

MASTEROPPGAVE

En kollisjon mellom systemer

Metalæring i kommuneadministrasjonen sin oppfølging og videreutvikling av frivillighetspolitikk. En case-studie av Moss kommune i perioden 2010-2016.

Knut-Johan Rognlien

14.11. 2019

Master i organisasjon og ledelse

Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag



Forord

Arbeidet med masteroppgaven begynte for fullt i 2015. At det har tatt fem år å fullføre den, er også et uttrykk for at det har oppstått mange uforutsette problemer og utfordringer underveis.

Jeg har i denne perioden vært så heldig å ha en veileder i Arve Negaard som ikke bare har bidratt med en rekke gode råd og kreative innspill. Han har også utvist tålmodighet og arbeidsinnsats langt ut over hva det er rimelig å forvente av en veileder: En stor takk!

Jeg vil også rette en takk til min arbeidsgiver Østfold fylkeskommune, som på forskjellige måter har lagt forholdene til rette for at jeg har kunnet følge masterstudiet.

Jeg er også takknemlig til respondentene som tok av sin fritid for å snakke med meg.

Sammendrag

Moss kommune (MK) så frivillighetspolitikk (FVP) i sammenheng med folkehelsearbeid. Deres FVP handlet også om å redusere sosiale ulikheter i helse (et wicked problem). Jeg forsket på hvordan administrasjonen (KADM) i MK, som hadde vist vilje til å etterleve teorier fra New Public Management (NPM), sikret metalæring i samfunnsplanlegging og om dette virket institusjonelt kapasitetsbyggende. Det er belyst ved å vurdere hvordan KADM fulgte opp og videreutviklet FVP i årene 2010-2016 og administrative lederes rolleutøvelse. Foruten ledelsesteorier, så lener casestudien seg særlig på kommunikative planteorier. Ved hjelp av teorier om organisatorisk hykleri og rollespill i politiske organisasjoner presenterer jeg en alternativ, supplerende fortolkning av KADMs adferd.

Metodetriangulering er benyttet: **1)** Intervjuer av syv representanter fra frivillige foreninger og en tidligere leder i MK og **2)** Dokument- og videoanalyser av offentlige dokumenter og politiske møter.

Det ser ut som at MK verken hadde et egnet metalæringssystem i forhold til å systematisere et samarbeid mellom frivillig sektor og KADM om FVP, eller i forhold til å utvide handlingsrommet og utløse ressurser. Manglende lederoppfølging ser ut til å ha vært én forklaring og KADM virker å ha nedprioritert territoriell samfunnsplanlegging til fordel for tjenesteyting og intern drift. KADM har ikke styringsrett overfor frivillige. Da er det viktig å legitimere seg selv som en utviklingsaktør, men MKs FVP virker å ha vært verken kjent eller erkjent i frivilligheten og manglet legitimitet. KADM lykkes ikke med å finne en egnet balanse mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet og lente seg i for stor grad på det siste. Praktiseringen av en bestiller utfører-modell og balansert målstyring kan ha forsterket et mønster der respondenter opplevde at KADM ville «bestemme». Studiet problematiserer om MK, som sa de ønsket mer samarbeid med frivilligheten, parallelt utviklet rolleforståelsen til ansvarlige, administrative ledere.

Bystyrebehandlingen av helseoversikten etter folkehelselovens §5, den 4.4.16, kan ha representert et hamskifte, som allerede var i en begynnende fase: MKs folkehelsearbeid ble prioritert høyere, som igjen kan ha resultert i at også gjennomføringen av FVP i Moss ble satt høyere på dagsorden.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Studiets første fase.....	5
1.2 En reorientering av forskningsopplegget.....	6
1.3 Min egen forforståelse.....	8
2. Avgrensning og problemstilling.....	11
2.1 Avgrensning, posisjonering og begrepsbruk.....	11
3. Litteratur som belyser problemstillingen.....	17
3.1 Fra offentlig administrasjon til et utviklingsregime.....	17
3.2 Kommunikativ rasjonalitet.....	19
3.3 Ulike læringsformer og variabler i kapasitetsbyggende prosesser.....	20
3.3.1 Enkelkrets- og dobbeltkretslæring.....	20
3.3.2 Læring på ulike nivåer.....	21
3.3.3 Amdams modell for institusjonell kapasitetsbygging: Fem grunnleggende variabler i kommunikativ planlegging og fire former for læring.....	22
3.4 Kommunikativ planlegging og planlegging som en legitimerende politisk prosess.....	25
3.5 Rammebetingelser for norske kommuner i territoriell samfunnsplanlegging for å utvikle FVP:.....	27
3.6 Kommunenes rolle som samfunnsutvikler.....	29
3.7 Wicked problems.....	30
3.9 Nettverk, partnerskap og samskaping: Alternativ til NPM-inspirert organisering ...	31
3.10 Organisasjonsformer, lederroller og lederfunksjoner.....	33
3.10.1 Den strukturfunksjonalistiske teorien.....	33
3.10.2 Om hvordan man ønsker å fremstå, en teori om rollespill.....	34
3.10.3 Brunssons teori om organisatorisk hykleri.....	36
3.10.4 Offentlige ledere som kapasitetsbyggere i møte med wicked problems.....	38
3.11 Kommunikativ planlegging i en praktisk virkelighet.....	39
4. Metode og undersøkelsesopplegg.....	42
4.1 Mine skritt i forskningsprosessen.....	43
4.1.1 Om utvalg av skriftlige kilder.....	43
4.1.2 En tilpasning av Amdam & Bergem sin tenking til Moss sin kontekst.....	45
4.1.3 Kategorisering av skriftlige kilder og påfølgende analyser.....	47
4.1.4 Om bortvalg.....	50
4.2 Valg av intervju som metode og utvalg av respondenter.....	50
4.3 Prosessen for å få tilgang på data.....	53
4.4 Analyse av videoer.....	55

4.5 Oversikt over kategorisering av kvalitative og kvantitative data.....	56
4.6 Pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og etikk	57
5. Presentasjon av data.....	59
5.1 Frivillighetspolitikk, kommunal planstrategi og nytteverdi.....	60
5.2 Om helseoversikten etter folkehelseloven	67
5.3 Kommuneplanen, økonomiplaner, budsjetter, handlingsplaner, årsberetninger og styringssystem.....	68
5.4 Arbeidsgiverstrategien og respondenters betraktninger om rolleutøvelsen til kommunale, administrative ledere	75
5.5 Hvordan opplevde respondentene kommuneadministrasjonen (KADM) som samarbeidspartner?	77
6. En analyse av frivillighetspolitikk og metalæring i tre faser.	83
6.1 Fase I: 1. januar 2010 til 14. oktober 2013: Konsolideringsforsøk.....	83
6.2 Fase II: Separasjonsfasen fra 15. oktober 2013 til 3. april 2016.....	84
6.3 Fase III: Et mulig hamskifte skyter fart fra 4. april 2016	87
6.4 Det mulige hamskiftet – et tegn på dybde-, erfarings- og metalæring?	89
7. Drøfting av forskningsspørsmål og problemstilling	91
7.1 Drøfting av problemstillingen.....	101
7.1.1 <i>New Public Management som et bakteppe for å drøfte problemstillingen</i>	101
7.1.2 <i>Drøfting av problemstillingen</i>	106
8. Avslutning.....	111
Litteraturliste.....	113
Vedlegg 1: Tabelloversikt.....	125
Vedlegg 2: Figuroversikt	126
Vedlegg 3: Forkortelser	127
Vedlegg 4: Søkeord brukt i planleggingen av ordtellingen	128
Vedlegg 5: Godkjenning av studiet fra personvernombudet (NSD).....	129
Vedlegg 6: Forespørsel til respondenter om deltagelse	130
Vedlegg 7: Intervjuguide	133
Vedlegg 8: Kartleggings skjema til respondenter	137
Vedlegg 9: Korrespondanse mellom Moss kommune og Knut-J. Rognlien.....	144
Vedlegg 10: Korrespondanse mellom Knut-J. Rognlien og postmottaket i Moss kommune	153
Vedlegg 11: Søknad fra Knut-J. Rognlien til KS om et mastergradsstipend.....	156
Vedlegg 12: Tildeling av KS Mastergradsstipend i 2015	162
Vedlegg 13: Konseptuell modell av 2012, med refleksjonsnotat av 2019.....	163

1. Innledning

I 2012 skrev jeg oppgaven *"Får te" eller "nøttern'te"*? *Hva hemmer og fremmer læring i folkehelsearbeidet i Sarpsborg kommunes administrasjon?* (Rognlien, 2012). Her lagde jeg en konseptuell modell (se vedlegg 13) der en kunnskapsbase var et bærende element. Opprinnelig var masteroppgavens intensjon å finne teorier som kunne gi en merverdi til denne og se intern læring i en kommuneorganisasjon i sammenheng med læring sammen med sivilsamfunnet. Jeg ønsket først å finne en tematisk, relevant case på samfunnsutvikling, og valget falt på frivillighetspolitikk (FVP). Jeg skaffet meg innsikt i historikk og forskning om frivillig arbeid som bekreftet at casen var egnet. Så behøvde jeg å finne en organisasjon som hadde jobbet med FVP over tid, da læring i samfunnsutviklingsprosesser ikke er en kortvarig øvelse. (Se vedlegg 3 for en oversikt over forkortelser jeg bruker videre).

Flick (2015, s. 105) sier en case må ha stor betydning for å kunne belyse spørsmål jeg skal forske på. Han viser til Pattons (2002) varianter av målrettede utvalg av case: «Extreme cases are characterized by a particularly long process of development or by the failure or success of an intervention». Hvis en kommune ikke har lærende systemer, men tvert om en praksis der læring forblir hos enkeltpersoner, så vil det lettere kunne la seg avdekke ved å undersøke den over en lengre periode.

Min studie er tidsavgrenset og forskningsperioden er 2010-2016, og det er også avgrenset i rom ved at Moss kommune (MK) er case. Parallelt reorienterte mange kommuner seg etter et par tiår hvor New Public Management-filosofien (NPM) påvirket organisering og ledelse. Ny plan- og bygningslov av 2008 (PBL) og folkehelseloven som gjaldt fra 2012 (FHL) utfordret på samme tid slik tenking. Samtidig vokste rekken av aktører som spurte om vi hadde et bærekraftig samfunn, som aktualiserte formålet med kommuneloven (KL) (Kommuneloven, 1992, §1).

De siste tiårene har vi sett tendensene til at demokratiske endringer og en økende klientifisering av innbyggere i forhold til offentlige velferdstjenester medfører at dagens velferdsproduksjon ikke er bærekraftig over tid. Det pekes i stor grad på at samarbeid med sivilsamfunnet er noe av løsningen (Guribye, 2016, s. 1).

En konsekvens har blitt at stat og KS ønsker at frivillige må ta økt ansvar. I NOU 2011:11 «Innovasjon i omsorg» snakkes det for eksempel om «den andre samhandlingsreformen», der det lanseres et ambisiøst mål om at cirka 25 % av den samlede omsorgssektoren bør være organisert og drevet som en ideell virksomhet, en

økning fra 5% i 2011. Medborgerskap, frivillighet og samproduksjon presenteres som gode løsninger (2011, s. 54). Disch og Vetvik (2009, s. 19) sier i forskningsrapporten «Framtidens omsorgsbilde», der blant annet 232 av 430 kommuner hadde besvart en spørreundersøkelse, at mange kommuner ikke alene klarer å løse nye pålagte oppgaver. De må finne alternative løsninger og partnere, som frivillige.

I dette skjæringspunktet ønsker jeg å belyse hvordan kommuner agerer, fra å være kjent for å ha mest oppmerksomhet om myndighetsutøving og tjenesteyting (overordnet rolle) til *samtidig* å ta større ansvar for samfunnsutvikling (sideordnet rolle). Det krever metaløring (se s. 12-13 for en redegjørelse for begrepet).

Moss kommune sin frivillighetspolitikk

MK hadde vært i front på et felt som krevde evne til å drive samfunnsutviklingsprosesser i likeverdige partnerskap med aktører utenfor egen organisasjon. De var kanskje først i landet med å se FVP i sammenheng med folkehelsearbeidet – flere år før FHL kom. (Jeg vil senere vise at folkehelseutfordringer ofte er «wicked problems», og jeg beskriver begrepet nærmere i 3.7). Frivillighet Norge viste til MK sin FVP som et eksempel som andre kommuner kunne bli inspirert av, og mye tyder på at MK var stolt av den. De brukte den som et argument for å bli Østfolds Kulturby i 2015, i en søknad til Norsk kulturforum (Sommerstad, 9. mars 2015).

MK hadde i 2016 laget følgende dokumenter som utgjorde deres FVP. De hadde ikke status som kommunedelplan etter PBLs bestemmelser:

- 1)** Den overordnede delen (2010-2013) som ble vedtatt 7.12. 2009 (FVP 10-13). Den rommet også en handlingsplan for perioden 2010-2011 (FVP 10-11).
- 2)** Forslag til rullert handlingsplan for frivillighet 2013-2015 (FVP 13-15). Den ble ikke vedtatt, men sendt i retur i den politiske behandlingen i formannskapet.
- 3)** Rullert handlingsplan for MKs FVP for 2015-2018 (FVP 15-18).

FVP egnet seg som en tematisk case på samfunnsutvikling, fordi den: **1)** Var et felt som MK selv hadde prioritert over tid. **2)** Fordret partnerskap tuftet på likeverdighet. **3)** I en periode ble utviklet av helse- og sosialavdelingen, som var sterkt påvirket av NPM, og i andre tidsrom utviklet av enten kultur- og oppvekstavdelingen eller en plan- og utviklingsstab som trolig begge var mindre påvirket av NPM.

NPM er kjent for å medføre sektorisering. I en kunnskapsoppsummering om helsekonsekvensutredninger fra Høgskolen i Østfold står det: «NPM teorien la vekt på

effektivisering gjennom delegering, arbeidsdeling, og oppdeling av større enheter i mindre, spesialiserte enheter som innebar endringer i organisasjonsstrukturen» (Negaard, 2015, s. 46). MK var derfor egnet for å se om den varierende forankringen hadde påvirket deres FVP. Jeg valgte også å forske på hvordan kommunale, administrative ledere i helse- og sosialavdelingen og kultur- og oppvekstavdelingen i MK (KAL) definerte sine roller i dette farvannet.

Relevant historikk for casen

Samtidig som MK hadde vært pioner på arbeid med FVP i et folkehelseperspektiv, så var de også kjent for å ha en lang historie påvirket av prinsipper hentet fra NPM. Slike pleier å ha som slagside at de skaper kommuner med et overfokus på intern drift og tjenesteyting. Allerede i en rapport om konkurranseutsetting og BU-organisering fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning fra 2000, ble MK sagt å ha gått langt i å forfølge ideologien. Her fremkom det at den i motsetning til andre kommuner forskerne hadde gransket, så var den ikke der utredet men innført på bakgrunn av politisk ideologi (Nesheim og Vathne, 2000, s. viii).

Arbeidet med å lage FVP 10-13 skjedde samtidig som MK forlot styringssystemer inspirert av NPM. I 2009 ble bestiller utfører-modellen (BU) lagt ned. Etter et politisk skifte i 2011 ble den re-innført, og to sykehjem ble igjen drevet av private aktører. Parallelt besluttet rådmannen å innføre balansert målstyring (BMS) – som også hadde vært benyttet før. Arve Negaard sier (2011, s. 115-116):

Oppgaver som er komplekse og uforutsigbare, som berører flere kommuneområder, krever en gjensidig tilpasning mellom enhetene, og som er helt avhengig av lokal godvilje, initiativ og selvkontroll, lar seg vanskelig løse på en hensiktsmessig måte gjennom tradisjonell hierarkisk styring gjennom ordre, eller markedslignende organisasjonsformer som bestiller-utfører modellen. Slike oppgaver løses best gjennom samarbeid basert på tillit, en erkjennelse av felles interesser, og en felles normativ kontroll.

MK skulle bruke FVP til også å takle «wicked problems» samtidig som de re-innførte et styringssystem som var påvist uegnet. Rådmannen kjente til begrensninger ved BU og skrev i saksfremlegget at hun var usikker på om konkurranseutsetting av aktuelle tjenester ville gi økt kvalitet og redusert kostnad. Forslaget til vedtak punkt 2 ble vedtatt: «En BU organisering egner seg best der tjenesteproduksjonen er standardisert og behovet for fleksibilitet og løpende tilpasninger ikke er så stor. Sammensatte og komplekse tjenester er best tjent med dagens

organisasjonsmodell» (Moss kommune, 2012, s. 1). I tråd med rådmannens forslag ble BU begrenset til noen tjenester med et visst volum og omfang, og hvor MK selv skulle konkurrere om oppdraget. Andre tjenester skulle beholde strukturen.

MK er altså en case med en hybrid karakter. De skulle løse wicked problems ved hjelp av partnerskap, med utgangspunkt i FVP. Samtidig hadde de basert deler av driften innen helse- og sosialavdelingen på NPM-teorier som var kjent for å ikke være egnet nettopp til denne type komplekse oppgaveløsninger. Jeg vil senere vise at FVP 13-15 hadde tydelige mål om å avlaste avdelingen med hjelp av frivillige.

I dette farvannet gransker jeg om kommuneadministrasjonen i MK (KADM) er i stand til å lære sammen med frivillige partnere og skape legitimitet for deres FVP. (Se s. 17 for en nærmere avgrensning av «KADM»).

Om casen sin overføringsverdi

«(...) hva man kan få ut av en case-studie må ses i sammenheng med mer omfattende kunnskap, der en ny observasjon ikke står alene, men henter støtte fra andre» (Andersen, 2012, s. 85). Han anbefaler å bygge på operasjonaliseringer og data fra andre studier. Jeg vil senere vise at jeg noen ganger kom frem til lignende vurderinger som andre case-studier, og at de bidro til å styrke hverandres validitet.

Case-studier kan brukes til teoriutvikling, ved at man finner ut ting man ikke var klar over på forhånd ved å gå i dybden. Det kan så lages hypoteser som senere kan testes av nye studier. Det kan også egne seg når vi ønsker en dypere forståelse av en spesiell hendelse (som utvikling og oppfølging av FVP). Til slutt kan det også ha et fortrinn når vi ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt sted, som for eksempel en kommuneorganisasjon (Jacobsen, 2005, s. 92). Min studie går i dybden på MK og deres kontekst, men jeg har ingen ambisjon om teoretisk generalisering til andre kommuner. Likevel har casen overføringsverdi, fordi:

1) Mange kommuner ser FVP i sammenheng med sitt folkehelsearbeid. At slik politikk er knyttet til folkehelsearbeidet er vektlagt både i den siste folkehelse-meldingen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019, s. 154-155) og frivillighets-meldingen (Kulturdepartementet, 2018, s. 87). **2)** Falleth (2011, s. 159) sier i en bokomtale at Roar Amdam har formet en hel generasjon med planleggere i sin tenking. I og med at hans forskning og modeller er sentrale i min studie, så vil trolig noen av disse ha interesse av funnene. **3)** Overgangen fra NPM-inspirert styring i en kommune til samarbeid tuftet på partnerskapsteorier er relevant for mange organisasjoner. Det pågår og en bevegelse i mange kommuner som ønsker

samskaping mellom sivilsamfunnet og offentlig sektor som gjør studiet tidsaktuelt.

1.1 Studiets første fase

Roar Amdam er hovedarkitekten bak «Empowerment Planning Model» (hentet fra hans bok «Planning in Health Promotion Work» i 2011). Jeg betegner denne «Den kommunikative planleggingsmodellen for institusjonell kapasitetsbygging» (KPI), som jeg synes gjenspeiler innholdet bedre. I et foredrag i Bergen i 2015 redegjorde han for at empowerment-begrepet hadde likheter med helsefremming og med et samfunnsvitenskapelig grunnlag. Han viste så at det tradisjonelle forebyggingsbegrepet hadde røttene i naturvitenskapen, og var mer kjennetegnet av ekspertstyring - mens helsefremmende arbeid i større grad vektla demokratistyring. Det har sammenheng med at forebyggingens hovedstrategi er teoribasert påvirkning, mens erfaringsbasert medvirkning kjennetegner helsefremmende arbeid (Amdam, 2015).

Blant de ti informantene i studiet til Roar Amdam & Geir Tangen, «Leiarar i partnerskap for regional utvikling», så deltok særlig offentlige ledere i to næringsutviklingspartnerskap. Forskerne ønsket å fremskaffe kunnskap om hvordan ledere i offentlig sektor tolket og utformet rollen som deltaker i nettverksorganisasjoner og partnerskap og som aktører i samfunnsplanleggingen. De var opptatt av i hvilken grad handlingene deres hadde konsekvenser for lokal og regional kapabilitet og evne til å utvikle en lokal og regional tilpasset politikk (2007, s. 12).

Det mest slående resultatet frå informantintervjua er kor lite reflekterte deltakarane i desse to selskapa er på direkte spørsmål om eiga og andre si rolle i partnerskapa. Vi opplevde faktisk å få mangelfulle data slik at vi i praksis ikkje er i stand til å foreta ei inngående drøfting av dei ulike rollene aktørane spelar (Amdam & Tangen, 2007, s. 6).

Jeg ble nysgjerrig på om jeg ville se lignende trekk i partnerskap der kommune og frivillige organisasjoner samarbeidet. MKs rådmann var positiv til at jeg studerte KAL sin rolleutøvelse med utgangspunkt i denne foreløpige problemstillingen:

Hvordan utformer ledere i offentlig sektor sin rolle i folkehelsearbeidet når det krever at de opptrer som ledere og deltakere i nettverksarbeid og partnerskap med frivillige organisasjoner? I hvilken grad har de utviklet systemer som sikrer læring i samarbeidet med frivillige organisasjoner, og hva kjennetegner eventuelt disse systemene?

Rådmannen ville gjerne ha et møte i forkant. Det ble holdt den 24. juni 2015.

Tillatelsen til å intervju KAL ble trukket tilbake, med den begrunnelse at studiet ikke var nyttig og at KAL ikke hadde kapasitet til å delta (se vedlegg nummer 9). I «Rom med utsikt: Om å studere samfunnets toppsjikt», sier Engelstad:

Litt andre problemer oppstår for en som vil gjennomføre intensive intervjuer med folk i topposisjoner. Dette er mennesker som har tiden fullt belagt og vel så det, og som ikke har spesiell interesse av å slippe utenforstående inn på seg. De kan være bekymret for hvordan resultatene vil bli brukt i neste omgang (2010, s. 177).

1.2 En reorientering av forskningsopplegget

Litteratursøket bekreftet at forskning på offentlige lederes rolleutøvelse i partnerskap med frivillige i noe grad var upløyd mark. I tillegg ønsket kommunenes egen interesseorganisasjon, KS, mer kunnskap om temaet ved at de innvilget meg et stipend. Jeg valgte derfor å ikke legge problemstillingen helt til side.

I forskningsrapporten «Velferd i nytt terreng» til Schanche & Stokland (2014) så belyses hvordan kommunen som arbeidsgiver kan samarbeide med frivillig sektor og sosiale entreprenører i pleie- og omsorgstjenestene. Forskerne skriver (s. 65):

I ledelseslitteraturen er det skrevet lite om ledelse av frivillige. Vi kjenner ikke til at det er utført forskning på offentlig ledelse av frivillige i Norge.

Deres studie, som Agenda Kaupang lagde på oppdrag fra KS FOU, representerte derimot forskning på kommunal ledelse sammen med frivilligheten. Den var blant annet basert på intervjuer i åtte case-kommuner (et ikke-representativt utvalg for kommunesektoren), og dokumentanalyser av 15 kommunale frivillighetsmeldinger.

Etter møtet med rådmannens representanter, ønsket jeg å reorientere forskningen, justere problemstillingen og finne andre kilder til empiri. Jeg opprettholdt formålet om å undersøke om de funn som Amdam & Tangen hadde gjort på Møre om manglende lederrefleksjoner om rolleutøvelse også ville vise seg i MK. Jeg valgte å legge vekt på hvordan KAL sin rolleutøvelse *virket inn på andre*, nemlig deres lederkollegaer i flere av byens største frivillige organisasjoner.

Fremfor å spørre talsmenn for kommuneadministrasjonen, undersøkte jeg hvordan *relevante frivillige organisasjoner* vurderte KALs rolleutøvelse i 2010-2016.

I informasjonsbrevet til informantene opplyste jeg om at jeg hadde valgt følgende foreløpige problemstilling: «Hvordan er (dyp)læring ivaretatt i arbeidet med planlegging og gjennomføring av frivillighetspolitikk i case-kommunen».

I svarene beskrev informantene konflikter med KADM. Casen og problemstillingen var komplisert, og jeg ønsket å belyse de gjennom flere datakilder for å gjøre analysen mer troverdig og objektiv. Widerberg advarer da også mot en uheldig forskningspraksis der metodevalg ofte gjøres før både valg av tema og problemstilling (2011, s. 219).

Veien frem mot en endelig problemstilling

Fra å bare studere dybdelæring, ble det mer relevant å lete etter spor av et meta-læringssystem: Hadde MK et mer helhetlig system som kunne sikre læring over tid på flere nivåer i kompliserte samfunnsutviklingsprosesser? Hvis dette fantes, så kunne det bidra til at konflikter kunne bearbeides og at MK ved å lære av erfaringene kunne komme et skritt videre i oppfølging og videreutvikling av sin FVP.

Da metoder skulle velges, var det lite aktuelt å lage et spørreskjema. Det kunne ikke ha avdekket hele bildet, da jeg på den tid ikke visste hva som hadde skjedd.

Derimot så har et kvalitativt opplegg som regel til hensikt å få fram hvordan mennesker *fortolker og forstår* en gitt situasjon. Den kvalitative metoden egner seg ofte til å avklare et uavklart tema nærmere og til å få fram en nyansert beskrivelse av temaet (Jacobsen, 2011, s. 131).

Han viser videre at slike intensive design ofte har som fordel at den ikke blir løsrevet fra sin kontekst og har stor intern gyldighet (s. 96). Studiet har derfor i hovedsak hatt en induktiv tilnærming, som han (s. 29) beskriver som ”fra empiri til teori”. Det innebærer at den uklare problemstillingen har skiftet karakter løpende.

Siden jeg beveget meg inn i et landskap der partene kunne ha forskjellige interesser og oppfatninger, var det viktig å fremskaffe data fra flere kilder. For å belyse problemstillingen balansert, brukte jeg metodetriangulering. «Triangulation means that you take different perspectives on an issue in your study or in answering your research questions» (Flick, 2015, s. 219). Ikke bare gjorde dette det mulig å fremskaffe ny informasjon – men jeg kunne også dobbeltsjekke om empiri fra en kilde kunne bekreftes eller avkreftes ved å holde det opp mot data fra andre kilder.

Then deductively, the researchers look back at their data from the themes to determine if more evidence can support each theme or whether they need to gather additional information. Thus, while the process begins inductively, deductive thinking also plays an important role as the analysis moves forward (Creswell, 2018, s. 181-182).

Noen ganger peker jeg på tendenser som allerede var påvist i andre kontekster, og som samsvarte med antagelser jeg hadde. Særlig handler det om mulige svakheter som kunne følge av NPM-inspirert styring i møtet med komplekse utfordringer. I noe grad har studiet derfor også hatt en deduktiv karakter.

Jeg benytter ikke bare *triangulering av data* i form av empiri fra ulike kilder, men også ved at ulike tidspunkter kombineres, fra forskjellige mennesker som befinner seg på ulike arenaer. Dette kommer da også som en følge av en triangulering *mellom metoder*. Jeg legger også *triangulering av forskningsteorier* til grunn, da både kvalitative og kvantitative metoder benyttes. Det samsvarer med hva Flick kaller «Dominant/ less-dominant design», som i min studie innebærer at kvalitative metoder øver størst innflytelse. Bruk av flere metoder er ment å komplementere hverandre og gi et mer fullstendig bilde av situasjonen: «The logic of triangulation means checking qualitative findings against quantitative results» (Flick, 2015, s. 216-217). Trianguleringen har bidratt til dette, da særlig empiri fra intervjuene har latt seg bekrefte, og noen ganger avkrefte, ved hjelp av dokumentanalyser.

1.3 Min egen forforståelse

Jeg var folkehelsesjef i Østfold fylkeskommune frem til juli 2019. I 2008 tok jeg initiativ til at kommuner i Østfold burde utforme FVP, men jeg var ikke nært involvert i arbeidet. MK, som deltok i partnerskapet Østfoldhelsa som jeg ledet, tok stafettpinnen. Etter 2010 fulgte ikke kontoret jeg ledet opp saken ytterligere.

Jeg hadde derfor noe kjennskap til FVP 10-13. Da jeg leste den på ny, ble jeg begeistret. Det virket som om MK hadde blitt inspirert av kommunikative planteorier. De ga et inntrykk av at de hadde god innsikt i folkehelsearbeid, planteorier og frivillighet. I tillegg ønsket MK å bruke FVP til å redusere sosiale ulikheter i helse, et klassisk eksempel på et wicked problem. Jeg vil derfor videre benytte temaet som et eksempel på hvordan MK håndterte det i plan- og styringssystemer og i sin FVP.

«Wicked problems» ble forklart i en artikkel av Rittel & Webber i 1973. De brukte «fattigdom» for å vise at «There is no definitive formulation of a wicked problem». De sa at fattigdomsbegrepet ikke var entydig. Selv om en oppnådde felles begrepsforståelse så kunne det allikevel fortsatt (tilsynelatende) forklares gjennom et mangfold av ulike innfallsvinkler, på individnivå og samfunnsnivå og som måtte forstås i den særegne konteksten den virket i. «To find the problem is thus the same thing as finding the solution, the problem can't be defined until the solution has been found. The formulation of a wicked problem is the problem» (1973, s. 161).

Publikasjonen «Fair Society, Healthy Lives» (Institute of Health Equity ved University College London) er sentral i folkehelse-teorien. Her står det:

Focusing solely on the most disadvantaged will not reduce health inequalities sufficiently. To reduce the steepness of the social gradient in health, actions must be universal, but with a scale and intensity that is proportionate to the level of disadvantage (2010, s. 15).

Min erfaring fra fagfeltet og offentlig sektor kunne hjelpe meg til å forstå situasjonen. Jeg hadde forutsetninger for å analysere en FVP som skulle bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller. Jeg forsto også det som Nielsen & Repstad kaller «hverdagsspråket» i MK og som andre kunne ha blitt forvirret av. De sier også at forskere på egen kontekst gjerne har lettere for å avdekke «parademålsettinger», situasjoner der det er langt mellom ord og handling. *Men*, nærhet til forskningsobjektet kan også øke risikoen for feilvalg og medføre en overdreven tro på at en er godt orientert og blir forutinntatt. Det kan igjen resultere i at man inntar et froskeperspektiv, altså at man overtar gjengse, lokalt herskende forklaringer på bestemte organisasjonsproblemer (Nielsen & Repstad, 2004, s. 238-241).

Noen slike rådende forklaringer fremkom i intervjuene, der MK fikk kritikk fra respondenter fra frivillige organisasjoner. Engelstad (2010, s. 187) advarer mot å «go native», som er en risiko for å identifisere seg for sterkt med gruppen man forsker på fordi man må leve seg inn i deres situasjon for å forstå dem. At jeg viser til data som gir et mer nyansert bilde av MK enn intervjuene ga inntrykk av, betyr forhåpentligvis at jeg har unngått dette. Likevel tegner jeg ikke et glansbilde av MK. Det er et uttrykk for at jeg har tilstrebet å være sannferdig, som er en utfordring når man kjenner de man forsker på (Nielsen & Repstad, 2004, s. 241-243).

Studiet lener seg mot en fortolkningsbasert tilnærming / hermeneutikk. Planleggingen og gjennomføringen av studiet, og analysen, har gått hånd i hånd.

Slik har metoden blitt tilpasset ny kunnskap jeg har tilegnet meg, i tråd med prinsippene for den hermeneutiske spiral (Jacobsen, 2005, s. 185-187).

I motsetning til positivismen, så mener tilhengere av hermeneutikken at **1)** Det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet, men bare ulike forståelser av virkeligheten. **2)** Denne forståelsen kan bare kartlegges ved å sette seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener. **3)** Det er vanskelig, om ikke umulig, å opparbeide kumulativ kunnskap fordi det er så mange måter å fortolke og forstå sosiale fenomener på. **4)** Lovmessigheter på tvers av tid og rom kan ikke etableres, det må forstås i den konteksten det virker (Jacobsen, 2005, s. 27-32). Han understreker imidlertid at de fleste forskere vil være positivt innstilt til både kvalitative og kvantitative metoder, alt ettersom hva som tjener formålet.

Aakvag (2012, s. 28-29) skriver at i postpositivistisk vitenskapsfilosofi, er observasjoner og data alltid språklig og teoretisk formidlet. – Altså, den som observerer virkeligheten er selv bærer av et verdensbilde, språk, teoretisk plattform, begrepsapparat og så videre som er med på å strukturere observasjonene. Det betyr at de data jeg har fremskaffet, og mine analyser, er preget av slike forutsetninger.

Det er viktig å opplyse om denne forforståelsen av følgende grunner:

- Jeg har vurdert MK i forhold til normative, ambisiøse kommunikative planteorier, som jeg også baserte min første masteravhandling på (Rognlien, 2003). Idealene er utfordrende å etterleve for enhver kommune og ble enda vanskeligere da politisk ledelse innførte BU. Jeg vil derfor også gi flere eksempler på at MK må forholde seg til en rekke interne og eksterne krav som gjør det vanskelig å lykkes med FVP.

- Da MK trakk tilbake tillatelsen til å intervjuer KAL ble jeg selv en aktør i saken.

Foruten metodetriangulering, har jeg har forsøkt å forebygge risikoen for froskeperspektivet ved å anbringe teorier mellom meg selv og virkeligheten. «Det er her viktig at man ikke velger teorier utelukkende etter sine egne fordommer. Det er viktig å finne konkurrerende, supplerende eller kompletterende teorier» (Repstad & Nielsen, 2004, s. 244). Selv om jeg har brukt teorier og modeller som jeg allerede kjente, så skjedde det først etter et omfattende litteratursøk der disse likevel ble vurdert som best egnet. Jeg har også brukt arbeid fra teoretikere som jeg ikke kjente da jeg begynte. Det bidro til at jeg fortolket empirien fra nye vinkler.

2. Avgrensning og problemstilling

Studiet søker å fremskaffe kunnskap om hvordan administrasjonen i en kommune, som har vist vilje til å etterleve NPM-teorier, sikrer læring i samfunnsplanlegging – og om dette har virket institusjonelt kapasitetsbyggende. For å belyse det har jeg vurdert hvordan KADM har fulgt opp og videreutviklet sin FVP.

Problemstilling: I hvilken grad gir kommuneadministrasjonen sin oppfølging og videreutvikling av handlingsplanene for Moss kommune sin frivillighetspolitikk i perioden 2010-2016 uttrykk for en metalæring i kommuneadministrasjonen?

Forskningsspørsmål

1. Hva anså representanter fra velferds- og kulturelle foreninger i Moss som hovedformålet for frivillighetspolitikken i Moss kommune?
2. Hva anså representantene fra velferds- og kulturelle foreninger at kommuneadministrasjonen hadde som hovedformål med frivillighetspolitikken i Moss kommune?
3. Hvordan vurderte representantene fra velferds- og kulturelle foreninger administrative ledere i Moss kommune sin rolleutøvelse i oppfølgingen og videreutviklingen av frivillighetspolitikkenes tre handlingsplaner?
4. Har kommuneadministrasjonen sin oppfølging og videreutvikling av frivillighetspolitikken gitt den legitimitet hos berørte velferds- og kulturelle foreninger?

2.1 Avgrensning, posisjonering og begrepsbruk

Studiet belyser problemstillingen bare slik som representanter for frivilligheten har oppfattet den, og slik den fremkommer i skriftlige saker til formannskapet og bystyret. I min vurdering av budsjetter og økonomiplaner, så har jeg bare analysert de verbale delene, ikke de numeriske. Det er bare KADM sin oppfølging og videreutvikling av de aktuelle handlingsplanene som jeg forsker på.

Når jeg i studiet har benyttet begrepet «Moss kommune» (MK) så sikter jeg derimot både til den politiske og administrative delen av kommuneorganisasjonen.

Hva mener jeg med frivillig innsats, frivillighetspolitikk og frivillighetspolicy?

I FVP 10-13 defineres frivillig innsats som «ulønnet innsats som utføres av fri vilje, utenfor egen husholdning, som er utført av enkeltpersoner, grupper og foreninger og som kommer individer eller grupper til gode» (Moss kommune, 2009, s. 8). Videre presiseres: «Frivillighetspolitikk for Moss omfatter med dette alle typer frivillighet, fra sjakkklubber, natteravnere, sosiale og humanitære organisasjoner, idrettsorganisasjoner, kulturorganisasjoner, pasientorganisasjoner, miljøorganisasjoner, trossamfunn, dugnader, en ny type frivillighet, osv». Jeg benytter samme definisjon og presiserer at når jeg bruker «foreninger», så rommer det i denne oppgaven også organisasjoner som ikke er medlemsbaserte.

I en analyse av FVP, sier Loga (2012, s. 42) at kommunal frivillighetspolitikk skal være helhetlig og ha karakter av å være en policy, ikke politikk: «Vanlige definisjoner av det engelske begrepet «policy» viser gjerne til et sett handlinger (og ikke-handlinger) med en bestemt retning/kurs, eller til et sett beslutninger som er knyttet sammen ut fra en felles forståelse av mål og valg av bestemte virkemidler».

MK har en mer helhetlig frivillighetspolicy enn de har nedfelt i deres FVP: «FVP 15-18 skal «ta for seg frivillighet innen alle de felt som kommunen har ansvaret for, og som ikke allerede dekkes av andre planer» (Moss kommune, 2015, s. 4).

Problemstillingen handler derimot ikke om MKs totale «frivillighetspolicy», men belyser oppfølging og videreutvikling av de to handlingsplanene og utkastet som politikerne returnerte. Det medfører blant annet at kommunale planer om kultur og idrett og friluftsliv ikke er analysert.

Avgrensning i tid

Det *overordnede* planproduktet FVP 10-13 er vurdert (ikke planprosessen), som er viktig for å forstå utformingen av tilhørende handlingsplaner. Hvordan FVP 10-13 ble utviklet vet jeg lite om. Det var grunn til å tro at respondenter ville ha vanskelig for å huske så langt tilbake. Det var mer interessant å se på hvordan MKs FVP var fulgt opp i praksis, som jeg raskt forsto var én kime til konflikt. Selv om utvikling og oppfølging av Moss sin FVP fant sted både før og etter forskningsperioden, er det tilstrekkelig å vurdere årene 2010-2016 for å besvare problemstillingen.

Avgrensning av metalæring og frivillige organisasjoner

Om metalæring er ivaretatt når vi benytter FVP som case, er gjort ved å vurdere om det finnes spor av dybdelæring, erfaringslæring og rutinelæring i perioden 2010-2016 i utvalgte planprosesser og planprodukter – og om vi finner tegn på et helhetlig, lærende system der FVP inngår. Siden metalæring er et omfattende begrep, avgrensers jeg meg til å se på hvordan det er ivaretatt i KADM sin oppfølging av ett av FVP 10-13 sine tre mål: *Systematisere samarbeidet mellom frivillig sektor og kommunen og utløse ressurser til felles beste.*

Metalæring kan skje via en formalisert, eller som en reelt fungerende læringsstrategi. Studiet tar stilling til begge, men er kun vurdert i forhold til de deler av frivillige organisasjoner som representerer velferds- og kulturelle foreninger med organisasjonsnummer i Brønnøysundregisteret. Kulturelle foreninger spenner bredt og avgrenses til organisasjoner som jobber med musikk og idrett. Det er et naturlig utvalg, også fordi de representerer de segmentene som MK inkluderte i arbeidet med FVP 13-15 og FVP 15-18. Når jeg bruker begrepet «frivilligheten», så sikter jeg til organisasjonene jeg har forsket på – ikke alle frivillige organisasjoner i Moss.

Jeg definerer metalæring som det å ha sammenhengende plan- og styringssystemer som bidrar til rutine-, erfarings- og dybdelæring og hvor det systematisk reflekteres over hva som er lært.

Avgrensing av legitimitet

Legitimitet er viktig i kommunikativ planlegging. Jeg avgrensers det til å vurdere hvordan KADM ivaretok og balanserte input-, output- og outcome-legitimitet.

Input-legitimiteten kan komme ovenfra og nedenfra. *Ovenfra*: Er planprosessene i MK sin FVP og de påfølgende planproduktene basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressurser og andre virkemidler i offentlig produksjon? *Nedenfra*: Har KADM i FVPs handlingsplaner bygget identitet, fellesskap og samarbeid som gir konkrete resultater og hvor det ble lært av både suksess og fiasko?

Legitimitet kan tuftes på instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet. Når den er basert på førstnevnte, så handler det om at offentlig sektor kan begrunnes med at produksjonen av varer og tjenester gjøres teknisk og økonomisk effektivt (output-legitimitet). Når den er basert på sistnevnte, så handler det om krav til produksjonsprosessen: «Det vil seie at prosessen gjennom kommunikativ logikk må bidra til å gjere offentlig sektor meir demokratisk, gjennomiktig, rettferdig og

human (outcome legitimitet)» (Amdam, 2011, s. 60-61).

Hva mener jeg med New Public Management?

New Public Management (NPM) er brukt som ei felles nemning på ulike reformidear og endringsprosessar som har prega offentleg sektor i mange land, særleg på 1980- og 1990-talet (Det kongelege fornyings- og administrasjonsdepartement, 2009, s. 19).

Pollit sier at NPM-inspirerte løsninger kan gi ulike utslag på ulike nivåer og i ulike organisasjoner på samme nivå. Det handler ikke om små justeringer. Han understreker at det også handler om individuelle instrumenter og teknikker som springer ut av NPM og som benyttes av ledere og andre. Han sier at selve formålet med å benytte prinsipper fra tenkingen kan være helt ulik på alle nivåer. Et sted kan intensjonen være å redusere statlig kontroll, et annet sted kan det handle om at de vil ta makten tilbake (Pollit, 2007, s. 111). Det vanskeliggjør en presis definisjon.

Disse motstridende fenomenene som Pollit beskriver, resulterer gjerne i økt horisontal og vertikal spesialisering og fragmentering, der makt flyttes lengre ned i eller ut av det offentlige styringssystemet. I kjølvannet følger gjerne rigid mål- og resultatstyring, som illustrerer en grunnleggende mistillit mellom partene. Det samme systemet er utviklet for å måle produksjon i organisasjonene (output) fremfor resultat for samfunnet (outcome) (Amdam & Tangen, 2007, s. 14).

Blant virkemidler som er brukt for å sikre samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor er konkurranseutsetting, privatisering, stykkprisfinansiering, internprising og BU-modeller. Pollitt (2007, s. 13) sier:

Whether it has been *successful* – even its own terms – is quite another question, and one to which we may never have an entirely satisfactory answer. Certainly it seems to have little relevance to the problems which sit at the top of the public sector agenda today – global warming, population movements, corruption or terrorism. The management of such issues call for quite different ways of thinking about public sector management.

I analysen av hvordan NPM har øvet innflytelse på metalæring, vil jeg særlig ta utgangspunkt i det som MK selv har benyttet fra denne tenkingen, BU. Negaard (2011) sier om BU at den representerer en hierarkisk form for styring, der

kommunen for eksempel definerer kvalitet og omfang på tjenestene. Samtidig skal den fungere i en markedslignende struktur. Han påpeker videre (2011, s. 54):

Et godt fungerende marked forutsetter blant annet at det er flere selgere og kjøpere på markedet, slik at begge parter kan velge mellom alternative og det kan oppstå en reell konkurranse. Partene må være frie og uavhengige av hverandre, slik at de kan velge fritt mellom alternativene. (...) Det er videre en forutsetning at kjøperne og selgere handler ut fra egeninteresse, og at kjøperne er fullt informert om behovet som skal dekkes, kvalitet og omfang på det som tilbys, og i hvilken grad det vil dekke behovet.

Denne hybride karakteren kjennetegner også MK. BU har teoretisk utgangspunkt i management-teori som bygger på nyklassisk økonomisk teori (Negaard, 2011, s. 66). Den ser på markedet som en ideell organisasjonsform som offentlig sektor bør lære av. Paradoksalt er det påvist at markedet har vanskelig for å fungere godt i denne modellen. I Sarpsborg var for eksempel bestillers informasjon om kvalitet og omfang på tjenestene og i hvilken grad brukernes behov ble tilfredstilt, begrenset:

Bestiller var ofte avhengig av utfører for å få informasjon om brukernes behov og hvilke tjenester som måtte til for å møte disse behovene. Relasjonen mellom bestiller og utfører var preget av avhengighet, ikke av uavhengighet, slik et godt fungerende marked forutsetter (Negaard, 2011, s. 54).

Jeg definerer **New public management** (NPM) som en ikke-entydig reformbølge som siden 1980-tallet har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor og hvor slik markedsorientering skal føre til et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder. Jeg benytter **New public management Moss** (NPM Moss) som en betegnelse på en politisk initiert modell i 2011, som hadde som formål å effektivisere helse- og omsorgstjenester i MK ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor. Fra 2012 kom dette til uttrykk gjennom BU og fritt brukervalg i hjemmebaserte tjenester (hjemmesykepleie og praktisk bistand). Jeg avgrenser meg til å undersøke om fire forhold som kan motvirke metaløring, og som ofte trekkes frem som svakheter ved NPM, viser seg i NPM Moss:

- 1) Viste KADM tegn til sektorisering i oppfølging og videreutvikling av MK sin FVP?
- 2) Viste KADM tegn på å nedprioritere FVP, som case på territoriell

samfunnsplanlegging, til fordel for tjenesteyting?

3) Viste KADM tegn på å være mer opptatt av hva de produserte i folkehelsearbeidet (output) enn hvilke resultater det skapte for samfunnet (outcome) – og fikk dette i så fall konsekvenser for MK sin FVP?

4) Evnet KADM å finne en egnet balanse mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i arbeidet med deres FVP, som sikret at frivillige organisasjoner opplevde at samarbeidet var tuftet på likeverdighet?

I MK ble en light-versjon av BMS initiert av *rådmannen*, og faller derfor utenfor begrepet NPM Moss (Moss kommune, 2012 s. 7). Det er likevel relevant å vurdere om MK sin praktisering av BMS kan ha øvet innflytelse på problemstillingen.

Hva mener jeg med kommunale, administrative ledere (KAL)?

Jeg forsker på rolleutøvelse blant ledere som har en formell lederrolle i KADM med et personalansvar (jamfør forskningsspørsmål 3) innen helse- og sosial- og kultur- og oppvekstavdelingen. Jeg begrunner utvalget med at det er her at mine respondenter har mest erfaring med kommunal, administrativ ledelse. Rådmannen inngår i KAL, som overordnet ansvarlig for de to avdelingene jeg forsker på.

Hva mener jeg med kommuneadministrasjonen (KADM)?

Jeg avgrensner begrepet til å handle om kommunalt ansatte som respondentene hadde samarbeidserfaringer med i kultur- og oppvekstavdelingen og helse- og sosialavdelingen i situasjoner da respondentene opptrådte som representanter for deres frivillige organisasjon. Dette omfatter også KAL.

Hva mener jeg med begrepene egenverdi og nytteverdi?

Respondenter brukte «nytteverdi» som et uttrykk for at MK anså dem som nyttige for å avlaste kommunale tjenester og snevre inn rammene for hva MK skulle gjøre - med sikte på å overlate det helt eller delvis til frivilligheten. Da de brukte «egenverdi», så var de opptatt av at frivillig innsats representerte en verdi i seg selv som ikke fordret en egen begrunnelse. De var likevel positive til å samarbeide med MK, så sant de bevarte selvstendigheten og uten å bli presset selv fikk definere sine formål, interesser og oppgaver. Da de brukte «nytteverdi» så rommet det en dikotomi der de kunne ha «nytte innenfor kommuneorganisasjonens ansvarsområde» og/eller der de var «nyttige i samfunnsutviklingen utenfor kommuneorganisasjonens ansvarsområde». Jeg bruker de to begrepene med det samme meningsinnholdet.

3. Litteratur som belyser problemstillingen

«Frivillig organisasjon» er ikke definert tilfredsstillende i norsk rett (NOU 2006: 15, s. 23). NOU 1988:17 (s. 57) viser at de: **1.** Er sammenslutninger av individer/en gruppe individer organisert for å fremme visse formål/interesser. **2.** Oftest er startet av private. **3.** Styres privat og frivillig. **4.** Ikke har fortjeneste som mål. **5.** Baserer ofte viktige sider av virksomheten på frivillige bidrag (tid/penger). Minst fem typer frivillige organisasjoner inngår i sivilsamfunnet: Politiske partier, interessegrupper, velferds- og kulturelle foreninger, sosiale bevegelser og religiøse organisasjoner.

Staten støttet frivillige organisasjoner fra 1800-tallet. De initierte velferdstilbud, og fikk så det offentlige til å ta ansvar. Kulturpolitikk bandt organisasjoner til politiske systemer fra 1970-årene. Rollen ble styrket de neste 20 år med frivillighet som et eget politikkområde, der de ble mer bevisste på sin rolle som sektor. På slutten av 90-tallet ble grunnlaget for frivillighet som et politikkkfelt lagt (Loga, 2012, s. 45-48). «St. meld. nr. 27 (1996-1997) Om Statens forhold til frivillige organisasjoner» viste manglende statlig samordning og Kulturdepartementet fikk koordinerende ansvar i 2005. «St.meld. nr. 39 (2006-2007) Frivillighet for alle» viste en mer aktiv stat med større styringsvilje: Blant annet ville regjeringen at kommuner skulle ha FVP (2007, s. 199). Ifølge Sivesind (2008) fikk frivillighet så økt oppmerksomhet politisk. I 2015 kom frivillighetserklæringen, og Regjeringen (2015) sa de hadde en FVP og at statens samspill med frivillig sektor var et eget politikkkfelt. KS var aktive og lagde samme år en plattform for samarbeid med Frivillighet Norge, der kommunene ble oppfordret til å lage FVP. Den ble fornyet i 2017. Utformingen av statlig og lokal FVP sammenfalt med perioden der samfunnsstyringen skildres som en overgang fra offentlig administrasjon til et utviklingsregime (se kapittel 3.1).

I Frivillighetsmeldingen (Kulturdepartementet, 2018, s. 8) var «Ein samordna frivillighetspolitikk» et mål: FVP var et tverrdepartementalt ansvar. God samordning ville understøtte øvrige frivillighetspolitiske mål, også lokalt. Meldingen fastslo at kommunene burde ha en FVP. Regjeringen ville ikke definere innholdet.

3.1 Fra offentlig administrasjon til et utviklingsregime

Røiseland & Vabo (2012, s. 16) sier samfunnsstyringen i etterkrigstiden (”offentlig administrasjon”) i vestlige samfunn var preget av tro på at myndighetene kunne

løse de fleste samfunnsproblemer, med klart skille mellom politikk og administrasjon. På slutten av 70-tallet begynte en reformbølge. Organisering, styring og ledelse ble kopiert fra privat til offentlig sektor, som fikk en mer regulerende karakter med ansvar for å nå overordnede politiske mål innen gitte ressursrammer. Desentralisering og spesialisering fulgte. Fasen kalles NPM og bygger på nyliberalisme, en filosofi som anser markedet som en styrende mekanisme i samfunnet også i forhold til sosiale relasjoner (Ryd & Eldh, 2015, s. 10). Det banet vei for at offentlig sektor ble oppfattet som ineffektiv og kostbar. Krav om strammere politisk og økonomisk styring fulgte (Sørensen & Torfing, 2012, s. 2). Når velferdsproduksjonen hentet impulser fra privat sektor var en hensikt å avlaste det offentlige. Det medførte vektlegging av strategisk ledelse basert på mål-, ramme- og resultatbasert styring. Det ga seg utslag i for eksempel outsourcing og konkurranseutsetting.

Et nytt samstyringsregime vokste frem fra 90-tallet, New Public Governance (NPG). Det supplerte de to andre gjennom interorganisatorisk samarbeid og nye styringsprosesser som skulle skape effektivitet. Røiseland & Vabo (2012, s. 20) definerer det som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gir felles retning og mening».

Kommunal/regional planlegging har endret seg fra statlig «ovenfra og ned-planlegging» til å bli summen av offentlig virksomhetsplanlegging de siste femti år (Amdam, 2001, s. 3). Statens sterke rolle gjør at kommuner/fylkeskommuner må nedprioritere territoriell samfunnsplanlegging til fordel for virksomhetsplanlegging, sier Amdam. En slik eventuell mangel på samfunnsansvar, kan føre til at offentlige organisasjoner på sikt mister legitimitet til å drive utviklingsarbeid tuftet på samfunnsplanlegging (Amdam & Tangen, 2007, s. 9-12). De to tegner en dikotomi mellom samfunnsstyring og samfunnsomdanning. I førstnevnte blir planleggingen et verktøy for mektige, som offentlige organer, som prøver å bevare og om mulig øke sin makt. I samfunnsomdanningen anses samfunnsplanlegging som en motmakt, preget av nedenfra og opp-prosesser. I slik planlegging er idealet at endringene følger av brede planprosesser der så mange aktører som mulig har reell innflytelse. Det handler om å bruke planlegging som et redskap for å skape en ønsket utvikling i organisasjoner og samfunn gjennom kapasitetsbygging.

3.2 Kommunikativ rasjonalitet

Amdam & Amdam (2000, s. 205-206) sier at rasjonalitetsformene instrumentell og kommunikativ har betydning for hvordan individer og organisasjoner, hver for seg, men også i relasjon til hverandre, oppfattes. Den første virker på den mekaniske organisasjonsmodellen. Den forutsetter fullstendig kunnskap, klare mål og kontroll over virkemidlene. Her skal styring skje effektivt og med minst mulig ressursbruk. Den andre rasjonalitetsformen er mer vanlig for å forklare organisasjonsmodeller som nettverk. Det innebærer et syn om at organisasjoner endres over tid og holdes ved like gjennom individenes holdninger i organisasjonen, der offentlige, frie vurderinger anerkjennes og ulike argumenter hensyntas. En godtar at kunnskap er ufullstendig, mål uklare og virkemidler usikre. I stedet vektlegges lærende prosesser, der individuelle og kollektive hensyn, interesser og normer anerkjennes. Slik rasjonalitet bygger på Habermas' ideer om den ideelle samtalesituasjonen, maktlikevekt og begrunnelsestvang (2000, s. 69). Når dette foreligger så er den kommunikative fornuften kapasitetsbyggende (Amdam, 2014). Ifølge Roar Amdam bør slik rasjonalitet gis forrang fremfor den instrumentelle i samfunnsplanlegging.

I sin tolkning av Habermas sier Eriksen (1999, s. 41) at rasjonalitet innebærer at handlinger kan begrunnes ut fra hensikten der vi begrunner våre valg, som betyr at de er tuftet på kunnskap og kompetanse. Da vi er lærende mennesker, medfører det at kommunikativ rasjonalitet er dynamisk og kan påvirkes. Begrunnelsestvangen fører til at handlinger kan etterprøves som er viktig for gjensidig tillit og lojalitet.

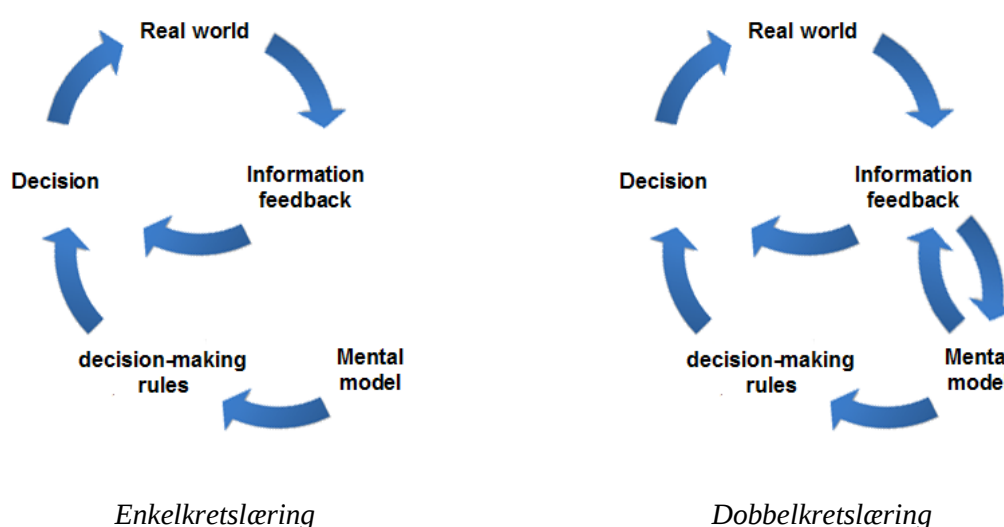
Den tvangsfrie diskursen er en ideell samtaleform for å fremme kommunikativ handling i en tenkt situasjon der begrensninger ikke forekommer (for eksempel tids- eller ressursbegrensninger). Maktlikevekt innebærer: **1.** Alle individer som kan tale og handle har mulighet til å delta. **2.** A) Alle har mulighet til å stille spørsmål til ethvert forslag. B) Alle kan lansere ethvert forslag. C) Alle har mulighet til å uttrykke holdninger, ønsker og behov. **3.** Ingen taler skal hindres gjennom tvangsbruk til å benytte seg av rettighetene sine (nevnt under pkt. 1 og 2).

Reell argumentasjon forutsetter at aktørene: **A.** Er interesserte i å finne frem til en felles forståelse og enighet. **B.** Er frie, likeverdige og potensielt like kompetente. **C.** Innrømmer feil og endrer oppfatning når de blir møtt med bedre argumenter. **D.** Opptrer autentisk og sannferdig (Amdam & Amdam, 2000, s. 175). Slik rasjonalitet er viktig for å bygge en felles plattform for handling, i situasjoner der ulike verdier, interesser og mål skal forenes. Amdam (2011, s. 64) viser til Habermas som sier

man ikke kan tvinge slik logikk på aktører. I denne idealtypiske modellen, så oppnås konsensus ved å overholde kravene til den tvangsfrie diskursen, som også forutsetter at tids- og ressursbegrensninger ikke hindrer planprosessene.

3.3 Ulike læringsformer og variabler i kapasitetsbyggende prosesser

3.3.1 Enkelkrets- og dobbeltkretslæring



Figur 1: Enkel- og dobbeltkretslæring (Wikipedia, 2019)

Selv fagpersoner i yrker der læring er essensielt mestrer det ofte ikke og særlig når det handler om egen endringsevne: Det er vanlig å ikke lete etter egne feil, selv når man er motivert og føler seg forpliktet til å bedre prestasjonene (Argyris, 1991).

There seems to be a universal human tendency to design one's actions consistently according to four basic values: 1. To remain in unilateral control; 2. To maximize "winning" and minimize "losing"; 3. To suppress negative feelings; and 4. To be as "rational" as possible - by which people mean denying clear objectives and evaluating their behavior in terms of whether or not they have achieved them. The purpose of all these values is to avoid embarrassment or threat, feeling vulnerable or incompetent (Argyris, 1991, s. 107).

Han sier læring er mer enn *problemløsning*, som er en snever forståelse. Enkelkretslæring beskriver han som «lukket for omverden», en pågående læringsprosess som ikke løser problemet når det er forårsaket av eksterne faktorer. Figuren viser at læringen er tuftet på de erfaringer man har gjort seg, men som er sårbart når for eksempel underliggende verdier ikke er hensiktsmessige eller når målene er ukloke.

Skal læring vedvare må ledere også kunne se innover og forstå hvordan de selv utilsiktet bidrar til organisasjonens problemer og så endre hvordan de selv fungerer.

In particular, they must learn how the very way they go about dening and solving problems can be a source of problems in its own right. I have coined the terms “single loop” and “double loop” learning to capture this crucial distinction (1991, s. 103).

Han sier mange organisasjoner tror at evnen til læring handler om ansattes motivasjon, og at de derfor ofte jobber med det. Dobbelkretslæring er derimot en funksjon av hvordan de tenker og kritisk reflekterer. Han sier organisasjoner kan lære hvordan å håndtere læringsdilemmaer. Toppledere må kritisk reflektere rundt teorier og modeller de selv benytter og vurdere situasjonen på ny. – Det kan hende at det de egentlig ønsker, er noe annet enn hva de tror de ønsker.

Dobbelkretslæring har mange likheter med det som Roar Amdam kaller for dybdelæring, eller som Bateson omtaler som læring på nivå 2 (se nedenfor).

3.3.2 Læring på ulike nivåer

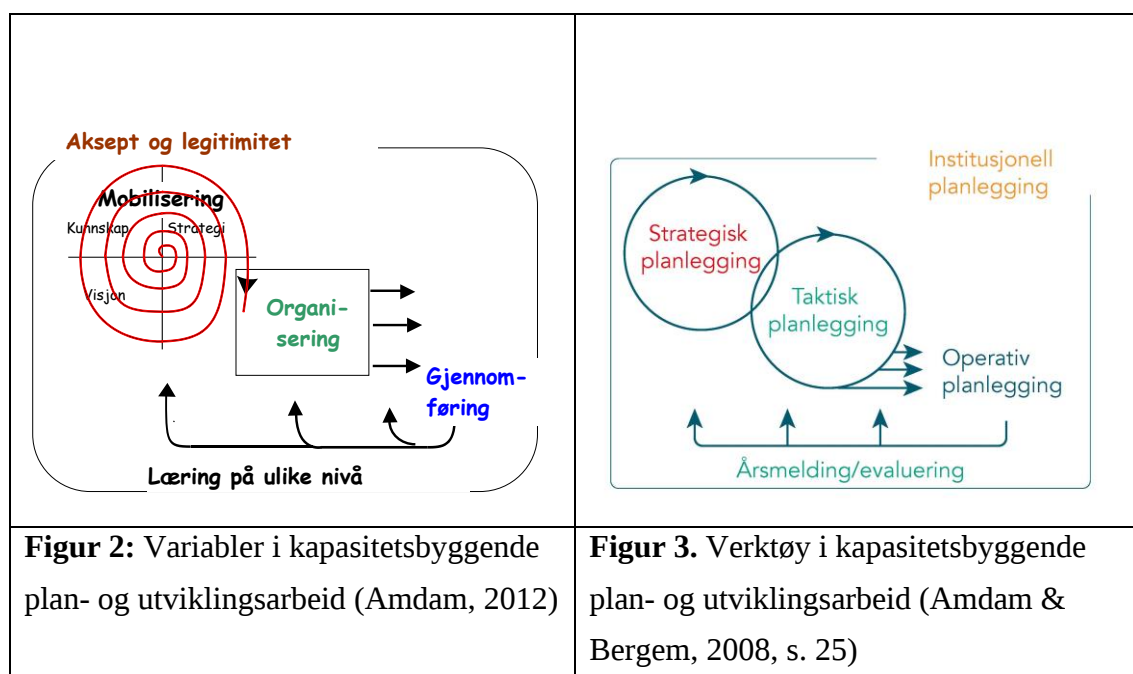
Batesons arbeid (1972) er et utgangspunkt for Amdams bruk av metalæring til et styringssystem sin evne til å reflektere over egen rutine-, erfarings- og dyplæring. Han beskriver læring på ulike nivåer, deriblant: **Læring nivå 0:** Reaksjonslæring. Den samme informasjonen som førte til en handling på et tidspunkt avstedkommer nøyaktig samme programmerte reaksjon på et senere tidspunkt. **Læring nivå 1:** Man korrigerer adferdsmønsteret og gjør noe substansielt nytt når man forstår at det som virket tidligere ikke lenger gjør det. – Med utgangspunkt i samme informasjon, så velger man mellom ulike handlingsalternativer. **Læring nivå 2:** Man gjør begrunnede valg mellom alternativer. Det medfører refleksjoner og forandringer i læringsprosessen - noe «prosessuelt nytt» (Amdam & Amdam, 2000, s. 232). **Læring nivå 3:** «A corrective change in the system of sets of alternatives from which choice is made» (1972, s. 13). Her reflekteres over teoriforståelse- og

grunnleggende verdier - premisser for oppgaveutføringen. Det handler om å lære og lære, eller å utvikle system for læring som tar vare på alle formene for læring i systemet.

3.3.3 Amdams modell for institusjonell kapasitetsbygging: Fem grunnleggende variabler i kommunikativ planlegging og fire former for læring

I KPI er Habermas' modell om politisk viljesdanning tilpasset samfunnsutviklingsarbeid i det norske plansystemet. «Dette vart gjort ved å knyte sammenheng mellom utviklingsvariablar, planleggingsverktøy og diskursar i kapasitetsbyggande prosessar» (Amdam & Tangen, 2007, s. 51). I denne viljesdannende prosessen var Habermas opptatt av dialoger tuftet på maktlikevekt og begrunnelsestvang i det offentlige rommet, som var basert på hans syn om at demokratiet måtte styrkes i et moderne samfunn som var for påvirket av positivistiske strømninger.

Amdam & Tangen skiller mellom institusjonell kapasitet og kapasitetsbygging: Makt som politisk aktør er ikke konstant men noe kommuner må sloss for å beholde og utvikle. Slik kapasitetsbygging krever proaktive organisasjoner som tar samarbeidsinitiativ i stedet for å vente på andre aktører (2007, s. 4).



Amdam & Bergems erfaringer tilsier at hvis kapasitetsbygging er ønskelig så bør regionalt/lokalt utviklingsarbeid påvirke kontekst-, mobiliserings-, organiserings-, gjennomførings- og læringsvariabelen. - Alle sentrale for å stimulere til dynamisk

utvikling, der styring ovenfra og ned kombineres med engasjement motsatt vei. De sier godt samspill mellom eksterne makrokrefter (kontekstvariabelen) og hva man selv kan få til lokalt (de fire øvrige variablene) er avgjørende (2008, s. 27 og s. 33). I KPI er disse operasjonalisert i kjente planlitteratur-begrep.

Amdam & Bergem stiller krav til planlegging for å kunne påvirke variablene. De anser folkehelsearbeid som en kontinuerlig prosess for mobilisering, organisering, gjennomføring og læring. Institusjonell planlegging innebærer en overordnet plan for folkehelsearbeidet som viser hvordan denne skal gjennomføres i planperioden og føres videre etterpå. Da blir *strategisk planlegging* et redskap for å mobilisere til deltagelse når ingen har legitimitet og aksept til å styre. I stedet behøves en samling om nye mål, virkemiddel og autoriteter. Slik planlegging er egnet til å fange opp store utviklingslinjer og til å møte de største utfordringene i en avgrenset men langsiktig periode. De ser på *taktisk planlegging* som et redskap for å utforme handlingsprogrammer og budsjetter, der prosjekter, aktiviteter og endringer defineres, organiseres og prioriteres. Samordning er altså sentralt, herunder en analyse over hva en organisasjon kan utrette selv, hva andre må gjøre og hvor samarbeid behøves. *Operativ planlegging* er et redskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak (Amdam & Bergem, 2008, s. 42).

På denne bakgrunn vektlegger planleggingsmodellen i figur 3: **A.** Vurdering av utviklingstrekk og utfordringer. **B.** Intern og ekstern situasjonsanalyse. **C.** Søkelys på hovedutfordringer og nøkkelaktører. **D.** Identifikasjon av suksessmål. **E.** Utvikling av strategier for å nå målene. **F.** Beslutningstaking og handling. **G.** Kontinuerlig vurdering av prosesser/resultater (Amdam & Tangen, 2007, s. 46).

Læringsvariabelen: Kommunikativ planlegging skal utvikle kunnskap om hendelser og handlinger som leder til ny erkjennelse, som resulterer i nye hendelser/handlinger. Slik læring må ideelt sett ikke begrenses til noen få enkeltindivider og er noe mer enn evaluering. Læring må være en del av prosessen fra første stund og skal skape et samfunn der borgere føler seg moralsk forpliktet til å yte en innsats for fellesskapet. Den skal gjennomsyre de fire øvrige (Amdam & Amdam, 2000).

Mobiliseringsvariabelen knyttes til strategisk planlegging som aktivisering av folk for å fremme kollektive/individuelle handlinger. Sentralt er å skape felles oppfatninger om utfordringer, utviklingstrekk og hvordan å forholde seg til dem – samt selvtillit så mobiliserte tror de har påvirkningskraft. Det bør skapes moraldannende fellesskap med felles verdier og endringskultur. Formål er å bygge konsensus, samle seg om en politisk agenda og å bygge kollektiv handlingskapasitet.

I kapasitetsbyggende prosessar er det å mobilisere mange personar til å delta i debattar om dei sentrale strategiske spørsmåla om korleis ein har det, ønskjer å ha det og korleis ein skal gå fram for å endre situasjonen til det ein ønskjer, ein prosess som kan skape motivasjon og vilje til endring og deltaking i utviklingsarbeidet (Amdam & Tangen, 2007, s. 97).

Variabelen henger sammen med læring på strategisk nivå, dybdelæring (tilsvarende læring på nivå 2). Det innebærer refleksjon over verdier, teorier, modeller og situasjonsoppfatninger som utformingen av organisasjonen eller produksjonen er tuftet på – klare paralleller til Argyris (se 3.3.1). For å oppnå slik læring, må kommuner kritisk reflektere om det er deres eller andres ansvar å løse problemet, eller om man bør samarbeide om å løse det: Kjente tema i strategisk planlegging.

Organiseringsvariabelen har et taktisk og strategisk innhold og bygger på mobiliseringsvariabelen. Den skal endre eksisterende og stimulere til nye strukturer i organisasjonen. Folk må organiseres for å sikre handling, ikke kun aktiviseres. Den skal avklare kollektiv identitet, selvforståelse og bearbeiding av interessekonflikter og knyttes til taktisk planlegging. Da oppstår ofte uenigheter grunnet nyttekalkuleringer og egeninteresser. I slik planlegging er det viktig å skille på tiltak man kan gjennomføre selv, i samarbeid med andre og de som kun andre kan sikre. Slik planlegging handler om makt og autoritet til å kunne treffe vedtak og resulterer ofte i situasjoner der kommunikativ og instrumentell logikk brytes. Slik planlegging har et kort tidshorisont, der ressursinnsats bestemmes for å nå strategiske mål.

I KPI er variabelen nært koblet til *erfaringslæring (læring på nivå 1)*: Det oppstår når man reflekterer over systemet som produserer produktet. Fremfor å bare se på produktet må kritiske spørsmål reises til organisasjonen: Til strukturer, prosesser, kulturer, teknologier og så videre. Typisk vil følgende bli berørt i kommuner: Budsjett, handlingsprogram, arbeidsdeling, spesialisering, koordinering med mer.

Gjennomføringsvariabelen skal sikre kapasitet og virkemidler til å gjennomføre planene, et felles ståsted for hva man kan få til. Den skal påse sammenheng mellom strategisk, taktisk og operativ planlegging. Individuer og samfunn bør ta ansvar for egne handlinger og initiere prosesser nedenfra. På individ- og samfunnsnivå, dreier det seg om å ta og få makt til å bedre situasjonen. Den er knyttet til instrumentell rasjonalitet og kausale sammenhenger mellom årsak/virkning, mål/middel og kost/nytte, der formålet er å styre produksjonen, fremme produktivitet, utnytte ressurser og kvalitetssikre tiltak. I et maktperspektiv dreier det seg gjerne om å ha kunnskap (vitenskapelig og erfaringsbasert), eller andre ressurser, til å gjennomføre politiske

vedtak – eller hindre oppfølging. Amdam sier at strategisk planlegging lettere får aksept fordi det rommer intensjoner om handling. I operativ planlegging prøves det derimot å skape forpliktelse til handling, som ofte krever bindende samarbeid.

Roar Amdam kaller læring på dette nivået for *rutinelæring (læring på nivå 0)*: Med det menes sementering av handlingsmønstre av typen prosedyrer, arbeidsdeling, regelverk - standarder som kan programmeres via operativ planlegging. Rutinelæring kan øke produktiviteten da man bruker mindre ressurser på oppgaveløsning. På sikt vil det dog ikke styrke kapabiliteten da læring på nivå 0 ikke endrer produksjonsmåte og produkt.

Prosess- og resultatevaluering knyttes til de fire plannivåene for å skape lærende prosesser ved å knytte sammenhenger mellom kunnskap og handling. Opplysninger om produksjon, produktivitet og effekter av tiltak og endringer som er gjennomførte bør frembringes. Slik tilbakeføring av kunnskap skal sikre aktiv læring, bedre kunnskapsgrunnlag om situasjonen og om muligheter og begrensninger i læringen.

Kontekstvariabelen: Makrofaktorer spiller en rolle i utviklingsarbeid. Variabelen kan påvirkes, eksempelvis gjennom mobilisering og organisering som en politisk makt. Den henger sammen med *metalæring*; læring på institusjonelt nivå (tilsvarende læring på nivå 3). Slik læring knyttes til institusjonell planlegging allerede da plan- og utviklingsprosesser skal formes. Det medfører systemer som skal sikre læring på de tre planleggingsnivåene (se figur 3) som *i sum* kan bidra til å rettferdiggjøre planleggingen og eksistensen av den planleggende institusjonen. «Våre erfaringar tyder på at ein kapasitetsbyggande prosess føreset at alle dei fire førstnemnde interne variablane er rimeleg sterke, og at kontekstvariabelen korkje fremmar eller hemmar desse variablane for sterkt» (Amdam & Tangen, 2007, s. 43).

3.4 Kommunikativ planlegging og planlegging som en legitimerende politisk prosess

Folkehelsearbeid preges av maktstyrking (empowerment) av individer og samfunn (utviklingsregime) da velferdsstaten ikke kan ta fullt ansvar for helseutfordringer (fordelingsregimet). Hverken offentlig styringssystem eller markedet har legitimitet eller autoritet til å finne gode løsninger på sammensatte folkehelseutfordringer. I nettverk/partnerskap følger slik legitimitet av gode styringsprosesser (Amdam & Bergem, 2008, s. 13). De sier politikk og planlegging er opptatt av makt til å sette

problemstillinger på den politiske dagsorden, fremme egne og andre sine ønsker, interesser og verdier - og slik påvirke produksjonen av problemløsningen. De understreker at makt i politiske prosesser handler om å oppnå aksept og legitimitet for arbeidet og sikre evaluering og læring. Amdam (2011, s. 59-60) sier instrumentell rasjonalitet gir kommuneplanlegginga legitimitet med basis i planleggerens ekspertmakt. Når kommunikativ rasjonalitet legges til grunn, er det prosessen som bidrar til legitimitet, med privat og frivillig sektor som partnere (governance).

Partnerskap behøver gjerne legitimitet fra både vertikale og horisontale maktstrukturer, fordi de ligger i skjæringspunktet mellom nivåer (stat, fylke, kommune) og systemer (frivillig, privat, offentlig). Politikk og planer styrker sin legitimitet når de er tuftet på kommunikative spilleregler om at de beste argumentene skal avgjøre (Amdam & Amdam, 2000, s. 240). I institusjonell planlegging settes rammer for aktivitet av overordnede styringsnivåer, samt de rammer som planenheten selv definerer, eller er med på å sette. Her er plan- og bygningsloven den viktigste kilden til slik form for *regulativ/legal legitimitet*.

For at strategisk planlegging skal få legitimitet må den samsvare med folks normer for et godt samfunn og en god kommuneorganisasjon. Bred mobilisering er viktig, særlig når ingen har legitimitet til å styre. Det anses som sentralt at innholdet i planen er kjent og erkjent. Denne form for legitimitet kalles *normativ legitimitet*

I en kommuneorganisasjon/-samfunn vil behov være større enn hva økonomien tillater: Styrte/styrende må skape forståelse for premisser/beslutninger. Hvis slik *kognitiv legitimitet* ikke finnes så kan de i praksis ikke følges og omkamper oppstår.

Operativ planlegging har en intensjon om å handle, noe taktisk og strategisk planlegging ikke har. Da må avtaler føles nyttige, som krever *pragmatisk legitimitet*.

Pragmatisk, kognitiv, normativ og legal legitimitet er gjensidig avhengig (Amdam, 2011, s. 72-77). Mens sistnevnte er en viktig input-legitimitet, beror den også på at planleggingsprosessen produserer output- og outcome-legitimitet som støtter den. Altså må planleggingen være legitimerende og kapasitetsbyggende. Det går et skille mellom kommunal samfunns- og virksomhetsplanlegging der den siste er farget av institusjonell legitimitet og statlig påvirket. Overordnede hjemmel finnes i KL og virksomhetsplanleggingen er preget av government, fordelingsregimet og den intervenserende stat. Governance ser man tydeligere i samfunnsplanleggingen, fundert i plan- og bygningsloven. Her kjemper også aktører utenfor kommuneorganisasjonen for sin plans legitimitet. (...) «samfunnsplanlegginga generelt står

svakt både legalt og normativt, og at samfunnsplanlegginga som prosess sjølv må bidra til å bygge opp legitimitet og aksept» (Amdam, 2011, s. 61).

3.5 Rammebetingelser for norske kommuner i territoriell samfunnsplanlegging for å utvikle FVP:

Kommunens selvstyre er etter ulovfestet rett alminnelig akseptert. De har negativt avgrenset kompetanse. De kan treffe valg og beslutte ut fra lokale behov og ønsker så lenge disse ikke er ulovlige eller oppgaven eksklusivt er lagt til andre. Skal de binde andre, må de ha egen lovhjemmel (legalitetsprinsippet) (NOU 2016:4, s. 48).

Kommuneloven (KL)

NOU 2016:4 om ny KL (s. 40) sier at kommunene har et helhetlig samfunnsansvar med fire hovedroller: Tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. KLs formål i forskningsperioden har vært «å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling» (Kommuneloven, 1992, § 1). §5 hjemlet kommunens rolle som planmyndighet, mens §6 og 7 sikret at kommunestyret skulle være demokratisk valgt og det øverste organet i kommunen (Kommuneloven, 1992, § 5-7).

Plan- og bygningsloven (PBL)

PBLs formål sier at den «skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1). Ot. Prop. Nr 32 (2007-2008) legger stor vekt på at bærekraftig utvikling må forstås bredt. Det vektlegges særskilt at det også rommer folkehelsearbeid og en jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen (s. 170).

I den nye PBL fra 2008 ble medvirkning som et ideal styrket ved at hensynet til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning ble forankret i §1. Det var et signal fra lovgiver om at det er en grunnleggende verdi i loven, og at medvirkningsprinsippet skal ligge til grunn for alt planarbeid. Loven har også bestemmelser om planprogram som styrker medvirkning ved at en plan for medvirkning eksplisitt må be-

skrives. Dernest medfører det medvirkning på et mye tidligere stadium enn i forrige PBL. «Utover dette har ikke lovens minimumskrav til medvirkning, kunngjøring av oppstart og offentlig ettersyn/høring endret seg vesentlig. (...) Loven understreker fremdeles at planers legitimitet hviler på *indirekte deltakelse*, ved at det er de folkevalgte som skal vedta alle kommunale planer» (Hanssen, 2013, s. 18).

Krav til aktiv medvirkning (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1) er definert av Kommunal- og regionaldepartementet (2009): «Planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene».

Plansystemet og -prosessen skal være det primære redskapet til samfunnsutvikling og som styringsredskap for en helhetlig utvikling av kommunesamfunnet. Ofte gjøres ikke dette (Ringholm, Aarsæther, Nygaard, & Selle, 2009, s. 13).

Kommunestyret skal etter PBL §10-1 minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en planstrategi.

Folkehelseloven (FHL) forstått i lys av helse- og omsorgstjenesteloven

Et formål med loven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Den skal legge til rette for et samordnet, langsiktig og systematisk folkehelsearbeid. Kommunen skal bruke alle sektorer for å fremme folkehelse og fastsette mål, strategier og tiltak for å møte utfordringer - forankret i PBLs planprosesser. Den pålegger kommuner å sikre medvirkning og legge til rette for samarbeid med frivillig sektor (Folkehelseloven, 2011, § 4).

Kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden i befolkningen (Folkehelseloven, 2012, § 5), som skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. Den er detaljert i folkehelseforskriften, hvor kommunene (Folkehelseforskriften, 2012, § 3) er pålagt å identifisere lokale ressurser (Helsedirektoratet, 2013, s. 6).

Lovens §3 (Folkehelseloven, 2011) har følgende definisjoner: **A) Folkehelse:** Befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning. **B) Folkehelsearbeid:** Samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen.

Hofstad (2013) sier at folkehelseutfordringer ofte er ”wicked problems” og at slike bør møtes gjennom tverrsektorielt arbeid, myndiggjøring av lokalsamfunn, bred medvirkning og ansvarliggjøring av en rekke ulike aktører i samfunnsutviklingen.

FHL må forstås i lys av «Helse- og omsorgstjenesteloven» som omhandler forebygging, helsefremming, utjevning og grupperettede- og individtjenester. Det omfatter helsestasjon og skolehelsetjeneste (2011, § 3-2). FHL har et gruppe- og befolkningsperspektiv og er «ikke-individualisert». Mæland sier i boken «Forebyggende helsearbeid i teori og praksis» (2005, s. 14) at helsefremmende arbeid kan sees som en konsekvens av kritikken mot ekspertstyrt sykdomsforebygging. Lovenes forarbeider viser gråsoner mellom befolkningsrettet folkehelsearbeid og forebyggende arbeid etter helse- og omsorgstjenesteloven. Mens sekundærforebygging i symptomfri fase er en del av folkehelseloven, så tilhører sekundærforebygging i symptomgivende fase helse- og omsorgstjenesteloven» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011, s. 206).

3.6 Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Samfunnsutviklerrollen er uttalt i NOU 1992:15: «Christiansen-utvalget la til grunn at kommunenes virksomhet var knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati» (Regjeringen, 2017). Etterpå er myndighetsfunksjonen kommet til.

Statlige tilskudd ble i 80-årene i hovedsak erstattet av rammefinansiering, og KL ga lokalnivået frihet til å bestemme organisering som muliggjorde mer innsats til samfunnsutvikling (Ringholm et al., 2009, s. 8-14). De sier det ikke alltid kan skilles mellom kommunens tjenesteyter- og samfunnsutviklerrolle og begrunner det også med eksempler på at statlige tjenesteytingskrav også brukes på lokal samfunnsutvikling (s. 10). Forfatterne sier «wicked problems» er en forklaring til at det er vanskelig å gjøre avgrensninger og foreta presise definisjoner – og kanskje uønsket: Hvis samfunnsutvikling skal avgrenses og klart defineres så risikerer man også at søkingen etter løsninger gjøres enkelt og avgrensbart. De spør om avgrensningen av samfunnsutviklerrollen kan tydeliggjøre gjennom to begreper: Er innbyggerne borgere eller brukere? Min fortolkning av diskusjonen er oppsummert i tabell 1.

Tabell 1: Ringholm et al. sin drøfting av samfunnsutviklerrollen, fortolkning

Oppfatning av innbyggerne	Organisering	Målgrupper	Kompetanse
Som brukere	Funksjonell	Brukere av kommunale tilbud og deres behov	Spesialisert profesjonskompetanse med tydelig arbeidsdeling
Som borgere	Territoriell	Kommunesamfunnet og dets (sammensatte) kollektive behov	Helhetsforståelse og tverrfaglig og med stor vekt på innbyggers erfaringer, egne vurderinger og medvirkning

3.7 Wicked problems

Forskere og praktikere fra ulike disipliner har erkjent at kompleksiteten til mange offentlige problemer trosset etablerte systemer av problemdefinisjoner, løsninger, og administrasjoner (Rittel & Webber, 1973). Kollisjonen mellom “wicked problems” og tradisjonelle problemløsende systemer produserte behov for at offentlige ledere og institusjoner kunne arbeide på tvers av grenser for å bygge kapasitet for problemløsning. Slike problemer kan være symptomer på andre problemer. Det er en rekke mulige løsninger og ingen kriterier som kan fastslå at ”løsningen er funnet”. Løsninger er ikke sanne eller falske, men gode eller dårlige (eller bedre eller dårligere eller gode nok). En umiddelbar eller en endelig løsning kan ikke utprøves. Sakskomplekset rommer ofte bølger av konsekvenser over en ubegrenset periode – og noen ganger med utilsiktede følger. Fordi problemene er unike vil et hvert svar være en ”engangs-løsning”, uten muligheter for læring gjennom prøving og feiling (Roberts, 2000, Weber & Khademian, 2008, Waddock, 2013 og Rittel & Webber, 1973) sier at vitenskapelige og muligens tilsynelatende rasjonelle løsninger på wicked problems er usannsynlige, fordi løsninger nesten bestandig må forhandles frem med ulike parter i en kontekst der det foreligger flere alternativer.

3.8 Balansert målstyring (BMS)

I UNIO-notatet «Målstyring, medvirkning og muligheter» står det at BMS videreutviklet Druckers målstyringsmodell der fokus var på virksomhetens resultater og virkningene av tjenestene. Arbeidet til Kaplan og Norton på 1990-tallet, og deres bruk av strategikart, sto også sentralt i moderniseringen. De bygget opp BMS rundt

fire perspektiver med tilhørende resultatindikatorer: **1) Finansielt 2) Kunde 3) Intern prosess og 4) Lærings- og vekst.** Hensikten var å skape balanse mellom informasjon om finansielle og realøkonomiske forhold, interne og eksterne forhold og nåtiden og fremtiden. Når BMS og strategikart brukes i det offentlige, så er de perspektivene ofte litt annerledes: **1) Et samfunnsperspektiv for innbyggerne. 2) Et brukerperspektiv. 3) Intern prosess. 4) Læring og utvikling.** Han (s. 7) sier målstyring har eksistert mye lenger enn NPM og at det ikke bør knyttes til en bestemt ideologi. Det er blitt utbredd også fordi det representerer *rasjonell styring*, samtidig som den er *pragmatisk* på grunn av målformuleringer og målrapportering. Modellen er tuftet på medvirkning og anerkjenner dermed ansattes kunnskap og kan virke samordnende på en fragmentert offentlig sektor (Johnsen, 2013, s. 15).

Amdam (2005) er mer kritisk til BMS. Han sier det er tuftet på instrumentell fornuft og kausale relasjoner mellom årsak og virkning, for å sikre sammenheng mellom visjoner, innsatsområder, strategier og mål. Han sier det risikerer å produsere mye informasjon som aldri brukes, og at det sikrer produktivitet (gjør ting rett) men ikke effektivitet (å gjøre de riktige tingene). Det gir grunnlag for ovenfra og ned-styring, og brukt som en planleggingsmodell forutsetter det full kunnskap om situasjonen, målene, alternativene og konsekvensene. Han sier det fremmer virksomhetsplanlegging på bekostning av samfunnsplanlegging. Johnsen (2013, s. 18-20) sier at målstyringens utfordringer blant annet er uklare og manglende mål, for mange mål og detaljstyring og mistillit. Han gir også eksempler på at det kan resultere i uønsket adferd, av typen overrapportering eller selektiv rapportering.

3.9 Nettverk, partnerskap og samskaping: Alternativ til NPM-inspirert organisering

Nettverk kan være fellesbetegnelse på løse organisasjonsformer. De enkelte delene har stor selvstendighet. De kan i større grad enn elementer i *vanlige organisasjoner* forsvinne, enten ved eget valg eller ved at partnerne velger dem bort. Fordeler er at en unndrar seg sterk binding, tung investering og styringsforpliktelser, kan tilføre egen organisasjon kompetanse og styrke, få stimuli og lære (Strand, 2001, s. 242). Nettverk som organiserings- og koordineringsform virker vertikalt og horisontalt og kan lede til både kooperasjon og konkurranse. Markedet er derimot ideelt sett en

horisontal organiserings- og koordineringsform som fremmer konkurranse. Hierarkiet er en vertikal organiserings- og koordineringsform (Enjolras, 2008, s. 8-9).

Partnerskap kan være alt fra løst koblede aktører som har «intensjonsavtaler» som grunnlag for videre samtaler og forhandlinger, til konkrete og detaljerte avtaler som regulerer rettigheter, plikter og eventuelt straff ved avtalebrudd. Fremfor at lover regulerer samarbeidet brukes privatrettslige avtaleformer (Amdam, 2003, s. 38-39). “Governance without government” betegner en verden som også har selvorganiserte nettverk. Det utfordrer offentlige myndigheter, fordi de er autonome og motstår offentlig veiledning. “The new governance” peker på fire svakheter i NPM: **1.** For sterk oppmerksomhet på egen organisasjon, der fokus på kostnadseffektivitet, hierarkisk kontroll og klar fordeling av myndighet og ansvar går på bekostning av interorganisatorisk ledelse. **2.** Retningen er besatt av målstyring. **3.** NPM fokuserer på resultater. Men i interorganisatoriske nettverk finnes ofte ikke avtaler om hva ønskede effekter skal være, og ingen er alene ansvarlig for å oppnå dem, mens nettverksledere mangler verktøy for å sikre en god oppfølging. Hvordan de skal måles er ofte uavklart. Fordi mange deltar, er det vanskelig å identifisere enkeltes bidrag. Det øker risikoen for at aktører ikke opptrer ansvarlig, da det er vanskelig å stille dem til ansvar. **4.** Konkurransen og styring er sentralt i NPM – *men* konkurranse kan ødelegge for tillit og gjensidig avhengighet, som er viktig for å løse utfordringer der samarbeid behøves (Rhodes, 1997, s. 55-56).

Blant uheldige konsekvenser som gjerne følger av NPM, peker Amdam (2017) i et foredrag blant annet på lite læring, samt enhetsegoisme fremfor samskaping. La Cour (2016, s. 56) synes derimot at NPM har mistet momentum, blant annet fordi de ikke er egnet til å løse wicked problems. – Slike utfordrer kommuner på mer fleksibilitet, refleksjoner, læring og involvering av aktører utenfor organisasjonen. Amdam & Tangen (2007, s. 13) sier om NPM at sparte utgifter på et område ser ut til å øke kostnader på andre områder i offentlig sektor.

Med innovasjon som viktig mål, har «samskaping» blitt mye brukt fra 2016 (Eimhjellen & Loga, 2017, s. 18-27). I forskningsrapporten «Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører» sier de at rasjonale for samskaping i et *effektiviseringsperspektiv* er at offentlige tjenester er effektive, målrettet og kvalitetssikret. Forståelsen bygger på NPM og er opptatt av forbrukerinvolvering, særlig i produksjon- og implementering av tjenester. En motivasjon i slike samskappingsprosjekter vil ofte være å vise at de nye tjenestene er kostnadsbesparende.

Samskaping kan også betraktes i et *demokratiseringsperspektiv* tuftet på NPG. Forskerne sier samskaping er det norske begrepet for co-creation (involvering i en tidlig utformingsfase av offentlige tjenester) og co-production (involvering i implementeringsfasen). Innbyggernes rolle går fra «forbruker» til å bli medprodusent av velferdstjenester. Dette anses som viktig også for å løse wicked problems. Formålet er ikke å redusere offentlige utgifter, men å supplere tjenestene ved hjelp av involvering og tilpasning til befolkningsmangfoldet. Det bygger på empowerment. De to har skilt ut fire former for samskaping basert på tidspunktet for involvering av frivillige og i hvilken grad kommunen utøver styring og kontroll: **Styrt samskaping** er initiert og styrt av kommunen, med innspill eller aktivitet fra frivillige i implementering/iverksetting av tiltak. **Ansvarliggjørende samskaping** er også ofte initiert av kommunen. Her kan frivillige ha en større rolle i utføring og iverksetting. **Likeverdig samskaping:** Frivillige kan bli trukket tidligere inn i utformingsfasen. De stiller mer likt med andre aktører og kan være med å finne løsninger på utfordringer eller problem. **Fasiliterende samskaping:** Frivillige kommer gjerne med initiativet til samarbeid og med problemdefinering, og kan ha en mye mer aktiv rolle i både utformings- og implementeringsfasen. Kommunen er mest med som fasilitator (Eimhjellen & Loga, 2017, s. 53-54).

De to kjørte i 2017 en spørreundersøkelse i 77 kommuner og 15 bydeler. Disse var identifisert som å ha, eller i ferd med å utvikle, en frivillighetspolitikk. I over 50% av samarbeidsrelasjonene var likeverdig samskaping mest vanlig. Cirka 1/3 av tilfellene representerte ansvarliggjørende samskaping. Styrt og fasiliterende samskaping var lite vanlig. På spørsmålet om hvem som tok initiativet til det konkrete samarbeidsprosjektet, svarte 60 % at kommunen selv tok initiativ til samarbeidet, mens 33 % svarte frivillige.

3.10 Organisasjonsformer, lederroller og lederfunksjoner

3.10.1 Den strukturfunksjonalistiske teorien

Strand (2006, s. 249) viser til Parson, som forestilte seg at sosiale systemer på alle nivåer måtte ivareta minst fire delfunksjoner, som han har oversatt til PAIE: Produsent-, administrator-, integrasjons- og entreprenørfunksjonen. Han sier disse samsvarer med grunnfunksjonene i et organisasjonssystem og de hovedfunksjonene som ledelsen kan tenkes å rette seg mot, stilisert fremstilt gjennom 4 prototyper:

Ekspertorganisasjon, byråkrati, gruppeorganisasjon og entreprenørorganisasjon (2006, s. 28). Nettverk er en blanding, prinsipielt ulikt fra disse. Strand sier også at strukturene kan ivareta mer enn det som synes og er offisielt (latente funksjoner).

Rolle kan fremstilles som betegnelse på oppgaver eller orienteringer som ledere kan ha. Strand knytter det til organisasjonsbegrepet funksjon i sin strukturfunksjonalistiske teori. Bestemte roller utfører/bidrar til bestemte funksjoner eller virkninger (Strand, 2006, s. 21 og 249-262). Prototypene byr på ulike ledelsesvilkår. Som konsekvens kan det skimtes en typisk lederrolle for hver: **Ekspertorganisasjonen:** Den erfarne fagpersonen kan fylle produsentfunksjonen. **Byråkratiet:** Den stødige administratoren, der erfaring og regelkyndighet verdsettes. Integratoren regjerer i **gruppeorganisasjonen** og bidrar til å holde gruppen sammen. I **entreprenørorganisasjonen** finner vi den utadvendte, iderike og energiske entreprenøren (Strand, 2006, s. 29-30). Lederroller er ofte ulike andre roller da de virker i problemsoner der handlingsalternativer ikke er programmerte. Handlingsrommet supplerer rollebegrepet og fremhever tillatelse mer enn påbud og særskilte forventinger (s. 397).

I tillegg til disse fire organisasjonsformene, trekker han (s. 267) frem det han kaller for governancepartnerskap som kan være sammensatt av *alle* disse fire.

3.10.2 Om hvordan man ønsker å fremstå, en teori om rollespill

I «Vårt rollespill til daglig» behandler Erving Goffman (2014) våre sosiale interaksjoner som et drama. Det retoriske grepet sikrer en analogi til teateret. Han sier en status eller sosial posisjon kan forstås som et gjennomarbeidet, konsekvent mønster. Det å være en bestemt person innebærer også å overholde normene for adferd og utseende som en bestemt sosial gruppering knytter til disse egenskapene.

Han betrakter individet som en som opptrer, og som er beskjefteget med å iscenesette opptredenen for å skape inntrykk han ønsker skal fremsettes om seg selv. Men ofte skal opptredenen også uttrykke særtrekk ved oppgaven som skal utføres, ikke hans særtrekk alene. Personen blir i boken også ansett som en rolleskikkelse. Han sier at i det angloamerikanske samfunnet blir rollen som man fremfører ansett som «ens eget selv». Bildet som utenforstående danner seg av dette, stammer ikke bare fra innehaveren men fra hele scenen - det blir til gjennom alle lokale hendelser som gjør det mulig for vitnene å fortolke det. Et avgjørende spørsmål blir om denne

vekker tillit eller ikke. En rolle i en opptreden kan ha tre ulike funksjoner: De som opptrer, de man opptrer for og utenforstående (som ikke iakttar opptredenen).

Goffman skildrer sosiale interaksjoner som et skuespill, innen rammen av en sosial organisasjon (et hvilket som helst sted som klart avgrenser hva som oppfattes og hvor en bestemt aktivitet regelmessig finner sted). Opptredenen vil gjerne følge av en fasade (uttrykksmidler av en fastlagt type som bevisst eller ubevisst tas i bruk) og kulisser (et scenearrangement som er ment å uttrykke noe), og et område bak kulisserne der opptredenen forberedes for publikumet. Denne spilles som regel av et lag som har solidaritet med hverandre. De skyver derfor gjerne motsetninger i bakgrunnen. Skuespillet vil ofte bli utsatt for forstyrrelser som laget må håndtere. Et eksempel på det kan være når publikum får innsikt i hva som skjer bak kulisserne – og som dermed kan rukke ved den aktiviteten laget ønsker å presentere.

Et lag og publikum kan både bestå av enkeltpersoner, eller grupper av personer. Flere lag kan være i aksjon samtidig. I sosiale interaksjoner er de ofte opptatt av, gjennom sine uttrykk, å kommunisere «hvordan de ønsker å bli oppfattet». Fordi få har full kontroll over alt man uttrykker vil publikum ikke bare fortolke dette, men også supplere det med øvrige uttrykk de oppfatter. Det er et paradoks siden de som fortolker vet at motparten ikke selv forstår hvilke signaler han sender. *Likevel* brukes uttrykk til å dobbeltsjekke om avsenderen er den han utgir seg for å være og spiller altså en kommunikasjonsmessig rolle i den sosiale interaksjonen (s. 205).

Et hvilket som helst lag vil ha en generell målsetning å fastholde definisjonen av situasjonen som man søker å gi i opptredenen (s. 119). De vil derfor gjerne ha hemmeligheter de ønsker å bevare, og boken har et moralsk aspekt. Når en person gjennom opptredenen skaper en definisjon av situasjonen i sosiale interaksjoner, så kan det skje ting som forårsaker skepsis. Goffman sier at samfunnet er bygget på prinsippet at en person som har visse sosiale kjennetegn har en moralsk rett til å vente at andre skal verdsette og behandle ham deretter. Forfatteren påpeker videre at da bør han virkelig være det han hevder han er. Det innebærer at han også gir avkall på roller han *ikke* later å ha og behandlingen *det* ville ha medført.

Goffman sier at en opptreden alltid vil ha en fortid eller en samlet aktivitet som i det minste rommer noen forhold som ikke må komme frem under opptredenen. Det skyldes at det vil så tvil om de påstander de forsøker å fremsette i definisjonen av situasjonen (2014, s. 174). Ubeleilige forstyrrelser kan fremstå som scener der et høflig inntrykk av forståelse rives ned. Selv om dette ikke behøver å være et bevisst forsøk på å skape disharmoni, så vil man ofte ha full forståelse for at en disharmoni

vil være følgen. Det vil medføre at det forventede samspeillet mellom lagene forkastes og at den nye scenen ofte fører til en omfordeling og ny inndeling av de tidligere medlemmene av lagene. Som regel vil enten publikum, utenforstående eller de opptredende forsøke å redde spillet gjennom forebyggende grep eller ved hjelp av korrigeringer. Når den sosiale interaksjonen mellom to lag får en pinlig, forvirret slutt vil gjerne *minst* deltagerne blant den ene parten oppleve å miste ansikt.

Misvisende opptreden kan være en bevisst strategi eller følge av ubevisst adferd. Det behøver ikke å være en løgn. - Tvetydig kommunikasjon er et eksempel på en avskygning mellom løgn og sannhet. Goffman argumenterer for at en ufordelaktig avsløring av en rutine, kan gjøre at publikum stiller spørsmål også ved andre felter hvor man kanskje ikke har noe å skjule. Ved å fremheve noen sider av virksomheten og dekke over andre, kan formålet være å gi et idealisert (og misvisende) bilde.

3.10.3 Brunssons teori om organisatorisk hykleri

I «The Organization of Hypocrisy» tar Brunsson et perspektiv på organisasjoners legitimitet som har likheter med Goffmanns teorier. Han sier *problemer*, ikke minst komplekse, gir politiske organisasjoner en styrke (2006, s. 23). Fordi slike organisasjoner generaliserer seg selv har de en tendens til å vokse og håndterer i dag temaer som tidligere ikke var ansett å skulle bli håndtert av disse.

Teoriens utgangspunkt er to typer organisasjonstyper: *Den handlende organisasjonen* er instrumentell i sin karakter. Her skapes legitimitet gjennom en tydelig sammenheng mellom hva som sies, beslutninger som fattes og en påfølgende oppfølging (Brunsson, 2006, s. 14-19). *Den politiske organisasjonen*, kjennetegnes av organisatorisk hykleri. Han anser ikke det som negativt. Det er en nødvendighet og følger av at omgivelser har krav til organisasjoner som er inkonsekvente og motstridende – og hvor disse ofte også må håndtere fundamentalt ulikt normgrunnlag. Hykleriet kan fremstå ved at en organisasjon prater på en måte, men beslutter på et annet vis. Handlingen kan fremstå som et tredje løp som ikke behøver å samsvare med de to andre. Slik kan de tilfredsstillende eksterne og interne krav som ikke lar seg forene. Det har viser seg særlig i situasjoner med høy grad av kompleksitet.

Hykleriet behøver ikke å følge av en bevisst strategi, men kan oppstå fordi motstandere reagerer på en beslutning og lykkes med å stanse implementeringen.

This does not necessarily mean, though, that double talk and hypocrisy are the result of a conscious tactic adopted by individuals, groups, parties, managements or ruling majorities. It may simply mean that individual people in an organization do have inconsistent values, interests and ideas, and that this sometimes affects their actions without there being any conspiratorial intention (2006, s. 29).

Brunsson sier at skal organisatorisk hykleri kunne fungere, så må folk faktisk tro at hva organisasjoner sier og beslutter er viktig (xiv-xv). Om politiske organisasjoner sier han:

The double basis for legitimacy presents the organizations with a dilemma. If they try to satisfy one legitimation base, they will mismanage the other. The demand for action requires an integrative structure; the demand for politics requires dissolution. This is a genuine dilemma, an insoluble problem. It is not possible to be good at both politics and action. It is not possible to solve the problem, only to handle it (2006, s. 33).

Politiske organisasjoner får legitimitet ved å reflektere inkonsekvente normer som finnes i alle samfunn og ved å tilfredsstille forventninger fra mange ulike grupper i omgivelsene (2006, s. 19). De gjør det deriblant gjennom hvordan de tilrettelegger prosesser og strukturerer og bevisst viser det frem. For eksempel vil struktureringen ta sikte på å holde motsetninger i organisasjoner i live. Det kan gjøres gjennom rekruttering som skal imøtekomme ønsket om å skape et heterogent miljø.

Prosessuelt omfatter gjerne politiske organisasjoner ulike ideologier og anerkjenner et mangfold av meninger. De er også intellektuelle ved at beslutningsprosesser følger normer for rasjonalitet, for eksempel ved at faglige utredninger følges av flertallsbeslutninger som igjen skaper orden i de ulike virkelighetsoppfatningene.

Synnevåg, Amdam og Fosse (2018, s. 986) har skrevet en artikkel om tre kommuners erfaringer med å implementere «helse i alt-prinsippet» ved hjelp av planlegging som verktøy. Her sa respondenter at det ikke var samsvar mellom kommunens praksis og hva som står i kommuneplanen og som videre ble fulgt opp i strukturer og prosedyrer. En sa at fagmiljøer opptatte av kvalitative indikatorer og langsiktig innsats kom til kort i systemer basert på tallfesting og målstyring.

3.10.4 Offentlige ledere som kapasitetsbyggere i møte med wicked problems

I en artikkel, sier Waddock (2013, s. 97-105) at wicked problems fordrer nytt lederskap, bedre egnet til å takle kompleksiteten som ligger i godt samarbeid på tvers av grenser. I en artikkel av Weber og Khademian (2008, s. 341-344) identifiserer de forpliktelser tuftet på samarbeid som skal bidra til å bygge kapasitet for å løse slike problemer. De skal sette offentlige ledere i stand til å ta riktige valg om verktøy, strategier og ferdigheter. Et sentralt poeng er å kanalisere kunnskapen i nettverket til å bli praktisk og nyttig informasjon. For å møte wicked problems må vertikale statlige ansvarsfelt følges av forpliktelser til å bygge kapasitet i horisontale systemer og knytte forbindelser til vertikale. Standardprosedyrer er alene ikke nok, og kapasitetsbyggende ledere må være konservator og entreprenør og anse borgere og organisasjoner som partnere og mulige hjelpere. Nye ideer som kan øke kompetansen til å takle problemene må dyrkes selv om demokratiske regler setter grenser.

3.10.5 Frivillighetens plass i kommunale arbeidsgiverstrategier

Et av to mål i KS' arbeidsgiverstrategi mot 2020 "Stolt og unik" var: «Kommunene møter behovene med forbedret kvalitet og effektivitet, og utvikler nye løsninger i samarbeid med brukere, innbyggere, og partnere. Kommunens samfunnsutviklerrolle blir dermed et sentralt perspektiv også i arbeidsgiverpolitikken» (KS 2007, s. 6). «Kommunens resultater avhenger av dens evne og vilje til å inngå partnerskap og nettverk med innbyggerne, frivillige organisasjoner, med næringslivet, og ikke minst med andre offentlige organisasjoner» (s. 13). I «Skodd for framtida» (KS-hefte om utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk), skriver KS:

Selv om en kommunereform skulle resultere i færre kommuner med større enheter og fagmiljø, kan ikke kommunesektoren løse alle velferdsoppgavene alene. Det vil være både nødvendig og hensiktsmessig å samarbeide med andre aktører, slik som privat næringsliv, frivillige, sosiale entreprenører og innbyggerne. Dette gir nye utfordringer for ledere og ansatte. Det gir nye kompetansebehov og behov for andre lederferdigheter (2014, s. 24).

En trykksak om ledelse av frivillige av «Væksthus for ledelse» (eid blant annet av det danske KS), så er forsker Anders La Cour intervjuet. Han sier at når frivillige

inviteres inn så må kommunen akseptere en viss grad av kaos. Det fordrer grundige refleksjoner fra ledere og en bevisst holdning til mulige fallgruver (2013, s. 19).

I en forskningsrapport fra Rokkansenteret, «Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger» - ble etablering av sosialt entreprenørskap i en kommunal- og fylkeskommunal kontekst belyst. Forskingen bygget blant annet på intervjudata med 27 aktører fra offentlig, frivillig og privat sektor i 7 kommuner. Et formål var å avdekke utfordringer i samspillet mellom aktører i ulike sektorer. Forskerne sa at en hensikt med KS sine anbefalinger i «Stolt og unik» var at kommuneorganisasjonene utviklet seg og lærte sammen med lokalsamfunnet (Loga, Eimhjellen, Eschweiler, Ingstad, Stokstad & Winsvold, 2016, s. 75).

Schanche & Stokland (2014, s. 9) sier kommunale ledere må gå frem på nye måter når de skal samarbeide med frivillige, også fordi de i liten grad kan bruke styringsretten. Relasjonelle ferdigheter er viktig, som evne til å inspirere, oppmuntre til innovasjon, motivere for endring, gi arbeidet og samhandlingen mening, samkjøre mennesker og sørge for at aktører går i ønsket retning. Tilrettelegging for samarbeid med frivillige og sosiale entreprenører var mangelfullt i de fleste av de 90 kommunene de forsket på. Få hadde frivillighetsråd eller utviklet rutiner for å møte enkeltfrivillige. Kommunalt ansatte var ikke lært opp. «Vår vurdering er at det ser ut til å være et betydelig potensial for utvikling av overordnede kommunale strategier, retningslinjer og planlegging for samarbeidet med frivillig sektor» (s. 8).

3.11 Kommunikativ planlegging i en praktisk virkelighet

En styrke til KPI er koblingen til plansystemet, som skaper et bindeledd mellom verdier, normer, språket og den kommunikative handling og maktsystemer: Den kommer praksisfeltet i møte. At kommunikativ planlegging anerkjenner instrumentell rasjonalitet er viktig for at KPI skal få gjennomslagskraft i praksis – all den tid slik rasjonalitet spiller en stor rolle i styring og ledelse av offentlig sektor.

Jeg anser likevel KPI som en idealtypisk modell, og jeg benytter den for å vurdere en praktisk case. Det er derfor viktig å reflektere rundt potensielle svakheter når et slikt ideal skal møte en praktisk virkelighet, og jeg mener at KPI kan kritiseres for å være for optimistisk på samfunnsplanleggingens vegne. Dermed kan en modell opptatt av å sikre legitimitet i planleggingen selv miste det. Jeg har selv deltatt på

en rekke territorielle samfunnsplanleggings-prosesser og vært ansvarlige for flere. KPI er vanskelig å etterleve. For eksempel har jeg bestandig opplevd ødeleggende tidsbegrensninger som følge av politiske krav om kortvarige planprosesser.

Også Brunssons teorier om organisatorisk hykleri gir et perspektiv på hverdagens realiteter som viser at KPI i mange tilfeller kan få vanskelige kår. Hvordan skal man etterleve gjennomføringsvariabelen, hvis for eksempel politikerne ikke har tenkt til å realisere planen uansett hvor velmenende planleggingen har vært?

Johnsen (2013 s. 27) tar opp dilemmaet til målstyringskritikerne. Han sier det de vil ha mindre av (detaljstyring og kontroll, eller konkurranseutsetting og privatisering), vil de få mer av hvis ønskene deres oppfylles. - Og motsatt: Det de vil ha mer av (medvirkning, faglig selvstyre og lokal tilpasning) vil det bli mindre av dersom målstyring kuttes og alternativene (politisk styring og regelstyring) økes. Sagt på en annen måte: Ethvert styringssystem kan ha bakdeler. - Så også for kommuner som måtte ønske å legge KPI til grunn for styringen. Her kan eksemplene være mange, og siden en slik diskusjon vil ha karakter av å være noe hypotetisk nøyer jeg meg med å fastslå at siden KPI kan ha utilsiktede bieffekter kan det være gode grunner til at kommuner ikke etterlever prinsippene fullt ut.

Brunsson sier den intellektuelle tilnærmingen til kompliserte problemer i offentlige organisasjoner kan skape motløshet. Miljøer som skal håndtere dem kan bli desillusjonerte fordi de innser at de ikke kan løses. Det kan bidra til at organisasjonen blir statisk og ineffektiv (2006, s. 24-25). Det fenomenet kan ramme kommunikativ planlegging. Det er ingen enkel sak å skape lokalt engasjement rundt problemer som er så komplekse at man sliter med å forstå og forklare dem – eller som også forutsetter grep tatt på internasjonalt nivå for å kunne la seg løse eller håndtere.

Amdam & Tangen (2007, s. 44) er selv inne på et av disse dilemmaene når de omtaler lærings-, kontekst-, gjennomførings- og organiseringsvariabelen:

Sett i forhold til makrokraftene i samfunnet, blir positive endringer i disse variablene for mikrokrefter å rekne. Difor blir nettopp samspelet mellom dei eksterne makrokraftene i storsamfunnet og dei indre kraftene i lokalsamfunna, avgjerande for kva resultat ein totalt sett kan oppnå.

Selv om jeg beskriver KPI som optimistisk, mener jeg ikke at den er naiv. Amdam er oppmerksom på fallgruver. For eksempel er han tydelig på at planleggere behøver nødvendig innsikt i politiske prosesser (Amdam & Tangen, s. 45). Det er

også en klar styrke ved modellen at den får frem kompleksiteten i samfunnsutviklingen og behovet for å se ulike plan- og læringsformer i sammenheng og behovet for samarbeid for å kunne påvirke utviklingen.

Habermas (Aakvag, 2012, s. 192) er blitt kritisert for å ha en for idealisert fremstilling av språk og kommunikasjon. Aakvag problematiserer Habermas sitt syn på språket som fornuftens og frihetens sted med utgangspunkt i Bourdieus begrep om «symbolsk makt». Språket kan tvert om brukes til å tilsløre og ikke avsløre makt, herunder ulikhet, urettferdighet, løgner med videre. Det er sosial posisjon og ulikhet i makt som gir språket koordineringskraft, sier han.

Dette er i noe grad en kritikk som også er legitim å bruke overfor kommunikativ planlegging, som følger av krevende prosessuelle idealer. Og i medvirkende planleggingsprosesser er det en kjent situasjon at det gjerne er ressurssterke innbyggere som deltar og argumenterer for sine interesser. Amdam & Amdam har da også (2000) argumentert for trente prosessledere som kan manøvrere i et slik terreng, som er et uttrykk for at de er oppmerksomme på at de normer de setter for samfunnsplanlegging skal slipes mot interessekonflikter og andre utfordringer.

Det er derimot min erfaring at slike utfordringer må som regel kommunale rådgivere, som ofte vil mangle trening, løse selv. Det er sjelden handlingsrom til å hente inn eksterne prosessledere, og det er ikke engang nok konsulenter på markedet til å imøtekomme behovene til alle planleggende norske organisasjoner. Det er med andre ord både en øvre grense for hvor mange planprosesser befolkningen er i stand til å ta del i med entusiasme og for hvor mange slike prosesser en kommune er i stand til å gjennomføre.

Amdam & Amdam er kjent med slike innvendinger, og som vist på s. 19 har de da også understreket at den tvangsfrie diskursen er utformet for en situasjon der begrensninger ikke forekommer. Om miljøplanlegging, sier de for eksempel: «Vi har tilstrekkelig sikker kunnskap til at vi alle vet hva miljøet vårt er utsatt for. Likevel skjer det egentlig ikke noe. Kunnskap er makt, men mot samfunnsstrukturer kjemper også åpenbart kunnskapen forgjeves» (2000, s. 147).

4. Metode og undersøkelsesopplegg

«Dette at man knytter an til og bruker anerkjente begreper og tidligere empiri, støtter opp om og gir tyngde til ens eget design» (Widerberg, 2010, s. 224). Arbeid der Roar Amdam var ansvarlig eller medvirket har øvd innflytelse på teorivalg, problemstilling, forskningsspørsmål og intervjuguide. Hans perspektiver på kommunikativ planlegging, som ikke minst er utviklet i samarbeid med Jørgen Amdam, rommer planleggingsformer på ulike nivåer, koblet sammen med diskurstyper og legitimitetsformer. Det omfatter også læring på fire nivåer og med prosessuelle idealer for å etterleve god planpraksis. Jeg har bare benyttet deler av KPI og undersøkt hvordan MK imøtekom idealer i denne i arbeidet med FVP.

Falleth (2012, s. 160) sier om Amdam at han er inspirert av den herredømmefrie dialogen utviklet av Jürgen Habermas, og som er fortolket av planteoretikerne John Friedmann og Patsy Healey. Når jeg har forholdt meg til Amdams arbeider, i stedet for disse tre, så er det fordi han har tilpasset deres tenking til en norsk kontekst. Han har også empiriske erfaringer med modellen. På noen områder er det like fullt sider ved KPI som jeg har valgt å fortolke, og den ene handler nettopp om at jeg har vært nødt til å tilpasse modellen til MK sin særegne kontekst (se kap. 4.1.2).

Om forståelse av Roar Amdams læringsbegreper og min tilpasning av disse

Amdams begreper rutinelæring, erfaringslæring og dybdelæring er hensiktsmessige for min studie, men forutsetter en fortolkning. Bateson har øvd innflytelse: «Zero learning will then be the label for the immediate base of all those acts (simple and complex) which are not subject to correction by trial and error» (1972, s. 8).

Jeg legger til grunn at selv enkel rutinelæring i en kommune rommer elementer av prøving og feiling. Rutinelæring har likheter med Batesons nivå 0-læring, men jeg synes Amdams definisjon rommer mer. Prosedyrer, som Amdam og Bergem (2008, s. 40) brukte som eksempel på rutinelæring, kan for eksempel uttrykke at organisasjonen har lært av erfaringer. Da mener jeg parallellene til Bateson ikke godt nok fanger opp kompleksiteten i selv enklere kommunale rutiner og prosedyrer. Jeg anser de tre læringsbegrepene som en glideskala som ikke gjensidig utelukker hverandre. For eksempel: Hvis en organisasjon endrer en prosedyre så endres også produksjonsmåten, og det er ikke opplagt om det skal betegnes som rutinelæring eller erfaringslæring. Tilsvarende kan også enkel rutinelæring forekomme på strategisk nivå. I figur 2 viser Amdam at de fleste variablene (og tilhørende læringsformer)

virker gjensidig inn på hverandre, som legitimerer min fortolkning. For eksempel hører mobilisering hjemme i både strategisk, taktisk og operativ planlegging.

4.1 Mine skritt i forskningsprosessen

Jeg viste på s. 8 at jeg hadde en uklar, beskrivende problemstilling og et intensivt design egnet for å forstå konteksten (Jacobsen, 2005, s. 72-80). Det var nødvendig da jeg hadde lite forhåndskunnskap. Jeg kjente ikke til studier om metalæring i samfunnsplanlegging med FVP som case. Nedenfor vil jeg vise hvordan jeg gikk frem for å få tilgang på data fra skriftlige kilder (herunder arbeid med utvalg), kontekstuelle tilpasninger og fremgangsmåte for å sikre mest mulig treffsikre analyser.

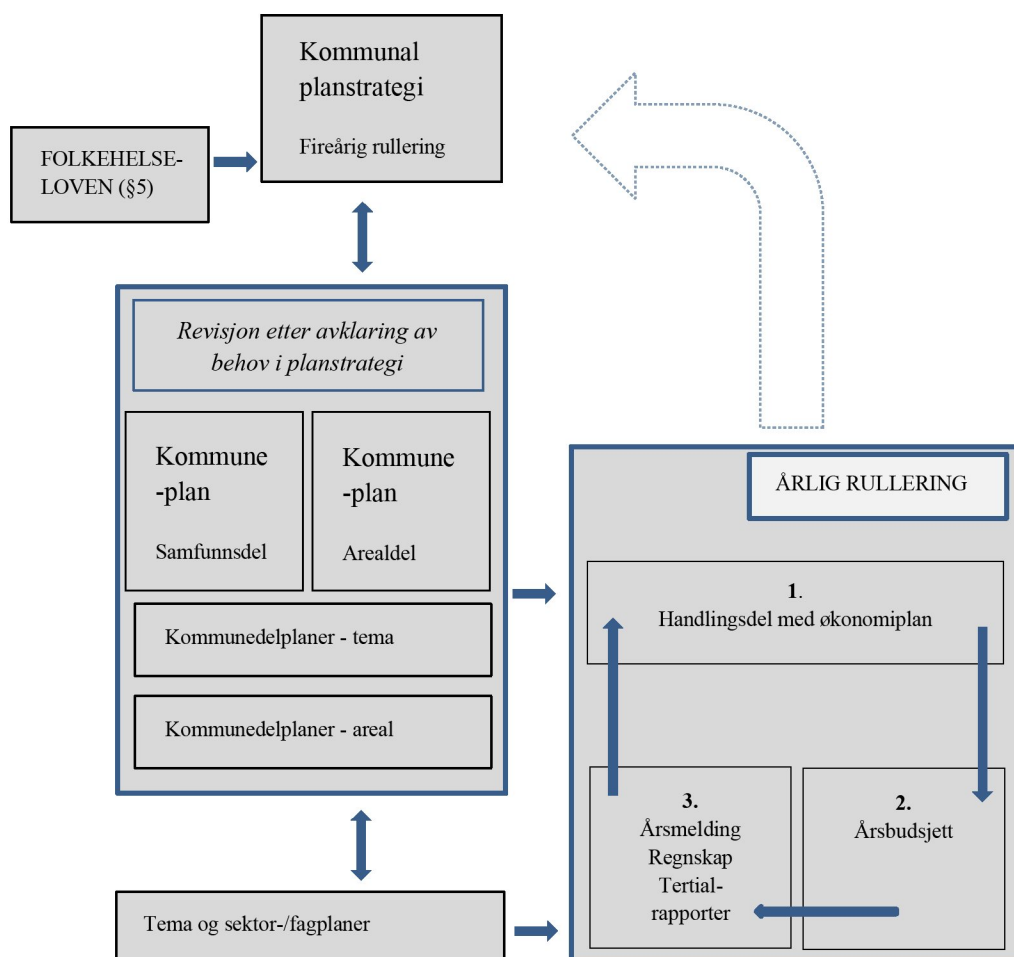
4.1.1 Om utvalg av skriftlige kilder

Dokumentundersøkelser kan egne seg når vi ikke har tilgang på primærdata og når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort (Jacobsen, 2005, s. 164-165). Hva som er primær- og sekundærkilder må forstås i lys av problemstillingens formulering, og jeg anser de skriftlige kildene som primærkilder. Brunsson (2006) sier at det ikke bestandig er samsvar mellom hva organisasjoner sier de gjør og hva de foretar seg. Jeg vil videre sannsynliggjøre at KADM hadde et bedre inntrykk av sin FVP enn omverdenen. Man kan derfor ikke uten videre fastslå at intervjuer med KAL ville gi meg de beste dataene for å vurdere problemstillingen og forskningsspørsmål. Dokumentanalysene kan ha gitt andre og vel så treffsikre svar. Jacobsen (2005, s. 164) sier det kan være en fordel med nedtegnede kilder at de er mindre spontane og mer gjennomtenkte enn intervjuer. Men de kan også være «forfalsket» for å gi et bestemt inntrykk. Jeg vil senere gi eksempler på at KADM ikke var helt presise i noen skriftlige dokumenter (se s. 69 og s. 110). Det er ikke gitt at jeg hadde avdekket dette bare ved å intervjuer KAL. På denne bakgrunn er en skriftlig høringsuttalelse fra to paraplyorganisasjoner og frivilligsentralen til FVP 13-15 sentral. Frivilligheten representerer ulike særinteresser. Når disse klarte å samle seg om en uttalelse, så er det grunn til å tro at denne var gjennomtenkt og lite spontan.

Kjelstadli (1997) anbefaler først å få en oversikt over hvilke skriftlige kilder som foreligger og hva som kan svare på problemstillingene (s. 208). I og med at metalæring også er vurdert ut fra om jeg kan finne spor av rutine-, erfarings- og dybde- læring i KADM sitt arbeid med FVP var det utgangspunktet. Da jeg særlig brukte

intervjuer til å vurdere rutinelæring, ble det viktig å lete etter spor av erfarings- og dybdelæring i dokumentanalyser, og sammenhenger i et eventuelt overordnet meta-læringssystem. Jeg har også benyttet grå litteratur: Offentlige dokumenter i MK.

Plansystemets innretning som bakgrunn for begrunnelse av utvalg av dokumenter



Figur 4: Kretsløp i det kommunale plansystemet tilpasset min studie

Før jeg begrunner dokumentutvalget redegjør jeg for hvordan jeg har tilpasset plansystemet til konteksten i min studie. Figuren viser plansystemets store kretsløp med et langsiktig perspektiv, og det lille kretsløpet der langsiktige planer rulleres hvert fjerde år og årlig. Den viser også at helseoversikten etter FHL skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi, og at en drøfting av folkehelseutfordringer i kommunen bør inngå i planstrategien (Folkehelseloven, 2011, §5). Den får også frem at vi har et planhierarki. Det medfører at kommuneplanens langsiktige samfunnsdel 2011-2022 (KP 11-22) gir føringer for øvrige kommunedelplaner og for den kortsiktige delen av kommuneplanen (fireårige handlingsplan). I Moss ble den fra 2012 sammenslått med den fireårige økonomiplanen, som

er lovpålagt etter KL. Det første året av økonomiplanrulleringen gir seg utslag i budsjettet. Slike rullinger bør ideelt sett bygge på hva som er lært og bør ideelt sett fremkomme i årsberetningen, i det minste i noe grad. Det er bakgrunnen for at jeg har vurdert følgende dokumenter i MK: **Store kretsløp:** 1) Helseoversikt 2) Planstrategi 3) Kommuneplan 4) Tema- og sektorplaner / fagplaner (frivillighetspolitikk). **Lille kretsløp:** 5) Fireårige økonomiplaner og handlingsplaner 6) Budsjetter 7) Årsberetninger og regnskap.

Planstrategi, kommuneplanens langsiktige del, de fireårige økonomiplanene og handlingsplanene til kommunen, budsjetter og årsberetninger er vesentlige for å belyse metalæring. Dette er MKs viktigste dokumenter for planlegging og rapportering på kort og lang sikt, hjemlet i KL (Kommuneloven, 1992, § 44-48) og PBL (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11). Ved å undersøke om ambisjonene i MK sin FVP ble ivare tatt her, så ville man få et uttrykk for hvor høyt prioritert FVP *egentlig* var og om det fantes et metalæringssystem på min case.

I tillegg er temaplaner vurdert som en del av det store kretsløpet: «Kommunedelplan for omsorg 2015-2030» og «Arbeidsgiverstrategi 2015-2020 med lederavtalers generelle del» (AGS 15-20). Hvis MK mener alvor med å styrke sin rolle som partner i et likestilt samarbeid med sivilsamfunnet, og de har forstått at ledelse i slike prosesser krever andre lederferdigheter enn ved ledelse i egen organisasjon, er det grunn til å tro at en vil finne spor av dette i begge disse to dokumentene.

4.1.2 En tilpasning av Amdam & Bergem sin tenking til Moss sin kontekst

Jeg er inspirert av Amdam & Bergems refleksjoner og vurderinger over hvilke krav som bør stilles til folkehelseplanlegging med utgangspunkt i KPI, beskrevet i «Kriterium for evaluering av partnerskap og planlegging i kommunalt folkehelsearbeid» (Høgskolen i Volda, 2008). Her sier de at planstrategien er institusjonell planlegging (metalæring) og at kommuneplanens samfunnsdel er strategisk planlegging (dybdelæring). Kommuneplanens arealdel og handlingsplan representerer taktisk planlegging (erfaringslæring) og reguleringsplaner, prosjekter og tilsvarende utgjør operativ planlegging (rutinelæring). Dette er naturlig i forhold til plansystemets oppbygging. Likevel er det ikke hensiktsmessig å følge slavisk i min case.

Moss har en spesiell kontekst. De hadde en felles, langsiktig samfunnsdel av kommuneplanen sammen med Våler, Rygge og Råde. Jeg har valgt å vurdere denne som et uttrykk for institusjonell planlegging på tvers av fire

kommunegrenser - ikke strategisk planlegging som Amdam & Bergem gjør. Den har heller aldri blitt revidert, og skal nå erstattes av en kommuneplan for nye MK for perioden 2020-2031 (bestående av Moss og Rygge kommuner).

Spørsmålet om kommunesammenslåing farget den politiske diskusjonen i Mosse-distriktet særlig fra 2014. Det har vært uenigheter mellom de fire kommunene. At samfunnsdelen ikke har vært gjenstand for en større rullering er naturlig all den tid spørsmålet om kommunegrenser var uavklart. Det får den konsekvens at KP 11-22 som et uttrykk for både dybde- og metalæring blir noe mindre interessant enn hva den ellers kunne ha vært. Den mistet gradvis verdi som et felles strategisk verktøy så snart spørsmålet om sammenslåing ble satt på dagsorden.

I min studie er jeg opptatt av å følge utviklingen over tid for å se om læring finner sted. Hadde KP 11-22 blitt rullert i forskningsperioden, så ville den ha vært mer aktuell å vurdere som en strategisk plan på jakt etter spor av dybde- og metalæring. Derfor ble i stedet utviklingen i de fireårige økonomiplanene og handlingsplanene fra 2010-2016 mer interessante for å vurdere hvilken strategisk retning MK tok.

Tabell 2: En stilisert modell over skriftlige kilder som utgangspunkt for å analysere problemstillingen etter fire plan- og læringsformer

Planleggingsform og læringstype	Dokument-typer som er beskrevet/omtalt og/eller analysert
Institusjonell planlegging, kontekst og metalæring	1. Viktige nasjonale føringer (lovverk, st.mld., og lignende). 2. Regionale føringer (regionale planer). 3. KPS 12-15 (med saksutredningen ved oppstart) og helseoversikt. 4. KP 11-22. 5. Saksfremlegg om BU-modellen
Strategisk planlegging, mobilisering og dybdelæring	1. Fireårige, kommunale handlings- og økonomiplaner. 2. FVP 10-13 AGS 15-20 (Med lederavtalens generelle del). 3. Kommunedelplan for omsorg 2015-2030 del I
Taktisk planlegging, organisering og erfaringslæring	1. FVP 10-11, FVP 13-15 og FVP 15-18 (med tilhørende politiske saker, høringsutkast) og høringsuttalelser. 2. Kommunale budsjetter. 3. Årsberetninger
Operativ planlegging, gjennomføring og rutinelæring	1. Årsberetninger. 2. Kommunale budsjetter. 3. FVP 10-11 og FVP 15-18. 4. Prosjektmandatet for FVP 13-15 (oppgavebeskrivelse).

Jeg mener spørsmålet om hvorvidt MK har et metalæringssystem når FVP vurderes som case har latt seg vurdere selv om jeg har tilpasset KPI til dette studiets

spesielle kontekst. Det er *om* jeg finner spor av rutine-, erfarings- og dybdelæring som er mest interessant for å vurdere metalæring – ikke *hvor* jeg finner det.

På denne bakgrunn har jeg laget en tabell som viser et stilisert utgangspunkt for kommende analyser. Med stilisert sikter jeg til gråsoner, fordi som det vil fremkomme av senere analyser kan den samme dokumenttypen romme empiri som er relevant for å vurdere mer enn én, avgrenset læringsform.

4.1.3 Kategorisering av skriftlige kilder og påfølgende analyser

Tabell 3: Kategorisering av data fra kommunale dokumenter

Kategorier	Spor av rutine-læring	Spor av erfarings-læring	Spor av dybde-læring	Spor av meta-læring	Hvilke sider av frivillighetens nytte-verdi prioriteres?	Vektlegges out-come / output i BMS
Dokumenter						
Årsbe-retninger						
Økonomi-planer / Handlings-planer (inkl. budsjetter)						
FVP 10-13 FVP 10-11 FVP 13-15 FVP 15-18						
<i>Empiri fra dokumenter som ikke fremgår av denne tabellen, ble ikke kategorisert på denne måten.</i>						

På bakgrunn av diskusjonen i tidligere kapitler så ble data fra dokumentene gjengitt i venstre kolonne kategorisert på et overordnet nivå slik som tabellen viser.

Den videre analysen ble foretatt på fire ulike nivåer: **1.** Vurdering av ulike læringsformer. **2.** Vurdering av legitimitets- og rasjonalitetsformer i forhold til variablene i KPI, jamfør tabell 4. **3.** Vurdering av fire planformer (institusjonell, strategisk, taktisk og operativ) basert på analyser av data i underkategorier (jamfør tabell 5). **4.** Analyse av tre ordtelinger, jamfør tabell 7, 8 og 9.

Denne analysen følger også en tidslinje, der de tre epokene skiller seg markant fra hverandre: **Fase 1:** 1. januar 2010-14. oktober 2013. **Fase 2:** 15. oktober 2013 – 3. april 2016. **Fase 3:** 4. april 2016 – 31.12. 2016. De tre fasene vil jeg senere redegjøre for empirisk og analytisk.

Noen dokumenter ble lest for å undersøke avgrensede spørsmål, herunder:

- KP 11-22: Det er bare vurdert hvordan folkehelse og frivillig innsats er vektlagt på overordnet nivå i samfunnsdelen. Jeg har særlig undersøkt hvilke syv folkehelse mål som MK har valgt å innarbeide i BMS. Det medfører for eksempel at verdiskapningsdelen i KP 11-22 ikke er analysert. I handlingsplaner og årsberetninger er det her lagt inn indikatorer som er relatert til frivillig innsats i kultur og idrett, men dette er ikke en del av MK sin FVP, men deres frivillighetspolicy.
- Helseoversikt 2015: Helseoversikten er bare vurdert for å undersøke balansen mellom positive og negative faktorer som påvirker befolkningens helse.
- KPS 12-15: Det er vurdert hvordan medvirkning i forhold til frivillige organisasjoner ble ivaretatt, samt benyttet som en kvalitetssikring for å kryssjekke om empiri innsamlet i intervjuene ble bekreftet / avkreftet. Den er også vurdert i forhold til dets funksjon i et helhetlig metalæringsystem på min utvalgte case.
- Omsorgsplan 2015-2030 del I: Den er bare vurdert for å undersøke om høye ambisjoner om samarbeid med frivillige får følger for ledelse av omsorgstjenestene.
- AGS 15-20 (med lederavtale): Den er vurdert for å granske om MK er opptatt av ledelse i partnerskap med omverden, og i forhold til frivillige spesielt.

Jeg har også sjekket om respondentenes uttalelser samsvarer med empiri fra disse dokumentene.

Dokumentene er også lest for å vurdere om det er en helhet og sammenheng i MKs læringssystem. Data herfra inngår i kategoriseringen i tabell 5.

Ordtellinger og påfølgende analyse av utvalgte lovpålagte, kommunale dokumenter

Det er foretatt ordtelling i økonomiplaner, handlingsplaner, budsjetter, årsberetninger og av de tre dokumentene i MK sin FVP.

Kjelstadli anbefaler forskere å kritisk vurdere hva som «egentlig» står i dokumentet (1997, s. 218). Jeg har derfor reflektert rundt hvert ord som fremkom i ordsøket, og lagt det til grunn i analysene. Det medførte at når for eksempel «frivillig» ble brukt i en annen betydning enn «frivillig innsats», så ble det ikke inkludert.

Ordtellingen ble planlagt ved at jeg først lagde søkeord basert på min egen forståelse. Dernest dannet jeg meg et inntrykk av MKs vokabular. Jeg leste AGS 15-

20 og MK sin samlede FVP. Jeg leste også relevante økonomiplaner, handlingsplaner og årsberetninger, hvorav halvparten mer selektivt, i en målrettet jakt på empiri som kunne belyse problemstillingen. Dette resulterte i en ordliste med 31 søkeord (se vedlegg nr 4) De mest relevante for å belyse problemstilling og forskningsspørsmål er gjengitt i tabell 8 og 9. Sivesind sier at kvalitativ analyse ofte innebærer leting etter sentrale fellestrekk (1998, s. 248). Jeg har i analysen like fullt ikke bare vurdert fellestrekk basert på «hva som er omtalt», men også det motsatte. Kjelstadli kaller dette for det «rungende fraværet» (1997, s. 224). Også Kalleberg (1996, s. 49) peker på risikoen i kvalitativ forskning å se seg blind på frekvenser av typen «nesten alle sa» som kan være et eksempel på «positivistisk skyggeteori».

Formålet med ordtellingen: Kryssjekke om foreløpige funn ble styrket/svekket ved hjelp av å studere ordenes frekvens – og om det kunne spores endringer over tid. I tillegg var det vært til hjelp for å finne ut om frivillig innsats og folkehelsearbeid ble prioritert og sett i sammenheng. En slik analyse kan ikke bare gjøres ved hjelp av ordtelling, men den inngikk i en helhetlig kvalitativ vurdering

Kategorisering av data fra MK sin samlede FVP, ordtelling og påfølgende analyse

Tabell 4: Kategorisering av data fra MK sin samlede frivillighetspolitikk

Variabel	Eksempler / manglende eksempler på legitimitet	Rasjonalitetsform
Kontekst	Legal og input	Instrumentell og/eller kommunikativ
Mobilisering	Normativ og output og outcome	Instrumentell og/eller kommunikativ
Organisering	Kognitiv og output og outcome	Instrumentell og/eller kommunikativ
Gjennomføring	Pragmatisk og output og outcome	Instrumentell og/eller kommunikativ
<i>Kategorisering i forhold til læringsvariabelen fremgår av tabell 3</i>		

Studiet vurderer Moss sitt arbeid med FVP målt opp mot idealtypiske normer om kommunikativ planlegging. Med det som utgangspunkt er data fra MKs FVP sortert på bakgrunn av de delene av teorigrunnet som er mest relevante for min problemstilling og mine forskningsspørsmål.

Planprodukter og planprosesser i MKs FVP er analysert for å vurdere: **1)** Likheter og ulikheter mellom handlingsplanene – også for å se om ulike fagavdelinger prioriterer ulikt når de selv har hovedansvar **2)** Forståelsen av frivillig innsats, og vektleggingen av nytteverdi for å redusere presset på helse- og velferdstjenester **3)** Samarbeidet mellom KADM og frivilligheten i videreutviklingen og oppfølgingen av MK sin FVP (og om dette virker institusjonelt kapasitetsbyggende) **4)** Spor av metalæring **5)** Etterlevelse av teorigrunnlaget jeg benytter **6)** Om MKs historikk med NPM Moss og BMS har øvet innflytelse på planprodukter og -prosesser.

Det første og siste punktet er også vurdert på bakgrunn av ordtelinger (se tabell 7-9) som er til hjelp i en mer helhetlig vurdering der jeg også analyserer om MK sin FVP blir farget av at ulike fagavdelinger har prosjektlederansvaret.

4.1.4 Om bortvalg

Diskusjonen overfor begrunner valg av dokumenter, men det er også mye grå litteratur som ikke er analysert. Eksempler på det er detaljerte målekart, virksomhetsplaner, møtereferater fra arbeidet med FVP og oppsummeringer fra åpne møter med frivillige organisasjoner. Jeg har heller ikke analysert saksfremleggene til de årsberetninger, budsjetter, økonomiplaner og handlingsplaner som inngår i studiet – eller rulleringene av handlingsplanene når dette ble gjort.

Jeg har ikke vurdert mer grå litteratur da det ikke har vært nødvendig. For å belyse problemstillingen har det vært tilstrekkelig å vurdere de overordnede dokumentene som etter lov hører naturlig hjemme i en kommunes metalæringssystem. – I tillegg har jeg vurdert noen temaplaner, der man kunne forvente å finne igjen spor av MKs FVP og om hvorvidt det øvde innflytelse på KALs rolleutøvelse.

4.2 Valg av intervju som metode og utvalg av respondenter

Det er ikke alene godt nok med dokumentanalyser for å vurdere om hvorvidt metalæring finner sted i utvikling og oppfølging av MKs FVP. Metalæring må også forstås i forhold til hvordan FVP oppfattes og fungerer i relasjonene til frivilligheten. Det var derfor nødvendig å snakke med representanter for disse.

Hvorfor semistrukturerte intervjuer og intervjuenes utvalg?

Jeg valgte semistrukturerte intervjuer for å gjøre det mulig å få informasjon om temaer jeg ikke hadde planlagt på forhånd. I tillegg besto utvalget av mennesker som hadde både god og mindre god kjennskap til MKs FVP. Da var det nødvendig med en fleksibilitet som imøtekom forutsetningene til hver enkel respondent.

Selv om dette er en tidkrevende metode, var den best egnet for min studie – i motsetning til for eksempel fokusgrupper. Brandth (1998, s. 157-159) sier metoden har en risiko hvis noen ikke tør å utfordre meningen i gruppen og at grupperelasjonene kan fungere negativt og redusere samtalekvaliteten. Det må derfor skapes tillit mellom deltagerne, men frivillige organisasjoner representerer ofte særinteresser. I intervjuene erfarte jeg også ved en anledning en betydelig mistillit til andre frivillige organisasjoner. I dette studiet var derfor ikke fokusgruppeintervju egnet. (Observasjon ble heller ikke vurdert, da jeg i all hovedsak forsket på forhold tilbake i tid). Det er også en risiko i fokusgruppeintervjuer at noen bevisst eller ubevisst kan bli dominerende, og at vi således får en undersøkelseeffekt. Det er sannsynlig at så kunne ha skjedd. Både i forhold til personlighetstyper, interesse for og innsikt i tematikken, så var det store forskjeller mellom respondentene.

Intervjuguiden var foruten innledning og avslutning delt opp i fire deler: **1)** Om ledelse og rolleutøvelse **2)** Om samfunnsplanlegging, kommunikativ planlegging og læring (Her var tematikk og spørsmål inspirert av studiet «Leiarar i partnerskap») **3)** Om prosesser og samarbeid **4)** Partnerskap (se vedlegg nr. 7).

Om utvalg av respondenter

I arbeidet med FVP, har MK *selv* lagt særlig vekt på å inkludere paraplyorganisasjoner: Musikkrådet (Moss og omegn musikkråd), idrettsrådet (Moss Idrettsråd) og frivilligsentralen. Sistnevnte var eid av Moss og omegn kvinneråd og representerte velferdsorganisasjoner. Det var grunn til å tro at blant frivillige organisasjoner, så var det disse som ville ha best forutsetninger for å vurdere KALs rolleutøvelse når FVP var case: Både i forhold til om hvorvidt KAL kunne være tilbøyelige å møte frivillige organisasjoner enten som «en bestiller» eller som «en likestilt partner». Ved å lese kommunale dokumenter, og gjennom internettsøk, hadde jeg forsikret meg om at alle involverte hadde samarbeidet med MK i forskningsperioden.

Jeg snakket med representanter fra større organisasjoner. Dokumentanalyser ga et inntrykk av at MK ikke hadde et systematisert samarbeid med mindre lag. Flere

respondenter bekreftet at så var tilfelle. Det er derfor grunn til å tro at hadde jeg intervjuet respondenter i mindre lag, så ville de ikke ha kunnet besvare spørsmål om FVP i Moss. De jeg snakket med hadde derfor på et tidspunkt i forskningsperioden representert en organisasjon med et formalisert samarbeid med MK.

Flick (2015, s. 120) sier at forskeren forut for at man bestemmer utvalget i kvalitativ forskning må orientere seg slik at han ivaretar et tilstrekkelig mangfold som kan belyse problemstillingen. Det besto av syv personer. To representerte idrettsorganisasjoner, to musikkorganisasjoner og tre velferdsorganisasjoner. Et forskningsspørsmål handlet om hvordan de vurderte KALs rolleutøvelse. Jeg inkluderte derfor bare respondenter som var / hadde vært prosjektledere på frivilligprosjekter sammen med MK, daglige ledere, eller valgte ledere i 2010-2016. Om noen hadde samarbeidserfaringer med KADM, så ville det trolig være disse. Jeg hadde også et kort intervju om hvordan FVP ble fulgt opp av KADM, med en tidligere administrativ leder i MK som hadde hatt en relevant posisjon for å følge opp FVP.

Empirien har bidratt til styrke gyldigheten av sammensetningen. Fordi ulike deler av frivilligheten var representert, kunne de vurdere KADM fra ulike ståsteder. Det viste seg vesentlig, i og med at fagavdelinger så ut til å kommunisere mest med frivillige som soknet til deres eget faglige segment (se utfordring nummer 5, s. 81).

Foruten den administrative lederen, var to menn og fem kvinner representert. Noen hadde vært aktive i hele forskningsperioden, andre i deler av den. En hadde fulgt utviklingen av to handlingsplaner fra sidelinjen, mens en annen ikke hadde vært involvert. En hadde ledet en større satsing i MK som involverte frivillige, men hadde også selv vært frivillig. Vedkommendes svar bar preg av at han/hun representerte frivilligheten, ikke MK. Med andre ord var seks førstehåndskilder, som økte sannsynligheten for god informasjon.

Alle respondentene hadde erfaring i å samarbeide med KADM og de fleste mye. Seks hadde også noe eller mye erfaring i å samarbeide med andre kommuner og kunne sammenligne Moss med disse. Flere hadde vært kommunalt ansatte. Dette bidro til relevant empiri for å belyse problemstilling og forskningsspørsmål.

Som tidligere vist (se s. 17, første avsnitt) er frivillige organisasjoner vanskelig å definere og undersøke empirisk. Det medfører at alle studiets funn må tolkes med varsomhet, ikke minst fordi utvalget ikke representerer den «totale frivilligheten». Hadde jeg hentet inn data fra andre segmenter av organisasjonslivet, så kan jeg

ikke utelukke at studiet ville ha kommet frem til andre konklusjoner.

4.3 Prosessen for å få tilgang på data

Forarbeid og godkjenning av NSD

Etter at studiet, og reorienteringen, var godkjent av NSD (se vedlegg nummer 5) så ringte jeg respondentene og forklarte hva studiet handlet om og deres rettigheter. Etterpå sendte jeg dem informasjon om forskningen på epost (se vedlegg 6).

Jeg hadde et langt spørreskjema, fordi jeg var usikker på retningen studiet ville ta og om problemstillingen ville bli opprettholdt. Intervjuene varierte fra 1 time og 15 minutter til fem timer. Det lengste ble gjennomført over to dager. Det ble lagt inn pauser når de varte i mer enn 1 ½ time, og de fleste tok cirka to timer. Intervjuguiden ble sjelden fulgt etter oppsettet. I stedet tok jeg en sluttvurdering på om alle relevante deler hadde blitt belyst. Widerberg (2010, s. 225) sier det er en misforståelse når noen tror at intervjuguiden bør følges slavisk for å kunne sikre sammenlignbarhet og generalisering. En slik praksis kan forhindre at respondentene gir relevant informasjon, og det kan usynliggjøre forskjeller mellom de intervjuede.

Om gjennomføring av intervjuene og etiske valg

Respondentene bestemte hvor intervjuene skulle gjennomføres, også når jeg var uenig. Med et unntak (en café, med få andre tilstede) ble det holdt på steder der vi var uforstyrret og ingen andre overværet oss. Jacobsen (2005, s. 227) sier at det viktigste i valget mellom en naturlig og kunstig kontekst er å få etablert tillit, og derfor la jeg vekt på å la respondentene få finne en arena de var fortrolige med.

For å ikke bli avsporet av notering, så ble intervjuene tatt opp med tre opptakere for å være gardert mot teknisk svikt. Jeg noterte stikkord for å huske oppfølgings-spørsmål og for å registrere relevant kroppsspråk. Jeg opplevde ikke at opptakerne skapte uro. At flere var kritiske til navngitte personer og organisasjoner understøtter en slik oppfatning. Alle fikk mulighet til å stille spørsmål om undersøkelsen. Jeg startet med generelle, åpne spørsmål for å få taket i respondenten selv mente var viktig og for å ikke snevre inn datafangsten til det som jeg trodde var viktig.

Respondentene var bedt om å fylle ut et spørreskjema på forhånd (se vedlegg nr, 8). Deler av dette var basert på et tilsvarende skjema i studiet fra Amdam &

Tangen (2007, s. 113). Jeg mottok svar fra to. I disse tilfellene ble det bedre kvalitet på intervjuene fordi de hadde reflektert grundig på forhånd.

En respondent blandet kommune og stat. Han var positiv til MK, men begrunnet det som regel med eksempler fra andre organisasjoner. I slike situasjoner forsøkte jeg løpende å bistå respondentene, for eksempel da jeg «snek inn» informasjon for å hjelpe en til å forstå at grunnskoler tilhørte MK uten å gjøre ham forlegen. Også på spørsmål om KAL måtte flere geleides. De fleste svarte som om rådgiverne de møtte hadde lederroller, og mange hadde ikke reflektert rundt tematikken. To påpekte bastant at MK skulle ikke drive ledelse overfor frivilligheten. - Da jeg forklarte at slik ledelse ideelt sett ikke handlet om å «bestemme og pålegge» ble de straks mer positive og reflekterte godt rundt problemstillingene jeg hadde reist.

Dette illustrerer også en gjentakende utfordring. De teoretiske idealer som KADM holdes opp mot, rommer et innhold og begreper som respondentene ikke kjente. Det stilte krav til intervjuet. Jeg ønsket å ta respondentene med på en reise, der de forsto substansen i spørsmålet. Motsatt var jeg vært redd for å «akademisere» samtalene av frykt for å forvirre. Jeg brukte derfor ikke begreper som metalæring og wicked problems. Andre ganger forklarte jeg begreper, som «ledelse».

Jeg spurte ikke om hva respondentene opplevde som det overordnede formålet med FVP i Moss. Det burde ha vært gjort, fordi de virket ikke å være samstemte. Jeg burde også ha bedt dem om å reflektere rundt problemstillinger som KADM og KAL kunne stå overfor, da få prøvde å se saken fra deres side. Det er én grunn til at jeg i avslutningskapittelet gjør det selv, som også er et metodisk grep:

Sist, men ikke minst, handler gyldighet og generaliserbarhet her naturligvis også om hvorvidt informantene kan kjenne seg igjen i resultatene. Ikke slik å forstå at forskning har til hensikt å være «et mikrofonstativ» for ulike grupper, eller at deres røst er den eneste sanne og gyldige. Hensikten er snarere at forskningsresultatene skal kunne gi informantene ny, bredere, eller en dypere forståelse av sin egen situasjon enn hva de hadde på forhånd (Widerberg, 2010, s. 231).

Jeg bruker en definisjon av frivillig innsats, som samsvarer med hva MK selv benyttet i sin FVP. Det kunne jeg gjøre fordi den var god og egnet for mitt formål. Det lettet gjennomføringen av intervjuene da flere respondenter allerede kjente den.

Systematisering av data fra intervjuene

Etter hvert intervju noterte jeg hovedinntrykk. Så fulgte transkribering – supplert med notater om kroppsspråk, pauser og tonefall når det var relevant. Etterpå gjorde jeg en meningsfortetting basert på spørreskjemaets spørsmål og kategorier. Det ble gjort på et overordnet nivå, da jeg på dette tidspunktet hadde en foreløpig problemstilling og forskningsspørsmål. Det medførte at dataene heller ikke er kodet, da jeg i denne fasen av analysene fortsatt var usikker på hva jeg ville. På et tidspunkt prøvde jeg å kode men ga opp da jeg ikke visste i hvilken retning studiet kom til å ta. Det gjorde det nødvendig å gå gjennom empirien mange ganger, og flere foreløpige konklusjoner ble fjernet, fordi empirien ikke var tilstrekkelig entydig.

Legitimitets-analysen har vært konsistent fra starten. Jeg vurderte KADMs evne til å ivareta outcome-legitimitet ved å undersøke om de sikret maktlikevekt, ivaretok begrunnelsestvang og om hvorvidt den tvangsfrie diskursen ble forsøkt etterlevd. Med andre ord, var legitimiteten basert på kommunikativ rasjonalitet? Jeg vektla respondentenes opplevelser, da outcome-legitimitet særlig handler om å ivareta hva samfunnet har behov for eller etterspør (Amdam & Tangen, 2007, s. 14).

4.4 Analyse av videoer

To bystyremøter er vurdert ved hjelp av video. De utsagnene som var relevante for problemstillingen ble transkribert. Jeg noterte også relevante forhold som *ikke* ble diskutert. Meningsfortetting var ikke nødvendig fordi notatene var kortfattede.

Jeg forsker ikke på politikerne, men jeg var nysgjerrig på deres holdning til sentrale dokumenter for studiet. Det kunne være viktig for å forstå KADMs adferd. Jeg har sett hvert av møtene tre ganger. Det gjorde det lettere for meg å tolke annen empiri. Jacobsen (2005, s. 164) peker på at kildegransking kan ha som svakhet at informasjon kan være forvridd for å skape et spesielt inntrykk. Politikerne vet at møtene filmes. Det kan ha påvirket adferden deres. Lengden på debattene, temperaturen og det store antallet politikere som grep ordet i begge møtene tyder derimot på et oppriktig engasjement – som understøttes av at det i begge sakene ble fattet supplerende vedtak til rådmannens forslag.

At diskusjonene, de verbale føringene og vedtakene siden er fulgt opp av både KADM og bystyret, tyder på at dette ikke var et «spill for galleriet».

4.5 Oversikt over kategorisering av kvalitative og kvantitative data

Tabell 5: Samlet kategorisering av data

Super-kategori	Empiriens kilde	Underkategori
Institusjonell planlegging og meta-læring	Alle empiriske kilder	1) Spor av rutine-, erfarings- og dybdelæring og eventuell sammenheng 2) Overordnede føringer som MK har lagt til grunn i Moss sin FVP 3) Kunnskapsformer som brukes i arbeid med sosiale ulikheter i helse 4) Spor av hvordan NPM Moss og BMS har påvirket læring om FVP
Strategisk planlegging og dybdelæring	Økonomiplaner-/ handlingsplaner / FVP 10-13/ Omsorgsplan del I / Intervjuer	5) Felles problemforståelse og en kollektiv vilje til handling 6) Refleksjoner over verdier og situasjonsoppfatninger som benyttes i utvikling og gjennomføring av FVP 7) Kjennetegn ved medvirknings- / mobiliseringsprosesser i FVP og institusjonell kapasitetsbygging / utvidelse av handlingsrom
Taktisk planlegging og erfarings-læring	FVPs handlingsplaner / Budsjetter / Årsberetninger / Intervjuer	8) KADMs eventuelle refleksjoner til strukturer og prosesser i og eventuelle konsekvenser for kommuneorganisasjonen. 9) Kjennetegn ved organiseringen av de mobiliserte i FVP 10) Eventuell læring i KADM basert på evalueringen av FVP 10-11. 11) Kjennetegn ved ulike kommunale sektors prosjektledelse av FVP
Operativ planlegging og rutine-læring	Intervjuer/ Årsberetninger	12) utfordringer i samarbeidet mellom frivilligheten og KADM som svekker legitimiteten 13) Er gjennomføring av FVP også kjennetegnet av felles rutiner og arbeidsdeling mellom MK og frivilligheten?
Legitimitet i planlegging	Alle empiriske kilder	14) Spor av input, output og outcome-legitimitet i arbeidet med FVP 15) Eksempler på legal, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet 16) Kjennetegn ved FVPs nytteverdi i Moss og BU sin påvirkning. 17) Trekk ved praktiseringen av BMS, herunder forholdet mellom input, output og outcome-legitimitet
Lederroller	MKs totale FVP / Omsorgsplanen / AGS 15-20.	18) Vurdering av KALs rolleutøvelse 19) Rådmannens forventninger til ledelse i partnerskap 20) Kjennetegn ved ulike fagavdelingers ledelse av FVP

Tabellen viser kategorier data er sortert under og hva det er basert på. Analyse og skriving pågikk parallelt, og systematisering av data finnes i mange ulike versjoner av studiet. Det følger av at arbeid med problemstillinger, forskningsspørsmål og teorivalg i tråd med den hermeunistiske spiral pågikk frem til innlevering. Lenge var empiri og analyse bygd opp som studiet til Amdam & Tangen, med utgangs-

punkt i superkategoriene (se tabell 5). Bruk av teorier og begreper til å strukturere empiri er typisk for fortolkende studier (Andersen, 2012, s. 69). Likevel ble det vanskelig å følge analysens logikk fordi datamaterialet var stort og KPI er en omfattende modell. Andersen sier at hvis et teoretisk rammeverk er for abstrakt, så kan det resultere i for løs kobling mellom teori og empiri med et «deskriptivt detalj-tyranni» som konsekvens. Han (s. 70) sier et empirisk materiale også kan fremstilles for å fortelle en hovedhistorie. Jeg har derfor presentert analysene i tre tidsfaser for å imøtekomme dette. Holter sier om kvalitetssikring: «I siste instans er det spørsmål om forskeren kan vise logikken i sine uttalelser, og vise at de er interessante. Det må vises at alternative forklaringer er mindre plausible» (1996, s. 23).

4.6 Pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og etikk

Validitet handler ikke minst om hvorvidt metoden undersøker det den er ment å undersøke. Gjenspeiler de observasjoner vi gjør, de fenomener eller variabler som vi *faktisk* ønsker å vite mer om (Kvale, 1997, s. 165). Jeg vil videre drøfte mitt forskningsmessige håndverk, deriblant om jeg kan ha begått metodefeil og om teorier og empiri er brukt hensiktsmessig for å belyse problemstillingen.

KADM er gjenstand for analysene og har ikke ønsket å medvirke. For å sikre validitet blir det viktig at utvalgene er brede nok. At respondentene representerte personer som både uttalte seg positivt og negativt om FVP i Moss og om KADM sin oppfølging av frivillig innsats, er dermed viktig. Tilsvarende mener jeg det er en styrke for studiet at flere frivillige organisasjoner var representerte i mine valgte segmenter – og at det også samsvarte med de segmenter av frivillige organisasjoner som KADM selv hadde spilt på. Når dette så ble supplert med et stort empirisk materiale i form av dokumentstudier og videoanalyser, over mange år, så har jeg et godt utgangspunkt for å belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Kvale (s. 215) sier at når en bruker ulike metoder og får likt resultat styrkes gyldigheten. Data fra ulike kilder utfyller hverandre da de får frem ulik informasjon. De styrker hverandre også da de på flere spørsmål bekrefter samme funn. «Høyt samsvar mellom data om samme fenomen oppnådd ved hjelp av ulike metoder tyder på at disse metodene har tilfredsstillende ekstern validitet (Grønmo, 1998, s. 98).

Det var også trekk i materialet som jeg først anså som «funn», men som jeg underveis i analysen så bort fra. Det skyldes at trianguleringen resulterte i nye

måter å betrakte empirien på som medførte at jeg ble oppmerksom på alternative forklaringer. Kjelstadli sier en førstehåndskilde kvalitativt er langt viktigere enn «et rykte fortalt om igjen ti ganger» (1997, s. 211). Ved flere tilfeller har jeg da også avdekket unøyaktigheter / unyanserte utsagn fra intervjuene, ved å kryssjekke det med skriftlige kilder eller empiri fra videoanalyser. Dette er et eksempel på at triangulering også kan styrke resultatenes pålitelighet (Kvale, 1997, s. 47).

Det øker troverdigheten når andre skandinaviske studier har funnet lignende trekk som jeg redegjør for. Jeg er derimot varsom med å trekke bastante slutninger, som er viktig for å ivareta reliabilitet. Jeg har også bestrebet meg på å se saken fra KADM sin side, som er viktig da jeg ikke fikk tillatelse til å intervju KAL. «Studeres en sak der flere parter er involvert, er første bud å skaffe seg materiale fra alle parter. En synd som begås, er å la en part være representert gjennom motstandernes framstilling, gjerne den parten en sjøl sympatiserer med» (Kjelstadli, 1997, s. 210). Jeg har derfor også gjengitt forskning om samskaping som ikke uten videre samsvarer med mine funn (se s. 33). Jeg har prøvd å forstå KADM bedre gjennom skriftlige kilder, og la de slik få uttrykke seg. I tillegg har det vært viktig å vektlegge lover som er mer forpliktende for MK å følge enn de samfunnsvitenskapelige teoriene jeg har benyttet – eller deres FVP, for den saks skyld.

Teorivalgets betydning for validitet og reliabilitet og etikk

Mitt teorivalg sammenfaller i noe grad med studiet til Amdam & Tangen. Siden det fant sted i norske kommuner, øker det sannsynligheten for en logisk sammenheng med min studie. Som vist har jeg også lagt til grunn «Kriterium for evaluering av partnerskap og planlegging i kommunalt folkehelsearbeid», som var laget for Helsedirektoratet. I og med at MK ser på sin FVP som en del av sitt folkehelsearbeid, styrker det reliabiliteten at jeg har en teoretisk plattform som ser ut til å i noe grad samsvare med hva som har øvet innflytelse på FVP i MK.

Fem respondenter sa de flere ganger fikk kjeft av MK da de kritiserte deres håndtering av frivillig innsats. Det er derfor viktig at deres sitater ikke kan kobles til enkeltpersoner. Det har jeg sikret ved å anonymisere empirien. Personvernet er forøvrig ivaretatt i tråd med NSDs retningslinjer. Respondentene er skriftlig informert om deres rettigheter i forkant av studiet og har godkjent egne sitater. De har alle gitt muntlig samtykke til å delta på de vilkår som er beskrevet i invitasjonsbrevet. Intervjuer og transkriberinger, vil bli slettet så snart oppgaven er forsvart.

5. Presentasjon av data

Tabell 6: Viktige hendelser av betydning for studiet i perioden 2010-2017 og kilder

ÅR	2010	2011	2012	2013
Hendelser av særlig betydning for dette studiet	FVP 10-13 ikraftsettes, herunder FVP 10-11	Kommunevalg. H, KRF, V og FRP utgjør posisjonen. Rådmannen får oppdrag om å vurdere om BU skal innføres KP 11-22 vedtas	Ikraftsetting av FHL og folkehelseforskriften BU, BMS og fritt brukervalg ikraftsettes KPS 12-15 vedtas med mandat for FVP 13-15 Handlingsplanen til KP 11-22 og økonomiplanen sees i sammenheng	Formannskapet returnerer FVP 13-15 (med evaluering av FVP 10-11) 14.10.
Vurdert dokument	Økonomiplan 2011-2014 og budsjett 2011 (første år i økonomiplanen) FVP 10-13 og FVP 10-11	KP 11-22 Årsberetning 2010 Økonomiplan 2012-2015 og budsjett 2012	Årsberetningen 2011 Handlingsplan 2013-2016 og budsjett 2013 KPS 12-15	Årsberetning 2012 Handlingsplan 2014-2017 og budsjett 2014 FVP 13-15
ÅR	2014	2015	2016	2017
Hendelser av særlig betydning for dette studiet	Handlingsplan vedtas i juni, budsjett i desember Prosjektleder for FVP pensjoneres 30.9.	MK godtar intervjuer 19.03 og trekker tilbake aksepten 29.06. FVP 15-18 vedtas i bystyret 16.6. AGS 15-20 foreligger Kommunevalg. MDG supplerer allerede styrende konstellasjon	Helseoversikten (2. utgave) behandles som politisk sak i bystyret den 4.4. Handlingsplanen vektlegger folkehelse og frivillig innsats mer.	
Vurdert dokument	Årsberetning 2013 Handlingsplan 2015-2018 og budsjett 2015	Årsberetning 2014 Handlingsplan 2016-2019 og budsjett 2016 FVP 15-18 og AGS 15-20 Video, bystyret 16.6.	Årsberetning 2015 Handlingsplan 2017-2020 Helseoversikt Video, bystyret 4.4.	Årsberetning 2016

5.1 Frivillighetspolitikk, kommunal planstrategi og nytteverdi

Overordnet frivillighetspolitikk (2010-2013) og dets handlingsplan 2010-2011

FVP 10-13 har visjon og fire verdier: **1.** En anerkjennelse av frivillighetens egenverdi. **2.** En anerkjennelse av frivillighetens mangfold. **3.** En god mottaks- og samarbeidskultur. **4.** Forutsigbare rammebetingelser. Om verdi 3 sier MK at samarbeid med frivillig sektor skal bygge på dialog, likeverdighet og tillit. MK skal verdsette frivillighetens rolle i å utfordre og påvirke MK i arbeidet for et godt samfunn. Så sies: «Samarbeid med frivillige betyr ikke en overføring av ansvar fra kommunen til frivillig sektor». Om verdi 4, sier MK (2009, s. 7): «Tilby frivilligheten systematisk medvirkning i alle saker som vedrører frivillighet. MK skriver så: «Først og fremst legges til grunn at frivillig innsats har en egenverdi og er et gode i seg selv, og ikke bare fordi den er nyttig for kommunen eller de som nyter godt av den».

FVP 10-11 skulle nå tre mål i FVP 10-13: **A)** Tilrettelegge for en sterk og mangfoldig frivillig sektor. **B)** Systematisere samarbeidet mellom frivillig sektor og MK og utløse ressurser til felles beste. **C)** Skape forutsigbarhet og inspirere til frivillighet. Tiltaket «Systematisk involvering av frivillig sektor og næringslivsinteresser i medvirkningsprosesser gjennom åpne møter og som høringspart i planer som har med utvikling av lokalsamfunn og nærmiljø» fulgte opp mål B. MK skriver: «Medvirkning er noe mer enn å kunne uttale seg. (...) Samhandling skal gi mulighet for å møtes og føre en åpen dialog, hvor alle (...) stiller likt» (Moss kommune, 2009, s. 13-16). Ingen respondenter ga tilkjenne motforestillinger mot FVP 10-13. Samtidig var det få – om noen – som husket detaljene i den. Den respondenten som husket mest sa: (...) «det skriftlige dokumentet for 2010-2013 ligger jo i bønn. Med sine verdier, og det er på en måte kommunens tanker om en retning».

FVP 10-11 ble evaluert. Respondenter sa KADM nærmest kom med et ferdig utkast som de beskrev som skjønmalende. (...) «det skulle pakkes inn i bomull og dekket over at det egentlig ikke hadde skjedd noen ting», sa en respondent. Etter intense diskusjoner godtok KADM en ny evaluering, og da ble prosessen opplevd som god. Denne var en vurdering av om tiltakene var gjennomført og eventuelt hvorfor ikke. Refleksjoner ble knyttet til noen tiltak. Om medvirkningstiltaket sa evalueringen: «Medvirkning ivaretas i henhold til Plan- og bygningsloven. Kontakten opp mot frivillig sektor har vært økende. Kommunen kan likevel være mer proaktiv utover lovens minstekrav. Frivillighetens rolle er ivaretatt i kommunalt planverk» (Moss kommune, 2013, s. 14).

Kommunal planstrategi 2012-2015

KPS 12-15 rommet deriblant en levekårsplan. Den skulle favne om seks delplaner: **1.** Handlingsplan for rus- og psykisk helsearbeid. **2.** Rullering av plan for allmennlegetjenesten. **3.** Helhetlig integreringsplan. **4.** Boligsosialt utviklingsprogram. **5.** Helhetlig oppvekstplan for barn og unge. **6.** Handlingsplan for folkehelse og frivillighet. Om sistnevnte sies: «Planen skal legges til rette for samarbeid med frivillige lag og organisasjoner, herunder oppfølging og utvikling av frivillig innsats innenfor kommunens virksomheter. Som oppstart av handlingsplanen vurderes dette særskilt innenfor pleie- og omsorgstjenesten» (Moss kommune, 2012, s. 18).

I oppstartsaken til bystyret om KPS 12-15 vises det til §10-1 i PBL som omhandler krav til kommunal planstrategi: «Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen». Deretter sto det: «I mange kommuner vil det heller være naturlig å legge opp til en bred medvirkning i planprosessene som følger etter at planstrategien er vedtatt, framfor å legge opp til en bred medvirkning om planbehovet» (Moss kommune, 2012, s. 2). Forslaget ble kunngjort i aviser og internett og sendt statlige/regionale etater og nabokommuner på høring – ikke til frivillige foreninger (Moss kommune, 2012, s. 32). I saksfremlegget sa rådmannen at det var viktig å gjennomføre planstrategiprosessen raskt og effektivt. Uvisst hvorfor, gikk MK bort fra å utarbeide levekårsplanen.

Frivillighetspolitikken handlingsplan for 2013-2015

FVP 13-15 var en rullering av FVP 10-11, utarbeidet av en prosjektgruppe der frivilligsentralen, musikkrådet og idrettsrådet var med. Det ble holdt åpent møte for frivillige lag. Et siste utkast ble sendt på høring. Her fremkom allerede etablerte tiltak og forslag til nye. Den var mer ambisiøs enn FVP 10-11. Prosjektmandatet omtalte et vedtatt verbalforslag i bystyret 11.12.11 (økonomiplanbehandlingen): «Frivillighetsplanen rulleres for å legge til rette for samarbeid med private- og frivillige organisasjoner for oppfølging/tilbud til institusjoner, omsorgsboliger og i hjemmet» (Moss kommune, 2012, s. 1). Flere respondenter ble negativt overrasket da de oppdaget mandatet, som prosjektlederen skal ha sagt ikke kunne fravikes.

- Men sånn som vi kunne forstå mandatet, så kunne det forstås som om at det bare skulle handle om den frivillighetspolitikken som var innen «helse og sosial». Og hvis du virkelig var stygg så kunne den forstås som at den bare skulle handle om den frivilligheten som var nyttig for kommunen – innen helse og sosialsektoren, sa en respondent som fulgte prosessen tett.

Etter sterke diskusjoner ble det endret, sa en respondent, som ikke visste hvordan det ble forankret politisk. I høringsutkastet til FVP 13-15 så sto det at planen var laget på bakgrunn av et mandat i KPS 12-15 – for så å gjengi et *annet* mandat:

Handlingsplanen skal legge til rette for samarbeid mellom Moss kommune og frivillige lag og organisasjoner, herunder oppfølging og utvikling av frivillig innsats innen kommunens sektorer (min understreking). Dette gjelder også samarbeid om tiltak som legger til rette for folkehelseiltak i lokalmiljøet» (Moss kommune, 2013, s. 5).

Et kapittel i FVP 13-15 het «Evaluere og forbedre», med delkapittelet «En lærende organisasjon». Her sies «kommunesektoren må være i stand til å utnytte og tilpasse seg endrede forutsetninger. Dette kan for eksempel handle om å kombinere den lokale kunnskapen som lag og organisasjoner besitter og den faglige kunnskapen som foreligger i kommunen og andre kompetansemiljøer» (Moss kommune, 2013, s. 9). Så fulgte en oppsummering av evalueringen av FVP 10-11: «Tiltakene i handlingsplanen er generelle og har vært lite synlig i det daglige arbeidet».

Målene fra FVP 10-13 besto, pluss tre nye fra KP 11-22: **4)** Økt vekst og kompetanse gjennom et flerkulturelt samfunn **5)** Universelt utformede møteplasser og uteområder for allmenn bruk **6)** Styrking av det forebyggende og helsefremmende arbeidet for å dempe veksten i offentlig tjenesteproduksjon innen helse- og omsorgsområdet. Planen hadde 20 tiltak. De fleste fordret ikke økonomisk bevilgning.

I uttalelsen fra Frivillighetsrådet (de frivilliges forum ved frivilligsentralen) til FVP 13-15 sa de: **1)** Frivilligheten kan faktisk si ja eller nei til oppgaver som kommunen foreslår. (...) «I praksis tas frivillige av og til for gitt, eller enda verre – er «et hår i suppa». **2)** MK kan ha et mer aktivt samarbeid med frivilligheten. Det krever at de kommunale instansene blir flinkere til å forstå hvordan dialogen kan bedres, blant annet gjennom nettverk der MK og frivillige organisasjoner snakker sammen på like vilkår. **3)** FVP 13-15 handler i stor grad om helse- og omsorgssektoren og i mindre grad om idrett og musikk (Moss Frivillighetssentral, 2013, s. 3).

De skrev at det var behov for mer kunnskap om frivillighet i kommuneadministrasjonen, og at informasjon om frivillighet måtte nå ut til alle ansatte, også «de på golvet». Det ble presisert at MK måtte være positive når frivillige kom på besøk, ikke anse det som merarbeid. De sa at kommuneadministrasjonen burde kurses om

frivillighet. Hvordan gjenga saksfremlegget kritikken (Moss kommune, 2013, s. 5)?

Det er positivt at frivillig sektor ønsker et mer aktivt samarbeid med kommunen. Frivillig innsats er en viktig ressurs i tillegg til den kommunale tjenesten, og det er viktig hvordan den frivillige blir mottatt på de ulike arbeidsplassene. Dette skal styrkes ytterligere ved gjennomføring av tiltak 11.

Dette tiltaket (nr. 11) lød: «Informasjon og holdningsskapende arbeid blant kommunens ledere, ansatte og tillitsvalgte i den hensikt å legge til rette for frivillig innsats som et samarbeid mellom to likeverdige parter».

I arbeidet med FVP 13-15 ble det ifølge en respondent reflektert noe om verdi-grunnlaget. Det skal ha skjedd fordi frivilligheten forlangte det. Idrettsrådet, musikkrådet og frivilligsentralen (2013, s. 1) sa i sin uttalelse: **1)** Det burde vært presisert at organisasjonene har ulike formål, og at alle bidro til gode lokalsamfunn, uansett om de ble oppfattet som samarbeidspartnere for MK eller ikke. **2)** De ønsket en mer helhetlig plan, med visjoner for hvordan samspillet mellom frivilligheten og det offentlige skulle utvikles og en konkretisering av hvordan tettere samhandling kunne nås. **3)** FVP 13-15 burde vært kalt «Handlingsplan for samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten» eller «Handlingsplan for Moss kommunes frivillighetspolitikk». De sa at betegnelsen «handlingsplan for frivillighet» kunne gi inntrykk av at det var frivillighetens egen plan.

Fra saksfremlegget: «Forslag om navneendring av handlingsplanen, slik at det tydelig kommer fram at dette er kommunens oppfølging av frivillighetspolitikken, er et godt innspill. Rådmann anbefaler at navnet endres til ”Handlingsplan for Moss kommunes frivillighetspolitikk 2013 – 2015» (...) (Moss kommune, 2013, s. 5-6). Hun skrev så: «Dette begrunnes med at frivillig sektor ikke er et redskap for kommunen og at kommunen ikke kan ha mål på vegne av frivilligheten». Likevel foreslo ikke rådmannen å endre tiltakene – bare tittelen ble justert. FVP 13-15 ble ikke vedtatt (Moss kommune, 2013, s. 1-2).

De tre organisasjonene ba også om en rolleavklaring i tilfeller der MK ønsket et samarbeid med dem - en detaljert oversikt der MK uttrykte sine forventninger. Intervjuene etterlot et inntrykk av at frivilligheten selv ikke hadde en felles, avklart holdning av hva som var – eller burde være – formålet med FVP i Moss. Mer

generelt var de opptatte av at FVP måtte løfte og styrke alle former for frivillig innsats, ikke bare utvalgte organisasjoner eller områder.

Flere respondenter beskrev at frivilliges representanter i arbeidet med FVP 13-15 hadde diskutert heftig med KADM og kjempet gjennom sine meninger.

Frivillighetspolitikkenes handlingsplan for 2015-2018

MK la følgende føringer til grunn for FVP 2015-2018: Samhandlingsreformen, FHL, Samarbeidsplattform mellom Frivillighet Norge og KS, Frivillighetsmeldingen (St.mld. 39 (2006-2007), «Morgendagens omsorg» (St.meld.nr. 29 (2012-2013), Folkehelsemeldingen (St. meld. nr. 34 (2012-2013), Regional plan for folkehelse i Østfold 2012-2024, KP 11-22 og FVP 10-13. St. meld. nr. 26 (2011–2012) om den norske idrettsmodellen eller kulturløftet III ble ikke brukt. Dette var bare små justeringer fra de føringene MK la til grunn i arbeidet med FVP 13-15.

Ett år etter at FVP 13-15 ble returnert ble arbeidet påbegynt (Moss kommune, 2015 s. 5). Halvannet år senere ble den vedtatt - etter mye revidering. Det ble ikke holdt flere møter i prosjektgruppa, fordi KADM ifølge respondenter ikke holdt møter, eller prøvde å organisere frivillige til å følge opp FVP i Moss. Det til tross for at FVP 13-15 foreslo faste møteplasser. Respondenter sa det førte til at de mistet innflytelse. Bare en respondent hadde lest FVP 15-18. En annen hadde bladd i den.

Fra saksfremlegget: «Det er i denne omgang ikke gjennomført en formell høringsrunde, fordi dette ble gjort ved forrige behandling i 2013». Her opplyses det også at det er holdt møter, uten beskrivelse av antall, hvem som deltok og hva de handlet om: «Det fremlagte planforslaget er et resultat av samarbeid med frivillige organisasjoner, og basert på innspill fra sentrale aktører». (...) «Den foreslåtte planen er i hovedsak utarbeidet på bakgrunn av skriftlige innspill fra frivillig sektor» (Moss kommune, 2015, s. 5). Så ble det sagt at det var paraplyorganisasjoner og frivilligsentralen som fikk muligheten og at bare sistnevnte responderte. Foruten et eget høringsinnspill til FVP 15-18, så leverte frivilligsentralen også en høringsuttalelse som så Omsorgsplanen 2015-2030 og FVP 15-18 i sammenheng. Her skrev de: «Vi vil påpeke at det er viktig også å se på **helsefremmende**, og ikke bare på forebyggende tiltak innen folkehelse» (Moss frivilligsentral, 2015, s. 1).

Planen var nå kalt «Handlingsplan for Moss kommunes frivillighetspolitikk». Det ble satset på MK som en tilrettelegger og attraktiv partner for frivilligheten tuftet

på likeverdighet. Planen var ment å handle mer om forutsetninger for å skape godt samarbeid mellom MK og frivilligheten. Som tidligere vist, lå i dette også oppfølging og utvikling av frivillig innsats innen ulike sektors fagområder og samarbeid om folkehelse tiltak i lokalmiljøet. Fem satsningsområder var valgt, deriblant «godt samarbeid», med følgende mål: «MK vil jobbe for likeverdig samarbeid med frivillige lag og organisasjoner, styrke innovative partnerskap og løfte frem nye metoder i det lokale arbeidet» (Moss kommune, 2015, s. 20).

Et av de 18 tiltakene skulle utrede muligheten for å etablere en kommunal frivillighetskoordinator, som kunne arbeide tett sammen med frivillige. Et annet var å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utrede behovet og muligheten for «frivillighetens hus» (s. 20-21). Avsnittet «en lærende organisasjon», var slettet uten begrunnelse. Ingen respondenter kunne forklare hvorfor perspektiver på å samarbeide med næringslivet, som var innarbeidet i FVP 10-13 og FVP 13-15, ikke lenger var med.

Med ett unntak, så sa respondentene at MKs FVP overhodet ikke var kjent i frivillige organisasjoner. To frivillige ledere, i to av byens største lag, hadde aldri hørt om FVP før jeg ringte. En i utvalget sa:

Jeg har på følelsen av at det blir laget veldig mye papir, og laget veldig mye planer, som blir laget for planens skyld. At det er et endelig produkt. At det ikke er et skritt videre i en utvikling. Planen ligger der. Jo, hvor ligger den? Jo, den ligger i en skuff.

Om forholdet mellom egenverdi og nytteverdi i frivillighetspolitikken i Moss

I uttalelsen til FVP 13-15, sa idrettsrådet, musikkrådet og frivilligsentralen at et rikt organisasjonsliv var en verdi i seg selv - en egenverdi var noe annet enn nytteverdi.

Det er en helt grunnleggende forutsetning at frivilligheten ikke er et redskap for kommunen, og at kommunen ikke kan ha mål på vegne av frivilligheten. (...) Vi ønsker oss en egen plan for folkehelse, i tillegg til en egen plan for frivillighet. (...) Selv om det står i handlingsplanen at frivilligheten har en verdi i seg selv, får vi likevel inntrykk av at Moss kommune skal løse sine oppgaver ved hjelp av frivillige. (...) De fleste organisasjonene har mer enn nok med sine egne kjerneoppgaver. Moss kommune skal også stimulere den delen av frivilligheten og vi etterlyser et tydeligere fokus på

organisasjonenes kjerneoppgaver, og en beskrivelse av utfordringene sett fra frivillighetens ståsted. (...) (2013, s. 1).

Frivillighetsrådet (2013, s. 1) sa: «Det snakkes om eldrebølge, skrantende kommunal økonomi og manglende «hender» i pleie- og omsorgssektoren. Her tenker man frivillighet som en del av løsningen» Samtidig så signaliserte de en positiv holdning til å bidra, både i forhold til lokalsamfunn og til MK. Men de ønsket å bevare kontroll. De pekte også på at det var viktig med frivillighet som ikke avlastet MK, men som likevel bidro til å gjøre Moss til en god by å bo i (s. 3).

I bystyret ble forslaget til FVP 15-18 drøftet i over en time og handlet særlig om opprettelse av en frivillighetskoordinator-stilling. Debatten dreide seg *ikke* om å redusere kostnader ved hjelp av frivillige (Moss kommune, 2015).

I FVP i Moss var anerkjennelse av frivillighetens egenverdi en verdi (se s. 66). Respondenter sa likevel at det var den delen av frivillighetens nytteverdi som handlet om å avlaste kommunale tjenester som opptok MK. Det viste seg særlig i helse- og sosialavdelingen. «Og det som er en mistanke som har vokst litt, ikke bare hos meg, men hvis Moss kommune synes at frivillighet er viktig fordi at frivillighet kan avlaste kommunen i visse oppgaver, da blir jeg veldig skeptisk», sa en.

Flere sa frivillig innsats i kultur og idrett i liten grad opptok KADM. De trodde det skyldtes at det ikke ga umiddelbare innsparinger for MK. De var misfornøyde med det de mente var lite kommunal støtte til musikkforeningen og idrettsrådet. Når disse påpekte at KADM syntes mindre interesserte i kultur, så siktet de til de deler av kulturlivet som ble ivaretatt av amatører. Flere mente at KADM var mer interessert i kultur ivaretatt av profesjonelle / semi-profesjonelle.

Tabell 7: Forekomst av «idrett», «kultur» og «helse» i MKs FVP

Søkeord	FVP 10-13 (20 sider lang)	FVP 13-15 (16 sider lang)	FVP 15-18 (25 sider lang)
Helse	29	60	38
Kultur	20	9	30
Idrett	16	14	26
Prosjektlederens forankring	Plan- og utviklings-avd. / Helse og sosial	Helse- og sosial	Kultur og oppvekst

Tabell 7 er utformet for å undersøke om KADM vektla temaene ulikt avhengig av hvilken avdeling som hadde prosjektledelsen. Den viser frekvensen over hvor ofte

«helse», «kultur» og «idrett» er benyttet i FVP 10-13, FVP 13-15 og FVP 15-18. Da helse- og sosialavdelingen hadde ansvaret, så ble ordet «helse» brukt i betydelig større grad enn da prosjektlederansvaret var lagt til andre fagmiljøer. – Det til tross for at FVP 13-15 var betydelig kortere. Tilsvarende ble «kultur» og «idrett» i svært liten grad benyttet i det samme dokumentet.

En respondent sa en fordel med å se folkehelse og frivillighet i sammenheng, var at førstnevnte sin tverrfaglige karakter kunne gjøre at det ble en døråpner for å skape forståelse for frivillighetens betydning i store deler av kommuneadministrasjonen.

5.2 Om helseoversikten etter folkehelseloven

Helseoversikten skulle behandles hvert fjerde år av bystyret. En løpende oversikt skulle legges frem for helse- og sosialutvalget årlig (Moss kommune, 2016, s. 4). Førstnevnte besto ikke bare av registerdata, men også av data på selvrapportert helse og forhold i nærmiljøet. Det var få, om noen, tilfeller av kvalitative data der innbyggenes kunnskap og erfaringer inngikk. Bystyret behandlet oversikten 4.4. 2016. En politiker brukte uttrykket «en katalog over alt som er vondt og trist» om oversikten og etterlyste andre typer data (Moss kommune, 2016, 51:15).

Diskusjonen pågikk i over to timer. En ledende FRP-politiker, sa: «(...) jeg ser frem til at rådmannen skal legge frem sin handlingsplan i mai, hvor jeg regner med at (...) altså at det området får et betydelig fokus – kanskje nesten det viktigste fokuset i den handlingsplanen vi får (...)» (Moss kommune, 2016, 5:38). En tidligere ordfører kandidat for Ap (ordfører fra september 2017), sa hun hadde brukt helga på å lese dokumentet og lett seg frem til supplerende faginformatjon. Hun sa dokumentet var for alvorlig til at det burde brukes partipolitisk:

OG er vi helt sikre på at vi har en felles forståelse av dette arbeidet? Er vi sikker på at vi forstår hvordan bakenforliggende faktorer virker inn? Vi har allerede en rekke tiltak. Men hvordan påvirker disse hverandre? Er vi sikre på politikere, ledere, og ansatte har en felles forståelse av hva som er de største folkehelseutfordringene og hva som er kommunens oppgave i folkehelsearbeidet (Moss kommune, 2016, 8:07).

Alle støttet hennes forslag: «Rådmannen får i oppdrag å gjennomføre en opplæring blant politikere, ledere og ansatte med formål om å få en felles forståelse av hva som er de største folkehelseutfordringene og hva som er kommunens oppgave i

folkehelsearbeidet i henhold til FHL». Rådmannen skrev i handlingsplanen 2017-2020: «Legge til rette for årlig kompetanseheving i folkehelse for politikere, ledere og ansatte. (...) Frivillig sektor bør også inviteres» (Moss kommune, 2016, s. 13).

5.3 Kommuneplanen, økonomiplaner, budsjetter, handlingsplaner, årsberetninger og styringssystem

KP 11-22 hadde levekår og folkehelse som et av fire satsningsområder og med tydelige frivillighetsstrategier innarbeidet. Den hadde syv delmål, med 30 strategier, for eksempel: **Delmål:** Positiv sosial kapital og god integrering i et samarbeid med frivillig sektor. **Delmål:** Selvhjulpne eldre gjennom fysisk planlegging og styrket sosial aktivitet (Moss kommune, 2011).

Økonomiplanene for 2011-2014 og 2012-2015 var lovpålagte etter KLs §44 (Kommuneloven, 1992). Deretter ble det laget fireårige handlingsplaner, som betydde at PBL §11-1 (Plan- og bygningsloven, 2008) for første gang ble etterlevd. Den påla MK å ha en handlingsdel til KP 11-22. MK lot de nye fireårige handlingsplanene også romme kravet om økonomiplan etter §44. I handlingsplanen for 2013-2016 beskrev MK (2012, s.11) et mer helhetlig styringssystem:

Et slikt felles system vektlegger å rapportere resultater og sette mål på flere dimensjoner enn bare økonomi. (...) Det vektlegges mer resultatfokusering å oppnådde resultater i regnskapet enn tradisjonell fokus på innsats (handlingsplan). I en tid hvor kompleksiteten øker og verdibaserte styringsprinsipper vektlegges stadig sterkere, må kommunen basere seg på en kultur som i langt større grad vektlegger hva man har oppnådd, og ikke hvilke tiltak man har gjennomført. (...) Styringsdokumentene må vektlegge resultater på økonomi, tjenestekvalitet, organisasjon, samfunn.

Handlingsplanen for 2013-2016 ble strukturert etter samfunns mål og satsningsområder i KP 11-22. Parallelt ble BMS innført. Tre av syv delmål fra levekår og folkehelse ble innarbeidet. De omhandlet ikke frivillig innsats direkte: **1.** Sosial rettferdighet og livskvalitet for alle. **2.** Styrking av forebyggende/helsefremmende arbeid for å dempe vekst i offentlig tjenesteproduksjon innen helse- og omsorgsområdet. **3.** Barn og unge skal vokse opp i utviklende miljøer og bidra aktivt i lokalsamfunn. Delmålene ble fulgt av to til tre måleindikatorer (Moss kommune, 2012, s. 12).

Verken i 2013-2016 planen, eller de tre neste planene, så ble det begrunnet hvorfor det bare ble planlagt etter noen av folkehelsemålene. I tre av disse fire planene så ble det planlagt i forhold til tre mål, og to i 2016-2019 planen. «Positiv sosial kapital og god integrering i et samarbeid med frivillig sektor» ble aldri omtalt.

Ønsket om å vektlegge hva man klarte å oppnå ble gjentatt i handlingsplanene for 2014-2017 (Moss kommune, 2013, s. 12) og 2015-2018 (Moss kommune, 2014, s. 6). I sistnevnte hadde MK seks måleindikatorer for hele satsingsområdet levekår og folkehelse: **1.** BOSO (regionalt boligbyggeprogram). **2.** Det startes en forsøksordning med opplevelseskort til barnefamilier med lav inntekt. **3.** Etablering av apparater i Nesparken. **4.** Prioritere tilbudet til skolehelsetjenesten i nordre bydel. **5.** Nordre bydel; forskjønnelse/lekeplass/ tilgjengeliggjøre Trolldalbekken. **6.** Etablere nye barnehageplasser i sentrum. (Indikatorene for denne planen er et representativt uttrykk også for de fire første handlingsplanene etter at BMS ble tatt i bruk).

I 2016-2019 planen så var BOSO nok en gang indikator, til tross for at den var ferdig i 2015 (Moss kommune, 2015, s. 7). I 2016-budsjettet ble opprettelse av en frivillighetskoordinator-stilling omtalt. Rådmannen mente den burde plasseres i kommuneadministrasjonen og begrunnet dette, i motsetning til politikerne som allerede hadde besluttet at den skulle koordineres av frivilligheten (2015, s. 51). I budsjettet ble det over tre sider omtalt hvordan tverrfaglig arbeid mot barn og unge burde ivaretas - en tydelig, økt vektlegging i forhold til 2015-budsjettet (Moss kommune, 2015, s. 36-38).

I 2017-2020-planen, inngikk organisasjonens verdier og visjonen for kommunesamfunnet og virksomheten (AGS 15-20 sin visjon). Målekartet som tidligere hadde vært brukt i forhold til KP 11-22 sine fire mål var ikke lenger innarbeidet. I stedet gikk man over til å benytte konkrete resultatmål i ulike tjenesteområder, fremfor generelle resultatmål etter KP 11-22. Det medførte store endringer:

Mens eldre planer ikke hadde gitt folkehelsearbeid og frivillig innsats mye plass, så ble kapitlet som i 2016-2019 planen het «Demografi og utviklingstrekk» kalt «Folkehelse, demografi og utviklingstrekk». Fem sider omhandlet folkehelse, før demografi og andre utviklingstrekk fulgte. Folkehelsedelen rommet en omfattende redegjørelse for viktige utviklingstrekk fra helseoversikten. Fem fokusområder inngikk: «Unge sosialhjelpsmottagere», «barn og unges psykiske og fysiske helse», «barn i lavinntekts-familier», «integrering av flyktningeungdom» og «fremme mestring». Hvert område hadde mål, strategier, tiltak og ansvars plassering. Fri-

villigheten fikk også en mye større plass. Rådmannen avsatte to millioner til folkehelse tiltak i 2017 (Moss kommune, 2016, s. 9-13), som hun omtalte som en *beskjeden sum* i presentasjonen til bystyret (Moss kommune, 2016). I innledningen, sa hun at det var krevende å prioritere forebyggende arbeid, da budsjettet som regel var bundet opp i lovpålegg og «reparasjon», men at de likevel hadde prioritert tiltak for å bedre forholdene. «Vi har gått gjennom organisasjonen og sett på om vi gir de rette tjenestene, om vi har tilstrekkelig fokus på tidlig innsats, om vi kan oppnå bedre resultater ved å samordne tjenestene, ved for eksempel omorganiseringer» (Moss kommune, 2016, s. 4). Hun sa at KADM måtte jobbe tverrfaglig for å nå målene. Rådmannens ledergruppe skulle være ansvarlig for tverrsektoriell koordinering. Som i 2016-budsjettet, var det særlig stor oppmerksomhet om tverrfaglig arbeid rundt barn og unge: «Moss kommune skal arbeide målrettet med å dreie ressursinnsatsen fra ressursbruk på reparasjons-tiltak til forebyggende arbeid og tidlig innsats. Dette er særlig viktig sett i et folkehelseperspektiv. Dette omfatter alle kommunens tjenesteområder» (Moss kommune, 2016, s. 40).

Læring, *også for* å knytte til seg kunnskap utenfor KADM, ble prioritert i 2017-2020 planen: «Moss kommune ønsker å motivere innbyggerne til medvirkning og deltakelse i lokalsamfunnet. Medborgerskap medfører at innbyggerne, frivilligheten og næringslivet engasjerer seg ved aktivt å bidra til å løse de utfordringer en kommune står overfor». Et avsnitt om «læring og fornyelse» ble også innarbeidet.

Tabell 8: Antall ganger frivillighet og folkehelse er nevnt i økonomiplaner og handlingsplaner og tilhørende budsjetter (vedtak inkludert).

Søkeord	Planperiode	2011-2014	2012-2015	2013-2016	2014-2017	2015-2018	2016-2019	2017-2020
Frivillig		3	5	4	4	8	17	28
Frivillighetspolitikk		0	1	0	0	0	1	2
Folkehelse		2	3	9	10	27	20	57
Forebygging		19	25	33	29	45	46	67
Helsefremmende		2	2	2	0	1	3	6

Tabellens frekvensoversikt viser hvor ofte utvalgte søkeord fremgår i fireårige økonomiplaner, handlingsplaner og tilhørende budsjetter som inngår i studiet. Den får frem at frivillig innsats som et overordnet tema hadde liten oppmerksomhet, frem til handlingsplanen for 2017-2020. Også «folkehelse» og «forebygging» ble brukt oftere i dette dokumentet. «Frivilligbegrepet» ble ikke brukt like ofte, men også her ser man en tydelig økning fra de forutgående årene. Begrepene «frivillighetspolitikk» og «helsefremmende» var praktisk talt fraværende i alle år.

Frivilligbegrepet ble i hovedsak brukt slik i økonomi-/handlingsplaner: **2011-2014:** Mål om samarbeid om helsefremmende lavterskelstiltak og som en utviklingsstrategi i et kommuneområde. **2012-2015:** Rådmannen ville kutte kulturstøtte til foreninger. Politikerne sa nei, og hadde ambisjoner om frivillighetsplan. Vedtatt verbalforslag: Styringsflertallet vil styrke frivillige lag som står for en betydelig innsats i samfunnet. **2013-2016:** Rådmannen la inn økt tilskudd til kvinnerådet. Noen honnørord om frivillig innsats. **2014-2017:** Rådmannen foreslo ikke lenger kutt i kulturstøtte til foreninger, da det var politisk uønsket. Støtte til strandrydding ble omtalt. Frivilligsentralen ble nevnt som mulighet for hverdagsrehabilitering. **2015-2018:** Frivillighet ble nevnt som suksessfaktor. **2016-2019:** Frivillighet ble nevnt som suksessfaktor og pekt på som en viktig strategi i omsorgsplanen. **2017-2020:** **1)** MK ville ansette frivilligkoordinator for å styrke samarbeidet med frivillige. **2)** FVP ble pekt på som en viktig folkehelseplan. **3)** MK ville samarbeide med frivillige for å øke fysisk aktivitet og drive integrering. De skulle inviteres til kompetansebygging på folkehelse. **4)** MKs tilskudd til idrett og kultur utløste stor grad av frivillig innsats. **5)** Frivillighet var et hovedgrep for å møte utfordringer i en anstrengt ressursituasjon. **6)** Det ble bevilget kr. 0,25 mill. til et disposisjonsfond til fordeling til foreninger med helse- og sosialperspektiv. **7)** Ikke mulig å prioritere frivillighetens hus, pårørendesenter og frivilligsentral. **8)** Et systematisk samarbeid med frivillige foreninger var en suksessfaktor i boligsosialt arbeid. **9)** Frivillighet ble omtalt under home start. (Punkt 4, 8 og 9 ble også omtalt øvrige år).

Beskrivelse av hvordan frivillighet og folkehelse ivaretas i årsberetninger

Tabell 9: Antall ganger frivillig innsats og folkehelse ble omtalt i Moss kommunes årsberetninger 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Frivillig	6	2	4	5	9	7	25
Frivillighetspolitikk	0	0	0	1	1	0	1
Folkehelse	2	2	2	12	15	9	33
Forebygging	22	21	27	29	43	40	47
Helsefremmende	5	4	4	3	1	4	3

Tabellen viser frekvensen i utvalgte søkeord i MKs årsberetninger i forskningsperioden. Den får frem at søkeord relatert til folkehelse og forebygging fikk gradvis mer oppmerksomhet, men at det skjedde en markant økning i årsberetningen for 2016. Også søkeord relatert til frivillig innsats, ble benyttet langt oftere her enn foregående år. «Frivillighetspolitikk» var derimot praktisk talt fraværende i hele

forsknings-perioden. I 2015 ble det derimot omtalt over 35 *andre* planer, mens i 2016-beretningen ble «skole» nevnt 251 ganger. Selv da frivillig innsats og folkehelse ble omtalt mest så var det altså andre temaer som fikk betydelig mer omtale.

Årsberetningene hadde i liten grad innarbeidet kvalitativ kunnskap. De fremsto i stor grad som sektorielle delrapporteringer levert fra KADMs ulike fagavdelinger.

Også ordet «helsefremmende» ble knapt benyttet. For 2010 ble det sagt: «Det har i 2010 ikke vært mulig å øke ressursene til helsefremmende og forebyggende arbeid» (Moss kommune, 2011, s. 47). Det ble gjentatt i beretningen for 2011 (Moss kommune, 2012, s. 50) og for 2012 (2013, s. 74). Fra sistnevnte: «Grupperettet helsefremmende og forebyggende arbeid gjøres stort sett av kommunale tjenester, da først og fremst innen helsestasjons- og skolehelsearbeidet» (2013, s.73). I beretningene for 2015 (Moss kommune, 2016, s. 5 og 22) og 2016 (Moss kommune, 2017, s. 20) ble begrepet særlig brukt i forhold til AGS 15-20, HMS- og IA-arbeid.

I beretningen for 2013 var det mulig å vise til læring fra arbeidet med FVP 13-15 som ble returnert. Det ble omtalt slik (Moss kommune, 2014, s. 77):

I samarbeid med lag og organisasjoner er det utarbeidet forslag til Handlingsplan for oppfølging av kommunens frivillighetspolitikk. Gjennom det etablerte Frivillighetsforumet er det gjennomført åpne arrangement, temamøter og kurs for lag og organisasjoner, der Bylab har blitt en populær arena for medvirkning og innspill.

Evalueringen av FVP 10-11 som viste et klart forbedringspotensial ble ikke nevnt.

I 2014-beretningen skrev rådmannen i innledningen:

Det er en klart uttrykt målsetting å fokusere på forebygging, folkehelse og sosial utjevning i alt vi gjør. Derfor er det svært gledelig å konstatere at vi i løpet av fjoråret fikk mange nye tiltak i gang, hvor nettopp dette er sentralt. Housing First, opplevelseskortet, Meet In, Aktiv på dagtid, Jobbsjansen og tiltak mot barnefattigdom er alle nye satsninger som skal virke overfor målgrupper med ulike behov (Moss kommune, 2015, s. 4).

Denne beretningen markerte en endring i MK, og fra da av fikk folkehelsearbeid en mer fremtredende plass i alle innledningene til årsberetningene i min studie.

I 2015-beretningen ble det for første gang lagt inn et avsnitt om tverrfaglig samarbeid. MK tok noe selvkritikk. Det er noen få eksempler på at kvalitativ kunnskap ble innarbeidet, tuftet på medvirkning. Om Skoleveistiltak, sto det for eksempel;

Kommunen er i kontakt med FAU-ene på skolene for å få oversikt over hvilke tiltak de er opptatt av i forhold til skolevei. (...) Humper: Kommunen opplever et betydelig press fra velforeninger og privatpersoner i forhold til å få etablert fartsdempere. (...) Av forskjellige årsaker er det ikke alltid hensiktsmessig (...) Det er ikke uvanlig at etablering av fartshumper i en gate flytter trafikken over i nabogaten (Moss kommune, 2016, s. 80):

En markant episode i lokalsamfunnet, flyktningestrømmen, ble kort omtalt ved at det hadde blitt etablert flyktningmottak og at det skapte utfordringer for tjenester. Det ble kort beskrevet at skolene var involvert i oppfølging av enslige, mindreårige flyktninger og at det hadde blitt opprettet en innføringsklasse (2016, s. 5).

Rådmannen skrev følgende i sin innledning til 2015-beretningen (2016, s. 4):

Det er likevel et faktum at Mossesamfunnet har store utfordringer når det gjelder helse, fattigdom, inkludering og arbeidsledighet. Dette er områder som må få enda høyere fokus og jobbes systematisk med fremover. Vi kan ikke være fornøyd med at ungdom faller utenfor skole og arbeidsliv, eller at en så høy andel av unge i dag sliter med psykiske problemer.

Så viste hun til tiltak med et risikofokus eller relatert til rehabilitering/attføring.

I årsberetningen for 2016 skjedde en markant endring. Fra at 2015-beretningen beskrev folkehelsearbeid på en halv side, ble det året etter brukt to sider. Det ble deriblant lagt inn følgende tiltak, hvorav flere hadde et helsefremmende potensial tuftet på et ressursperspektiv (Moss kommune, 2017, s. 28):

Frivillighet: - Frivillighetskoordinator ble ansatt etter anbudskonkurranse. - Arbeidet med etablering av *Frivillighetens hus og pårørendesenter* i Moss startet opp og ferdigstilles mai 2017. - Moss kommune ble, etter tilskuddssøknad, deltaker i prosjektet «Introduksjon frivillig».

Stedsutvikling: (...) - Nesparken ble miljøsertifisert som Blått-flaggstrand. - Ny lekeplass i sentrum ble åpnet. - Det er fokus på gang- og sykkelveier i planarbeid. - «Barnetråkk» som metode ble gjennomført slik at barn kan fortelle hvordan de bruker nærmiljøet sitt og hva de vil ha

annerledes. - Det ble investert i ny julegatebelysning i sentrum som vil kunne skape høyere trivsel og flere i sentrum.

Folkehelse- og frivillig innsats ble gitt mer oppmerksomhet som overordnede temaer, og omtalt som viktige satsninger i innledningen (Moss, 2017, s. 5 og 27-29). I tillegg ble tematikken sosiale ulikheter i helse omhandlet på en ny måte. «Innsats må rettes mot årsakene til de sosiale helseforskjellene og befolkningsrettede og mer spissede tiltak bør utfylle hverandre» (2017, s. 27). Så ble utviklingen innen arbeidsledighet og frafall fra videregående skole omtalt.

Hvordan ivaretas folkehelsearbeid og frivillig innsats i årsberetningenes system med balansert målstyring?

Fra og med årsberetningen for 2013 ble det beskrevet hvor MK sto i forhold til tre måleindikatorer (ønsket måloppnåelse, laveste aksepterte måloppnåelse - eller ikke godkjent). I de fem beretningene jeg har gått gjennom etter innføringen av BMS, så ble det rapportert på denne måten i forhold til levekår og folkehelse – også i årsberetningen for 2017: Det skjedde selv om handlingsplanen for 2017-2020 *ikke* hadde lagt inn delmål og måleindikatorer for dette satsningsområdet.

Totalt var det nevnt to indikatorer for 2013 (Moss kommune, 2014, s. 15) som fulgte opp satsningsområde nummer to, som handlet om å styrke det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Den ene var «prioritere tilbudet til skolehelsetjenesten i nordre bydel». Den andre: «Etablering av apparater i Nesparken» var et eksempel på hvordan BMS kunne gi seg utslag: «Målemetode: *Etablering. Forutsetter eksternt tilskudd. Målefrekvens: 31.12. 2014. Ønsket: Etableres 2014. Lavest akseptert: Etableres 2015. Ikke godkjent: Ingen avklaring eller ferdigstilling i handlingsplanperioden*». For 2013 sto det det at apparatene planlegges.

Tiltaket ble også rapportert på i de to påfølgende beretningene. For 2014 var statusfeltet tomt (Moss kommune, 2015, s. 16), mens i 2015-beretningen ble det oppgitt at eksterne tilskudd ikke hadde blitt innvilget (Moss kommune 2016, s. 16). (I handlingsplanen 2016-2019, var delmålet erstattet og utviklingen kunne ikke lenger følges). Det ble ikke reflektert over at det på tre år ikke var positive tendenser.

En respondent sa helse- og sosialavdelingen ikke var interessert i å høre om tiltaks eventuelle resultater. Vedkommende sa avdelingen ville kvittere ut et integrerings-

tiltak som vellykket hvis 100 deltok, selv om integreringseffekten var fraværende, og mislykket hvis noen få var med – selv om integreringseffekten for disse var høy.

Ikke én gang ble det rapportert på oppnådde resultater. Dette var ikke typisk for levekår og folkehelse, men gjaldt for alle satsningsområdene i KP 11-22.

5.4 Arbeidsgiverstrategien og respondenters betraktninger om rolleutøvelsen til kommunale, administrative ledere

AGS 15-20 har 4 fokusfelt (HMS, medarbeiderskap, lederskap, kompetanse). Mål: **1)** Være en arbeidsgiver som skal ha utviklende, trygge, meningsfulle og helsefremmende arbeidsplasser. Medvirkning fra medarbeiderne skal sikre felles eierskap og oppslutning om HMS-målene. **2)** Ha stolte og engasjerte medarbeidere som skaper gode resultater til beste for innbyggerne. **3)** Ledere skal være kompetente til å utøve lederskapet. **4)** Være en attraktiv arbeidsgiver som etablerer, utvikler og beholder riktig kompetanse (Moss kommune, 2015). Planen er på 15 sider. Ordene «samfunn», «demokrati» og «nærmiljø» er ikke brukt, i motsetning til «tjeneste» (22 ganger). Ledelse overfor eksterne partnere ble ikke omtalt.

I AGS 15-20 så var det omtalt referansedokumenter for strategien, deriblant «generell del lederavtaler». Heller ikke denne omtalte lederroller i samfunnsutviklingsprosesser hvor man møtte eksterne partnere. Derimot så sto følgende under punkt «2 Verdigrunnlag» og punkt «2.1 Felles styringsprinsipper»:

Det fundamentale grunnlag for kommunens virksomhet er å dekke de behov innbyggerne og brukerne av de kommunale tjenestene har. All virksomhet skal være rettet inn mot dette. Avdelingsleder skal i samarbeid med virksomhetsleder sikre at tjenesteproduksjonen skal være organisert og drevet under en slik synsvinkel (Moss kommune, u.å., s. 1).

Bare en av fire respondenter jeg spurte klarte å navngi KAL som hadde vist noe interesse for FVP. Vedkommende sa det var personavhengig hvordan KAL håndterte frivilligheten og sa at flere virksomhetsledere var flinke til å gi anerkjennelse. På spørsmål om «hva er det kommunen vil» med FVP, svarte en: «Nei, jeg har ikke noe inntrykk av at de vil noen ting som helst, for å si det rett ut». Det ble derimot vist til at møter med KAL fant sted en sjelden gang, men at de opplevde det som vanskelig å få til møter med KADM, selv på dagtid. – En sa at hadde de vært

fylkesmannen ville møter bli holdt raskt. Flere tok opp følelsen av å bli sett på som mindreverdige: «Og der er det ofte en forskjell i tankegang, at de på en måte tenker på frivillige som slaver som mindre verdt og folk uten kompetanse», sa en.

En venneforening på et kommunalt sykehjem som følte seg oversett av virksomhetsledelsen ble omtalt: «Og når jeg spurte om hvorfor de nedla den så sa dem *vi fikk ikke en gang et kort til jul*. En annen respondent sa at tillit til MK ble etablert når de frivillige følte seg sett og hørt, og at det var viktig at det var «noen utenfra» som anså at jobben du gjorde som frivillig var viktig. Respondentene ga også flere eksempler på at utført arbeid hadde blitt verdsatt av MK.

En forhenværende leder i KADM aldri hadde hørt FVP bli omtalt i MK og sa: «Den er helt sovende. (...) den snakkes ikke om».

Jeg leste MKs omsorgsplan for 2015-2030 del I for å vurdere hvordan AGS 15-20 og FVP i Moss eventuelt fikk konsekvenser for lederes rolleutøvelse. Her hadde MK lagt inn strategien: «Moss kommune skal løse framtidens omsorgsoppgaver i et tverrfaglig samarbeid med ulike aktører innen frivillig sektor, organisasjoner, næringsliv, brukere selv, deres pårørende og nettverk» (Moss kommune, 2015, s. 6). Like fullt omhandlet ikke planen at det burde få konsekvenser for ledelse.

En sa det var et lederansvar at arbeid med frivillig innsats i MK hang så mye på en respektert (flere beskrev henne som en kraft), men samtidig omstridt, prosjektleder for FVP 13-15. Tre respondenter sa at ingen fikk ansvar for tematikken frivillig innsats da prosjektlederen sluttet i september 2014, og en sa at rådgiveren som skrev FVP 15-18 også var travelt opptatt med en rekke andre oppgaver. Da intervjuene ble foretatt, visste ikke respondentene med sikkerhet hvem som var deres kontaktperson på spørsmål som handlet om MK sin FVP.

En respondent fortalte om to eksempler, der en virksomhetsleder i kultur og en annen i helse og sosial, hadde uttrykt overraskelse over frivillighetens kompetanse. Dette var i møtet med en stor frivillig organisasjon, som de to lederne ikke hadde mye erfaring med. Respondenten forklarte hvordan de lyktes med å få til det ene møtet: «Og vi har mast og mast og mast og mast (...). Så vi har synes det på en måte har vært morsomt å se hvor lenge kan det gå før vi får det her møtet. Og møtet var bra. Og de var forbauset over at det var så bra. Og det sier jo noe om dem (respondenten ler) – at dem var forbauset på en måte at vi kom med så mye substans». En ting de konfronterte KADM med i møtet var at de «bestilte frivillighet». For eksempel ble de bedt om å følge personer til legen som var for syke (demens) til at

det burde gjøres av ufaglærte frivillige. «Og dette skulle jeg ønske vi kunne ha mer diskusjoner uten at vi måtte bruke et år for å mase oss til et møte», sa respondenten.

Flere sa at MK lenge hadde hatt utfordringer i helse- og sosialavdelingen med flere lederbytter. En spurte om det kunne ha gjort KALs oppfølging av kommunens FVP dårligere enn hva som ellers ville ha vært tilfelle, i den perioden hovedansvaret lå til den avdelingen. En tredje respondent sa at fordi flere fremtredende politikere var veldig interesserte i frivillighet, så *måtte* KAL forholde seg til tematikken.

5.5 Hvordan opplevde respondentene kommuneadministrasjonen (KADM) som samarbeidspartner?

Det ble gitt eksempler i intervjuene på at rutinelæring forekom, men at det varierte mellom virksomheter. Noen steder var det laget rutiner og metoder med frivilligheten som fungerte og systemer for arbeidsdeling. Det ble gitt eksempler på at dette ble avtalt direkte på «bakkenivå». En person forklarte hvordan en skole orienterte frivillige før de skulle møte flyktningbarn. Respondenten beskrev hvordan skolen og frivillige lærte sammen fra det første møtet med barna til det andre. Før det andre møtet så ga skolen beskjed om hva de *ikke* burde snakke med barna om, og hva de *kunne* prate om. De ble også enige om hvor mange frivillige som behøvdes på den og den oppgaven, som var tuftet på erfaringene fra det første møtet.

Selv om det også var gode erfaringer i samarbeidet med KADM, så var likevel de fleste respondentene kritiske til oppfølging og videreutvikling av MKs FVP. Flere modererte seg imidlertid noe og sa de kjente til andre kommuner som var enda dårligere på å samarbeide og som heller ikke prioriterte å støtte frivilligheten like mye. En deltok også i utviklingen av en handlingsplan fordi vedkommende var redd for hvilke signaleffekter det ville sende om de ikke deltok. Det innebar at ikke alle frivillige organisasjoner hadde store forventninger til resultater.

Nedenfor er utfordringer systematisert som handler om den tvangsfrie diskursen og om hvorvidt legitimiteten baserte seg på en instrumentell og/eller kommunikativ rasjonalitet: - Viktige elementer i samarbeid tuftet på kommunikativ planlegging. Det er lagt vekt på deres opplevelser av likeverdighet, tillit og å få begrunnelser.

Utfordring 1: De fleste respondentene rapporterte om svekket tillit til KADM.

Flere sa at i arbeidet med FVP 13-15 så ville KADM bestemme. På spørsmål om

de hadde tillit til kommunen, tok de fleste ofte betenkningstid og noen lo da de fikk spørsmålet. Svarene tydet på at de stolte på flere enkeltpersoner som representerte KADM. De ble gjerne beskrevet som tillitsvekkende og hederlige, og det styrket tilliten at disse hadde satt seg inn i frivillig innsats og skjønnte mye av hva man ikke kunne gjøre og forvente. Ingen sa at kommunalt ansatte *systematisk* gikk ut over sine fullmakter eller ikke fulgte opp lover og regler. De fleste sa de fortsatt hadde tillit til KADM, men at den var svekket. Svekkelsen så også ut til å skyldes:

- Manglende rolleforståelse: Respondentene fra velferdsorganisasjonene hadde opplevd flere ganger at KADM ba frivillige om å utføre lovpålagte tjenester.

- Feil/forbedringspotensial ble ikke fulgt opp, til tross for gjentatte anmodninger fra frivilligheten: Blant flere eksempler, nevnes ett: Allerede i FVP 10-11 handlet et tiltak om at KADM måtte gi frivillige tilbakemelding når de tok kontakt, og en god mottakskultur ble eksplisitt omtalt i FVP 10-13 sitt verdigrunnlag (se s. 67, første avsnitt). Jeg gjorde samme erfaring. Det tok vel ti måneder fra jeg ba MK om lederavtalenes generelle del til jeg mottok den. Jeg purret flere ganger (se vedlegg 10). Dette er en utfordring i flere kommuner (Schanche & Stokland, 2014, s. 10).

- Manglende begrunnelser: Noen sa KADM i liten grad uoppfordret begrunnet beslutninger som berørte deres organisasjon, men det ble også presisert at man som regel fikk svar hvis man selv spurte om noe.

- Alle respondenter jeg snakket med som hadde vært aktive i arbeidet med FVP 10-11 og/eller FVP 13-15, sa at avtalte handlinger ikke ble fulgt godt opp. Noen av disse, men ikke alle, hadde større forventninger til realiseringen av FVP 10-11 enn hva som skjedde. Samtidig ga alle respondenter, med et unntak, uttrykk for at FVP i Moss ikke var kjent blant de fleste av byens frivillige organisasjoner.

- Manglende forutsigbarhet: Respondenter ga flere begrunnelser, for eksempel: **1.** De satt i arbeidsgrupper / komiteer, som opphørte uten at de fikk forklaring. **2.** Tilskuddsordninger forsvant like fort som de oppsto.

Utfordring 2: Manglende kommunikativ rasjonalitet hos KADM

Flere av respondentene sa at KADM hadde et forbedringspotensial på følgende: **1.** For liten grad av likeverdighet. En person skjønnte for eksempel ikke hvorfor KADM skulle lede planleggingsmøtene til FVP 13-15, og sa det hadde vært mer likeverdig hvis frivillige fikk ansvaret og kunne påvirke agendaene. **2.** De fleste respondentene, sa at konstruktiv kritikk av MK ikke førte til at KADM beklaget feil, men i stedet kjeftet og ga kraftige irettesettelser. To sa derfor at de noen

ganger valgte å tie i møter med KADM, selv da de var uenige. 3. I arbeidet med FVP 13-15 ble planmøter avsluttet betydelig raskere enn flere respondenter ønsket. En person omtalte disse møtene slik:

Det var veldig lite at som vi kunne komme med. (...) Men i og med at utgangspunktet var at du satt allerede på et tog som var bestemt hvor skulle, ikke sant, så dermed så var det ikke så lett å gjøre så mye nytt der.

Utfordring 3: KADM realiserte ikke læringspotensialet i samarbeidet

På spørsmål om KADMs svake sider sa én «ansattes manglende innsikt og kompetanse om frivillighet og at det har en egenverdi», men siktet ikke da til ansatte som jobbet aktivt med FVP. Flere sa at da KADM hadde funnet en arbeidsmåte, så var det ikke alltid rom for å diskutere hvordan disse kunne bedres – selv da de hadde svakheter. Noen trodde det var fordi ansatte var overarbeidet og valgte enkle, kjente løsninger. På spørsmål om KADM ønsket å lære og utvikle seg og bli flinkere i arbeidet med FVP, hevet en stemmen: «Nei! Nei, det var de virkelig ikke i det hele tatt». En sa at KADM var blitt langsomt flinkere sammenlignet med hvor de sto ti år tidligere, slik at noe læring måtte ha funnet sted.

Tre respondenter omtalte seg, direkte eller indirekte, som en vaktbikkje. En sa de kunne trække kommunen på tærne. «Vi er ikke bare snille og greie og sier; *ja, sånn skal vi gjøre*. (...) Vi bryr oss fordi vi får innsyn». En annen sa: «Jeg føler liksom at vi er mer til bry enn til nytte. Den følelsen har jeg altså. At vi er mer til bry. Og noen ganger så er det faktisk vår jobb å være litt til bry».

En tredje sa at de tok en varslerrolle for eksempel i møtet med private tjenesteytere. «Neste gang det blir tilsyn så ønsker vi å bli spurt. (...) Fordi at vi siden nå har så mye samhandling med disse folkene, så vet vi ting som er på feil side av loven». Også andre respondenter tok på eget initiativ opp at MK brøt lover og ga eksempler på lovbrudd fra både KADM selv og deres tilknyttede, private tjenesteytere.

Frivillige ga også eksempler på at de kunne være premissleverandører for både læring og kunnskapsformidling. Torfing & Sørensen skriver om lignende erfaringer fra dansk velferdsproduksjon: «De frivillige bidrager også med deres viden, kompetencer, skæve vinkler og kreativitet til at skabe fornyelse og innovation i den offentlige sektor» (2013, s. 10). Samtidig sa én at læring mellom frivillig og offentlig sektor kan være sensitivt. Brukere kan ha tillit til frivillige, som kan brytes hvis informasjon deles.

Respondentene ser ut til å ha hatt noen få kontaktpersoner i KADM som de samarbeidet med og som de opplevde forsto dem. De beskrev at mye læring ikke ble tatt vare på i KADM, og at man «måtte begynne på nytt» når slike personer av ulike grunner forlot stillingen. Flere respondenter kom ofte tilbake til at det var personavhengig hvordan samarbeidet med KADM fungerte.

En sa at de ytet tjenester på en virksomhet. Vedkommende ønsket å bedre kvaliteten, men skildret i stedet et samarbeid på autopilot:

Respondent: Jeg ønsker veldig gjerne en rapport kvartalsvis fra de forskjellige oppdragene vi har. Både fra de som utfører oppdraget, men også fra de som mottar tjenesten. For det er viktig for meg å vite hva synes de om den tjenesten vi utfører? Synes de at det fungerer bra? Vil de at vi skal gjøre noe annerledes? *Jeg: Men gir for eksempel denne virksomheten, eller de andre dere gjør frivillige arbeid på, gir de dere noen tilbakemeldinger på den type ting? I det hele tatt?* Respondent: Nei, jeg har ikke mottatt noe.....
Jeg: For de kunne jo ha tatt en telefon, tenker jeg, og sagt dette er vi fornøyd med, dette er vi ikke fornøyd med, dette kunne ha blitt bedre?
Respondent: Nei. De gjør ikke det altså. Det har vært lite med det.

En organisasjon initierte et møte med et sykehjem for å bedre samarbeidet.

Det er et referat fra det møtet. Om nettopp det med «hva gjør frivillige, og hva gjør ansatte – og hva gjør frivillige og ansatte når de jobber side om side. Hvilke problemer får vi, hva hvis frivillige sier fra om noen ting.... Og frivillige skal ikke være sånn at de ansatte skal gjøre de interessante oppgavene og så skal frivillige tømme søppelbøtta.

Her tok de opp et problem med en lesestund for de eldre som varte i en halv time:

Så skal dem ikke ta ut og inn av oppvaskmaskina akkurat på den halvtimen for da hører ingen hva som blir lest høyt. Akkurat den halvtimen så skal det være stille, for da er det en frivillig som gjør en frivillig innsats – og leser.

Mange ga uttrykk for at MK ønsket deres «hender og hjerte», men at KADM ikke søkte kunnskap hos dem, selv om de mente de noen ganger var mer kompetente. Det gjaldt særlig på organisasjonens kjernevirksomhet, men og på frivillig innsats som tematikk. Et lignende eksempel gis av Torfing & Sørensen (2013, s. 10): «Der er dog også mange, der hæfter sig ved, at de frivillige er i stand til at skabe en særlig kontakt og relation til de borgere, brugere og mennesker, som den offentlige

sektor søker at hjelpe». En respondent illustrerte dette med et eksempel innen satsningsområdet om sosiale ulikheter:

Min erfaring er at frivilligheten er fantastisk til å bygge tillit. Altså, i det mennesker har liten tillit – om det er til kommunen eller til et hjelpeapparat eller til enkeltpersoner, så vil det å møte frivillige som vil deg vel på en måte, kunne være med på gjøre utrolig store endringer. Og det har jeg sett mange ganger (...) Man har en opplevelse om at NAV vil deg vondt, barnevernet vil ta barna dine, alle vil ødelegge for deg da. Det er den holdningen du har. Og som du kanskje har hatt fra du ble født omtrent. At alle jobber mot deg. Ingen jobber med deg. Også møter man et likeverdig menneske som drikker kaffe med deg og hører og lytter og på en måte, ja bare vil deg vel. Som igjen kan kanskje skape tillit ut i hjelpeapparatet igjen.

Flere respondenter var inne på at helse- og sosialavdelingen indirekte uttrykte at de ikke anerkjente frivilliges kompetanse som likeverdig med deres egen profesjonskunnskap, og at dette forhindret et tettere samarbeid.

Utfordring 4: Kulturkrasj gjorde det vanskeligere å sikre et godt samarbeid

Respondenter skildret et kulturkrasj: **1.** Kommunale prosesser tok for lang tid. **2.** KADM var for abstrakte, mens de selv ønsket konkrete grep. **3.** Møtene var på dagtid. **4.** Flere syntes KADM arrangerte for mange møter, som var formelle og lite kreative. Det ble forsterket av at flere opplevde de kommunale, administrative representantene som for lojale overfor premissene som arbeidsgiveren hadde lagt. **5.** KADM brukte for mye ord i skriftlige fremstillinger og mange var uten innhold. En respondent sa: «Vi brukte så mye energi på å snakke om så mange ord. (...) Det har jo vært milevis med versjoner, for eksempel gjengivelser av det som står i statlige dokumenter (...) og med henvisninger til planer, og....».

Utfordring 5: En sektorisert KADM ble opplevd å ødelegge for samarbeidet

Selv om unntak forekom, så sa flere respondenter at helse- og sosialavdelingen samarbeidet med frivillighet innen velferdsfeltet – og i liten grad med andre. Kultur- og oppvekstavdelingen ble på samme måte trukket i retning kultur- og idrettsorganisasjoner: Flere sa at disse to avdelingene ikke håndterte frivillighet som et sektorovergripende tema, og at i det operative samarbeidet om konkrete tiltak så var det kulturfaglige miljøet en bedre samarbeidspartner enn helse- og sosial. De ble opplevd som mer kreative og flinkere til å se muligheter.

Respondentene ga et bilde av at kommuneansatte ikke var opptatte av å bygge relasjoner mot nøkkelpersoner i frivilligheten, med ett unntak: I tilfeller hvor MK støttet frivilligheten med betydelige beløp, så var de mer opptatte av å opprettholde kontakt. Flere var inne på at det i de fleste tilfeller var frivilligheten som kontaktet og tok initiativ overfor MK, selv om bildet ikke var entydig. En respondent ga eksempler på at også kommunalt ansatte på eget initiativ henvendte seg til dem.

En respondent sa KADM opptrådte ulikt, avhengig av hvor rådgiverne var plassert:

(...) jeg tror nok at helse og sosial skuler mer til budsjettet, mens kultur skuler mer til opplevelsen. *Jeg: Hvorfor sitter du med det inntrykket?*

Respondenten: Når jeg tenker på den prosessen vi har hatt med kultur så har vi snakket mye om hvordan (...) å nå de som sitter hjemme og... og vært veldig sånn løsningsorientert. (...) Det har vært veldig sånn boblende og (...) sånne samtaler har vi jo ikke med helse og sosial.

Flere respondenter opplevde å ikke nå frem til beslutningstagere. Intervjuene ga eksempler på at entreprenørskap døde grunnet sendretighet og fordi KADM ikke opptrådte som én enhet. Loga et al. (2016, s. 68-69) omtaler et lignende funn:

I små kommuner er det gjerne en mye kortere vei til beslutningstakere, det er mindre byråkrati og en mer oversiktlig organisasjon. Avstanden mellom avdekte behov og de som kan løse det er kortere. I større kommuner er byråkratiet større, det er vanskeligere å nå frem til beslutningsmyndigheter og på de lavere nivåene så mangler de slik myndighet. Det kan gjerne ta så lang tid å nå frem at entreprenørskapet dør ut og forsvinner i byråkratiet. Kommunenes og det offentlige oppdeling i separate etater og felt kan også være en utfordring for samarbeid med det offentlige.

En respondent som representerte velferdssegmentet, sa det hadde blitt vanskeligere å samarbeide med hjemmetjenesten etter innføringen av BU-modellen. Vedkommende mente dette hadde medført en oppsplitting i enheter og ansvarsområder, og da de forsøkte å kontakte hjemmetjenesten så ble de ofte henvist til andre instanser. De satt igjen med et inntrykk av en økt byråkratisering. Respondenten var tydelig på at KADM gjorde færre ting enn før etter innføringen av BU, som å følge folk til legen, og sa at frivilligheten var sin rolle bevisst. De tettet ikke det han/hun beskrev som «hull», men at det var pårørende som måtte håndtere en ny situasjon.

6. En analyse av frivillighetspolitikk og metalæring i tre faser.

6.1 Fase I: 1. januar 2010 til 14. oktober 2013: Konsolideringsforsøk

At MK i handlingsplanen for 2013-2016 for første gang så KL §44 og PBL §11-1 i sammenheng var en milepæl for et velfungerende metalæringssystem. Det viste at rådmannen hadde reflektert om gjeldende strukturer og prosesser. Grepet hadde et potensial i å skape bedre sammenheng mellom politisk mål og økonomisk styring.

Respondenter omtalte samarbeidet med KADM om FVP fra 2010-2013 mer positivt enn årene etter. Møteplasser fantes og partene samhandlet om tiltak og planprosesser. Flere var dog kritiske fordi forventninger til FVP 10-11 ikke ble innfridd (se s. 78, femte avsnitt). På s. 72 (tredje avsnitt) viste jeg at MK heller ikke prioriterte folkehelsearbeid i 2010-2012, til tross for at det var en satsing i KP 11-22. Likevel var perioden preget av mer optimisme enn neste fase: 15.10.13 til 3.4.16.

I 2013 startet planleggingen av FVP 13-15 og ble preget av uenigheter mellom frivilligheten og KADM på hver sin side (se s. 64, andre avsnitt). Respondenter sa prosjektlederen ikke ønsket å avvike fra mandatet som frivillige kritiserte. Flere opplevde lojaliteten som problematisk (se utfordring 4, s. 81). Prosjektlederen kan ha vært skviset og følt det vanskelig å ikke følge et mandat som hadde vært på offentlig ettersyn og vedtatt politisk. Det var *bystyret* som hadde initiert at FVP 13-15 skulle rette seg mot frivillig innsats i institusjoner, hjemmet og i omsorgsboliger (se s. 61-62) og slik lagt premisser for KADM som kan ha vanskeliggjort metalæring. I formannskapet 14.10.13 skulle KADM for første gang skriftlig vise hva de hadde lært, og hvordan de eventuelt ønsket å justere kursen. Den ble ikke vedtatt.

Høringsuttalelsene jeg beskrev på s. 62-63 uttrykte misnøye til planprosess, planprodukt og hvordan MK fulgte opp frivillig innsats. De kom fra miljøer som både var tiltenkt en rolle i oppfølgingen og hadde vært med på å lage planen, men uttalelsene virker ikke umiddelbart å ha ført til en mer selvkritisk KADM som benyttet situasjonen til å lære (se s. 72, fjerde avsnitt). 2013-beretningen omtalte positive ting som hadde skjedd og nøyde seg med å si at et forslag til handlingsplan var laget – ikke at politikerne hadde *returnert* forslaget. KADM sine erfaringer i denne perioden kan derimot ha *bidratt til* en læring som kom til uttrykk senere.

6.2 Fase II: Separasjonsfasen fra 15. oktober 2013 til 3. april 2016

Loga et al. (2016, s. 54-55) sier at en virkning med å utvikle en frivillighetspolitikk i danske kommuner var prosessen der den ble utformet. Det medførte en struktur for samarbeid, økte velviljen for samarbeid og bygget ned gjensidige fordommer.

Etter 14.10.13 oppsto et vakuum. Planprosesser opphørte og dermed også etablerte samarbeidsstrukturer mellom frivilligheten og KADM om FVP. Respondenter sa at lenge hadde ingen rådgivere ansvar for FVP (se s. 76, nest siste avsnitt). Da de konfliktpregede planprosessene ikke munnet ut i kompromisser de påfølgende årene, så hadde det trolig også sammenheng med manglende etterlevelse av organiseringsvariabelen. Den er sentral for å etablere en felles identitet og for å bearbeide uenigheter. Mangelen på møteplasser ødela trolig for metalæring.

Først ett år etter at FVP 13-15 ble returnert, startet arbeidet med FVP 15-18 (oktober 2014). Kultur- og oppvekstavdelingen var ansvarlig. Da hadde KADM mistet troverdighet blant flere respondenter, som opplevde de ikke prioriterte MKs FVP. Jeg viste på s. 64 at både respondenter og MK sa at planprosessene ble minimale. I saksfremlegget tegnet rådmannen *likevel* et bilde av medvirkning. Det var vel 300 registrerte frivillige organisasjoner i Moss (Moss kommune, 2015 s. 16). At FVP 15-18 ikke ble sendt på høring, begrunnet med at det var foretatt en høring i 2013 på en annen handlingsplan, forsterker inntrykket av: **A)** En KADM som i arbeidet med FVP 15-18 ikke var opptatt av institusjonell kapasitetsbygging og som ikke imøtekom prinsippene i mobiliseringsvariabelen og organiseringsvariabelen. **B)** Ikke hadde tatt innover seg betydningen av «en lærende organisasjon», når det avsnittet i FVP 13-15 ble slettet i FVP 15-18 uten begrunnelse (se s. 65, andre avsnitt).

MK gjorde grep som kan ha muliggjort senere metalæring på casen FVP. I 2014 ble handlingsplanen behandlet i juni og budsjettet i desember. Det gjorde det lettere for KADM å fange opp politiske føringer og innarbeide det i neste års budsjett.

I denne fasen fungerte ikke BMS etter intensjonene, som et system som skulle måle mer enn innsats (se s. 74). I MK så vi at det fikk uheldige konsekvenser, svakheter man i andre kontekster også har forbundet med NPM. I MKs praktisering av BMS var oppmerksomheten mer om output enn outcome. De få indikatorene man benyttet kunne tallfestes eller beskrives som påbegynt/ikke påbegynt. Folkehelse-

indikatorerne omhandlet ikke sysselsetting, inntektsulikheter, arbeidsledighet og utdanningsnivå som er viktige indikatorer på temaet sosiale ulikheter. En relatert indikator, i forhold til den tematikken, handlet om et regionalt boligbyggeprogram (BOSO), men alt det skulle rapporteres på var om planen var ferdig eller ikke. Denne vedvarte også *etter* at planen var ferdig (se s. 69, tredje avsnitt).

At KADM møtte utfordringer i å håndtere «wicked problems» er forståelig. Slike er vanskelige å måle og rapportere på i ethvert styringssystem. At BMS ikke fungerte etter intensjonene om å måle resultater på *de avgrensede indikatorne jeg har fulgt*, viste seg i denne fasens årsberetninger. Frem til 2016 synes ikke KADM å ha vært oppmerksomme på hvordan å realisere potensialet i et samarbeid med frivilligheten, for eksempel i å redusere sosiale ulikheter i helse. Det begrunner jeg med at lite handlet om å utvide handlingsrommet sammen med frivillige.

Fra 2013-beretningen fikk folkehelse mer oppmerksomhet, som også skyldtes at det fra da av ble rapportert på BMS etter KP 11-22 sine satsningsområder hvor levekår og folkehelse var ett. Det var likevel et trekk at da frivillig innsats ble omtalt, så ble det heller ikke reflektert kortfattet om hva som var lært. Det ble heller vist til utførte tiltak, som strandrydding (se s. 71, første avsnitt). Også flyktningestrømmen i 2015 ble knapt omtalt, som vist på s. 73 (tredje avsnitt). *Det* var en anledning til å omtale samarbeid mellom det private, offentlige og sivilsamfunnet og reflektere rundt læring. Slike utfordringer viser hvorfor partnerskap er formålstjenlig. Mens offentlige organisasjoner ofte er langsomme å endre, så er nettverks' fortrinn at de raskt kan omstille seg for å møte utfordringer. Flere respondenter berettet om erfaringer som ingen hadde spurt dem om, og som MK risikerer å miste.

Når frivillig innsats var tema, så er altså inntrykket at verken enkel- eller dobbelkretslæring var å spore.

På s. 69 (andre avsnitt) og 74 (fjerde avsnitt) omtalte jeg indikatorer brukt i utvalgte årsrapporter og handlingsplaner på tematikken levekår og folkehelse. Den ene var «etablering av apparater i Nesparken». Det burde ha vært mer interessant om innbyggere (og helst hvilke sosioøkonomiske grupper) hadde blitt mer fysisk aktive. Tiltaket var heller ikke av stor betydning for MKs folkehelsearbeid og var et uttrykk for at KADM ikke hadde lyktes med å etablere et plan- og styringssystem som var egnet for å håndtere komplekse problemer. Dessuten ble det bemerket om det lite ambisiøse tiltaket at det forutsatte eksterne tilskudd for å

bli realisert. Det indikerte at MK i denne fasen ikke prioriterte frivillig innsats og ikke-lovpålagt folkehelsearbeid, selv om de sa det motsatte.

MK forklarte ikke hvorfor BMS bare ble benyttet på noen mål i KP, som er ett av flere uttrykk jeg har gjengitt for å synliggjøre et mangelfullt styringssystem. «Positiv sosial kapital og god integrering i et samarbeid med frivillig sektor» ble alltid valgt bort, som vist på s. 69 (første avsnitt). Også det kan leses som om at frivillighet den gang ikke var prioritert. Samtidig er ikke dette typisk for Moss alene, ifølge Schanche & Stokland sin analyse om FVP: «Vi har ikke oppdaget kommuner med måleindikatorer som er koblet til de overordnede målene» (2014, s. 123). I de dokumentene jeg vurderte i MK, ble det heller aldri benyttet indikatorer, som kunne si om hvorvidt det var gjort fremskritt i arbeidet med FVP eller ikke.

Årsberetningene var opp til 125 sider og var trolig holdt så korte som mulig. *Omfattende* analyser og eventuell læring på alle delmål i KP 11-22 var ikke å forvente. De indikerte likevel at FVP og samarbeid med frivillige var lavt prioritert. Da for eksempel evalueringen av FVP 10-11 viste et forbedringspotensial, (se s. 62, tredje avsnitt), ble det ikke nevnt i 2013-beretningen (se s. 72, sjette avsnitt).

Frem til 4. 4.16 fant jeg få spor i handlingsplanene og budsjettene som indikerte et metalæringssystem om FVP. Det nærmeste var rådmannens innledninger som ofte ble benyttet til å reflektere om folkehelsearbeid, samt anbefalingen om å plassere frivillighetskoordinatoren i kommuneadministrasjonen (se s. 69 tredje avsnitt). Her reflekterte rådmannen og argumenterte for at det ville være en god løsning for alle parter, men slike eksempler fremkom bare unntaksvis.

Også flere av årsberetningenes innledninger viet plass til folkehelserelaterte spørsmål. Her ble det som regel bare vist til utfordringer, tiltak og prosjekter (hvorav flere medførte frivillig innsats). På s. 72-73 så gjenga jeg en del av rådmannens innledning fra 2014- og 2015-beretningen. Det er representative uttrykk for hvordan MK omtalte folkehelsearbeid da det skjedde. Som regel hadde det et risikofokus. Man pekte på utfordringer og inntok et tjenesteperspektiv på hvordan de burde møtes. Lite tydet på at MK var opptatt av iboende ressurser i lokalsamfunn og befolkningsgrupper som kunne mobiliseres i tråd med KPI. Ingen årsberetninger besto av mange refleksjoner over hva som var lært og erfart med sikte på forbedringer. At FVP sto uten handlingsplan i 3 ½ år ble ikke nevnt i beretningene.

Fra og med 2015-beretningen syntes MK likevel å bli *noe mer* oppmerksom på at utfordringene krevde nye grep. De vektla tverrfaglig arbeid i noe større grad. Noen få ganger ble kvalitativ kunnskap basert på medvirkning innarbeidet (se s. 73). Det illustrerte at læring noen få ganger fant sted på en måte som harmoniserer med de teorier som jeg har lagt til grunn. FVPs lave status i KADM, så derimot tilsynelatende ut til å bli opprettholdt (se s. 71-72). Tabell 8 og 9 viser at FVP knapt ble omtalt i økonomiplaner, handlingsplaner og årsberetninger i 2010-2016.

En supplerende forklaring til lav status, kan være hva flere respondenter tok opp: KADM behandlet ikke frivillig innsats helhetlig. De var mer opptatt av frivillighetsarbeid på sin fagsektor (se utfordring 5, s. 81). I så fall kan strukturelle forklaringer ha bidratt til manglende metalæring i perioden, der fagovergripende temaer som ingen avdeling alene hadde ansvar for lettere kunne falle ut av dokumenter basert på innspill fra fagsektorer. Jeg har ikke empiri til å dra entydige konklusjoner, men basert på interessen som *politikerne* virket å ha for folkehelse og frivillig innsats så kan én forklaring ligge i KADM og i de plan- og styrings-systemer de benyttet. (Sektorisering drøftes også i lys av NPM Moss, fra s. 102).

6.3 Fase III: Et mulig hamskifte skyter fart fra 4. april 2016

Tabell 8 og 9 indikerer at årsberetningen og handlingsplanen som fulgte etter bystyremøtet 4.4.16 hadde en helt annen karakter på områdene folkehelse og frivillig innsats. Ord som folkehelse, forebygging og frivillig var brukt betydelig hyppigere enn foregående år – selv om dokumentene fortsatt hadde flest perspektiver på kommunal tjenesteyting som for eksempel skole (se s. 72, første avsnitt).

En kvalitativ gjennomgang av dokumentene styrket oppfatningen om at folkehelse og frivillig innsats i større grad var på dagsorden. – Blant annet ble det planlagt for medborgerskap, læring og tverrfaglig samarbeid på en måte som bedre harmoniserte med KPI enn tidligere handlingsplaner (se s. 70, andre avsnitt). Også i innledningen til handlingsplanen for 2017-2020 ble folkehelse gitt stor plass. Rådmannen sa at omorganiseringer kunne bli en suksessfaktor for å lykkes, og planen la premisser for å styrke folkehelsearbeid og frivillig innsats (se s. 69-70). Både definerte innsatsområder og økonomiske føringer forelå, som imøtekom prinsipper i gjennomføringsvariabelen. I spørsmålet om det var spor av et metalæringssystem

i MK i vurderingen av FVP som en case, så representerte dokumentet en markant, positiv endring. Hvorfor hadde den mulige læringen funnet sted?

Bystyrediskusjonen den 4.4.16 viste at de ønsket å lære mer. Måten APs representant uttrykte seg på (se s. 67, fjerde avsnitt) kunne tyde på at hun tok et oppgjør med tidligere praksis og ba om dobbeltekretslæring. Da rådmannen fulgte opp vedtaket om kompetanseoppbygging for politikere og ansatte om folkehelse, så inkluderte hun frivillige (se s. 68, første avsnitt). Det kan bety at KADM var i ferd med å vektlegge frivillig innsats mer, og at det mulige hamskiftet fikk ringvirkninger.

Handlingsplanen for 2017-2020 må altså sees i sammenheng med bystyrets behandling av helseoversikten. Som vist på s. 69 (nest siste avsnitt) gikk MK i denne planen over til å beskrive konkrete resultatmål i ulike tjenesteområder, fremfor generelle resultatmål som svarte til målene i KP 11-22. Det bidro til at mangfoldet i MKs arbeid kom bedre frem, noe vi så de første sporene til i 2015-budsjettet. Mens det hadde vært mulig å harselere med foregående økonomiplaner og handlingsplaner ble KADMs folkehelsekompetanse nå synlig. At treningsapparater man ikke klarte å etablere var en av to indikatorer på et sentralt folkehelsemål, var naturligvis ikke representativt for MKs folkehelsearbeid. I stedet innarbeidet denne planen utviklingen på nasjonale prøver – som er mye viktigere for folkehelsa.

BMS ble opprettholdt i 2017-2020 planen, men ikke lenger brukt like rigid etter et målstyringskart på folkehelsedelen. Behovet for samarbeid på tvers ble synliggjort og rådmannens ledergruppe ansvarliggjort (se s. 70, første avsnitt). Utviklingen fra å vektlegge tiltak som var mulig å måle, til mer helhetlig og sammensatt tenking som var vanskeligere å måle, samsvarer bedre med de teorier jeg har lagt til grunn.

2016-beretningen ble utformet første halvår 2017, og det ble gjort markante grep, som hang sammen med endringene i handlingsplanen for 2017-2020. Med andre ord ble flere deler av plan- og styringssystemene bearbeidet i samme periode mest sannsynlig som følge av det mulige hamskiftet. At en kommune gjør de samme oppgavene på en ny måte, uttrykker ofte erfaringslæring (Amdam, 2014). Det virker altså å ha foregått en dybde- og erfaringslæring i arbeidet med 2017-2020 planen, som i neste omgang påvirket årsberetningen. Her fremkom det at MK hadde ansatt en frivillighetskoordinator og at de var i gang med «frivillighetens hus»: To store satsinger. I tillegg ble folkehelsearbeidet dreid og helsefremmende arbeid vektlagt mer gjennom en del om stedsutvikling (se s. 73-74). MK brukte ikke begrepet «helsefremmende» om dette, men det ble gitt et inntrykk av at de var

i en fase der de lærte og videreutviklet sin folkehelseforståelse. At barnetråkk også ble løftet frem, uttrykte at man i større grad anerkjente barns kunnskap. I tillegg ble sosiale ulikheter i helse behandlet på en måte der befolkningsrettede og målrettede tiltak ble sett mer i sammenheng (se s. 74, andre avsnitt). Det var et skritt i riktig retning i å foreta universelle grep som jeg omtalte på s. 9 (tredje avsnitt).

6.4 Det mulige hamskiftet – et tegn på dybde-, erfarings- og metalæring?

KADM viste etter 4.4.16 altså tegn på å endre seg i en retning der folkehelsearbeid fikk høyere prioritet som et tverrsektorielt tema. Lovkravet om helseoversikt (instrumentell rasjonalitet) – og bystyrets behandling – ser ut til å ha representert en forsterking av en læringsprosess som allerede var i en begynnende fase. Det ser ut til å ha medvirket til at frivillig innsats ble høyere prioritert. Når jeg sier at bystyrediskusjonen 4.4.16 var en forsterkende, ikke utløsende, kraft så begrunner jeg det med at: **1)** Rådmannen allerede i 2012 uttrykte skepsis til BU-modellen (se s. 3-4). **2)** I 2015-beretningen, som var skrevet før 4.4. 16, så er det tegn til at MK hadde prøvd å styrke tverrfaglig folkehelsearbeid. I tillegg vektla rådmannen folkehelse mer i sin innledning til alle årsberetninger fra og med 2014-beretningen (se s. 72, siste avsnitt). Trolig virket flere krefter samtidig, som for eksempel at FHL også påvirket disse dokumentene. **3)** Rådmannen allerede i 2012 vektla i handlingsplanen for 2013-2016 at plan- og styringssystemet måtte videreutvikles for å håndtere komplekse samfunnsproblemer og dokumentere resultater også for samfunnet, ikke bare innsats. **4)** Rådmannen på en markant måte allerede i budsjettforslaget for 2016 tydeliggjorde behovet for tverrfaglig samarbeid om barn og unge (se s. 69, tredje avsnitt). **5)** En respondent sa kompetente politikere i MK flere ganger hadde mobilisert KADM til handling (se s. 77, andre avsnitt) på frivillighetstemaer.

Man kunne altså se refleksjoner om plan- og styringssystemene og konkrete endringer etter bystyrediskusjonen 4.4.16. Det samsvarte med rådmannens opprinnelige intensjon om å utvikle et system tilpasset komplekse utfordringer og hvor resultater (ikke bare tiltak) skulle måles. Det synliggjorde at BMS kunne praktiseres på ulike måter og at den nye måten MK benyttet det på var bedre egnet til å håndtere sosiale ulikheter i helse. Det uttrykte tegn til metalæring.

Parallelt var det tegn til erfarings- og dybdelæring i KADM. Det begrunner jeg med: **1.** At folkehelsearbeid i handlingsplanen for 2017-2020 var tydelig prioritert

(Moss kommune, 2016, s. 9-13). Sammenlignet med tidligere planer var denne mer ambisiøs på temaene frivillig innsats og folkehelse. 2. Mer oppmerksomhet om frivillig innsats på *overordnet nivå*, som følge av et styrket folkehelsearbeid. Det medførte at frivillighetstiltak ble bedre posisjonert for kommende budsjetter.

Empirien gir ikke grunnlag til å si at slike *tegn* til dybde- og erfaringslæring også betydde at slik læring skjedde. Om det representerte metalæring i KADM i arbeidet med MK sin FVP må vurderes over lengre tid. Når jeg argumenterer for at sporene av dybde- og erfaringslæring tilsier at MK bare var i en begynnende fase på å sikre metalæring, så skyldes det at det parallelt er flere tegn på manglende læring. Tabell 9 følger mønstrene i tabell 8 og viser for eksempel at både «frivillighetspolitikk» og «helsefremmende» knapt ble brukt. - Det til tross for at sistnevnte er et sentralt folkehelsebegrep med paralleller til KPIs ønske om empowerment og å utvide handlingsrommet. Det forsterker inntrykket av en sektorisert kommune, der helsetjenestene i det minste i begynnelsen av forskningsperioden definerte begrepet ut fra sin forståelsesramme. De benyttet begrepet «helsefremmende» i et tjenesteperspektiv og med et profesjonsfokus som ikke samsvarer med de plan- og folkehelse teorier jeg har benyttet (se s. 72, tredje avsnitt). Heller ikke mot slutten av forskningsperioden benyttet MK begrepet på en måte som kunne tilsi at de hadde tatt innover seg substansen i det. Jeg drøfter denne tematikken videre på s. 103-104, men da i forhold til hvordan NPM Moss eventuelt kan ha øvet innflytelse.

Arve Negaard skrev i 2015 artikkelen «Overordnet kommunal planlegging i et folkehelseperspektiv» i Fagbladet (i det samfunnsøkonomiske magasinet samfunn og økonomi): «Planleggere, både innenfor fysisk planlegging og helseplanlegging, har vært preget av de sektorspesifikke fagtradisjonene som de har vært sosialisert inn i, også når de prinsipielt har argumentert for utviklingen av et tverrsektorielt og tverrfaglig planarbeid» (s. 80). Rådmannen var inne på et beslektet trekk da hun i handlingsplanen for 2017-2020 sa det var vanskelig å prioritere folkehelsearbeid på grunn av lovkrav og behov for «reparasjon» (se s. 70, første avsnitt). Når jeg i dette studiet har stilt, og vil stille, kritiske spørsmål MK sitt helsefremmende arbeid, er det viktig å være klar over at nasjonale myndigheter trekker MK i en slik retning.

Empirien gir ikke hold for å konkludere om det mulige hamskiftet var avgjørende eller utløsende for at KADM så ut til å vektlegge oppfølgingen av sin FVP mer ved utgangen av 2016.

7. Drøfting av forskningsspørsmål og problemstilling

Forskningsspørsmål 1: *Hva anså representanter fra velferds- og kulturelle foreninger i Moss som hovedformålet for frivillighetspolitikken i Moss kommune?*

Som vist på s. 65-66 var frivilligheten positiv til at FVP i Moss hadde et folkehelseperspektiv, så sant det ikke ble for dominant. De ville heller ha en folkehelseplan. En forklaring synes å være ønsket om å verne om frivillighetens egenverdi. De ønsket en FVP som sikret dialog og samhandling mellom partene – og som også imøtekom *deres* behov, som å få hjelp til å håndtere deres kjerneoppgaver. Altså ba *frivilligheten* om avlastning, men mange respondenter opplevde at den problemstillingen ikke interesserte KADM.

Empirien gir ikke hold for å trekke sikre konklusjoner om forskningsspørsmålet. Men det var påtakelig i intervjuene at respondenter hadde ulike forestillinger om hva en FVP skulle bestå av og hvor ambisiøs og konkret den skulle være. Det ser ut til at planprosessene ikke lyktes med en forventningsavklaring om hovedformålet. At frivilligsentralen, musikkrådet og idrettsrådet i sin omforente uttalelse ba MK om å synliggjøre sine forventinger til dem underbygger inntrykket om at slike diskusjoner ikke var foretatt på en tilfredsstillende måte for frivilligheten. I et EU-finansiert prosjekt om samskaping (LIPSE), ble det foretatt en systematisk, internasjonal litteraturgjennomgang av 122 artikler/bøker på co-production/co-creation i perioden 1987-2013. I over halvparten av forskningsbidragene ble ikke målet med samskapingen uttrykt (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014, s. 9). Dette har likheter med hva jeg ser i Moss, selv om man skal være varsom med å trekke sammenligninger med forskning på samskaping i andre kontekster.

MK kan ha ment at hovedformålet var definert i den overordnede FVP 10-13 gjennom de tre målsettingene jeg refererte til på s. 60 (andre avsnitt). Knappt noen respondenter husket, eller kjente til, detaljene i denne. Den som husket mest, uttalte seg på en måte som tilsa at vedkommende i større grad anså FVP 10-13 som MK sitt dokument (se samme avsnitt). Forskningsspørsmålet kan derfor ikke besvares bare ved å lese FVP 10-13. På et mer generelt grunnlag, uttalte respondentene seg i en retning som kunne forstås slik at de ønsket en FVP som skulle bidra til å løfte og angi en retning for byens samlede frivillighet - på en måte som lettet hverdagen deres. Det harmoniserte med hovedinnholdet i de høringsuttalelsene jeg har omtalt.

Forskningsspørsmål 2: *Hva anså representantene fra velferds- og kulturelle foreninger at kommuneadministrasjonen hadde som hovedformål med frivillighetspolitikken i Moss kommune?*

Ifølge flere respondenter kom kommuneansatte med utsagn som etterlot de med et inntrykk av at KADMs interesse med FVP 13-15 handlet om å redusere kostnader ved hjelp av frivillig innsats (se s. 66, fjerde avsnitt). Bekymringene eskalerte da de leste det opprinnelige mandatet for FVP 13-15. Som vist på s. 61-62 dreide dette seg særlig om å skape mer frivillig innsats i institusjoner, omsorgsboliger og i hjemmet. Når jeg betegner dette som en «eskalering» så begrunner jeg det med at frivilligheten trolig har vært redde for å bli utnyttet i lang tid, i og med at FVP 10-13 omtalte samme forhold (se s. 60, første avsnitt).

Deres engstelse kan forstås: Tabell 7 kan leses som om at helse- og sosialavdelingen og kultur- og oppvekstavdelingen vektla ulike ting da de hadde prosjektlederansvaret for henholdsvis FVP 13-15 og FVP 15-18. Det er påfallende hvordan helse og folkehelse i omfang var posisjonert i FVP 13-15 når den sammenlignes med de to andre, til tross for at dokumentet var kortere. I dette dokumentet var ordene «idrett» og «kultur» benyttet i svært liten grad, og det passer inn i mønsteret som respondentene beskrev da de sa at det ikke interesserte KADM fordi det ikke bidro til å redusere presset på kommunale tjenester umiddelbart. Også høringsuttalelsen fra frivillighetsrådet pekte på denne ubalansen (se femte avsnitt, s. 61 og s. 66).

En kvalitativ gjennomgang av dokumentene viser dog at både FVP 13-15 og FVP 15-18 rommet tiltak relatert til velferdsutfordringer. Og, som vist på s. 64 (tredje avsnitt), så la også kultur- og oppvekstavdelingen betydelig flest føringer fra nasjonale helsemyndigheter til grunn etter at de overtok prosjektlederansvaret.

Særlig helse- og sosialavdelingen (se s. 66, fjerde avsnitt), ble opplevd å være opptatt av hvordan frivillig innsats kunne avlaste tjenestene deres. Hadde de vært flinkere på å legge kommunikativ rasjonalitet til grunn i arbeidet med FVP 13-15, så hadde de kanskje unngått at formannskapet returnerte forslaget. Kulturfagmiljøet ble ikke opplevd å være så opptatte av å avlaste kommunale tjenester med hjelp av frivillige. De ble beskrevet som bedre på å legge kommunikativ rasjonalitet til grunn i operativt samarbeid. Det er indikasjoner på at de i noe større grad evnet å behandle frivillige organisasjoner som likeverdige partnere. De ble opplevd som mer kreative og evnet å se mulighetsrom (se s. 82, tredje avsnitt). Det indikerer at

organisatorisk plassering påvirket arbeidsmåte og samarbeidsrelasjonene til frivillige, som har likheter med den strukturfunksjonalistiske teorien. På den bakgrunn oppleves ulike fagmiljøer i KADM *i noe grad* å ha hatt ulike hovedformål med MK sin FVP.

Forskningsspørsmål 3: *Hvordan vurderte representantene fra velferds- og kulturelle foreninger administrative ledere i Moss kommune sin rolleutøvelse i oppfølgingen og videreutviklingen av frivillighetspolitikkenes tre handlingsplaner?*

AGS 15-20 handlet om organisasjonens indre liv (se kap. 5.4) og var fri for betraktninger om partnerskapsledelse – til tross for at KS sier det bør få konsekvenser for kommunal ledelse når de skal inngå i likeverdig samarbeid med eksterne partnere.

På s. 75 (siste avsnitt) viste jeg at respondenter hadde vanskeligheter med å navngi KAL som hadde engasjert seg i utviklingen og oppfølgingen av deres FVP. Samme sted viste jeg til en respondents uttalelse om at to kommunale ledere hadde blitt imponert over deres kunnskapsnivå. Vedkommende forsto dette som om at de samme lederne hadde svært liten innsikt i hva denne store frivillige organisasjonen representerte, til tross for at dette var veldig relevant for de to virksomhetene.

Når man i AGS 15-20 kunne lese rådmannens (manglende) forventninger til KAL, så er det ikke uventet at flere respondenter opplevde dem som fraværende. Samme argumentasjon kan fremføres med bakgrunn i MKs omsorgsplan (se s. 76, fjerde avsnitt). Til tross for ambisjoner om å løse omsorgsoppgaver sammen med blant annet frivillige, så tok den ikke for seg at det burde få følger for KALs rolleutøvelse i sektoren. Det samsvarer med respondenters utsagn om at KAL var fraværende i utvikling og oppfølging av MK sin FVP. Et lignende funn er gjort i en dansk undersøkelse av 532 offentlige ledere, i regi av blant annet Væksthus for ledelse. Der kom det frem at kommunale ledere brukte lite tid på ledelse av frivillige. Det ble ofte i stedet ivaretatt av ansatte med en koordinatorrolle (Væksthus for ledelse, 2013, s. 13). «Spørsmål om kommunens styringsansvar og hvordan kommunale ledere må innta nye former for arbeidsgiverroller i møte med sosiale entreprenører er noe som i liten grad er reflektert over blant våre informanter» (Loga, et al., 2016, s. 64).

Det ble gitt flere eksempler på at frivillige opplevde å ikke bli anerkjent: Den nedlagte venneforeningen som en respondent trodde kunne ha fortsatt hadde KAL

håndtert den bedre (se andre avsnitt, s. 76) var ett eksempel. Én hadde en følelse av at frivillige noen ganger ble sett på som «slaver» (se s. 76, første avsnitt), selv om det var en spissformulering for å få frem et poeng. Det ble og gitt eksempler på at det respondenter mente var gode ideer døde fordi de ikke nådde frem til beslutningstakere (se s. 82, femte avsnitt). Når jeg viser til slike eksempler, så er det for å få frem at KAL hadde et forbedringspotensial: Som vist samme sted i empiridelen, ble det også gitt eksempler på at KAL anerkjente frivillig innsats.

At MK ikke legitimerte seg selv som en utviklingsaktør, handlet som tidligere vist også om at flere respondenter hadde større forventninger til FVP 10-11 enn hva som ble realitetene (se s. 83, andre avsnitt). Det samsvarer med hva Schanche & Stokland (2014, s. 10-11) sier er en kjent fallgrube i samhandling med frivillig sektor: «Ledere er gjerne overfokuset på det strategiske plannivået og når policyen er formulert så vier man ikke gjennomføringen av den tilstrekkelig oppmerksomhet men agerer som om man forventer at det skjer av seg selv».

Et rollespill som brøt sammen?

«Vårt rollespill til daglig» kan brukes for å gi en mulig forklaring til hva som foregikk, herunder skjønne rollen KADM spilte. Det er et bidrag til å begripe de mange kritiske uttalelsene som er gjengitt i dette studiet generelt, men også mer spesifikt for å forstå hvordan representanter fra velferds- og kulturelle foreninger vurderte KALs rolleutøvelse. Denne alternative forståelsesrammen er en *tolkning* av en hypotese, da jeg ikke har tilstrekkelig empiri til å fastslå at så er tilfelle.

Goffman sier det å være en bestemt person også innebærer å overholde normene for adferd som knyttes til en bestemt sosial gruppering, som for eksempel det å spille rollen som en representant for frivilligheten. En respondent sa da også at «det var deres jobb å være litt til bry» (se s. 79, fjerde avsnitt).

Kan KADM *likevel* ha følt at frivilligheten ikke kjente sin rolle? Ble protestene for voldsomme etter deres smak? Språkbruken i gjengitte høringsuttalelser er kraftig kost for dem som er bevandret i mer forsiktige, byråkratiske formuleringer. – Og ble uttalelsene en medvirkende grunn til at de to frontene forsterket hverandre og resulterte i et foreløpig brudd i samarbeidet?

Intervjuene tilsier at frivillige som deltok i planprosessene forut for FVP 13-15 ikke bare tolket hva KADM sa, men også hva de uttrykte på annet vis. Som jeg viste på s. 35 (tredje avsnitt) så er det få som er i stand til å kontrollere alt man

uttrykker, og dette ser ut til å være tilfelle med KADM sin adferd. De frivillige lyttet, leste og betraktet – og de konkluderte med at de sto overfor et annet lag som var mest opptatt av den delen av frivillighetens nytteverdi som handlet om å redusere presset på sosialtjenestene og helse- og omsorgstjenestene.

KADM må ha visst at de frivillige ikke var fornøyde, etter måneder med planprosesser der temperaturen hadde vært høy. Det forhindret dem ikke fra å legge frem et forslag til FVP 13-15 som ikke imøtekom godt nok betenknninger som frivillige hadde formidlet: Uroen for at MK ville utnytte dem for å spare kostnader.

Jeg har vist at MK trolig var stolte av sin FVP. Når denne, og KADM sin opptreden ble avkledd, kan KADM (det ene laget) ha blitt både forbløffet og forlegen. Kullissene kan forstås som prosessen: Det er i saksfremlegget forut for at utkastet ble sendt på høring gitt et inntrykk til politikerne (publikum) om at FVP 13-15 var blitt laget i fellesskap og i harmoni der alle hadde fått komme til orde: «Medvirkning i arbeidet synes godt ivaretatt», skrev rådmannen (Moss kommune, 2013, s. 3).

Via de trolig uventede høringsuttalelsene fra frivilligheten (det andre laget) fikk publikum et innblikk i bakrommet. Fasaden brøt sammen. KADM var ikke det de hadde latet som å være – eller trodd at de var. De kan ha følt seg dummet ut overfor publikum, som i stedet for å applaudere protesterte. Opptredenen var blitt avslørt, i likhet med rolleskikkelsen MK hadde spilt, som en partner opptatt av å utvikle og gjennomføre en FVP tuftet på likeverdighet. Skuespillet vekket ikke tillit.

(...) Selvet, betraktet som en fremført rolle, er altså ikke en organisk ting med en bestemt plasing, med den fundamentale oppgave å bli født, modnes og dø. Det er en dramatisk effekt som på en diffus måte fremtrer av den scene som oppføres, og det karakteristiske, avgjørende spørsmål er hvorvidt det vekker tillit eller ikke (Goffman, 2014, s. 208-209).

Høringsuttalelsene muliggjorde dobbeltkretslæring. Det kan tyde på at så skjedde, og at det var bystyrebehandlingen av helseoversikten ble en forsterkende kraft. Det kan derimot se ut som om at KADM i første omgang hadde lært at det var viktig å holde laget samlet. Det kunne gjøres ved å la de frivillige selv «få skrive» FVP 15-18. Det ble altså gjort en omfordeling av lagene, som også viste seg ved at prosjektledelsen ble lagt til kultur- og oppvekstavdelingen. Slik kunne KADM løse eventuelle problemer før neste handlingsplan skulle fremstilles for publikum. Det kan kaste lys over hvorfor den ikke gikk ut på høring – det ville ha økt risikoen for

nye forstyrrelser. Det forklarer i så fall hvorfor PBLs ideal om at medvirkning skal ligge til grunn for alt planarbeid ikke ble imøtekommet.

Goffman (2014) sier at personer som fremfører en opptreden kan ha noe å skjule:

For det andre vil vi oppdage at feiltagelser og misforståelser ofte korrigeres før opptreden finner sted, samtidig som avslørende tegn på at feil er begått og korrigert, blir dekket over. Dermed oppnår man et inntrykk av ufeilbarlighet, som er av så stor viktighet ved manges fremførelser (s. 43-44).

Det er dette Goffman kaller en idealisering, en uoverensstemmelse mellom et «ytre» og en «virkelighet», men hvor dette ikke bringes til overflaten.

Mange tjenester er ressurskrevende og reduserer kommuners evne til å prioritere territoriell samfunnsutvikling. KADM var mest opptatt av tjenesteyting (se kapittel 5.4). Goffman sier det er en kjent situasjon i organisasjoners rollespill, der man for å kunne prioritere sine grunnleggende ideelle målsetninger må se bort fra andre idealer som man også har. Samtidig gir man likevel et inntrykk av at disse fortsatt står ved makt (Goffman 2014, s. 45). På s. 72 (nest siste avsnitt) har jeg for eksempel vist at rådmannen i 2014-beretningen sier at de satser på folkehelse, samtidig som jeg har vist eksempler på at de fant det vanskelig å få det til i praksis (se s. 70 første avsnitt og s. 85-86).

Kommuneadministrasjoner ønsker å oppfattes som faglig sterke. Det er tross alt rollen deres å gi godt begrunnede råd til politikerne – ikke minst i helsesektoren, tuftet på en naturvitenskapelig filosofi. Her står kausale sammenhenger sterkere enn i samfunnsvitenskapen, og slik instrumentell rasjonalitet kan bli ytterligere forsterket i NPM Moss som hadde sine røtter i positivismen. Det var denne fagavdelingen som var ansvarlig for den returnerte FVP 13-15.

En slik situasjon, der lekmann oppdrar lærd, kan oppleves som vond.

I 2013-beretningen (se s. 72, femte avsnitt) valgte rådmannen å ikke kommentere på situasjonen og reflektere over hva som var lært. I stedet beskrev hun det hun mente var positive eksempler på samhandling med frivilligheten. Det kan også forstås som en del av skuespillet, et ønske om å fremheve enkelte sider av virksomheten og dekke over den uheldige episoden i formannskapet. Formålet kan ha vært å gi et idealisert inntrykk (se ovenfor) av KADM, som Goffman kaller misvisende opptreden. Han bruker tvetydig kommunikasjon som et eksempel, som verken er løgn eller sannhet men noe midt mellom.

Forskningsspørsmål 4: *Har kommuned administrasjonen sin oppfølging og videreutvikling av frivillighetspolitikken gitt den legitimitet hos berørte velferds- og kulturelle foreninger?*

Frivillige organisasjoner er ikke underlagt kommunal styring. Dermed blir det ekstra viktig å skape legitimitet for den som er i førersetet for å lage politikken, i dette tilfellet MK. Det lyktes de ikke med i arbeidet med FVP 13-15 og FVP 15-18. For sterk vektlegging av legitimitet ovenfra og output-legitimitet, der instrumentell rasjonalitet ble lagt til grunn, er en forklaring. Jeg vil i det påfølgende gi eksempler på at KADM i for liten grad sikret kommunikativ rasjonalitet i arbeidet. Det bidro til at alle legitimitetsformene jeg drøfter nedenfor ble svekket. I videre drøfting vil det derfor fremkomme at MK ikke har vært bevisste nok på produksjonsprosessen av sin FVP: KADM lyktes ikke med å bygge identitet, fellesskap og ulike former for samarbeid som gjorde frivilligheten tilfredse verken med produksjonen av FVP 13-15 eller FVP 15-18. Det hang også sammen med manglende etterlevelse av medvirkningsidealene i PBL, loven som er ment å sikre partnerskap. Skulle derimot MK klare å realisere store, eller viktige, deler av FVP 15-18 er det grunn til å tro at legitimiteten vil bli styrket. Siden intervjuene ble foretatt bare et halvt år etter at den var vedtatt så er respondentenes opplevelser av denne først og fremst basert på utformingen av den.

Drøfting av den institusjonelle planleggingens legitimitet

Staten kan ønske å styre/påvirke lokal frivillighet med hjelp av kommuner. MK la særlig sentrale føringer om helsetjenester og folkehelsearbeid til grunn i arbeidet med FVP 13-15 og FVP 15-18 (se s. 64, tredje avsnitt). Her var det flere eksempler på statlige ambisjoner om at frivillige skulle løse samfunnsutfordringer. Koblingen til nasjonale føringer bidro til at MKs FVP ivaretok input-legitimitet ovenfra og legal legitimitet. Det medførte at de ivaretok kontekstvariabelen bedre enn øvrige variabler i KPI. Ulempen var at det samtidig kan ha bidratt til at planleggingen mistet aksept i frivilligheten, fordi MK prioriterte føringer opptatt av frivillighetens nytteverdi for å redusere presset på velferdstjenester (instrumentell rasjonalitet).

FVP 10-13 og FVP 13-15 var ikke hjemlet i PBL, men fordi MK i noe grad imøtekom lovens bestemmelser om at medvirkning skal ligge til grunn for alt planarbeid kom det inn høringsuttalelser som resulterte i at sistnevnte ble stanset. Det virker å ha bidratt til outcome-legitimitet, fordi respondenter syntes politikernes inngripen var rettferdig. Samtidig har jeg vist at MK på andre felter var

uforutsigbare i å etterleve PBLs medvirkningsidealer, for eksempel: **1)** På s. 61 omtalte jeg at høringsutkastet til KPS 12-15 ikke ble sendt til frivillige foreninger til tross for at MK *både* planla å innarbeide FVP 13-15 i en levekårsplan (se s. 61 første avsnitt) og hadde definert mandatet. Innspill fra disse avheng dermed at de oppdaget den offentlige kunngjøringen. MK overholdt lovkravene til medvirkning i arbeid med KPS 12-15. Likevel imøtekom de ikke mål B i FVP 10-13 om å systematisere samarbeidet med frivilligheten og tilhørende tiltak om å systematisk involvere frivillig sektor i medvirkningsprosesser (se s. 60, andre avsnitt). **2)** Jeg har også vist at MK begrunnet at de ikke sendte FVP 15-18 på høring med at de gjorde det med FVP 13-15 (se siste avsnitt s. 64). Det er et paradoks da det var gjort store endringer. Til tross for at FVP 15-18 sin hovedsatsning var å tilrettelegge for frivilligheten, og være en attraktiv partner, var medvirkning nærmest fraværende.

Artikkelen «Kommunenes planarbeid og økt frivillig innsats blant seniorer – et bidrag til folkehelse» viste lignende funn som i min studie: **1)** Kommunens frivillighetsmelding var ikke fullt forankret i frivilligheten. **2)** Brukermedvirkning i kommunens planarbeid ble i noe grad ikke etterlevd når det gjaldt utarbeidelse og implementering av frivillighetsmeldingen (Goth & Hagelin, 2016, s. 62). «Våre resultater antyder at prinsippet om medvirkning (Plan- og bygningsloven, 2008; Folkehelseloven 2011) ikke ble fullt innfridd siden det kun var noen aktører som var involvert i planprosessen (2016, s. 11)». Case-kommunen var middels stor, basert på seks informanter i frivillige organisasjoner.

Drøfting av den strategiske planleggingens legitimitet

Rådmannen sa om FVP 13-15 at MK ikke kunne ha mål på vegne av frivilligheten (se femte avsnitt s. 63). Uttalelsen fra idrettsrådet, musikkrådet og frivilligsentralen åpnet opp for flere tolkninger i spørsmålet om navneendring, der KADM bare la *èn* til grunn. De to navneforslagene var ulike. Et kunne leses som en FVP for MK og det andre for kommunesamfunnet. Etter PBL hadde MK myndighet til å lage planer for frivillighet som en sektor, så sant de ikke prøvde å forplikte enkeltstående organisasjoner. KPI handler nettopp om å *sammen* å lage planer for samfunnet.

De høylydte protestene fra frivilligheten uttrykte at KADMs fremgangsmåte var uakseptabel og tydet på svak normativ legitimitet for FVP 13-15. Legitimitetsformen ble også svekket fordi verdiene i FVP 2010-2013 i for liten grad ble ivare tatt (se s. 77-79, 105-106 og 107-108). At rådmannen tilsynelatende lyttet til frivilligheten og endret navnet på handlingsplanen, men uten å endre innholdet

vesentlig, svekket legitimiteten ytterligere: Uttalelsene medførte ikke en reell forskjell. Det bidro til at input-legitimiteten manglet legitimitet nedenfra.

Som vist over, befant planleggingsprosessene til FVP 15-18 seg langt fra idealene til aktiv medvirkning. Noen respondenter var kritiske til disse, men ikke på samme måte som for FVP 13-15. Det er et paradoks, da man skulle tro at haltende planprosesser var å foretrekke fremfor nærmest ingen i det hele tatt. At de ikke var *mer kritiske* til manglende medvirkning virker å følge av at flere hadde mistet troen på at MK sin FVP ville utgjøre en forskjell. Det kan forstås som om at de ikke ønsket å bruke mer tid på dette, og at de hadde blitt mer likegyldige til FVP underveis i forskningsperioden. Det begrunner jeg med at bare en respondent hadde lest dokumentet godt (se s. 64, fjerde avsnitt).

Da FVP 15-18 utløp så var det gått vel ti år siden arbeidet med FVP 10-13 startet. De fleste som deltok i utformingen av den var ikke lenger involvert. I de påfølgende rulleringene, ble likevel ikke verdier og visjoner drøftet grundig. Også derfor ser det ut til at KADM ikke prøvde å bruke rulleringene til å stimulere til dybdelæring. Den strategiske planleggingen synes derfor å bare i noe grad ha virket legitimerende. FVP 10-13 skapte tross alt et fundament for videre handling og virket fortsatt i 2016. Likevel så viste høringsuttalelsene jeg omtalte på s. 62-63 at FVP 13-15 ikke ble *erkjent* blant de fleste respondentene. Siden bare en av respondentene hadde lest FVP 15-18 godt, så var den verken *kjent* eller *erkjent* i de segmentene av frivilligheten jeg forsket på. Det vitner om at planleggingen i liten grad hadde virket mobiliserende, (normativt) legitimerende eller bidratt til dybdelæring.

Drøfting av den taktiske planleggingens legitimitet

At MK evaluerte FVP 10-11 sammen med frivilligheten gjorde det mulig å lære av erfaringene. Det var noen, men likevel få refleksjoner om hvorfor ikke tiltakene var bedre gjennomført. Det bidro i liten grad til læring der effekter ble vurdert i forhold til strategiske og institusjonelle mål (outcome). Amdam (2011, s. 71) sier slike evalueringer ofte blir instrumentelle målinger av produkt og prestasjoner (output), der konkrete operative og taktiske mål vurderes. Respondenter omtalte førsteutkastet som skjønmalende. Det tyder på at KADM hadde et forbedringspotensial i å kjøre lærende prosesser, selv om evalueringen var et skritt i rett retning.

Jeg har vist at MK manglet gode, lærende systemer på den aktuelle casen. Et eksempel var måten de praktiserte BMS. I tillegg sa flere respondenter at

enkeltpersoner i KADM lærte, men hvis disse sluttet så forsvant kunnskap og erfaring som ikke ble tatt vare på (se s. 80, første avsnitt). Det er ikke uvanlig for kommuner som vil øke samarbeidet på omsorgsfeltet med frivillig sektor. Schanche & Stokstad sier det gjør at samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten gjerne «privatiseres» til en eller få personer i kommuneorganisasjonen og blir sårbart når noen av disse slutter (2014, s. 10-11).

I arbeidet med FVP 15-18 så ble ikke arenaen der KADM og paraplyorganisasjoner samarbeidet lenger benyttet. Denne ser ut til å ha vært et eksempel på at KADM hadde lykket med å opprette et organ som fungerte som en motmakt (se s. 64, fjerde avsnitt). Det er en viktig side ved kommunikativ planlegging.

Jeg har vist til spor av erfaringslæring i MK som har hatt direkte eller indirekte konsekvenser for arbeidet med deres FVP (se kap 6.4 og siste avsnitt s. 88). Hovedinntrykket er likevel at KADM ikke prioriterte å bygge systemer for å sikre det. En forklaring er at når bare noen få ble involvert i planleggingsprosesser, risikerte man at viktige erfaringer og kunnskap ikke kom på bordet, eller ble neglisjert, som igjen kunne ødelegge for både dybde-, erfarings- og rutinelæring. – En annen forklaring var at samarbeidet forvitret etter 2013, og at det ikke forelå handlingsplaner til MK sin FVP i 3 ½ år. Det kan ha sammenheng med at planprosessene ikke bearbeidet interessekonflikter på en måte som bedre kunne ha sikret en kognitiv legitimitet. Eksempelvis holdt ikke respondenter politikerne til ansvar for å ha laget mandatet til FVP 13-15. I stedet fikk KADM kritikk for å ha fulgt det (se s. 61-62). Det uttrykker at det ikke var skapt forståelse for premissene.

Drøfting av den operative planleggingens legitimitet

Flere respondenter sa KADM forsøkte å bestemme over frivilligheten. Andre hadde erfaringer med at situasjonen var enda verre i andre kommuner (se s. 77, fjerde avsnitt). Empirien gir hold for å si at KADM hadde et forbedringspotensial på det punktet. At grensene for frivillighetens suverenitet stort sett ble overholdt kom til uttrykk fordi MK i forskningsperioden ikke la vekt på å utvide handlingsrommet gjennom samarbeid. Det reduserte faren for overtramp. At det som regel var respondenter som kontaktet KADM understreket det (se første avsnitt s. 82). Legitimiteten ble tvert om svekket fordi de respondentene som kjente best til arbeidet med enten FVP 13-15 eller FVP 10-11 opplevde at tiltakene i FVP 10-11 i *liten grad* var prioritert (se s. 78, femte avsnitt). Det var et uttrykk for manglende

pragmatisk legitimitet. Planprosesser ble opplevd som helt eller delvis bortkastet fordi forventninger til oppfølging ikke ble møtt.

Utfordringene på s. 77-82 viste at KADM i for liten grad ble opplevd å legge kommunikativ rasjonalitet til grunn i samarbeidet. Det førte til at MKs FVP heller ikke fikk outcome-legitimitet. Det er uheldig i forhold til teorier om kapasitetsbyggende ledelse, som var sentralt for å sikre metalæring i arbeidet med FVP. Ifølge flere respondenter så var det frivilligheten som etterspurte kommunikative planprinsipper av typen «unngå tidsbegrensninger i planprosessene».

7.1 Drøfting av problemstillingen

7.1.1 New Public Management som et bakteppe for å drøfte problemstillingen

Da MK innførte BU i 2012, så viste jeg på s. 3-4 rådmannens begrunnelse for å begrense denne til å konkurranseutsette driften av noen sykehjem samt å innføre fritt brukervalg. Det ble begrunnet med at disse ikke var sammensatte, kompliserte og med mindre behov for fleksibilitet fordi tjenesteproduksjonen var standardisert. Professor Fraser skrev i magasinet *Rotman Magazine Winter* (2009, s. 76):

WHEN IT COMES TO WICKED PROBLEMS, health care is certainly high on the list. (...) it involves (...) a complex system of stakeholders, care networks, financial concerns, clinical standards and protocols, public relations and government regulations (...). Further complicating matters, every disease and condition comes with its own subset of complexities.

Altså kan problemer som disse tjenestene noen ganger møter omtales som «wicked». Tilsynelatende kan rådmannens begrunnelse for å innføre BU-modellen på deler av helse- og omsorgstjenestene forstås som om at MK den gang manglet kunnskap om wicked problems og ikke hadde full innsikt i kompleksiteten i deres egne tjenester. (Jeg forutsetter at §23 punkt 2 i kommuneloven som påla rådmannen å utrede sakene på en forsvarlig måte ble fulgt, og at det ikke var strategiske årsaker som lå bak begrunnelsen). Det kan ha betydning for vurderingen av de fire spørsmålene jeg stilte på s. 15-16. Nedenfor drøfter jeg om disse også viser seg i MK sitt arbeid med FVP og om hvorvidt disse kan følge av NPM Moss:

1. Viste KADM tegn til sektorisering i oppfølging og videreutvikling av MK sin FVP?

KADM møtte ikke frivilligheten enhetlig og hadde ifølge respondenter vanskelig for å skape et godt tverrsektorielt samarbeid om frivillighet (se utfordring 5 på s. 81). En respondent (se s. 82, siste avsnitt) beskrev på en reflektert måte hvordan innføringen av BU-modellen i MK hadde vanskeliggjort frivillig arbeid når samarbeid med helse- og sosialavdelingen var påkrevd. Konsekvensene i form av økt byråkratisering og oppsplitting av ansvarsområder, beskrev vedkommende utførlig på bakgrunn av et åpent spørsmål om «de hadde merket noe til innføringen av BU-modellen». Respondenter som representerte kultur og idrett fortalte derimot ikke om tilsvarende erfaringer, som indikerer at BU-modellen særlig fikk konsekvenser for frivillige organisasjoner innen helse- og sosialsegmentet.

Også årsberetningene, økonomiplanene og handlingsplanene tegnet et bilde av en sektorisert kommune - frem til *det mulig hamskiftet* bedret situasjonen noe.

Synnevåg et al. (2018, s. 989) sier det er vanlig at kommunikativ planlegging får utfordringer i møte med organisasjoner som er underlagt krav til effektivitet og økonomiske argumenter. Ikke minst kan det være utfordrende for helsefremmende planlegging, som gjerne fordrer tverrfaglig samarbeid for å lykkes.

Sektoriseringen kan ha blitt forsterket av tilsvarende prosesser nasjonalt; dårlig samordning mellom departementer som hver for seg sendte styringssignaler til sitt lokale fagområde. I følge en nettartikkel forfattet av Frivillighet Norge var Folkehelsemeldingen, Morgendagens omsorg og Kulturløftet III blant mange fragmenterte utspill hvor myndighetene fridde til frivilligheten (Frivillighet Norge, 2018).

En tidligere, mangeårig leder i KADM hadde aldri hørt deres egen FVP bli omtalt i organisasjonen. Det tilsier at den først og fremst var kjent blant dem som hadde vært nært involvert i arbeidet med den og som indikerer sektorisering.

At FVP ofte ikke er kjent blant kommunalt ansatte er også vist i Danmark, dokumentert i en prosjektrapport om samarbeid mellom frivillige organisasjoner og tre kommuner (Nørregaard Gotthardsen, 2009, s. 17). Loga sier at sektorisering i danske kommuner hindrer informasjonsflyt om frivillighetspolitikk (2012, s. 79).

2. Viste KADM tegn på å nedprioritere MK sin FVP, som case på territoriell samfunnsplanlegging, til fordel for tjenesteyting?

MK nedprioriterte å søke medvirkning fra frivillige foreninger i arbeidet med KPS 12-15 (se s. 61, andre avsnitt) og FVP 15-18 (se s. 64, siste avsnitt).

BU er tuftet på positivisme der bestiller skal ha full innsikt og informasjon. Han skal kjenne situasjonen fullt ut, ønskede endringer, hvilke tiltak som vil sikre mål-oppnåelse og lignende. Det blir utgangspunktet for oppdraget og reforhandlinger av kontrakter. I denne virkelighetsforståelsen er det en risiko for at medvirkning oppleves som en formalbestemmelse som ikke er nødvendig for å ta gode beslutninger eller for å sikre et godt samarbeid om tiltaksutforming og oppfølging. – Det kan tvert om oppleves som et pedagogisk grep fra bestilleren for å overbevise andre parter om å akseptere sine analyser. Det kan forklare logikken i at KADM i 2013 kom med et ferdig evalueringsutkast av FVP 10-11 og provoserte flere respondenter med å avslutte planmøter mye tidligere enn de ønsket. En slik fortolkning får styrke i den ene respondenter som uttrykte at kursen var lagt og at MK ikke var oppriktig interesserte i innspill fra øvrige (se s. 79 andre avsnitt).

Det er også vist et forbedringspotensial i planleggingen av FVP 13-15 (se kap. 5.5), og i FVP 15-18 var det uvisst av hvilken grunn ikke lenger med perspektiver på samarbeid med næringslivet (se andre avsnitt s. 65). Dette er bare noen eksempler som tyder på at territoriell samfunnsplanlegging ble nedprioritert til fordel for tjenesteyting, og der MK viet mer oppmerksomhet på organisasjonens indre forhold (se kap. 5.4).

Disch & Vetvik sier det offentlige kommuniserer mest med seg selv og mindre med aktører utenfor egen organisasjon, som frivillige foreninger: (...) «kommuner ser et stort behov for frivillig innsats som et supplement til å utvikle kvalitativt gode omsorgstjenester, men har mangelfull kompetanse i å etablere, utvikle og følge opp et samarbeid med frivillige organisasjoner og enkeltpersoner» (2009, s. 39).

Amdam & Tangen sier dette om NPM: «I norsk sammenheng kan ein seie at forvaltninga har blitt meir oppteken av indre effektivitet og produktivitet, og at ytre effektivitet eller det å produsere det samfunnet har behov for eller etterspør, har blitt meir eller mindre oversett» (2007, s. 14). Det samsvarer med respondenters utsagn om at KADM ikke var lydhøre for deres meninger (se s. 77-81). Særlig opplevde representanter fra idrett- og kulturorganisasjonene at hva de representerte ikke interesserte KADM (se s. 66, femte avsnitt) i arbeidet med FVP 13-15. - Dette er segmenter som representerte et helsefremmende perspektiv i frivilligheten.

MK planla i KPS 12-15 (se s. 61, første avsnitt) for en frivillighetsplan, med en

særlig vekt på pleie- og omsorgstjenester og som en del av en levekårsplan. Også andre planlagte deler av levekårsplanen trakk i retning av tjenesteyting med et problemfokus, fremfor et territorielt ressursperspektiv. I forhold til folkehelse-teorier og KPI er dette lite hensiktsmessig, selv om dette kan også i noe grad ha blitt forårsaket av statlige krav og forventninger (se s. 90, nest siste avsnitt).

Empirien indikerer at forankringen av folkehelsearbeidet til en helse- og sosialavdeling påvirket av NPM Moss kan ha bidratt til et risikofokusert folkehelsearbeid og innsats etter at problemene hadde oppstått. Jeg leser høringsuttalelsen fra frivilligsentralen i Moss til Omsorgsplanen 2015-2030 på samme måte, der de påpekte at MK også må se på helsefremmende og ikke bare forebyggende tiltak (se s. 64, nest siste avsnitt). I så fall kan det ha medvirket til at forebygging av utfordringer i risikogrupper fikk en høyere status enn helsefremmende arbeid og universelle, befolkningsrettede grep.

Handlingsplanene og årsberetningene hadde flere eksempler på helsefremmende arbeid, men hvor begrepet ikke ble brukt. Som regel var da ansvaret lagt til andre sektorer enn helse- og sosialavdelingen. Et slik eksempel var handlingsplanen for 2015-2018, som for eksempel rommet stedsutviklingsplaner (se s. 73-74). Når helsefremmende arbeid ble omtalt i sammenheng med kommunehelsetjenesten, så avgrenset de det *grupperettede* helsefremmende arbeidet til noe som stort sett de selv skulle jobbe med (se s. 72, tredje avsnitt).

Kommuner som forankrer ledelse og koordinering av folkehelsearbeidet i en helse- og sosialavdeling, risikerer at det får en særlig oppmerksomhet om risikogrupper og forebygging etter at problemene har oppstått. Det er også en risiko for at det naturvitenskapelige miljøet de representerer ikke anerkjenner erfaringsbasert og samfunnsvitenskapelig kunnskap på lik linje med kunnskap forankret i naturvitenskapen (se s. 81, tredje avsnitt). Hvis dette miljøet i tillegg er påvirket av NPM-inspirerte filosofier, så kan risikoen øke ytterligere for at slike mønstre forsterkes. I en slik kontekst, så kan det forårsake eller forsterke en tendens der administrasjonen i første rekke søker samarbeid med frivillige organisasjoner som representerte velferdssegmentet. Selv om det er tendenser i empirien til at dette kan ha skjedd i MK, så er det ikke grunnlag for å konkludere med at så var tilfelle. For eksempel så gikk medvirkningsprosessene fra å ha forbedringspotensial til å bli nesten helt fraværende, da kultur- og oppvekstavdelingen overtok ansvaret for FVP 15-18. –

Og dette kulturfaglige miljøet var tross alt i langt mindre grad influert av NPM Moss enn helse- og sosialavdelingen som ledet den forrige planprosessen.

Uansett så er det også tegn i empirien til at det mulige hamskiftet kan ha styrket det helsefremmende arbeidet noe (se s. 88-89). Om dette uttrykker en metalæring som over tid vil sikre større interesse i KADM for den frivilligheten som kultur- og idrettssegmentet representerer må vurderes over lengre tid.

3. Viste KADM tegn på å være mer opptatt av hva de produserte i folkehelsearbeidet (output) enn hvilke resultater det skapte for samfunnet (outcome) – og fikk dette i så fall konsekvenser for MK sin FVP?

På s. 70-71 og s. 84 (tredje avsnitt) viste jeg at respondenter opplevde at MK sin FVP ikke var høyt prioritert. På s. 85 (siste avsnitt) så ga jeg et annet eksempel som også ga et inntrykk av at MK heller ikke hadde prioritert andre former for ikke-lovpålagt folkehelsearbeid. Dette var særlig tydelig frem til 4.4.16.

Da jeg *fant spor* av folkehelseinnsats i økonomiplaner, handlingsplaner og årsberetninger *årene i forkant*, så synes MK å ha vært mest opptatt av hva de hadde produsert (output) enn skapte samfunnsresultater (outcome) (se s. 85, siste avsnitt). Respondenten som sa at helse- og sosialavdelingen ikke var opptatt av kvalitative (reelle effekter) men kvantitative resultater, uttrykte det samme (se s. 74-75).

Vektleggingen av output hadde også sammenheng med måten MK innrettet BMS. Jeg har ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om hvorvidt NPM Moss påvirket BMS, eller motsatt, eller om det var vekselvirkninger.

At MK forholdt seg til politiske overordnede samfunns mål i KP 11-22 ser ikke ut til å ha motvirket sektorisering og økt oppmerksomheten om outcome. Det virker som om det motsatte skjedde. Dette studiet gir ikke svar på hvorfor så ble tilfelle. I stedet synes interessen for outcome å øke som følge av overgangen til å planlegge og rapportere i forhold til konkrete resultatmål i tjenesteområdene, fremfor generelle resultatmål i KP 11-22 (se s. 69, fjerde avsnitt). Denne markante endringen sammenfalt delvis i tid med det mulige hamskiftet og virker å ha en sammenheng.

4. Evnet KADM å finne en egnet balanse mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i arbeidet med deres FVP, som sikret at frivillige organisasjoner opplevde at samarbeidet var tuftet på likeverdighet?

Det er gitt mange eksempler på at forholdet mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet ikke ble balansert godt nok av KADM i deres oppfølging og videre-

utvikling av MKs FVP. Sistnevnte ble som regel gitt forrang. De fleste respondentene opplevde at KADM, og særlig helse- og sosialavdelingen, ikke behandlet dem som likeverdige til tross for at likeverdighet var en overordnet verdi i MKs FVP.

Avsluttende refleksjoner over de fire punktene om NPM Moss

Mye tyder på at NPM Moss kan ha øvet innflytelse på de fire spørsmålene. Det vil ikke være overraskende om en kommune som i perioder har vært sterkt ideologisk motivert til å ta i bruk markedsbaserte løsninger på velferdsordninger i det minste i noe grad har latt det påvirke utvikling og gjennomføring av samfunnsplanleggingen. Særlig er det grunn til å tro at det kan ha påvirket KADM sitt arbeid med FVP i de perioder da ansvaret var lagt til helse- og sosialavdelingen, i tråd med den strukturfunksjonalistiske teorien. Jeg kan derimot ikke *fastslå* at NPM Moss verken har skapt eller medvirket til de utfordringer som beskrives under de fire punktene. Når jeg ikke konkluderer så skyldes det: **A)** Det er ingen automatikk i at NPM-inspirerte plan- og styringssystemer gir samme negative resultater overalt. **B)** Rådmannen var oppmerksom på begrensinger ved BU, og det kan hende hun hadde tatt grep for å motvirke eventuelle svakheter som jeg ikke har avdekket. **C)** Svakheter som tilsynelatende kan forklares med NPM, vil man finne også i kommuner som er organisert annerledes. Eksempler på det er sektorisering, en nedprioritering av samfunnsutvikling og en manglende evne til å anerkjenne frivillige organisasjoner som likeverdige med høyt utdannede byråkrater.

Det kan hende at flere av de trekk jeg drøfter ovenfor har blitt påvirket av Moss sin lange historie med NPM *før* innføringen av NPM Moss.

7.1.2 Drøfting av problemstillingen

Metalæring kan ofte kjennes igjen som et endret system for planlegging, organisering og rapportering. Dybdelæring kan ofte gjenkjennes som endring i situasjonsforståelse, visjoner og selvrefleksjon (Amdam, 2014). Jeg har gitt fire eksempler på at vi ser slike spor i MK på andre områder enn FVP – men som likevel spiller en rolle i et metalæringssystem som også er relevant for MK sin FVP: **1)** På s. 68 (fjerde avsnitt) viste jeg at MK i 2012 selv så et forbedringspotensial i å måle på resultater og ikke tiltak, ikke minst i forhold til komplekse problemer. **2)** MK reviderte plan- og styringssystemet da PBL §11-1 og KL §44 ble sett i sammenheng. I og med at BMS ble innført samtidig, ble folkehelse og levekår satt tyde-

ligere på dagsorden i MK, da dette var prioritert i KP 11-22. **3)** Da budsjettet ble skilt ut av handlingsplanen i 2015, slik at sistnevnte ble behandlet før sommeren, ble det lettere for KADM å fange opp politiske signaler tidligere og legge det til grunn for deres budsjettarbeid. **4)** MK behandlet den årlige, løpende helseoversikten hvert år i en fagkomite, og den fireårige ble behandlet av bystyret (se kap. 5.2).

Jeg har også beskrevet et mulig hamskifte som virker å ha hatt en mer *direkte* betydning for problemstillingen. Det medvirket til at folkehelsearbeid fikk en høyere prioritet, som også fikk positive følger for hvordan frivillig innsats ble behandlet. Det ser også ut til å ha bidratt til en revidering av plan- og styringssystemer, herunder en videreutvikling av BMS, bedre egnet for å jobbe med wicked problems.

Om tegn på dybdelæring og metalæring i *folkehelsearbeidet* i KADM også vil medføre tilsvarende læring på MK sitt arbeid med FVP må vurderes over lengre tid. Rådmannen sa selv at de to millionene avsatt til folkehelsearbeid i handlingsplanen for 2017-2020 var *beskjedent* (s. 70, første avsnitt). Likevel er det grunn til å tro at eksemplene på viktige endringer av plan- og styringssystemene i fremtiden kan gjøre at følgende funn blir mindre viktig: At det også virker å ha vært personavhengig om KADM og frivilligheten samarbeidet godt (se s. 80, første avsnitt).

Fordi helseoversikten skal behandles hvert fjerde år av bystyret så kan det bli et verktøy for å følge utviklingen. Således kan det ha styrket sin funksjon som et verktøy for erfaringslæring (justere praksis) og dybdelæring (gjør vi de *rette* tingene?). Det har også sammenheng med at folkehelseforskriften pålegger MK å ha oversikt over lokale ressurser, som i praksis medfører kvalitative data. Som vist er dette viktig i arbeid med wicked problems (se s. 9, andre avsnitt og kap. 3.10.4).

Da bystyret behandlet helseoversikten den 4.4.16 så var det gått cirka 2 ½ år siden KADMs mulige rollespill ble avkledd. Det kan ha gitt dem tid til å reorientere seg og flytte ansvaret fra helse- og sosialavdelingen og over til kultur- og oppvekstavdelingen. Returneringen av FVP 13-15 kan altså ha ført til læring i KADM: Det tok bare tid å fordøye inntrykkene og finne en vei ut av farvannet.

Jeg har vist at KADM ikke fant en god balanse mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet i utformingen av FVP 13-15 og FVP 15-18. Jeg har pekt på manglende etterlevelse av den tvangsfrie diskursen som ett eksempel. Det bidro til å svekke tilliten til KADM (se utfordring 1, s. 77-78), og MK klarte ikke å bygge

en felles plattform for handling. Jeg gjorde lignende erfaringer som Synnevåg et al. (2018, s. 991): Forskerne sa at instrumentell rasjonalitet var vevd så sterkt inn i de styrende mekanismene til de tre case-kommunene at strategier tuftet på kommunikativ rasjonalitet fikk vanskelige kår. Det er én forklaring til at frivilligheten opplevde at verdiene i FVP 10-13 (se s. 60, første avsnitt) ikke ble etterlevd. Det har jeg også beskrevet på sidene 78 (tredje avsnitt), 99 (andre avsnitt) og 106 (første avsnitt). NPM Moss ser ut til å ha forsterket mønsteret der instrumentell rasjonalitet ofte ble lagt til grunn i KADM. Som vist på s. 60 så var FVP 10-13 også innrettet på å ivareta frivillighetens egenverdi, samt å sikre gode medvirkningsprosesser og forutsigbarhet. Det kan tyde på at flere utfordringer jeg har avdekket i forskningsperioden også var tilstede da denne ble utformet i 2008-2009 før NPM Moss ble innført. Innføringen av NPM Moss ser derfor ikke ut til å være hele forklaringen til at MK på en rekke områder ikke evnet å balansere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet på en hensiktsmessig måte, vurdert opp mot KPI.

Læring skjedde noen ganger på operativt nivå da frivillige og MKs ansatte fant arbeidsformer som fungerte og som ble justert ved behov. Slik rutinelæring fulgte ikke av et læringssystem, men kom som et resultat av at ansatte og frivillige selv sikret god praksis (se s. 77, tredje avsnitt). Respondenter ga også eksempler på at rutinelæring og erfaringslæring ikke fant sted og at KADM valgte kjente løsninger (se s. 79 tredje avsnitt). Det samsvarer med følgende paradoks: Organisasjoners rutiner, regler og prosedyrer er ofte et uttrykk for læring på et tidligere tidspunkt i deres historie, men vil også ofte hemme ny læring (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 333).

Motsatt, så hadde MK også ansatte som ifølge flere respondenter tok til seg kunnskap og endret praksis – *når de ble utfordret fra frivilligheten*. Lite tyder på at det var KAL som utfordret ansatte på å møte frivillige i tråd med FVP 10-13 sine verdier. Manglende lederoppfølging ser altså ut til å ha vært én forklaring til det som virker å være et manglende metalæringssystem når vi vurderer MK sin FVP som case (se kap. 5.4 og drøftingen av forskningsspørsmål nr. 3 fra s. 93). Derimot omfattet ikke dette hele bildet. At MK i FVP 10-13 hadde lagt opp til toårige handlingsplaner, som skulle rulleres, medførte at tematikken hadde hatt oppmerksomhet fra 2008. Det er ikke selvsagt at en ikke-lovpålagt FVP, som attpåtil hadde møtt vanskeligheter, overlevde. Det var derfor etablert en grunnmur, som var viktig for at metalæring skulle kunne skje.

Jeg har vist at det representative demokratiet kan være en premissleverandør og en kvalitetssikring i et metalæringssystem, som da FVP 13-15 ble returnert. – Det til

tross for at det vedtatte verbalforslaget (se s. 61, tredje avsnitt) som definerte mandatet for FVP 13-15 også var et uttrykk for det motsatte. I tillegg skapte politikerne utfordringer for metalæring ved innføringen av NPM Moss, som rådmannen var kritisk til, og som jeg har vist var dårlig egnet for kommuner som ønsker samfunnsutvikling ved hjelp av kommunikativ planlegging.

FVP 10-13 gjaldt for både kommunesamfunnet og MK, og FVP 10-11 og FVP 13-15 hadde flere tiltak som MK og frivilligheten måtte løse sammen. Dermed imøtekom de i noe grad KPI. Like fullt så har jeg argumentert for at MK hadde et forbedringspotensial på variablene for institusjonell kapasitetsbygging. At FVP i Moss var uten handlingsplaner i 3 ½ år innebar ikke bare at gode læringssystemer ikke forelå – det betydde også at handlingsrommet i denne perioden ikke ble utvidet.

På s. 33 så gjenga jeg forskning fra Eimhjellen & Loga om *igangsatt* samskaping, som ikke samsvarer med karakteren i det samarbeidet jeg har funnet mellom frivilligheten i Moss og KADM. Til tross for at deres og min forskning ikke er direkte sammenlignbar, grunnet en rekke ulike metodiske valg, er forskningstemaene såpass like at det gir grunnlag for å se de i sammenheng. I deres rapport ble det pekt på at det som regel var kommunen som tok initiativet til samarbeidsprosjekter, som er et uttrykk for kommuner som forsøker å utvide sitt handlingsrom. Jeg ser ikke bort fra at hadde jeg studert MK sin frivillighetspolicy, og ikke FVP, så ville man i større grad ha sett initiativ fra KADM for å skape mer operativt samarbeid med frivilligheten. Det kan derimot også være at de kommunene som deltok i studiet til Eimhjellen & Loga hadde en tendens til å oppfatte seg selv som mer proaktive og flinkere enn hva frivillige organisasjoner ville ha gjort. Rapporten belyste tross alt *igangsatte* samarbeidstiltak mellom kommuner og lokale frivillige. Mine respondenter ga mange eksempler på at de hadde tatt initiativ til samarbeid som ikke ble fulgt opp av KADM og derfor ikke ble realisert. Den type eksempler fanges ikke opp av spørsmål av typen «hvem tok initiativ til samarbeidsprosjektet» (se andre avsnitt, s. 33). I min studie har jeg forsøkt å avdekke eventuelle «paradeformuleringer», og til det har jeg også brukt teorier om rollespill og organisatorisk hykleri. Hvis det ikke er samsvar mellom ord og handling, så kan det lettere bli avdekket i et intensivt studie, der ikke bare kommuner får komme til orde. Uansett så viser forskningen til Eimhjellen & Loga et behov for å ikke trekke bastante konklusjoner i min studie.

Når KADM ikke etterlevde mange av idealene i KPI, så kan det skyldes at det heller aldri var formålet. Kristiansen skrev i 2006 en masteroppgave som belyste

barrierer og hindringer for å skape gode samarbeidsprosesser i byplanlegging i Larvik. En av hans konklusjoner var at den ene parten anså at demokratiaspektet var ment å skulle ivaretas gjennom en tradisjonell prosess der det representative demokratiet hadde makten og besluttet. Derfor søkte man heller ikke etter forståelse og konsensus. Min studie gir ikke svar på om så også var tilfelle i MK.

Jeg har argumentert for at MK ikke legitimerte seg som utviklingsaktør i arbeidet med FVP 13-15 og FVP 15-18, og at de ikke lyktes med å finne en hensiktsmessig balanse mellom input-, output- og outcome-legitimitet. Særlig var input-legitimiteten kjennetegnet av legitimitet ovenfra, som bidro til manglende identitet og fellesskap. Det fulgte også av at planprosessene (produksjonsprosessene) i for liten grad var tuftet på kommunikativ rasjonalitet som svekket outcome-legitimiteten.

På den bakgrunn har studiet sannsynliggjort at MK ikke har et velfungerende metalæringsystem både i forhold til å systematisere et samarbeid mellom frivillig sektor og KADM om FVP, men også i forhold til å utvide handlingsrommet og utløse ressurser til felles beste for frivilligheten og MK. Jeg har vist at KADM noen ganger reflekterte om folkehelsearbeid, men mye sjeldnere om hva som var lært i de skriftlige dokumentene jeg har analysert (se s. 69, tredje avsnitt, tredje avsnitt s. 73, s. 85 og s. 99 tredje avsnitt og kap. 6.4). Det ble her reflektert enda mindre om *frivillig innsats*, eller mer spesifikt om hva som var lært om tematikken (se s. 89-90). Metalæringsystemer kan derimot foreligge på andre områder.

Prosjektet «Med hjerte for Arendal», handlet om samhandling om omsorgsutfordringer mellom det offentlige og frivillige organisasjoner. Blant konklusjonene fra FOU-rapporten «Mot 'Kommune 3.0'?» nevnes noen som sammenfaller med trekk i min studie: - Ideelle og frivillige organisasjoner er ofte avhengige av kommunale tilskudd/velvilje, samtidig som de ikke vil bli «pådyttet» kommunale, lovpålagte oppgaver. – Alle forsøk på å underordne frivilligheten kommunale agendaer mislykkes. Fasiliteringen bør baseres på tjenende ledelse, ikke styrende. – Hvis forankringen av samarbeidet bare skjer i noen deler av kommunen, så svekkes tilliten når frivilligheten møter stengte dører andre steder (Guribye, 2016), s. iii-iv).

8. Avslutning

Frivilligheten og MK representerte to ulike systemer på kollisjonskurs. Uenighetene handlet trolig i mindre grad om individuelle motsetninger. Eksempelvis hadde partene muligens ulik virkelighetsforståelse i spørsmålet om gjennomføring av FVP 10-11 (se utfordring 1, s. 77-78). Kanskje var KADM parallelt godt fornøyd med hva de hadde klart å få til? Som Brunsson (2006) påpekte er det ikke selvsagt at en handlingsplan er ment å bli realisert. Jeg har også omtalt kritikk til MK fra respondenter som kunne vært mer nyansert. Det viser at de ikke alltid kjente KADMs rammevilkår. Det viser viktigheten av å skape felles forståelse ved «å snakke og lære sammen» og sikre legitimitet for planprosesser, planprodukter og hverandres ulike roller.

Fire eksempler på kritikk som kan ha to sider: **1)** MK har dårlig økonomi (Moss kommune, 2014, s. 4-5). I stedet for å gi ros for at tilskuddsordninger innimellom fantes, ble MK kritisert for slike var uforutsigbare og ikke vedvarte. **2)** FVP 13-15 sine planprosesser ble kritisert for dårlig ledelse. Ingen reflekterte over at prosjektlederen var satt i en vanskelig situasjon (se s. 83, tredje avsnitt). Repstad & Nielsen advarer forskere (2004, s. 246) om at informanter kan ha en tendens til å hekte skylden på enkeltpersoner når noe går galt, selv når forklaringen er organisatoriske forhold. **3)** Respondenter etterlyste grep fra MK som ikke var lett å forene, som for eksempel kortere vei fra ide til handling og grundigere planprosesser. I 2015-beretningen var det vist til 35 planer. Kanskje ble frivillige bare involvert i noen planprosesser, av frykt for å belaste dem. **4)** Mandatet for FVP 13-15 viste at det var planlagt fem planmøter. Det kan være at KADM hadde ønsket å moderere de kritiske utsagnene jeg har gjengitt om tidsbegrensninger i planleggingen.

Oppgaven har vist et forbedringspotensial i MK. Likevel kan man ikke konkludere med at de er dårligere på FVP enn andre kommuner. MK har i det minste vist en vilje til å etablere og holde den i live, noe Frivillighet Norge har argumentert for at ofte mangler (2014, s. 13). Som jeg har vist var det trolig bare et fåtall av frivillige organisasjoner som både kjente til den og hadde store forventninger (se s. 78, femte avsnitt). Eventuelle skadevirkninger av FVP bør derfor ikke overdramatiseres. Respondentene uttrykte da også at de fortsatt holdt døren åpen for MK.

Case-studier viser at selv om det er høyt konfliktnivå, så kan collaborative governance-strategier virke hvis det er høy grad av gjensidig avhengighet (som er

tilfelle i forholdet mellom kommuneorganisasjoner og frivilligheten). Det skaper et ønske om å delta og forplikte seg i et meningsfullt samarbeid, og det er mulig å bygge tillit. Det viser seg å være langt vanskeligere når den gjensidige avhengigheten er liten. Da holder interessenter som regel ett øye på det alternativet som handler om å ikke samarbeide (Ansell & Gash, 2007, s. 561-563).

I kapittel 3.11 reflekterte jeg over utfordringer med å benytte KPI i praksis. Guribye skriver: «Økte velferdsutgifter og administrativt press på det offentlige har imidlertid etterhvert blitt fulgt av et nyliberalistisk mantra om *empowerment* eller egenkraft, et ønske om at velferdsoppgaver skal gis tilbake til innbyggerne, mens statens velferdsproduksjon skal trappes ned». Det er en iboende risiko for at teorier og modeller som predikerer empowerment kan bli tatt til inntekt for et slikt syn. Om dette kan ha medvirket til det mulige hamskiftet, svarer ikke studiet på, men perspektivet gir enda et alternativ blikk på ting som kan ha påvirket situasjonen. Det tilsier at det ikke bør trekkes bastante konklusjoner i min studie. Deriblant behøver ikke respondenters utsagn om at MKs egentlige formål med FVP var å avlaste kommunale tjenester å være eneste siden av saken. Som allerede omtalt (se s. 66, tredje avsnitt) handlet ikke bystyredebatten om FVP 15-18 om hvordan MK kunne redusere kostnader ved hjelp fra frivillige. (Lesere kan merke seg at intervjuer ble foretatt før MK intensiverte arbeidet med frivillighetens hus og en frivillighetskoordinator. Kanskje hadde respondenter vært mer positive til KADMs gjennomføringskraft hadde de blitt holdt et år senere).

Respondenter ga eksempler på det som for meg var et *kulturkrasj-paradoks*. Det handlet om at flere opplevde at KADM hadde svakheter som jeg før studiets oppstart forestilte meg var mer typiske for frivillige organisasjoner (uforutsigbare, usystematiske og lignende). At tilsvarende trekk ved en kommune også frustrerte frivilligheten var nytt for meg. Empirien gir ikke grunnlag til å fastslå hvorfor et slik paradoks tegnet seg. Jeg har imidlertid vist eksempler på at politikerne i Moss skapte utfordringer for KADM i utvikling og oppfølging av deres FVP, og det kan være en medvirkende forklaring. Om KADM kjente på en slik frustrasjon, så er det ikke sikkert at de videreformidlet det tydelig til frivilligheten, som i stedet kritiserte budbringeren - KADM. I studiet ble jeg oppmerksom på at det var nære bånd mellom deler av frivilligheten og lokalpolitikerne. Det kan ha medført at KADM var ekstra varsomme med å redegjøre for situasjonen på en måte som kunne bli oppfattet som kritikk av den politiske ledelsen, av frykt for at en slik fortolkning kunne bli videreformidlet til folkevalgte.

Litteraturliste

- Aakvaag, G. C. (2012). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Amdam, J. (2003). *Om å planlegge og gjennomføre regional utvikling gjennom partnerskap og governance*. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning.
- Amdam, R. (2001). Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling? (Notat Møreforskning og Høgskulen i Volda 5/2001). Hentet fra <https://docplayer.me/15520731-Territoriell-og-sektoriell-samfunnsplanlegging-mot-ei-todeling.html>
- Amdam, R. (2011). *Planning in Health Promotion Work*. Oxford: Routledge.
- Amdam, R. (2011). Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet. I Higdem, U. (Red.), *Plan, region & politikk. Festskrift til Noralv Veggeland*. (s. 46–63). Oslo: Forlag1.
- Amdam, R. (2012). *Variabler i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid (foredrag)*. Hentet fra <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjSj8TfjHjAhWPysQBHU0SCewQFjAMegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.plannett.no%2Fcms%2Fplannett%2Fmm.nsf%2Fupgraphics%2FRoar%2520Amdam%2520dag2.ppt%2F%24file%2FRoar%2520Amdam%2520dag2.ppt&usg=AOvVaw0yNteMUNb7vAjNkgTNYOwv>
- Amdam, R. (2014, juni). *Reformer og «modernisering» av og i offentlig sektor i eit HR-perspektiv (foredrag)*. Hentet fra <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiGrsHcnuvjAhVJAxAIHZSDAEwQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ulstein.vgs.no%2Fcontent%2Fdownload%2F204735%2F1531665%2Fversion%2F1%2Ffile%2FRoar%2BAmdam%2BMolde%2BHR%2B13062014.pdf&usg=AOvVaw1nucEaJ6reZr4tiKkDJZP5>
- Amdam, R. (2015, november). *Helse i plan*. Innlegg presentert ved Samplan 2015-2016. Bergen.
- Amdam, R. (2017, oktober). *Systematisk offentlig innovasjonsarbeid – med vekt på politisk leiaransvar (foredrag)*. Innlegg presentert ved Sunnmøre regionråd. Fosnavåg.

- Amdam, J., & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, R., & Bergem, R. (2008). *Kriterium for evaluering av partnerskap og planlegging i kommunalt folkehelsearbeid*. Volda: Møreforskning.
- Amdam, R., & Tangen, G. (2007). *Leiarar i partnerskap for regional utvikling*. Volda: Møreforskning.
- Andersen, S.S. (2012). *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, s. 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Argyris, C. (1991). *Teaching smart people how to learn*. Harvard Business Review. 69 (3): 99–109. Hentet fra
<https://pdfs.semanticscholar.org/d7bf/fafbcc6acc2ba4be0fb5088dec1af1e74432.pdf>
- Bateson, G. (1972). *The Logical Categories of Learning and Communication*. Steps to an Ecology of Mind. The University of Chicago Press edition 2000 - side 279-308. Chicago: University Of Chicago Press.
- Brandt, B. (1998). Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst. I Holter, H. & Kalleberg, R. (Red). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. (2. utgave, s. 145-165). Oslo: Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. (2006). *The organization of Hypocrisy*. Malmø: Liber.
- Creswell, J. (2018). *Research Design (5th edition)*. Thousand Oaks: Sage.
- Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement. (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap. (Meld. St. 19 (2008-2009))*. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf>
- Disch, P., & Vetvik, E. (2009). *Framtidas omsorgsbilde - slik det ser ut på tegnebrettet*. Porsgrunn: Senter for omsorgsforskning - Sør, Høgskolen i Telemark.
- Double-loop learning. (u.å.). I *Wikipedia*. Hentet 24. august 2019 fra
https://en.wikipedia.org/wiki/Double-loop_learning

- Eimhjellen, I. & Loga, J. (2017). *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører. Samskaping i nye samarbeidsforhold?* (Rapport 2017:9). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Enjolras, B. (2008). *Nettverkssamfunn og frivillig organisering. En kunnskapsstatus*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Eriksen, E.O. (1999). *Kommunikativ ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Falleth, E. (2012). Planlegging og prosessleing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid. *Kart og Plan*, (2), 159-160. Hentet fra <http://www.kartogplan.no/Hefter/KP2-2012/Bokomtaler.pdf>
- Flick, U. (2015). *Introducing Research Methodology: A Beginner's Guide to Doing a Research Project. Second Edition*. London: Sage.
- Folkehelseforskriften. (2012). Forskrift om oversikt over folkehelsen (FOR-2012-06-28-692). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-06-28-692?q=folkehelse>
- Folkehelseloven. (2011). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>.
- Fraser, H. (2009). Tackling Wicked Health Care Problems. *Rotman Magazine Winter 2009*. 76-79. Hentet fra https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=2ahUKEwjQ6HZw_DjAhWjlySKHegbBiIQFjAlegQIBBAC&url=https://www.rotman.utoronto.ca/media/Files/Programs-andAreas/DesignWorks/TacklingWickedHealthCareProblems.pdf&usq=AOvVaw3ctq-bhdLevcJ63LtWt7HI
- Frivillighet Norge. (2014). *Frivillighetspolitikk i kommunesektoren 2014*. Oslo: Frivillighet Norge.
- Goffman, E. (2014). *Vårt rollespill til daglig*. Oslo: Pax Forlag.
- Frivillighet Norge. (2014). (2018, 28. juni). Samhandling mellom staten og frivillig sektor. Hentet fra https://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/samhandling_mellom_staten_og_frivillig_sektor/
- Goth, U.S. & Hagelin, S. (2016). Kommunenes planarbeid og økt frivillig innsats blant seniorer. *Fagbladet - Samfunn og økonomi 1/2016*, s. 50-63.

- Grønmo, S. (1998). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen. I Holter, H. & Kalleberg, R. (Red). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. (2. utgave, s. 73-108). Oslo: Universitetsforlaget.
- Guribye, E. (2016). *FoU-rapport nr. 3/2016. Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. Arendal: Agderforskning.
- Hanssen, G. S. (2013). Medvirkning - med virkning? *Plan 3/2013. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling*, s. 18-23.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2011). *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)* (Prop. 90 L 2010-11). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/156cc635411248bda507c9411bdf4cd0/no/pdfs/prp201020110090000dddpdfs.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2019). *Folkehelsemeldinga — Gode liv i eit trygt samfunn. (Meld. St. 19 (2018-2019))*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/84138eb559e94660bb84158f2e62a77d/nn-no/pdfs/stm201820190019000dddpdfs.pdf>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (LOV- 2011-06-24-30)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30?q=helse-og-omsorgstjeneste>
- Hofstad, H. (2013). *Håndtering av "wicked problems" i kommunal planlegging. lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser*. Oslo: Akademika forlag.
- Holter, H., & Kalleberg, R. (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer (3. utgave)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2013). *Målstyring, medvirkning og muligheter* (Unio-notat). Hentet fra [http://domweb01.symfoni.com/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/malstyring-nett.pdf/\\$file/malstyring-nett.pdf](http://domweb01.symfoni.com/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/malstyring-nett.pdf/$file/malstyring-nett.pdf)

- Kjelstadli, K. (1997). Å analysere skriftlige kilder. I Fossåskaret, E., Fuglestad, O.L. & Aase, T. H. (Red). *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. (2. utgave, s. 207-233). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009, 1. juni). Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven. Medvirkning. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-5-1-medvirkning/id556757/
- Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner. (LOV-1992-09-25-107). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>
- KS. (2007). *Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- KS. (2014). *Skodd for framtida. Et refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk*. Oslo: KS.
- Kulturdepartementet. St. meld. nr. 27. (1996-97). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-1996-97-/id191104/sec1>
- Kulturdepartementet. St.meld. nr. 39. (2006-2007). *Frivillighet for alle*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/68b20a00c377479c98d8bac4c4e38cf6/no/pdfs/stm200620070039000dddpdfs.pdf>
- Kulturdepartementet. (2018). Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig — Den statlege frivilligheitspolitikken. (Meld. St. 10 (2018–2019)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/82a9eff104b3441d92c04198370a0724/nn-no/pdfs/stm201820190010000dddpdfs.pdf>
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal A/S.
- La Cour, A. (2013). *Ledelse af frivillige - en viktig del af fremtidens velfærd*. København: *Væksthus for ledelse*.

- La Cour, A. (2016). In Search of the Relevant Other – Collaborative Governance in Denmark. *Scandinavian Journal of Public Administration Vol 20* (NO 3), 55-75. Hentet fra <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/3289/2988>
- Loga, J., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E., Stokstad, S., & Winsvold, M. (2016). *Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger*. Bergen: Rokkansenteret.
- Loga, J. (2012). *Finnes det en egen kommunal frivillighetspolitikk?* I Strømsnes, K., & Selle, P. *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* (Rapport 2012:6). (s. 39-82). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Miljøverndepartementet. (2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* (Ot. Prop. Nr 32 2007-2008). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>
- Moss frivilligsentral. (2013). *Handlingsplan for frivillighet 2013*. Høringsuttalelse fra frivillighetsrådet ved Moss Frivilligsentral. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2013039012&dokid=100441865&versjon=1&variant=A&>
- Moss frivilligsentral. (2015). *Innspill til frivillighetspolitikk og omsorgsplan Moss*. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2015024174&dokid=100576989&versjon=1&variant=A&>
- Moss og omegn musikkråd, Moss Idrettsråd og Moss Frivilligsentral. (2013). *Moss frivilligsentral. (2013). Handlingsplan for frivillighet. Hørings svar*. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2013039012&dokid=100441870&versjon=1&variant=A&>
- Moss kommune. (2009). *Frivillighetspolitikk for Moss 2010-2013*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2010). *Økonomiplan 2011-2014. Årsbudsjett 2011*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2011). *Årsberetning 2010*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2011). *Kommuneplan 2011-2022*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2011). *Økonomiplan 2012-2015. Årsbudsjett 2012*. Moss: Moss kommune.

- Moss kommune. (2012). *Årsberetning 2011*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2012). Saksutredning. Kommunal planstrategi Moss - oppstart. Saksutredning. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2012002004&dokid=100307989&versjon=2&variant=A&>
- Moss kommune. (2012). Saksutredning. Vurdering av bestiller/utfører organisering. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2012023097&dokid=100336873&versjon=5&variant=A&>
- Moss kommune. (2012). *Handlingsplan 2013-2016*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2012). Oppgavebeskrivelse. *Handlingsplan for folkehelse og frivillighet – delplan til Plan for levekår*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2012). *Moss kommune KOMMUNAL PLANSTRATEGI 2012-2015*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2013). *Årsberetning 2012*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2013). Saksutredning. Handlingsplan for frivillighet - høringsutkast. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2013019447&dokid=100412447&versjon=3&variant=A&>
- Moss kommune. (2013). Høringsutkast. Handlingsplan for frivillighet 2013-2015. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2013). Saksutredning. Handlingsplan for frivillighet 2013-2015, godkjenning. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2013039012&dokid=100441434&versjon=3&variant=A&>
- Moss kommune. (2013). Handlingsplan for frivillighet 2013-2015. Hentet fra https://www.moss.kommune.no/innsyn.aspx?response=arkivsak_detaljer&arkivsakid=2012005945&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=17736&
- Moss kommune. (2013). Handlingsplan 2014-2017. Årsbudsjett 2014. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2014). *Årsberetning 2013*. Moss: Moss kommune.

- Moss kommune. (2014). *Handlingsplan 2015-2018*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2014). *Årsbudsjett 2015*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (u.å.). *Lederavtale*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2015). *Årsberetning og årsregnskap 2014*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2015). *Arbeidsgiverstrategi Moss kommune 2015-2020*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2015). Saksutredning om handlingsplanen for Moss kommunes frivillighetspolitikk 2015-2018 til bystyret 16. juni 2015. Hentet fra https://www.moss.kommune.no/innsyn.aspx?response=arkivsak_detaljer&arkivsakid=2015002617&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=17736&
- Moss kommune. (2015). *Handlingsplan for Moss kommunes frivillighetspolitikk 2015-2018*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2015). *Handlingsplan 2016-2019*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune (2015, 16. juni). Bystyremøte (videoklipp). Hentet fra <https://moss.kommunetv.no/no/archive/37>
- Moss kommune. (2015). *Omsorgsplan 2015-2030. Del I Utviklingsplan*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2015). *Befolkningsoversikt 2015. Folkehelse og levekår i Moss*. Hentet fra https://www.moss.kommune.no/_f/p1/i55a7b335-5152-4ce3-8e96-ec356dbda0ed/befolkningsoversikt_2015.pdf
- Moss kommune. (2015). *Årsbudsjett 2016*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2016). *Årsberetning og årsregnskap 2015*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2016). Oversiktsdokument folkehelse og levkår til bystyret 4. april 2016. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2016009598&dokid=14858&versjon=13&variant=A&>

- Moss kommune. (2016, 4. april). Bystyremøte (videoklipp). Hentet fra <https://moss.kommunetv.no/no/archive/44>
- Moss kommune. (2016). *Handlingsplan 2017-2020*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune. (2016). *Årsbudsjett 2017*. Moss: Moss kommune.
- Moss kommune (2016, juni). *Rådmannens forslag. Handlingsplan 2017-2020 (foredrag)*. Hentet fra <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2016022273&dokid=41129&versjon=1&variant=A&>
- Moss kommune. (2017). *Årsberetning og årsregnskap 2016*. Moss: Moss kommune.
- Mæland, J. G. (2005). *Forebyggende helsearbeid i teori og praksis* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Negaard, A. (2011). *En ekstern evaluering av reformarbeidet I grunnskolen i Sarpsborg kommune: Hovedrapport. Oppdragsrapport 2011:2*. . Halden: Høgskolen i Østfold.
- Negaard, A. (2015). Overordnet kommunal planlegging i et folkehelseperspektiv. *Fagbladet - Samfunn og økonomi 2/2015*, s. 68-81.
- Negaard, A. (2015). *Om helsekonsekvensutredninger. En oppsummering av norske og internasjonale kunnskaper*. Halden: Høgskolen i Østfold.
- Nesheim, T. & Vathne, K. (2000). Konkurransetutting og bestiller utfører-organisering i norske kommuner (SNF-rapport 59/2000). Hentet fra https://openaccess.nhh.no/nhhxmlui/bitstream/handle/11250/164751/R59_00.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Nielsen, J.C.R. & Repstad, P. (2004). Fra nærhet til distanse og tilbake igjen. I P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker* (2. utgave, 234-253). Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1988: 17. (1988). *Frivillige organisasjoner*. Oslo: Finans- og toll-departementet.
- NOU 1992: 15. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet.
- NOU 2006: 15. (2006). *Frivillighetsregister*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

/contentassets/feb280af5e454808937d3958541d6e28/no/pdfs/nou200620060015000dddpdfs.pdf

NOU 2011: 11. (2011). *Innovasjon i omsorg*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5fd24706b4474177bec0938582e3964a/no/pdfs/nou201120110011000dddpdfs.pdf>

NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Nørregaard Gotthardsen, D. (2009). *Frivilligpolitikker og samarbejde - midtvejsudgivelse i Udviklingsprosjekt for samarbejde mellom frivillige sociale organisationer og kommuner*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-og-bygningsloven>.

Pollitt, C. (2007). *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*. ADMINISTRA IE SI MANAGEMENT PUBLIC 8/2007, 110-115.

Hentet fra: http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/8_01.pdf

Regjeringen. (2015). *Frivillighetserklæringen - erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor*. Oslo: Kulturdepartementet.

Regjeringen. (2017, 26. mai). Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene (1837 - 2013). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler - En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Tromsø: Norut Tromsø.

Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2): 155-169.

- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review - electronic journal*. Volume 1 · Issue 1 · 2000, 1-19. Hentet fra <http://www.economy4humanity.org/commons/library/175-349-1-SM.pdf>
- Rognlien, K.-J. (2003). *Fra lære til liv: Hvordan fungerer Folkehelseprogrammet i Østfold som innovasjon?* Volda: Høgskulen i Volda.
- Rognlien, K.-J. (2012). "Får te" eller "nøttern'te"? - Hva hemmer og fremmer læring i folkehelsearbeidet i Sarpsborg kommunes administrasjon? Halden: Høgskolen i Østfold.
- Ryd, G., & Eldh, K. (2015). *Vi räknar minuter, vi räknar pinnar ... Till nytta för vem?* Malmö: Nätverket för gemensam välfärd Malmö.
- Røiseland, A., & Vabo, S. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schanche, P., & Stokland, D. (2014). *Velferd i nytt terreng. Hovedrapport. Rapport 7940*. Oslo: KS FOU / Agenda Kaupang.
- Sivesind, K. H. (1998). Sortering av kvalitative data. Metodologiske prinsipper og praktiske erfaringer fra analyse med dataprogrammer. I Holter, H. & Kalleberg, R. (Red). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. (2. utgave, s. 240-2735). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sivesind, K. (2008). *Halvveis til Soria Mora. Ikke-kommersielle velferdstjenester, politikkenes blinde flekk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sommerstad, H. K. (2015, 9. mars). Dette har byen fortjent. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/moss/lokalt/dette-har-byen-fortjent-1.320976>
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Synnevåg, E.S., Amdam, R. & Fosse, E. (2018). Intersectoral Planning for Public Health: Dilemmas and Challenges. *International Journal of Health Policy and Management* 7 (11), s. 982-992. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.59>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice. København: Væksthus for Ledelse.
- Torfing, J. & Sørensen, E. (2013). *Ledelse af frivillige. Hvordan leder man*

frivillige, der producerer velfærd sammen med det offentlige? København: Væksthus for Ledelse.

Voorberg, W.H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. (Juli 2014, 1-25). DOI: 10.1080/14719037.2014.930505

Væksthus for ledelse. (2013). Frivillige giver - og kræver - noget særligt. Ledelse af frivillige - en vigtig del af fremtidens velfærd. København: *Væksthus for ledelse*.

Waddock, S. (2013). The wicked problems of global sustainability need wicked (good) leaders and wicked (good) collaborative solutions. *Journal of Management for Global Sustainability 1*, s. 91-111.

Weber, E., & Khademian, A. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*. Vol. 68, No. 2 (Mar. - Apr., 2008), 334-349. Hentet fra <http://frst411.sites.olt.ubc.ca/files/2015/01/25145606.pdf>

Widerberg, K. (2010). Med samtalen som utgangspunkt. Om veivalg og kunnskapsmuligheter ved intervjuing. I Album, D., Nordli Hansen, M. & Widerberg, K. (Red). *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. (s. 219-234). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1: Tabelloversikt

Tabell 1:	Ringholm et al. (2009) sin drøfting av samfunnsutviklerrollen, fortolkning	Side 30
Tabell 2:	En stilisert modell over skriftlige kilder som utgangspunkt for å analysere problemstillingen etter fire plan- og læringsformer	Side 46
Tabell 3:	Kategorisering av data fra kommunale dokumenter	Side 47
Tabell 4:	Kategorisering av data fra MK sin samlede frivillighetspolitikk	Side 49
Tabell 5:	Samlet kategorisering av data	Side 56
Tabell 6:	Viktige hendelser av betydning for studiet i perioden 2010-2017 og kilder	Side 59
Tabell 7:	Forekomst av «idrett», «kultur» og «helse» i MKs FVP	Side 66
Tabell 8:	Antall ganger frivillighet og folkehelse er nevnt i økonomiplaner og handlingsplaner og tilhørende budsjetter (vedtak inkludert)	Side 70
Tabell 9:	Antall ganger frivillighet og folkehelse ble omtalt i Moss kommunes årsberetninger 2010-2016	Side 71

Vedlegg 2: Figuroversikt

Figur 1:	Enkel- og dobbeltekretslæring	Side 20
Figur 2:	Variabler i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid	Side 22
Figur 3:	Verktøy i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid	Side 22
Figur 4:	Kretsløp i det kommunale plansystemet tilpasset min studie	Side 44

Vedlegg 3: Forkortelser

Forkortelser	Betydning
AGS 15-20	Arbeidsgiverstrategi i Moss 2015-2020
BMS	Balansert målstyring
BU	Bestiller utfører-modellen
KPI	Den kommunikative planleggingsmodellen for institusjonell kapasitetsbygging
FHL	Folkehelseloven
FVP	Frivillighetspolitikk
FVP 10-13	Frivillighetspolitikk i Moss for 2010-2013 (overordnet del)
FVP 10-11	Frivillighetspolitikkenes handlingsplan for 2010-2011
FVP 13-15	Frivillighetspolitikkenes handlingsplan for 2013-2015
FVP 15-18	Frivillighetspolitikkenes handlingsplan for 2015-2018
KPS 12-15	Kommunal planstrategi for Moss kommune 2012-2015
KAL	Formelle kommunale, administrative ledere i helse- og sosialavdelingen og kultur- og oppvekstavdelingen i Moss kommune med et personalansvar
KADM	Kommuneadministrasjonen i Moss kommune, men i studiet avgrenset til helse- og sosialavdelingen og kultur- og oppvekstavdelingen
KL	Kommuneloven
KP 11-22	Kommuneplanen for Moss 2011-2022 (og Våler Råde og Rygge)
MK	Moss kommune
NPG	New Public Governance
NPM Moss	New Public Management i Moss
NPM	New Public Management-filosofien
PBL	Plan- og bygningsloven

Vedlegg 4: Søkord brukt i planleggingen av ordteilingen

Demokrati	Læring Lærende	Frivillighet Frivillig Frivillige lag Frivillige organisasjoner	Bærekraft Bærekraftig
Samfunn Samfunnsutvikling Nærmiljø Nærmiljø	Lokalkunnskap Kunnskap Erfaringsbasert viten Erfaringsbasert	Helsetilstand	Sosiale helseforskjeller Sosiale ulikheter Helseforskjeller Ulikheter Levekår
Forebygging Forebyggende Helsefremmende Helsefremming Folkehelse Helse i alt Livskvalitet Trivsel			

Vedlegg 6: Forespørsel til respondenter om deltagelse

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt: Masteroppgave om læring i forbindelse med Moss kommunes frivillighetspolitikk. – Et casestudie.

Kjære

Jeg håper du har anledning til å la meg intervju deg, i forbindelse med en masteroppgave jeg gjennomfører med utgangspunktet i organisasjon- og ledelsesstudiet på Høgskolen i Østfold. Oppgaven skal belyse forskningsspørsmål som er relatert til utarbeidelse og gjennomføring av kommunens frivillighetspolitikk som ble vedtatt allerede i desember 2009. Samarbeidet mellom frivilligheten og kommunen vil stå i fokus, og det er kommunens rolle i arbeidet som i all hovedsak vil være i søkelyset.

Foreløpig problemstilling for studiet er «Hvordan er (dyp)læring ivaretatt i arbeidet med planlegging og gjennomføring av frivillighetspolitikk i case-kommunen».

Det er sannsynlig at denne vil endres / justeres etter at det er samlet inn data fra intervjuobjektene.

At Moss kommune ikke nevnes eksplisitt i den foreløpige problemstillingen, skyldes at jeg ikke ønsker å offentliggjøre hvilken kommune det forskes på. Det betyr derimot ikke at jeg forventer at de som intervjues skal hemmeligholde informasjon om oppgaven. Det blir en vurdering jeg vil overlate til intervjuobjektene.

Hva innebærer deltagelse i studien?

Utvalget er bestemt skjønnsmessig og består av enkeltpersoner jeg mener er sentrale for å belyse oppgavens tema. Intervjuene vil trolig ta cirka to timer. Jeg ber om tillatelse til å ta opp samtalen på bånd. Utvalget vil trolig være på om lag ti personer.

Jeg vil holde ditt navn hemmelig, som innebærer at hverken din posisjon eller din rolle i arbeidet med frivillighetspolitikk vil bli offentliggjort. Det vil derimot sannsynligvis fremkomme i oppgaven at representanter fra kommunens paraplyorganisasjoner har deltatt.

Du vil bli gitt anledning til å lese gjennom og godkjenne de eventuelle sitater du har kommet med som blir benyttet i studiet.

Undertegnede vil kontakte deg noen dager etter at du har mottatt dette informasjonsskrivet, med forespørsel om du vil delta. Det vil da bli innhentet muntlig samtykke til å delta i studiet over telefon. Det er ønskelig å gjennomføre intervjuene før 14. desember.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun undertegnede og veileder vil ha tilgang til den informasjon du gir.

Det vil være hentet inn aksept fra personvernombudet for forskning (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste), før intervjuene finner sted, for å sikre personvernet til deltakerne. I deres vilkår som skal sikre personvernet er jeg forpliktet til å ivareta anonymisering. Det innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes.

Det vil altså ikke bli omtalt / gjengitt direkte personidentifiserende opplysninger (som navn, personnummer, stillingsbenevnelse og tjenestested) i forskningen.

På denne bakgrunn ber jeg deg tenke gjennom på forhånd om deltagelse i forskningen kan medføre ulemper for deg selv, og om du av den grunn bør avstå fra å ta del.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. 7. 2016. Personopplysninger vil innen den tid være anonymisert og lydbåndopptak slettet, med mindre det oppstår uforutsette forsinkelser i slutføringen av studiet. I så fall vil NSD på ny bli kontaktet med søknad om utvidelse av forskningsperioden.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Knut-Johan Rognlien på 95 45 34 97, eller veileder Arve Negaard. Han er høgskolelektor på Høgskolen i Østfold og kan nås på 906 47 670 / arve.negaard@hiiof.no.

Vedlagt skjema

Foruten å delta på et intervju, vil jeg be deg om å besvare noen spørsmål som jeg sender deg på mail. Det er en fordel om dette returneres før intervjuet, men det er ingen nødvendighet. Du kan selv velge om du ønsker å fylle dette ut for hånd eller på datamaskin. Også dette vil bli behandlet konfidensielt, og slettet ved forskningsperiodens utløp, på lik linje med eventuelle lydbåndopptak. Du vil også bli gitt anledning til å lese gjennom og godkjenne eventuell informasjon herfra som siteres i oppgaven.

Avslutningsvis vil jeg be om forståelse for at jeg er en student, med den risiko det medfører for at metodiske valg og analyser ikke nødvendigvis vil holde høy forskningsmessig kvalitet.

Om sentrale begreper i undersøkelsen

Frivillig innsats

Frivillig innsats kan defineres på mange måter. I denne oppgaven defineres frivillig innsats til: Ulønnet innsats som utføres av fri vilje, utenfor egen husholdning, som er utført av enkeltpersoner, grupper og foreninger og som kommer individer eller grupper til gode.

Dette innebærer at studiets bruk av frivillighetsbegrepet er identisk med det som Moss kommune bruker i sin frivillighetspolitikk.

Læring

Læring er ikke det samme som kompetanseoppbygging. Med dyplæring menes kommunens evne til å reflektere over verdier, teorier, modeller, m.v. som ligger til grunn for hvordan samarbeidet med frivilligheten er organisert og fulgt opp. Når dette studiet vil se læring i sammenheng med kommunens samfunnsplanlegging (utforming av frivillighetspolitikk), så handler det om å utvikle kunnskap om hendelser og handlinger som leder til ny erkjennelse, som dernest resulterer i nye hendelser og handlinger. Slik læring må ideelt sett ikke begrenses til noen få enkeltindivider og er noe annet enn tradisjonell evaluering. Når læring sees i sammenheng med frivillighetspolitikk, så er læringens intensjon å bidra til et samfunn med borgere som føler seg moralsk forpliktet til å yte en innsats for fellesskapet.

Med vennlig hilsen
Knut-Johan Rognlien

Vedlegg 7: Intervjuguide

1. INNLEDENDE SPØRSMÅL

1. Kan du aller først si litt om hvilken bakgrunn du har (yrkesliv og utdanning)?
2. Hvordan har du gjennom livet vært engasjert i frivillighet og eventuell politisk virksomhet?
3. Kan du beskrive på hvilken måte du i din rolle som frivillig møter kommunen og samarbeider med dem?
4. Det er nå seks år siden Moss vedtok en frivillighetspolitikk. Hvilke inntrykk sitter du igjen med?
5. Hva vil du si er kommunens sterke og svake sider når det gjelder samarbeid med frivillige?
6. Hva må til for at kommune og frivillighet skal få til et godt samarbeid?

4. OM LEDELSE OG ROLLE-UTØVELSE

7. Hvordan vil du si at Moss kommune utøver ledelse overfor frivilligheten?
8. Hvordan opplever du at kommunen går frem for å få gjennomslag for sine interesser i samarbeidet med frivilligheten? Har det alltid vært slik i de årene du har samarbeidet med kommunen?
9. Hvilke politiske og administrative ledere har du opplevd har engasjert seg i arbeidet med utforming og oppfølging av frivillighetspolitikken?
10. På hvilken måte går administrative ledere i Moss kommune frem for å sikre læring og utvikling i kommunens arbeid med frivillighet?
11. Vil du si at det forskjell på hvordan administrative ledere utøver sin rolle i møte med frivilligheten, avhengig av hvilken avdeling / sektor de jobber i og om de er ledere på ulike nivåer? Begrunn svaret.
12. Politisk ledelse i Moss ble endret etter kommunevalget i 2011. Har det endret kommunens politikk overfor frivilligheten? I så fall, på hvilken måte?
13. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom politikere og frivilligheten i Moss generelt sett – og i forhold til den organisasjonen du representerer spesielt?
14. Er det ditt inntrykk at Moss kommune er opptatt av å bygge personlige kontakter med enten deg, eller andre i den organisasjonen du representerer? (Er det i så fall ledere eller folk på lavere nivåer som viser slik interesse? Hvilke enkeltpersoner har din organisasjon mest kontakt med? Opplever du at han / hun / dem ønsker å lære og sikre at kommuneadministrasjonen utvikler seg og blir flinkere?)
15. Hender det at du kontakter enten administrative ledere eller politikere direkte for å få gjennomslag for din organisasjons interesser? I hvilken grad gir i så fall denne arbeidsformen resultater?
16. Hender det at politikere eller administrative ledere kontakter deg direkte for å få mer innsikt i spesielle saker? Kan du beskrive hyppigheten av slike henvendelser, og hvilke resultater dette eventuelt har avstedkommet?

5. OM SAMFUNNSPLANLEGGING, KOMMUNIKATIV PLANLEGGING OG LÆRING

Institusjonell planlegging, legitimitet og kontekst

17. Hva har kommunen gjort i arbeidet med frivillighetspolitikk for å skape aksept og legitimitet for frivillighetspolitikken i frivilligheten
18. Er frivillighetspolitikken et viktig dokument for deres organisasjon? Hvorfor / hvorfor ikke?
19. Hva har den organisasjonen du representerer gjort for å formidle frivillighetspolitikken til deres medlemmer?

Strategisk planlegging, mobilisering og agendasetting

20. Historisk sett, hva vil du si er typiske trekk som kjennetegner Moss kommune (organisasjonen) i samarbeidet med frivillige – i de årene du har møtt dem som representant for frivilligheten?
21. I hvilken grad vil du si at frivillighetspolitikken sine overordnede mål fungerer som retningslinjer for videre detaljplanlegging i kommuneorganisasjonen – og i forhold til annen samfunnsplanlegging?
22. Hva har kjennetegnet de medvirkningsprosesser som er gjennomført i arbeidet med frivillighetspolitikken i årene 2008-2015? (Hvem er mobilisert, hvor mange er mobilisert, på hvilken måte er disse mobilisert, hvor ofte møttes man?).
23. Hva har hemmet og fremmet arbeidet med - og oppfølgingen av - frivillighetspolitikken? Hvem har vært pådrivere? Hvem har vært bremsere?

Taktisk planlegging, organisering og beslutningstaking

24. Er det opprettet formelle arenaer/møteplasser der representanter fra din organisasjon møter representanter for kommunen? Hva er formålet med disse? Hvordan fungerer de? Diskuterer dere frivillighetspolitikken og de tilhørende handlingsplanene her?
25. Kjenner du til at det har vært opprettet (andre) formelle arenaer/møteplasser som har blitt nedlagt? Hva skyldtes i så fall dette?
26. I de årene hvor kommunen har hatt en frivillighetspolitikk, har det vært en tendens til at frivilligheten er prioritert i budsjettene i større eller mindre grad?

Handlingsplaner:

27. Hvordan synes du de prosessene med å evaluere og revidere handlingsdelen har vært?
28. Hva synes du om den handlingsplanen som ble stoppet av politiske organer? Hva er forklaringen til at den ble stanset?
29. Hvorfor hadde den opprinnelige handlingsplanen intensjoner om å involvere næringslivet, mens det ikke lenger er ivaretatt?
30. Etter at forslaget til ny handlingsdel blir stoppet i 2013, så overtar kultur og oppvekst ansvaret med å slutføre planen. Det går da cirka et og et halvt år før ny handlingdel blir vedtatt. Hva er forklaringen til at kultur og oppvekst overtar etter helse og sosial, og hvorfor tar denne prosessen så lang tid?

Operativ planlegging, gjennomføring og tiltak

31. Hva har frivillighetspolitikken medført av resultater i kommuneorganisasjonen og i lokalsamfunnet?
32. Hvordan har arbeidet fungert og hva har hemmet og fremmet arbeidet med å gjennomføre frivillighetspolitikken? Hvem har vært pådrivere og hvem har vært bremsere I dette arbeidet?
33. Hvor sterk er kapasiteten til kommunen og frivilligheten til å gjennomføre frivillighetspolitikken og de tilhørende handlingsplaner?
34. Er du enig i de tiltak som er valgt ut i handlingsdelene? Har din organisasjon blitt lyttet til i valg av disse?

Rapportering, evaluering og læring

35. Har representanter for frivilligheten i arbeidet med frivillighetspolitikk pekt på forbedringspotensial i kommunen? Kan du gi eksempler? Har dette ført til at kommunen har endret seg eller forsøkt å endre seg? (Hvorfor ikke / På hvilken måte?)
36. Kan du vise til eksempler der kommunen har endret praksis til det bedre for frivillig arbeid, som følge av arbeidet med frivillighetspolitikk?
Oppfølgingsspørsmål: Hva mener du er de viktigste forklaringene til disse endringene?
37. Kan du gi noen eksempler på områder hvor kommunen i løpet av perioden med frivillighetspolitikk har endret seg til det verre for frivillig arbeid?
Oppfølgingsspørsmål: Hva mener du er de viktigste forklaringene til disse endringene?
38. I arbeidet med den nye handlingsplanen som har pågått siden 2013: Reflekterte dere der om de verdier og visjoner som dere hadde blitt enige om noen år i forveien var etterlevd? Om de var hensiktsmessige? Om de burde jobbes mer med?
39. Burde selve politikken ha vært evaluert? Eller synes du det er tilstrekkelig at det bare er handlingsdelen som er evaluert?

6. OM PROSESSER OG SAMARBEID

40. Hender det at kommunen forsøker å få frivilligheten til å gjøre ting de egentlig ikke ønsker? Hvis ja: Kan du gi noen eksempler på dette? Har det bestandig vært slik?
41. Opplever du at samarbeidet med kommunen om frivillighetspolitikk er tuftet på likeverdighet?
42. Blir den kunnskapen frivilligheten besitter respektert og benyttet av kommuneadministrasjonen?
43. Har du tillit til Moss kommune? Hvorfor / hvorfor ikke?
44. På hvilken måte viser Moss kommune at de verdsetter den jobben dere gjør? Begrunn svaret.

7. PARTNERSKAP

45. Vil du si at kommunesamfunnet (her ment som kommuneorganisasjonen, næringslivet og frivilligheten) i 2015 er bedre eller dårligere rustet til å møte muligheter og trusler hvor frivilligheten må spille en viktig rolle – enn hvor dere sto da planprosessene begynte i 2008/2009?
46. Dere har en skriftlig avtale med Moss kommune. Hvilke erfaringer har du med utforming og gjennomføring av denne avtalen?
47. Opplever du at kommunen er villig til å dele innflytelse med frivilligheten? Kan du gi eksempler på områder der du mener at frivilligheten burde ha hatt større innflytelse enn hva de har i dag? Har dere i så fall tatt opp dette med kommunen?

AVSLUTNING

48. Har de positive tingene som er skjedd i samarbeidet kommuneorganisasjon-frivillighet, kommet som en konsekvens av frivillighetspolitikken – eller ville de ha skjedd uansett?
49. Har det vært verdt innsatsen å få utarbeidet en frivillighetspolitikk?
50. Er det andre kommentarer du har lyst til å tilføye?

Vedlegg 8: Kartleggingsskjema til respondenter

Vær vennlig å fyll ut skjemaene og spørsmålene nedenfor så langt du klarer. Hvis du ønsker å fyll det ut for hånd

så kan det overleveres til undertegnede før / etter intervjuet. Eller du kan sende det til Knut-Johan Rognlien, Høienhaldgaten 10N, 1532 Moss.

Hvis du ønsker å fyll det ut på datamaskin, pass på å lagre word-fila på din harddisk før du svarer. På den måten vil det du skriver bli bevart. Svarene kan dernest sendes til knutjohanrognlien@hotmail.com.

Skjemaene vil bli makulert når masteroppgaven er ferdig, etter planen 1. juli 2016. Den informasjonen du oppgir vil bli holdt konfidensielt. I den grad det gjengis, så vil det bli fremstilt på en måte som gjør at det ikke kan spores tilbake til deg som person. Svarene du oppgir her vil bli sett i sammenheng med det du svarer i intervjuene.

SPØRSMÅL 1: I den overordnede frivillighetspolitikken for Moss ble det nedfelt følgende visjon: *Frivillighet skaper glede og aktiviteter, styrker og utvikler Moss*. Det var laget tre mål som det skulle jobbes etter for å forsterke visjonen.

Vurder i hvilken grad kommunen har arbeidet for å bidra til at målene oppfylles.

Mål i Frivillighetspolitikken i Moss	Min vurdering av hvordan kommunen har fulgt opp målene
Mål 1: Tilrettelegge for en sterk og mangfoldig frivillig sektor i Moss.	<i>Skriv her</i>
Mål i Frivillighetspolitikken i Moss	Min vurdering av hvordan kommunen har fulgt opp målene
Mål 2: Systematisere samarbeidet mellom frivillig sektor og kommunen og utløse ressurser til felles beste.	<i>Skriv her</i>
Mål i Frivillighetspolitikken i Moss	Min vurdering av hvordan kommunen har fulgt opp målene
Mål 3: Skape forutsigbarhet og inspirere til frivillighet.	<i>Skriv her</i>

SPØRSMÅL 2: Om verdier

I frivillighetspolitikken så står det at «Moss kommune skal ha en offensiv frivillighetspolitikk som bygger på følgende verdigrunnlag»: **Verdi 1:** En anerkjennelse av frivillighetens egenverdi. **Verdi 2:** En anerkjennelse av frivillighetens mangfold. **Verdi 3:** En god mottaks- og samarbeidskultur **Verdi 4:** Forutsigbare rammebetingelser. I tabellen nedenfor ber jeg deg om å vurdere hvor flink Moss kommune er, og har vært, til å etterleve verdiene i praksis.

På en skala fra 1 til 10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad, i hvilken grad har kommunen etterlevd verdiene: **A:** På det tidspunktet da frivillighetspolitikken ble vedtatt i 2009 OG **B:** I dag, desember 2015.

	I hvilken grad etterlevde kommunen verdiene i desember 2009	I hvilken grad etterlever kommunen verdiene i dag, desember 2015	Vet ikke	Eventuelle utdypende kommentarer
	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	Sett i så fall X i tabellen nedenfor	
<u>Verdi 1: En anerkjennelse av frivillighetens egenverdi</u> <ul style="list-style-type: none"> • Oppmuntre til frivillig aktivitet. • Anerkjenne frivillighetens egenverdi. • Fastslå at frivillig innsats er en ressurs i lokalsamfunnet. 				
	I hvilken grad etterlevde kommunen verdiene i desember 2009	I hvilken grad etterlever kommunen verdiene i dag, desember 2015	Vet ikke	Eventuelle utdypende kommentarer
	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	Sett i så fall X i tabellen nedenfor	
<u>Verdi 2: En anerkjennelse av frivillighetens mangfold</u> <ul style="list-style-type: none"> • Anerkjenne at frivilligheten bidrar til fellesskap, glede, engasjement, demokratiske holdninger og kulturbygging. • Anerkjenne at frivilligheten tilbyr unik kompetanse, særlig i mellom-menneskelige forhold og i nettverksbygging. • En mangfoldig frivillig sektor er et viktig bidrag til mossesamfunnets sosiale kapital, og et viktig bidrag i forebyggende og helsefremmende folkehelsearbeid. 				

	I hvilken grad etterlevde kommunen verdiene i desember 2009	I hvilken grad etterlever kommunen verdiene i dag, desember 2015	Vet ikke	Eventuelle utdypende kommentarer
	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	Sett i så fall X i tabellen nedenfor	
<p><u>Verdi 3: En god mottaks- og samarbeidskultur</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Erkjenne at kommunen og de frivillige har ulik kultur, organisering, arbeidsformer, kapasitet og tradisjoner. • Samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor skal bygge på respekt, dialog og tillit. • Anerkjenn organisasjonenes rett til å styre seg selv. • I samarbeidet skal kommunal og frivillig sektor betraktes som likeverdige parter. • Samarbeid med frivillige betyr ikke en overføring av ansvar fra kommunen til frivillig sektor. • Verdsette frivillighetens rolle i å utfordre og påvirke kommunen i sitt arbeid for å skape et godt Mossesamfunn. 				
	I hvilken grad etterlevde kommunen verdiene i desember 2009	I hvilken grad etterlever kommunen verdiene i dag, desember 2015	Vet ikke	Eventuelle utdypende kommentarer
	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	<i>Skriv ETT tall, fra skalaen 1-10, der 1 betyr i liten grad og 10 betyr i stor grad.</i>	Sett i så fall X i tabellen nedenfor	
<p><u>Verdi 4: Forutsigbare rammebetingelser</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tilstrebe at organisasjonene får 				

stabile og forutsigbare rammebetingelser, og tydelige signaler. • Tilby frivilligheten systematisk medvirkning i alle saker som vedrører frivillighet.				
---	--	--	--	--

SPØRSMÅL 3: Vurdering av ulike kommuneområder.

Moss kommune har fire kommunalavdelinger. Vurder i hvilken grad disse, og rådmannen, i dag samarbeider med frivilligheten?

SETT ETT KRYSS FOR HVERT AV KOMMUNEOMRÅDENE

	<u>Sam- arbeider veldig godt med frivillig- heten</u>	<u>Sam- arbeider godt med frivillig- heten</u>	<u>Er middels gode på å samarbeide med fri- villigheten</u>	<u>Sam- arbeider dårlig med frivillig- heten</u>	<u>Sam- arbeider veldig dårlig med fri- villigheten</u>	<u>Vet ikke</u>	<u>Evt. utdypende for- klaringer</u>
Plan, miljø og teknisk							
Helse og sosial							
Kultur og oppvekst							
Økonomi og administrasjon							
Rådmannen							

SPØRSMÅL 4: Den organisasjonen du representerer har inngått skriftlig samarbeidsavtale med Moss kommune. Denne har vart i flere år og er revidert ved jevne mellomrom. I hvilken grad vil du si at Moss kommune har fulgt opp sine forpliktelser i disse? *Skriv dine meninger nedenfor:*

Spørsmål 5: Hvis du må generalisere, hva mener du best beskriver de administrative ledere du har møtt?

(Sett en ring rundt det tallet du synes best reflekterer ditt syn, eller uthev tallet på en annen måte hvis du svarer på datamaskin. Hvis du ikke har noen synspunkter, kryss av for «vet ikke»).

De tar initiativ overfor frivillige	versus	De tar ikke initiativ overfor frivillige	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De er sektor-orienterte	versus	De er helhetstenkende	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De tenker kortsiktig	versus	De tenker langsiktig	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De har stor kunnskap om frivillighet	versus	De har lite kunnskap om frivillighet	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De viser stor interesse for frivillighet	versus	De viser liten interesse for frivillighet	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De er opptatt av drift	versus	De er opptatt av samfunnsutvikling	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De vil holde saker lukket for innsyn	versus	De tilstreber mest mulig åpenhet	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De er lojale til sin egen organisasjon	versus	De er lojale til samarbeidet med frivilligheten	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De vil bestemme over frivillige	versus	De vil samarbeide med frivillige	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De ser muligheter	versus	De ser begrensninger	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De opptrer tillitsvekkende	versus	De opptrer ikke tillitsvekkende	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	
De begrunner kontroversielle valg	versus	De begrunner ikke kontroversielle valg	Vet ikke	<input type="checkbox"/>
1 2 3 4	5 6	7 8 9	10	

Har du noe du ønsker å tilføye, skriv her:

Spørsmål 6 Hvis du må generalisere, hva mener du best beskriver de politiske ledere du har møtt?

(Sett en ring rundt det tallet du synes best reflekterer ditt syn, eller uthev tallet på en annen måte hvis du svarer på datamaskin. Hvis du ikke har noen synspunkter, kryss av for «vet ikke»).

De tar initiativ overfor frivillige				versus	De tar ikke initiativ overfor frivillige				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De er sektor-orienterte				versus	De er helhetstenkende				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De tenker kortsiktig				versus	De tenker langsiktig				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De har stor kunnskap om frivillighet				versus	De har lite kunnskap om frivillighet				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De viser stor interesse for frivillighet				versus	De viser liten interesse for frivillighet				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De er opptatt av drift				versus	De er opptatt av samfunnsutvikling				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De vil holde saker lukket for innsyn				versus	De tilstreber mest mulig åpenhet				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De er lojale til sin egen organisasjon				versus	De er lojale til samarbeidet med frivilligheten				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De vil bestemme over frivillige				versus	De vil samarbeide med frivillige				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

De ser muligheter				versus	De ser begrensninger				Vet ikke
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 <input type="checkbox"/>

Vedlegg 9: Korrespondanse mellom Moss kommune og Knut-J. Rognlien

Brev av 20. Februar 2015, forespørsel om intervju med arbeidere

Moss kommune ved rådmann Bente Hedum
PB 175
1501 Moss

Forespørsel om gjennomføring av masteroppgave i Moss kommune

Jeg er student på Høgskolen i Østfold, masterutdanning i organisasjon og ledelse. Til høsten skal jeg ha levert en masteroppgave, og jeg ber med dette om tillatelse til å bruke Moss kommune som et case.

Moss kommune var tidlig ute med å se frivillighetspolitikk som en integrert del av folkehelsearbeidet. En viktig del av Samhandlingsreformen er folkehelseloven som er gjort gjeldende fra 2012. Her blir kommunen pålagt å legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. Tre av lovens prinsipper er utjevning, medvirkning og helse i alt. Alle reiser utfordringer i forhold til organisasjon og ledelse. Moss kommune hadde lagt planer for å integrere disse perspektivene i sin frivillighetspolitikk flere år før loven ble gjort gjeldende. Blant annet på denne bakgrunn er Moss kommune interessant å forske på.

Den foreløpige problemstillingen lyder: *Hvordan utformer ledere i offentlig sektor sin rolle i folkehelsearbeidet når det krever at de opptrer som ledere og deltakere i nettverksarbeid og partnerskap med frivillige organisasjoner? I hvilken grad har de utviklet systemer som sikrer læring i samarbeidet med frivillige organisasjoner, og hva kjennetegner eventuelt disse systemene?*

Som metode vil det bli benyttet kvalitative intervjuer, trolig supplert med dokumentanalyse. Datainnsamling vil bli foretatt med veiledning av høgskolen. Jeg ber med dette om tillatelse til å kontakte medarbeidere i deres organisasjon for intervjuer. De jeg ønsker å be om et intervju med, vil derfor få et informasjonsbrev der det forespørres om deltakelse og hvor det informeres nærmere om studiet. Her vil det blant annet bli opplyst om at det ikke skal omtales / gjengis direkte personidentifiserende opplysninger (som navn, personnummer, stillingsbenevnelse og tjenestested) i forskningen. På grunn av det begrensede antall personer som er

involvert i arbeidet i Moss, er det derimot ikke mulig å sikre at ingen respondenter indirekte kan bli gjenkjent. Jeg vil derfor hente inn aksept fra personvernombudet for forskning (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste), før intervjuene finner sted, for å sikre personvernet til deltakerne.

Også representanter for frivilligheten planlegges intervjuet. Det er ikke tatt stilling til om politikere skal intervjues. I så fall sender jeg en tilsvarende henvendelse til ordføreren.

Min arbeidsmessige tilknytning er for øvrig Østfold fylkeskommune hvor jeg arbeider som folkehelsesjef. Jeg har fra før en mastergrad i samfunnsplanlegging og kunnskap herfra vil også bli benyttet i analyse og metodikk i prosjektoppgaven. Min veileder ved Høgskolen i Østfold er høyskolelektor, Arve Negaard. For mer informasjon, er jeg å treffe på 95 45 34 97 eller knutjohanrognlien@hotmail.com

Med vennlig hilsen Knut-Johan Rognlien



Moss kommune

Knut-Johan Rognlien

Deres ref.:

Vår ref.: 15/12911/AGWE

Dato: 19.03.2015

Forespørsel om gjennomføring masteroppgave i Moss kommune - organisasjon og ledelse

Vi viser til forespørsel vedrørende gjennomføring av kvalitative intervjuer med ledere i Moss kommune om kommunens frivillighetsarbeid og folkehelsearbeid.

Moss kommune er positive til å bidra til dette.

Det forutsettes at du ikke får tilgang til saksdokumenter som er unntatt offentligheten.

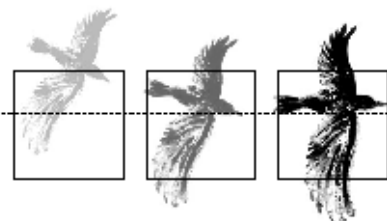
Vi inviterer til et snarlig møte hvor vi kan diskutere din videre tilnærming og ber deg være konkret på hvor mange/hvem du ønsker å snakke med i forbindelse med studiet.

Med hilsen

Agnethe Weisæth
Rådgiver (tlf 984 99 296)

Kommunalavdeling helse og sosial

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01
E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no
Org.nr. Bankkonto 1080 29 65600





Moss kommune

Knut-Johan Rognlien

Deres ref.:

Vår ref.: 15/33747/SIHO

Dato: 29.06.2015

Avslag på å bruke Moss kommune som intervjuobjekt i masteroppgave

Moss kommune viser til din søknad om å studere Moss kommune sin frivillighetspolitikk. Vi svarte positivt på dette og inviterte til et møte for å bli nærmere informert om studiet og progresjonen på denne. Dette informasjonsmøtet hadde vi 24. juni. Her kom det frem at du ønsket å intervju flere ledere, og i et større omfang enn vi tidligere hadde oppfattet.

Kommunalavdeling helse- og sosial er dessverre for tiden under stort arbeidspress, og det forestår store interne prosesser høsten 2015. Blant annet skal en ny kommunalsjef starte opp 1.september. I lys av dette må vi dessverre beklage at Moss kommune ikke kan stille seg til rådighet som intervjuobjekt i ditt studie.

Vi beklager sen tilbakemelding.

Lykke til med studiet.

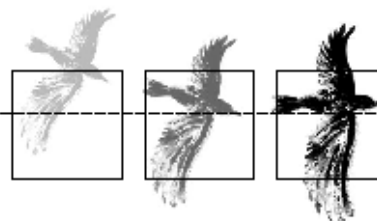
Med hilsen

Elektronisk godkjent
Ingar Pettersen
Kommunalsjef helse og sosial
sosial

Silje Hobbøl
Nestleder Helse og

«Soa_Navn»

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01
E post@mos.kommune.no I www.moss.kommune.no
Org.nr. «Soa_OffentligNr» Bankkonto 1080 29 65600



Mail av 29. Juni 2015 fra Knut-Johan Rognlien til Moss kommune

Från: Knut-Johan Rognlien <knutjohanrognlien@hotmail.com>

Skickat: den 29 juni 2015 13:34

Till: Silje Hobbøl <silje.hobbøl@moss.kommune.no>

Kopia: Ingar Pettersen <ingar.pettersen@moss.kommune.no>

Ämne: RE: Avslag på å bruke Moss kommune som intervjuobjekt i masteroppgave (590321_1_P)

Trolig snakker vi om cirka seks ledere som jeg ønsker å snakke med, og som jeg opplyste om i møtet vil jeg oppfordre dem til å få prate med dem i sommer (i deres ferie).

Blant disse seks kan det også være tidligere ledere, som gjør at vi kanskje også snakker om færre.

Jeg gjør dere oppmerksom på at jeg først fikk aksept for å intervjuere ledere av rådmannen, og at jeg har bruke flere måneder på å forberede studiet i Moss. Det er også innhentet samtykke fra NSD sitt personvernombud. KS har også vurdert studiet som så interessant at de har støttet det økonomisk, fordi de mener det har nasjonal overføringsverdi.

Jeg vil gjerne ha et raskt svar på følgende spørsmål slik at prosessen ikke blir ytterligere forsinket:

1. Hvis problemet grunner i at det er for stort antall ledere, hvor mange ledere kan det eventuelt være akseptabelt at jeg prater med?
2. Er det i orden for Moss kommune at jeg prater med ledere på deres fritid, så sant de er positive til å stille sin fritid til rådighet?

Som jeg opplyste om i møtet, så går min veileder av med pensjon i februar, og får jeg ikke fortsatt som planlagt vil dette få veldig uheldige konsekvenser for meg. Jeg har satt av sommermånedene til å arbeide med dette.

Det er høyst uvanlig av masterstudenter ikke gis anledning til å intervjuere folk i offentlig sektor. Rammen for arbeidet tilsvarer minst et halvt årsverk - som altså er gratis forskning som Moss kommune kan få glede av.

Knut-Johan Rognlien



Moss kommune

Rognlien, Knut-Johan

Deres ref.:

Vår ref.: 15/33959/SIHO

Dato: 30.06.2015

RE: Avslag på å bruke Moss kommune som intervjuobjekt i masteroppgave (590321_1_P)

Vi forstår at du blir satt i en vanskelig situasjon. Saken er avklart med rådmann.

Hvis det skal være aktuelt for kommunen å bistå som intervjuobjekt må din problemstilling og forskningsspørsmål være konkret og avklart. I tillegg må det være av nytte for Moss kommune. Det fremstår i dag for oss som relativt utydelig. Når det gjelder antall intervjuer kan seks virke som en fornuftig størrelse, i vårt møte fikk vi inntrykk at det var flere.

Tidligere ledere skal ikke uttale seg på vegne av Moss kommune. Som arbeidsgiver ønsker vi å skåne ledere i sin ferie, som vi beskriver til deg har det vært en meget krevende periode.

Intervjuer i dette henseende er frivillig for ledere å delta på – det er ikke et pålegg fra rådmann.

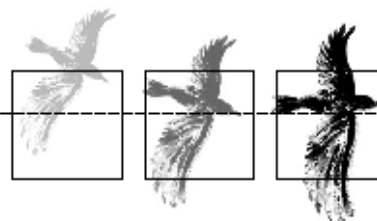
Hvis du kommer med en avklaring på overstående skal vi gi deg en rask tilbakemelding.

Med hilsen

Silje Hobbel
Nestleder kommunalavdeling helse- og sosial
957 74 556

«Soa Navn»

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01
E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no
Org.nr. «Soa_OffentligNr» Bankkonto 1080 29 65600



Mail av 8. Juli 2015, fra Knut-Johan Rognlien til Moss kommune

From: knutjohanrognlien@hotmail.com

To: silje.hobbel@moss.kommune.no

Subject: RE: RE Avslag på å bruke Moss kommune som intervjuobjekt i masteroppgave (590321_1_P) (590699_1_P)

Date: Wed, 8 Jul 2015 19:01:48 +0200

Hei igjen og takk for raskt svar. Jeg skal prøve å besvare deres spørsmål og sorterer det under ulike overskrifter:

Om oppgavens innhold og evt. nytteverdi for Moss kommune

Da jeg ba om en tilbakemelding på hvorfor Moss kommune ønsket et møte med meg om oppgaven, svarte dere at dere ønsket å hjelpe meg med å gjennomføre studiet. I møtet ga dere ikke uttrykk for at det var aktuelt å stanse det, eller at dere var redd for å belaste ledere. Derimot sa dere at dere var engstelige for at studiet ville skape politisk støy.

Jeg forsto ikke i møtet at dere opplevde studiets innhold som uklart. Jeg legger derfor ved søknaden til KS av 13.02. 2015 som redegjør for de foreløpige planene. Som dere vil se så valgte jeg Moss kommune som case, fordi jeg var av den oppfatning at dere var kommet langt på dette feltet i norsk målestokk. Jeg siterer fra KS sin tildeling:

Det ble levert i alt 58 søknader innen fristen. Av disse har seks nå fått tildelt stipend. I tildelingen er det kun lagt vekt på relevans for kommunesektoren og nytten av dette for våre medlemmer.

Om oppgavens problemstilling og ønske om konkretisering

Hva gjelder problemstillingen, så gjentar jeg det jeg sa i møtet. Studier av denne typen er ofte dynamiske. Man har gjerne en problemstilling som er et utgangspunkt og som løpende utvikles underveis i studiet. Jeg har lagt hovedvekten på først å samle inn empiri, før problemstillingen snevres inn.

Noen ganger er det vanlig å begynne et studie med en uklar problemstilling. Sverre Lysgaards studie «Arbeiderkollektivet» - som fant sted på Peterson i Moss og som kanskje er landets mest anerkjente sosiologiske studie – startet nettopp med en uklar problemstilling (uten sammenligning for øvrig).

Masterstudenter / forskere kan som en hovedregel ikke la en kommune øve innflytelse på problemstillingen av hensyn til forskningens troverdighet. Jeg vil derfor ikke konkretisere denne noe ytterligere enn hva jeg gjorde rede for i møtet og som i hovedsak fremkommer av vedlegget. Jeg vil tro at dere synes den er klar nok på dette stadiet når dere får lest hele vedlegget.

Om informanter / respondenter

Jeg tallfestet ikke antall ledere som jeg ønsket å snakke med i møtet. Seks er trolig tilstrekkelig, men jeg sa at hovedregelen i denne type studier var at man intervjuet inntil man følte at empirien hadde god nok kvalitet til å belyse problemstillingen. Hvis jeg husker rett, så sa jeg også at det kunne være aktuelt å snakke med andre ansatte enn ledere. I så fall dreier dette seg om et fåtall, og det er heller ikke sikkert det blir aktuelt. Også dette kan være tidligere medarbeidere i kommunen (hvis aktuelt, trolig i størrelsesorden 1-3).

Arbeidet med Moss kommunes frivillighetspolitikk ble besluttet igangsatt i 2008. Siden den gang kan personer som besitter informasjon som er vesentlig for å belyse problemstillingen ha sluttet i Moss kommune.

Det kan hende det har oppstått noen misforståelser, men jeg har ikke spurt Moss kommune om tillatelse til å snakke med tidligere ledere eller tidligere medarbeidere. Det synes jeg er unaturlig, da dere ikke lenger har arbeidsgiveransvar for disse og heller ikke kan øve innflytelse på: 1) om hvorvidt jeg inviterer dem til et intervju 2) om hvorvidt de velger å uttale seg om sine erfaringer eller ikke.

Hvis jeg ønsker uttalelser på vegne av Moss kommune, så vil jeg kun forholde meg til rådmannen, og da ikke i form av et intervju men i brev form. Den informasjon som respondenter / informanter evt. gir meg i intervjuer, vurderer jeg som deres subjektive meninger – ikke en offisiell uttalelse fra Moss kommune.

Jeg forstår brevet deres for øvrig slik at dere ikke ønsker at jeg gjennomfører intervjuer med ledere i deres ferie.

Jeg avventer svar før jeg bestemmer meg for veien videre.

For øvrig er det fint hvis vedlegget ikke distribueres til andre ledere enn evt. rådmannen, i fall det kan påvirke de svar som ledere / medarbeidere sendere måtte gi i intervjuer.

Knut-Johan Rognlien



Moss kommune

Rognlien, Knut-Johan

Deres ref.:

Vår ref.: 15/35463/SIHO

Dato: 09.07.2015

RE: RE Avslag på å bruke Moss kommune som intervjuobjekt i masteroppgave (590321_1_P) (590699_1_P)

Vi ga deg først en positiv tilbakemelding om at Moss kommune kunne brukes som case. Når kommunen imidlertid går tilbake på dette er det grunnet følgende:

Kommunen har bedt om å få en tydeliggjøring av problemstillingen, og at den må være konkret og avklart hvis kommunen skal stille som case. Dette argumenterer du for at du ikke ønsker å gjøre på grunn av denne typen studie.

Moss kommune får mange henvendelser fra masterstudenter. Som vi har beskrevet til deg er ledere i kommunen meget presset på tid, og vi må prioritere ressursbruk. Da det fortsatt fremstår som utydelig hvilken nytteverdi dette studiet har for kommunen, må vi se oss nødt til å gå tilbake på den positive tilbakemeldingen du først fikk.

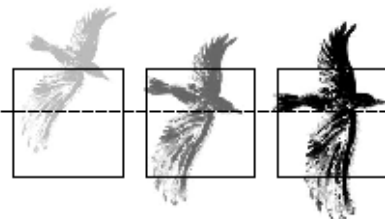
Vi ønsker deg lykke til med studiet.

Med hilsen

Silje Hobbøl
Nestleder
Kommunalavdeling helse og sosial
95774556

«Soa Navn»

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01
E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no
Org.nr. «Soa_OffentligNr» Bankkonto 1080 29 65600



Vedlegg 10: Korrespondanse mellom Knut-J. Rognlien og postmottaket i Moss kommune

Från: Knut-Johan Rognlien <knutjohanrognlien@hotmail.com>

Skickat: den 30 juli 2016 13:25

Till: post@moss.kommune.no

Ämne: SV: forespørsel om oversending av dokumenter

Hei. Viser til min mail forleden, og ber også om noe ytterligere informasjon.

I årsmeldingen for 2015 står det:

Arbeidsgiverstrategi

Moss kommunes arbeidsgiverstrategi ble vedtatt i Bystyret våren 2015. Arbeidsgiverstrategien skal støtte opp under Moss kommunes overordnede målsetninger. Moss kommunes visjon som arbeidsgiver «Moss - Fellesskap, stolthet og utvikling», og verdiene «respekt og toleranse, kompetanse og engasjement» er et viktig grunnlag for utviklingen av strategien.

Fokusområdene i strategien er HMS, medarbeiderskap, lederskap og kompetanse. Det er utarbeidet egne handlingsplaner for hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå målene for hvert av fokusområde. Dette er et arbeid som videreføres i 2016.

Jeg ber også om å få oversendt handlingsplanene for hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå målene for hvert av fokusområde.

Jeg ber også om å få oversendt Moss kommunes lederprinsipper og den generelle delen til lederavtale, som omhandles i arbeidsgiverstrategien deres (side 13).

Vennlig hilsen

Knut-Johan Rognlien

Fra: Knut-Johan Rognlien [<mailto:knutjohanrognlien@hotmail.com>]

Sendt: onsdag 7. desember 2016 13.56

Til: Mottak Post <post@moss.kommune.no>

Emne: SV: forespørsel om oversending av dokumenter

Hei.

Så vidt jeg kan se har jeg ikke mottatt svar på min henvendelse av 30. juli.

Har dere mulighet til å gi meg en tilbakemelding på dette?

Vennlig hilsen

Knut-Johan Rognlien

Från: Mottak Post <post@moss.kommune.no>

Skickat: den 7 december 2016 14:41

Till: Knut-Johan Rognlien <knutjohanrognlien@hotmail.com>

Ämne: SV: forespørsel om oversending av dokumenter

Vi bekrefter å ha mottatt Deres henvendelse via post@moss.kommune.no.

Henvendelsen blir formidlet videre til riktig instans. Henvendelser som krever svar besvares så snart som mulig.

We confirm the reception of your e-mail to post@moss.kommune.no. Your mail will be forwarded to the right departement and answered as soon as possible.

Moss kommune

Sentralarkivet

(...)

Från: Knut-Johan Rognlien <knutjohanrognlien@hotmail.com>

Skickat: den 14 maj 2017 11:08

Till: Mottak Post <post@moss.kommune.no>

Ämne: SV: forespørsel om oversending av dokumenter

Hei. Jeg viser til tidligere korrespondanse. Det nærmer seg et år siden jeg sendte følgende mail:

I årsmeldingen for 2015 står det:

Arbeidsgiverstrategi

Moss kommunes arbeidsgiverstrategi ble vedtatt i Bystyret våren 2015. Arbeidsgiverstrategien skal støtte opp under Moss kommunes overordnede målsetninger. Moss kommunes visjon som arbeidsgiver «Moss - Fellesskap, stolthet

og utvikling», og verdiene «respekt og toleranse, kompetanse og engasjement» er et viktig grunnlag for utviklingen av strategien.

Fokusområdene i strategien er HMS, medarbeiderskap, lederskap og kompetanse. Det er utarbeidet egne handlingsplaner for hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå målene for hvert av fokusområde. Dette er et arbeid som videreføres i 2016.

Jeg ber også om å få oversendt handlingsplanene for hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå målene for hvert av fokusområde.

Jeg ber også om å få oversendt Moss kommunes lederprinsipper og den generelle delen til lederavtale, som omhandles i arbeidsgiverstrategien deres (side 13).

Jeg purrer nå for tredje gang.

Siden det virker som om Moss kommune ikke planlegger å sende meg

informasjonen jeg ber om, så er det fint om dere kan gi meg en begrunnelse for dette valget. Mvh Knut-Johan Rognlien

Från: Anne Katrine Njøsén <Anne.Katrine.Njosen@moss.kommune.no>

Skickat: den 15 maj 2017 11:43

Till: 'knutjohanrognlien@hotmail.com'

Ämne: Oversendelse av dokumenter

Hei!

Viser til din henvendelse. Beklager at du ikke har fått svar på denne tidligere.

Vedlegger den dokumentasjonen som etterspørres knyttet til arbeidsgiverstrategi.

Håper dette er i tråd med det du ønsket oversendt.

Lykke til med ditt videre arbeid!

Med vennlig hilsen

Anne Katrine Njøsén

HR-leder

Kommunalavdeling økonomi og organisasjon

Moss kommune

Vedlegg 11: Søknad fra Knut-J. Rognlien til KS om et mastergradsstipend

Foreløpig tittel: KOMMUNAL LEDELSE FOR Å IVARETA LÆRING I ARBEIDET MED OG OPPFØLGINGEN AV FRIVILLIGHETSPOLITIKK. ET CASE-STUDIE.

Bakgrunn

En begrunnelse for Samhandlingsreformen, var en aldrende befolkning (Stortingsmelding nr. 47 (2008-2009), s. 13-14). Regjeringen har pekt på folkehelsearbeid som en strategi for å gjøre samfunnet bærekraftig, og reformen har blant annet avstedkommet folkehelseloven. Et formål her er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid. Kommunen skal bruke alle sektorer for å fremme folkehelse, og fastsette mål, strategier og tiltak for å møte utfordringer - forankret i planprosessene etter plan- og bygningsloven. Loven pålegger kommunen å sikre medvirkning blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og plandeltakelse (Proposisjon 90L, 2010-2011, s. 11-15), samt å legge til rette for samarbeid med frivillig sektor (folkehelseloven, §4, 3. ledd).

Amdam og Tangen (2007) viser hvordan regionalpolitikk har gått gjennom et regimeskifte fra et politisk fordelingsregime til et utviklingsregime (fra government til governance). Det har resultert i en planlegging som nå fremstår som mer kommunikativ, mens den tidligere var mer instrumentell og kommanderende. Dette har resultert i større bruk av partnerskapsstrategier også i lokalt utviklingsarbeid. Disse preges av spenninger, for eksempel i konfliktområder mellom fordeling og utvikling og hvor deltagerne har ulike roller, ansvar og arbeidsmåter. Det krever at utviklingsarbeid ikke kan jobbe slik som forvaltningen tradisjonelt har fungert. Denne type nettverksorganisasjoner stiller spesielle krav til demokrati, deltagelse, tillit mellom partnerne, ansvarsdeling, legitimitet, aksept og innsyn.

Kommunenes og lokalsamfunnenes handlingskapasitet ikke er gitt. Gjennom bruk av nettverksstrategier kan den utvides. Forfatterne reiser en hypotese om at innflytelsen fra NPM-influerte styringsformer har gjort kommunesektoren innovativ og mest av alt opptatt av kostnadseffektiv produksjon, som igjen kan resultere i at lokalt utviklingsarbeid nedprioriteres. De sier at konsekvensen kan være at offentlige organisasjoner forsømmer å diskutere hvorfor de eksisterer og hvilke grunnleggende verdier de skal basere eksistensen sin på. En slik eventuell mangel på samfunnsansvar, kan resultere i offentlige organisasjoner som på lengre sikt får problemer med å legitimere sin eksistens og som mister legitimitet til å drive lokalt utviklingsarbeid tuftet på samfunnsplanlegging (Amdam og Tangen, 2007: 9-12).

Frivillighetspolitikk

KS har laget en veileder der formålet er å stimulere til dialog mellom kommunen og frivillige som skal resultere i en bevisst, helhetlig frivillighetspolitikk. Den er ment å systematisere samarbeidet og utløse ressursene til felles beste, avklare roller og ansvar, forventninger og muligheter. Den er ment å bedre vilkårene for frivillige, skape større forutsigbarhet og er sendt til kommuner og fylkeskommuner med en oppfordring om å følge den opp (KS, 2008). Dette er gjentatt fra KS sin side i forbindelse med inngåelsen av ”Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor” (KS, 2015).

KS-veilederen fra 2008 argumenterer for bruk av lokale partnerskap.

Forskningsspørsmål

Oppgaven ønsker å bygge mer kunnskap om hvordan ledere i offentlig sektor tolker og utformer sin rolle som deltager og leder av nettverksarbeid og partnerskap forankret i samfunnsplanleggingen.

Dette skal gjøres ved å belyse hvilke strategiske valg kommunale ledere i Moss gjorde for å sikre at deres frivillighetspolitikk (2009) skulle forbedre måten de samhandlet med frivillige på. Hva valgte de å legge vekt på i arbeidet for å sikre vedvarende læringsprosesser i og utenfor kommuneorganisasjonen og i samspill med frivillige organisasjoner. Har de arbeidet for å utvide kommuneorganisasjonen sin legitimitet og kapasitet til å løse wicked problems, og hvis ikke – hva er forklaringen?

(Valg av casemetodikk med Moss kommune som case, begrunnes nedenfor).

Foreløpig problemstilling

Hvordan utformer ledere i offentlig sektor sin rolle i folkehelsearbeidet når det krever at de opptrer som ledere og deltakere i nettverksarbeid og partnerskap med frivillige organisasjoner? I hvilken grad har de utviklet systemer som sikrer læring i samarbeidet med frivillige organisasjoner, og hva kjennetegner eventuelt disse systemene

(Endelig problemstilling vil bli utarbeidet etter datainnsamlingen, og først da vil jeg også gå i gang med å velge ut sentrale teorier. Det medfører at per dags dato kan problemstillingen fremstå som noe upresis).

Utdyping

I Østfold bruker stadig flere kommuner frivillighetspolitikk som et verktøy i folkehelsearbeidet, til tross for at KS-veilederen ikke eksplisitt omhandler folkehelsearbeid. Det er interessant at i Østfolds kommuner er dette ofte fulgt opp av og forankret i samfunnsplanavdelinger.

Frivillighetspolitikk brukes i dette studiet som et case på folkehelsearbeid, samfunnsutvikling og samfunnsplanlegging hvor det er naturlig å bruke nettverks- og partnerskapsstrategier for å utvide kommunens handlingsrom og løse kompliserte samfunnsproblemer. Mange folkehelseutfordringer er sammensatte og

beskrives som «wicked problems» (Roberts, 2000, s. 1-7). Det innebærer at de er svært vanskelige å løse. Folkehelse teori, og annen litteratur om wicked problems og partnerskapsstrategier, argumenterer for at læring er sentralt i arbeidet med denne type spørsmål. Folkehelse loven av 2012 innebærer også at læring – satt i system – er en kritisk suksessfaktor for å imøtekomme lovens formål.

Foreløpig metode

Undersøkelsen vil å beskrive situasjonen i Moss, i årene etter utarbeidelse av en frivillighetspolitikk (de er ikke forespurt). Jeg vil gå i dybden og avdekke ny kunnskap. Problemstillingen er eksplorerende på den måten at det er uvanlig å analysere frivillighetspolitikk i et ledelses-, lærings- og folkehelseperspektiv. Jeg skal forske på en organisasjon som er fremmed for meg, og jeg ønsker å studere områder jeg kan lite om. Jeg søker kunnskap som ikke kan hentes andre steder, f.eks. om hvordan læring utvikles når frivilligheten og kommunen møtes i planprosesser. Denne type innsikt er også kontekstuellet betinget, og må derfor analyseres i den aktuelle kommunen / kommunesamfunnet. Oppgaven vil derfor benytte kvalitative metoder (intervjuer og trolig dokumentanalyser).

Det tas sikte på å intervjuere representanter fra kommuneorganisasjonen, ikke minst ledere som var aktiv i utarbeidelsen av politikken.

I mange studier er det en risiko for at intervjuobjekter tegner et positivt bilde av sin egen praksis. Dette studiet vil derfor trolig gjøre følgende:

- Uttalelser fra kommunalt ansatte, vil bli sammenstilt med hvordan representanter fra frivilligheten vurderer deres handlinger.
- Trolig gå i dybden på ett konkret samarbeid mellom frivilligheten og kommunen, som er avstedkommet som en konsekvens / oppfølging av frivillighetspolitikken. – Også dette for å avklare om hvorvidt praksis samsvarer med det bilde som tegnes.
- Intervjuere ledere som ikke var direkte involvert i utformingen av politikken, men som i kraft av sin posisjon like fullt har et ansvar for å følge den opp. Også dette vil kunne avklare om den organisatoriske læringen er satt i system eller om den er begrenset til noen få.

Hvorfor Moss egner seg som et case?

- De har vært en foregangskommune i arbeidet med frivillighetspolitikk. De var tidlig (kanskje først) ute med å se det i sammenheng med folkehelsearbeid. De har også forankret politikken i sin samfunnsplanlegging.
- Samtidig benyttet de KS sin veileder i forarbeidene – og ga den en supplerende dimensjon ved å koble den mot sitt folkehelsearbeid. Det er interessant, da »Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor» nå gjør grep som kan trekke i samme retning.

- Moss har således også flere års erfaring, siden deres frivillighetspolitikk ble vedtatt i 2009. Det er viktig, da studiet ønsker å belyse hvordan frivillighetspolitikken virker – også etter en eventuell innledende begeistringfase – og etter at nye representanter fra frivilligheten og for kommunen tar over stafettstaven fra andre. Det faktum at prosjektlederen for arbeidet er sluttet, gjør kommunen ytterligere interessant når man skal studere læringens bærekraft. At det var et skifte av politiske ledelse ved forrige lokalvalg, gjør kommunen ytterligere aktuell som case i så måte.
- Moss kommune har langvarig erfaring med organisatoriske modeller inspirert av NPM-teorier.
- Moss har i sin frivillighetspolitikk gjort bruk av partnerskap som strategi.

Overføringsverdi til andre

Overføringsverdi til andre kommuner

1. KS har selv pekt på frivillighetspolitikk som en egnet arbeidsform, og regjeringen (Kultur- og Kirkedepartementet, 2006-2007, s. 199) oppfordrer kommunene til å utvikle slik politikk. - Altså er det skapt et fundament som aktualiserer forskning på temaet. Folkehelseloven sier dessuten at kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. På denne bakgrunn er det grunn til å forvente at flere kommuner vil ta i bruk frivillighetspolitikk som en arbeidsform i folkehelsearbeidet.
2. Det finnes forskning på både frivillighetspolitikk, læring i kommunal sektor, bruk av partnerskap som strategier i lokalt folkehelsearbeid. Jeg er derimot ikke kjent med at det er forsket på disse områdene hvor de sees i sammenheng i et organisasjon- og ledelsesperspektiv. Jeg mener dette gjør masteroppgaven dagsaktuell. I det minste bør studiet kunne avstedkomme at kommuner begynner å reflektere rundt hvordan læring i samspill med frivilligheten kan ivaretas og systemiseres.
3. Det er tendenser til at kommunene er i ferd med å vise en mer proaktiv holdning overfor frivillig sektor: Som tidligere omtalt: I ”Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor”, heter det at kommuner og frivilligheten bør samarbeide om forebygging. Det er et uttrykk for at kommune-sektoren er i ferd med å vie frivillighetsområdet ytterligere folkehelsefokus. Dette forsterkes ytterligere av rapporten ”Frivillighetspolitikk i kommunesektoren”, der det argumenteres for at det er en positiv tendens i spørsmålet om kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk. (Metodiske svakheter tilsier at svarene må tolkes med varsomhet) (Frivillighet Norge, 2014/2015 s. 4) (<http://www.ks.no/PageFiles/67658/RapportFrivillighet2014.pdf>).
4. Som vist ovenfor har NPM-inspirerte organisasjons- og styringsformer medført at kommunesektoren i økende grad er blitt innovervendt. Det er behov for forskning som retter oppmerksomheten mot at lederrollen i kommunal sektor bør forstås i et mer utvidet perspektiv.

Overføringsverdi til frivilligheten

Studiet er forventet å få frem hvor kompleks kommunesektoren er, og hvor mange (uforenlige) hensyn som må ivaretas. Jeg har ofte møtt representanter for frivilligheten som uttrykker frustrasjon over kommunal sektor. Mitt inntrykk er at noe av dette kan forklares med manglende kunnskap om kommunene. Studiet vil forhåpentligvis bidra til å skape større forståelse i frivillig sektor for de mange komplekse hensyn (f.eks. roller, oppgaver og problemstillinger) som kommunene må veie mot hverandre.

Overføringsverdi til og markedsføringsverdi for KS

1. Norge er blant de landene som regnes som verdensledende på frivillig arbeid. Et stort antall menn og kvinner er aktive i frivillig arbeid. Det tilsier at oppgavens tema, vil kunne oppleves som relevant også for målgrupper utenfor kommunesektoren.
2. Oppgaven kan også ha en verdi for KS, som står bak veilederen om frivillighetspolitikk. Jeg mener at veilederen er utydelig på sitt teoretiske fundament. Skulle den i fremtiden evt. revideres, så kan dette studiet muligens være et bidrag til å tydeliggjøre KS sin teoretiske plattform, som igjen vil kunne styrke veilederens argumentasjonskraft og troverdighet overfor kommune-sektoren. – Et eksempel på dette er veilederens bruk av partnerskapsbegrepet, som det ikke redegjøres for. Veilederen har også en forenklet fremstilling av hva det innebærer å lage og følge opp en frivillighetspolitikk. Denne oppgaven vil indirekte redegjøre for dette – selv om det ligger utenfor oppgavens formål å analysere styrker og svakheter ved KS sin veileder.

Teorigrunnlag

Teorier som skal benyttes i analysen vil bli valgt i etterkant av datainnsamlingen. Teoridelen vil for øvrig trolig redegjøre for partnerskapsteorier, kommunikative planleggingsteorier, teorier om institusjonell kapasitetsbygging og wicked problems, ledelsesteorier og læringsteorier.

Fremdriftsplan

Datainnsamling foretas våren 2015. Intensjonen er å levere masteroppgaven tidlig høst 2015. Forsvaret er ventet å finne sted om lag en måned i etterkant.

Søknaden er godkjent av veileder Arve Negaard, høyskolelektor ved Høgskolen i Østfold.

Knut-Johan Rognlien , Masterstudent ved Høgskolen i Østfold, Organisasjon og ledelse. 13. februar 2015.

VEDLEGG: Nærmere detaljering av hva som menes med begrepet «læring».

Referanser

Amdam, R., & Tangen, G. (2007). *Leiarar i partnerskap for regional utvikling*. Volda: Møreforskning.

Frivillighet Norge (2015) *Frivillighetspolitikk i kommunesektoren 2014*. En

kartlegging gjennomført av KS og Frivillighet Norge. Hentet fra <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati1/Folkevalgtportalen/Kultur-og-frivillighet/Plattform-for-frivillighet1/>

KS. (2008). *Sammen om det gode liv - en veileder for utvikling av lokal frivillighetspolitikk*. OSLO: KS.

KS (2015). *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal*

sektor. Hentet 09.02. 2015 fra http://www.ks.no/PageFiles/67658/Plattformen_KS_FrivillighetNorge.pdf

Kulturdepartementet. (2007). *St.meld. nr 39 (2006-2007) «Frivillighet for alle»*. Oslo: Regjeringen.

Moss kommune (2009). *Frivillighetspolitikk for Moss 2010 – 2013*. Hentet 09.02.

2015 fra <http://www.moss.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=6685&FilId=6858>

Prop. 90 L (2010-11). (2011). *Proposisjon til Stortinget. Lov om folkehelsearbeid*

(folkehelseloven) av 8. april 2011, godkjent i statsråd samme dag. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Roberts. Nancy (2000). *Wicked problems and network approaches to resolution*.

International Public Management Review. Volume 1, Issue 1.

St. meld. nr. 47 (2008-09). (2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på*

rett sted – til rett tid av 19. juni 2009, godkjent i statsråd samme dag. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Vedlegg 12: Tildeling av KS Mastergradsstipend i 2015



KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Knut-Johan Rognlien

Vår referanse: 14/01644-63
Arkivkode: A60
Saksbehandler: Vidar Kjøraas
Deres referanse:
Dato: 16.03.2015

Tildeling av KS Mastergradsstipend 2015

Vi viser til din søknad om KS' Mastergradsstipend, og er glad for å kunne fortelle at du/dere er tildelt stipend for 2015.

Det ble levert i alt 58 søknader innen fristen. Av disse har seks nå fått tildelt stipend. I tildelingen er det kun lagt vekt på relevans for kommunesektoren og nytten av dette for våre medlemmer. Det er således ikke gjort faglige vurderinger av innholdet i søknadene.

Vi ber om at dere signerer og returnerer vedlagte avtale/kontrakt innen 23.03.2015

Lykke til med arbeidet!

Trude Andresen
Områdedirektør

Vedlegg 13: Konseptuell modell av 2012, med refleksjonsnotat av 2019

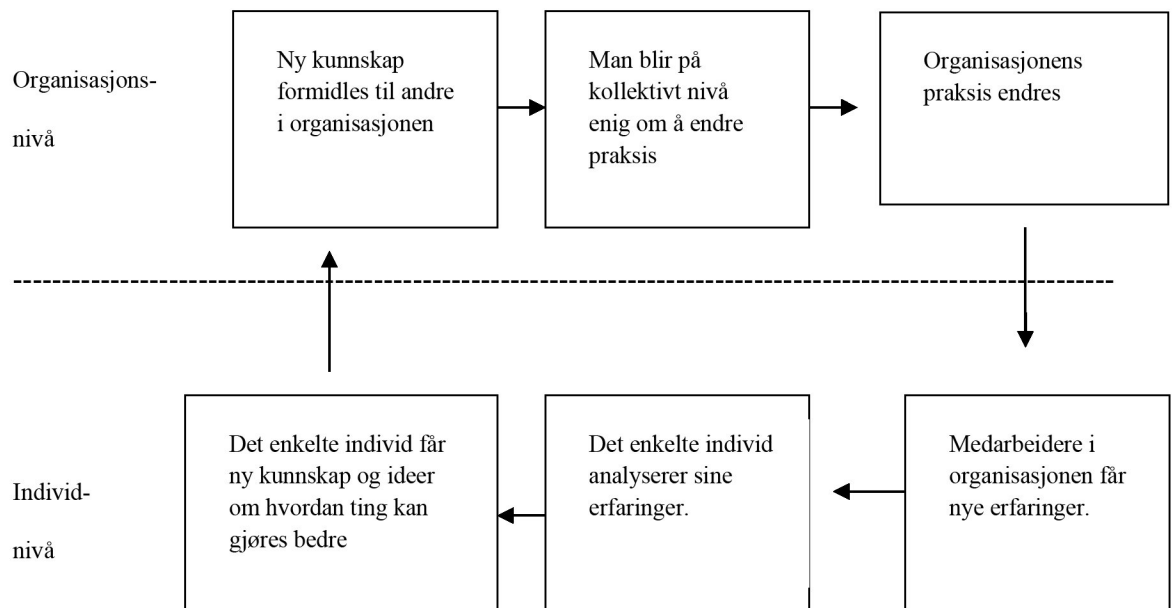
Som jeg viste i innledningen (se s. 1), så skrev jeg i 2012 oppgaven *"Får te" eller "nøttern'te"?* *Hva hemmer og fremmer læring i folkehelsearbeidet i Sarpsborg kommunes administrasjon?* (Rognlien, 2012) Her lagde jeg en konseptuell modell, som viste sammenhenger mellom læring i folkehelsearbeid på individ- og organisasjonsnivå, der en kunnskapsbase var et bærende element. Nedenfor gjengir jeg et sammendrag av hva jeg skrev om den konseptuelle modellen, før jeg avslutter med en refleksjon av 10. november 2019.

Sammendrag

Folkehelseloven etterlyser endringsprosesser i kommunene og læringsevne blir viktig. Undertegnede har laget en konseptuell modell som blir utgangspunkt for masteravhandlingen. Den synliggjør komponenter som en kommune/fylkeskommune bør iaktta ved gjennomføringen av folkehelselovens bestemmelser om helse i alt vi gjør.

Konseptuell modell for læring i folkehelsearbeidet i en kommune

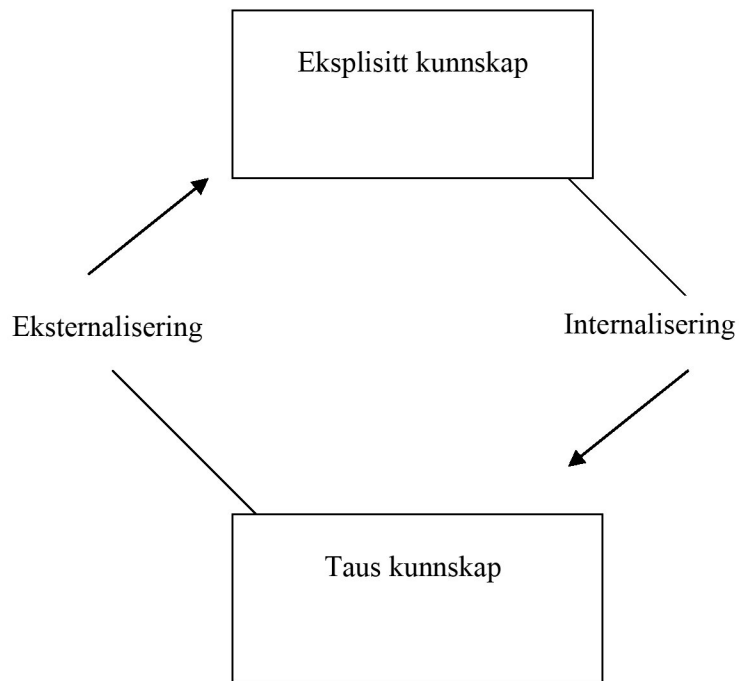
Det er ikke uvanlig at organisasjoner har kunnskap uten å handle på bakgrunn av den. En forklaring er at læring på individnivå ikke implementeres i organisasjonens læring. Figuren får frem at organisatorisk læring forutsetter læring på individnivå og at denne formidles til andre individer (Jacobsen og Thorsvik, 2011, kap.10).



Figur: Læringsirkel – sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 320)

Taus og eksplisitt kunnskap

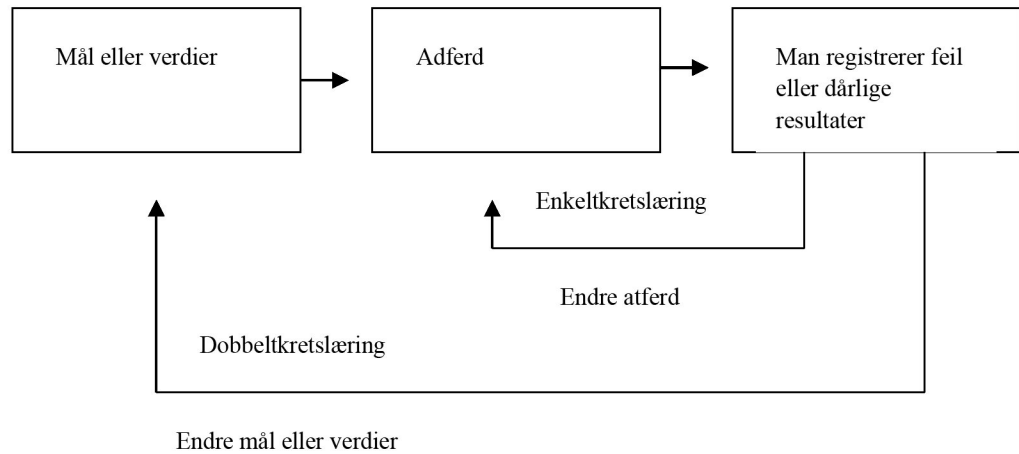
Nonaka (1994), Nonaka og Takeuchi (1995), Nonaka et al. (2000) og Nonaka et al. (2001) sier at læring i organisasjoner ofte skjer på individnivå. De kan besitte taus kunnskap – erfaringer om ting de vet virker, men som kan være vanskelig å uttrykke verbalt. Det motsatte, eksplisitt kunnskap, kan uttrykkes i ord og er ofte skriftliggjort (gjengitt av Jacobsen og Thorsvik, 2011, s. 327). Nonaka og Takeuchi (1995), sier at forholdet mellom taus og eksplisitt kunnskap kan ta fire former for læring som kan prege organisasjoner: *Sosialisering* – fra taus til taus kunnskap: Kunnskap spres mellom mennesker gjennom det de gjør, uten at det nødvendigvis skjer bevisst eller er uttrykt verbalt. *Eksternalisering* – fra taus til eksplisitt kunnskap: Taus kunnskap blir uttrykt så den blir tilgjengelig for andre. *Kombinering* – fra eksplisitt til eksplisitt kunnskap: Allerede tilgjengelig kunnskap systematiseres. *Internalisering* – fra eksplisitt til taus kunnskap: Organisasjonsmedlemmer bruker eksplisitt kunnskap og tilpasser den så til sin egen tause kunnskap (gjengitt av Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 327).



Figur: Hvordan taus og eksplisitt kunnskap kan forsterke hverandre? (Nonaka & Takeuchi, 1995, gjengitt av Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 329)

Enkelkretslæring og dobbeltkretslæring

Enkelkretslæring forklarer prosessen der vi endrer adferd for å nå mål, basert på erfaringer. Utgangspunktet er om vi ønsker noe annet enn vi tror? I så fall er forbedring av praksis (enkelkretslæring) umulig fordi målene, eller underliggende verdier, er basert på uriktige funderinger. Det vil da ikke nytte å spørre om *hvordan* vi skal gjøre ting bedre. Det må tvert om stilles et grunnleggende spørsmål om *hvorfor* ting skal gjøres bedre (dobbeltkretslæring). Perspektivene bygger på refleksjoner av Argyris og Schön i 1978 og Argyris i 1982, 1990 og 1979a (sitert av Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 325- 326).



Figur: Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 327)

Overprofesjoner og underprofesjoner og helsefremmende arbeid

I boken "The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action" peker Schön (1983) på at positivismen har medført overprofesjoner, der instrumentell rasjonalitet legges til grunn i praktisk handling. De har etablert kunnskapsbaser som er stabil, standardisert, spesialisert og vitenskapelig. Ingeniører er et slikt eksempel.

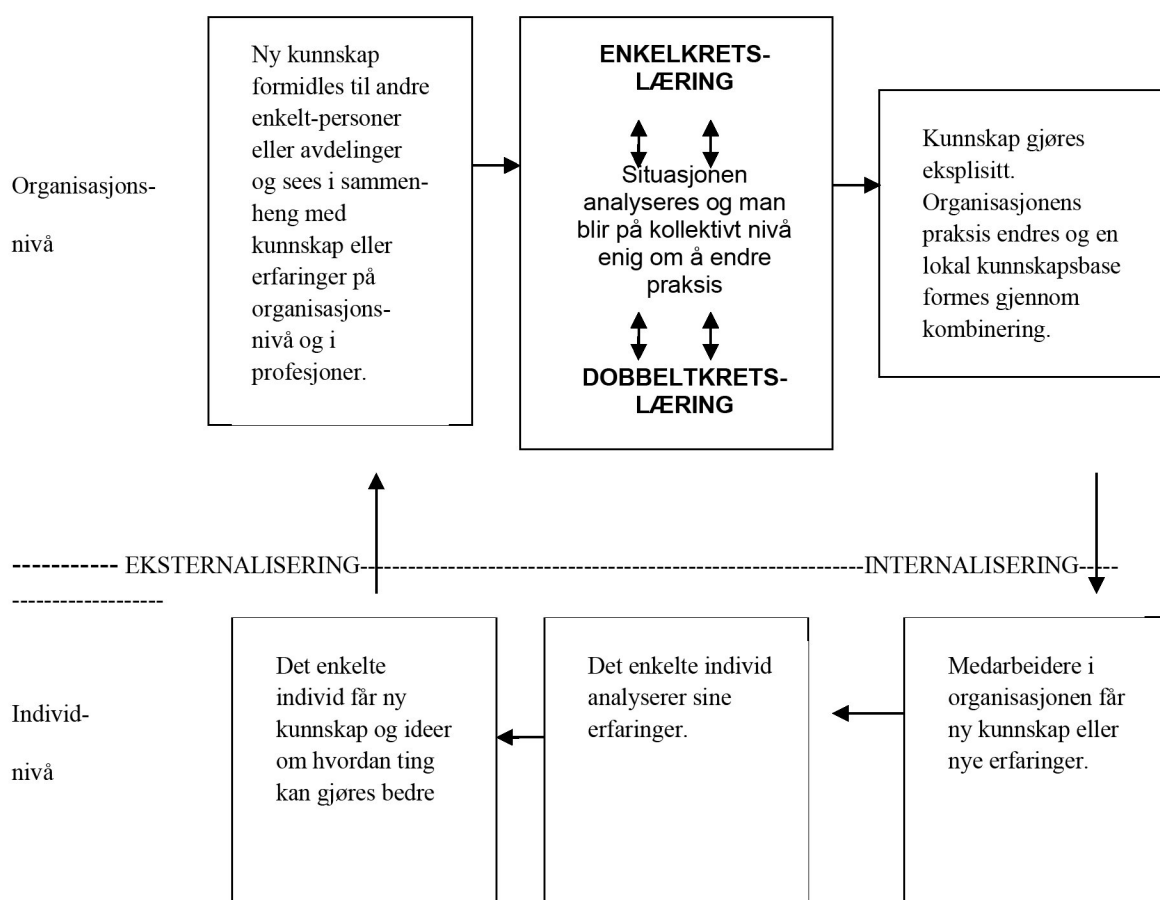
Yrkesgrupper som virker innenfor det helsefremmende feltet vil derimot fungere som en underprofesjon, hvor det ikke er mulig å bygge opp slike standardiserte kunnskapsbaser. Den samme handlingen kan her gi forskjellige resultater i ulike kontekster. I følge Schön medfører disse forholdene at instrumentelle handlingsmodeller ikke fanger den virkelige verden, og at tilnærminger tuftet på instrumentell rasjonalitet fungerer som en prosess for problemløsning.

Han hevder i stedet på at kommunikativ rasjonalitet må legges til grunn i prosesser for problemformulering. Han viser til den reflekterende praktiker som en som reflekterer under handling og på den måten blir en forsker i en praktisk kontekst. Ved at mål og middel, kunnskap og handling, utvikles interaktivt egner en slik rasjonalitetsform seg spesielt når omgivelsene er uklare.

Som tidligere påpekt er helsefremmende arbeid en pilar i folkehelsearbeid. I Ottawa-charteret defineres det som “the process of enabling people to increase control over, and to improve, their health”. (WHO, 1986).

Bruker- og befolkningsmedvirkning er med andre ord sentralt, og det må legges stor vekt ikke bare på resultater. Prosessen betyr like mye. Lokalsamfunnet er en viktig arena, men politisk arbeid på alle plan er kanskje det mest sentrale. Slik tverrfaglig og sektorovergripende tilnærming er et radikalt brudd med medisinsk dominans og tradisjon. ”I motsetning til sykdomsforebyggingens ekspertstyrte tilnærming, bygger altså det helsefremmende arbeidet på en demokratisk medvirkning fra dem det angår”, sier John Gunnar Mæland (2007, s. 16).

”I motsetning til den vanlige ”ekspertmottager”-modellen (”ovenfra og ned”) forutsetter det helsefremmende arbeidet en mer likeverdig samarbeidsrelasjon mellom den som tar initiativ og den som involveres.(...)”, fortsetter han (2007, s. 73).



Figur: Læringsirkele – sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå i et folkehelseperspektiv

Den konseptuelle modellen er ment å fange viktige sider ved læring i folkehelsearbeidet i en kommuneorganisasjon. Den ivaretar perspektiver som er viktig for et godt folkehelsearbeid: Den uttrykker verdien av profesjonskunnskap og vitenskapelige fakta. Samtidig forsøker den å synliggjøre at folkehelsearbeid bør ivareta taus kunnskap og erfaringsbasert og kunnskapsbasert viten. En hensiktsmessig balanse kan sikres gjennom oppbygging av en lokal kunnskapsbase. Den kan f.eks. uttrykkes gjennom skriftliggjorte planer, rutiner, verdier, retningslinjer, o.l. Den eksplisitte kunnskapen som er utviklet på bakgrunn av taus kunnskap, kan således tas i bruk i organisasjonen, herunder også kunnskap som følger av kombinerings.

Avsluttende refleksjon, 10. november 2019

Selv om jeg ikke forfulgte den opprinnelige intensjonen om å videreutvikle den delen av modellen som handlet om en kunnskapsbase, så har jeg i dette studiet gjort meg teoretiske og empiriske erfaringer som kan være til nytte hvis eventuelle andre ønsker å videreutvikle modellen.

På s. 20-21 så redegjorde jeg for Argyris sine perspektiver på enkel- og dobbeltkretslæring, og av den gjennomgangen så ser man at min konseptuelle modell ikke fullt ut fanger deres arbeid. Hvis noen ønsker å videreutvikle modellen med bakgrunn i primærkildene, så er det velkomment, og da bør dette rettes opp.

En videreutvikling av den konseptuelle modellen, kunne med hell også ha rommet en del som viste hvordan læring i samspillet mellom kommuneorganisasjonen og sivilsamfunnet kunne ha fungert. Hvis en slik modell dessuten hadde vist hvordan denne lærdommen kunne ha øvet innflytelse på kommuneorganisasjonens virke, så ville det ha gjort den ytterligere interessant.

Jeg mener at denne masteroppgaven et stykke på vei sikrer dette:

1. Jeg har vist hvordan folkehelseforskriften, som følger opp folkehelselovens §5, gir et lovmessig fundament for å innarbeide kvalitativ og erfaringsbasert kunnskap i helseoversikten. Jeg er ikke kjent med andre deler av lovverket som eksplisitt sier at lokale *ressurser* skal kartlegges – som i praksis bør innebære kvalitative data og erfaringsbasert kunnskap tuftet på kvalitative moder.

Jeg har også vist at territoriell samfunnsplanlegging, som forankres etter PBLs bestemmelser, vil ha et bedre fundament for å sikre læring tuftet på aktiv medvirkning sammen med sivilsamfunnet enn andre tema-/fagplaner. Arbeidet med FVP 15-18 i Moss, viste at en slik kvalitetssikring lettere kunne fravikes i og med at de ikke var underlagt PBLs bestemmelser.

2. Jeg har synliggjort at KPI er en modell, utviklet for og testet i en norsk kontekst, som kan benyttes til å sikre læring i samspillet mellom offentlige organer, næringsliv og sivilsamfunn.
3. Jeg har empiri fra Moss kommune som indikerer at helseoversikten etter folkehelseloven representerer et mulig hamskifte / forsterking av et mulig hamskifte som allerede var i en begynnende fase. Den samme empirien indikerer at denne delen av modellen kan virke adskilt fra de øvrige delene, selv når idealene i KPI ikke er etterlevd.
4. Jeg har lang fartstid fra folkehelsefeltet. Jeg har derfor også sett at det er andre kommuner, som for eksempel Halden og Råde, der kommunestyrets drøfting av denne oversikten har skapt stort engasjement og satt dagsorden. Jeg har også opplevd at andre kommuner ikke har lykket å skape tilsvarende oppmerksomhet, som reiser interessante spørsmål om hva det er som gjør at denne delen av folkehelseloven bare virker å mobilisere politikere i noen kontekster.

Referanser:

1. Amdam, Jørgen & Amdam, Roar. (2000). *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
2. Jacobsen, Dag Ingvar. (2011). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (2. utg.)*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
3. Mæland, John Gunnar. (2005). *Forebyggende helsearbeid i teori og praksis (2. utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
4. Schön, Donald A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York : Basic Books
5. World Health Organization (1986). *Ottawa Charter for Health Promotion First International Conference on Health Promotion Ottawa, 21 November 1986*. Geneva: World Health Organization.