

FORORD

Avhandlingen som her foreligger, er det siste som blir skrevet av meg ved mastergradstudiet i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold. Jeg har relatert oppgaven til min egen organisasjon, Oslo kommune. Jeg redegjør spesifikt for et politisk vedtak, opprettelsen av sykehjemsetaten, som vedrørte meg vesentlig i mitt daglige virke. Dette spesifikke politiske vedtaket er tatt med for å få et innblikk i politiske beslutningsprosesser.

I løpet av mastergradstudiet, som jeg startet på da min datter var 13 måneder, har jeg fått muligheten til å utvikle meg både karrieremessig og faglig. Jeg jobbet som sykepleier på et sykehjem da jeg startet studiet. Da vi endelig fikk barnehageplass, startet jeg som leder på en rehabiliteringsavdeling, også i sykehjemsetaten. I dag er jeg konstituert institusjonssjef, på et av sykehjemsetatens 29 kommunale sykehjem.

Det første året av studiet skrev jeg en prosjektoppgave, hvor jeg undersøkte fordeler og ulemper ved å sentralisere sykehjemssektoren i hovedstaden. Året etter skrev jeg en strukturanalyse av sykehjemssektoren i Oslo kommune. I denne teoretiske oppgaven konkluderte jeg med at opprettelsen av sykehjemsetaten ikke var en ren sentralisering, da det ble klart for meg at opprettelsen av sykehjemsetaten resulterte i et nytt styringsnivå mellom Byrådet for velferd og sosiale tjenester og bydelene, sykehjemsetaten. Denne opprettelsen kan ikke sees på som en ren sentralisering, da beslutningsstrukturen er diversifisert.

Studiet har vært krevende, da det har foregått på deltid, samtidig som man er i fulltids arbeid. Mange ganger har jeg tenkt: "Det er snart over". Nå da det snart er slik, vil jeg nok savne det å tilegne meg nye kunnskap og å prøve det ut i praksis.

Min tålmodige veileder som har hjulpet meg gjennom masteravhandlingen har vært Kjeld Qvortrup. En stor takk til han for at han så raskt og ukomplisert har veiledet meg gjennom et stort og uoversiktlig "farvann".

Endelig ønsker jeg å presisere at innholdet i denne oppgaven står ene og alene for forfatterens regning.

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| Forord | 1 |
| Innholdsfortegnelse | 2 |
| Figurliste | 3 |
| 1.0 Bakgrunn for valg av problemstilling | 4 |
| 1.1 Problemstillingen | 5 |
| 1.2 Oppgavens oppbygning | 6 |
| 1.3 Redegjørelse av ulike aspekter for oppgaven | 7 |
| 1.3.1 Styringsnivåene i Norge | 7 |
| 1.3.2 Parlamentarisme | 8 |
| 1.3.3 Kommuneloven | 11 |
| 1.4 Sykehjemssektoren før og nå i Oslo | 14 |
| 1.4.1 Hvordan ble sykehjemssektoren i Oslo drevet før opprettelsen av sykehjemsetaten? | 14 |
| 1.4.2 Organiseringen av sykehjemssektoren, innunder en sykehjemsetat | 15 |
| 2.0 Oppgavens Teoretiske forankring | 18 |
| 2.1 Hvordan kommer man frem til ulike beslutninger? | 19 |
| 2.1.1 spennvidden mellom ulike planleggingstradisjoner | 19 |
| 2.2 Hva er politikk, og hvordan det kan sees i ulike sammenhenger? | 25 |
| 2.2.1 Politikk i det politiske perspektiv | 28 |
| 2.2.2 Makt i ulik betydning | 30 |
| 2.2.3 forvaltningen som en del av det politiske systemet | 32 |
| 2.3 Velferdsstatens fremvekst og rolle | 33 |
| 2.3.1 Ulike forklaringer på velferdsstaten | 34 |
| 2.3.2 Kommunen en del av velferdsstaten | 36 |
| 3.0 Valg av metodisk tilnærming for å belyse problemstillingen | 38 |
| 3.1 Hvilke innvirkninger har kvalitativ metode for innsamling av data? | 38 |
| 3.1.1 Hva er en dokumentanalyse | 39 |
| 3.1.2 Det individuelle og åpne intervju | 41 |
| 3.1.3 Konsekvenser av å forske i egen organisasjon | 44 |
| 3.1.4 Hva legges i begrepene validitet og reliabilitet? | 45 |
| 4.0 Drøfting av funn i analysen sett i sammenheng med problemstillingen | 46 |
| 4.1 Data fra dokumentanalysen | 47 |
| 4.2 Innsamlet data fra intervjuene sett i sammenheng med problemstillingen og utvalgt teori | 65 |
| 4.2.1 Selve opprettelsen av sykehjemsetaten | 66 |
| 4.2 Hvorfor ender man opp med "midt- i-mellom-løsninger"? | 67 |
| 4.3 Hvordan planlegger politikerne for å få gjennomslag for egne interesser? | 75 |
| 4.4 Kommunen som en del av velferdsstaen | 82 |
| 5.0 Avsluttende kommentarer | 83 |
| Litteraturliste | 85 |

FIGURLISTE

- Fig. 1:** Mintzbergs divisjonaliserte struktur Se side 14
- Fig. 2:** Opprettelse av styringsnivået mellom byrådet og bydelene
med brukerne i sentrum Se side 15
- Fig. 3:** Politikkens inntaksside og uttaksside Se side 18
- Fig. 4:** En integrering av enkel og dobbeltsirkel læring Se side 28
- Fig. 5:** Hvilket parti respondenten representerer/ har representer Se side 42
- Fig. 6:** Prosjektgruppens forslag til styringskjeden i en etatsmodell Se side 56

1.0 BAKGRUNN FOR VALG AV PROBLEMSTILLING

Innledningsvis ønsker jeg å redegjøre for oppgavens problemstilling. Kort fortalt så starter jeg med å presentere historikk rundt vedtatte lover og reformer. Kommunetjenesteloven trådte i kraft 01.01.84. Fra da har ansvaret for driften av sykehjemmene vært et kommunalt anliggende. Etter bydelsreformen i Oslo 1. juli 1988 fikk bydelene totalansvaret for pleie- og omsorgstjenester. Den gang ble sykehjemmene fordelt etter geografisk beliggenhet og antatt behov for sykehjemsplasser. Det har vært en betydelig endring i befolkningssammensetningen etter bydelsreformen i 1988. Dette har skapt ubalanse mellom antall sykehjemsplasser og behov. Noen bydeler har større behov enn de har kapasitet eller omvendt. Allerede i 1991 ble det innført en ordning med kjøp og salg av sykehjemsplasser mellom bydelene, uten at dette fungerte tilfredsstillende. Kravet til hva brukerne av sykehjem forventet i 1988, kontra i dag er ikke sammenlignbart. Basert på det som blir nevnt, har Oslo kommune forsøkt å justere en del av organiseringen i sykehjemssektoren etter hvert som behovet har endret seg.

Oslo kommune har siden 1996 hatt fritt sykehjemsvalg. I praksis betyr dette at når en bruker har fått vedtak om varig sykehjemsopphold, har vedkommende rett til å velge fritt mellom alle sykehjemmene i byen. Av blant annet bydelsøkonomiske hensyn fungerte ikke dette i praksis, da bydelene ofte plasserte brukere på egne drevne sykehjem, i stedet for å kjøpe plasser i andre bydeler. På bakgrunn av blant annet disse faktorene startet en lang politisk prosess.

I slutten av 2003, av daværende fagbyråd, Margaret Eckbo (F) ble det fremmet innstilling til bystyret å fatte vedtak, om å omgjøre driften av sykehjemmene fra bydelsnivå, til tre kommunale foretak. Bystyret behandlet den 5. Mai 2004, sak 215 vedrørende prinsipper for omdanning av kommunalt eide sykehjem til kommunale foretak. Dette vedtaket fikk ikke gjennomslag i bystyret. I stedet ble byrådet for velferd og sosiale tjenester¹ bedt om å utrede alternative organisasjonsmodeller for sykehjemssektoren i Oslo. Det ble vedtatt at byrådet skulle tilrettelegge for en prosess hvor særlig bydelene aktivt skulle trekkes inn i utredningen.

Som en følge av bystyrevedtaket etablerte byrådet for velferd og sosiale tjenester, "Prosjektet sykehjemsutredning" som begynte sitt arbeid 1. august 2004. På bakgrunn av prosjektgruppens utredning som ble ferdigstilt i mai 2005², fremmet ny, og nåværende byråd Sylvi Listhaug (F), en innstilling til bystyret. Ved å ta utredningen til grunn, ønsket byrådet å opprette en etat med ansvar for driften av Oslo kommunes sykehjem.

¹ Byråden fikk ny tittel og noe endret ansvarsområde i slutten av 2009, det er i dag konstituert som byrådet for eldre og sosiale tjenester (EST).

² Utredningen ble avsluttet med en rapport som het: "Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo - Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten, mai 2005".

Bystyret vedtok 21. juni 2006, at det skulle opprettes en etat som egenhendig skulle drive alle sykehjemmene i hovedstaden. 1. januar 2007 ble vedtaket iverksatt. Etaten overtok bydelenes ansvar i å drive alle kommunens sykehjem. Det ble opprettet et styringsnivå mellom byråden og bydelene, sykehjemsetaten. Dette var en innstilling som fikk flertall i bystyret, hvor flertallssiden bestod av representanter fra partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Innføringen viser en lang politisk prosess, som ender med noe annet enn i utgangspunktet tenkt: tre kommunale foretak. Det ble valgt en mellomløsning, som i utgangspunktet ikke var forslagsstillers intensjoner.

1.1 PROBLEMSTILLINGEN

På bakgrunn av det som blir beskrevet ovenfor, og hvordan et forslag kan endres underveis i politiske beslutningsprosessene, har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

”Hva er det som gjør at forslag til politisk vedtak sjeldent ender opp med det man i utgangspunktet tenker seg?”

Problemstillingen jeg har valgt har nok sine svakheter, men etter hvert som jeg har jobbet med oppgaven, har det blitt klart for meg at dette er en god nok problemstilling. Mine ambisjoner er at teori skal belyse problemstillingen ved innhentet empiri. Jeg har ingen ambisjoner om å teste allerede etablerte teorier eller generalisere funn. Ut fra denne erkjennelsen vil jeg videre presentere oppgavens oppbygning.

1.2 OPPGAVENS OPPBYGNING

Etter å ha redegjort bakgrunnen for valg av problemstilling og ordlyden i problemstillingen, vil jeg videre gjøre rede for hvordan denne oppgaven er bygd opp.

I første del så ønsker jeg å avklare noen begreper og virkeområder for å forstå den politiske organiseringen i hovedstaden. Jeg starter med å presentere de ulike styringsnivåene i Norge. Hvorpå jeg videre redegjør for den parlamentariske styringsmodellen byen innehar, og hvilke konsekvenser det vil ha for det å samle seg politisk, slik at man oppnår flertall. Videre blir det viktig for meg, siden jeg baserer hele problemstillingen ut fra en politisk beslutningsprosess, å forklare lovverket for sykehjemsdriften og det kommunale ansvaret. Jeg avrunder den første delen med en beskrivelse av hvordan sykehjemssektoren i Oslo ble drevet før opprettelsen av sykehjemsetaten, og hvordan den er organisert i dag.

I andre del tar jeg for meg oppgavens teoretiske forankring. Jeg starter med å presentere ulike planleggingstradisjoner, med håp om at det skal gi meg innsikt i politiske beslutningsprosesser. Videre presenterer jeg politikk i det politiske perspektiv, sammen med begrepet makt for å få en forståelse av politisk beslutningsatferd. Videre presenterer jeg kort forvaltningen som en del av det politiske system. Som en siste del av den teoretiske forankringen har jeg lagt vekt på ulike teoretiske forklaringer på velferdsstaten, og kommunen som en del av det.

I tredje del redegjør jeg for oppgavens forskningsmetode. Empirien blir samlet inn ved to ulike kvalitative undersøkelser: dokumentanalyse og intervju. Videre redegjør jeg for valg av respondenter, som blant annet er identifisert gjennom dokumentanalysen. Avslutningsvis presenterer jeg hvilke konsekvenser det kan ha å forske i egen organisasjon, og oppgavens validitet og reliabilitet.

I oppgaven fjerde del presenterer jeg innsamlet data, først fra dokumentanalysen, som presenteres i kronologisk rekkefølge, og så fra intervjuene. Det er interessant om innsamlet empiri støtter opp om teoretisk forankring og om det belyser min problemstilling. Jeg har inndelt analysedelen i fire underdeler. I første del drøfter jeg selve opprettelsen av sykehjemsetaten. I den neste delen analyserer jeg temaet: Hvorfor ender man opp med "midt-i-mellom-løsninger"? Etter å ha redegjort for kompromiss og ulike former for kjøpslåing, vil jeg i den tredje delen drøfte hvordan politikere planlegger for å få gjennomslag for egne interesser. Avslutningsvis forsøker jeg å finne en sammenheng mellom politisk ideologi og beslutningsatferd.

I den siste og femte delen avrunder jeg med noen ettertanker og kommentarer fra eget ståsted.

1.3 REDEGJØRELSE AV ULIKE ASPEKTER FOR OPPGAVEN

For å få en forståelse av hvordan Oslo som kommune er organisert, vil jeg videre presentere kort de ulike styringsnivåene i Norge. Videre redegjør jeg for den parlamentariske styringsmodellen som Oslo har valgt å organisere seg innenfor, på bekostning av formannskapsmodellen. Etter dette avklarer jeg ulike begreper innenfor politikken i hovedstaden, for å avslutte med en forklaring av hvordan sykehjemsetaten ble drevet og er organisert i dag.

1.3.1 STYRINGSNIVÅENE I NORGE

Jeg starter med å presentere de ulike styringsnivåene i Norge i dag. Jeg har hentet presentasjonen fra boken "Forvaltning og politikk" (Christensen, Tom med flere, 2007).

Norge er delt inn i tre styringsnivåer, samt et fjerde i enkelte store kommuner slik som hovedstaden:

- i) Det nasjonal
- ii) Det regionale
- iii) Det lokale
- iv) (i noen kommuner kommer i tillegg bydelsnivået)

Det nasjonale nivået omfattes hele landet som virkefelt. Politikerne er folkevalgte og sitter i stortinget, og regjering for de som innehar ministerposter. Statens politikk utformes på dette nasjonale nivået. Eksempel på statlige organer er departementer og direktorater.

Det regionale styringsnivået, er blant annet fylkeskommunene. Politikere velges gjennom direkte valg hvert 4 år. Fylkeskommunen er primært tillagt iverksettingsoppgaver, da statens politikk primært utformes på nasjonalt nivå.

Det lokale nivå, er kommunene, hvor politikere velges gjennom direkte valg hvert 4 år. Kommunene i Norge er formelt sett organer som staten har opprettet, fordi den har funnet det hensiktsmessig. Kommunen og fylkeskommunen er egne rettssubjekter.

I Oslo og andre store byer er kommunenivået delt inn i mindre styringsenheter, som da er bydelsnivået. Også her velges politikerne inn etter direktevalg hvert 4. år.

Grovt sett kan vi si at statens styring av kommunene antar tre former:

- gjennom formelle lover og regler
- gjennom de økonomiske relasjonene mellom stat og kommune, og
- gjennom kontroll, veiledning og forsøk.

Kommunen har en dobbeltrolle, som er blitt kalt: "Kommuneinstitusjonens tosidighet/janusansikt" som sier:

Kommunen skal på den ene siden uttrykke og gjennomføre lokale mål og preferanser, samtidig som de skal være et redskap for å iverksette nasjonal politikk på ulike områder.

Når det er sagt, vil jeg videre beskrive den parlamentariske styringsmodellen som Oslo styres under, da dette er vesentlig for å kunne belyse problemstillingen.

1.3.2 PARLAMENTARISME

Styresettet i Oslo kommune er noe annerledes enn de fleste andre kommunene i Norge. I kommuneloven står det at det er opp til den enkelte kommune å velge om de ønsker å styre etter en formannskapsmodell eller en parlamentarisk styringsmodell.

Oslo kommune innførte parlamentarisme i 1986, som den første kommunen i Norge.

I Oslos parlamentarisk styringsmodell er byrådet kommunens utøvende myndighet, valgt gjennom et flertallsvalg av bystyret. Byrådet står ansvarlig ovenfor bystyret på samme måte som regjeringen står ansvarlig ovenfor stortinget. Bystyret i Oslo består av 59 folkevalgte representanter, som velges hvert fjerde år. Byrådet er forpliktet til at de saker som legges frem for bystyret, er forsvarlig utredet. De vedtak som fattes i bystyret skal byrådet iverksette etter instruks fra bystyret. Byrådet står relativt fritt til å kunne organisere administrasjonen under seg (Hagen, T og Sørensen, R, 2006). Et av hovedprinsippene i et parlamentarisk styringssystem, er at byrådet ikke skal være underordnet annet organ enn bystyret. Politikkens innhold plasseres hos flertallet i bystyret, mens ansvaret for gjennomføringen av vedtaket er byrådets ansvar. Administrasjonens kontakt med det politiske apparat er gjennom byrådet. Parlamentarisk ansvar i juridisk sammenheng, sikter til byrådenes utsatthet ved at de kan tvinges til å gå av gjennom bystyrevetbak. Byrådet fører parlamentarisk kontroll gjennom ulike tilsynsordninger og kommunerevisjonen (Eckhoff og Smith, 2006).

Byrådet i Oslo har vært, og er et mindretallsbyråd i perioden 2003-2011. Ved mindretallsparlamentarisme kan det synes som at man nærmer seg kompromissorientering. Byrådet må ta særlig hensyn til holdningene i bystyret når saker initieres og forberedes. Maktgrunnlaget til bystyret synes forsterket i denne modellen kontra formannskapsmodellen. Det parlamentariske styringssystemet innebærer at bystyret kan stille mistillitsforslag til en av byrådene eller hele byrådet. Dette fremmer situasjoner hvor den sittende byråden ved initiering av forslag til vedtak i bystyret, må passe seg for ikke å få flertallet mot seg. Det er viktigere å påse at man ikke får flertallet mot seg for å unngå misstillitsforslag, enn at man til enhver tid må ha flertallet med seg.

Terje P. Hagen, med flere (1999)³ viser til tydelige funn ved den parlamentariske styringsmodellen, ved at det blir et ryddigere forhold mellom politikk og administrasjon. Mindretallsparlamentarisme synes å gi byrådet mindre samlet slagkraft overfor administrasjonen. Evalueringen konkluderer med at de folkevalgte i Oslo har fått noe større innflytelse, som en følge av den sentrale rollen byrådet har. Bystyret initierer byrådets fokus og arbeidsområder. Både administrasjon og politikk er mer lojale mot normene for samhandling seg i mellom. Kontakten mellom bystyret og administrasjonen går i hovedsak via fagbyråden. I en parlamentarisk styringsmodell, hvor byrådet er i mindretall, må vedtak fattes gjennom støtte fra et eller andre partier i bystyret. Dette etableres gjennom klare blokkdannelse, hvor det er en tendens til å følge høyre-venstre-dimensjonen i politikken. Et mindretallsbyråd må legge til grunn hvilke meninger bystyret har, for å få gjennomslag for sine innstillinger. Et annet funn i denne evalueringen, er at det kan synes som om sektorallianser mellom politikk og administrasjon blir mindre i en parlamentarisk styringsmodell. Ved at det er etablert klarere ansvarsdeling mellom politikk og administrasjon på hvordan de skal samhandle, har det skapt mindre rom for å etablere sterke interessefelleskap mellom etater og bystyrekomiteer. Et siste

³Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger" i NIBRs pluss-serie.

funn er at byrådet i Oslo oppfattes å være mer helhetsorientert enn formannskapet i de andre byene.

1.3.2.1 NOEN AVKLARINGER AV DE POLITISKE BEGREPENE SOM BRUKES I HOVEDSTADEN.

BYDEL

Oslo kommune er inndelt i 15 bydeler. Hver bydel er bestående av bydelsutvalg, med 15 medlemmer og en bydelsadministrasjon ledet av en bydelsdirektør.

BYRÅD

Det politiske organet som leder kommunens administrasjon. Byrådets oppgaver og ansvar kan sammenliknes med regjeringens på statlig nivå. Det er også en betegnelse på enkeltmedlemmer i byrådet.

BYRÅDSAVDELINGENE

Blir ledet av en byråd og kan sammenliknes med departementene på riksplan. Oppgaven ligger i å forberede saker som skal til behandling i bystyret, samtidig som avdelingen skal iverksette avgjørelser og vedtak fattet av bystyret eller byrådet.

BYSTYRET

Oslos øverste styringsorgan med 59 representanter som blir valgt hvert fjerde år gjennom kommunevalget. Planmessig foregår det møter en gang i måneden med ordføreren som leder.

ORDFØRER

Oslos fremste folkevalgte representant og leder av bystyrets møter.

Etter å ha presenter de politiske styringsnivåene i landet, med særlig innblikk i det kommunale nivået, samtidig som jeg har beskrevet den parlamentariske styringsmodellen og noen av de politiske begrepene som brukes i hovedstaden, vil jeg videre redegjøre for kommuneloven og hva det står er kommunens ansvar i forhold til sykehjemsdrift.

1.3.3 KOMMUNELOVEN

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 1992, også kalt kommuneloven, omhandler kommunal og fylkeskommunal organisering, saksbehandling, økonomisk forvaltning og planlegging i kommunen/ fylkeskommunen. Lovens formål er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt/ fylkeskommunalt folkestyre. Samtidig legger loven til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap, hvor bærekraftig utvikling er viktig. Kommuneloven skal legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

Kommunestyret er det øverste kommunale organ. De skal treffe vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret skal velges ut fra kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lovverket. Kommunevalget gjelder for fire år om gangen.⁴

1.3.3.1 HVA STÅR DET I LOVVERKET OM KOMMUNENS ANSVAR I FORHOLD TIL SYKEHJEMSDRIFT?

Lov om helsetjenesten i kommunen krever at kommunen skal sørger for nødvendig helsehjelp for alle som bor permanent eller oppholder seg midlertidig i kommunen. Innenfor kommunal pleie- og omsorgstjenester har brukeren rett til diagnose og behandling, medisinsk habilitering, rehabilitering og pleie og omsorg ved skade eller lyte. Det skal fattes enkeltvedtak for alle pleie- og omsorgstjenester.

⁴ Hentet fra internettsiden: (<http://www.lovdatab.no/all/nl-19920925-107.html>)

Lovverket sier som hovedpunkter:

- Personer som mottar pleie- og omsorgstjenester, skal få ivaretatt sine grunnleggende behov og at dette skjer gjennom respekt for det enkelte menneskets egenverd og livsførsel (Kommunehelsetjenesteloven, revidert utgave fra 2003).
- Kommunen skal bidra til økt likeverd, samt bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (Sosialtjenesteloven § 1).

Sykehjemstjenesten kan deles inn i:

1. Korttidsopphold: tidsavgrenset opphold på sykehjem for medisinsk behandling, rehabilitering og sykepleie.
2. Bolig med heldøgntjenester for personer med varige og omfattende behov for medisinsk tilsyn, sykepleie og omsorg.

Etter å ha beskrevet kommunens ansvar i forhold til sykehjemsdrift, vil jeg videre presentere kort hva som blir viktig for Oslo å prioritere, for å få til en sammenhengende tiltakskjed rundt brukere av ulike kommunale tjenester.

1.3.3.2 HVA BLIR VIKTIG FOR OSLO KOMMUNE?

Det som blir viktig for Oslo kommune videre, er hentet fra rapporten som ble skrevet etter oppdrag fra byrådet for velferd og sosiale tjenester (2005)⁵.

⁵ Opplysninger hentet fra utredningen: "Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo. Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten. Mai 2005".

For å opprettholde kvalitet og sikre brukerne av sykehjemmene i Oslo, er det viktig at den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten fungerer som en sammenhengende tiltakskjede, der det blir gitt et helhetlig tilbud. Dette for å opprettholde kvalitet av både behandling, pleie og rehabilitering av den enkelte.

Oslo kommune er mer institusjonsorientert i sin pleie- og omsorgstjeneste enn mange andre kommuner, også Bergen og Trondheim. Statlige overføringer har i større grad blitt brukt til å styrke institusjonene og sykehjemssektoren generelt, på bekostning av hjemmetjeneste og utbygging av omsorgsboliger. Bydelene i Oslo bruker i stort omfang heldøgnsopphold i sykehjem. Dette er den mest personalintensive og den mest kostbare tjenesten. Byrådet for velferd og sosiale tjenester har Omsorg+⁶ som et av sine satsningsområder, og overordede mål for 2007-2010. Omsorg+ skal drives av bydelene, hvis hensikt er å fungere som tilbud mellom hjem og sykehjem. Det største effektivitetspotensialet i pleie- og omsorgstjenesten i Oslo i dag, ligger i LEON- prinsippene, Lavest Effektive Omsorgs Nivå.

Organiseringen av sykehusene i statlige foretak, tvinger frem en klarere og annen type rollefordeling, mellom kommunenes helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester, enn tidligere. Denne reformen skjerper kompetansebehovet i kommunene:

- i) Styrking av kompetanse og arena for å kunne motta utskrivningsklare pasienter fra sykehusene.
- ii) Sykehjemsfunksjonene i kommunen må rendyrkes.

Når det er sagt, vil jeg videre redegjøre for hvordan sykehjemssektoren i Oslo ble organisert både før og etter opprettelsen av sykehjemsetaten.

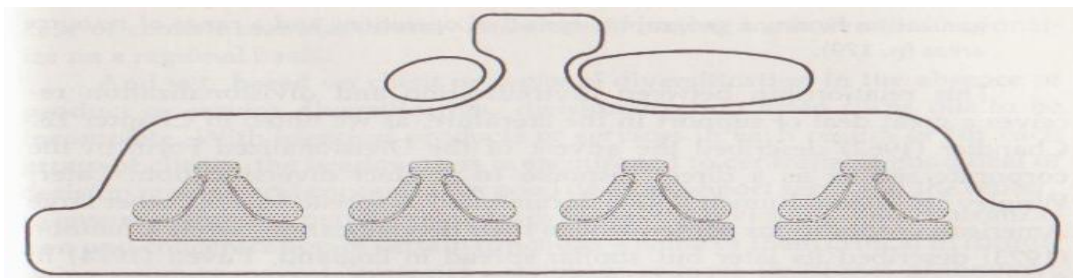
⁶ Omsorg+ er tenkt som et tilbud for eldre, som er for friske til å bo på sykehjem, men som ønsker et tilbud, blant annet for å føle trygghet av å tilhøre et fellesskap. Intensjonen er at Omsorg+ kun skal gjelde eldre, og at de skal være så friske at de kan greie seg uten bistand i den daglige omsorgen. Omsorg+ skal av denne grunn ha strenge definisjoner, slik at det ikke misbrukes av bydelene og brukes som (billigere) sykehjemsplasser.

1.4 SYKEHJEMSSEKTOREN FØR OG NÅ I OSLO

For å skape en felles forståelse av driften før og etter opprettelsen av sykehjemssektoren i Oslo presenterer jeg vider hvordan sykehjemssektoren ble drevet før opprettelsen av styringsnivået mellom bydel og byråd. Videre avslutter jeg introduksjonsdelen med hvordan sykehjemssektoren i dag blir drevet.

1.4.1 HVORDAN BLE SYKEHJEMSSEKTOREN I OSLO DREVET FØR OPPRETTELSEN AV SYKEHJEMSETATEN?

Slik sykehjemssektoren i Oslo ble drevet, før opprettelse av styringsnivået mellom byrådet og bydelene, har jeg valgt å trekke sammenlikning med Mintzbergs divisjonaliserte struktur (1979). Slik han forklarer, blir hoveddelen av arbeidet i divisjonaliserte strukturer utført i kvasiselvstyrte avdelinger/divisjoner, her til sammenlikning med bydelen. Hver avdeling har sitt eget område og sine egne ansatte. En slik divisjonalisert struktur vil kunne gi stordriftsfordeler, men kan skape spenningsforhold. Hovedkontoret, i denne sammenheng byrådet, og divisjonene vil være i et konstant spenningsforhold. Mintzberg sier videre at hovedkontoret ønsker en strammere kontroll, mens divisjonssjefene prøver å unngå denne kontrollen. Ytterligere sier han at faremomentene i disse tilfellene er at hovedkontoret mister oversikt over driften. De divisjonaliserte avdelingen kan bli helt uhandterlige om ikke målene er klart målbare og det er pålitelige vertikale informasjonssystemer. Derfor vil det i følge Mintzberg kunne bli nødvendig med en strammere struktur, eksempelvis en sentralisering. Dette var så tilfelle i sykehjemssektoren i hovedstaden. Bydelene handlet ut fra hva som gavnet dem best. De underkommuniserte det frie valget, for å dekke opp egne sykehjem, før de kjøpte plasser av andre bydeler. Andre bydeler igjen, la ned flere sykehjemsavdelinger, samtidig som søkere i enkelte bydeler sto i lange køer for å få plass. Det ble tydelig for byråden at det var et sterkt behov for en mer ordnet kontroll med koordinering av byens sykehjemskapasitet. Hovedargumentet var tuftet på effektivisering av driften, overordnet koordinering og fremme det frie valget blant brukerne av tjenesten.



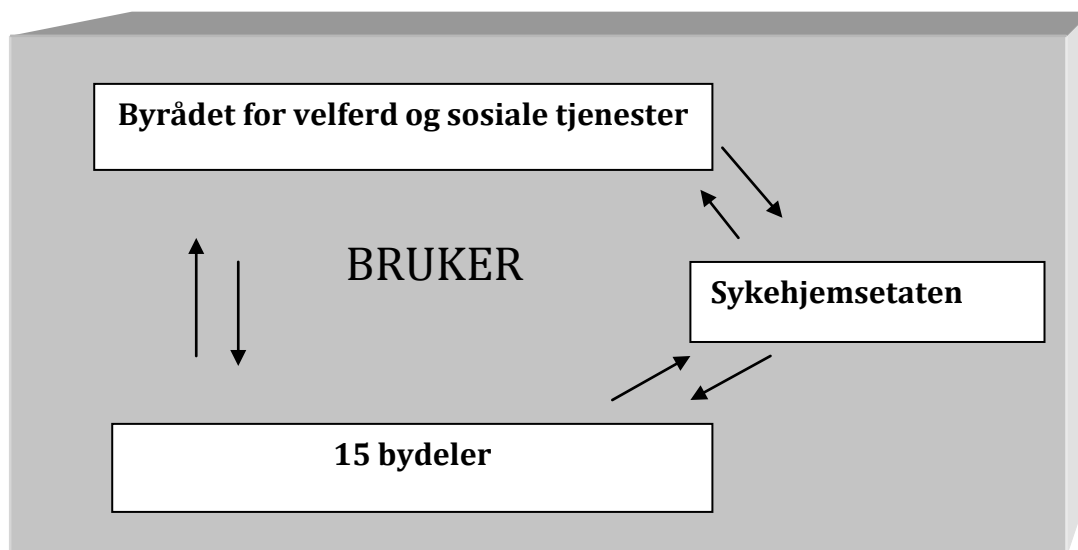
Figur 1, Mintzbergs divisjonaliserte struktur⁷

⁷ Mintzberg, H. (1979) The structuring of Organizations, side 393.

Etter å ha forsøkt å sette den tidligere driften av sykehjemssektoren i hovedstaden inn i en teoretisk fortolkningsramme, vil jeg videre presentere hvordan organiseringen i sykehjemsetaten er i dag.

1.4.2 ORGANISERINGEN AV SYKEHJEMSSEKTOREN, INNUNDER EN SYKEHJEMSETAT

Ved at kommunen er iverksettende institusjon på vegne av staten, er de pålagt å iverksette statlig vedtatt velferdspolitik. Samtidig er det opp til kommunen å tilpasse denne politikken til lokale forhold og betingelser. Ved å opprette styringsnivå mellom byrådet og bydelene har Oslo gjort en endring ut fra lokale forhold og betingelser. Ved opprettelse av styringsnivået mellom byråd og bydelene har Oslo kommune lagt til grunn en flernivåstyring av sykehjemssektoren, som tidligere ikke har forekommet i hovedstaden. Figur 2, er et forsøk fra min side å vise styringsnivået mellom byrådet og bydelen, og at disse enhetene interagerer med hverandre, med brukeren i sentrum.



Figur 2. Opprettelsen av styringsnivået mellom byrådet og bydelene med brukerne i sentrum⁸

⁸ Fritt hentet fra Prosjektrapporten: utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo

Slik sykehjemssektoren i dag blir drevet er utgangspunktet en bestiller-utfører modell. Før opprettelsen av sykehjemsetaten var det bydelene som både bestilte og drev sykehjemmene. Dagens modell er en mer rendyrket utgave av bestiller-utfører-modellen, da bydelene bestiller sykehjemsplasser og sykehjemsetaten utfører sykehjemstjenestene. Bydelene er i dagens modell fremdeles ansvarlige for den tjenesten deres innbyggere tildeles. Bydelene er bestillere, og har beholdt de økonomiske ressursene, og det politiske og administrative ansvaret for tilbudet som blir gitt til egen befolkning. Bydelene skal på samme måte som tidligere vurdere søkerens behov, fatte vedtak og bestille sykehjemsplassene. De er kjøpere av sykehjemsplasser hos etaten. I tillegg skal bydel kontrollere kvaliteten på sykehjemmene gjennom bydelenes tilsynsutvalg.

Sykehjemsetaten har ansvaret for driften av byens sykehjem. Samtidig ivaretar etaten Oslo totale behov for sykehjemsplasser. Øverste leder i sykehjemsetaten er etatsdirektør, som rapporterer til byrådet for velferd og sosiale tjenester. Fagbyråden er parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret. Vedkommende har et overordnet ansvar for planlegging av riktig kapasitet og kvalitet i sykehjemssektoren i Oslo. Med dette menes det at fagbyråden har det overordnede ansvaret, og må vurdere hensiktsmessige organisasjonsutforminger vedrørende sykehjemssektoren. Fagbyråden må se på hensikten med ulike organisasjonsformer.

Hva skjer så, når man etablerer flernivåstyring i kommunen?

Generelt skriver Helgøy og Aars (2008) at de antar at styringskapasitet og representativitet blir påvirket av flernivåstyring på tre måter. Først er det slik at flernivåstyring kan medføre økt grad av integrasjon mellom forvaltningsnivåene. Med dette sikter de til at det enkelte nivå øker sin avhengighet av de andre nivåene. På bakgrunn av dette kan det enkelte forvaltningsnivå betraktes som lite autonome. Dette vil få innvirkning på den enkelte enhets styringskapasitet. Styringskapasiteten for bydelene og sykehjemsetaten separat kan isolert sett reduseres, men samordnet beslutningsatferd kan øke den totale styringskapasiteten. For det andre vil følgelig flernivåstyring øke beslutningssystemets kompleksitet. Det kan bli vanskeligere for byens innbyggere å lokalisere hvor de politiske vedtakene fattes, og dette vil kunne føre til en avmaktfølelse ovenfor det politiske apparat. For det tredje vil flernivåstyring kunne føre til problemer med å plassere ansvar. Dette kan skje på bekostning av demokratisk kontroll.

Ved opprettelsen av sykehjemsetaten ble det opprettet et styringsnivå, mellom byrådet og bydelene. Bydelene har de samme oppgavene som tidligere bortsett fra at oppgaven å drive sykehjemmene er overført til sykehjemsetaten. Den enkelte innbygger har nå fått mer reell valgfrihet ved at de kan velge sykehjem, de vet hvilken kvalitet de kan forvente, ved at driften

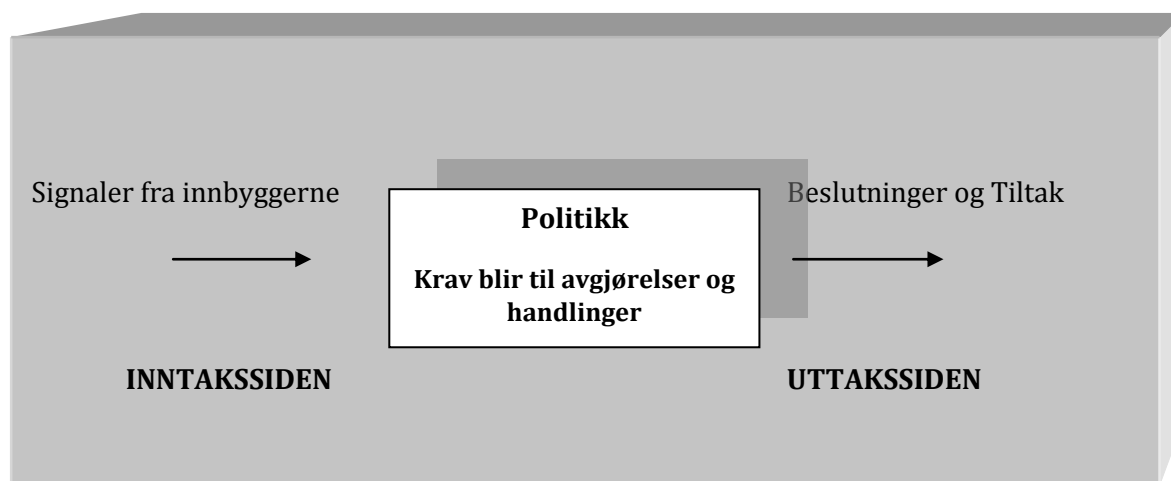
har blitt mer standardisert og tilbudet har blitt mer spesialisert. Byrådet har fått mer kontroll over driften av sykehjemmene⁹ (Melvold, Camilla 2008).

Etter å ha presenter alt fra bakgrunn for valg av problemstillingen, problemstillingen, oppgavens oppbygning, politiske begreper i ulikt format, kommuneloven sammen med kommunenes ansvar for sykehjemsdriften og til slutt gjort rede for hvordan sykehjemssektoren ble drevet før opprettelsen av sykehjemsetaten og hvordan den drives i dag, vil jeg videre presentere det teoretiske grunnlaget for selv oppgaven.

⁹ Dette avsnittet er hentet fra min oppgave fra studiets 2. år. Jeg skrev da en strukturanalyse av sykehjemsetaten. *"Oslo kommune, sykehjemsetaten; utfordringer ved å omstrukturere sykehjemssektoren i Oslo"*

2.0 OPPGAVENS TEORETISKE FORANKRING

I starten av oppgavens andre del, som er teoridelen ønsker jeg å si noe om hvilke avgrensninger jeg setter i forhold til begrepet politikk. Hvordan organiseringen av offentlig sektor blir løst, påvirker forbindelsen mellom politikken inntaksside og uttakssiden på ulik måte. Inntakssiden er hvordan innbyggerne formulerer sine krav til forvaltningen. Uttakssiden viser til beslutninger og tiltak. Denne oppgaven kommer til å konsentrere seg om hvordan politiske prosesser foregår, og hvordan man ender opp med de beslutninger og tiltak som blir vedtatt. Politikk blir på denne måten betydende de konflikter og debatter som går forut for en beslutning, i dette tilfellet, opprettelsen av sykehjemsetaten. Mitt siktemål er ikke å drøfte forvaltningen opp mot politikk. Det er likevel viktig at politisk atferd må vurderes i forhold til forvaltningen i andre sammenhenger. Politikk kan bety annet i andre sammenhenger, slik som politisk innhold (helsepolitikk, alkoholpolitikk, miljøpolitikk etc). Det kan også ha mening som "det går politikk i saken." (Baldersheim og Lawrence, 2005). Utformingen av vårt politisk-administrative system er et politisk virkemiddel, der målet bør være å sikre effektivitet, legitim og demokratisk basert politikktutforming (Helgøy og Aars, 2008). Modellen ble første gang presentert av David Easton i 1965¹⁰. Figur 3 er en miniversjon av modellen til David Easton.



Figur 3. Politikken inntaksside og uttaksside¹¹

¹⁰ Hentet fra boken "Det kommunale laboratorium" av Baldersheim og Lawrence, (2005)

¹¹ Easton, David (1965) The political system.

Da jeg har utelukket inntakssiden i politikken, og rettet fokuset mot de konflikter og debatter forut for beslutningen om å opprette styringsnivået mellom bydelene og byrådet, sykehjemsetaten, så har jeg en intensjon om å oppnå innsikt i politiske beslutningsprosesser.

Når det er sagt, vil jeg videre gjøre rede for hvordan man kommer frem til ulike beslutninger, ved å se på ulike planleggingstradisjoner og alternative måter å tenke seg det å formulere mål på.

2.1 HVORDAN KOMMER MAN FREM TIL ULIKE BESLUTNINGER?

Planlegging sees på som et verktøy for å sikre fast styring, sammenheng og konsistens. Ved å ivareta langsiktig planlegging, kan man forutsette videre handlingsvalg og skape sammenheng i politiske avgjørelser. Gjennom langsiktig planlegging unngår man at politikken blir dominert av kortsiktig og taktiske hensyn. For fastlåst planlegging kan dog bli en hemske på vei til målet, da vilkårene, kan og mest sannsynlig vil, endre seg underveis. Det kan bli spenning mellom kortsiktig og langsiktig rasjonalitet i planleggingen. Dette er et evigvarende dilemma for politikere i planleggingssammenheng.

De politiske aktørene i det offentlige vil i følge Oddbjørn Bukve (1997) blant annet vise til, på den ene siden den teknisk-rasjonelle problemløsning, som ser på planlegging som et ledd i en systematisk endringsprosess, der en styrer mot veldefinerte framtidsmål. På den andre siden forklarer han at planlegging kan være en stegvis usammenhengende tilpasningsprosess; den inkrementalistiske planleggingstradisjon. Etter å ha tilegnet meg kunnskap om fenomenene, kommer det klart frem for meg at dette er to tradisjoner med et langt "gap" imellom. Videre vil jeg redegjøre vesentlig for disse to ulike måter å planlegge på.

2.1.1 SPENNVIDDEN MELLOM ULIKE PLANLEGGINGSTRADISJONER

Det er nettopp gjennom planlegging en kommer frem til ulike beslutninger. Rasjonalistisk planleggingstradisjon og inkrementalistisk planleggingstradisjon er to høyst ulike teoretiske retninger. På samme måte som det rimelige og det rasjonelle er to ytterligheter i hvordan man kan beskrive menneskelige handlinger og tankesett. Videre i denne teoretiske forankringen redegjør jeg for rasjonalistisk planlegging og inkrementalistisk planleggingstradisjon.

2.1.1.1 DEN RASJONALISTISKE PLANLEGGINGSTRADISJONEN

Rasjonalistisk planlegging fordrer en tanke om det rasjonelle. Den rasjonelle ideen er en ide om at fornuften skal dominere. Tanken skal styre handlingen (Brunsson og Olsen, 1990). Rasjonalitet er tett forbundet med ideen om det individuelle mennesket. Individet bestemmer egne handlinger og har en fri vilje, derav ansvarliggjøres individet ovenfor egne handlinger (Brunsson, 2006). At individet er fullkomment rasjonelt forutsetter at mennesket er et allvitende individ, som vet hvilke alternativer som er aktuelle og konsekvensene av disse alternativene. Rasjonalitetens logikk baserer seg på en fullstendig oversikt over fremtiden. Det er vanskelig om ikke umulig å forutsi hva fremtiden vil bringe. For å forutsi hvilket alternativ som er best må alle alternativer konsekvensutredes, for ikke å ende opp med nest beste løsning (Brunsson, 2006). I følge Audun Offerdal (1999) er en handling som betegnes som rasjonell både strategisk, kalkulerende og konsekvensrettet.

På den ene ytterligheten av planleggingstradisjon befinner rasjonalistisk planlegging seg, som ser planlegging som et ledd i en systematisk endringsprosess der fremtidige mål er veldefinerte. Det å planlegge er å finne de rette midlene til å nå ulike mål (Bukve, 1997). Rasjonalistisk planlegging innebærer at man forsøker å ha en sammenheng mellom mål og middel til å nå målene, mellom premisser og konklusjoner i avgjørelsesprosessen. Det er nettopp gjennom planlegging en finner de rette midlene til å nå målene. Den er preget av å gå stegvis fra et punkt til neste. Planleggingstradisjonen kan synes nærmest statistisk. Den som planlegger må kartlegge alle handlingslinjer som kan imøtekomme oppsatte mål. Det vil forekomme ulike veier til måloppnåelse. Planleggeren må akseptere avgrensingene som situasjonen stiller. Da mål ofte er visjonære, må de omdefineres til praktiske og gjennomførbare begreper. Ulike mål må sees opp mot hverandre, og om nødvendig må det opprettes målhierarki. Handlingslinjene kan være av generell karakter eventuelt senere bli detaljerte.

En oppsummering av det rasjonelle kan bli som følgende: Å ha et ønske om fullstendig rasjonalitet blir på en måte en irrasjonell tanke (Brunsson, 2006).

Hovedproblemet med det rasjonelle i samfunnsvitenskapen er at man ikke absolutt vet resultatet av handlingen før selve handlingen har inntruffet. Innenfor naturvitenskapen hvor det er definerte naturlover er det mer realistisk med "faste svar".

Som en kritikk til det rasjonelle fremhever Simon, Herbert (1965) at mennesket handler ut fra begrenset rasjonalitet. Det er mer rimelig å betegne mennesket med en begrenset rasjonalitet. Dette forklarer han gjennom: "...all decisions is a matter of compromise" (Simon, Herbert 1965 side 6). Videre forklarer han det med at ingen avgjørelser kan være komplette eller fullstendige, for å nå ønskede mål. Det kan likevel være den beste løsningen slik målet er bestemt, på inneværende tidspunkt: et kompromiss, da man ikke kan være fullstendig rasjonelt. Ethvert

individ har begrenset kapasitet til å bearbeide informasjon og begrenset tid til å lete etter alternativer. I planleggingssammenheng gjør dette det rimelig å tro at vi har en begrenset evne til å kalkulere, har dårlig tid og kan bare forholde oss til en viss mengde saksomfang om gangen. Atferden blir preget av en forenkling, bruk av tommelfingerregel, magesfølelse og små endringer om gangen

Den rasjonalistiske planleggingstradisjon er høyt aktet innen teknologiske fagområder. Det meste innen økonomisk planleggingsteori baserer seg på rasjonalistisk tankegodt. Fullstendig rasjonalitet forutsetter et klart skille mellom politikk og forvaltning. Politikerne setter målene og forvaltningen finner alternativene til å realisere målene. Tilfeldige og intuitive avgjørelser hører ikke med som en del av planleggingsdelen. Spørsmålet er når fullstendig rasjonalitet er mulig, om jeg tar utgangspunkt i Simon (1957) sin kritikk til det rasjonelle? Rasjonalistisk planlegging forutsetter at målene er tydelige og omgivelsene stabile. Hva når målet er uklart og omstritt? Midlene er usikre og omgivelsene turbulente?

Når det er sagt vil det være interessant å se på en annen planleggingstradisjon, inkrementalistisk planleggingstradisjon.

2.1.1.2 DEN INKREMENTALISTISKE PLANLEGGINGSTRADISJONEN

På den andre ytterligheten av planleggingstradisjonen er inkrementalistisk planlegging. Det var Charles Lindblom (1959) som etablerte en teori innenfor beslutningstaking som han betegnet som inkrementalisme. *"..Policy is not made once and for all; it is made and remade endlessly"*. (Lindblom, Carles, 1959). Han utviklet sin teori da han undersøkte budsjettprosessene i ulike amerikanske stater. Han fant resultater som viste at politikere i liten grad tok avgjørelser ut i fra et helhetsperspektiv. Det han imidlertid oppdaget var at politikere foretok en rekke justeringer på enkeltposter i budsjettet. Disse endringene så han var preget av små steg som gikk i ulike retninger. Han fant mangel på overordnet strategi. Inkrementalisme beskriver både en bestemt type atferd og norm for beslutningstaking i offentlig sektor (Bukve, 1997 og Baldersheim og Lawrence, 2005).

Inkrementalistiske prosesser er kjennetegnet av flere faktorer. For det første er det slik at en ikke tilpasser midlene til bestemte mål, men i stedet velger mål ut fra det som er mulig med de midlene man disponerer. Videre er det slik at analyse av de ulike handlingsstrategiene og konsekvenser er ufullstendig. Det er i tillegg tilfeldig hvilke dimensjoner som tas med. Endelig er det snarere en flukt fra problemet, enn på vei mot et forhåndsdefinert mål. En kritikk mot måten denne teorien ofte blir brukt på, er at små endringer trenger å være en konsekvens av begrenset

rasjonalitet. Det kan også være slik at små endringer reflekterer en stabil maktstruktur, en stabil dominerende koalisjon av etablerte interesser.

Den inkrementalistiske kritikk av rasjonalitet har både en deskriptiv og en normativ side. Dels går noe av kritikken ut på at det er et behov for å konstruere en mer realistisk modell for hvordan planleggings- og andre vedtaksprosesser faktisk foregår. Dels mener mange av inkrementalistene at en slik stegvis prosess er å foretrekke fremfor et rasjonalistisk planleggingsideal, blant annet da denne type prosesser gjør det lettere å løse politiske konflikter.

Etter å ha presentert rasjonalistisk- og inkrementalistisk takegang fører det meg over til det rimelige. Det rimelige er i følge Offerdal (1999), motsatsen til det rasjonelle, og kan kanskje sees i sammenheng med den inkrementalistiske planleggingstradisjonen.

Det rimelige slik Offerdal (1999) beskriver det, er en sosial vurdering, basert på meninger gitt i gjeldende samfunn. Det rimelige er tett forbundet med vurderinger, normer og skjønn. Det rimelige kan endres over tid, og understreker derfor dynamikk og prosesser. Innenfor det rimelige sees organisasjoner som en utviklende enhet, den endrer seg og vedlikeholdes gjennom individuelle aktører som jobber for organisasjonen. De normer, regler og tankesett og handlemåter som gjelder i organisasjoner, er menneskeskapt og gjelder bare så lenge mennesket finner det rimelig. Det er gjennom handlinger mennesket danner normer. Det rimelige vektlegger sosiale relasjoner, dynamikk og det uvisse.

Det rimelige viser til at fremtiden er uvis og derfor ikke kan forutsies, men må skapes.

Mellom disse to ytterlighetene av ulik planleggingstradisjon, finnes det ulike forsøk på å integrere både rasjonalistisk og inkrementalistisk planleggingstradisjon. Blant annet presenterer Amitai Etzioni (1967) en blandet analyse hvor han forsøker å integrere de to ovenfor nevnte planleggingstradisjonene, i et forsøk på å forstå endring som noe som ikke er fullstendig styrt, men heller ikke absolutt tilfeldig. Videre skal jeg presentere hva han legger i teorien "Mixed-scanning": en blandet analyse.

2.1.1.3 BLANDET ANALYSE: EN MIKSET VERSJON AV BÅDE RASJONELL PLANLEGGINGSTRADISJON OG INKREMENTALISTISK PLANLEGGINGSTRADISJON

Etzioni (1967) presiserer at rasjonalisme eller inkrementalisme ikke er et enten eller,; heller et både òg. Han begrunner det med at beslutningstakerne på den ene siden ikke har kapasitet til å ta rasjonelle avgjørelser. På den andre siden fokuserer ikke inkrementalistene på klart definerte problemer. I følge Etzioni har inkrementalistene mye til felles med politiske kompromisser og koalisjoner. Han utvikler en ytterligere teori for beslutningstaking som han kaller en "Mixed-Scanning. Her kategoriserer han rasjonalistisk planleggingstradisjon og inkrementalistisk planleggingstradisjon, på hver sin ende av skalaen. Han ser på planleggingsprosessen som en rullerende og sekvensiell hendelsesprosess, hvor man bør anvende ulike planleggingstradisjoner på ulike stadier i prosessen. Hans hovedtanke er at det kun ved de langsiktige og fundamentale avgjørelsene er optimalt å bruke rasjonell planleggingstradisjon. Han ser svakheter ved begge tankeretningene, ved at han ser på inkrementalisme som "øyeblikksorientert". Dette forklarer han med at denne retningen er lite egnet til å problematisere den rådende maktfordelingen og til å gjennomføre endringer. På den andre siden ser han på rasjonalisme som urealistisk, dette basert på kravet til klare målsettinger og urealistiske krav til planleggerne og politikerne sin evne til å håndtere informasjon. Han forklarer det som lite realistisk at man kan få fullstendig oversikt over alle handlingsalternativ og konsekvenser i alle planleggingssaker.

Mixed-Scanning er mindre forlangende enn den rasjonalistiske modellen, men mer krevende enn den inkrementalistiske. Hans intensjon med å utvikle en tredje vei er å motvirke utopisk rasjonalisme og konservativ inkrementalisme. Dette forklarer han med at denne teoretiske retningen dekker rasjonalismens og inkrementalismens svakheter ovenfor hverandre. Inkrementalisme reduserer det urealistiske med rasjonalisme ved å begrense detaljer som kreves ved beslutningstakingen. Rasjonalistisk tankegods på den andres siden hjelper til med å overkomme konservativ inkrementalisme, ved å utforske "på-lang-sikt" alternativer (Etzioni, 1967).

Etter å ha presentert Etzioni sin blandede analyse, et forsøk på å integrere planleggingstradisjonene, rasjonalisme og inkrementalisme, vil jeg videre presentere en annen tankeretning vedrørende det å planlegge og å sette seg ulike mål. Ottar Brox (1995) presentere i boken "Dit vi ikke vil", en annerledes måte å definere mål på.

2.1.1.4 EN ALTERNATIV MÅTE Å PLANLEGGE

"Vi er dømt til å leve i forandring" skriver Ottar Brox (1995) i boken "Dit vi ikke vil". Utfordringen blir å finne hvor vi er på vei, og deretter finne ut hvordan vi kan skaffe oss kontroll over retning. Dersom et tiltak tar sikte på å realisere et spesifisert mål, kan ikke den planleggende, utøvende og ansvarlige myndighet unngå ansvaret for og konsekvensene av dette. Han beskriver videre mål som flyktige. Dette forklarer han med at konsekvensene av ulike tiltak ikke vil bli merkbare før planene er iverksatt. Ved å fastsette mål, ser en ikke hva som skjer

underveis til målet, og utilsiktede konsekvenser tas ikke med i måldefinisjonen. Videre presiserer han at mange av de uløselige problemene og store katastrofene har kommet fordi det har vært for lett å eliminere "sandene i maskineriet". Dette forklarer han med at det er sunt med uenighet og ulike standpunkt.

Tittelen "Dit vi ikke vil" begrunnes av Brox som en visjon om å velge målene og dermed midlene på en litt annerledes måte enn annen planleggingsteori. Han presenterer muligheten for å definere mål mot dit vi ikke vil. Ved å bruke denne type målformulering, unngår man behovet for å spesifisere mål på mange andre områder i samfunnslivet. Billedlig fortalt skriver han:

"... Vi kan aldri bli enige om hvordan vi skal gripe an den oppgaven å gjøre familie Hansen lykkelig. Derimot ville vi kunne bli enige om hva som kunne være ønskelig å eliminere av konkrete kilder til ulykke for denne familien"(Brox 1995, s.77).

Fordelene med å velge negativ målformulering i følge Ottar Brox er at man holder alternativene åpne, og det øker mulighetene drastisk for å oppnå enighet. Prosessplanlegging ser han opp mot negativ målformulering. Ved å tenke ved hjelp av prosessmodeller, skapes et detaljert og pålitelig bilde av nåtiden. Det eneste fokuset vil være at det negative målet nås. Fokuset settes på å forstå de prosesser som foregår nå, og vil bli modifisert for å unngå å komme dit vi ikke vil. Videre påpeker han at utopiplanlegging knapt kan bygge på forskning (det synes vanskelig å finne ut noe om noe som ikke finnes). Derimot er prosessplanlegging en systematisk utnyttelse og komplementering av etablert kunnskap. Det Ottar Brox beskriver i hovedsak er når samfunnet utvikler seg, så handler det lite om målene man setter seg, men mer om summen av alle utilsiktede konsekvenser av de beslutninger som fattes.¹² Han mener videre at det som er viktig er å belyse disse konsekvensene, vel så mye som de opprinnelige intensjonene. Å velge mål, for så å velge midlene synes vanskelig, da alt er i bevegelse og alle valg av midler vil kunne vanskeliggjøre drømmen om målet.

Ut fra hvordan Ottar Brox (1995) beskriver valg av målformulering, påpeker han videre blant annet: skal ting bli gjort uten å redusere demokratiet, må politikerne droppe de visjonære, positive forestillingene om hvordan samfunnet burde være innrettet. Han mener hovedfokuset bør være å satse på de ulykker som truer med å ødelegge samfunnet, "Dit vi ikke vil". Det han mener er, i stedet for å si hva slags positive trekk fremtidens samfunn skal ha, bør vi tydeligere og mer spesifikt og med større enighet være i stand til å bli enige om noen trekk vi ikke ønsker. Han argumenterer for "negative mål" ved at de innbærer realisme og ingen absolutt resignasjon. Han sier videre at muligheten for å mobilisere, skaffe flertall for, organisere og gjennomføre

¹² Jamfør Leavitts teori om organisasjoner som består av ulike variabler, og ved at man velger å endre en eller flere variabler, vil dette kunne få utilsiktede konsekvenser hos de andre variablene (Roed-Thoresen, 1990).

prosessen henimot positiv samfunnsmodeller, er nærmest en umulighet. Hva som skjer i samfunnet er ikke avhengig av hva en minoritet av oss kan bli enige om som samfunns mål. Det vil alltid være behov for å endre kurs opptil flere ganger.

Til slutt skriver Ottar Brox at det faktisk er de små stegene som kan føre oss dit vi ikke vil, slik at han på en måte erkjenner at det er noe mer enn negativ målformulering som skal til. Han sier at ved de små stegene alle og enhver kan gjennomføre, kan vi til sammen få et bedre resultat. Som eksempel bruker han det om man som enkeltperson tar trikken i stedet for å kjøre bil til arbeidet. Fortjenesten kan være en by uten forurensing og eksos, noe alle vil ha glede av. Ved å erkjenne noe mer enn negativ målformulering og kombinere det med å ta små steg om gangen, sier han på en måte noe i samme sjanger som Etzioni.

Hvorfor forslag til vedtak ender opp med annet enn i utgangspunktet tenkt, krever mer enn å presentere ulike planleggingstradisjoner. Derfor vil jeg videre redegjøre for begrepet politikk og se politikk i sammenheng med ulike begreper.

2.2 HVA ER POLITIKK, OG HVORDAN DET KAN SEES I ULIKE SAMMENHENGER?

Audun Offerdal (1999) skriver det så enkel: uten politikere, ingen kommune.

Politikere kan kritiseres for at fagfolk vet best, og derfor har fagfolk en bedre forutsetning til å ta riktige avgjørelser. Offerdal viser til at det å være politiker ikke nødvendigvis bør sidestilles med å ha gode fagkunnskaper vedrørende aktuelle temaer. Det å være politiker er noe annet. Politikere sitter inne med en egen kunnskap. Kunnskapen han sikter til er det han kaller "det

rimelige". Dette er egenskapen å kunne vurdere offentlige tiltak opp mot mange ulike fagståsted og andre interesser i lokalsamfunnet.

For Offerdal er politikk friheten til å kunne handle selvstendig uten å være tvunget av ytre eller indre krefter til å handle på bestemte måter. "...Dersom det finst berre ein måte å handle på, berre ei mogleg løysing eller berre ei rett løysing, er politikk unødvendig og umogleg." (Audun Offerdal 1999, side 10). Han påpeker videre at politikken i kommunene er truet fra flere kanter. Hovedproblemet er de som kun vektlegger effektivitet og produksjon av tjenester. Videre blir den truet av troen om at fagfolk er de eneste rette til å komme med løsninger. I disse to tilfellene står politikerne i fare for å bli tilsidesatt av økonomisk- eller teknologisk ekspertise.

Politikerne har en dobbeltrolle. På den ene siden skal de formulere mål, ha standpunkt og meninger og stå inne for verdier og interesser. På den andre siden er politikerrollen forbundet med kompromiss, forhandlinger, hestehandel og annen type kjøpslåing.

I følge Offerdal (1999) er det urimelig å anta politikk under den rasjonelle modellen, av tre grunner:

- i) For det første er politiske mål ofte uklare av den grunn at de er ment å være uklare. Blant annet da politiske vedtak er resultat av ulike kompromiss, og ofte ikke helt klare for politikerne heller.
- ii) For det andre er handlingsalternativene uoversiktlige. I en rasjonalistisk styringsmodell er hensikten å vurdere alle handlingsalternativer mot hverandre. Dette vil i de fleste politiske saker nærmest synes umenneskelig.
- iii) Og sist i evalueringen av vedtaket, vil tidsperspektivet for dette ha en vesentlig betydning. Hvilke konsekvenser de ulike tiltakene har for måloppnåelse vil kunne vise seg ulikt fra om evalueringen skjer ett - eller ti år, etter at vedtakene og målet ble bestemt.

Som oftest er målene uklare og midlene ukjent i politikken. For å imøtekomme den rasjonalistiske styringsmodellens svakhet påpeker Offerdal at det er behov for en modell som er tilpasset situasjoner som endrer seg. En slik styringsmodell mener han må rette seg mot forhold som skal hjelpe til å gjøre kunnskapsgrunnlaget bedre, ved at man må ta lærdom ved gjennomføring av politiske vedtak.

Dette bunner i en forståelse av å danne seg nye teoretiske modeller. Disse modellene må ta hensyn til instrumentelle og institusjonelle sider ved organisasjonen. For å kunne ta lærdom av de politiske vedtakene og tiltakene, forutsetter dette at politikerne innhenter informasjon lokalt hos forvaltningen.¹³ De som styrer er avhengige av feedback av forvaltningen lokalt.

Ved å trekke inn transaktiv læringsteori hvor John Friedmann (1973) ser på planlegging som en gjensidig læringsprosess, gjennom et samspill mellom de ulike involverte aktører. Så sier han videre at det er viktig at dette skillet mellom disse aktørene brytes ned for å få til en læringsprosess. Problemene man ofte møter på er at aktørene har ulikt ståsted og ulik verdiforståelse. *"...The language of clients –so difficult to incorporate into the formalized vocabulary of the planner – is tied to specific operational contexts."* (Friedmann, 1973, s.174)

Skillet mellom politikere og forvaltning er et evigvarende dilemma. På den ene siden ønsker politikerne å samarbeide med kreative og visjonære planleggere, som kan hjelpe dem med å forme det fremtidssamfunn de drømmer om. På den andre siden vil politikerne kontrollere forvaltningen, da de ønsker selv å forme de overordnede målene.

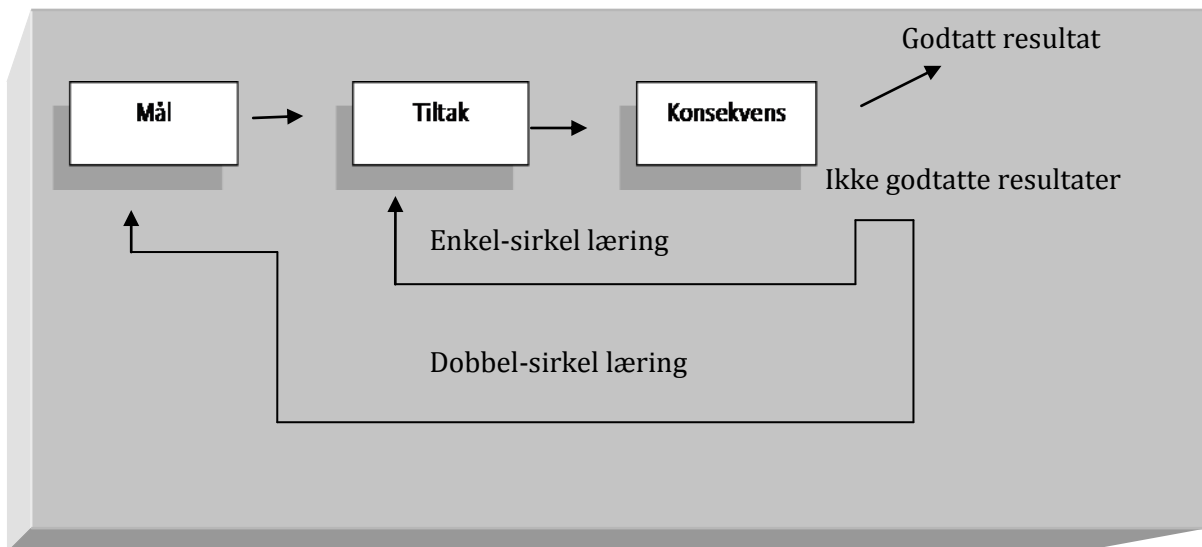
Den strategiske planleggingsprosessen og transaktiv læring kan skissere under Argyris (1982) sin enkel-sirkel læring og dobbel-sirkel læring.

Enkel-sirkel læring forekommer når mål eller styringsvariabel er fast. Læring i denne utgaven er å lære hva som er gode og dårlige midler til å nå målene med. Når en ikke målene, vil en konsekvens bli at man endrer midlene til tilfredsstillende måloppnåelse. Når man som for eksempel politiker ikke når målene som er bestemt med gitte midler endrer man tiltak til en oppnår tilfredsstillende resultater. Enkel-sirkel læring er i følge Jacobsen (2004) et forsvar av det bestående, ikke relatert til ønsket om endring.

Dobbelt-sirkel-læring (double-loop) forutsetter at man må bli klar over sine handlinger som styrer atferden. Dette fremprovoserer en stadig konfrontasjon om hvordan man faktisk opptrer. Meningen i denne teorien er at læring kan skje både med mål og midler. Et mislykket tiltak kan føre frem til en revurdering av målene like mye som en endring av midlene.

Dobbelt-sirkel læring utelukker ikke enkel-sirkel læring.

¹³ Jamfør Argyris som dobbelt-loop lærings sirkel.



Figur 4, En integrering av enkel og dobbeltsirkel læring¹⁴

Fra å ha presentert hvordan det er å være politiker, for videre forsøke å forstå hvordan politikere kan ta lærdom av tidligere avgjørelser, vil jeg videre presentere politikk ut fra det politiske perspektiv.

2.2.1 POLITIKK I DET POLITISKE PERSPEKTIV

Politikk, vil i det politiske perspektiv i følge Bolman og Deal (2005) kjennetegnes ved gjensidig avhengighet, forskjeller, ressursknapphet og maktforhold. Antakelser som ligger til grunn ved den politiske fortolkningsrammen er i hovedsak en kompleks arena med individuelle interesser og gruppeinteresser i en blandet symfoni.

¹⁴ Bukve, Oddbjørn (1997) Kommunal forvaltning og planlegging, side 274

Den politiske fortolkningsrammen oppsummeres i fem påstander:

1. *Organisasjoner er koalisjoner av ulike individer og forskjellige interessegrupper.*

Politikk drives ikke på egenhånd, men er sammensatt av ulike koalisjoner som omfatter andre politiske partier med ulike interesser og koalisjoner med forvaltningen.

2. *Det er varige forskjeller mellom koalisjonsmedlemmene.*

Politikk har alltid innhold av varige forskjeller mellom de politiske partiene. I stor eller liten grad, avhengig av hvor langt de står fra hverandre i det politiske bildet. Dette kan være verdier, overbevisninger, kunnskaper, interesser og virkelighetsoppfatning.

3. *De fleste viktige beslutninger angår fordeling av knappe ressurser – hvem som skal få hva.*

Politikk betyr å fordele knappe ressurser. Det vil i viktige politiske beslutninger være motstridende interesser som skal avveies og ressurser fordeles. Det vil som oftest bli noen "tapere" og noen "vinnere".

4. *Ressursknapphet og de varige forskjellene gir konflikter en sentral rolle i organisasjoners dynamikk, og den med ressurs har makt.*

Politikk er bestående av konflikter på høyt nivå. Har man noe en annen part trenger eller ønsker, har man makt. Makt i politikken er å få ting til å skje.

5. *Vedtak og mål utarbeides gjennom kjøpslåing, forhandlinger og posisjonskamp mellom de ulike interessegruppene.*

Politiske vedtak og beslutninger utarbeides nettopp gjennom kjøpslåing, forhandlinger og posisjonskamper. Derfor endes det ofte opp med "midt- i- mellom" løsninger.

Politikk, sett fra det politiske perspektiv, påpeker at koalisjoner dannes fordi medlemmene er gjensidig avhengig av hverandre, selv når interessene muligens bare er delvis sammenfallende. I en kombinasjon med knappe ressurser og mangfoldige interesser oppstår det konflikter. Konflikter i organisasjonen, innenfor den politiske fortolkningsrammen, sees på som like naturlig som alt annet som skjer. I en organisasjon vil det forekomme ulike interesser og knappe ressurser, dette vil helt sikkert føre til konflikter. Gjennom dette perspektivet blir konflikter sett på noe som fører til både fordeler og ulemper. Konflikter utfordrer det stabile, det fremmer personlig og sosial endring og skaper kreativitet og nytenkning. God konflikthåndtering vil kunne føre til nytenkning og stimulere kreativitet. Derimot vil dårlig konflikthåndtering som regel føre til interne og destruktive maktkamper. Ved endringer i politiske skifter vil det

forekomme kompromisser på ulike nivåer. Det vil blant annet forekomme kompromisser mellom politikere og politikere¹⁵.

Etter å ha presentert politikk ut fra det politiske perspektiv, og forklart politikk med blant annet ulike maktforhold, vil jeg videre gjøre rede for begrepet makt. Begrepet er mye brukt i studier som ser på sammenhenger mellom politikk og forvaltning. Jeg skriver om politisk beslutningstaking med fokuset på politikk, og jeg mener det er like mye makt og ulike maktforhold innad i politikken som i spenningsforholdet mellom politikk og forvaltning, hvor kanskje maktbegrepet er brukt oftere og hyppigere (Jacobsen, 2003).

2.2.2 MAKT I ULIK BETYDNING

Makt er en viktig faktor i ulike beslutningsprosesser og videre vil jeg presentere makt og redegjøre for ulike kilder til makt som kan ha innvirkning på beslutningsatferd.

Makt er et vidt begrep og vil defineres ulikt ut fra hvilket ståsted man innehar. Makt er ikke noe en person innehar alene. Det vil i organisasjoner og andre samhandlingsarenaer med mennesker forekomme mange ulike former for makt (Rosabeth Moss Kanter 1977). Makt som begrep dreier seg om å forstå hvem som bestemmer og hvordan knappe ressurser fordeles. Maktforholdene kan peke i mange retninger (Bolman og Deal, 2005).

Posisjonsmakt kommer med den formelle stillingen man innehar i organisasjonen. Jo høyere posisjon i et hierarki en person har, desto mer formell autoritet/makt har man. Dette sier i tillegg noe om vedkommendes beslutningsmyndighet innad i organisasjonen (Kanter, Rosabeth Moss 1977).

En annen form for makt er makt over *informasjon og fagkunnskap*. De som innehar denne formen for makt og kan løse viktige og påtrengende problemer, får automatisk makt (Baldrige, J. Victor, 1971). Dette tilfaller blant annet fagutdannede i forvaltningen.

En tredje form for makt er de som innehar *kontroll over belønninger*. Er man av de som har en posisjon som kan framskaffe jobber, penger, politisk støtte og andre verdsette belønninger,

¹⁵ I tillegg vil det forekomme kompromisser mellom politikere og forvaltning. Kanskje like mye kompromisser mellom politiker og media, uten at dette er til sammenlikning i denne oppgaven.

innehar en stor makt. Politikere kan opprettholde sin egen maktposisjon gjennom å utøve kontroll over kundeforhold, offentlige tjenester og andre forhold.

En fjerde form er makt *gjennom tvangsmidler*. Makt gjennom tvangsmidler tar utgangspunkt i om man har mulighet til å tvinge, blokkere, gripe inn og straffe. (Baldrige, J. Victor, 1971). En fagforening kan streike, ledelsen kan foreta en "lockout".

En femte form for makt er de som har evne til å bygge *allianser og nettverk*. For å få ting gjort i organisasjoner må man arbeide gjennom et innviklet nettverk av relasjoner mellom enkeltpersoner og grupper, det er mye enklere å gjøre det hvis man har venner og allierte. En fremgangsrik politiker kan være den som er dyktig i å bygge opp og pleie forbindelser med venner og allierte.

En sjettemaktform forkommer når man har *tilgang til og kontroll over agendaen* (Jeffrey Pfeffer, 1981 og Baldrige, J. Victor, 1971). Da er man blant de som kan bestemme hva organisasjonen skal strebe etter og ha som mål, da har man i tillegg tilgang til arenaene der beslutningene fattes, og evnen til å påvirke agendaene.

Er det slik at man har *makt over fortolkningsrammene*, innehar man en syvende form for makt. Dette fordrer en evne til å kunne bestemme hvilke fortolkningsrammer andre skal se verden gjennom, noe som utviser en kraftig form for makt. Eliter og opinionsledere har ofte stor evne til å definere, og til og med påtvinge en gruppe eller organisasjons fortolkninger av omgivelsene (Baldrige, J. Victor, 1971).

En siste form for makt i denne presentasjonen er *personlig makt*. Mennesker med karisma, politiske evner, talemåter eller evne til å gi uttrykk for visjoner vil ha makt i kraft av sine personlige egenskaper, i tillegg til den makten de ellers måtte ha.

Ved å ha sett på flere kilder til makt, er det tydelig at det forekommer både formell og uformell makt i organisasjoner. Formell makt er det enkelt å få, uformell makt er det langt vanskeligere å erverve, da dette krever helt spesielle egenskaper og evne til relasjonsbygging.

Ved at maktgrunnlaget blant annet bestemmes ut i fra hvordan knappe ressurser fordeles, vil jeg videre fremlegge hovedgrunnlaget for en ressursavhengighetsmodell, skrevet av Jeffrey Pfeffer og Gerald Salancik (1978).

2.2.2.1 HVORDAN RESSURSAVHENGIGHET KAN FØRE TIL MAKT

Teorien som omhandler temaet ressursavhengighet er blant annet beskrevet av Jeffrey Pfeffer og Gerald Salancik (1978). Teorien om ressursavhengighet bygger på antakelsen om at organisasjonen styres av omgivelsene. I hvilken grad organisasjonen er avhengig av ressurser som råvarer, arbeid, kapital, utstyr, kunnskap og marked for avsetning for varer og tjenester, gir en indikator på virksomhetens sårbarhet ovenfor omgivelsene. Gjennom nettopp denne sårbarheten viser det seg at maktforholdene peker i mange retninger. Er for eksempel organisasjonen i behov av en råvare som er vanskelig å få tak i, har denne leverandøren en viss makt over bedriften. I en annen retning viser det seg eksempelvis at dersom arbeidskraften er spesialisert og det er lav arbeidsledighet vil den som innehar denne kunnskapen ha en form for makt ovenfor toppledelsen. Man kan velge å håndtere de ulike avhengighetsforhold og eventuelt etablere motmakt. Dette forutsetter at man har innsikt i ressursenes uunnværlighet, eller om det er andre aktører som kan gjøre seg avhengige av organisasjonen.

Etter å ha presentert politikk, hvor begrepet makt er vesentlig vektlagt, har intensjonen vært å finne teoretisk rammeverk utover planleggingsteorier, som har betydning, og innvirkning på hvorfor vedtak ender med andre løsninger enn i utgangspunktet forslått. Videre går jeg over til å si noen kommentarer i forhold til det å se forvaltningen som en del av det politiske systemet.

2.2.3 FORVALTNINGEN SOM EN DEL AV DET POLITISKE SYSTEMET

Torodd Strand (2006) beskriver den mest grunnleggende betingelsen for offentlig forvaltning som en del av det politiske systemet. Beslutninger skal være synlige og akseptable for offentligheten. Det er de politiske organene som gir oppdrag og styrer oppmerksomheten. Denne beskrivelsen tydeliggjør viktigheten av uttakssiden i politikken, slik David Easton (1965) beskriver det (se figur 3), når han redegjør for forskjellene mellom politikkenes inntaksside og politikkenes uttaksside.

Offentlige virksomheter er i prinsippet underlagt styring av folkevalgte organer. Disse har igjen sitt legitimitetsgrunnlag fra velgerne gjennom de demokratiske ordningene. Det er gjennom politikken, forvaltningen får sine oppdrag, fullmakter og ressurser.

Det hører med at forvaltningen kan ha politisk innflytelse ved at den blant annet gjennom saksforberedelser kan legge viktige premisser til grunn, for den senere formelle politiske behandlingen. Det er òg forvaltningen som skal implementere eventuelle endringer og andre bestemmelser fattet gjennom politiske beslutninger. Uten at det er oppgavens undersøkelsesmoment, er det interessant å nevne da det kan være en viktig suksessfaktor ved ulike beslutninger som fattes politisk. (Christensen, Tom m.fler 2007).

Bukve (1997) presenterer fire ulike perspektiver på kommunal forvaltning, hvis hensikt er å få frem ulike teoretiske måter å tenke seg forvaltningen på.

- Rasjonell-maskin perspektivet ser på forvaltningen som et effektivt instrument for å oppnå definerte mål. Styring skjer fra toppen. Kommuneforvaltningen sammenliknes med et redskap for å nå politiske mål, vedtatt av folkevalgte organ.
- Forvaltningen som en "selvgrodd organisme" domineres av uformelle strukturer og forvaltningen sees på som egentlig lite styrbar.
- Når forvaltningen sees på som et åpent system antar man at forvaltningen er et mål – middel – rasjonelt system i usikre omgivelser. Utgangspunktet er at forvaltningen står i en kontinuerlig interaksjon med omgivelsene, og at dette preger forvaltningens handlinger.
- I ideen om forvaltningen som et multiaktør-system, er fokuset rettet mot at organisasjoner er sammensatt av tenkende og handlende aktører. Med dette blir organisasjonen et produkt av det individene i organisasjonen tenker og gjør. Organisasjonen sees på som et tolkende system.

Den måten politikere tenker planlegging på, har sammenheng med det som det skal planlegges innenfor. Politiske planleggingsprosesser foregår ikke i et vakuum, verden er hele tiden i bevegelse. Videre vil jeg presentere ulike måter å beskrive velferdsstaten på, da det er interessant om politisk ideologisk oppfattning har innvirkning på planleggingsstrategi.

2.3 VELFERDSSTATENS FREMVEKST OG ROLLE

Velferd blir brukt som samlebetegnelse for en generell ide om hva som kan føre til bedre levekår, for en så stor del av befolkningen som mulig. Velferdsstatens er knyttet til fremveksten av demokratiet. Den norske velferdsstaten har ordninger som i hovedsak omfatter hele befolkningen (Olaussen, 2003).

Velferdsstaten er et komplekst og sammensatt begrep. Det er utviklet ulike forklaringstyper for muligens å få en dypere forståelse av hva som kan legges i begrepet velferdsstaten. Det er ikke

slik at forklaringstypene jeg bruker videre i teksten nødvendigvis er gjensidig utelukkende. Noen er konkurrerende og utelukkende, mens andre ikke er opptatt av konkurranse-/motsetningsaspektet og konsentrerer seg om å forstå og forklare ulike fenomener ved velferdsstaten.

2.3.1 ULIKE FORKLARINGER PÅ VELFERDSSTATEN

Oppbygningen av denne delen er hentet fra Knut Halvorsen (2005), han advarer mot en overdreven tiltro til ènfaktorforklaringer på velferdsstaten. Samtidig som jeg gjennomfører en bestemt oppbygning av denne teoridelen for å belyse velferdsstatens fremvekst og rolle, forsøker jeg å integrere det med ulike politiske ideologier og begrepet politikk innenfor statsvitenskapen.

2.3.1.1 BORGELIG- LIBERALE¹⁶ FORKLARINGER

Borgelig- liberale forklaringer er Halvorsen (2005) sin første forklaringsmodell på velferdsstaten. Utviklingen av velferdsstaten blir av liberalistene forklart som et sosialistisk påfunn, som fører til undertrykking, totalitære tendenser og tap av individuell frihet. Sosialistiske tiltak for en liberalist er uproduktivt, hemmer privat initiativ og bremser den økonomiske veksten. Utvikling av tjenester ansees som å øke etterspørselen proporsjonalt innenfor denne forståelsesrammen. Liberalistene ønsker at offentlige tjenester skal prises ved at mottaker betaler en egenandel. Noe av skepsisen til offentlig tjenesteproduksjon er at den tilpasses ut fra hva myndighetene tror borgeren ønsker, ikke ut fra faktiske preferanser (Halvorsen, 2005). Liberalisme er opptatt av individets frihet og rettigheter. Individet er i tillegg selve drivkraften i samfunnet. En liberalist ser på utvikling av velferdsstaten som et sosialistisk fenomen, som vil føre til en undertrykking og frarøving av den individuelle frihet. For en med denne overbevisningen vil det å skape eksempelvis gratis helsehjelp skape en ubegrenset etterspørsel.

Liberalisme kan knyttes til den teoretiske retningen Public Choice. Denne teoretiske retningen har sitt utspring fra nyklassisk teori, matematikk og filosofisk tenkning. Hovedtanken er rasjonelle aktører som handler for å maksimere sin egen nytte. Aktørene velger det handlingsalternativet som gir høyest måloppnåelse. Innenfor denne teoriforståelsen er politikk studiet av kollektive handlinger. Hovedproblemet med denne teorien er hvordan kollektive handlinger er mulig når den består av rasjonelle og selvcentrerte aktører (Brunsson 2006).

¹⁶ Liberalisme kan defineres ulikt ut fra om det betraktes fra økonomisk ståsted eller ut fra politisk ståsted. I Norge i dag er nesten denne forskjellen utvisket. Skillet ligger i det å definere hvordan man beskriver potensielle konflikter mellom det å oppnå frihet, frihandel, rettsstat og demokrati. Hentet fra: <http://www.dagbladet.no/kultur/2007/04/02/496757.html>

2.3.1.2 SOSIALDEMOKRATISKE FORKLARINGER

Halvorsen 2005) plasserer sosialdemokratiske forklaringer som en annen forklaringsmodell på velferdsstaten. Sosialdemokratisme har vokst frem som arbeiderklassens ideologi. Sosialpolitiske reformer skjer etter press nedenfra, etter mobilisering blant arbeiderklassen. En sosialdemokrat mener at de som sitter med regjeringsmakten, kan bruke staten som et redskap for å nå de målene de ønsker. Sosialdemokratene ser på velferdsstaten som et verktøy for å temme markedskreftene og utvikle en blandingsøkonomi. En slik utvikling har vært mulig, da samfunnet bæres opp av et sosialt fellesskap, og styrkes gjennom en politikk med mål som trygghet, likhet, rettferdighet og sosial integrasjon. Velferdsidealet og demokratisering er to parallelle virker som er avhengige av hverandre, for å utvikle seg innenfor denne forståelsesrammen.

Sosialdemokratene ønsker en sterk stat, som aktivt kan gripe inn i det økonomiske livet. Det økonomiske idealet er hvor det offentlige og det private står side om side, hvor det offentlige står for planlegging og for å stimulerer den økonomiske veksten. Dog skal det være klare grenser for statens makt, og staten skal ikke påta seg oppgaver som kan løses like godt eller bedre av andre.

Innenfor denne teoretiske retningens tankegods ligger det noe mer i politikkbegrepet enn det å fordele goder. Politikk er ikke bare gjennomføring av konkrete tiltak, men også en viktig del er å bygge et fellesskap med arena for deltakelse og realisering av politisk fellesskap.

2.3.1.3 MARXISTISKE FORKLARINGER

Halvorsen (2005) har en tredje forklaringsmodell på velferdsstaten, Marxisme. Dette er for han en samlebetegnelse på flere ulike teoretiske innfallsvinkler. Marxisme har mange årsaksforklaringer på velferdsstatens fremvekst og rolle i samfunnet. Det som er felles for de ulike forklaringsmodellene er at velferdsstat og kapitalisme ansees som uløselig knyttet sammen. De har og til felles ideen om at staten og samfunnssklassene er de sentrale aktørene i samfunnet. Markedet og sosialpolitikken forutsetter hverandre. Videre tillegger denne retningen et grunnsyn på at velferdsstaten ikke har endret kapitalismen på noen fundamental måte. Velferdsstaten ansees som en logisk forlengelse av kapitalisme, og ikke noen motsats.

2.3.1.4 POPULISTISKE PERSPEKTIVER

Uten å gå for dypt inn i Halvorsen (2005) sin fjerde forklaringsmodell på velferdsstaten, vil jeg ta opp forenklet versjon av det populistiske perspektiv. Forklaringsmodeller ut fra dette perspektivet bygger på antiautoritært eller antistatlig tilsnitt. Forklaringer knyttet til utvikling av velferdsstaten er knyttet til velferdsstaten selv. Et resultat av et profesjonelt byråkrati med avgjørende innflytelse på den sosialpolitiske utviklingen.

Blant annet profesjonene innenfor helsesektoren ses på som den nye herskende klasse, som ut fra egeninteresse "produserer" personer som trenger profesjonell hjelp. Disse ulike anarkistiske eller antistatlige retningene som også marxistene anser velferdsstaten med dyp skepsis. De vektlegger i sin kritikk, de undertrykkende og kontrollerende sidene ved sosialpolitikken, moral erstattes av normalisering.

2.3.1.5 KOMMUNITARISME

Ut fra denne femte og siste forklaringsmodellen på velferdsstaten presenterer Halvorsen (2005) kommunitarisme. Innefor denne forståelsesrammen står medlemskapet i lokalsamfunnet sentralt. Enkeltindividets rettigheter motsvarer forpliktelser overfor lokalsamfunnet. Denne fortolkningsmodellen av velferdsstaten vektlegger å gjenopplive borgelige dyder, og få borgerne til å leve opp til sine moralske prinsipper.

Innenfor denne forklaringsmodellen kan jeg òg se antydninger til koblinger mot sosialliberalisme, som har omsorg for de svake og er genuint opptatt av å bygge ut velferdsstaten som skal dekke alle i samfunnet. Individuell frihet er å leve et godt liv. Sosialliberalisme kom som et svar på liberalistenes individorientering. I motsetning til liberalisme forlanger sosialliberalistene en aktiv tilretteleggende stat; særlig innen sosial-, kultur- og utdanningspolitikk.

Når det er sagt vil jeg videre presentere kort om kommunens rolle i Norge, med utgangspunkt i at det er et av styringsnivåene i Norge¹⁷

2.3.2 KOMMUNEN EN DEL AV VELFERDSSTATEN

Norske kommuner er formelt sett å betrakte som avledet statsmakt. Dog er det slik at mange vil betegne kommunen som et lokalt selvstyingsorgan. Et viktig forhold mellom stat og kommune er forholdet mellom likhet og frihet. Kommunene er i en todelt rolle:

¹⁷ Slik som blir beskrevet i starten av oppgaven.

- i) Et selvstyrende organ for lokalbefolkningen, og samtidig
- ii) En del av den offentlige forvaltningen, underlagt statsledelse (Christensen m.fl, 2007).

I norsk politikk var kommunene i etterkrigstiden helt sentrale aktører i gjenreisningen og den sosial oppbygningen av landet. Staten trengte kommunene til å implementere og gjennomføre politiske mål som ble satt. Kommunene fungerte som iverksettere av statlig politikk og store nasjonale satsninger (Kleven, 1997). Mot 1990 tallet skriver Kleven videre at staten trakk seg tilbake. Ansvaret ble overlatt til kommunene. Nærhetsprinsippet sammen med kommunenes evne til å sette nasjonale mål ut i livet, blir et viktig kriterium for å bedømme kommunepolitikernes styringsmessige effektivitet og legitimitet.

I dag står kommunen med ansvaret for å sørge for at befolkningen får tilgang til de goder og rettigheter som staten har lovet å gi dem. Stat og kommune er koblet sammen på en tettere måte enn tidligere. Forholdet mellom stat og kommune kan problematiseres på den ene siden hvor staten signaliserer det lokale ansvaret for at kommunene tilpasser de lovpålagte velferdsoppgavene til lokale forhold, selvfølgelig innenfor økonomiske rammer fastsatt av staten. På den andre siden gir staten føringer på krav til omfang og standarder på de ytelser som skal gis. Da store deler av velferdsstatens tjenester utføres på kommunalt nivå, vil det for mange være en konsekvens å betegne kommunene som velferdskommuner (Olaussen, 2003).

Etter å ha rundet av med noen tanker rundt kommunen som en del av velferdsstaten, vil jeg videre i neste kapittel presentere beskrivelser av oppgavens forskningsmetoder.

3.0 VALG AV METODISK TILNÆRMING FOR Å BELYSE PROBLEMSTILLINGEN

Dette kapitlet inneholder redegjørelser for oppgavens forskningsmetode. Jeg starter med å beskrive de to kvalitative metoder som jeg bruker i innsamling av empiri. Som arbeidsmetode foretar jeg først en dokumentundersøkelse¹⁸ og gjennom denne analysen sirkler jeg inn nøkkelrespondenter til intervju. Gjennom intervjuene får jeg en unik mulighet til å belyse problemstillingen fra aktørenes ståsted. Målet med innsamling av empiri er å få en forståelse av hvordan forslaget om tre kommunale foretak ble til sykehjemsetaten, da dette er et utmerket eksempel på hvordan forslag til vedtak, ofte ender opp med annet enn i utgangspunktet tenkt.

Etter å ha presentert de to ulike kvalitative forskningsmetodene som er forankret i oppgaven, vil jeg videre i metodekapitlet begrunne mitt utvalg av respondenter til intervjuene, og hvordan jeg bearbeidet råmaterialet fra intervjuene. Deretter vil jeg videre se på hvilke konsekvenser det kan ha å forske i egen organisasjon. Til slutt avrunder jeg metodedelene med å antyde forholdene vedrørende oppgavens validitet og reliabilitet.

3.1 HVILKE INNVIRKNINGER HAR KVALITATIV METODE FOR INNSAMLING AV DATA?

Kvalitativ metode handler om å beskrive og karakterisere. Denne metodiske tilnærmingen går noe i dybden og mindre i bredden. Det er et relativt nært forhold mellom forsker og den det forskes på. *"...et mest mulig nært og direkte forhold til det som studeres, et sentralt ideal i kvalitativ metode."* (Repstad 1998 s.14).

Det er ulike metoder innenfor den kvalitative tilnærmingen. De hyppigst benyttede blir fremstilt av Jacobsen (2005) som:

- a) Det individuelle, åpne intervju.
- b) Gruppeintervjuet, flere intervjuer samtidig.
- c) Observasjon, hvor vi ser/observerer hva mennesker gjør, og hvordan de samhandler.
- d) Dokumentundersøkelse: basert på sekundærdata.

¹⁸ Dokumentanalyse og dokumentundersøkelse har lik betydning i denne avhandlingen.

I følge Ottar Hellevik (2002) kan innsamling av data foregå på to ulike måter, enten som foreliggende data eller egne data. Dette dekker punktene a) til og med d), som blir beskrevet av Jacobsen (2005) ovenfor.

Valg av metode for innsamling av data vil få konsekvenser for dataens gyldighet (validitet). Datainnsamlingsmetodene jeg har valgt er begrunnet i å hjelpe meg med å belyse problemstillingen.

Det ble tidlig i arbeidet med problemstillingen klart for meg at jeg ønsket å få til en kombinasjon av ulike innsamlingsmetoder i min ervervelse av empiri. At det skulle bli en blanding av foreliggende data, en dokumentanalyse og intervju av nøkkelrespondenter ble synlig etter hvert som jeg fikk en tydeligere forståelse av den politiske beslutningsprosessen.

Videre i dette kapittelet ønsker jeg å redegjøre for de to kvalitative metoder som jeg velger å bruke til innsamling av empiri. Først foretar jeg en dokumentundersøkelse av foreliggende data, publisert av Oslo kommune i ulikt format/media. Deretter gjennomfører jeg intervju av politiske aktører identifisert gjennom dokumentanalysen.

Min intensjon er ikke å teste teori eller generalisere funn. Jeg har et ønske om at teori skal belyse problemstillingen med innhentet empiri. Skjer dette vil jeg føle at oppgaven har nådd sine hensikter.

Når det er sagt vil jeg videre først presentere hva en dokumentanalyse er, og hvilke fordeler og ulemper det kan ha for innsamling av empiri.

3.1.1 HVA ER EN DOKUMENTANALYSE

En dokumentanalyse er studie av foreliggende dokumenter, tekster, statistikk og lignende, utarbeidet av andre enn forskeren selv. (Jacobsen 2005 og Hellevik 2002). Dokumentundersøkelse er innsamling av sekundærdata, det betyr at jeg samler inn ord, setninger og fortellinger nedtegnet av andre. Dette kan ifølge Jacobsen (2005) være blant annet offentlige dokumenter, årsrapporter, politiske selvbiografier, dagbøker, brev osv. Han presiserer videre at det spesielt er tre situasjoner der kildegransking er særlig godt egnet.

- i) Når det viser seg å være umulig å innhente primærdata.
- ii) Når ønsket er å få frem hvordan andre har tolket visse situasjoner eller hendelser.
- iii) Når ønsket er å finne ut hva mennesker faktisk har gjort og sagt.

Ved nedtegning av referat er datamaterialet relativt objektivt. Selv om Jacobsen behandler innhenting av dokumentundersøkelse som en kvalitativ metode, sier han også selv at dette er en sannhet med modifikasjoner. Dette begrunner han med at innhenting av sekundærdata kan være data innsamlet på veldig ulikt grunnlag og at det som oftest er bearbeidet datamaterialet tilpasset annet forhold enn det jeg egentlig er ute etter. (Jacobsen, 2005).

Sekundærdata innhentet i denne oppgaven er sekundærdata av typen rene ord. Dokumentundersøkelse kan være sårbart, da man går inn og undersøker "annen manns" arbeid. Da jeg er inne og henter ut data fra ulike bystyreplenum, byrådssaker og høringsuttalelser, så er dette utolket materiale. Dog er det slik at jeg med min virkelighetsforståelse kan utelate enkelte momenter andre ville tatt med. Likevel er dette tilgjengelig materiale. Andre kan på denne måten gå inn å teste min empiri fra dokumentmassen det er hentet fra. Ved å gjennomlese alle nedfelte dokumenter, og starte med da byrådet fremmet forslaget om å opprette tre kommunale foretak, for så å avslutte med referatet fra bystyrets plenum, hvor opprettelse av sykehjemsetaten ble vedtatt, viser veldig godt hva menneskene har gjort i situasjoner, som jeg ellers ville hatt vanskeligheter med å gjengi. Det å gå inn, og å lese foreliggende data, har gitt meg et mer realistisk datagrunnlag, enn for eksempel intervju alene, da det er relativt lenge siden saken "var i vinden".

For å klare å finne frem til alle dokumenter som var nedfelt i denne politiske saken startet jeg på slutten, det vil si bystyrevedtaket om opprettelse av sykehjemsetaten. I denne saken var det henvisninger tilbake til tidligere byrådsvedtak. Innhenting av materiale av dette slaget var et takknemlig arbeidet.

Oslo kommune har på internettsiden <http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/> lagt ut alle saker som er fremmet av de ulike fagbyrådene og høringsuttalelser. Videre er det skrevet dokumenter av alle forhandlinger i Oslo bystyre. På bakgrunn av dette ble det ikke en umulig oppgave å oppspore politikkenes saksgang. Det ble på den andre siden et meget omfattende saksmateriale som skulle gjennomgås, nedtegnes og komprimeres til noe lesbart og forståelig. Innhenting av denne foreliggende dokumentasjonen har en klar gyldighet, som jeg ville hatt store vanskeligheter med å innhente på andre måter. Det er samtidig en høy validitet på denne sekundærdataen, da det er rene referat, høringsuttalelser, bystyreplenums referat og prosjektrapporter som er tilgjengelig "for det offentlige rom".

Etter å ha presentert forhold vedrørende denne ene undersøkelsesmetoden, vil jeg videre presentere på samme måte min andre undersøkelsesmetode, som er intervju. Jeg vil i denne delen på samme måte som når presentasjonen av dokumentanalysen var, se på fordeler og ulemper ved å velge intervju som metode ved innsamling av empiri.

3.1.2 DET INDIVIDUELLE OG ÅPNE INTERVJU

Ved å samle inn data gjennom intervju av ulike nøkkelrespondenter, beveger jeg meg mer i dybden enn i bredden. Intervjusituasjonen vil kunne hjelpe meg å se respondentenes egen virkelighetsoppfatning. En annen fordel ved å velge intervju for å innhente data, skaper en nyanserikdom i dataene jeg får tak på gjennom åpenhet og nærhet til den undersøkte. Videre vil jeg etter intervjurundene forhåpentligvis sitte igjen med en mengde detaljkunnskaper om den spesielle politiske beslutningsprosessen og hvordan politikere handler, tenker og planlegger i ulike kontekster. De opplysningene jeg henter inn blir ikke bare løsrevne fragmenter, men kan sees i sammenheng med hverandre, som deler av en helhet (Hellevik 2002). En siste fordel er fleksibilitet, både i forhold til hva man spør om i løpet av intervjuet, og i forhold til at problemstillingen kan endres underveis ettersom ulike aspekter avdekkes. Slik Jacobsen (2005) skriver blir dette en interaktiv prosess.

Ved å foreta kvalitativ undersøkelse gjennom både foreliggende data og intervju blir det mulig å danne seg et bilde av utviklingsforløpet i beslutningsprosessen (Hellevik 2002). Det blir en større nærhet ved å forta intervjuene, enn om jeg bare hadde foretatt en dokumentasjonsanalyse.

Ulempen ved denne metoden kan være at arbeidet kan bli tidkrevende og materialet uoversiktlig. Jacobsen (2005) skriver at intervju som metode prioriterer mange variabler foran mange enheter. Representativiteten til de som undersøkes gjør at jeg som forskeren vil møte på "generaliserings problemer", om så hadde vært intensjonen. Informasjonen forskeren sitter igjen med etter selve intervjuet kan være vanskelig å tolke. Dette bunner ut i all den nyanserikdommen man som forsker sitter igjen med, etter å ha gjennomført kvalitativ undersøkelsesmetode. Han sier videre i forhold til at mennesket faktisk er opplært til å se noe og samtidig overse noe annet, vil dette føre til at vi som tenkende vesener foretar ubevisst siling av informasjon. Nærhet kan bli et problem selv om intensjonen er å være objektiv under intervjusituasjonen. Når kvalitativ metode velges er jeg klar over at antall respondenter blir mindre enn ved en kvantitativ metode, hvor man undersøker mer i bredden enn i dybden. Dette gjør at forskeren bør spørre seg om respondenten er representativ for andre enn seg selv. Fleksibilitet er både en fordel og en ulempe, i så måte at forskeren kan få følelsen av aldri å bli ferdig, da det hele tiden avdekkes ny informasjon som belyser problemstillingen.

Når jeg nå både har presentert fordeler og ulemper ved dokumentanalyse og intervju som metode ved innsamling av empiri, vil jeg videre presentere valg av respondenter.

3.1.2.1 HVEM ER RESPONDENTENE?

Respondentene ble valgt ut gjennom dokumentanalysen. De var ulike politiske aktører fra det først verbalvedtaket 2002 og helt frem til bystyreplenget 2006. Respondentene er valgt ut for å kunne sammenlikne empiri, og om mulig gi meg en forståelse av politikk og politiske beslutningsprosesser.

Jeg kunne intervjuet ulike byråkrater som har vært med i prosessen, og fremdeles er med, men disse er valgt bort av to grunner: Først og fremst er forvaltningen ikke tatt med da jeg ser at oppgaven ikke har et omfang til å dekke alle aspektene som kunne ha vært med for å belyse problemstillingen. For det andre er representanter for forvaltningen valgt bort for ikke å glemme problemstillingen, og henge meg opp i andre forhold enn det som omfatter beslutningsprosesser og beslutningsatferd i politikken.

Respondentene representerer politikere både fra partiene som støtter sittende byråd, byrådspartiene og opposisjonen. Det ble sirklet inn 10 respondenter, hvorav 9 hadde anledning til å være med. 6 av respondentene er fremdeles heltidspolitikere, de 3 resterende er ikke heltidspolitikere, av ulike årsaker.

| Respondent nr: | | | | | | |
|----------------|----|---|-----|---|-------|-------|
| 7 | 2 | 1 | 8 | 5 | 3 & 6 | 4 & 9 |
| RV | SV | A | KRF | V | H | FRP |

Figur 5. Skjematisk fremstilling av hvilket parti respondenten representerer, eller har representert.

Det kom frem forskjeller i forhold til hvor mye respondentene hadde av kunnskap å formidle innen for de ulike temaene. En mulig årsaksforklaring er hvor dypt forankret man er i det nåværende politiske "spill".

Et annet aspekt jeg må ta hensyn til er hvorvidt respondentene har et ønske om å gi riktig informasjon. Som forsker må jeg være klar over at respondentene kan ha ulike interesser for å lyve eller unnlate å fortelle sannheten (Jacobsen, 2005). Kanskje enkelte har motiv for å unnlate å bringe frem all informasjon de sitter inne med? Kanskje vedkommende har intensjoner om å gi

et skjevt bilde av virkeligheten? Dette kan være bevist fra respondentens side, men behøver nødvendigvis ikke være tilsiktet; altså en ubevisst handling som en konsekvens av et ønske om å fremstille "virkeligheten", slik de selv oppfatter den.

Gjennom dette har jeg forsøkt å gi en god begrunnelse for mitt valg av respondenter. Videre i neste del av oppgaven vil jeg gi en redegjørelse for hvordan jeg har samlet inn data fra intervjuene, og bearbeidet empirien.

3.1.2.2 FORARBEIDET OG ETTERARBEIDET MED INTERVJUENE

Før intervjuene etablerte jeg en intervjuguide (se vedlegg 1). Intervjuguiden er utarbeidet på basis av relevant teori. Spørsmålene i guiden er lagt i kategorier, for å hjelpe til med å samle innkomne data. Gjennom intervjuene, som foregikk ansikt til ansikt, på respondentens hjemmearena, tilstrebet jeg å ha så lite struktur som mulig; intervju som en åpen samtale.

Mitt hovedfokus var å fange opp respondentens perspektiv. Intervjuguiden ble delt inn i kategoriene:

- Opprettelsen av sykehjemsetaten
- Spørsmål som har å gjøre med kommunen som forvalter.
- Spørsmål som har å gjøre med politikk
- Spørsmål som har å gjøre med ulike planleggingsmetoder

I forkant av intervjurunden gikk guiden noen omganger på testpersoner, slik at jeg ble komfortabel med hva jeg trengte å få svar på, og hva det allerede var sagt noe om. Mitt mål i løpet av samtalen med respondentene var å være så fleksibel som overhodet mulig. Likevel kunne jeg ikke overse faren for å samle inn overflødig informasjon. Jeg var under intervjuene hele tiden klar over at jeg måtte "styre" samtalen ved behov. Jeg vurderte også det faktum at det kreves en viss struktur for å kunne sammenlikne på tvers av studiet (Ryen 2002). I løpet av samtalen reflekterte jeg over hva vi hadde samtalt om, og hva som var utelukket, ut fra hva jeg ønsket å komme innom i løpet av samtalen. Fordelen ved å ha bearbeidet intervjuguiden kom her tydelig frem. Ryen (2002) vil kalle denne type intervju for semistrukturert (halvstrukturert).

Det ble naturlig i starten av intervjuet, hvor jeg presenterte meg selv å fortelle respondentene at jeg i forkant hadde gjort en grundig dokumentanalyse, og at de var valgt ut på denne bakgrunn.

Andre del av mitt arbeid med intervjuene ble å renskrive intervjuer og observasjoner, eller det vi også kaller rådata. Jakobsen (2005) sier at den mest komplette form for registrering finner vi når vi bruker båndopptak av intervjuene. Og han sier videre at rådata av denne typen er et ideal innenfor kvalitativ metode. Jeg har forsøkt å se fordeler og ulemper ved å bruke båndopptaker og slo fra meg tanken av forskjellige grunner. Hovedgrunnen er at jeg personlig ikke føler meg komfortabel med det. Et annet argument er da om respondenten vil føle ubehag ved at samtalen skal tas opp, og vil opptakeren ta det meste av oppmerksomheten? Samtidig velger jeg å tro at respondenten er vant til at det refereres mens de snakker. En fare er at mine notater blir selektive noe som kan redusere både reliabilitet og validitet. I min frykt for tekniske apparater som ikke virker når de skal virke, valgte jeg å stole på mine "selektive" nedtegnelser, og heller bruke energi på å bli god på å notere.

Videre i denne delen av kapittelet vil jeg presentere en redegjørelse for ulike aspekter ved å forske i egen organisasjon og andre faktorer jeg mener kan ha innvirkning på min videre forskning.

3.1.3 KONSEKVENSER AV Å FORSKE I EGEN ORGANISASJON

Oslo kommune er en stor og kompleks organisasjon. Jeg har valgt å forske i andre deler av organisasjonen enn min egen "bakgård". Jeg har beveget meg til et mer overordnet politisk nivå, i forhold til min nåværende stilling som konstituert institusjonssjef ved et av byens sykehjem. Dog er jeg selv en deltaker av det jeg skriver om. Jeg har selvfølgelig mine tidligere erfaringer og mine nåværende meninger om hvordan det var før og etter omorganiseringen av sykehjemssektoren. Mye kan farge min forskning på lik linje med det, i dette tilfelle, å forske i egen organisasjon.

Ry Nilsen og Repstad (2004) skriver om det å forske i egen organisasjon. De sier at det ikke er store kontraster mellom det å forske i egen organisasjon og annen forskning innen kvalitativmetode. Uansett vil aldri forskeren bare oppleves som forsker. Vedkommende må ha sosiale ferdigheter og evne til å fremme produktive relasjoner, nettopp for å få tak i relevante data. De skriver i tillegg blant annet at mitt personlige engasjement kan ha like stor innvirkning, og at det kan føre til mulige feilkilder i de erkjennelser jeg kommer frem til. Eller i motsatt fall kan mitt personlige engasjement hjelpe meg til mer utholdenhet som forsker.

Etter å ha presentert de to metodiske tilnærmingene som brukers i oppgaven, utvelgelse av respondenter, bearbeidelsen av intervjuene og det å forske i egen organisasjon, vil jeg

avslutningsvis i metodekapittelet se på begrepene validitet og reliabilitet, og relevans til undersøkelsesmetodene.

3.1.4 HVA LEGGES I BEGREPENE VALIDITET OG RELIABILITET?

Jakobsen (2005) beskriver validitet med om undersøkelsen har gyldighet og at den er relevant. Har man undersøkt det intensjonen opprinnelig var? Ryen (2002) skiller mellom intern- og ekstern validitet. Intern validitet viser til om forskeren undersøker, er det han opprinnelig ønske å forske på. Ekstern validitet viser til om de funn forskeren kommer frem til, kan holde også i andre settinger; er det en mulighet for å generalisere?

I forhold til at jeg har brukt et deduktivt design, fra teori til empiri, kan det være et problem at man kan møte virkeligheten med en forutinntatthet som påvirker objektiviteten. Dette kan ha begrenset min evne til å samle relevant empiri til å belyse problemstillingen, ved at jeg kan ha latt meg farge av etablerte teorier, og identifisert empiri som samsvarer med teorien.

Denne oppgavens interne validitet mener jeg samsvarer helt og fullt med det hensikten var. Jeg undersøkte det jeg opprinnelig hadde et ønske om å undersøke.

Oppgavens eksterne validitet er på "gyngende grunn", uten at det betyr annet enn at det vil være problemer med å generalisere funn fra undersøkelsene. Intensjonen for oppgaven har heller aldri hatt det som siktemål.

Reliabilitet går på om prosjektet er pålitelig og troverdig. Jakobsen (2005) legger vekt på viktigheten av at empirien er fremskaffet på en korrekt måte. Man kan i følge Ryen (2002) teste den interne reliabiliteten ved at en annen forsker kan identifisere tema i utskrift fra intervjuene. Ekstern reliabilitet viser til om en annen forsker vil komme frem til de samme konklusjoner ved en reproduksjon i nye studier.

Jeg vet at en annen forsker vil kunne hente frem den samme empirien fra dokumentanalysen. Den interne reliabiliteten opp mot dokumentanalysen er meget sterk. Jeg ønsker å tro at en ekstern forsker vil kunne identifisere mine kategorier i utskriftene av intervjuene, dette vil da bety at jeg har en tilnærmet intern reliabilitet i intervjuene også.

Min eksterne reliabilitet tror jeg er nærmest umulig, da en ekstern forsker helt sikker ville kommet frem til delvis andre konklusjoner ved en reproduksjon i nye studier. Da det er anvendt kvalitativ metode og mye er overlatt til det særegne og spesielle.

Et viktig tankemoment kan være slik Ryen (2002) skriver det; så er både validitet og reliabilitet kontroversielle fenomener innen kvalitativ forskning. Med dette mener hun at så lenge det ikke er noen virkelighet "der ute", så er det heller ikke mulig å oppnå direkte kunnskap om den.

Jeg har gjennom dette kapitlet beskrevet mine metodiske tilnærminger og forhold rundt de valgene jeg har tatt i selve undersøkelsesopplegget. I starten av neste kapittel presentere innsamlet empiri og ser det i sammenheng med teori, for om dette kan belyse problemstillingen.

4.0 DRØFTING AV FUNN I ANALYSEN SETT I SAMMENHENG MED PROBLEMSTILLINGEN

I starten av dette kapitlet kommer jeg til å skissere vedtakets gang fra verbalvedtaket¹⁹ 2002 til opprettelsen av sykehjemsetaten 2007. Dette for å få en oversikt over hva som skjedde av det offisielle som ligger nedskrevet i ulike dokumenter.

Etter redegjørelsen av dokumentanalysen presenterer jeg innsamlet empiri fra intervjuene samtidig som jeg starter drøftingen hvor jeg da vurderer hvorvidt empirien støtter opp om teoretisk forankring for å kunne belyse problemstillingen.

4.1 DATA FRA DOKUMENTANALYSEN

Bystyret i Oslo vedtok i budsjettet for 2002 verbalvedtak H21a Sykehjemmene -omdanning til kommunale foretak. I dette vedtaket ble det sagt at byrådet skulle fremme sak vedrørende omdanning av de kommunale sykehjemmene til foretak, og samtidig skille bestiller- og utførerrollen i eldreomsorgen. Dette ble fremsatt av daværende fagbyråd, Margaret Eckbo i byrådssak 377/2003 datert 18.12.1003.

4.1.1 BYRÅDSSAK 377/2003 REELL VALGFRIHET - PRINSIPPER FOR OMDANNING AV KOMMUNALT EIDE SYKEHJEM TIL KOMMUNALE FORETAK

I denne byrådssaken argumenterte fagbyrådet for sitt forslag, ved først å se på ulempene med daværende organisering, hvor bydelene drev egne sykehjem. I byrådssaken 377/2003 skrev hun:

Bydelene som drivere av sykehjemmene gjør det vanskelig å oppfylle det frie valget. Kjøp og salg av plasser, gjør at "selger bydel" sitter igjen med hele regningen for usolgte plasser.

- Antall bydeler reduseres²⁰. Sykehjemmene vil av den grunn bli ennå mer ujevnt fordelt bydelene imellom.
- Bydelene som drivere vil kunne oppleve en stor ubalanse mellom pålagt driftsansvar og behov for plasser til egen befolkning.
- Dette igjen ville føre til at bydelene vil tilstrebe og benytte flest mulig plasser i de sykehjemmene de selv har ansvaret for.

¹⁹ Verbalvedtak er vedtak fremmet under budsjettforhandlinger. Omhandler ikke tall. Ofte er det byrådet som fremmer konkrete forslag.

²⁰ I 2004 gikk Oslo kommune gjennom en omfattende bydelsreform, hvor man reduserte antall bydeler fra 25 til 15 bydeler.

Byrådet mener videre i denne byrådssakn at mange av disse problemene ville løse seg i en modell, hvor bydelene gis en tydelig rolle som bestiller av sykehjemsplasser til egen befolkning, og kan inngå avtaler om kjøp med flere av sykehjemmene i Oslo. Hun foreslår videre i denne saken at driften av de kommunalt eide sykehjemmene overtas av kommunale foretak, som sammen med de private institusjonene, som kommunen har avtaler med, får et rendyrket ansvar som utførere av tjenesten. Hun påpeker at en slik løsning vil ivareta det frie valget, samtidig som det gir robuste driftsorganisasjoner, som i større grad kan ivareta den totale kapasitetsutnyttelsen av plasser, uavhengig av svingninger i bydelens etterspørsel.

På bakgrunn av denne argumentasjonsrekken forslår hun at det etableres tre kommunale foretak for driften av sykehjemmene. Foretakene gis med dette ansvaret for driften av de kommunalt eide sykehjemmene. Forvaltningen av avtaler med private leverandører ivaretas fra en sentral virksomhet/etat i kommunen. Det vil også være en sentral enhet som vil gjennomføre kvalitetsoppfølging av alle sykehjemmene.

Kort oppsummert forklarer hun i byrådssak 377/2003 målsetting med ny organisasjonsmodell:

1. Brukerens reelle valgfrihet og medvirkning.
2. Kvalitetsutvikling.
3. Effektiv utnyttelse av ressursene totalt sett.
4. Endringer i behov og kapasitet etter befolkningsutviklingen.
5. Kostnadseffektivitet gjennom bruk av virkemidler som medfører omstilling, herunder konkurranseutsetting.
6. Robuste leverandører.
7. Tilpasning til bydelsreformen

Bydelenes bestiller- og kontrollansvar opprettholdes, mens utførersiden endres slik at driftsansvaret for de kommunale sykehjemmene flyttes til de tre kommunale foretakene. Byrådet presiserer at dette innebærer at skillet mellom bestiller og styringen av utfører løftes fra bydelsnivå til bystyrenivå. Den politiske styringen av bestillerfunksjonen vil ligge i bydelslinjen under bystyret, mens styringen av utførerfunksjonen vil ligge i byrådslinjen.

Fagbyråden Margaret Eckbo viser til at det ved daværende drift var betydelig kostnadsforskjeller mellom enhetskostnadene for drift av institusjoner i Oslo. Hun forklarte videre, at for å posisjonere seg i markedet og styre sin egen økonomi best mulig, er det viktig at det enkelte foretak gis stor grad av frihet til selv å kunne velge hvordan de organiserer sin drift. På bakgrunn av dette kan foretakene etter eget initiativ, foreta konkurranseutsetting av egne

sykehjem. Konkurransetsetting av sykehjemmene vil skje etter anbudskonkurranse og i tråd med hovedprinsippene i bystyremelding nr 1/1998.

Byrådssak 377/2003 avsluttes med forslag til vedtak:

- 1. Driften av kommunale sykehjem omorganiseres ved at det dannes 3 kommunale foretak etter de prinsipper som fremgår av denne saken.*
- 2. Byrådet fremmer egen sak for etablering av 3 Kommunale foretak for sykehjemsdrift, slik at etablering av foretakene kan skje fra 01.01.2005*

Etter at denne byrådssaken ble fremmet, vedtok finanskomiteen at byrådet skulle sende ut saken på høring til bydelsutvalgene og andre aktuelle interessenter.

4.1.2 HØRINGSSVAR- BYRÅDSSAK 377/2003

Etter finanskomiteens henstilling kom det høringsuttalelser fra bydelsutvalgene, fagforbundene, ideelle organisasjoner og andre interessenter.

Etter gjennomlesing av over 120 sider med høringsuttalelser ønsker jeg å presentere fremkomne argumenter mot byrådets forslag til å opprette 3 kommunale foretak for driften av sykehjemssektoren:

- Det er for enkelt å foreslå en så omfattende endringer i strukturen av sykehjemssektoren, for å få gjennomslag for fritt sykehjemsvalg. Det må være enklere måter å oppnå dette gjennom, for eksempel ved å instruere bydelene om at de skal kjøpe plass der brukeren ønsker.
- Styringen av sykehjemmene forsvinner fra det lokale nivået som bydelene representerer, og går motsatt retning av den økende desentraliseringen i Oslo kommune de siste årene.
- Bydelene mister en vesentlig del av tjenesteproduksjonen.
- Myndigheten til å beslutte konkurranseutsetting forsvinner fra bydelsutvalgene, som politiske organer, til styrene i de kommunale foretakene. Dette medfører mindre

folkevalgt innflytelse. Dette vil gå utover lokaldemokratiet som er opparbeidet på bydelsnivå.

- Det argumenteres for at byen er best tjent med at bydelene driver både sykehjemmene og hjemmetjeneste for å oppnå en tilfredsstillende og sammenhengende tiltakskjede.
- Finner ingen dokumentasjon på at en foretaksmodell vil gi stordriftsfordeler som vil kunne gi økonomiske og kvalitetsmessige utslag.
- Foreslått modell vil kreve en større grad av detaljbeskrivelse av de tjenester som skal leveres, samt tilsvarende kontrollbehov. Det vil bli en økning av byråkratiet.
- Det foreslås sentrale organiseringer opp mot de private sykehjemmene, kontrollfunksjon og kapasitetsoversikt, noe som vil øke de administrative utgiftene mer enn stordriftsfordelene kan oppveie.
- Et faremoment er at foretakene vil komme til å orientere seg mot de letteste, og dermed "billigste" pasientene.
- Det at foretakene selv skal dekke tap, mens de privatdrevne ikke skal måtte dekke inn tap, kommer til å skape en skjev konkurransesituasjon mellom kommunale og private aktører.
- Den fremlagte saken er på en måte å snu klokka tilbake. Etter å ha desentralisert eldreomsorgen, skal det opprettes store kontorer sentralt i kommunen, som skal stå for en vesentlig del av eldreomsorgen.
- Overføring av driftsoppgaver fra bydel til kommunale foretak er bekymringsverdig når det gjelder slike helt sentrale velferdsområder. Dette bryter med prinsippet om en desentralisert forvaltning og driften av kommunen, som er et grunnleggende element i bydelsordningen. Foretaksmodellen reduserer muligheten for lokalpolitisk innsyn, kontroll og styring med sykehjemmene.

Ved å ha lest gjennom høringsuttalelsene kommer det frem noen konkrete saker som trekkes frem som positive med byrådet forslag til å opprette 3 kommunale foretak for driften av sykehjemssektoren:

- Enklere å forvalte fritt brukervalg av sykehjemmene.
- Mange av høringsinnstillingene ser seg positive til at det blir en tydeligere oppdeling av bestiller- og utførerdelen av tjenesten.
- Det vil gi bydelen mer fleksibel tilpasningsmuligheter i forhold til befolkningens behov og ønsker. Bydelene belastes ikke for ledige plasser. De kjøper plasser etter behov. Dette

vil lette styringen av ressursene etter behovene, samt at det vil gjøre brukervalg enklere å administrere.

- Økt differensiering av sykehjemstilbud, som det pr i dag er vanskelig for den enkelte bydel å utvikle.
- Selger bydelene ønsker i noen grad å støtte foretaksmodellen. De argumenterer med at den vil gi bedre muligheter for helhetlig utnytting av kapasitet i Oslo, og en bedre tilpasning til endrede behov i den enkelte bydel.

Det er felles for de fleste høringsuttalelsene at det også hadde vært å foretrekke en grundigere utarbeidelse av saken. I tillegg kommer det frem at bydelene undres på hvorfor det ikke har vært sendt på høring til bydelsutvalgene før byrådsaken ble fremmet. Da dette blant annet er noe som berører bydelsstrukturen vesentlig.

Etter at bydelsutvalgene, samt andre interessenter hadde uttalt seg vedrørende byrådsak 377/03, var det Helse- og sosialkomiteen som skulle uttale seg om sakens anliggende.

4.1.3 HELSE OG SOSIALKOMITEENS UTTALELSER FØR BEHANDLING I BYSTYRET

Saken ble behandlet i sak 25 Reell valgfrihet - Prinsipper for omdanning av kommunalt eide sykehjem til kommunale foretak

Helse- og sosialkomiteen hadde følgende uttalelser til Byrådsak 377 av 18.12.2003.

Det fremkommer at representantene i helse- og sosialkomiteen mener saken ikke løser noen av utfordringen, som byråden mener sykehjemssektoren sliter med. En omgjøring vil derimot innbære store konsekvenser for lokaldemokratiet og muligheten for en helhetlig og fleksibel omsorgskjede i eldreomsorgen.

Det påpekes videre at et reelt og fritt sykehjemsvalg ikke er mulig, da dette vil krev en overkapasitet av sykehjemsplasser, noe som er lite forenelig med full dekning av sykehjemsplasser. Det stilles videre spørsmål om hva som skjer med de sykehjemmene de eldre ikke ønsker seg til.

Videre utdypes det bekymring for at store reformer og fokus på stadig effektivisering og økonomi, kan stjele fokuset fra kvalitet i tjenestene.

Komiteens mindretall (H, F og V) registrer at tidligere kjøp og salg av sykehjemsplasser mellom bydelene ikke har funger tilfredsstillende. Dette har ført til at Oslo som helhet har stått ovenfor trusselen om nedleggelse av avdelinger og hele sykehjem som byens befolkning har behov for. De presiserer at det kan synes som at de fleste aktører ser det riktig å skille bestiller og utførerrollen når det gjelder sykehjemstilbudet.

RV fremmet følgende alternative forslag:

Bystyret ber byrådet fremme en sak der det vurderes tiltak som kan utjevne utilsikta økonomiske ekstrabelastninger på enkelthydeler, bedre kapasitetsutnyttelsen og bidra til likeverdig og bedre sykehjemstilbud over hele byen.

SV og V fremmet følgende alternative forslag:

- 1. Byrådets bes å utrede alternative modeller for å løse de utfordringer kommunen står overfor på sykehjemssektoren.*
- 2. Det tilrettelegges for en prosess hvor særlig bydelene aktivt trekkes inn i utredningsarbeidet. Utredningen skal blant annet vektlegge:*

- ressursutnyttelse/effektivitet*
- valgfrihet*
- arbeidsdeling/samarbeid på tvers av bydelsgrensene*
- regionalt samarbeid mellom bydelene*
- sammenhengende tiltakskjeder i bydelene*

- *folkevalgt styring/innflytelse*
- *kvalitetssikring/kvalitetsheving.*

Byrådets forslag til innstilling, var som tidligere nevnt:

1. *Driften av kommunale sykehjem omorganiseres ved at det dannes 3 kommunale foretak etter de prinsipper som fremgår av denne saken.*
2. *Byrådet fremmer egen sak for etablering av 3 Kommunale foretak for sykehjemsdrift, slik at etablering av foretakene kan skje fra 01.01.2005.*

Votering:

Byrådets forslag fikk 5 stemmer (H og F)

RVs forslag fikk 4 stemmer (A og RV)

SV og Vs forslag ble tiltrådt mot 5 stemmer (H og F)

(Det var til sammen 13 representanter fra ulike partier i komiteen)

4.1.4 BYSTYRET BEHANDLET SAKEN I MØTE 05/05/2004 SAK 215

Etter at helse- og sosialkomiteen hadde uttalt seg i byrådssaken, kom det frem noen nye momenter som ble fremmet i bystyret, dette skulle det stemmes for. Krf kom med et tilleggsforslag:

3. *Fremtidig modell for sykehjemssektoren må gi rom for videreutvikling av frivillige organisasjoners arbeid på området.*

Bystyrets endelige vedtak ble SV og V forslag, samt Krf sitt tilleggsforslag (se punkt.1, 2 og 3 i teksten over).

Etter dette bystyret opprettet Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester en arbeidsgruppe som utarbeidet prosjektet: "Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo- Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten", Mai 2005. Videre vil det bli presentert noe av denne rapportens hovedarbeid.

4.1.5 UTFORDRINGER FOR SYKEHJEMSSEKTOREN I OSLO- ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER FOR TJENESTEN.

Prosjektgruppen startet sitt arbeid 1. august 2004 med mandatet de var tildelt. Prosjektgruppen fikk i oppgave å se direkte på vedtaket fattet i bystyresak 215, 2004

- Ressursutnyttelse og effektivitet
- Valgfrihet
- Arbeidsdeling/ samarbeid på tvers av bydelsgrensene
- Regionalt samarbeid mellom bydelene
- Sammenhengende tiltakskjeder i bydelene
- Folkevalgt styring/ innflytelse
- Kvalitetssikring/ kvalitetsheving
- Forholdet til frivillige organisasjoner
- Involvering av bydelene i utredningsprosessen

Prosjektets hovedfokus var i følge prosjektansvarlig:

"Økt kvalitet og reel valgfrihet"

Alternative organisasjonsformer som ble vurdert og konkretisert av prosjektgruppen var:

1. Bydel:

Med en videreutvikling av dagens ordning. Med et noe mer forpliktende arbeid mellom bydelene.

2. Etat:

I denne organisasjonsformen ble det skissert to ulike alternativer

- i) en sentral etat
- ii) tre etater

En etat defineres i kommuneloven som en del av kommunens administrasjon eller tjenesteapparat. I Oslo kommunes styringssystem organiseres etat som en egen enhet i styringslinje underlagt fagbyråden.

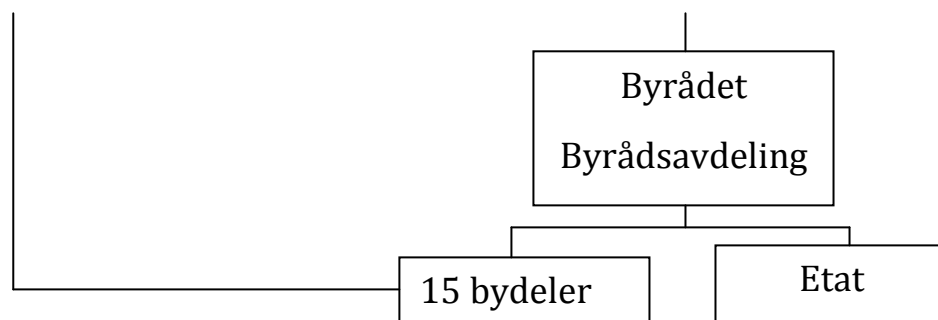
En sykehjemsetat skal være underlagt Byrådsavdelingen for velferd og sosial tjenester. Etaten vil få ansvaret for sykehjem med korttidsplasser, somatiske plasser, plasser for demente, andre spesielt tilrettelagte plasser. Modellen skiller mellom bestiller og utførerrollen. Bydelene beholder de økonomiske ressursene slik at det politiske og administrative ansvaret for myndighetsutøvelse og bestilleransvar for befolkning blir fremdeles værende i bydelene. Bydelen skal fatte vedtak om hvilke tjenester den enkelte innbygger skal få. Bydelsutvalgene skal ha ansvaret for fordeling av budsjett innenfor bystyrets vedtatte budsjettammer. Bydelsutvalgene skal også føre tilsyn med sykehjemmene.

Ansvaret for den totale kapasitet i sykehjemssektoren, gjennomføring av eventuelle konkurranseutsetningsvedtak, forhandlinger, kontraktsoppfølging og kvalitetsrevisjon legges til Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester.

```
graph LR; A[15 bydels-utvalg] --- B[BYSTYRET]
```

15 bydels-
utvalg

BYSTYRET



Figur 6 Prosjektgruppens forslag til styringskjeden i en etatsmodell²¹

3. Kommunalt foretak:

I denne beskrivelsen av organisasjonsform, ble det også presenter to ulike alternativer:

- i) et kommunalt foretak
- ii) tre kommunale foretak

Kommunalt foretaksmodellen skiller seg fra etatsmodellen først og fremst i forhold til folkevalgt styring. Byrådsavdelingen vil ha ansvar for å ivareta en likebehandling av foretakets sykehjem og sykehjem drevet av frivillige organisasjoner samt konkurranseutsatte sykehjem. Bydelen vil også i denne modellen beholde de økonomiske ressursene slik at det politiske og administrative ansvaret for myndighetsutøvelse og bestilleransvar for befolkning i egen bydel blir som tidligere.

Det kommunale foretakets styre og direktør har direkte myndighet til å treffe beslutninger som angår virksomheten. Bystyret kan gi føringer på myndighetsutøvelse enten i vedtekter eller instruks. Foretaket vil etter loven kun være under instruks fra bystyret. Da det er en parlamentarisk styringsmodell i Oslo kan bystyret delegere til byrådet å velge foretaksstyre. Lovverket tilsier at foretak skal ha større frihetsgrad enn andre organisasjonsformer innenfor kommunale rettssubjekt.

²¹ Prosjektrapporten: utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo, side 41.

Modellen forutsetter en sentral bestillerfunksjon på overordnet nivå, for å ivareta en likebehandling av de ulikt drevne sykehjemmene.

Når det er sagt vil jeg videre presentere, det prosjektgruppen endelig kom frem til.

4.1.6 RAPPORTENS ENDELIGE KONKLUSJON

Rapportens endelige konklusjon var at sykehjemssektoren var mest tjent med å etablere en etatsmodell for å ivareta det frie valget og kvalitet. Prosjektgruppen var ute i alle 15 bydelsutvalgene og presenterte de ulike strukturalternativene. En sykehjemsetat til å drive alle sykehjemmene i hovedstaden ble møtt med massiv motstand lokalt; 13 bydeler mot og 2 for sentralisering.

Ønskes det ytterligere fordypning av de ulike organisasjonsstrukturene henviser forfatter av denne oppgaven til selve prosjektrapporten.²²

I løpet av prosjektgruppens arbeid, var det et skifte av fagbyråd. Margaret Eckbo, som etablerte prosjektgruppen som utredet sykehjemssektoren i Oslo, var byttet ut med nåværende byråd, Sylvi Listhaug. På bakgrunn av prosjektgruppens mandat og videre anbefalinger i forhold sykehjemssektorens drift fremmet nåværende byråd byrådssak 79/06.

4.1.7 BYRÅDSSAK 79/06

I min første prosjektoppgave²³ vedrørende opprettelsen av sykehjemsetaten, hvor jeg intervjuet prosjektansvarlig, kommenterte han en forventning om at fagbyråden skulle legge prosjektet i en skuff, uten å viderefølge prosjektets anbefalinger i en fremtidig byrådssak. Til hans

²² Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo. Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten. Mai 2005.

²³ Oslo kommune, sykehjemsetaten. Utfordringer ved å sentralisere sykehjemssektoren i Oslo, 2007.

overraskelse kom denne opp i byrådssak 79/2006. Som en tilleggskommentar før Sylvia Listhaug fremla sin innstilling til bystyret kommer det frem i et avsnitt i byrådssaken 79/06 side 15:

".. Byrådet anser at foretaksmodellen vil kunne fungere hensiktsmessig med sikte på å få til en vellykket omstilling i driften av Oslos sykehjem. Byrådet anser at opprettelse av et foretak ville være det beste alternativet, men legger til grunn at bystyret ikke ønsker dette ved behandling av sak 215 vedrørende prinsipp om omdanning av kommunalt eide sykehjem til kommunale foretak."

Fagbyråden argumenterer med å opprette en etat til å drive sykehjemmene under mange punkter. Hun argumenterer først med å velge en organisering av sykehjemmene som gir stabile administrative rammer i en periode på ti til femten år. Modellen som velges skal ivareta byens overordnede behov for sykehjemskapasitet. Utover dette er hun grunnleggende opptatt av at modellen skal legge til rette for brukernes individuelle behov.

Videre ser hun at det under en etatsmodell vil bli en bedre overordnet kontroll over byens sykehjemskapasitet i hovedstaden som helhet. Det vil bli muligheter for å dra nytte av stordriftsfordeler innenfor områder som innkjøp, drift- og vedlikehold, personal, økonomi, regnskap og administrative støttefunksjoner.

For det tredje argumenterer hun med at i en etatsmodell vil det økonomiske ansvaret for det enkelte sykehjem bli flyttet fra bydelene til sykehjemsetaten. Budsjettkontroll av sykehjemmene flyttes fra bydelene til byrådet. Den økonomiske risikoen av å drive sykehjem, overføres til etaten. Bydelene kan da bruke sine økonomiske midler på tjenester til innbyggerne, isteden for å måtte bruke midler på å dekke inn utgifter knyttet til overkapasitet.

Som et videre argument påpeker hun at *"..Bydelene vil fremdeles være premisseleverandører for kapasitet og innhold i tjenesten og ha det økonomiske ansvaret for det tilbudet de gir til egen befolkning. De vil altså med andre ord fremdeles tildeles de økonomiske ressursene, men slipper ansvaret for å drifte sykehjemmene."*

Utover dette presiserer byråden at en etatsmodell innebærer et skille mellom bestiller- og utfører og kan ikke sammenliknes med tidligere Kontor for Eldreomsorg²⁴. I en etatsmodell vil det være bydelen som bestiller og etaten som utfører.

²⁴ Før opprettelsen av bydelen i Oslo i 1988, var det Kontor for Eldre, som drev hele eldreomsorgen i Oslo.

Videre vil en etatsløsning for sykehjemmene innebære både større selvstyre og økt spesialisering. Det vil bli en økt spesialisering gjennom å tilrettelegge tilbud for særskilte målgrupper med ulike behov.

Utover dette anser byråden at en sentral etat bedre vil kunne ivareta en helhetlig oversikt over dagens og fremtidig kapasitetsbehov. Utviklingen vil skje på grunnlag av hvordan byens overordnede behov utvikler seg.

Hun fortsetter videre med å beskrive hvordan en etat vil kunne gi et bedre grunnlag for samarbeid mellom Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, sykehjemssektoren og Omsorgsbygg KF²⁵, med hensyn til eiendomsforvaltning.

En annen fordel med etatsmodellen er at sykehjemmene kan få like kvalitetstiltak samt systematisk og lik bruk av kontroll- og tilsynsfunksjoner for sektoren i sin helhet.

Det frie valget skal komme tydeligere frem, og det skal gis god informasjon av hvilken kvalitet som gis. Informasjon på hva sykehjemmene representerer vil også komme tydeligere frem.

Byråden avrunder med å presisere videre i bystyresaken, at bydelsutvalgene fortsatt vil ha en sterk innflytelse på utviklingen av sykehjemstjenesten ved at bydelen beholder de økonomiske midlene og ansvaret for tjenestetilbudet til sine innbyggere. Det er bydelsutvalgene som fortsatt skal sette mål for nivået på tjenestetilbudet, og legge de økonomiske rammene. Byrådet vil komme til å ha direkte styringsmulighet over sykehjemskapasitet og tilbudet som gis, samt være parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret for at kvalitet på tjenestetilbudet tilfredsstiller bydelenes krav. Bydelene skal ha tilsynsroll ved sykehjemmene som er geografisk beliggende i bydel. Hun tillegger at hun er av den oppfatning av at tilsynsfunksjonen bør styrkes videre.

I byrådsak 79/06 innstiller byrådet bystyret å fatte følgende vedtak:

- 1. Utredningen "Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo – Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten" tas til orientering.*

²⁵ Omsorgsbygg Oslo KF eier, forvalter og utvikler en stor del av kommunens eiendomsmasse og skal bidra til at barnehager, sykehjem, omsorgsboliger, kulturbygg, brannstasjoner m.fl. har høy eiendomsmessig kvalitet. Foretaket er ansvarlig for vedlikehold og investeringer. Det er de som eier og står ansvarlige for bygningsmassene som sykehjemmene er etablert innenfor.

2. *Med virkning fra 01.01.2007 etableres det en etat med ansvar for driften av Oslo kommunes sykehjem.*
3. *Prinsippene i utredningens alternativ ,2 legges til grunn for den fremtidige organiseringen av Oslo kommunes sykehjem.*
4. *Byrådet gis fullmakt til å vedta prismodell for etaten etter de prinsipper som er skissert i saken.*

Etter at saken var oppe i Helse- og sosialkomiteen, var den oppe i finanskomiteen som innstilte byrådssak 79/06 til bystyret for votering, med tilleggspunktene:

5. *Byrådet bes fremme sak om hvordan man kan styrke og eventuelt samordne tilsynet av sykehjem og fremme forslag til reaksjonsformer.*
6. *Byrådet bes fremme sak om sykehjemsbehovsplan. Denne må også omfate helhet og mangfold i omsorgstrappen.*
7. *Byrådet bes fremme sak om opprettelse av driftsstyrer for sykehjemmene.*
8. *Byrådet bes fremme sak om finansieringssystem for sykehjemmene.*

Etter å ha presentert byrådets forslag til votering, samt tilleggspunktene fra finanskomiteen vil jeg videre presenter argumenter for og mot byrådets forslag, som ble brukt i selve bystyresaken.

4.1.8 BYSTYRESAK 262/06 SYKEHJEM – ORGANISERING FOR BEDRE KVALITET OG VALGFRIHET

I Finanskomiteen ble det opprettet en arbeidsgruppe. Leder for denne arbeidsgruppen fikk første ord i bystyresaken. Det ble lagt frem at arbeidsgruppen hadde samlet seg om følgende synspunkter:

- Man skal fortsatt bo hjemme lengst mulig
- Det er behov for flere trinn i omsorgstrappen, og et tilbud mellom sykehjem og hjemmetjeneste er ønskelig.

- Det er skjev fordeling av sykehjem mellom bydelene av historisk og politisk utvikling.
- Kjøp- og salgssystemet er et problem for selgerbydelene som går med underskudd.
- Den demografiske utviklingen blant eldre vil øke skjevheten mellom bydelene.
- Det vil skje en forskyvning av eldrebefolkningen, fra de indre til de ytre bydelene, med konsekvenser dette vil ha for nedleggelse av sykehjem.
- Den tekniske/medisinske utvikling tilsier økte muligheter for behandling, rehabilitering og spesialisering.
- Det er behov for spesialisering av tilbudene innenfor sykehjemmene.
- Det er i tillegg behov for generell kompetanseheving innenfor spesialiserte tilbud.

Etter oppsummeringen av finanskomiteens enigheter var det klart for bystyret fritt å kunne uttale seg. En representant fra Arbeiderpartiet fremla at gjennom byrådets presentasjon av denne saken og arbeidsgruppen har det blitt skapt mange forventninger til sykehjemsetaten:

1. Det skal bli lettere å få sykehjemsplass.
2. Den geografiske skjevfordelingen av sykehjemsplasser i byen skal utjevnes.
3. Bydeler med for mange plasser skal slippe den økonomiske belastningen.
4. Retten til fritt sykehjemvalg skal bli mer reell.
5. Spesialisering av sykehjem skal bli større.
6. Problemet med utskrivingsklare pasienter fra sykehusene skal løses.
7. Legedekningen skal økes.
8. Fysioterapitjenesten skal bli bedre.
9. Rekruttering av fagfolk skal bli bedre
10. Samspillet mellom hjemmetjenesten og sykehjem skal bli bedre, særlig i forhold til korttidsplassene.

Han fremlegger videre at alle disse lovnadene ikke baserer seg på opprettelsen av en etat, men kan løses med andre tiltak. Videre motargumenterer han forventningen mot en ny etat som følger:

- Argumentet mot punkt 1 er at om det skal bli lettere å få sykehjemsplass, trengs det mer penger til sykehjemmene, enten gjennom bydelene eller over bykassens budsjett.
- Argumentet mot punkt 2 er for å unngå skjevfordeling av sykehjemsplasser i byen, må det settes av penger til investeringer i sykehjemsplasser i de områdene der det er få. Dette gjelder uansett hvem som har ansvaret.
- I punkt 3 argumenterer han med at bydelene som må selge sykehjemsplasser også kan slippe økonomisk belastning, ved å gi høyere tilskudd til disse bydelene. Han fremhever også at det er et større problem at folk ikke får sykehjemsplass enn at sykehjemsplasser ikke får folk.
- For å oppnå reell valgfrihet av sykehjem argumenterer han i punkt 4 med at paradokset er at det da alltid må være overkapasitet, også der de fleste ønsker seg.
- Hans løsning på punkt 5 er at det gjennom byomfattende samarbeid så kan det etableres spesialavdelinger.
- Problemet med utskrivningsklare pasienter fra sykehus må løses. Sykehjemskapasiteten må i så tilfelle økes kommenterer han under punkt 6, uavhengig av bydel eller etat.
- Vedrørende legedekningen som det virker som etaten skal løse, mener representanten fra Arbeiderpartiet at det må settes av penger til drift av sykehjem, uansett hvem som driver de.
- I punkt 8 argumenterer han med at fysioterapitjenesten de siste årene har blitt vesentlig dårligere både i innetjenesten og utetjenesten, og dette skyldes at Oslo kommune ikke har avtaler med fysioterapeutforbundet.
- I punkt 9 påpeker han at rekruttering av fagfolk må bli bedre i Oslos sykehjem, uten at han har tro på at en etat skal klare å imøtekomme dette på noen bedre måte enn bydelene.

I en konklusjon påpeker han at det er store utfordringer innen Oslos eldreomsorg. Han mener mange av problemene så vel i sykehjemmene som i resten av eldreomsorgen handler om dårlig økonomi.

Etter dette innlegget fra Arbeiderpartiet, som klart var en av motstandene av byrådets innstilling, følger noen argumenter for en sykehjemsetat fra en representant fra Høyre. Hun presiserer i første setning at Høyre går inn for ny organisasjonsmodell. Hun ser at det er et klart behov for en overordnet styring av sykehjemskapasiteten i Oslo for å sikre plass til alle som trenger det. Høyre har samtidig et behov for å sikre reell valgfrihet på tvers av bydelsgrensene. Videre påpeker hun at det er viktig å sikre kvalitet av Oslos sykehjem ved å legge til rette for mer spesialiserte tilbud, slik at behovet til den enkelte imøtekommes bedre enn i dag. Det er videre tydelig behov for overordnet styring, da flere bydeler har søkt om å avvikle sykehjemsplasser, selv da Oslo sett under ett er i behov av disse plassene. Fra en høringsuttalelse av Omsorgbygg,

representerer sykehjemmene i tillegg store investeringer for Oslo kommune. Alle beslutninger som berører sykehjemsinvesteringer bør tas i et langsiktig perspektiv, og ikke på grunnlag av kortsiktige økonomiske vurderinger eller endringer i den enkelte bydels demografi. Høyres avrundende konklusjon ender med at det sikrer et langt friere sykehjemsvalg i Oslo med etatsløsning. 1 av 10 bestillerkontor i bydelene ga ut tilleggsinformasjon om fritt sykehjemsvalg i bydelsdrift. Det vitner om en underkommunisering av det frie valget, noe som for henne vitner om fravær av reell valgfrihet.

Sosialistisk venstreparti som et av partiene mot en opprettelse av sykehjemsetaten argumenterer rundt negativ effekt ved å sentralisere MAK, og opprette et sentralt styrt kontor vil for han bli en frarøving av lokaldemokratiet. Et av hans andre argument går i retning av at tiltakskjeden rundt pasienten pulveriseres. Han presiserer videre at det blir å bevege seg tilbake i tid og kan sammenliknes med Kontor for Eldre, fra 80 tallet. Videre bruker han resten av sitt innlegg på å "angripe" Venstre, siden de støtter byrådets innstilling til vedtak.

Fremskrittspartiet, som også har sittende byråd bruker de samme argumentene som Høyre. I tillegg kommer det frem at byråden i denne saken har bred faglig støtte av mange og tunge aktører innen helse- og sosialområdet. Han kan ikke se at tiltakskjeden rundt pasienten skal lide i en etat. Det er fremdeles bydelene som sitter med ansvaret for å tilby de ulike tjenestene til sine innbyggere. Allerede i dag er omtrent 40 % av sykehjemsplassene drevet av andre aktører enn bydelen, slik som ideelle organisasjoner og privatdrevne sykehjem. Tiltakskjeden rundt pasienten er ikke dårligere av den grunn innenfor disse virksomhetene..

Venstres representant sier det meget summarisk, ved at hun presiserer at det er et klart behov for en strukturendring. Det er bydelene som skal ha ansvar for hele tiltakskjeden og alle vedtakene i eldreomsorgen. Bydelen skal i tillegg ha budsjettmidlene, tilsynsansvaret og virkemidlene. Hun forklarer videre at det slett ikke er nødvendig at bydelen også skal ha driftsansvar for det enkelte sykehjem. Til slutt presiserer hun at makt ikke forskyves ved vedtak i denne bystyresaken.

Rød valgallianse forklarer problemene i bydelsordningen med at bydelen har for trang økonomi. En etat vil forskyve mer makt hos byrådet, mens sykehjemsplassene fortsetter å være handelsvare. Hun påpeker tilslutt at dagens sykehjemskrise er et ressurs- og kompetanseproblem ikke et organisasjonsproblem.

En annen representant fra Høyre ønsker å kommentere venstresidens sammenlikninger med Kontoret for Eldre. Han forklarer i klartekst at Kontoret for Eldre fattet vedtak, drev sykehjem, hjemmetjeneste, støttet eldresentre og drev tilsyn med sykehjemmene. Dette påpeker han fremdeles skal ligge til bydelen å utføre, bortsett fra å drive sykehjemmene.

Når det er sakt vil jeg tilslutt i denne presentasjonen av dokumentanalysen presentere det som ble endelig vedtak i bystyresak 262/06 Sykehjem – Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet.

4.1.9 ENDELIG VEDTAK ETTER BYSTYRESAK 262/06 SYKEHJEM – ORGANISERING FOR BEDRE KVALITET OG VALGFRIHET.

Følgende punkter var til votering i bystyresak 262/06 Sykehjem – Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet:

1.
Utredningen "Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo - Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten" tas til orientering.
2.
Med virkning fra 01.01.2007 etableres det en etat med ansvar for driften av Oslo kommunes sykehjem.
3.
Prinsippene i utredningens alternativ 2 - sykehjemsetat legges til grunn for den fremtidige organiseringen av Oslo kommunes sykehjem.
4.
Byrådet gis fullmakt til å vedta prismodell for etaten etter de prinsipper som er skissert i saken.
5.
Byrådet bes fremme sak om hvordan man kan styrke og eventuelt samordne tilsynet av sykehjem og fremme forslag til reaksjonsformer.
6.
Byrådet bes fremme sak om sykehjemsbehovsplan. Denne må også omfatte helheten og mangfoldet i omsorgstrappen.

7.

Byrådet bes fremme sak om opprettelse av driftsstyrer for sykehjemmene.

8.

Byrådet bes fremme sak om finansieringssystem for sykehjemmene.

Til votering ble punkt 1, enstemmig vedtatt. Punkt 2, 3 og 4 fikk stemmer fra flertallskonstellasjonen, Rød valgallianse, Sosialistisk venstre og Arbeiderpartiet stemte mot. Punkt 5 og 6 ble vedtatt enstemmig. Punkt 7 og 8 ble vedtatt mot Rød valgallianse, Sosialistisk venstre og Arbeiderpartiet sine stemmer.

Det var flere forslag fra Rød valgallianse, men disse ble forkastet ved votering.

Etter å ha avsluttet presentasjonen og redegjørelse for hvordan saksgangen i opprettelsen av sykehjemsetaten ble initiert, ønsker jeg videre i analysedelen å presentere intervjuene hvor jeg har valgt ut respondenter etter deres deltakelse i sistnevnte bystyreplenum. Innsamlet empiri vil bli presentert, og jeg vil forsøke å se empiri i sammenheng med teoretisk forankring og om det kan hjelpe meg å belyse problemstillingen.

4.2 INNSAMLET DATA FRA INTERVJUENE SETT I SAMMENHENG MED PROBLEMSTILLINGEN OG UTVALGT TEORI

I et forsøk på å belyse problemstillingen vil jeg videre i drøftingsdelen presentere intervjuene integrert med relevant teori og resultatene fra dokumentanalyse. Presentasjonen kommer frem i fire underkategorier.

- i) Selve opprettelsen av sykehjemsetaten

- ii) Hvorfor ender man opp med "midt-i-mellom-løsninger"?
- iii) Hvordan planlegger politikere for å få gjennomslag for egne interesser?
- iv) Kommunen som en del av velferdsstaten.

4.2.1 SELVE OPPRETTELSEN AV SYKEHJEMSETATEN

I første kategorien presentere jeg det som vedrører beslutningsprosessen rundt opprettelsen av sykehjemsetaten. Presentasjonen av dokumentanalysen gir et godt bilde av sakens gang. Men dokumentanalysen svarer ikke på hvordan det "uoffisielt" gikk fra tre kommunale foretak til en sykehjemsetat. Intensjonen med å forespørre respondentene om blant annet beslutningsprosessen, var et forsøke på å forstå hva som skjedd "utenfor" det som står nedfelt i Oslo kommunes nedskrevne og offisielle dokumenter. Spørsmålene vedrørende opprettelsen av sykehjemsetaten, var mer for å finne ut om det var andre, kanskje underkommuniserte agendaer i beslutningsprosessen. Det var også interessant om respondentenes hukommelse av det sære og kanskje mer spesielle, avdekket noe annet enn det jeg allerede har kommet frem til ved hjelp av dokumentanalysen. Videre kunne ikke dokumentanalysen avdekke de ulike politiske aktørenes verdier, handlingsvalg og grunnsyn på velferdsstaten. Slik at intervjuene ble en viktig og interessant metode for å belyse oppgavens problemstilling.

Ved intervjuene beklaget fire av respondentene, både av de som fremdeles er politikere, og de som driver med annet virke i dag, noe i forhold til at de ikke husket saken veldig godt. Da ble det naturlig for meg som intervjuer å vektlegge de andre spørsmålene i intervjuguiden.

Det ble tidlig i beslutningsprosessen klart for flere av partiene, også de utenom byrådspartiene, at byen var i behov av noe mer enn bydelsløsningen klarte å løse av sykehjemsbehovet i hovedstaden. Da ble utfordringen å finne en løsning, som flere kunne enes om som en god løsning for hovedstaden på sikt.

Det er et mindretallsbyråd i hovedstaden, noe det også var da det første verbalvedtaket i denne saken forelå. Et mindretallsbyråd fordrer at flere må bli enige om politiske vedtak (Hagen, Terje P. m. fl, 1999). Dette beskriver en av respondentene klart da han forteller at hans parti ikke egentlig ønsket en sentralisering av sykehjemmene, men at det ble tydelig at byen trengte en overordnet styring av sektoren. Dette begrunnet han med flere punkter, som også kom frem i dokumentanalysen. Respondentens parti som er et av midtpartiene i flertallskonstellasjonen, fordret en endring, men ingen endring til tre kommunale foretak. Opprettelsen av sykehjemsetaten var en løsning som følte mer riktig, blant annet da vedtak om innvilget sykehjemsplass fremdeles blir fattet lokalt i bydelene.

Respondent 2 som er en av respondentene som sitter i opposisjon til sittende byråd problematiserer mange punkter av etatsmodellen, blant annet prissettingen av sykehjemsplassene og utfører- og bestillermodellen som for han blir for mye markedstenkning. Dog kom det frem at hans parti ser på opprettelsen av sykehjemsetaten som et vesentlig mildere og bedre alternativ, enn tre kommunale foretak.

Respondent 6 fortalte at hans parti mener sykehjemsetaten er et bra resultat. Det var slik at hans parti stemte for tre kommunale foretak, men partiet så tidlig andre muligheter som bedre måter å løse byens styringsproblemer av sykehjemsplasser på. Partiet var dog forpliktet til å stemme med sittende byråd.

Mange av respondentene brukte argumenter som jeg kan identifisere fra dokumentanalysen. Kanskje vitner dette om at det sære og det utenom saken går i "glemmeboken"? Og ikke minst kanskje de argumentene man bygger sin egen agenda på, blir værende som hukommelse av sakens gang?

Om jeg velger å se alle respondentene under et, er det faktisk ingen av respondentene, uavhengig av om de sitter i opposisjon eller i flertallskonstellasjonen, som anser sykehjemsetaten som noe absolutt onde. Da det er et mindretallsbyråd i Oslo, blir det til at man må samarbeide på tvers av de politiske partiene. Det var en av respondentene som uttrykte det med at i kommunalpolitikken så er det ikke slik at man i det grunnleggende er så uenige, det er bare hvordan man skal komme frem til de ulike målene, man er uenige om.

Det skulle vise seg mer utfyllende med tanke på problemstillingen å innhente empiri fra intervjuene, når jeg kom til spørsmålene videre i intervjuguiden, da dette var åpningen for å forstå menneskene, handlingene og ideene bak beslutningsprosessene i opprettelsen av sykehjemsetaten.

4.2 HVORFOR ENDER MAN OPP MED "MIDT- I-MELLOM-LØSNINGER"?

Ut fra det politiske perspektivet dannes koalisjoner da medlemmene er gjensidig avhengige av hverandre, selv om det de står for bare delvis er sammenfallende. Opprettelsen av sykehjemsetaten ble en lang politisk prosess, som startet med at det første forslaget, tre kommunale foretak, ikke gikk igjennom. Opposisjonen og Venstre fikk gjennomslag for et vedtak om en videre utredning for egnet organisasjonsstruktur innen sykehjemssektoren i hovedstaden. Det er et eksempel på "midt-i-mellom-løsning" som det kan virke som mange var fornøyd med. For å forstå mer av hvorfor "midt-i-mellom-løsninger" blir mer regelen enn unntaket, starter jeg med å presentere noen av respondentenes refleksjoner rundt begrepet politikk.

"Politikk er å angi retning, og arbeide i den retningen man har angitt."

Ut fra dette sitatet er politikk, det som får samfunnet til å utvikle seg til det ene eller det andre.

Dette blir utdypet ved respondent 6 som forklarer rollen som politiker med:

"For meg som politiker innebærer denne rollen å gi retning på hvordan kommunen skal utvikle seg. Det tas overordnede beslutninger, hvor det er viktig å se det store bildet. Det er en vesentlig rolle å fordele pengene riktig. Man skal også som politiker forsvare innbyggerne ovenfor systemet. Noen ganger er det slik at systemer låser seg, som politiker skal en forsøke å se dette og løse opp der systemet låser seg."

Dette er to av flere kommentarer som sier omtrentlig det samme. Respondentene forklarer sin rolle i systemet, på den måten at jeg kan identifisere det med "rasjonell-maskin" perspektivet. Innenfor dette perspektivet sees forvaltningen på som et effektivt instrument for å oppnå definerte mål (Bukve, 1997). Videre ligger antakelsen om at styring skjer fra toppen, slik at det er politikerne som avgjør og forvaltningen ses på som et redskap for å nå de politiske målene.

Antakelsen av at det er politikerne som styrer, kan problematiseres ved å trekke frem synet på forvaltningen. I forståelsen av kommunen som en "selvgrodd organisme" er det like viktig med det uformelle som det formelle. Dette var ikke en innsikt som ble nevnt av andre enn respondent 2 som kommenterte det ved:

"Det kan for meg virke som ledelsen i sykehjemsetaten jobber for å skjule hva de har oppnådd, eller rettere sagt hva de ikke har oppnådd. Det er vanskelig for meg som politiker å få vite hvordan det går med det ene eller det andre."

Det var ikke et spørsmål jeg hadde med til intervjuene: spørsmål som fordret svar på hvordan respondentene anså forvaltningen og samarbeidet mellom politikere og forvaltning, da jeg i oppgaven har utelukket forvaltningens innvirkning/påvirkning av politiske beslutninger.

Respondentene gir uttrykk for at de styrer og initierer hvilken retning samfunnet skal ta. De anser seg mer i det rasjonell-maskin perspektivet, enn i antakelsen av kommunen som en "selvgrodd organisme". Det er kanskje det som gjør at man holder ut hver eneste dag som politiker, troen på at det man er med å bestemme, blir slik man ønsker og at det er politikere som initierer hvilken vei samfunnet styres mot? Det er ikke slik at jeg har forespurt respondentene om deres antakelse av forvaltningens rolle i beslutningsprosessen, men skulle jeg foretatt en videre undersøkelse ville dette vært et aktuelt tema for videre forskning; forvaltningens påvirkning i politiske beslutningsprosesser.

Når det er sagt vil jeg på bakgrunn av antakelsen i at politikk er å styre samfunnet i en eller annen retning, forsøke å forstå hvorfor man ender opp med "midt-i-mellom-løsninger". Det gikk fra forslaget om tre kommunale foretak, til det som ble vedtaket: en sykehjemsetat. Den politiske beslutningsprosessen tok i overkant av 4 år. Det første verbalvedtaket, startet en tankeprosess, som ble avsluttet ved vedtaket om opprettelsen av sykehjemsetaten i 2007.

En av respondentene forklarte lange politiske prosesser treffende:

"For å få flertall i ulike vedtak, vil dette blant annet kunne skje etter en modningsprosess blant de ulike partiene, eventuelt kan det bli tøffe kamper og man vil muligens over tid inngå kompromisser."

Dette leder mot det som blir sagt under det politiske perspektiv beskrevet av Bolman og Deal (2005) under det første punktet, hvor de beskriver organisasjoner som koalisjoner av ulike individer og forskjellige interessegrupper. I punktet understrekes det at politikk ikke drives på egenhånd, men er sammensatt av ulike koalisjoner. Det er slik flere respondenter beskriver mindretallsparlamentarismen. Ved at man er avhengig av flere for å komme til enighet, er det noe alle medlemmene i flertallskonstellasjonen må forholde seg til, enten de er begeistret for det eller ikke.

Det blir tydelig forklart av respondent 8:

"I kommunepolitikken så er det mange som mener det samme. For meg som i utgangspunktet er et parti med relativt lav oppslutning, i forhold til blant annet Arbeiderpartiet, så er jeg vant til og alltid måtte krysse tanker og meninger, for å kunne bli enige med andre partier. Sykehjemsetaten er et godt eksempel"

Denne respondenten viser en stor forståelse av å dele tanker, for så å komme til enighet.

Det kan gjennom intervjuene tyde på en større villighet til å samarbeide fra midtpartiens side, enn hva jeg kanskje opplevde fra respondentene fra byrådspartiene. Dette med tanke på at byrådspartiene og midtpartiene må finne punkter å bli enige om, for å få flertall i bystyret.

Ved flertallsparlamentarisme, i stedet for mindretallsparlamentarisme, ville det som respondent 9 uttrykker det kunne blitt:

"Utfordringen ved å være mindretallsbyråd, blir at man må ha bred forankring i de sakene man ønsker å fremme. Hadde det vært et flertallsbyråd, kunne man bestemt alt selv."

At man da i Oslo har et mindretallsbyråd preges av at man faktisk må inn å se på hva flere ulike partier mener, og som respondent 3 forklarer det:

"For å få flertall i bystyret er H og F avhengige av mellompartiene, som sitter med mye indirekte makt".

Mindretallsparlamentarisme som dette vedtaket er fattet under, fordrer flertall. Da må også midtpartiene som Kristelig Folkeparti og Venstre være med for å få dette flertall i hovedstadens parlamentariske styringsmodell. Det vil alltid være slik i mindretallsstyrer at man blir avhengig av andre for å komme til omforentlig enighet. Ut fra ulikt samarbeidsklima, vil det danne seg ulike konstellasjoner. Jeg ble fortalt av flere respondenter at slik det er i dagens situasjon, er det ikke rom for byrådet å samarbeide med andre partier enn midtpartiene. I tidligere byråd, var det mer rom for å samarbeide på tvers av sittende byråd og opposisjonen. Samarbeidsklimaet er dog ulikt ut fra hvilken type avgjørelser som gjelder. Slik som helse- og sosialkomiteen, samarbeider ikke på tvers av partiene i opposisjon og flertallskonstellasjonen. Andre komiteer eksempelvis innenfor samferdsel har samarbeid mer uavhengig av hvilken fraksjon man tilhører. Noen komiteer er kanskje mer bundet til ideologiske særpreg enn andre komiteer? Det enkelte partis ideologi komme antakeligvis tydeligere frem i helse- og sosialkomiteen, enn i for eksempel samferdsel- og miljøkomiteen. Det etableres ulike kulturer i de ulike komiteene hvorvidt det er aktuelt med et samarbeid på tvers av fraksjonene eller ikke. Disse samarbeidsformene kan variere fra periode til periode.

Gjennom hva som blir beskrevet i en parlamentarisk styringsmodell, vil det være muligheten for politiske flertall som styrer hvilke saker som skal opp i bystyret.

Respondent 4 uttrykker det ved:

"I enkelte og kortsiktige saker var det naturlig for meg å henvende meg til de andre partiene i helse- og sosialkomiteen, for å sikre meg deres støtte opp mot enkelt saker."

Videre tillegger hun følgende:

"Det var lite hensiktsmessig å legge ned mye arbeid i saker, når jeg visste jeg ikke ville få flertall."

Når det er sagt vil jeg videre identifisere ulike former av makt i den parlamentariske styringsmodellen.

Det er på samme måte i politikken som i andre institusjoner ulike kilder til makt. Dette vil kunne ha innvirkning på hvordan man kommer frem til ulike løsninger. I en parlamentarisk styringsmodell og et mindretallsbyråd, som i Oslo, er det ulike former for makt som kan forekomme mellom de ulike partiene, mye avhengig av hvilken fraksjon man tilhører. Byrådspartiene sitter med en definert posisjonsmakt, de har samtidig kontroll over belønninger til en viss grad, ved at de kan utøve kontroll over forholdet til andre politikere og de kan utøve kontroll over offentlige tjenester (Kanter, 1977). Videre har byrådspartiene tilgang til, og en viss grad av kontroll over agenda (Pfeffer, 1981 og Baldrige, 1971).

Da teorien sier noe om at makt kan forekomme i mange former og varianter vil jeg videre identifisere andre former for makt hos midtpartiene som i hovedsak blir gode på å bygge allianser og nettverk, når de forsøker å få gjennomslag for egne verdier i de politiske beslutningsprosessene. Jeg kan òg gjenkjenne makt hos opposisjonspartiene, som har en form for makt over fortolkningsrammene, men i begrenset form (Baldrige, 1971). Trofaste velgere som holder med partiene som er i opposisjon, vil kunne se "verden" gjennom partiets talsmenn. Da er det kanskje uheldig at det viktigste for opposisjonen er å si noe negativt i media om vedtak fattet av byrådspartiene? Omtale i media er viktig, men å gi et negativt bilde av virkeligheten, ene og alene for å sverte den politiske motstanderen, kan kanskje slå tilbake på troverdighetene hos politikerne sett fra innbyggernes ståsted?

Bolman og Deal (2005) beskriver politikk i det politiske perspektiv blant annet med at de viktigste beslutninger angår fordeling av knappe ressurser - hvem som skal få hva. Det er nettopp her naturlig for meg å dra veksler på en ressursavhengighetsteori, tidligere beskrevet av Jeffrey Pfeffer og Gerald Salancik (1978). Når samarbeidsklimaet er vanskelig på tvers av sittende byråd og opposisjonen, blir det til at midtpartiene Kristelig Folkeparti og Venstre sitter med uforholdmessig mye makt, av den grunn da de har noe byrådet trenger: deres stemme. Teorien sier videre at det er mulig å håndtere dette avhengighetsforholdet ved å opprette en motmakt. Det kan være slik at byrådspartiene tilbyr blant annet "midt-i-mellom-løsninger" som kan være uttrykk for denne motmakten. Byrådspartiene kan også tilby noe i andre saker for å balansere midtpartiens uforholdsmessige store makt i beslutningsprosessene. Videre kan det forekomme kjøpslåing og "hestehandel" i stor skala, men en slik måte å bli enige om ulike vedtak på, klarer jeg ikke få respondentene til å kommunisere.

Etter å ha presentert ulike former for makt i den parlamentariske styringsmodellen, samt forklart ressursavhengighetsmodellen ved innsamlet empiri, vil jeg videre presentere respondentenes syn på det å inngå kompromisser.

Veldig mange av respondentene, og uavhengig om de tilhører midtpartiene, opposisjon eller byrådspartiene sier noe om at det er sunt å dele tanker og ideer, for å komme frem til best mulige løsninger for innbyggerne.

En av respondentene, bekrefter for meg at politikk er det å inngå kompromisser og at kompromisser er ikke nødvendigvis et onde. Dette beskrives i sitatet under:

"At det ikke ble tre kommunale foretak var ikke noe absolutt nederlag, da intensjonen var å få en annen løsning på det å drive sykehjemmene enn tidligere bydelsløsning. Jeg er veldig fornøyd med at det ble en sykehjemsetat."

Hun viser gjennom dette sitatet, at selv om hun var for tre kommunale foretak, så ble sykehjemsetaten et veldig godt alternativ også fra hennes ståsted.

Respondent 6 beskriver "midt-i-mellom-løsninger" på en god måte:

"Det at man ofte må komme frem til ulike kompromisser for en enhetlig løsning, er ikke nødvendigvis et onde, da det gjerne er gjennom diskusjoner, og flere vinklinger en kommer frem til de beste løsningene på sikt."

Dette mener jeg kan være noe av grunnlaget for at flere enn byrådspartiene føler seg delaktige i beslutningsprosessene, og klarer å se at dette kanskje var en "god nok" løsning for byen. Det er jo også slik at fra verbalvedtaket til opprettelsen av sykehjemsetaten så var det mange som var med i den fire år lange politiske prosessen, slik at flere enn byrådet fikk et eierskap til opprettelsen av sykehjemsetaten. Det var Sosialistisk Venstre og Venstre som fremmet forslaget om at byrådet måtte utrede andre alternativer enn kun tre kommunale foretak, for å se hva som kunne være beste mulige organisasjonsløsning for sykehjemssektoren i Oslo. Allerede her har flere partier enn byrådspartiene fått være med å bestemme, selv om man ikke sitter med "makta". Det kom også frem at Høyre som sitter i mindretallsbyrådet, mente sykehjemsetaten var et bedre alternativ enn tre kommunale foretak, men i første runde måtte de stemme med det andre byrådspartiet, Fremskrittspartiet.

Jeg vil anta følgende og forsøke videre å vise hvorfor: En politisk sak som "varer lenge" før den blir avgjort og effektivt, kan skape en bredere forankring blant bystyrerepresentantene i det som til slutt blir bestemt.

Det å få med seg så mange som mulig i en beslutningsprosess er nok veldig krevende, både tid og ressursmessig, men kan betale seg over tid. Dette vet nok de politiske parter, både på godt og vondt.

"I vedtak som innbefatter store omorganiseringer er det en fordel for byrådet å fremme saker man vet vil gi mer enn en stemme i overvekt i bystyret, dette i bakgrunn av at vedtak som endrer stort, bør ha en lang levetid"

Dette ble sagt av to ulike respondenter i noe ulik ordlyd. Det var jo egentlig det byrådet fulgte da hun fremmet byrådssak 79/06. Sitatet er hentet fra dokumentanalysen, og illustrerer hvordan man må tenke i mindretallskonstellasjoner og blant annet hvordan man kommer frem til "midt-i-mellom-løsninger".

".. Byrådet anser at foretaksmodellen vil kunne fungere hensiktsmessig med sikte på å få til en vellykket omstilling i driften av Oslos sykehjem. Byrådet anser at opprettelse av et foretak ville være det beste alternativet, men legger til grunn at bystyret ikke ønsker dette ved behandling av sak 215 vedrørende prinsipp om omdanning av kommunalt eide sykehjem til kommunale foretak."

Respondent 4 forklarte "midt-i-mellom-løsninger" med noe som utløser ansvarsbevissthet fra alle delaktige parter, som igjen kan forlenge levetiden på vedtaket. Videre presiserer hun at det ikke nødvendigvis er det første man kommer med som er det beste.

Ved å velge "midt-i-mellom-løsninger" forankrer man de enkelte politiske aktørene på en annen måte enn om man hadde hatt et flertallstyre. Respondent 1 beskriver dette som en stor fordel da man faktisk må samarbeide, og at man har mye å bidra med fra hver sin side. Samtidig er det viktig å prioritere hva som er viktig hver for seg.

Å samarbeide på tvers av partigrensene, kan i følge respondent 8 initiere en forhandlingspolitikk, i stedet for flertalldiktatur. Respondenten siterer Rune Gerhardsen når hun sier: *"Når ingen har flertallet alene, kan ingen være enige"*. Hun forklarer videre at et mindretallsstyre kan være fornuftig for demokratiets del.

Respondent 9 beskriver en av ulempene av å samarbeide med flere partier ved at man blir avhengige av flere. Man må gå omveier og blir avhengige av andre partier for å komme frem til enighet.

Det er likevel for flere respondenter nettopp kimen til at vedtak får lengre levetid, når ansvarsfølelsen for vedtaket fordeles på flere politiske partier.

Respondent 5 som representerer midtpartiene, vektlegger at hans parti er ekstra varsomme i sakene de velger seg: *"De sakene som er viktige sloss vi for"*.

Partiet har vært med i byrådet eller i flertallskonstellasjonen siden 1997. Dette beskriver han kan være en ulempe, da man har vært med å bestemme så lenge, blir det mindre handlingsrom.

"Å være med å bestemme i 13 år, slår litt tilbake på oss selv."

Det er viktig å behandle mindretallet ordentlig for å bevare den legitime makten. Skal alle interesser ivaretas er det viktig å skaffe seg en god forankring i ulike saker byrådet tar inn i bystyret. Det er lite heldig både for flertallskonstellasjonen og opposisjonen om de som sitter med makta går frem som det passer seg til enhver tid, uten å være ydmyk ovenfor opposisjonen som har en god del av kommunens innbyggere på sin side.

"Midt-i-mellom-løsninger" vil for meg være en dårlig løsning, om jeg tenker i de rammene jeg som fagperson er lært opp til. Dette vil jeg forsøke å forklare tydeligere gjennom et eksempel, hentet fra min tidligere hverdag som sykepleier. Eksempelvis har jeg en pasient som har et komplisert sår på leggen. For å lage en god prosedyre på hvordan dette såret skal oppnå tilheling og stelles, kan jeg velge ulike måter å gjøre det på. Dog kan jeg ikke blande ulike behandlingsprinsipper, for det vil bli verken det ene eller det andre. Det jeg forsøker å si er: skal jeg velge noe som fagperson er det meget uvanlig å velge "midt-i- mellom-løsninger", da jeg vet det vil gå galt med mitt ønskede mål, sårtilheling. Derimot å forstå hvordan man som politiker er nødt til å tenke for å komme frem til gode og levedyktige avgjørelser, er en ny tankeretning som fordrer andre tankemønstre enn hva jeg tidligere er vant til.

Det at politikere ofte kan kritiseres for at fagfolk vet best, blir en påstand som ikke vedrører hva det å være politiker egentlig innebærer. En politiker må kunne se det overordnede og styre samfunnet i retning av noe en ser et behov for. Politikeren sitter inne med annen kunnskap enn hva fagperson gjør. Politikeren sitter inne med kunnskapen Offerdal (1999) kaller "det rimelige". Politikeren må kunne vurdere offentlige vedtak opp mot mange ulike fagståsteder og andre interesser i lokalsamfunnet. Det er for politiker ikke nødvendigvis et enten eller, men som oftest et både òg.

Politikerne har en dobbeltrolle. Ikke nok med at de skal forsøke å finne løsninger, kanskje flere kan enes om. De må før selve kjøpslåingen, formulere egen mål, ha standpunkter og meninger og stå inne for verdier og interesser. Når det er sagt vil det være en naturlig overgang videre å se på hvordan politikere planlegger for å få gjennomslag for det de tror på og den retningen de ønsker at samfunnet skal ta.

4.3 HVORDAN PLANLEGGES POLITIKERNE FOR Å FÅ GJENNOMSLAG FOR EGNE INTERESSER?

Etter å ha presentert det konkrete i forhold til opprettelsen av sykehjemsetaten, og ikke minst hvorfor det kan virke som man nesten alltid ender opp med "midt-i-mellom-løsninger" og hva dette fordrer, vil jeg videre presenter hvordan politikere forklarer at de planlegger, for å få gjennomslag for egne interesser. Planlegging inneholder ulike faser og jeg starter med å se på hvordan respondentene forsøker å få gjennomslag for det de tror på. Videre presenterer jeg respondentenes tanker vedrørende hvordan de handler når definerte mål ikke nås. Jeg avrunder med å se på hvordan de evaluerer og tar lærdom av ulike fattede vedtak.

Noen av respondentene sa mye om temaet, andre hadde mindre å si. Jeg kan gjennom svarene se en antydning av noe mer utfyllende svar av de som i dag ikke er politikere, enn av de som fremdeles er heltidspolitikere. Dette uavhengig av hvilket politisk ståsted respondenten innehar. Dette kan sikker årsaksforklares på mange måter. Spørsmålene rundt det å få frem egne verdier og interesser møtte større åpenhet av de som kanskje ikke følte de hadde så mye å tape i det videre politiske spill.

Det blir som respondent 4 uttrykte det da hun sa:

"Politikk er å holde kortene tett til brystet".

Er det slik at politikerne holder "kortene tett inntil seg" for å gjøre seg mindre definerbare? For å svare på dette spørsmålet er jeg nødt til å forstå hvordan den enkelte planlegger, initierer eller perverterer ulike forslag til vedtak.

Det alle respondentene var inne på er at de planlegger ulikt, ut fra hvilken type prosess de er i. Ut fra teoretisk forankring kan mye nevnes om ulik planleggingstradisjon, og for meg synes innsamlet empiri å være i tråd med hvordan Etzioni (1968) beskriver planleggingsteorien. Planlegging i politikken er noe av både rasjonell planleggingstradisjon og noe av inkrementalistisk planleggingstradisjon. Etzioni erkjenner at beslutningstakere ikke har kapasitet til å ta rasjonelle valg. Denne erkjennelsen kan det synes som at politikere også har kommet frem til, når de innser at det å sette i gang ulike tiltak, vil sannsynligvis føre til at nye behov oppstår. For meg vitner dette om en erkjennelse/innsikt av at man som beslutningstaker ikke har hatt kapasitet til å kunne forstå alle konsekvenser av de valgene man har tatt.

Respondent 9 beskriver det med:

"Å endre noe vil underveis avdekke nye behov, noe man må jobbe aktivt med å se og samtidig justere seg etter".

Innenfor den inkrementalistiske planleggingstradisjonen slik Lindblom (1959) beskriver det, så antar man at politikerne ikke har definerte mål. Respondentene beskriver et fokus på definerte mål, slik at politikk kan synes mer som en blandet versjon av rasjonalitet og inkrementalisme: "Mixed-Scanning". Empirien bekrefter ytterligere det Etzioni (1968) beskriver, når han poengterer realiteten ved at man bør anvende ulike planleggingstradisjoner på ulike stadier av planleggingsprosessen.

Etter å ha vist hvordan ulik planleggingstradisjon kan kobles opp mot politisk beslutningsatferd, vil jeg videre bevege meg over til å se på hvordan de ulike respondentene går frem for å få gjennomslag for egne interesser og verdier, for tilslutt å se på hvordan kortsiktig og langsiktig planlegging anvender ulik planleggingstradisjon i politikken.

Første steg i å få gjennomslag for egne interesser og verdier er at man starter i eget parti. Dette uavhengig om man er i opposisjon eller i flertallskonstellasjon. Det ble videre sagt fra flere respondenter at de planlegger ulikt, ut fra hvilken posisjon de innehar i det politiske bildet. Er man i opposisjon tenker man annerledes enn om man er en del av byrådet eller om man representerer et av midtpartiene.

Respondent 2 sier han planlegger veldig forskjellig ut fra hvilken rolle han har. Når han er i bystyret fordrer det kortsiktig tenkning fra hans ståsted. Dette blant annet da folkevalgte på kommunenivå her en bredere enighet rent ideologisk enn i rikspolitikken hvor han også er en sentral aktør for sitt parti.

Respondent 1 forklarer planlegging med at hans måte å tenke politikk på har en sammenheng med at han er i opposisjon til sittende byråd.

"Det er en del av min rolle å forsøke å finne svakheter med de som styrer til enhver tid. Dette vil være absolutt nødvendig når man har en parlamentarisk styringsmodell."

Ut fra denne antakelsen kan jeg kanskje ane en annen type målformulering hos de partiene som er i opposisjon, noe som kan støtte opp om det som blir sagt av Ottar Brox (1995) om å formulere mål mot det vi ikke vil. I stedet for å bruke visjonær målformuleringer, som i følge Brox aldri vil nå dit intensjonen er, på grunn av alle utilsiktede konsekvenser underveis, så kan man oppnå større enighet om hvor man samfunnsmessig ikke vil. Det er en måte å problematisere de som sitter med "makta" sine visjoner, verdier og utopiske mål (som jeg tror han ville sagt det selv). For Brox er denne "sandten i maskineriet" like viktig og på linje med de som initierer og styrer politisk. Det er sunt med uenighet og ulike standpunkt, for at samfunnet skal utvikle seg i en demokratisk retning.

Uavhengig av hvilken fraksjon respondentene tilhørte viser det seg at det forekommer ulike former for planlegging. Det er langsiktig planlegging, som inneholder drømmer og visjoner, og det er kortsiktig planlegging, som inneholder mindre ambisiøse ordlyd.

Etter som flere respondenter ga uttrykk for, ble det klart for meg at budsjettforhandlingene er forumet der mange føler seg som "vinnere" av de som er med i flertallskonstellasjonen. I budsjettforhandlingene får for eksempel midtpartiene midler til sine satsningsområder, samtidig som byrådet får gjennomslag for, i de samme forhandlingene, verbalvedtak som fordrer ulike handlinger. Akkurat dette blir beskrevet i starten av dokumentanalysen, ved at byrådet i budsjettforhandlinger fremmer verbalvedtak for omgjøring av sykehjemssektoren til tre kommunale foretak.

I budsjettforhandlingene kommenterer respondent 6 partiets handlinger med:

"Jeg planlegger veldig ulikt ut i fra ulike prosesser. I budsjettplanlegging tar vi gjerne i litt ekstra, da det er forhandlingsgrunnlaget vi har med de andre partiene i flertallskonstellasjonen."

Videre blir jeg fortalt av en respondent at i budsjettforhandlinger så holder byrådspartiene litt igjen, der de vet midtpartiene vil sette inn støtet. Da kan midtpartiene forhandle om noe som allerede er tenkt, men de får "lov" til å tenke tanken og komme med ønsker, slik at de føler en mer tilfredsstillelse enn om de ikke får gjennomslag for egne satsningsområder.

Basert på hvordan Lindblom (1959) utviklet inkrementalistisk planleggingstradisjon da han undersøkte budsjettprosessene i ulike amerikanske stater, og ikke minst hvordan han fant resultater som vitnet om enkeltjusteringer som pekte i mange retninger, kan det virke som budsjettforhandlingene i Oslo bærer preg av noe av det samme.

Likevel er det kanskje dette som må til i et mindretallsstyre? Midtpartiene må "få litt av kaka" og å være med å bestemme.

Om det kan betegnes som mangel på overordnet strategi, slik som Lindblom beskriver budsjettprosessene i de ulike amerikanske statene er jeg ikke enig i, tuftet på hva jeg ble fortalt om tankegangen i budsjettforhandlingene. Midtpartiene har en stor indirekte makt ved at mindretallsbyrådet må ha støtte hos dem, for å få politisk flertall. Klart midtpartiene er seg selv dette bevisst og legger klare strategier innad i sine partier, før de starter budsjettforhandlingene. Det er ikke slik at budsjettforhandlingene er øyeblikksorientert og skjer helt uten overordnet strategi. Byrådspartiene er dette bevisst, ut fra at de legger strategi ved at de blant annet legger inn mindre i enkelte poster i budsjettforhandlingen der de vet midtpartiene vil prioriterer. Det kan være dette blir en av mindretallsbyrådets forsøk på å nøytralisere midtpartiernes indirekte makt over ulike beslutninger.

Ved å se bort fra hvilken posisjon man innehar i det politiske bildet, forekommer det også andre aspekter med det å få gjennomslag for eget partis verdier og interesser. Da kan nevnes blant annet tålmodighet.

Respondent 9, forklarer planlegging med å få gjennomslag for egne verdier og interesser. Denne type planlegging fordrer tålmodighet, da det først etter lang tid, vil vise seg målbare resultater. Hun sier videre at det først nå, etter fire år, hun kan se hvilke resultater ulike vedtak har utløst.

Videre sier respondent 4, fra samme fraksjon:

"Skal jeg gjennomføre endringer, er det viktig for meg å gjøre en stor omveltning med en gang, slik at det blir synlig for alle parter som er med. Motsatt kan man ende opp med å føle at man hele tiden er i endring, uten at det egentlig skjer noe."

For denne respondenten er det smart å endre vesentlig når behovet viser seg tydelig for alle parter.

Respondent 4 hadde sittet i helse- og sosialkomiteen i mange år, og hørt bydelsdirektørene beklage seg over underskudd i budsjetter og begrunnet underskuddet med driften av sykehjemmene. Det var gjort ulike forsøk på å jevne ut bydelsforskjellene i forhold til sykehjemsdriften, uten positive effekter. Det var ikke til å unngå at etter hvert ble det synlig for mange, at byen var i behov av en overordnet styring av sykehjemsdriften.

Dette ble tydelig poengtert av respondent 5 når han uttrykte:

"I prinsippet var ikke Venstre enige i en etatsløsning, da dette var å ta vekk tjenesten til pasienten ut fra prinsippet: tjenester bør utføres så nært brukeren som mulig. Uansett ble det etter hvert klart for Venstre at byen trengte et overordnet styringssystem for sykehjemmene. Styringen av sykehjemmene ble for fragmentert i gammel modell".

Å løfte sykehjemsdriften ut fra bydelene var nettopp en slik stor omveltning som ikke bare ville initiere en endring på "papiret".

Underveis i denne drøftingsdelen er jeg blant annet kommet frem til at langsiktig og kortsiktig planlegging er noe som ikke utelukker hverandre. Det kan synes som de heller komplementerer hverandre i ulike sammenhenger.

Etter å ha forsøkt å belyse kortsiktig og langsiktig planlegging, og hvordan dette integreres i politikernes hverdag, vil jeg videre forsøke å se på hvordan respondentene går frem for og nå definerte mål.

Det kan være vanskelig å forutsi hva fremtiden vil bringe. Rasjonalitet fordrer en viten om alle aktuelle alternativer og alle konsekvensene av disse alternativene. Ut fra hvordan respondentene beskriver beslutningsprosessene, så virker det mer som at de stoler på egne alternativer, som matcher verdier og interesser ved eget ståsted. Dette skyver tankene mine mer mot "det rimelige" (Offerdal, 1999), som viser til at fremtiden er uvisst og derfor ikke kan forutsies, men må skapes. Det er et poeng å presisere at ingen av respondentene anser seg selv som enestående rasjonalistiske individer.

Respondent 4 forklarer det med at underveis til ulike vedtak kan det hende nye behov oppstår. Det er da naturlig å sette i gang nye tiltak, ikke å endre målene.

Dette fører mine tanker over til Ottar Brox (1995) sin beskrivelse, når han forklarer samfunnets utvikling i sammenheng med alle de utilsiktede konsekvensene som oppstår, av alle de beslutningene som fattes. For å forhindre for mange utilsiktede konsekvenser, kan man i følge Brox (1995) formulere målene negativt, "dit man ikke vil". Det han sier om mål formulert mot det man ikke vil, kan resulterer i at det blir lettere å identifisere midler mot målene, uten at utilsiktede konsekvenser dominerer måloppnåelse. Negative mål er enklere "å se veien til", slik at man unngår unødvendige utilsiktede konsekvenser. I tillegg er negative mål i følge Brox lettere å enes om, da man har begrenset handlingsalternativene.

Det synes som at respondentene er fortrolige med forståelsen av at på vei til ulike vedtak, vil nye behov dukke opp, og eventuelt nye midler må suppleres.

Respondent 9 bekrefter respondent 4 forklaring ved:

"Om et mål ikke nås, går jeg inn og vurderer og endrer tiltakene til målet. Videre vil det alltid være slik at ved endringer at noen utilsiktede konsekvenser vil dukke opp, slik at det da dukker opp nye problemer som må løses."

En slik innsikt vitner for det første om en forståelse av at man ikke kan oppnå rasjonalitet så lenge verden er i endring. Videre gir det en forståelse av at man kontinuerlig må inn å se på tiltak, da utilsiktede konsekvenser av tidligere tiltak er en del av hverdagen. Tilslutt får jeg en forståelse av respondentenes handlingsvalg ved at de i hovedsak evner å tenke enkel-sirkel-læring. Dette blir beskrevet i teoridelen ved at om man ikke når målet, endrer man midlene til en tilslutt oppnår det man ønsker. I følge Jacobsen (2004) kan dette vitne om et forsvar av det bestående, ikke mot et reelt ønske om endring. For å oppnå en dobbelt-sirkel-læring, må man vurdere målene på samme måte som man vurderer midlene.

Som et poeng vil jeg presisere at det i politikken er vesentlig mer komplisert å endre mål enn midler. Å endre mål fordrer politisk flertall. Å endre midlene til målet kan gjøres underveis etter at beslutningene er fattet gjennom politisk flertall. Med dette mener jeg det kan ligge en automatikk hos politikerne å tenke endring av midlene, da det kan synes som det er den enkleste løsningen, i alle fall på kort sikt. Kanskje om de evnet å tenke dobbelt-sirkel-læring, slik Argyris

(1982)beskriver det når han forklarer de to ulike lærings sirkelene, ville politikerne fått mer ut av igangsatte tiltak? Resultatene ville blitt mer dit man i utgangspunktet ønsker seg, da man kanskje klarer å hindre de utilsiktede konsekvensene på en slik måte at de ikke får den samme innvirkningen på måloppnåelsen?

Som kommunepolitiker er man med å forme hvordan kommunen skal styres. Respondentene har vært med, eller er fremdeles med på slike avgjørelser. Videre i drøftingsdelen vil jeg forsøke å skape en forståelse av hvordan respondentene evaluerer de vedtakene de har vært med å bestemme.

Respondent 9 forklarer at tidsperspektivet er avgjørende for å kunne si noe om ulike vedtaks "levedyktighet".

"Det er viktig i alle politiske prosesser å ha tålmodighet da alt tar tid. Det er kjempespennende og tilfredsstillende å se resultater. Det er også etter tid resultatene kommer bedre frem."

Ved vurdering av måloppnåelse vil resultatet arte seg ulikt ut fra når evalueringen skjer. Er det et år siden vedtaket trådte i kraft, eller er det ti år siden? Resultatet kan med sikkerhet sies å bli ulikt ut fra når man velger å gå inn å evaluere eventuell måloppnåelse.

Det er en kjensgjerning at politiske vedtak ofte er litt "ulne", da de er fattet ut fra kompromiss og "midt-i-mellom-løsninger". For å kjempe mot denne uklarheten sier Offerdal (1999) at politikerne må innhente informasjon lokalt hos forvaltningen.

Respondent 3 bruker forvaltningen aktivt for å finne ut av hvordan det går med noen vedtak hun har vært med å bestemme. Hun sier:

"Det å se tilbake på tidligere fattede vedtak er ikke vanlig i hver enkelt sak, da man dessverre ikke har kapasitet til dette. Målingsverktøy finnes og brukes, da blant annet kommunerevisjonsrapporter og ulike årsrapporter."

En annen respondent sier det viktigste for henne er å gå inn å evaluere de mer kontroversielle sakene. Andre saker er det for denne respondenten ikke kapasitet å evaluere om man ikke avdekker noen utenom det vanlige.

Politikere virker mer begrenset rasjonelle enn rasjonelle, og det er en god innsikt i dette hos alle og enhver av respondentene, både i planleggingsprosessene, men også i evalueringsprosessene.

Etter å ha presentert innsamlet empiri innenfor kategorien som har å gjøre med hvordan politikere planlegger og får gjennomslag for egne verdier, samt hvordan de arbeider når ulike beslutninger ikke har den effekten det i utgangspunktet var tenkt. Vil jeg i neste del presentere data fra respondentenes ståsted hva vedrører deres overordnede syn på kommunen og velferdsstaten. Det er interessant om jeg klarer å se noen forbindelse mellom respondentenes syn på kommunen, ideologiske overbevisning og beslutningsatferd.

4.4 KOMMUNEN SOM EN DEL AV VELFERDSSTAEN

Som nevnt tidligere sier Audun Offerdal (1999) det så enkelt; uten politikere, ingen kommune.

Uavhengig av politisk ståsted er alle respondentene meget tydelige på sin rolle i velferdsstaten, og ingen av dem prøver å underkommunisere sin egen betydning for at velferdsstaten skal bestå.

Intensjonen med å undersøke respondentenes syn på kommunale virksomheter, var å finne ut om ideologisk forankring hos respondentene, hadde sammenheng med valg av planleggingsstrategi. Det ble tidlig i arbeidet med analysedelen klart for meg at empirien var for lite utfyllende til dette formål. Jeg har rett og slett for lite "kjøtt på beinet" til å kunne starte en seriøs og utdypende analyse. Jeg kan ikke finne noen grunnleggende sammenheng mellom ideologisk forankring og hvordan man velger å opptre i ulike beslutningsprosesser. Det er med andre ord ikke mulig for meg å finne sammenheng mellom respondentenes ideologi og deres planleggingsstrategi når de entrer beslutningsarenaen i politikken.

Uavhengig om respondentene representerer det ene eller det andre partiet kommer det frem gjennom mange av respondentenes bidrag at de anser nettopp kommunen som en viktig og selvstendig enhet ovenfor staten, et lokalt selvstyringsorgan. Det er slik at kommunen har en todelt rolle, som tidligere nevnt (Christensen mfl. 2007):

- i) Et selvstyrende organ for lokalbefolkningen, og samtidig
- ii) En del av den offentlige forvaltningen, underlagt statsledelse

Respondent 3 har en tolkning, som sammenfaller med punkt i), når hun sier:

"Jeg er opptatt av kommunalt selvstyre, hvor kommunene gjør egne valg ovenfor sine innbyggere, med en selvstendig rolle ovenfor staten."

Respondentenes grunnsyn på den kommunale virksomhet viste seg egentlig nokså lik. Det kan være jeg som forsker ikke stilte de rette spørsmålene, for å kunne avdekke den store differansen. Det er muligens, som flere respondenter har vært inne på: i kommunen er man stor sett enige i målene, uenighetene ligger i hvordan disse målene skal nås.

Det er derimot en mer tydelig sammenheng i hvordan man går frem i politiske beslutningsprosesser, når jeg ser på om respondenten sitter i opposisjonen eller representere flertallskonstellasjonen. Av de som sitter i flertallskonstellasjonen, både byrådspartiene og midtpartiene, mener jeg også å se en forskjell på hvordan man velger å planlegge innenfor de ulike beslutningsprosessene, noe jeg har redegjort for tidligere i analysedelen.

Fra å ha presentert en lang analysedel, som har tatt med seg mange momenter, vil jeg videre gå over til siste delen av oppgaven hvor jeg avrunder med noen avsluttende kommentarer fra mitt ståsted helt på slutten.

5.0 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Som avslutning mener jeg det er klokt å repetere oppgavens problemstilling:

"Hva er det som gjør at forslag til politisk vedtak sjeldent ender opp med det man i utgangspunktet tenker seg?"

Ut fra drøftingsdelen i kapitlet ovenfor vil jeg påstå at jeg har presenter mange grunner til at forslag til politiske vedtak sjeldent ender opp med det man i utgangspunktet tenker seg. Jeg er ydmyk for at det finnes andre årsaker som ikke er faget opp sammen med de avgrensningene som blir presentert i løpet av avhandlingen.

I denne undersøkelsen startet jeg med "blanke ark" hva vedrører kunnskaper innfor politiske beslutningsprosesser. Etter å ha tilegnet meg kunnskaper om hvordan politiske beslutningsprosesser foregår og hvordan politikere tenker, har jeg etablert mer respekt for politikere og deres rolle i systemet.

Jeg har blant annet gjennom god samtaler med respondentene erkjent at politikk er mer enn å ta faglige gode avgjørelser. Politikk er noe mer overordnet, hvor man ser ulike fagståsteder mot hverandre og styrer samfunnet i den retning man tror på. Å intervju respondentene var spennende, og det var berikende å belyse problemstillingen med innhentet empiri og den teoretiske forankringen oppgaven er definert under.

Jeg vil anta at beslutningsprosessene rundt opprettelsen av sykehjemsetaten er nokså beskrivende for mange politiske beslutningsprosesser, fattet under en parlamentarisk styringsmodell. Om det er mindretallsparlamentarisme eller flertallsparlamentarisme vil derimot kunne ha en stor innvirkning på beslutningsatferden slik jeg har beskrevet tidligere. Ut fra at Oslo kommune har valgt parlamentarisme som styringsform, har jeg ikke forutsetning for å kunne si noe om politisk beslutningsatferd i den andre styringsmodellen, formannskapsmodellen. For meg kunne det være interessant i videre forskning å se på, hvorvidt beslutningsatferden endrer seg vesentlig i ulike styringsmodeller? Og av hvilken karakter den eventuelt ender seg.

Videre ved at jeg under planleggingsteorien har trukket frem ulike planleggingstradisjoner, så ble det å belyse problemstillingen med innhentet empiri meget tilfredsstillende. Jeg kunne gjennom analysen identifisere ulike måter å planlegge på, ut fra ulike politiske beslutningsarenaer. Det var tilfredsstillende å kunne påpeke at budsjettforhandlingene i Oslo, som bærer preg av inkrementalistisk planlegging, inneholdt noe mer. Det viste seg at respondentene tenkte flere steg, utover den enkelte budsjettpost. Amitai Etzioni (1967) sin blandete analyse, hvor han beskriver planleggingsprosesser med både rasjonell- og inkrementalistisk planleggingstradisjon virket for meg som en god innfallsvinkel, mens jeg skrev analysedelen. En tanke som slår meg er at i teorier som sier litt av "både - òg", vil på en eller annen måte kunne ha en stor tilpassningsevne. Det er vanskeligere å identifisere seg med teorier som sier "et enten-eller", da denne type teorier er mindre tilpassningsdyktige, kanskje mindre fleksible til å passe inn i ulike sammenhenger?

Innsikten jeg ervervet vedrørende levedyktighet for de politiske vedtakene opplevdes som et déjà vu, da det også er slik man tenker som leder for en relativt stor organisasjon. Det var godt å identifisere noen likheter med mitt daglige virke. Desto flere som får være med å avgjøre, eksempelvis i en endring, desto bredere forankring vil endringen kunne få, og flere vil om mulig jobbe med deg enn mot deg.

I politiske beslutningsprosesser vil forvaltning kunne ha en stor medvirkning, det er et annet fenomen jeg gjerne skulle skrevet videre om ved en eventuell videre forskning. Det har vært flere tilfeller hvor jeg nesten har tatt meg "vann over hodet" og trukket med forvaltningen på ulike måter, når jeg har beskrevet politisk beslutningsatferd. Dog mener jeg selv at jeg har klart å avgrense meg der jeg burde, samtidig som jeg har vært ydmyk for at forvaltningen har en innvirkning. Skulle det være et tema om hvorvidt jeg kunne fått muligheten til å undersøke mer og dypere, så ville forvaltningens påvirkning i ulike politiske beslutningsprosesser vært et annet aktuelt tema å se nærmere på.

Da jeg i oppgaven aldri klarte å se noen sammenheng med politisk ideologi og beslutningsatferd, kunne det være interessant å studere videre hvorvidt det er en sammenheng i hvordan man som politiker planlegger, opp mot den ideologi man vedkjenner seg. Om det er mulig å finne noen sammenheng tør jeg ikke å svare på. Det jeg vet med sikkerhet er at det også er mange andre faktorer som har betydning for de valgene man foretar seg i ulike politiske beslutningsprosesser, som blant annet partiets posisjon i det politiske styringssystemet, maktstruktur og politikerens personlighetstrekk.

LITTERATURLISTE

Amdam, Jørgen og Veggeland, Noralv (1991) Teorier om samfunnsplanlegging. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Baldersheim, Harald og Lawrence Rose E. (2005) Det kommunale Laboratorium (2. utg) Bergen: Fagbokforlaget.

Baldrige, J. Victor. (1971) Power and Conflicts in the University, Resaerch in the Sosciology of Complex Organizations. Stanford University: John Wiley & Sons, Inc.

Bolman, L. G. og Deal, T. E. (2005) Nytt perspektiv organisasjon og ledelse. (3. utg) Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Brox, Ottar (1995) Dit vi ikke vil. Gjøvik: Alfabet AS

Brunsson, Nils (2006) *Mechanisms of Hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*. København: Copenhagen Business School press Universitetsforlag Liber.

Bukve, Oddbjørn (1997) *Kommunal forvaltning og planlegging* (3. utg) Gjøvik: Det Norske Samlaget.

Christensen, Tom m.fl (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom m.fl (2007) *Forvaltning og politikk*. Oslo: universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2006) *Forvaltningsrett* (8. Utg) Oslo: Universitetsforlaget.

Etzioni, Amitai (1967) *Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making*. *Public Administration review*, vil.27, No.5 (Des., 1967), 385-392.

Etzioni, Amitai (1968) *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York: the Free Press.

Etzioni, Amitai (1970) *Moderna Organisationer*. Stockholm: En Aldusbok

Friedmann, John (1973) *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*. New York: Anchor Press.

Hagen, Terje P. m. fl (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs pluss-serie 3-99.

Hagen, Terje P og Sørensen, Rune J (2006) *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Halvorsen, Knut (2008) *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Otta: Cappelen Akademiske forlag.

Hatch, Mary Jo (2006) *Organisasjonsteori, moderne, symbolske og postmoderne perspektiver* (5. opplag). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Helgøy, Ingrid og Aars, Jacob (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. (2003) *Administrasjonenes makt- om forholdet mellom politikk og administrasjon*. (3. utg.) Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2004) *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (2. utg) Kristiansand S: Høyskoleforlaget AS.

Kanter, Rosabeth Moss (1977). *Men and woman of the corporation*. Library of congress cataloging in publication data. New York: Basic books, Inc., Publishers.

Kleven, Terje (1997) forholdet kommune-stat i et legitimitetsperspektiv. Artikkel fra boken: Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Otta: Tano Aschehoug

Leavitt, H. J. (1964) Omorganisasjonsændring – strukturelle, teknologiske og personendrende metoder? H. Roed-Thoresen (Red.), Artikler til organisasjonsteori, bind. (1990, s 37-54). Frederiksberg C: Samfundslitteratur.

Lindblom, Charles E. (1959) The Science of "Muddling Through". Artikkel I Public Administration Review, 1959, vol.19, no. 2.

Lund, Jan F og Lorentzen, Reidar (1990) Strategiutvikling. Plan og ledelse. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Mintzberg; H (1979)The Structuring of Organizations. Engelwood Cliffs, N.J. The theory og management policy series.

Melvold, Camilla (2007) Oslo kommune, sykehjemsetaten. Utfordringer ved å sentralisere sykehjemssektoren i Oslo. Høgskolen i Østfold.

Nagel, Anne-Hilde (1991) Velferdskommunen – kommunens rolle i utviklingen av velferdsstaten. Bergen: Alma Mater Forlag AS.

Offerdal, Audun (1999). Den politiske kommunen. Oslo: Det Norske Samlaget.

Olausse, Åshild. Utredning 2003/1. Velferdsstaten – endringer og utfordringer. Utarbeidet i avdeling for utredning i utdanningsforbundet.

Oslo kommune; Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. Utfordringer for sykehjemssektoren i Oslo. Alternative organisasjonsmodeller for tjenesten. Mai 2005.

Oslo kommune: Byrådssak 377/2003 Reell valgfrihet - prinsipper for omdanning av kommunalt eide sykehjem til kommunale foretak.

Oslo kommune: Byrådssak 79/06 Sykehjem - Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet.

Oslo kommune: Bystyresak 262/06 Sykehjem -Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet.

Pennings, Johannes M and associates (1985) Organizational Strategy and Change. San Francisco: The Jossey-Bass Management Series and The Jossey-Bass Sosial and Behavioral Science series.

Pfeffer, Jeffrey (1981) Power in organizations. Library of congress cataloging in publication data. Cambridge Massachusetts: Ballinger publishing company.

Repstad, P. (1998) Mellom nærhet og distanse. (3. Utg.) Oslo: Universitetsforlaget AS.

Repstad, P. (2004) Dugnadsånd og forsvarsverker. (2. utg.) Oslo: Universitetsforlaget AS.

Simon, Herbert A. (1965). Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrations Organization. New York: The Free Press.

Strand, T. (2006) Ledelse, organisasjon og kultur. (5. utg.) Bergen: Fagbokforlaget.

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003) Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lov om behandlingsmåter i forvaltningsaker 1967

Lov om kommunehelsetjenetjenesten 19. november 1982 nr.62

Lov om kommuner og fylkeskommuner, 1992

Lov om sosiale tjenester 13. desember 1991

Lov om pasientrettigheter 2. juli 1999 nr.63

Vedlegg 1:

INTERVJUGUIDE:

OPPRETTELSEN AV SYKEHJEMSETATEN

Margaret Ekbo fremmet forslaget om 3 kommunale foretak som organisering av sykehjemssektoren.

- Etter en lang politisk prosess, blir det vedtatt å opprette en etat, til å drive alle sykehjemmene i hovedstaden. Husker du noe som kanskje var spesielt i denne saksgangen.
- Hvordan vil du forklare at det ble noe annet enn i utgangspunktet foreslått?
- Var det andre politiske saker på dagsordenen, som kunne ha en innvirkning på denne saken?

SPØRSMÅL SOM HAR Å GJØRE MED KOMMUNEN SOM FORVALTER

- Hvordan ville du beskrive den kommunale virksomheten?
- Hvilken betydning har kommunen som virksomhet ovenfor staten og ovenfor borgerne?

SPØRSMÅL SOM HAR Å GJØRE MED POLITIKK

- Dersom du som politiker skulle beskrevet ditt arbeid, hvordan ville du da gjort dette?
- Det er mange politikere og mange meninger, og hvordan kommer man egentlig frem til enighet, bortsett fra politisk flertall?
- Hvilke fordeler er det å samarbeide med andre partier for å få gjennomslag for egne verdier og interesser?
- Hvilke ulemper er det å samarbeide med andre partier for å få gjennomslag for egne verdier og interesser.
- Det kan kanskje være slik at gjennom mange prosesser, så blir det til at den ene tjeneste følge med den andre? Hvilken innvirkning vil det få på din integritet som politiker (makt?)
- Midt- i-mellom-løsninger blir ofte resultat for å komme til enighet, hvorfor tror du det blir mer regelen enn unntak?

SPØRSMÅL SOM HAR Å GJØRE MED ULIK PLANLEGGINGSTRADISJON

- For å få gjennomslag for dine verdier, hvordan går du frem?
- Hvordan liker du egentlig å formulere deg for å gjennomslag for det du står for som politiker?
- Skiller du mellom store visjonære mål og delmålene i forhold til hvordan du formulerer dine verdier og interesser?
- Hva om målene i vedtaket ikke er oppnåelig med gitte tiltak, hvordan forsøker du å løse dette?
- Om et vedtak ikke blir som det var tenkt etter en viss tids virke, vil det være naturlig for deg å omformulere visjonen eller omformulerer tiltakene mot visjonen?