandere ut og

prøvde å avmystifisere disse utfordringene som ledelsen prøvde å adressere. Begge parter mobiliserte. Motstanderne fikk en god sjanse til å aktivisere seg selv, i og med at det var et politisk skifte i departementet. Sentralistiske myter hadde blitt byttet ut med lokalistiske myter, noe som bedret klimaet for de argumenter motstanderne hadde å komme med.

Defineringsaspektet kan best beskrives som en ustrakt manipulering av symboler fra begge sider og avvisning av hverandres argumenter. Begge parter frontet sosialt konstruerte myter som hadde usikker empirisk forankring. En av mytene som ledelsen spilte på var ”byspøkelset”. Man kom med profetier om at Ramnes og Våle ville bli innlemmet i de omkringliggende bykommunene. Mye av denne frykten var knyttet til usikkerhet, noe som igjen ledet til usikkerhetsbasert isomorfi. En uviss fremtid førte til at man søkte formlighet og bevegde seg mot den vedtatte idealstørrelsen på en kommune.

På samme måte som at argumentet om byspøkelset ble fremført med stor skråsikkerhet, var det også en utstrakt overdrivelse av argumenter fra motstandernes side. Det var en generell svartmaling av det fremtidsscenario en kommunesammenslåing mellom Ramnes og Våle representerte. Det empiriske grunnlaget for deres aversjon mot sammenslåing var usikkert. Man overdrev argumentene i stor stil, og ga lite rom for eventuelle nyanser. Denne teknikken ble brukt på begge sider av debatten. Målet var å bygge videre på allerede institusjonaliserte oppfatninger om hva som var riktig kommunestørrelse.

Organiseringsfasen

Aktiviseringsaspektet ble i stor grad påvirket av den reorganiseringsmodell man valgte. Prosjektorganisasjonsmodellen var ikke spesialisert mot kommunesammenslåinger, men hadde et vidt anvendelsesområde. En forventning man trekker fra myteperspektivet er at formell organisasjonsstruktur ofte bærer preg av uklare formuleringer og en uklar mål-middel-sammenheng, og man får dermed et vakuum hvor ressurssterke aktører kan kjempe om de deltagelsesrettigheter som eksisterer. Slike fenomener kan også spores i Re-sammenslåingen, og spesielt tydelig var det i kommunehussaken. Uklare retningslinjer for stemmegivningsstatus førte til at de

tillitsvalgte kunne aktivisere seg og spille en sentral rolle. Denne saken kan ut fra myteperspektivet ses på som et klassisk symptom på en formell struktur som har liten relevans for den faktiske adferden i de gjeldende organisasjoner, men som er valgt på bakgrunn av usikkerhet og popularitet. Det førte også til at bruken av den ble inkonsistent. Den myteteoretiske forklaringen på dette vil være at vilkårene for aktivisering og innflytelse ikke kom klart nok frem i den formelle strukturen, noe som skyldes at man her hadde adoptert et altfor generelt organiseringskonsept. Dette førte til at aktiviseringsprosessen ble kjennetegnet av tilfeldigheter og i stor grad frakoblet den formelle strukturen.

Defineringsaspektet har klare mytetrekk hvis man ser på hvordan ledelsen ønsket å presentere sammenslåingsprosessen for omverdenen. Re-sammenslåingen ble hele tiden frontet som et pionerprosjekt ved at man fokuserte på det frivillige aspektet. Dette var Norges første virkelige frivillige kommunesammenslåing, og således en historisk hendelse. Dermed kunne man overfor omgivelsene betone det selvstendige og unike ved dette reorganiseringsarbeidet, selv om man i realiteten brukte kjente og innarbeidede konsepter for hvordan en reorganisering skal foregå. Det ligger ofte et ønske om ikke å ape etter andre (Røvik 2004: 156). Man forsøker å vinkle prosessen slik at den blir så unik som mulig.

For å forsterke Re-sammenslåingen som et slags utstillingsvindu opererte man i organiseringsprosessen med tre styringsidealer, deriblant et effektivitetsideal og et demokratiideal. Dette er positivt ladede nøkkelbegreper som ofte ses på som gjensidig utelukkende. Å smykke seg med disse idealene er en bevisst strategi for å gi inntrykk av instrumentell tenkning.

Å imitere tidligere foretatte reorganiseringer fører også til isomorfe trekk. Kommuner blir mer formlike og de samme hovedorganiseringsmodellene går igjen. For Re valgte man hovedutvalgsmodellen og kommunalsjefmodellen som begge gjerne assosieres som moderne og rasjonelle konsepter. For å styrke inntrykket av en overgang fra noe gammelt (to kommuner) til noe nytt (Re kommune) er det viktig å hefte ved styringsprinsipper som assosieres som fremtidsrettede. Komitémodellen hadde historisk en langvarig status som institusjonalisert standard, men ble på 80-tallet

byttet ut med en annen institusjonalisert standard, hovedutvalgsmodellen (Røvik 2004: 17).

4.5 En analytisk oversikt over prosessen

Tabell 4.1 Faseinndeling og teoretiske perspektiver

| | Initiativfasen | Utredningsfasen | Besl. fasen | Org. Fasen |
|---------------------------|--|--|---|---|
| Hierarkiske trekk | <ul style="list-style-type: none"> •homogen ledelse •ledelsen tok tidlig føringen •pådriverne besatt de formelle posisjonene | <ul style="list-style-type: none"> •Sammenheng mellom formell posisjon og grad av aktivisering • Gode kognitive Ferdigheter hos ledelsen | <ul style="list-style-type: none"> •ikke-eksisterende debatt de første årene •ikke noe omkamp om valg-resultatet | <ul style="list-style-type: none"> •klare ansvarsforhold •generelt sett lavt konfliktnivå •et skille mellom "engasjerte" og "resten" |
| Forhandlings-trekk | <ul style="list-style-type: none"> •Ramnes innehar et initiativ •Frivillighet bidro til å skape ro | <ul style="list-style-type: none"> •to konkurrerende tilknytningsalt. (i tillegg til "status quo-alternativet") | <ul style="list-style-type: none"> •politisk spill •heterogenitet innad i Våle •klare interesse-motsetninger | <ul style="list-style-type: none"> •konflikt rundt enkelte av deltagelses-rettighetene •konflikt rundt noen enkeltsaker •beslutningsvegring i toppledelsen |
| Kulturelle trekk | <ul style="list-style-type: none"> •nære kulturelle bånd •lang sti-avhengighet •tilpasning av formell struktur til faktisk adferd | <ul style="list-style-type: none"> •opprettning av enkelte uformelle kontaktflater •sammenslåing en naturlig løsning | <ul style="list-style-type: none"> •inst. motstand i Våle •kult. tilhørighet på tvers av kommunegrensene | <ul style="list-style-type: none"> •utøvelse av statsmannskunst i toppledelsen •bevisst bruk av uformelle verdier og kulturelle koder •filtrering av ny organisasjonsmodell mot eksisterende uformell kultur |
| Mytetrekk | <ul style="list-style-type: none"> •initiativ fra inst. omgivelser •myte om ineffektiv kommune-struktur •uklar mål-middel-sammenheng •usikkerhetsbasert isomorfi | <ul style="list-style-type: none"> •sentralistisk myte vs. lokalistisk myte •løsningen var gitt på forhånd | <ul style="list-style-type: none"> •kamp mellom myter •overdriving av argumentene •skråsikkerhet og empirisk usikre antagelser | <ul style="list-style-type: none"> •et generelt org.konsept •gjensidig utelukkende styringsidealer •eksempler på løs kobling mellom formell struktur og faktisk adferd |

Av tabellen (4.1) kan vi se at det er mulig å finne trekk fra de fire ulike perspektivene i alle faser ved organiseringsprosessen. Noen faser er imidlertid mer dominert av bestemte trekk enn andre. For eksempel kan flere mytetrekk spores

innenfor initiativfasen og beslutningsfasen, og innenfor beslutningsfasen kan forhandlingsvarianten tilby stor forklaringskraft.

Poenget med tabellen er uansett å gi en oversikt over de ulike fasene og vise at alle fasene har instrumentelle og institusjonelle aspekter ved seg.

4.6 En samlet drøftning

Oppgavens formål er ikke å peke på det perspektivet som sitter igjen med størst forklaringskraft, men heller bruke de fire perspektivene til å skape en analytisk helhet. Selv om perspektivene er konkurrerende i den forstand at de har forskjellig ontologisk ståsted og vektlegger aktør-struktur forskjellig, vil det konstruktive være å se på perspektivene som komplementære.

I initiativfasen ser vi at innsikter hentet fra det instrumentelle perspektivet kan fortelle oss mye om handlingsforløpet. Aktører som innehadde formelle posisjoner tok tidlig føringen og definerte kommunesammenslåing som den modell man strakk seg etter. Samtidig bør dette bildet komplementeres av at den politisk-administrative ledelsen nærmest kom til et dekket bord. Ramnes og Våle hadde gjennom flere år med interkommunalt samarbeid og delte institusjoner blitt en nærmest naturlig enhet, noe som gir defineringsprosessen preg av å være en tilpasning av formell struktur til faktisk adferd. Men når løsningen først var definert ut i fra naturlige forhold, kommer man ikke bort i fra at selve deltagelsesmønsteret hadde foregått slik det instrumentelle perspektivet foreskrev. Deltagelsen var forutsigbar og sentrerte rundt formelle posisjoner. Men selv om deltagelsen var regulert rundt formelle deltagelsesrettigheter, er det samtidig mulig å hevde at den var betinget av institusjonelle trekk i omgivelsene. Opseths invitasjon var en del av et større moderniseringsprosjekt av kommunestrukturen i Norge. Opseth og departementet handlet ut i fra myten om at noe var fundamentalt galt med datidas kommunestruktur, mens ledelsen i Ramnes og Våle handlet ut i fra myten om at deres status som landkommuner var truet. Disse virkelighetsbeskrivelsene hadde en meget usikker empirisk forankring, noe som også indikerer en svak mål-middel forankring. Kommunesammenslåing fremstår som en institusjonalisert standard for hvordan man best kan løse utfordringer knyttet til norske

kommuner i et forandret Norge. Det var snakk om en isomorfisk tilpasning av kommunene til Christiansenutvalgets idealkommuner.

Utredningsfasen fremstår som en harmonisk fase hvor den politisk administrative ledelsen har full kontroll over deltagelsen, og deres problem- og løsningsoppfatninger var de herskende. Det er mulig å problematisere en slik tolkning, ved å peke på forhandlingstrekk i form av mer heterogen ledelse som følge av regjeringsskiftet. To ulike tilknytningsalternativer utkrystalliserte seg, og hver av disse alternativene hadde sine respektive forkjempere. Samtidig kan man ut fra et kulturteoretisk ståsted, peke på at konkurransen mellom disse to alternativene ikke var reell, og at man i realiteten hadde forberedt seg på sammenslåingsalternativet; som representerte den naturlige løsningen. Med naturlig løsning menes den løsning som hadde vokst frem som følge av årelang kulturell og sosial integrasjon mellom de to kommunene. En annen institusjonell forklaring vil kunne ta utgangspunkt i spill med myter og at disse to alternativene representerte en sentralistisk myte og en lokalistisk myte. Man bør ifølge dette perspektivet heller studere institusjonelle forhold i omgivelsene, fremfor å fokusere på institusjonelle forhold innad i kommunene. Uansett hvor stor institusjonell motstand eller tilhørighet det var mellom Ramnes og Våle, hadde de lite å stille opp med mot institusjonaliserte organiseringsoppskrifter som ble eksponert av mektige aktører som Kommunaldepartementet. Institusjonell isomorfi ble resultatet.

Beslutningsfasen ble i stor grad preget av politisk spill og posisjonering i forkant av folkeavstemningen. Man kunne spore klare forhandlingstrekk til denne fasen. Men selv om de to partene, tilhengerne og motstanderne, forfulgte sine egeninteresser og sin overbevisning, er det ikke dermed gitt at disse overbevisningene var rasjonelt fundert. Argumentene ble fremført med så mye skråsikkerhet og symbolbruk at de etter hvert mistet sin empiriske forankring og ble nærmest institusjonaliserte forestillinger. ”Byspøkelset” for eksempel var et fenomen som levde i sinnene hos mange i Ramnes og Våle, men få kunne konkretisere denne trusselen. Trusselen hadde karakter av å være en ekstern realitet. Samtidig som forhandlingsvarianten og myteperspektivet egner seg godt til å skildre det politiske ordskiftet rett i forkant av folkeavstemningen, kan den hierarkiske varianten og det kulturelle perspektivet tilby

forklaringer på hvorfor debatten var ikke-eksisterende frem mot beslutningsfasen. Ut fra en hierarkisk-instrumentell fortolkning, vil man først og fremst kunne forklare fravær av debatt med at ledelsen i stor grad kontrollerte inntaket av debattanter, og satt med avgjørende sakskunnskap som var nødvendig for å engasjere seg. En slik forklaring kan kontrasteres av en som i større grad peker på viktigheten av uformelle strukturer og kulturelle forhold for å forklare mangelen på debattertemperatur.

Organiseringsfasen hadde enkelte klare instrumentelle trekk. Ledelsen klarte blant annet å inneha en hierarkisk styring av arbeidet i prosjektorganisasjonen. Samtidig oppstod det interessekonflikter i forbindelse med noen enkeltsaker. Vi finner altså både hierarkiske trekk og forhandlingstrekk. Man skal allikevel vokte seg for å peke ut formell organisasjonsstruktur som den viktigste uavhengige variabel for å forklare adferden i prosessen. At denne fasen ble preget av ro og lite konflikt behøver ikke å skyldes egenskaper ved den formelle strukturen, men heller egenskaper ved den uformelle strukturen. Egil Johansen og hans team utviste institusjonelt lederskap da de bevisst spilte på det kulturelle særpreg og fellesskap som preget de to kommunene. I tillegg var det enkelte svakheter ved den formelle strukturen, noe som åpenbarte seg i rådhusaken. Dette indikerer mytetrekk og et organisasjonskonsept som til en viss grad var frakoblet den faktiske adferden i de to kommunene.

De to instrumentelle perspektivene og de to institusjonelle perspektivene tilbyr her ulike analytiske briller som vi kan bruke til å få innsikt i prosessen. Denne analysen har vist at prosessen ikke peker i en klar teoretisk retning, da den fremviser trekk fra alle de teoretiske perspektivene.

4.7 Betraktninger rundt aktør-struktur

De to instrumentelle perspektivene har som antagelse at aktørene handler rasjonelt og at deres adferd er strukturert ut fra den formelle organisasjonsstruktur som ble gjeldende i sammenslåingsprosessen. Denne formelle strukturen ble designet og skapt av bestemte aktører. De to institusjonelle perspektivene opererer også med en strukturell komponent, men da mer i retning av en metodologisk kollektivism. De peker i større grad på uformelle strukturer. Det er uklart hvordan disse uformelle

strukturene oppstod, både internt i en organisasjon og i omgivelsene. De oppstod i en slags samhandling aktørene i mellom, og fikk etter hvert en egen logikk og overlevelsessevne uavhengig av individene. Den uformelle strukturen begrenser i stor grad aktørenes handlefrihet, mens den formelle strukturen i større grad muliggjør en slik handlefrihet. Hos forhandlingsvarianten så vi at aktørene i Re-sammenslåingen kunne handle, beslutte og velge ut fra egne preferanser og egeninteresse, ikke ut i fra kollektive verdier eller institusjonaliserte myter. Mens strukturene i større grad blir objektive størrelser hos de institusjonelle teoriene er de i mye større grad foranderlige og utskiftbare hos de instrumentelle perspektivene. Samtidig legger den formelle strukturen begrensninger på individuell adferd. Med utgangspunkt i forhandlingsvarianten, er ressursfordelingen mellom aktørene nedfelt i den formelle strukturen innenfor og mellom organisasjoner. (Christensen m.fl. 2004: 40). I tillegg er forventningen man trekker fra den hierarkiske varianten at den formelle strukturen skaper organisatorisk oppmerksomhet rundt bestemte saker, og dermed regulerer individuell adferd.

Spørsmålet er om de institusjonelle fortolkningene i foregående analyse la for stor vekt på egenskaper ved strukturene, og ikke enkeltaktørenes handlinger. Forklaringer som utelukkende lener seg på, eller viser til strukturelle forhold, vil i beste fall være ufullstendige (Hovi og Rasch 1996: 66). Svaret på dette kan være at kulturperspektivet i form av logic of appropriateness faktisk tar utgangspunkt i enkeltaktørers handlinger. Guy Peters peker på at passenhetslogikken linker makroadferd og institusjonelle begrensninger med mikro- adferd på det individuelle plan. De er gjensidig avhengig av hverandre (Peters 2005: 31). De uformelle strukturer som ble etablert i Ramnes og Våle gjennom flere år trengte å bli kontinuerlig vedlikeholdt gjennom de kommunalt ansattes handlinger. Slikt sett ligger passenhetslogikken nært opp til Anthony Giddens strukturteori hvor han skriver om dualiteten til strukturene i sosiale systemer. Strukturene muliggjør handling ved at de gjør aktørene kompetente, men er også med på å determinere handlinger (Giddens 2002: 238). I tillegg så vi hos de myteteoretiske fortolkningene eksempler på at mytene ble brukt på en strategisk måte av aktørene, blant annet under avisdebatten.

Sluttbetraktningen er at det er problematisk å hevde at de instrumentelle perspektivene har aktørdrevne forklaringsmodeller, mens de institusjonelle perspektivene har strukturdrevne forklaringsmodeller. Formelle strukturer kan på samme måte som uformelle strukturer begrense og muliggjøre individuell handling. Det som dog gjør at aktørsynet mellom instrumentelle og institusjonelle perspektivet divergerer er at de har ulike antagelser om hvordan strukturer oppstår og hvor foranderlige de er.

Man må uansett ikke glemme at disse to typer av forklaringsmodeller deler en grunnleggende oppfatning, og det er at individer som opptar en posisjon i en organisasjon vil få sin adferd formet av de roller, posisjoner, mål og verdier som organisasjonen besitter; både av formell og uformell art (Zey 1998: 103). Det er på bakgrunn av dette at instrumentell teori og institusjonell teori hører inn under paraplybetegnelsen *organisasjonsteori*.

5 Effekter

5.1 Empirisk del

5.1.1 Effekter for tjenestetilbud og næringsliv

De data som her presenteres, stammer i all hovedsak fra Agenda sin etterundersøkelse av sammenslåingen mellom Ramnes og Våle. Funnene fra Agenda sin studie suppleres av informantenes oppfattelse av hvilke effekter sammenslåingen har produsert.

Når det gjelder innbyggernes oppfatning av tjenestetilbudet, var den ganske entydig. Ved å sammenligne tall fra 2001 og 2005 har Agenda kommet frem til at det var en betydelig økning i andelen tilfredse brukere for alle kommunale tjenester. I den samlede vurderingen av tjenestetilbudet ser vi en økning i andelen tilfredse innbyggere fra 75 % til 94 %. Når det gjaldt andelen av innbyggere som er lite tilfredse, ser vi den samme sammenhengen. Det er gjennomgående bedre tall i 2005 enn i 2001. Andelen lite tilfredse innbyggere sank fra 9 % til 4 %. Agenda registrerte altså en nedgang i alle tjenestene, med et unntak. Unntaket er ”sykehjem”. Her har faktisk andelen lite tilfredse steget fra 5 % til 9 %. For å få mer pålitelige data, valgte Agenda å skille mellom brukere og ikke-brukere. Her brukte de gjennomsnittstall for de to kommunene på de to tidspunktene. Som et gjennomgående trekk, registrerte Agenda at brukerne var mer tilfredse med tjenestene enn ikke-brukerne. Det gjaldt på begge måletidspunktene. Man ser en økning i andelen tilfredse brukere på områder som barnehager, grunnskolen, fritids- og kulturtilbud og tekniske tjenester, men ikke for hjemmetjenester og sykehjem.

Hvis vi ser på ikke-brukerne, ser man en ganske markant økning i tilfredshet på alle områdene. I særlig grad gjelder dette tekniske tjenester og fritids- og kulturtilbud. Hvis man ser på andelen lite tilfredse, går det frem at brukerne var mer misfornøyde enn ikke-brukerne. Igjen var det sykehjem og hjemmetjenester som pekte seg ut. I tillegg var det faktisk en liten økning i andelen som er misfornøyd med fritids- og kulturtilbudet. Dette gjelder for både brukere og ikke-brukere (Agenda 2005: 77-80). Unntaket er altså pleie- og omsorgstilbudet hvor det var en økning i antall misfornøyde brukere. Informantene henviste her til de omfattende kutt som måtte foretas i 2003,

like etter sammenslåingen. Fall i aksjemarkedet og generell inntektssvikt for kommunene førte til at man måtte kutte rundt 19 millioner. Dette gikk blant annet utover "Krakken". Krakken ble avviklet som sykehjem og gjort om til et bo- og behandlingshjem, noe som fikk konsekvenser for behandlingstilbudets innhold og betjeningen. En informant hevdet at politikerne stod overfor valget om å legge ned en skole eller å avhjemle Krakken. De gjorde det siste.

Ifølge Agenda mente samtlige politikere at kommunesammenslåingen hadde medført en profesjonalisering av kommuneorganisasjonen, med bredere og mer spesialiserte fagmiljøer. De henviste også til en rekke store investeringer knyttet til nytt kommunehus, nye skoler, nye barnehager og ny idrettshall. Politikerne hevdet at mange av kvalitetsdimensjonene ved Re kommune ikke kunne ha vært oppnådd med utgangspunkt i de to gamle kommunene. Her pekte politikerne på konkrete tjenester som ikke fantes i Ramnes og Våle. Eksempler på slike nyheter er nye stillinger som ruskonsulent, familierådgiver og nye funksjoner på kommunehuset som servicekontoret. Selv om det overordnede bildet virker å være positivt, er det også enkelte utfordringer som politikerne trekker frem. Slike utfordringer er knyttet til endret struktur i eldreomsorgen hvor det blant annet har blitt vanskeligere for brukerne å oppnå heldøgns plasser. I tillegg har man lagt ned mye ressurser og prestisje i å opprettholde en desentralisert skolestruktur, noe som ifølge enkelte har gått utover muligheten til å prioritere Revetal ungdomsskole.

Men det er også divergerende oppfatninger rundt kvaliteten og kostnadene på tilbudet i de små skolene, og skolene i ytterkanten av Re kommune (Agenda 2005: 62-63). At det er ulike oppfatninger reflekteres også i mine informantintervjuer. Et eksempel er den nye Røråstoppen skole på Revetal. Den innkasserte mange superlativer hos flere av informantene. Før måtte elevene ha skoleskys over kronglete veier til Undrumsdal. Nå fikk man etablert en skole på Revetal med lett tilgjengelighet. Prikken over i-en var da skolen fikk Statens byggeskikkpris i 2005, som følge av at skolen blant annet oppfylte krav knyttet til miljø og tilgjengelighet for funksjonshemmede. Skolen kostet til sammen 76 millioner kroner og har en kapasitet

på 392 elever⁹⁷. Selv om denne skolen av de aller fleste informanter, blir trukket frem som en suksess, er det enkelte som heller litt malurt i begeret. Skolen blir beskyldt for å være overdimensjonert og for dyr. Overdimensjoneringen var et bevisst valg fra politikernes side, da man ønsket å unngå nye utvidelser i årene som kommer som følge av økt befolkningsvekst. Problemet er at befolkningsveksten ikke har vært så stor som man hadde håpet. Skolen opplever en nedgang i elevtallet og skolekapasiteten i Re kommune som helhet er meget stor. Det fører til at for eksempel Fon skole sin fremtid kan være truet. Fon skole er først og fremst blitt bevart som følge av distriktshensyn. Samtidig har Fon skole blitt revitalisert ved å komme under merkelappen ”oppvekstssenter”.

Etter sammenslåingen har det vært flere runder med nedskjæringer. På tross av dette viser funnene til Agenda at tilfredsheten har økt betraktelig blant brukerne. Slike positive effekter er også tilstedet når politikerne vurderer om betingelsene for næringsutvikling og planlegging har blitt styrket. De oppfatter det slik at man har fått til en bedre samordning av arealpolitikken og bedring av transportsystemer og kollektivtrafikken (Agenda 2005: 71). Når det gjelder kollektivtrafikken, har man blant annet anlagt en skystasjon på Revetal som er integrert i kommunehuset, noe som har høynet kvaliteten på busstilbudet⁹⁸. Næringslivet har også ekspandert kraftig på Revetal, i takt med at Revetal har fått flere sentrumsfunksjoner. Flere informanter ser en sammenheng her. Agenda henviser dog til kritiske røster som mener at kommunen har vært for lite opptatt av næringslivet utenfor Revetal, blant annet ved omstillinger og nedlegginger av bedrifter gjennom de siste årene (Agenda 2005: 71). Informanter jeg var i kontakt med, gir sammenslåingsmotstanderne rett i at sammenslåingen har ført til en sentralisering rundt Revetal og utfasing av næringsliv i utkantene. Samtidig understreker enkelte at dette var en uunngåelig utvikling som hadde skjedd uavhengig av sammenslåingen.

⁹⁷ Tønsbergs Blad 13.oktober 2005

⁹⁸ Tønsbergs Blad 13.mai 2006

5.1.2 Effekter for demokrati, tilgjengelighet og nærmiljøene

Agenda presenterer ingen tall knyttet til valgoppslutning. Her må vi gå til SSB sine data. De viser at valgoppslutningen lå på 61,2 % i 2003 (SSB 2004). I 1999 lå valgdeltakelsen i Våle på 65,2 %. I Ramnes lå den på 63,4 % (SSB 2000). Gjennomsnittet for Våle og Ramnes i 1999 er da ca. 64 %. Det har altså vært en liten nedgang. Når det gjelder andre former for tradisjonell politisk deltagelse, oppgir 12 % av innbyggerne at de har vært medlem av kommunestyret, mot tilsvarende 8 % i de gamle kommunene. Deltakelsen i kommunale råd og utvalg ligger på rundt 20 % i begge målingene. Dette er høye tall med tanke på at tilgangen på slike verv har blitt redusert etter sammenslåingen. For- og etterundersøkelsen spurte også om innbyggernes interesse for deltagelse i kommunale organer. I 2005 svarer 18 % av innbyggerne at de en gang i fremtiden kunne tenke seg å stille til valg i kommunestyret, mens 28 % bekrefter interesse for verv i kommunale råd og utvalg. I 2001 var tilsvarende tall 11 % og 21 % (Agenda 2005: 87-88). Agenda har også spurt innbyggerne og holdninger knyttet til påvirkningsmuligheter, representativitet og styringsevne. Av tallene til Agenda fremgår det at andelen som mener de har gode muligheter for påvirkning, er høyere i 2005 enn i 2001. Når det gjelder andelen som mener de har dårligere påvirkningsmuligheter, er det mindre forskjeller i tallene. Det er også tegn på at sammenslåingsprosessen har virket mobiliserende, da andel ”vet ikke” har sunket vesentlig fra 2001 til 2005 (Agenda 2005: 89). Agenda spurte i tillegg innbyggerne et direkte spørsmål om kommunesammenslåingen har økt deres ”interesse for å delta i styre og stell”. Her sier bare 10 % av sammenslåingen har økt deres interesse. Hele 35 % sier at sammenslåingen har ført til lavere interesse. 46 % sier ”ingen endring” (Agenda 2005: 92).

Hovedinntrykket er altså at politisk deltagelse og interessen for politikk har økt fra 2001 til 2005, samtidig som hele 35 % ikke lar æren for dette tilfalle selve kommunesammenslåingen. Flere informanter uttalte at de aldri hadde drømt om å se slike funn i Agenda sin studie. Dette var tall som lå langt over deres forventninger. Forklaringen på dette kan, ifølge enkelte informanter, være at sammenslåingen har gjort politikken mer interessant. Re blir i større grad hørt og sett i Vestfold-regionen enn det Ramnes og Våle ble. Re kan som kommune disponere større midler enn

Ramnes og Våle gjorde hver for seg. Dermed blir de politiske sakene mindre trivielle. I Agenda sin studie peker politikerne på utfordringer knyttet til deltagelse i formelle kanaler, men det var bred enighet om at disse utfordringene ikke hadde direkte sammenheng med sammenslåingen, da man heller pekte på en generell samfunnstrend. Politisk meningsytring og interessehevding blir kanalisert på andre måter (Agenda 2005: 70-71). Når det gjelder endring i betingelser for dialog mellom politikerne og innbyggerne, hevdet et flertall av politikerne at kommunesammenslåingen ikke har bidratt til endring her. Det har blitt færre politikere og større avstand, men samtidig er mulighetene for kontakt og dialog fortsatt gode (Agenda 2005: 67). Informantene mine er uansett ganske samstemte i at noen av de grep man har foretatt for å styrke dialog og tilgjengelighet ikke har vært helt vellykkede. Det gjelder blant annet innføringen av ”Åpen Post” i kommunestyresalen. Før kommunestyret formelt er åpnet, er det anledning for hvem som helst til å entre kommunestyrets talerstol for å si hva som helst, uten å ha meldt i fra på forhånd. Dette tilbudet har blitt lite brukt. Et tilbud som derimot nyter større popularitet er ”Ordførerens hjørne”. Inne på det lokale kjøpesenteret er det en plass hvor ordføreren sitter på en fast tid i uken. Dette er et lavterskeltilbud hvor innbyggerne har kunnet ta en prat med ordføreren under handleturen.

5.1.3 Effekter for kommunen som arbeidsplass

Når det gjelder de ansattes egen opplevelse av endret faktisk adferd, stilte Agenda de ansatte følgende spørsmål: ”Har det skjedd noen vesentlig endring i din stilling eller arbeidssituasjon som følge av kommunesammenslåingen?”. Tallene viser at 28% av utvalget bekrefter at det har skjedd slike endringer. Hvis vi ser på de ulike virksomhetene, oppdager vi at opplevelsen av endring har vært størst innenfor administrasjonen, hvor 50 % svarer bekreftende. For de andre virksomhetene svarer 44 % bekreftende hos teknikk og næring, 33 % innenfor helse og sosial og 17 % innenfor skolesektoren (Agenda 2005: 39). Når det gjelder kvalitetsutvikling på eget arbeidsområde, svarer majoriteten at kvaliteten er den samme som før (53 %), mens det er flere som oppgir at kvaliteten har blitt dårligere (22 %) enn bedre (16 %).

Ledere rapporterer i større om kvalitetsfremgang enn ikke-ledere. Det er også en svak tendens til at ansatte fra tidligere Ramnes i større grad rapporterer om kvalitetsfremgang enn ansatte med bakgrunn i Våle (Agenda 2005: 43).

Hvis vi ser på arbeidsmiljøet, varierer andelen som har opplevd en forbedring fra 24 % i skolesektoren til 50 % i administrasjonen. Det samme mønsteret kan observeres på effekter av endret fysisk struktur. I administrasjonen oppgir 75 % at de har fått endrede fysiske arbeidsforhold mot tilsvarende 25-30% blant ansatte i øvrige sektorer (Agenda 2005: 47). At administrasjonen opplever endrede vilkår med tanke på det fysiske er ikke overraskende, da man hadde fått på plass et nytt kommunehus. I dette nye huset innførte man et åpent kontorlandskap. Informanter har påpekt at en del av administrasjonen var litt utilpass med denne arbeidsformen. Det var spesielt i begynnelsen at dette ble en belastning for noen, men i dag begynner de ansatte å bli mer komfortable med det.

For å belyse slitasje og arbeidspress blant de ansatte, spurte Agenda de ansatte om de selv hadde blitt utsatt for dårlig behandling i omstillingsprosessene etter sammenslutningen. Her svarte 90 % nei, mens bare 8 % svarte ja. Blant de som svarte ja, mente 32 % at dette var relatert til selve kommunefusjonen, mens 42 % relaterte det til den store omstillingen i 2002/2003 (Agenda 2005: 39). Denne omstruktureringen i 2002/2003 blir trukket frem av flere av informantene som en tøff periode. Under sammenslåingen skulle man bygge opp noe nytt, mens nå skulle man rive noe som hadde blitt bygd opp. Til forskjell fra selve sammenslåingsprosessen, ble det under denne omstillingen ikke kjørt samme grad av involvering og prosessledelse. Siden man kom i pengenød var man uansett nødt til å kutte, noe som blant annet gikk utover en kommunalsjefstilling. Da denne økonomiske blåmandagen dukket opp, hadde den nyansatte rådmannen Egil Johansen gått fra rådmannsstillingen til en rådmannsstilling i en annen kommune. Enkelte informanter mente at han burde ha vært tøffere med sparekniven og at han ikke hadde fullført jobben før han dro. Han var involvert, mens det var en dynamisk utvikling, og forsvant da hverdagen kom. En slik versjon blir dog moderert av andre informanter som peker på at de to kommunene allerede gikk inn i sammenslåingen med underskudd, og at det var en politisk vilje for å bruke mye ressurser. I tillegg var fallet i aksjemarkedet og reduserte statlige overføringer noe så lå

utenfor hans kontroll. Uansett måtte man med Trond Wifstad som rådmann foreta tøffe kutt, og det er en samstemt oppfatning blant informantene om at dette ble en belastning på de ansatte og skapte en del usikkerhet. Etter hvert endte man opp med et overskudd for 2003, noe som gjentok seg i alle år frem til 2007. For 2008, og fremover, er det varslet ytterligere kutt, da de statlige overføringene vil trappes gradvis ned fra 2012.

Et aspekt som bidro til å senke usikkerheten hos de ansatte var jobbgarantien som var en stillings- og lønnsgaranti. Nærmere 60 % av de ansatte med erfaring fra sammenslåingsprosessen svarte at denne garantien var viktig for viljen til omstilling (Agenda 2005: 42).

Hovedinntrykket fra Agenda sin rapport og fra informantintervjuene er uansett at sammenslåingen har skapt økt trivsel blant de ansatte. Enkelte hevder til og med at det har oppstått en egen Re-kultur, og at man i dag skal lete lenge for å finne lommer med gammel Ramnes/Våle-tenkning. På den annen side hevdet en annen informant at man fremdeles ikke har klart å viske ut Ramnes/Våle-dimensjonen, da det tar med enn fem år å viske bort identiteten til folk. Men denne tendensen har ifølge vedkommende avtatt, da det var mer Ramnes/Våle-tenkning rett etter sammenslåingen enn nå; både hos politikere og ansatte.

Hvilke konsekvenser har så sammenslåingen fått for innflytelsesforholdet mellom politikere og administrasjon? Samlokalisering av den politiske ledelsen og de administrativt ansatte på Revetal har økt kontakten mellom disse to. Rundt halvparten av politikerne hevdet at dialogen mellom politikere og kommuneadministrasjonen hadde blitt bedre i den nye kommunen. Samtidig foregår kommunestyremøtene på et helt annet sted i kommunen. Det har dog vært enkelte runder med konflikt mellom politikere og administrasjon. Det var enkeltsaker hvor administrasjonen ikke hadde innsett at de var underlagt politisk styre og prøvde seg på omkamper når de skulle følge opp vedtak (Agenda 2005: 68). Fra informantintervjuene kom det også signaler på at det i det første året etter sammenslåingen var et noe anstrengt forhold mellom politikere og administrasjon, hvor sistnevnte noen ganger ble sett på som en pest og plage. Men dette forholdet bedret seg etter hvert. Det er uansett tegn på at man i Re kommune i større grad har bygd videre på forvaltningskulturen i Ramnes, enn

forvaltningskulturen i Våle. Denne modellen har gjort det mulig for de ansatte å øve innflytelse på vedtak og komme med innspill. Men under nedskjæringene i 2002/2003 bestemte politikerne seg for å bruke ”Våle-metoden”, og politikerne viste her at de utøvde makt over administrasjonen.

5.2 Effektanalyse

5.2.1 En hierarkisk-instrumentell fortolkning

Det er mulig å spore en rekke positive effekter av sammenslåingen. Ut fra den hierarkiske varianten kunne man på forhånd forvente et bedre tjenestetilbud og et styrket næringsliv. Når det gjelder bedre tjenestetilbud, må man først og fremst lene seg til innbyggernes svar i Agenda sin studie. Her er det gjennomgående en økning i antall fornøyde brukere. Det er derfor nærliggende å tenke seg at innføringen av ny organisasjonsstruktur har medført en endret adferd hos de ansatte. Dette er tegn på hierarkiske trekk, da nye styringsidealer ovenfra kan ha slått rot hos ansatte i de enkelte virksomhetene. Det er også et instrumentelt trekk, da det er samsvar mellom de idealer og mål man satte opp på forhånd og de effekter som avtegner seg i ettertid.

Spørsmålet er selvsagt om endret organisasjonsstruktur utgjør den kausale linken mellom mål og effekter. Siden det instrumentelle perspektivet har en aktørmodell, som tilsier en sammenheng mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk adferd, kan man som følge av dette tenke seg at de positive effektene kan tilskrives reorganiseringen av Ramnes og Våle. Det ble også påvist endring av fysisk struktur, blant annet i form av nytt kommunehus og nytt servicesenter. Dette har økt tilgjengeligheten til innbyggerne og skapt systematisk oppmerksomhet rundt idealer som brukervennlighet og tilgjengelighet. I tillegg viste empirien at næringslivet hadde fått et oppsving som følge av sammenslåingen, akkurat slik styringsgruppen forventet på forhånd. Noe av grunnen til dette kan være at man ved økt samhandling og planledelse har skapt en arealpolitikk som ikke var basert på tilfeldigheter, men på konkrete politiske tiltak. At man har fått en kontrollert vekst innenfor det private næringslivet er en indikasjon på at instrumentell tenkning har vært styrende.

Funnene fra Agenda sin studie antyder også at man har klart å ivareta det demokratiske aspektet. Politikken har blitt mer interessant for innbyggerne ved at man har klart å trekke ut det beste fra de to kommunene. Hovedutvalgsmodellen ble valgt som politisk hovedorganisering for Re kommune. Hovedutvalgsmodellen sikrer en delegering av beslutningsmyndighet nedover i mindre politiske utvalg, noe som sikrer at man i kommunestyrets plenum kan ivareta helheten og se de store linjer. Antagelsen fra den hierarkiske varianten er at innføringen av denne modellen har hatt innvirkning på politikernes adferd, noe som har gjort at politikken fikk et nytt ansikt overfor innbyggerne. Modellen virker å ha hatt en instrumentell kraft, og den politiske ledelsen lyktes med å revitalisere politikken i Ramnes og Våle. Det har riktignok vært en nedgang i valgdeltagelsen fra 1999 til 2004, men dette er en trend man finner i mange kommuner og kan dermed ha lite med selve reorganiseringen å gjøre.

Det åpne kontorlandskapet vil ut fra den hierarkiske variantens antagelser ha bidratt til at Ramnes/Våle-tenkningen er i ferd med å forsvinne. Egeberg skriver at konsentrasjon av fysisk struktur innebærer at rolleoppfatninger og identiteter blir overført fra den ene enheten til den andre (Egeberg 2006: 118). Dermed oppstår det ikke "lommer" av gammel Ramnes/Våle-tenkning i administrasjonen.

5.2.2 En forhandlings-instrumentell fortolkning

Det har vært eksempler på uenighet i perioden etter sammenslåingen; både mellom politikere og administrasjon, og administrasjonen seg i mellom. At konfliktnivået økte er ikke overraskende, da sammenslåing av organisasjonsheter i seg selv har en tendens til å virke konfliktskapende. Men den økende uenigheten etter en sammenslåing kan ses på som et uttrykk for at koordinering finner sted, noe som kan være ønskelig ut i fra en gitt målsetting (Egeberg 1989b: 84). Koordineringen er et uttrykk for at den formelle strukturen virker og at det skjer en gradvis tilpasning av den faktiske adferden til denne strukturen. Som vi ser i dag, er konfliktnivået i administrasjonen meget lavt, noe som viser at koordineringen er nærmest slutført. Funnene til Agenda og hos informantene viser også at det har blitt en bedring av arbeidsmiljøet og en økt trivsel hos de ansatte. Her er det nærliggende å peke på at

ledelsens jobbgaranti har hatt en instrumentell effekt. Denne garantien var et bevisst instrument fra ledelsen for å skape ro og entusiasme om prosjektet. Avkastningen av dette ble særlig tydelig under de harde omstillingene i 2002/2003, hvor det var viktig å ha de ansatte som medspillere. Konflikter i forbindelse til jobbsituasjon og stillingskamp har potensial til å bli latente og langvarige. Innføring, og effekten av jobbgarantien, utgjør et sentralt forhandlingstrekk, da dens funksjon var å berolige de ansatte og forebygge slike konflikter.

Samarbeidet mellom politikere og administrasjon ble satt på prøve like etter sammenslåingen. I tiden etter en reorganisering ser man gjerne at aktørene prøver å teste ut styrkeforholdet seg imellom og ser hvor grensene for maktutøvelse går. Maktutøvelsen ble særlig utøvet i forbindelse med nedskjæringene. Johansens vegring mot å ta ubehagelige avgjørelser førte til at man måtte ta tak i mange betente saker på en gang. Dette virker å ha bidratt til å styrke politikernes makt vis á vis administrasjonen. Et eksempel på det er det faktum at de ansatte godtok de omfattende nedskjæringene som ble gjennomført i 2002/2003 uten å protestere nevneverdig. Til forskjell fra arbeidet i prosjektorganisasjonen, kjørte politikernes mye mindre prosess i denne perioden. Ved å være den dominerende koalisjon, kunne den politiske ledelsen diktere utfallet av denne saken.

5.2.3 En kulturteoretisk fortolkning

Selv om Agenda sin studie viste flere eksempler på positive effekter, betyr ikke det alle disse kom som et resultat av endret formell organisasjonsstruktur. Funnene viste at det er først og fremst i administrasjonen at man har merket effekter av sammenslåingen. Ansatte i de tjenestebaserte virksomhetene som skole og helse- og omsorg opplever endring av formell organisasjonsstruktur som mindre relevant. Dette gjelder særlig de som jobber i skolen. Selv om de ansatte i skolen oppgir å ha hatt lite berøring med reorganiseringen, oppgir allikevel innbyggerne å ha blitt mer fornøyd med skoletjenesten. Dette er et tydelig tegn på mangelfull instrumentell kraft hos den politisk-administrative ledelsens modeller, og at det ikke er noe automatikk i at økt

tilfredshet alltid kan spores tilbake til endring av formell organisasjonsstruktur. Deler av effektøkningen kunne ha kommet uavhengig av reorganiseringen.

Hvorfor er det slik at færre i skolesektoren oppgir å ha følt reorganiseringens virkninger enn hos for eksempel de ansatte i administrasjonen? Man kan ut fra kulturperspektivet peke på to mulige forklaringer. *For det første* kan den institusjonelle motstanden ha vært større i skolesektoren enn i administrasjonen. De ansatte i skolesektoren har en utdanningsbakgrunn som ikke nødvendigvis gjør dem kompatible til å tilpasse sin adferd til den nye formelle strukturen. Lærerne utgjør det Selznick kaller en beskyttet profesjon som nyter stor autonomi. Lærerne har gjennom sin yrkesbakgrunn stor institusjonell integritet. En slik integritet gjør en yrkesgruppe i stand til å forsvare og utvikle egne verdier (Selznick 1997: 93). Ansatte i administrasjonen derimot har en profesjonsbakgrunn som kan gjøre dem mer mottagelig for endring, ved at de i større grad må forholde seg til de politiske signalene.

For det andre kan avstand til reorganiseringsprosessen ha vært avgjørende. Administrasjonen hadde mer befatning med selve prosessen, mens de skoleansatte måtte overholde sin undervisningsplikt og hadde en mer perifer rolle i prosessen. Hos de ansatte i administrasjonen var det i større grad en overlapping mellom jobben i prosjektorganisasjonen og den daglige driften. Dermed fikk reorganiseringen også større konsekvenser for deres egen arbeidssituasjon.

Når det gjelder det demokratiske aspektet, har det som nevnt vært mulig å registrere positive effekter knyttet til ulike former for politisk deltagelse og en økt interesse for lokalpolitikken. En instrumentell fortolkning vil fremholde nye styringsmodeller, som hovedutvalgsmodellen, som forklaring på dette oppsvinget. En kulturteoretisk fortolkning vil betone at det er andre årsaker til disse effektene. En sammenslåingsprosess skaper i seg selv økt engasjement hos velgerne og kan ha bidratt til å aktivisere disse inn i politikken. Man bør derfor ikke utelukke at det er institusjonelle trekk ved de to kommunene som har gitt grobunn for større politisk engasjement. Den politiske ledelsen har gjennom ”Åpen Post”-initiativet prøvd å kanalisere noe av den politiske meningsyttringen inn under formelle rammer under

kommunestyremøtene. Den lave oppslutningen om dette initiativet viser at den politiske deltagelsen hovedsakelig følger andre mer uformelle mønstre.

De ansatte sine erfaringer kan tyde på at innføringen av ny formell og fysisk struktur har hatt en effekt. Svaret man kan hente fra det kulturelle perspektivet er at man her fikk en formalisering av de relasjoner og det adferdsmønster som allerede eksisterte mellom de to kommunene. Et nytt kommunehus var noe de ansatte i administrasjonen ønsket lenge, og noe de visste ville bidra til å bedre deres arbeidsmiljø. At man fikk et nytt kommunehus var derfor en passiv tilpasning til det samordningsmønsteret som forelå mellom de to kommunene.

Selv om trivselen har økt, ble det som kjent også registrert en del slitasje i forbindelse med omstillingsprosessene. For å forstå denne situasjonen, kan man se på Selznick sin teori om uformelle roller innad i organisasjonen. I organisasjoner bekler ledere roller som ikke bare er formelt strukturerte, men også sosialt og kulturelt situerte. Eksempler på slike uformelle roller kan være ”problemløseren”, ”kompromissløseren” osv. Disse rollene er ifølge Selznick ofte uavhengig av formelt tildelte posisjoner eller oppgaver (Selznick 1997: 69). March og Olsen sin teori om endring av institusjoner bygger på at man opererer med et sett av rutiniserte reaksjoner på problemer som dukker opp. Hvilke roller og reaksjonsmønster som aktiviseres bestemmes ut i fra hvilken situasjon som dukker opp (Peters 2005: 35-36). Egil Johansen, som var prosjektleder for sammenslåingsprosessen og rådmann frem til august 2002, kan sies å ha hatt rollen som ”kompromissmaker”. Som ledertype passet han godt til å lede en prosess hvor to kulturer skulle slipes mot hverandre og til slutt smelte sammen. Til denne prosessen var det satt av mye tid og ressurser. Samtidig var det klart at han ikke var fullt så godt egnet til å ta de upopulære og kompromissløse valg som måtte tas etter sammenslåingen. Effekten av en ledertype, som Johansen, ble dermed at man fikk en økonomisk situasjon som krevde en annen type leder; det vil si en problemløser som måtte ta upopulære valg uten å kjøre noe særlig prosess. Det var dermed på tide for Trond Wifstad å ta over roret som rådmann og han foretok de manøvrene som trengtes for å få skuta på rett kjø. Prisen for dette var at man fikk en tøff runde med usikkerhet og slitasje blant de ansatte. Man kan derfor ut i fra det kulturteoretiske perspektivet forklare den økte arbeidsbelastningen, og ytterligere kutt i

administrasjonen, med at man hadde ulike ledertyper som det var knyttet ulike sosiale forventninger til. Hvilken av disse ledertyper som ble ansett som passende, ble altså betinget av hvilke situasjoner som oppstod for Re kommune.

5.2.4 En myteteoretisk fortolkning

Forventningen som ble trukket fra det instrumentelle perspektivet, var at det oppstod instrumentelle effekter av den nye formelle organisasjonsstrukturen. At befolkningen ifølge studien til Agenda har blitt mer fornøyd med tjenestene kan forklares på tre måter.

For det første er det ikke sikkert at de ansatte i de tjenesteytende virksomhetene har endret adferd før og etter sammenslåingen, og at tjenestene i stedet er de samme som før. Det at innbyggerne allikevel sitter igjen med et mer positivt inntrykk, kan skyldes kognitive begrensninger. Sammenslåingen ga et inntrykk av pågangsmot, vilje til å satse og nytenkning i Re-kommune. Ledelsen var aktiv når det gjaldt å manipulere med symboler. Innbyggerne klassifiserer dermed sine erfaringer med tjenestetilbudet ut i fra en kontekst av optimisme og modernisering. Erfaringene blir etterrasjonalisert ut i fra en institusjonalisert oppfatning om at Re har blitt noe helt annerledes enn Ramnes og Våle. De lar seg til en viss grad blende av nytale og moderniseringsretorikk og hefter sine erfaringer til disse institusjonaliserte oppfatningene. Et eksempel på slik nytale er at man innførte ”oppvekstssenter” i kommunen, hvor meningen var å se på barnets oppvekst under ett fra barnehage til skolen. Slike benevnelser har positive konnotasjoner og får gjerne god respons hos foreldrene.

For det andre er det vanskelig å manipulere med symboler innenfor tjenesteytende virksomhet. Kommunen forholder seg her stort sett til tekniske omgivelser, og disse lar seg ikke så lett blende av snakk. Man er derfor nødt til å fortsette med å tilby tjenester til befolkningen. Det er lettere å bedrive mytespredning innenfor skolesektoren, enn innenfor teknisk avdeling.

For det tredje kan forklaringen være at ansatte lenger ned i systemet ikke har koblet snakk og handling fra hverandre slik ledelsen har gjort. Dekoblingen har ikke

blitt gjort på en god nok måte, og ansatte lenger ned i organisasjonen tar ledelsens ord og taler bokstavelig. Det som opprinnelig bare var ment for de institusjonelle omgivelsene blir realisert overfor de tekniske omgivelsene i form av handling.

At det har skjedd en økning av tilfredshet hos innbyggerne, med tanke på det demokratiske aspektet, er det motsatte av hva man kunne ha forventet ut fra myteperspektivet. Selv om dette var et mål for politikerne, ble resultatet langt bedre enn det man hadde trodd. Dette kom også frem i informantintervjuene. I og med at effekten ble så uventet for mange, kan det tyde på at man i utgangspunktet ikke klarte å predikere en så sterk effekt. Det gir klare indikasjoner på at den formelle organisasjonsstrukturen ikke hadde en instrumentell karakter, og at det forelå mytetrekk. Hadde den hatt en instrumentell karakter, ville ikke effekten ha vært så overraskende, og man ville klart å finne en klar sammenheng mellom endring av formell organisasjonsstruktur og endret adferd. Denne sammenhengen har man ikke klart å finne. Sammenhengen burde egentlig ha vært motsatt, da man i realiteten har redusert antall formelle lokalpolitiske verv. På bakgrunn av at denne økningen i politisk interesse og deltagelse kom overraskende på mange, kan man ut fra myteperspektivet tolke dette som at det var en løs kobling mellom formell organisasjonsstruktur og adferd. Dette fører til at det ofte dukker opp uventede effekter.

Når det gjaldt de ansatte, var hovedbildet at de satt igjen med positive erfaringer og et forbedret arbeidsmiljø. Allikevel peker omstillingsprosessen i 2002/2003 seg ut som en tøff prosess for mange. Myteperspektivet egner seg her godt til å forklare hvorfor denne situasjonen oppstod. Den løse koblingen mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk adferd får også her konsekvenser. Den formelle organisasjonsstrukturen som ble valgt skulle først og fremst være et utstillingsvindu, og ikke være et instrument for å løse utfordringer tilknyttet de tekniske omgivelsene. Strukturen bar i større grad preg av formlikhet. Dette fører til at enkeltpersoner og tilfeldigheter kan spille en stor rolle i prosessen i etterkant. Den formelle strukturen var ikke egnet til å absorbere de økonomiske svingningene som kom i etterkant av sammenslåingen, noe som ble en belastning for flere av de ansatte. Den løse strukturen førte også til at personer utenfra kunne være med på å forme de ansattes hverdag, noe

kjøpmann Sjur Gran var et eksempel på. Nytt kommunehus var i utgangspunktet et meget usikkert prosjekt, men endring av betingelser utenfra førte til at saken fikk en løsning; en løsning som ikke var bakt inn i den formelle strukturen.

Selv om myteperspektivet ikke kan forklare hele bakgrunnen for de effekter Agenda påviste, viser den oss enkelte eksempler på at det instrumentelle aspektet ikke alltid var like godt fundert i den formelle organisasjonsstrukturen. Et slikt skille mellom prat og handling er, ifølge Nils Brunsson (2002), noe som er spesielt aktuelt for en nylig sammenslått kommune, hvor han bruker en svensk kommunesammenslåing som eksempel. Mye konflikt og handlingslammelse i etterkant av sammenslåingen førte til at politikerne i større grad fokuserte på å være beslutningsorienterte fremfor å være handlingsorienterte (Brunsson 2002: 50-51). I tillegg til konflikt rundt partipolitikk, vil en sammenslått kommune også være preget av regionale konflikter, da representantene også representerer sine gamle kommuner. Noe av den samme dynamikken kan observeres for Re kommune i etterkant av sammenslåingen, selv om konfliktnivået ikke var like høyt her.

5.2.5 En samlet vurdering

Agenda sine funn styrker til en viss grad det hierarkisk-instrumentelle perspektivets forventninger. Det har vært en effektendring i etterkant av kommunesammenslåing. Befolkningen, de ansatte og politikerne har endret sine oppfatninger og sin adferd i med tanke på nøkkelsaker som tjenestetilbudet, demokratiet og de ansattes arbeidshverdag. Effektene er til og med større enn ventet i mange tilfeller. Flere av informantene tilskriver disse effektene til den endring som ble foretatt i formell organisasjonsstruktur og fysisk struktur. Samtidig bør man være på vakt mot å trekke den slutning om at all endring i faktisk adferd kan føres tilbake til et endret organisasjonskart. En kommunesammenslåing kan sette i gang mekanismer og prosesser som ligger på siden av den formelle organisasjonsstrukturen. Den økte tilfredsheten hos innbyggerne kunne ha kommet uavhengig av endring av formell organisasjonsstruktur. Ut fra kulturperspektivet så man at skolesektoren hadde lite berøring med sammenslåingen. På tross av dette opplevde brukerne der en markert økt

tilfredshet rundt tjenestene. Selv om endring av formell organisasjonsstruktur og økt tilfredshet rundt tjenestetilbudet skjedde på samme tid, bør man være på vakt mot å peke på kausale sammenhenger. Dette er dog en kritikk som også kan rettes mot kulturperspektivet. Det går langt i antyde at faktisk adferd kommer først i årsaksrekken, mens formell organisasjonsstruktur kommer i etterkant.

Tar man utgangspunkt i myteperspektivet, vil man stille seg tvilende til eventuelle kausale sammenhenger, både den ene og den andre veien. Endring av den formelle organisasjonsstrukturen hadde få effekter, og det var ut fra et myteteoretisk ståsted heller ikke meningen at den skulle ha noen effekter. Ved at Ramnes og Våle gikk inn i sammenslåingen med hver sin portefølje av institusjonaliserte standarder, ble sluttresultatet at Re kommune ble en multistandardorganisasjon. Det er en type organisasjon som over tid har adoptert mange populære organisasjonsoppskrifter, med kommuner er typiske eksempler (Røvik 2004: 282). Slike organisasjoner har stor evne til å dekode formell struktur fra faktisk adferd. Ledelsen i nye Re kommune kan ha brukt denne evnen, da de ønsket å øke tilfredsheten om tjenestetilbudet uten å endre den faktiske adferden i virksomhetene i nevneverdig grad.

I den myteteoretiske fortolkningen ble det antydnet at mange av de registrerte effektene ikke kan spores til endret adferd, men først og fremst til manipulering av symboler. Det mest konstruktive vil være å konkludere med at deler av effektene kan spores til at publikum har blitt blendet av "window-dressing" og symbolmanipulering, men at endring i formell organisasjonsstruktur faktisk har hatt en viss effekt på faktisk adferd i de forskjellige virksomhetene i den nye kommunen. De ansatte opplevde økt trivsel og politikerne følte en styrking av lokaldemokratiet. Samtidig kan man også se på tendenser til mangelfull mål-middel-karakter i den formelle organisasjonsstrukturen, ved at den ikke tok høyde for uventede effekter. Det mest tydelige eksempelet var den økonomiske blåmandagen i forbindelse med omstillingen i 2002/2003.

6 Avslutning

6.1 Svar på problemstillingene

Jeg vil i dette avsluttende kapittelet svare direkte på de delproblemstillingene som ble fremsatt i innledningskapittelet.

1. a) *Kjennetegnes deltagermønsteret i Re-sammenslåingen av instrumentelle, kulturelle eller mytepregede trekk?*

Analysedelen viste at man kunne finne elementer av alle de tre perspektivene i de ulike fasene. Generelt kan man konkludere med at man i initiativfasen og utredningsfasen lettest kan finne spor av instrumentelle handlinger. Aktiviseringen foregikk ut fra formelle deltagerrettigheter, både i sammensetningen av den første styringsgruppen, og i sammensetningen av styringsgruppen som ledet prosjektorganisasjonen. Motstanderne aktiviserte seg først under beslutningsfasen, noe som førte til at en rekke forhandlingstrekk ble synlige. Organiseringsprosessen blir betegnet som relativt harmonisk, men de få stridigheter som oppstod kom som et resultat av en tvetydig formell organisasjonsstruktur, noe som svarer til myteperspektivets forventninger.

For å svare direkte på problemstillingen, blir det mest riktig å si at det instrumentelle perspektivet bidrar med mye forklaringskraft. Forekomsten av uformelle kontaktflater var liten. Samtidig evner de to institusjonelle teoriene å peke på enkeltaspekter ved prosessen som ikke har en instrumentell karakter og hvor deltagelsen i liten grad ble styrt av den formelle organisasjonsstrukturen.

1. b) *Kjennetegnes problemer og løsninger i Re-sammenslåingen av instrumentell, kulturell eller mytepreget organisasjonstenkning?*

Hvis aktiviseringsprosessen i størst grad ble kjennetegnet av instrumentell handling, ble defineringsprosessen i større grad preget av kulturelle og mytepregede handlinger. Den politisk-administrative ledelsen hadde riktignok innledningsvis et overtak, med tanke på å kunne nedfelle problemdefinisjoner og lansere løsninger, men disse definisjonene tok utgangspunkt i den ”langvarige forlovelse” som Ramnes og Våle hadde gått igjennom. Ramnes og Våle var en naturlig enhet og de formelle organisasjonsstruktur som ble valgt kan i stor grad ses på som en passiv tilpasning til

kulturelle forhold i de to kommunene. I tillegg ble kommunesammenslåing presset igjennom på bakgrunn av dominerende myter om en foreldet kommunestruktur.

For å svare direkte på problemstillingen kan man si at alle de tre perspektivene evner å peke på sentrale aspekter ved prosessen; både av instrumentell og institusjonell karakter. Men et poeng som ikke kan gjentas for ofte er viktigheten av kulturell tilhørighet på tvers av kommunegrensene. Det virker å ha vært en avgjørende faktor for at denne sammenslåingen ble en suksess.

2. Har den formelle organisasjonsendringen hatt en effekt på den faktiske adferden?

Agenda sine funn og informantenes oppfatninger peker i en klar retning; Re-sammenslåingen har gått over all forventning med tanke på økt tilfredshet rundt de kommunale tjenestene, økt engasjement og deltagelse i lokaldemokratiet og bedret arbeidshverdag for de kommunalt ansatte. Det vil være nærliggende å la æren for dette tilfalle endret formell organisasjonsstruktur. Dette var mål som ledelsen satte opp på forhånd, og de ble oppnådd. Samtidig viser studien at de tunge tjenesteytende virksomhetene ikke har følt organiseringen på kroppen i like stor grad som sentraladministrasjonen. Dette kan være et tegn på at de kulturelle trekkene var sterkere i disse virksomhetene og at betingelsene for endring var mindre. Myteperspektivet hevder at dette var et bevisst trekk, da potensialet for mytespredning var størst i administrasjonen og hos de som bedrev utadrettet virksomhet mot de institusjonelle omgivelsene.

For å svare direkte på problemstillingen konkluderes det her med at den formelle organisasjonsendringen har hatt en effekt på den faktisk adferden. Dette er noe informantene fortalte selv under intervjuene. Samtidig blir det feil å tilskrive alle effektene til den foretatte endring av formell organisasjonsstruktur. Enkelte virksomheter opplevde å ha hatt få berøringspunkter med reorganiseringsarbeidet, samtidig som man har kunnet registrert endring i faktisk adferd, noe som tilsier en løs kobling mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk adferd. Vi har altså ikke noen garanti for at *alle* endringer kan føres tilbake til innføring av nytt organisasjonskart, nye formelle normer osv. Det sikreste er å konkludere at de virksomheter som hadde

mest kontakt med ledelsen og i størst grad var involvert i prosjektorganisasjonen handlet instrumentelt i etterkant av sammenslåingen, mens de andre virksomhetene i større grad drev sin praksis ut i fra en rotfestet passenhetslogikk og uformelle koder og regler. Det kan heller ikke utelukkes at de effekter som ble påvist i Agenda sin undersøkelse i stor grad er en respons på symbolmanipulering og ”window dressing” fra ledelsens side. Økt tilfredshet hos befolkningen kan ha vært et resultat av ny innpakning på tjenestene, og i mindre grad ha vært basert på konkrete erfaringer.

6.2 Re kommune og fremtidens kommunestruktur

Re-sammenslåingen ga oss den første frivillige kommunesammenslåingen i Norge. Den viste oss at initiativet for endring av kommunestrukturen kan komme lokalt. Re-sammenslåingen ble en suksess først og fremst fordi viktige betingelser lå til rette for en slik reorganisering. *For det første* var det sentralt en politisk vilje til å tilby de rette økonomiske incentiver for en slik reorganisering. *For det andre* hadde Ramnes og Våle i stor grad sammenfallende interesser, med hensyn til sammenslåing. *For det tredje* var Ramnes og Våle i en gunstig situasjon ved at de var kulturelt integrerte. For det fjerde forelå det en myte knyttet til en usikker fremtid og faren for å bli utkant i en eller flere bykommuner; en viktig motivasjonsfaktor. Flere faktorer spilte også inn, men disse fire peker seg ut som spesielt viktige.

Hvordan kan vi bruke denne lærdommen på en konstruktiv måte? En av ambisjonene med denne oppgaven er at den kan brukes som et grunnlag for vurdering av potensielle sammenslåings- kandidater. Med det ligger det ikke en implisitt normativ forankring om at sammenslåing er et mål i seg selv. Målet er å bruke funnene fra denne studien som et beslutningsgrunnlag for lignende reorganiseringsprosesser. Et slikt beslutningsgrunnlag bør i tillegg suppleres med studier av lokalt initierte sammenslåingsprosesser hvor utfallet ikke ble sammenslåing. Det holder ikke å vise til en rekke suksesskriterier og påstå at bortfall av noen av disse vil føre til at prosessen havarerer. Langvarig interkommunalt samarbeid viser seg å være en nødvendig betingelse for at sammenslåing skal kunne realiseres, men det er ikke en tilstrekkelig betingelse. Man må også se på innholdet i samarbeidet. Et langvarig interkommunalt

samarbeid var ikke tilstrekkelig for kommunene Tjeldsund og Skånland, under deres sammenslåingsforsøk, av den grunn at samarbeidet fungerte dårlig. Det holder altså ikke å se på samarbeidets lengde, men også på kvaliteten ved samarbeidet. Dette gjør det aktuelt å etterlyse organisasjonsteoretiske studier av mislykkede sammenslåingsprosjekter for å finne betingelser som helst *ikke* bør være tilstede ved et sammenslåingsprosjekt.

I skrivende stund går Re kommune inn i en periode med forandring og usikkerhet. På grunn av et budsjettert underskudd for 2007 må Re kommune gå i gang med ytterligere nedskjæringer. Og på sikt mister de seks millioner i tildelingstilskudd, hvor nedtrappingen begynner i 2011. Prognosen er at de må kutte 20 millioner innen 2015. Men fremtiden er ikke bare mørk for den nye kommunen. Re har over 180 kraftmillioner på bok, og noe som skaper en viss handlefrihet. Revetal fortsetter å vokse og store arealer er satt av til næringsutvikling og nye sentrumsfunksjoner. I tillegg opplever Re generelt en stor befolkningsvekst. Det har også vært snakk om ytterligere sammenslåinger i indre Vestfold, men en slik prosess ligger foreløpig på is. Folk i Re er fortsatt opptatt med å fordøye den omfattende reorganiseringen som startet med Opseths utredningstilbud i 1997 og den formelle åpningen av Re kommune i 2002. I mellomtiden bør det være rom for ytterligere utredninger av sammenslåingsprosessen i Re og effektene av den. Man kan blant annet gå nærmere inn på de ulike virksomhetene og undersøke hvordan prosessen artet seg for de som ikke var direkte involvert i prosjektarbeidet. I tillegg eksisterer det flere andre kommunesammenslåingsprosesser som med fordel kan bli belyst ut i fra instrumentelle og institusjonelle perspektiver.

Re-sammenslåingen har blitt etterfulgt av fire frivillige sammenslåinger. Disse er Bodø og Skjerstad i 2005, Vindafjord og Ølen i 2006, Aure og Tustna i 2006 og den forestående sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei i 2008. Dette representerer ikke en drastisk omstrukturering av det norske kommunekartet, men det gir allikevel indikasjoner på en mentalitetsendring knyttet til kommunesammenslåing. Kommunesammenslåing var før forbundet med statlig initierte prosesser som overkjørte lokaldemokratiet og hvor målene var nasjonale. Det kan virke som at man i dag i større grad ser på mulighetene forbundet med kommunesammenslåing, fremfor eventuelle

begrensninger de påfører. En oppfordring vil derfor være at fremtidige offentlige utredninger om fremtidens kommunestruktur i Norge i større grad bør ta utgangspunkt i lokale hensyn fremfor nasjonale hensyn. På den måten kan man oppmuntre til strukturendringer i de kommuner hvor sammenslåing har karakter av å være en rasjonell og naturlig løsning, og dermed indirekte realisere nasjonale mål om et mer grovmasket kommunekart. Nøkkelen er å dyrke det frivillige aspektet og undersøke hvilke instrumentelle og institusjonelle trekk som har potensial til å prege prosessen.

7 Litteraturliste

- Agenda (2005): *Re-effekter: Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Rapport Agenda; nr. R5171/2005
- Allison, G. T.: "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review*. LXII, 3: 689-718
- Andersen, S. (2005): *Case – studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Andersen, S. (2006): "Aktiv informantintervjuing". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 03: 278 – 298
- Bakka, J. F., E. Fivelstad og O. Nordhaug (2004): *Organisasjon og ledelse: struktur, prosesser, læring og kultur*. Oslo: Cappelen
- Berger, P. L. og T. Luckmann (2002): "The Social Construction of Reality" i C. Calhoun, J. Gerteis, J. Woody, S. Pfaff og I. Virk (red.): *Contemporary Sociological Theory*. Malden: Blackwell Publishing
- Brunsson, N. (2003): *The Organization of Hypocrisy, Copenhagen Business School Press*
- Christensen, T. (1991): *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo: Tano
- Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet: Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano
- Christensen, T. og K. A. Røvik (1999): "The Ambiguity of Appropriateness" i M. Egeberg og P. Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo : Scandinavian University Press
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., P. Læg Reid og A. R. Ramslie (2006): *Styring og autonomi: Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget

- DiMaggio, P. J. og W. W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality" i P. J. DiMaggio og W. W. Powell (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli
- Egeberg, M. (1989a): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?" i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningspolitikk: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Egeberg, M. (1989b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen" i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningspolitikk: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Egeberg, M. (1989c): "Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk-administrativ atferd" i M. Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningspolitikk: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Egeberg, M. (2006): "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I G. B. Peters og J. Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Eriksen, E. O. (1999): *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fagerlund, S. (1995): *Kommunesammenslåingen i Fredrikstad-distriktet - en politisk styrt prosess... eller kanskje snarere prosess-styrt politikk?* Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedfagsoppgave
- Felles ledermøte (1999): *Referat fra felles ledermøte Ramnes og Våle 23.09.99*
- Fredrikstad kommune (2007): *Medlemmer i Fredrikstad kommunestyre 2003 – 2007*
<http://www.fredrikstad.kommune.no/default.asp?FID=1111>
 Besøkt 09/01 - 2007
- Frisvoll, S. og R. Almås (2004) "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser: Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om

- kommunesammenslutning” *Rapport/Bygdeforskning*; nr. 5/2004. Trondheim: Bygdeforskning
- Giddens, A. (2002): ”Agency, Structure” i C. Calhoun, J. Gerteis, J. Woody, S. Pfaff og I. Virk (red.): *Contemporary Sociological Theory*. Malden: Blackwell Publishing
- Grønmo, S. (1996): ”Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen”. I H. Holter og R. Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hansen, T. & L. A. Heløe (2004): ”Ny kommunestruktur eller ny kommuneform?”, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/2004, ss. 261-276
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Henningsen, E. (2002): ”Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner. *Rapport/Telemarkforskning Bø*; nr. 3/2002. Bø: Telemarkforskning-Bø
- Hovi, J. og B. E. Rasch (1996): *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*. Bergen: Fagbokforlaget
- Haarstad, R. Q. (1998): Tale av Ragnhild Queseth Haarstad ved Fjellregionkonferansen på Otta 3. og 4. mars 1998
<http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikI/krd/taler/016005-090139/dok-nu.html>
 Besøkt 16/11- 2006
- Høringsuttalelser til administrativ hovedorganisering (2000) *Høringsuttalelser fra 49 ulike instanser*
- Høringsuttalelser til politisk hovedorganisering (2000) *Høringsuttalelser fra de politiske partiene*
- Innst.O.nr.68 (1995-1996) *Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om endring i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endring i kommunal inndeling*. (Endring av § 1 slik at det blir samsvar mellom lovens ordlyd og Stortingets vedtak av 1. juni 1995 om å gjøre slutt på tvangssammenslåing av kommuner.)

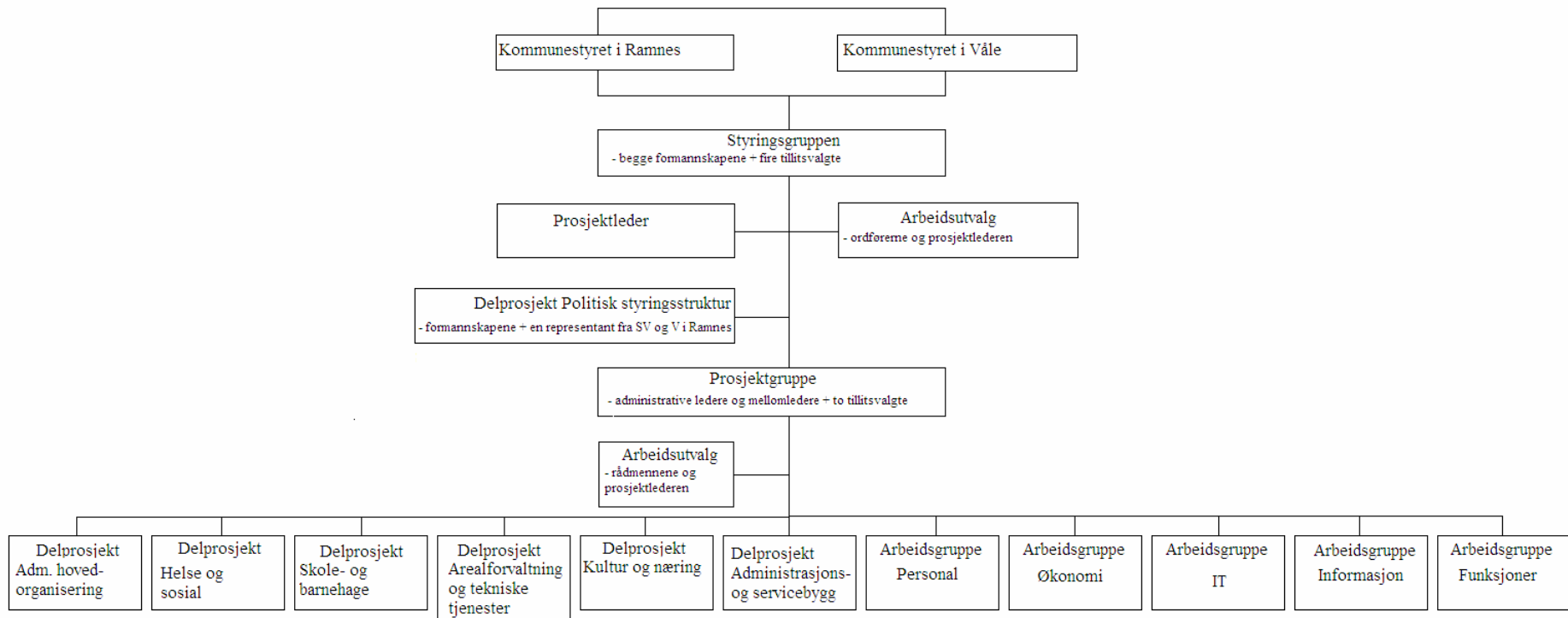
- Juvkam, D. (1999): ”Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen” *SSB Rapport*; nr. 13/1999 Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- King, G., R. Keohane og S. Verba (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press
- Klausen, J. E. (2004a): ”Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Dialogen mellom velgere og kommunale eliter” *NIBR-rapport*; nr. 5/2004. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning
- Klausen, J. E. (2004b): ”Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger” *Paper presentert for 13. Nordiske kommunalforskerkonferanse, Oslo, 26-28. november 2004*
- Krasner, S. D. (1988): ”Sovereignty. An Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies* 21. s. 66-94
- Lie, K. og W. Mo (1998a): ”Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes. Status pr. mars 1998” *Rapport/Telemarkforskning Bø*; nr. 16/1998. Bø: Telemarkforskning-Bø
- Lie, K. og W. Mo (1998b): ”Våle og Ramnes – to eller én? Utredning av et beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing.” *Rapport/Telemarkforskning Bø*; nr.144/1998. Bø: Telemarkforskning-Bø
- Lien, S. og J. K. Fremstad (1989): ”Organisering av organisasjonsendring” i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Meyer, J. W. og B. Rowan (1991): ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” i P. J. DiMaggio og W. W. Powell (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- NOU 1992: 15: *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet
- Peters, B. Guy (2005): *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’*. London: Continuum

- Prosjektgruppen (2000): *Virksomhetsledersamling 07.-08. sept. 2000 på Eidene. Arbeidsmiljømessige utfordringer ved større omstillinger*
- Prosjektlogg fra sammenslåingsprosjektet (2002): *Veien fra Ramnes og Våle til Re kommune*
- Røvik, K.A. (2004): *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet.*, Bergen: Fagbokforlaget
- Scott, R. W. (1998): *Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall
- Scott, R. W. (2001): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Statistisk sentralbyrå (2000): *Kommunestyrevalget 1999*. Oslo-Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå (2004): *Kommunestyrevalget 2003*. Oslo-Kongsvinger
- Store Norske Leksikon (2006): *Re*
<http://www.snø.no/article.html?id=1250971>
 Besøkt 04/12 - 2006
- Stortinget (1998): Møte onsdag den 6. mai kl. 10.00 - 1998
<http://www.stortinget.no/stid/1997/s980506-02.html>
 Besøkt 16/11-2006
- Styringsgruppen (1999a) *Referat fra felles formannskapsmøte 22.06.99 – Stange gjestegård*
- Styringsgruppen (1999b) *Møte 3.september 1999 vedrørende sammenslutning av kommunene Våle og Ramnes*
- Styringsgruppen (2000) *Referat fra møte i styringsgruppen 09.02.00 – Våle samfunnshus*
- Styringsgruppens sluttrapport (2002): *Veien fra Våle og Ramnes til Re kommune. Styringsgruppens sluttrapport fra en frivillig kommunesammenslutning*
- Törnquist, O. (2003): "Assessing Democratisation: Background, Design and Questionnaire". *Collection of Project Papers*. Oslo.
- Yin, R. K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oakes: SAGE Publications
- Zey, Mary (1998): *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*. Thousand Oakes: SAGE Publications

8 Vedlegg

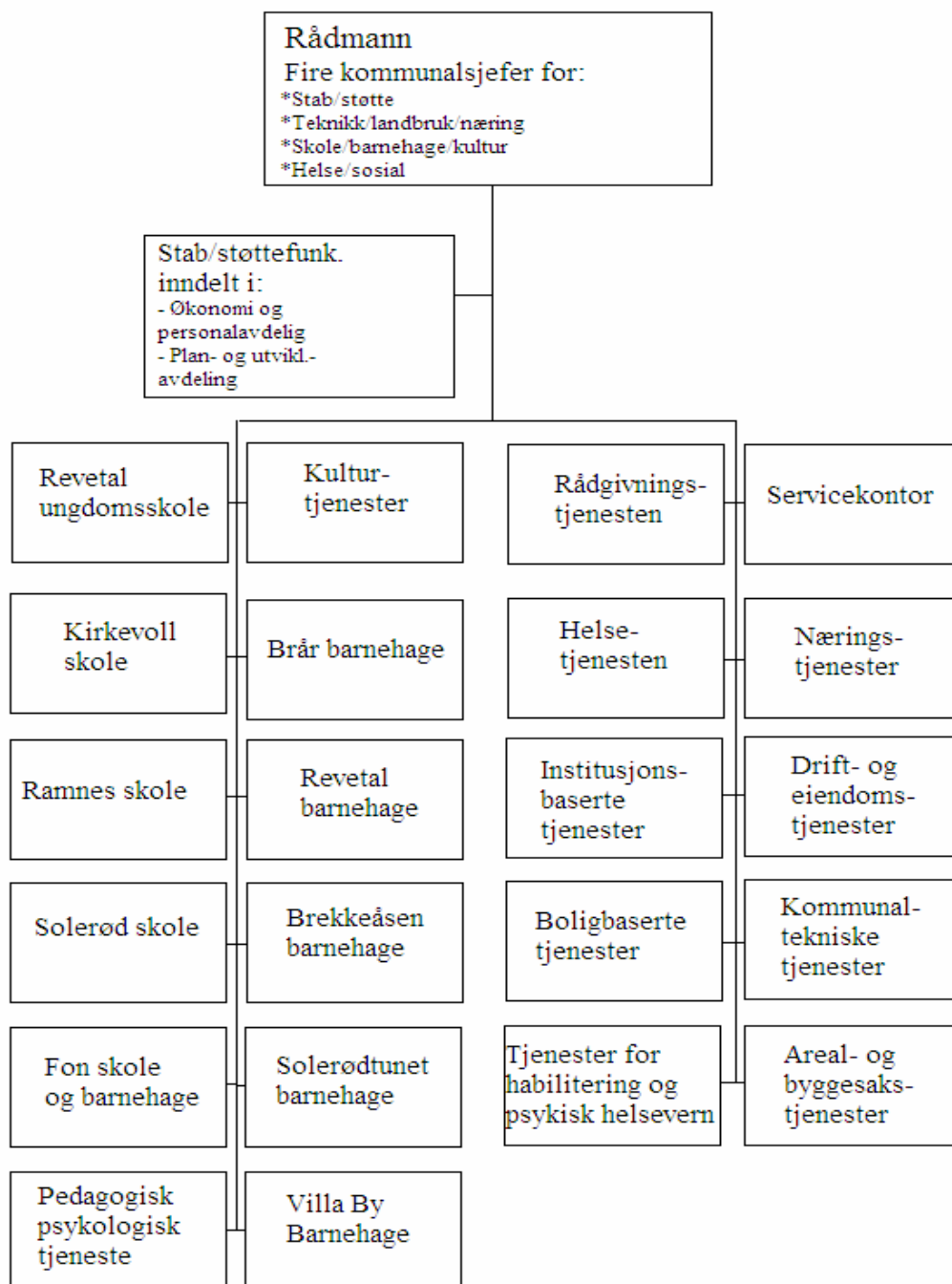
8.1 VEDLEGG 1 – Organisasjonskart over prosjektorganisasjonen

Organisasjonskart over prosjektorganisasjonen



8.2 VEDLEGG 2 – Administrativt organisasjonskart for Re kommune

Administrativt organisasjonskart for Re kommune (per. 01.01.2002)



8.3 VEDLEGG 3 - Politisk organisasjonskart for Re kommune

Politisk organisasjonskart for Re kommune

(per. 01.01.2002)

