



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Tillitsreformen i Tromsø kommune

En studie av prosessen rundt implementeringen av tillitsreformen i Tromsø kommune i perioden 2015 - 2020.

Helga Marie Bjerke

Masteroppgave i organisasjon og ledelse for offentlig sektor (MPA). April 2023

Forord

Jeg har jobbet innen helse og omsorg i Tromsø kommune i mange år, og kjenner sektoren godt. Jeg har blitt kjent med mange flotte helsearbeidere, tjenestemottakere og pårørende. Samtidig har det vært mange krav til innsparing, effektiv drift, store forventninger om og ønsker om tilpasning av tjenesten samt krav til kvalitetsforbedring. Dette krysspresset kan oppleves vanskelig å stå i for mange. Samtidig har jeg vært lokalpolitiker og fulgt sektoren fra denne vinkelen også, og sett hvor store ressurser som brukes i denne viktige sektoren. Disse rollene gjorde at jeg ønsket å skrive min masteroppgave på prosessen rundt implementeringen av tillitsreformen i Tromsø kommune.

Denne avsluttende oppgaven er sluttet på tre innholdsrike og flotte år ved Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet og Master i organisasjon og ledelse. Det har vært lærerikt, inspirerende og utviklende år med mange flotte medstudenter og forelesere.

Takk til min veileder Hilde Bjørnå for gode innspill, fine samtaler og noen ganger tydelig tilbakemeldinger underveis!

Takk til min nærmeste leder i Tromsø kommune som har gitt meg fri til å dra på studiesamlinger, har oppmuntret og spurt hvordan det går gjennom disse tre årene!

Til slutt vil jeg takke familien min, og spesielt mannen min, som har akseptert at jeg har vært i en skriveboble, snakket alt for mye om fag, metode og empiriske funn. Takk for at dere har kommet med oppmuntring, korrekturlesning og heiarop!

Tromsø 3. april 2023

Helga Marie Bjerke

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Valg av problemstilling	4
1.2	Empirisk kontekst – skifte i politisk styringsmodell	5
1.3	Hvordan blir tillitsreformen beskrevet og praktisert?.....	6
2	Teoretisk ramme.....	8
2.1	Den rasjonelle modellen	8
2.2	Virusteorien	9
2.3	Garbage-can teorien.....	11
	Tabell 1 Oversikt over elementer i ulike perspektiver	12
3	Metode.....	14
3.1	Valg av forskningsdesign	14
3.2	Kategorisering inspirert av strømmeperspektivet.....	15
3.3	Metode for datainnsamling.....	15
3.3.1	Dokumentanalyse	15
3.3.2	Intervju	16
3.3.3	Metodikkens gyldighet.....	17
3.3.4	Metodikkens pålitelighet.....	18
4	Presentasjon av empiri	20
4.1	Hvordan er reformen forklart i annen forskning?.....	20
4.2	Funn i dokumentanalysen og intervju	21
4.2.1	Kjennskap til reformen.....	22
4.2.2	Deltakere	23
4.2.3	Problembeskrivelse	24
4.2.4	Hvordan blir løsningene beskrevet?.....	27

5	Drøfting	34
5.1	Ulik kjennskap til reformen og forklaring på problemene	34
5.2	Den rasjonelle modellen	34
5.2.1	Nye viktige deltakere	34
5.2.2	Hvor tydelig var problemet beskrevet?	35
5.2.3	Er de foreslåtte løsningene i tråd med den rasjonelle modellen?.....	36
5.2.4	Tidsperspektivet	38
5.3	Virus teorien	38
5.3.1	Er deltakerne i prosessen viktig?.....	38
5.3.2	Mangel på problembeskrivelse før beslutning om løsning	39
5.3.3	Tidsperspektivet	40
5.4	Garbage-can teorien.....	40
5.4.1	Deltakere	40
5.4.2	Problemer	41
5.4.3	Løsning.....	42
5.4.4	Prosessen tar 5 år.....	42
5.5	Hvordan ser prosessen som helhet ut?.....	43
5.5.1	Var den mangel på sammenheng i flere vedtak?.....	43
6	Avslutning	46
	Referanseliste	48
	Vedlegg 1 – Intervjuguiden.....	50

1 Innledning

Når reformideer skal tas inn i kommuneorganisasjoner, må de ofte gjennom en lang og omfattende prosess. Disse er både byråkratiske og politiske, og kan dermed bli utsatt for ulike interessekonflikter (Enderud 2016). Gjennom prosessene blir noen reformer oversatt, blant annet for å passe bedre inn i den aktuelle kommunen, mens andre blir implementert i sin originale form (Røvik 2007). For å se på begge disse faktorene, plasserer mitt tema seg faglig innenfor både reform og beslutning.

Det er mange ulike reformer som sprer seg mellom land og kommuner. Tillitsreformen er en av disse, og har i økende grad siden 2013, vært et populært begrep i flere kommuner. Danmark og København var tidlig med å delvis innføre reformen, men den er også forsøkt innført i Oslo kommune (Aspøy 2020).

I 2015 fikk Tromsø kommune nytt byråd og politisk flertall bestående av Ap, Sv og Rødt. Det ble bestemt at man skulle innføre tillitsreformen (*Ap, SV og Rødt 2015*). Det tar flere år hvor det skjer svært lite med reformen, men så i 2018 intensiveres arbeidet med å beslutte innholdet og implementering. Jeg ser på hvordan prosessen rundt implementeringen av tillitsreformen kan forklares i lys av sentrale elementer i ulike teoretiske perspektiv. Som empirisk grunnlag har jeg gjort dokumentanalyse og dybde intervjuer av sentrale personer. Dette kommer jeg tilbake til i metodekapittelet.

Oppgave ble videre avgrenset med at jeg ikke fikk samtykke til å intervju alle de fem personene jeg ønsket. Med intervju av disse og flere, kan det antas at det ville kommet frem mer detaljer og nyanser i hvordan prosessen foregikk, utenom det man finner i dokumentene. Dokumentomfanget med vedlegg er omfattende og er på 280 sider. Dette har gjort at jeg tatt for meg de største ulikhetene. Hadde jeg hatt mulighet til en lengre oppgave ville jeg kunne gått mer ned i detaljene i dokumentene og dermed etterspurt disse også i intervjuene.

1.1 Valg av problemstilling

Ut fra tema med reformer og beslutningsprosesser, og gjennom valget av tillitsreformen i Tromsø kommune som min case, har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

Hvordan ble tillitsreformen forstått av politisk og administrativ ledelse i Tromsø kommune i 2015, og hvordan kan reformens implementering forklares i lys av sentrale elementer i ulike teoretiske perspektiv?

Denne problemstillingen har to deler. Den første delen retter seg mot oversettelse av reformideer til Tromsø kommune. Her vil jeg forsøke å finne ut hvordan ideen tillitsreformen ble oversatt av sentrale personer tidlig i prosessen. Hvilken kjennskap og kunnskap hadde disse personene til tillitsreformen før den ble besluttet innført.

Andre del av problemstillingen handler om å se på hvordan implementering av reformen kan forstås ut fra ulike teoretisk perspektiver. Hvert perspektiv har ulikt grunnlag for å forstå prosesser og kan på hver sin måte lære oss noe om slike prosesser.

1.2 Empirisk kontekst – skifte i politisk styringsmodell

Jeg har valgt å studere prosessen rundt implementeringen av tillitsreform i Tromsø kommune, som ble lansert av det politiske flertallet i 2015, og skulle gjøre tjenesten bedre for brukerne. Dersom reformen ble implementert med samme innhold som i blant annet Oslo kommune, ville den ført til endringer i både organisering, kulturen og tenkemåten i kommunen? Dette ville også kunne få konsekvenser for ansatte og ledere. Gjennom årene siden reformen ble lansert, har ulike saker knyttet til reformen vært oppe til politisk behandling flere ganger, og det kan synes som om innholdet i reformen har endret seg over tid. Beslutning og oppfølging av en reform som dette er politiske, mens saksforberedelsene og implementering skjer administrativt i det kommunale byråkrati.

Styringsmodellen av Tromsø kommune har endret seg i denne perioden. Fra 2011 til 2015 hadde man en parlamentarisk styringsform med et byråd. Byrådet består av en leder og et antall byråder man finner hensiktsmessig. Byrådsleder leder byrådet og har det overordnede ansvaret. De ulike byrådene har ansvar innenfor sine områder, som til eksempel skole, helse og byutvikling. Byrådets rolle er å beslutte i saker som ikke må til kommunestyret for å bli vedtatt, forberede saker hvor kommunestyret har beslutningsmyndighet for så å iverksette disse. Videre er det byrådet som leder administrasjonen, som dermed er underlagt politisk styring. Ved valget i 2015 fikk kommunen et nytt politisk flertall som besluttet at man skulle gå tilbake til formannskapsmodellen, men ikke før i juli 2016. Formannskaps-modellen innebærer at man har en rådmann/ kommunedirektør som leder administrasjonen, noe som gjør at den er friere til å komme med sine faglige vurderinger uavhengig av politiske føringer. I de politiske beslutningsprosessene er det formannskapet som innstiller til kommunestyret i de fleste saker. I et fåtall av sakene kan fagkomiteene eller utvalgene innstille direkte til kommunestyret.

Endring av styringsform førte til endringer i roller, spesielt for administrasjonen. Fra å være politiske styrt av byråd i den parlamentariske styringsformen, får administrasjonen en friere og mer synlig rolle i formannskapsmodellen. I denne modellen forventes det at administrasjonen i sine utredninger setter argumenter opp mot hverandre og kommer med faglig og økonomiske vurderinger og anbefalinger før politiske beslutninger. Når beslutninger er tatt, forventes det at administrasjonen iverksetter disse, eller gir tilbakemeldinger dersom beslutningene ikke lar seg iverksette eller dersom beslutningene er uklare. (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 1992).

1.3 Hvordan blir tillitsreformen beskrevet og praktisert?

Tillitsreformen blir forstått og praktisert på ulike måter i de kommuner og regioner der den er innført, og den er ikke innført i private eller ideelle organisasjoner. Den er enten beskrevet av fagforeninger eller gjennom forskning i kommuner eller regioner som selv sier de har innført tillitsreformen.

Tillitsreformen kan kort beskrives som en reform som baserer seg på at ansatte i større grad skal få bruke sin faglige kompetanse til å forme og utøve sine arbeidsoppgaver. Det beskrives blant annet som en motreaksjon til privatisering og målstyring i offentlig sektor, samt at den skal forenkle byråkratiske prosedyrer (Aspøy 2020). Det gjøres nærmere rede for tillitsreformen i kapittel 4.

2 Teoretisk ramme

Problemstillingen består av to deler, oversettelse og beslutnings- og implementeringsprosessen. Oppgaven må derfor ta utgangspunkt i ulike teoretiske perspektiv.

En beslutning er et valg mellom to eller flere alternativer, og når enkeltpersoner tar et valg er de beslutningstakere som har vurdert saken og alternativene (Brunsson og Brunsson 2015).

Beslutninger baserer deg på informasjon som innhentes, systematiseres, analyseres og kommuniseres før beslutningen gjøres. I organisasjoner som Tromsø kommune er det å ta beslutninger en viktig del av hverdagen (Jacobsen og Thorsvik 2019).

Beslutningsprosesser i organisasjoner er dynamiske. De utvikler seg over tid, med ulike aktører, problemer og løsninger. Mål, strategi, struktur, kultur og maktforhold påvirker både beslutningsprosessen og innholdet i beslutningen (Jacobsen og Thorsvik 2019). Denne kompleksiteten gjør at det er viktig å forstå hvordan organisasjoner kommer frem til beslutninger, hvordan beslutninger tas og hvordan deltakerne vurderer konsekvensene av dem (Brunsson og Brunsson 2015). Jeg vil derfor se nærmere på ulike beslutningsteorier.

2.1 Den rasjonelle modellen

Denne modellen bygger på tre rasjonaliteter. 1) Beslutninger tas før man handler.

2) Beslutninger tas ved å resonnerer konsekvenslogisk og 3) resonnementene kommer på en systematisk måte (Brunsson og Brunsson, 2015).

Andre kjennetegn ved modellen er at i de organisasjonene hvor en oftest finner modellen i bruk er hierarkisk og der deltakerne har formelle posisjoner som legitimerer deltakelsen. Problemene er klart definert, og man prøver å forutse hva som kommer til å hende, og handle ut fra dette. Objektiv innhentet informasjon ligger til grunn for mulige løsninger. Prosessen frem til beslutning, og løsning av problemet, handler om å gå gjennom de ulike alternativene og forsøke å finne ut hvilke konsekvenser hver av alternativene har. Beslutningsutfallet lander på det alternativet som er mest i tråd med deltakernes preferanser og det man tror man blir mest fornøyd med i fremtiden (Brunsson og Brunsson 2015). Det vil sikre at beslutningen gir størst gevinst, også i en fremtid lengre fremme. Grunnlaget for modellen er at beslutninger tas etter rasjonell tenking, vurdering av fakta og på formelle møtearenaer (Enderud 1976/2016).

En forutsetning i modellen er at deltakerne har et stabilt mål og undersøker alle handlingsalternativer og konsekvensene av disse i prosessen på en systematisk måte. Til sist blir beslutningene tatt i formelle fora og det alternativet som oppfyller målene i størst grad velges (Enderud 1976/2016).

Innenfor den rasjonelle modellen har man ofte et instrumentelt syn på organisasjoner. Det betyr at man ser på organisasjoner som instrumenter som er til for oppnå viktige mål for samfunnet. Dette kan være universiteter, sykehus, kommuner og lignende (Christensen, Egeberg m.fl 2015).

2.2 Virusteorien

Virusteorien til Røvik (2007) sammenligner organisasjons ideer med biologiske virus, og bruker dette som metafor for hvordan organisasjonsideer sprer seg og kommer inn i ulike organisasjoner. Teorien går gjennom de ulike trinnene fra innholdet i en idé, til hvordan noen idéer får påvirkning i organisasjoner.

Idébærere er aktører som formidler idéer om organisasjon og ledelse på tvers av sektorer, landegrenser og kontinent. Smitten kan også skje mellom personer fra organisasjoner som har tatt inn organisasjons idéen til personer i organisasjoner som ikke har det. Fellesnevneren er at viruset ofte er populære organisasjons idéer som på ulike måter fraktes rundt i organisasjoner som i utgangspunktet kan være ulike. Idéer pakkes ofte inn i positivt ladede begreper, som det forventes at man skal ta i bruk, uavhengig av hvilken organisasjonsform og eventuelle problemer man har. Organisasjoner har lært av hverandre, uavhengig av ulike sektorer og land, og gjennom dette blitt mer lik. Når da mange organisasjoner er blitt mindre unike, er det få argumenter for ikke å ta i bruk de idéer som blir ansett som å løse felles problemer. Hvordan idéer tas inn i organisasjoner kan derimot variere.

Hvor lenge en idé lever i en organisasjon før den blir implementert, samt hvordan og med hvilke innhold idéer implementeres er andre viktige elementer av teorien. Organisasjons idéer kan bli tatt inn i organisasjoner på ulike måter. Ofte er det ledelsen som blir oppmerksom på og interessert i idéens innpakning, samt ofte med et budskap som er lett å forstå. Videre kan idéer bli tatt inn som instruks eller den kan raskt tas inn og institusjonaliseres i mange deler av organisasjonen. En viss grad av tvetydighet omkring innholdet i organisasjons idéer som sprer seg som virus åpner opp for ulike tolkninger av innholdet og bruken av idéene.

Dette kan gjøre spredningen og tilpasningen av den opprinnelige idéen enklere i ulike organisasjoner (Madsen 2012). Andre ganger kan samme idé oversettes i ulike deler av organisasjonen og dermed får ulikt innhold, uten at de nødvendigvis knytter seg til en felles masterversjon av idéen. Vi kan se på det som at hver enhet i organisasjonen har tilpasset idéen for å passe til sin enhet. I andre organisasjoner oversettes ideen til å passe til de problemene organisasjonen har, som kalles translasjon (Røvik 2007).

Røvik diskuterer videre hvordan noen organisasjoner ser ut til å ha ulike former for immunitet mot denne type reform idéer. Det kan være en form for medfødt immunitet eller er ervervet. Ettersom tidligere ulike organisasjoner har blitt mer og mer lik, har dette svekket den enkelte organisasjon sin immunitet. Ervervet immunitet kan likevel forekomme. Dette kan være i form av at noen organisasjoner i perioder unngår å ta inn ulike former for idéer. Det kan handle om at man har hatt dårlige erfaringer med tidligere idéer som har hatt likhetstrekk. Denne immuniteten er avgrenset i tid, og gjennomtrekk av nøkkelpersonell som ledere, fagforeningsledere og andre kan svekket denne type hukommelsen. En annen forklaring på immunitet kommer fra Ax og Bjørnenak (2005) som beskriver at organisasjoners immunitet mot virus generelt handler om motstand, barrierer og informasjonsnivået i organisasjonen. Med dette mener de at organisasjoner kan ha en form for innbygd motstand mot å gjøre organisatoriske endringer. Det kan også være mangelen på ressurser eller kulturelle barrierer som hindrer at nye ideer tas inn, eller det kan være at den som ønsker å ta inn den nye organisasjons ideen ikke har hatt mulighet til å være i kontakt med tilstrekkelig mange i organisasjonen til at en adopsjon av en ny ide lar seg gjøre.

Etter hvert som det har vært spredt mange ulike organisasjonsideer som virus kan man stille spørsmål. Hvor store endringer en ide gjøre gjennom sin reise mellom ulike organisasjoner og oversettelser før den ikke lenger er den opprinnelige ideen. Dette fordi det bare er igjen en liten sammenheng mellom betegnelser på ideer og innholdet (Ax og Bjørnenak 2005).

Det interessante er at hverken Røvik 2007, Madsen 2012 eller Ax og Bjørnenak 2005 skriver noe om hvordan virus teorien omtaler problemforståelsen i de organisasjoner som blir smittet med moderne organisasjonsideer. Det kan forstås med at definisjonen av eventuelle problemer organisasjonen har ikke er relevant for hvilke ideer de blir smittet med og tar inn.

2.3 Garbage-can teorien

Denne modellen skiller seg fra den rasjonelle modellen ved at der denne er preget av oversiktighet på beslutningsdeltakere og styring, så er garbage-can modellen preget av tilfeldigheter.

Denne teorien bygger på at ledelse er situasjonsbestemt og at beslutninger må tas raskt og at resultat av beslutningsprosesser er vanskelig å forutse. De problemer man skal løse blir definert og omdefinert raskt, og enkelte ganger kan løsningene komme før man vet hva problemet er. Deltakere i beslutningsprosesser skiftes ut og det er usikkert om de samme deltakerne er med gjennom hele prosessen. Dette blir ofte også omtalt som organisert anarki. I organisasjoner og situasjoner som preges av raske svingninger handler ledelse mest om å være fleksibel og kunne tilpasse seg stadig nye situasjoner. Ifølge denne teorien gjør ofte ledere mye bruk av symboler, fordi mye usikkerhet og endringer gjør mulighetene til å styre mot fastsatte mål vanskeligere (Christensen og Egeberg, Lægreid m.fl. 2015).

Der de to første modellene har klare, om ulike mål, har garbage-can-modellen uklare og tvetydige mål. Intensjonen i modellen er at i beslutningsprosesser er det nærmest en flyt av deltakere, problemer og løsninger. Dette gir et løst koplet system som har få formelle strukturer, som gjør at enhver prosess har sin egen dynamikk der deltakere, problemer og løsninger er tilstede på flere tidspunkt i prosessen. Det gjør at i denne modellen kan deltakerne være del av prosessen på bakgrunn av både profesjonelle og personlige forhold og de er ikke nødvendigvis med i hele prosessen. Det er ikke en klar definisjon av problemet, og hver av deltakerne kan ha ulik forståelse av problemet gjennom prosessen. Dette gjør at deltakerne gjennom prosessen også kan komme med ulike løsninger. Det gjør at koplingen mellom problem og løsning ikke trenger å være forutsigbart.

Deltakerne har derfor i større grad enn i de to andre modellene mulighet til å påvirke hvilket problem som skal løses og hvilken løsning som besluttes. Deltakerne tar med seg ulike mål og vet ikke nødvendigvis alltid hva de vil, og målene blir derfor uklare og tvetydige. Løsningene kan være like eller ulike, bli lansert på ulike tidspunkt i prosessen og koplingen til problemet er ikke alltid forutsigbart.

Når beslutningen skal gjøres er det mulighet for at hver deltaker kan komme med sin forståelse av problemet og sine løsningsforslag. Det gjør at utfallet av beslutningen er uforutsigbar (Enderud 1976/2016).

Siden løsningene blir besluttet på usikkert grunnlag, er det mange ganger et behov for å forklare disse på en rasjonell måte i etterkant, for å gi legitimitet til beslutningen. Dette kalles etterrasjonalisering (Enderud 1976/2016).

Tabell 1 Oversikt over elementer i ulike perspektiver

	Den rasjonelle modellen	Virusteorien	Garbage-can teorien
Deltakere	Har formelle posisjoner i organisasjonen, og deltar i prosessen på bakgrunn av sine posisjoner	Mer tilfeldige personer i og utenfor en organisasjon kan være med å spre organisasjonsideer.	Både formelle posisjoner og personlige forhold kan ligge til grunn for at deltakerne deltar i beslutningsprosessen, de kan være tilstede i hele eller bare deler av prosessen og bli skiftet ut raskt.
Problembeskrivelse	Klart definerte problem, før beslutningsprosessen begynner.	Ikke opptatt av problemer i organisasjoner fordi løsningen er entydig uavhengig av hvilke problemer en organisasjon har.	Defineres og kan omdefineres raskt gjennom hele prosessen, også av enkelt deltakere.
Løsningsforståelse	Løsningen kommer på bakgrunn av objektivt innhentet informasjon, samt en konsekvenslogisk gjennomgår de ulike alternativene og forsøker å finne hvilke konsekvenser hvert alternativ har.	Kommer før man har definert problemet og tilpasses de problemer man senere definerer og den organisasjonen den tas inn i. Organisasjons ideen oversettes ofte inn i organisasjonen eller for å passe inn som løsning på de problemene den aktuelle organisasjonen har.	Deltakerne kan ha egne løsninger, og disse kan endre seg gjennom prosessen.

3 Metode

3.1 Valg av forskningsdesign

Problemstilling fordrer en beskrivelse av prosessen som pågikk over flere år samt dybdeintervju av noen sentral aktører. Det gjør at kvalitativ metode er å foretrekke, da denne vektlegger detaljer og nyanserikdom (Jacobsen 2005). Problemstillingen er basert på noen beslutningsmodeller og observasjoner av en implementeringsprosess jeg ønsker å undersøke dypere. Jeg har i utgangspunktet valgt en abduktiv tilnærming (Jacobsen 2015). Denne tilnærmingen passer best da jeg har kjennskap til både Tromsø kommune, tillitsreformen og prosessen fra tidligere. Dette kommer jeg mer tilbake til under etiske vurderinger. Siden tillitsreformen er en forholdsvis ung reform, er det ikke gjort mye forskning på denne, spesielt ikke i Norge. Det har ikke vært mulig å finne at det tidligere er forsket på tillits-reformen i Tromsø kommune. Dette gjør min studie unik, med lite kunnskap fra før som tilsier at tilnærmingen min også er induktiv (Jacobsen 2015).

Videre er mitt forskningsopplegg intensivt ved at jeg intervjuer få personer og gjennomfører dokumentstudier av saker som har vært til behandling i kommunestyret. Det gir dypere forståelse av kompleksiteten og vurderingene underveis i prosessen, samt detaljert informasjon om prosessen fra ide til beslutning om hvilken måte tillitsreformen skulle innføres detaljert informasjon (Jacobsen 2015).

Enheten i denne studien er menneskene jeg intervjuet for å få vite deres kunnskap om tillitsreformen. Deres oppfatning av hvordan prosessen ble planlagt og gjennomført, samt hvordan de oppfatter at tillitsreformen kommer til syne i Tromsø kommune i dag. Jeg har derfor valgt å gjøre en casestudie. Et case-studie kjennetegnes ved at man går dypt inn i for eksempel en situasjon, prosess eller organisasjon i den hensikt å få detaljert og virkelighetsnær beskrivelse, slik som min studie av denne prosessen. Min studie er også avgrenset i rom og tid da jeg tar for meg prosessen rundt implementering av tillitsreformen i perioden 2015 - 2020.

De detaljerte beskrivelsene jeg får gjennom intervjuene vil utdype faktagrunnlaget fra dokumentanalysen og vil kunne gi nye forståelse for prosessen og tillitsreformen, samtidig som det er godt egnet til å beskrive hvordan hendelser påvirket hverandre, og hvordan spesifikke resultater produseres (Jacobsen 2015).

3.2 Kategorisering inspirert av strømmeperspektivet

For å kategorisere og forstå empirien har jeg innhentet data gjennom dokumentstudier og intervjuene, og jeg har latt meg inspirere av strømmeperspektivet. Dette er et overordnet perspektiv som i analyse av beslutningsprosesser kan være hensiktsmessig (Cohen, March og Olsen (1979/1994). Fordi alle prosesser består av deltakere, problemer og løsninger kan dette perspektivet fungere bra som inspirasjon. Hvordan de er koblet sammen varierer ut fra ulike teoretiske perspektiv (Egeberg 1990).

3.3 Metode for datainnsamling

Første del av problemstillingen handler om undersøke hvilken forståelse personer i den administrative og politiske ledelsen i 2015 hadde av den nye idéen tillitsreform. Videre vil jeg forsøke å finne svar på hvor de hadde denne kunnskapen fra og hvilken vurdering de gjorde rundt å innføre reformen. Andre del av problemstillingen handler om å finne ut hvordan implementeringsprosessen av reformen kan forstås i lys av ulike teoretiske perspektiver. Til dette vil dokumentanalysen vise hva som hendte i løpet av prosessen, mens intervjuene kan utdype dette ved at sentrale personer forteller sin oppfatning av prosessen og om hvilket innhold de mener at tillitsreformen har i dag i Tromsø kommune. I perioden mai til august 2022 intervjuet jeg tre av de mest sentrale personene i politisk og administrativ ledelse som arbeidet med å innføre tillitsreformen. Begge politikerne er fra posisjonen som hadde og fortsatt har flertall i kommunestyret. Jeg har valgt å gjennomføre intervjuene individuelt med bruk av intervjuguide for at den enkelte skal få snakke fritt og fortelle om sine vurderinger, oppfatninger og refleksjoner omkring prosessen, uten å bli påvirket av andre. En ulempe kan være at det er ulikt hvor godt de husker prosessen siden den startet tilbake i 2015. Dette vurderer jeg likevel som en mindre ulempe enn at de får snakke fritt uten påvirkning av hverandre.

3.3.1 Dokumentanalyse

Jeg begynte høsten 2021 med å kontakte administrasjonen i kommunen for å få alle sakspapirer til saker relatert til tillitsreformen som har vært behandlet i kommunestyret.

Jeg fikk tilsendt en del sakspapirer og tenkte at jeg hadde fått alt. Så når jeg begynte på dokumentanalysen og gikk inn i saksfremlegg med tilhørende vedlegg, fant jeg ut at det var flere saker og enkelte vedlegg jeg ikke hadde fått tilgang til.

I tillegg fikk jeg tilsendt et saksfremlegg som jeg ikke har klart å finne ut hvilket kommunestyremøte det var behandlet i, eller om den har vært behandlet i formannskapet eller en komite eller et utvalg. Grunnen er at dato ikke stemmer med møtekalenderen for det aktuelle året, 2018.

Videre står det i en oversikt på fremsiden av saksfremleggene over alle råd, utvalg og eventuelt formannskapet en sak skal behandles i før den kommer til kommunestyret. Det er likevel ingen markering, annet enn dato, som indikerer hvilket organ saksfremlegget er til. Dette sammen med at jeg har måttet gå tilbake i tid for å analysere saker som manglet i den første dokumentinnhentingen har gjort prosessen med dokumentanalyse mer utfordrende enn jeg antok. Som tidligere beskrevet har jeg laget et skjema hvor jeg har lagt inn de tre elementene fra strømme-perspektivet som jeg har latt meg inspirere av for å analysere dokumentene.

Tabell 2 Oversikt over dokumenter

Dokument	Dokumentbenevnelse	Behandlet i kommunestyret	Antall sider
Nr. 1	Privat forslag - Tillit til faglighet i omsorgstjenesten - innføring av en tillitsreform	10.04.2015	2
Nr. 2	Tiltredelseserklæring - Kystens Hus erklæringen	22.10.2015	12
Nr. 3	Organisering av helse- og omsorgstjenesten, fase 3	20.02.2017	91
Nr. 4	Program for utvikling av helse- og omsorgstjenesten	22.02.2017	55
Nr. 5	Tillitsreformen i Tromsø kommune	26.03.2018	10
Nr. 6	Organisering av tjenestetildeling og vedtaksmyndighet i Avdeling for helse og omsorg	17.07.2019	70
Nr. 7	Rapportering på effekter av uttalte deler av Forbedringsprogrammet	11.12.2019	10
Nr. 8	Effekter og resultater av prosjekter i forbedringsprogrammet	25.03.2020	30

3.3.2 Intervju

Det ble tidlig i prosessen klart at jeg ville forsøke å få til intervjuer med sentrale personer i den politiske og administrative ledelsen i 2015. Dette for å få deres oppfatninger, vurderinger og refleksjoner som kan utfylle og muligens oppklare sakspapirene. I mai 2022 tok jeg derfor kontakt med de fem personer jeg mente var aktuelle. Jeg fikk raskt positivt svar fra tre av dem. Den fjerde ønsket ikke å bidra da vedkommende er sluttet i kommunen. Den femte sa seg villig til å være informant, men stilte seg tvilende til at jeg ville klare å behandle informasjonen på en redelig, valid og reliabel måte.

Vedkommende ville vite mer om problemstilling og forskningsspørsmål før vedkommende eventuelt ville være informant. Det tok tid før jeg fikk tilbakemelding på e-post, men vedkommende fikk tilsendt intervjuguide, informasjon om prosjektet og samtykkeerklæring den 19. juli 2022.

Etter dette fikk jeg ingen tilbakemelding og har derfor endt opp med å gjøre tre dybdeintervjuer. Intervjuene ble tatt opp på diktafon lånt av Universitetet i Tromsø. Disse er så transkribert og slettet. Videre er intervjuene analysert etter samme inspirasjon fra strømme- perspektivet som dokumentene, slik at de kan supplere disse med mer detaljert informasjon.

Intervjuene var semi strukturerte der jeg bruke intervjuguiden som en kontroll for å sikre at jeg fikk med meg alle spørsmålene slik at intervjuene ble så like som mulig (se vedlegg 1). Ofte svarte informantene på mine spørsmål gjennom det som mer ble en samtale enn at jeg stilte spørsmålene kronologisk. Dette kan ha med at de fikk intervjuguiden tilsendt i god tid og hadde mulighet til å forberede seg. Dette hadde de benyttet seg av på ulike måter. En av informantene hadde gitt sine svar skriftlig over 5,5 sider, mens en annen ikke hadde lest intervjuguiden. Alle intervjuene ble likevel gode samtaler hvor det kom frem mange detaljer og refleksjoner som ikke fremkom gjennom dokumentanalysen alene.

Tabell 3 Oversikt over informanter

Informanter
Politiker 1
Administrasjon 1
Politiker 2

3.3.3 Metodikkens gyldighet

En undersøkelses eksterne gyldighet handler blant annet om i hvilken grad funnene kan generaliseres (Jacobsen, 2015). Mine funn kan ikke generaliseres da jeg har intervjuet få personer i en spesifikk prosess. Likevel kan funnene mine brukes til å få kunnskap og innsikt i hvordan prosesser om større endringer i en politiske styrt organisasjon foregår. Som tidligere beskrevet ønsket jeg å intervju flere aktuelle personer for at mine funn skulle ha større gyldighet, men dette lot seg dessverre ikke gjøre. Intervju av flere sentrale personer kunne også gitt meg både dypere og bredere innsikt i hvilken kunnskap de sentrale personene hadde om tillitreforment, samt hvordan deres vurderinger og oppfatning av implementeringen kan forstås i lys av sentrale elementer i ulike teoretiske perspektiv.

Dette kunne gitt mine funn større gyldighet, uten at funnene hadde vært mer egnet til generalisering. Til det ville antallet fortsatt vært for lite og situasjonen jeg undersøker for spesifikk.

De offentlige dokumentene som ligger til grunn oppfattes å være både relevante og gir en god beskrivelse av begrunnelsene for innføring av tillitsreformen. De beskriver i mindre grad hvilke personer som var delaktige i prosessen og om det var uenighet om alternativer, vurderinger og konklusjoner underveis.

3.3.4 Metodikkens pålitelighet

Alle som driver med forskning må avklare de etiske dilemmaer forskningen kan innebære, samt gjøre rede for valg og prioriteringer gjennom forskningsetisk skjønn og refleksjon. Samtidig har forskere individuell frihet, og skal være uavhengige, samt et kritiske korrektiv til samfunnet. På den andre siden er samfunnet avhengig av forskning som ikke er styrt av andre interesser som religion, politikk, økonomi eller organisatoriske interesser. Når man gjør intervju av enkeltpersoner i denne sammenhengen, er det viktig at informantenes samtykke er gitt uten noen form for press og at forskeren setter tydelige grenser for forskningsrelasjonen, spesielt dersom man har flere roller. (Forskningsetiske retningslinjer 2021).

At jeg har vært lokalpolitiker og medlem av kommunestyret i hele perioden siden før 2015, samt medlem av helse og omsorgskomiteen i perioden 2015-2019 kan være en utfordring i forhold til valg av tema og i intervjuene. Gjennom disse politiske vervene har jeg vært del av prosessen og debatten omkring reformen. Jeg har tydelig uttrykt at jeg mener innføringen av tillitsreformen ikke vil være til det bedre for tjenestemottakere og Tromsø kommune. Det betyr at jeg er politisk kollega, og uenig i sak, med de to politikerne som er informanter, uten at relasjonen har vært nær, og vi har ikke hatt noe formelt samarbeid. Den tredje informanten kjenner jeg som del av administrasjonen som en lokalpolitiker er i kontakt med gjennom deltakelse i kommunestyret og komiteer. Likevel kan min kjennskap til saken fra før, mine kjente standpunkter og relasjonen til de to andre politikerne ha påvirket intervjuene. En eventuell påvirkning av informantene på denne bakgrunn kalles intervju effekt (Jacobsen, 2015). Det betyr at jeg kan ha fått annen informasjon på grunn av min kjennskap til informantene som andre ikke ville fått ved å stille tilsvarende spørsmål. For å forsøke å motvirke denne effekten har jeg forsøkt å holde meg til intervjuguiden, tatt de opp på diktafon og transkribert de etterpå.

Intervjuene ble holdt på rådhuset der alle tre har sitt daglige arbeid, i den hensikt å gjøre omgivelsene kjent og trygge for informantene. Jeg har forsøkt å være ekstra transparent og så lite normativ som mulig i mine beskrivelser. Dette for å bidra til metodens og oppgavens pålitelighet.

Videre har denne oppgaven en nøytral problemstilling som ikke gir uttrykk for mening for eller mot tillitsreformen, men som er åpen for å undersøke og muligens bedre forstå implementeringsprosessen i lys av teoretiske perspektiver. Dette kan gi ny kunnskap om prosessen.

Videre var jeg oppmerksom på å klargjøre min rolle i intervjuet, stille åpne spørsmål og igjen presisere at data vil bli håndtert anonymt. Videre er spørsmålene i intervjuguiden basert på relevant teori om beslutningsprosesser som tidligere redegjort for. Det tydeliggjør overfor informantene hvilke temaer jeg ønsker at de skulle belyse gjennom refleksjon og synspunkter. Intervjuguiden var også tilsendt informantene sammen med informasjon om tema og plan for informasjons-innhenting og behandling av data. Dette ble sendt ut før de måtte ta stilling til om de samtykket til å delta. Dette sikrer at informantene kunne være trygg på at undersøkelsen og behandling av data ikke var farget av mitt syn på tillitsreformen og at jeg ikke har til hensikt å henge ut noen av dem for deres meninger eller refleksjoner omkring prosessen.

Når jeg spurte om de kunne tenke seg å delta i prosjektet, henvendte jeg meg til dem en gang før de alle muntlig bekreftet deltakelse. Jeg opplever ikke at jeg er i en posisjon hvor jeg kan utøve press overfor noen av informantene. Relasjonen mellom oss er heller ikke for nær eller at rollene i intervjusammenheng er uklare og dermed kunne skape en sammenblanding. At jeg kjenner informantene fra tidligere og at jeg har vært en del av prosessen sammen med dem, kan gjøre at de opplevde intervjusituasjonen som særlig trygg at det derfor ble mer en samtale og mer som kom frem.

4 Presentasjon av empiri

I dette kapittelet skal jeg se på hva annen forskning beskriver tillitsreformen og ser på hvordan denne er praktisert. Tillitsreformen er enda en ung reform så det er ikke gjort veldig mye forskning enda. Da den er en forholdsvis ny reform er det heller ikke gjort forskning på konsekvensene av innføring av reformen etter en lengre periode.

4.1 Hvordan er reformen forklart i annen forskning?

Når Tromsø kommune høsten 2015 gjør prinsippvedtak og følger opp med konkrete vedtak i 2016 om å innføre tillitsreformen er det en ganske ny reform som ikke er prøvd ut så mange steder. Danmark har i 2013 innført sin versjon av tillitsreformen i statlig forvaltning, samt at byene København og Aalborg også har gjort det samme. Hva som faktisk er innført, hvor mye som er gjennomført og hvilke effekter det har hatt er heller uklart (Aspøy 2016).

I den forskning som er gjort på tillitsreformen, selv om den er ny og uferdig, er det noen fellestrekk som fremkommer, selv om det fremstår noe uklart hvordan den skal forstås og implementeres. Johnsen, Svare og Wittrock 2022 viser at reformen mer kan oppfattes som en filosofi mer enn som en modell. Dette kan være fordi man gjennom å ha tillit til ledere og ansatte for å oppnå gode resultater, istedenfor gjennom detaljstyring og kontroll legger til grunn et tankesett og ikke klare strategier. Bringselius 2018 følger det samme resonnerementet når hun peker på at tillitsreformen er et uttrykk for en grunnleggende holdning til hvordan man skal styre og lede velferdstjenester i det offentlige, og ikke en skjematisk modell. Dette gjør at tillitsreformen kan oversettes og tilpasses ulike offentlige sektorer og ulike nivåer i organisasjoner. Dette fører til at reformen forstås, brukes og oppfattes på ulike måter, også av forskjellige personer på ulike stillingsnivåer og i ulike sektorer.

En vanlig oppfatning blant ansatte og ledere i offentlig sektor er at tillitsreformen skal erstatte tradisjonell styring og kontroll slik vi kjenner det fra offentlig sektor. Likevel er det riktig å forvente at tillitsreformen skal føre til færre og tydeligere mål og mindre kontroll enn slik mange ledere og ansatte opplever offentlig sektor i dag (Johnsen, Svare og Wittrock 2022). Det handler ikke om at man skal slutte med måling og kontroll, men at man skal måle og kontrollere på de riktige elementene. Man skal ikke ut i en ny ytterlighet hvor man kun baserer seg på tillit til ledere og ansatte, men finne en balanse mellom tillit, styring og kontroll. Denne balansen må tilpasses de ulike organisasjonene hvor tillitsreformen innføres (Bringselius 2018).

Siden det da ikke handler om enten måling og kontroll eller tillit er tillitsreformen å anse som en modifikasjon av de styringsmodeller som har vært vanlig i offentlig sektor frem til nå (Aspøy 2016). Mer balanse mellom måling, kontroll og tillit gjør at leders roller mer handler om å støtte opp om kompetente ansattes selvledelse og inkludere dem i prosesser på en tydeligere måte, hvor ledelse i større grad er et delt ansvar for alle enn knyttet til en formell leder (Bentzen 2018).

Offentlig sektor, og spesielt velferdssektoren, sliter med mange utfordringer, som blant annet å rekruttere nok kompetente ansatte. Samtidig forteller ansatte om detaljstyring, psykososialt stress, mye administrasjon og liten mulighet til å bruke sin kunnskap og sitt engasjement. Samtidig ser det ut til å være en uutnyttet ressurs i velferdssektoren, og at denne kan utnyttes gjennom å bruke tillit som styringsprinsipp. Prinsippet tillitsbasert styring innebærer å bygge på den kunnskap og erfaring som ansatte og brukere av tjenesten innehar, samtidig som man skal være vakt inn mot de øvrige velferdstjenestene (Bringselius, 2018).

Bringselius 2018, Sundstrom 2019 og Widmalm 2016 ser ut til å ha samme oppfatning av at gjennom tillitsreformen skal administrasjonene sin lojalitet rettes med befolkningen og være grunnlagt på sakkunnskap, erfaring, evne til problemløsning og uavhengighet. Hvor godt dette lar seg gjøre kan diskuteres og man kan ulike oppfatninger av hvor godt dette lar seg gjøre. Reformen er ansett for å være kontroversiell og kritisert fordi det hverken er tydelig hva som i realiteten kommer ut av den eller hva som skal erstatte etablerte kontrollsystemer og kontroll av offentlig ansatte.

4.2 Funn i dokumentanalysen og intervju

I denne delen skal jeg presenterer de funn jeg har gjort gjennom dokumentanalysen og intervjuene med de tre informantene. Presentasjonen baseres på inspirasjonen fra strømmeperspektivet som er beskrevet tidligere.

Som utgangspunkt for denne oppgaven er at kommunestyret er deltaker og beslutningsorgan. Ut over dette har jeg forsøkt å se på om det er tydelig hvem andre som er deltakere i prosessen, og om det er de samme deltakerne. Jeg har også forsøkt å se om problemene tillitsreformen skulle løse var tydelige og konsistente gjennom prosessen og om løsningene var basert på fakta eller på andre incentiver.

4.2.1 Kjennskap til reformen

Det er bare gjennom intervjuene jeg har kunnet få kjennskap til hvilken kjennskap informantene hadde til tillitsreformen i 2015, og derfor er funn om kjennskap til reformen kun fra intervjuene. De tre informantene hadde ulik kjennskap til reformen da den ble vedtatt innført i 2015. Politiker 1 beskriver å ha inngående kjennskap til reformen gjennom kjennskap til vedkommende som innførte reformen i Danmark.

«Sånn at jeg ble veldig fasinert av dette og leste mye av det som ble skrevet om det i tidsskrifter, aviser ... Så jeg var på ganske mange møter der dette ble diskutert og på kongress der tillitsreformen var hovedtema (Politiker1)».

Administrasjon 1 uttrykker å ha noe kjennskap til reformen gjennom noen erfaringer fra andre kommuner, at reformen er omtalt i Kystens Hus erklæringen og at man ut fra begrepet tillit forstår at reformen handler om å myndiggjøre ansatte. Vedkommende mener likevel at egen kunnskap var fragmentert, det manglet beskrivelse om hvordan reformen skal passe inn i et eksisterende system som kommunen er og mangel på veileder om hvordan reformen bør tas inn.

«Jeg kan jo huske at noe i Kystens hus erklæringa så ble det sagt noe om tillitsreformen, men jeg kan ikke huske at det var noe mer om hva det betyr. Man skjønner jo litt om at man skal myndiggjøre den enkelte ansatte på et vis, men hva det betyr inn i et system stod det lite om i den der Kystens hus erklæringa. Hvordan skal man omsette den intensjonen inn i en kommune? (Administrasjon 1)»

Politiker 2 beskriver at reformen var del av forhandlingene om samarbeid etter valget i 2015, og at vedkommende hadde kjennskap til reformen på et overordnet nivå, men ikke særlig kjennskap til innholdet. Det viktigste var at partiet var for reformen. I forhandlingene ble reformen definert annerledes av andre partier og dette gjorde det komplisert å komme til en tydelig forståelse, selv om det var enighet om at reformen skulle innføres.

«Det var mer på et overordnet nivå ... Jeg jobbet jo mye med økonomi og finans og de budsjettene, så for meg var det klart at det hang sammen med hvordan hele kommunen sin økonomistyring skulle være. Vi ønsket jo å gå fra innsatsstyrt finansiering til ramme, og da handlet det for meg om å gi tillit ut, så jeg var veldig finansielt rettet på tillitsreformen, og ikke så mye på omsorg (Politiker 2)».

4.2.2 Deltakere

Etter kommunevalget i 2015 fikk kommunestyret et flertall av andre partier enn før valget, og flertallet ønsket å endre styringsmodell fra sommeren 2016. da gikk kommunen over fra parlamentarisk modell med byråd til formannskapsmodellen. Dette gjorde at organisasjonen i kommunen var til dels kaotisk i årene etter 2015. Dette ga uklarheter i rolle og ansvarsfordeling mellom administrasjonene og det politiske nivået.

I det private forslaget om å innføre en tillitsreform i tiltredelseserklæringen fra 2015 (dokument 1) er det kun en politiker som er deltaker før saken blir behandlet i kommunestyret. I de øvrige sakene (dokument 2-8) har administrasjonen utredet sakene og da ser det ut til at ledere, tillitsvalgte og verneombud har vært deltakere i alle prosessene på litt ulike måter. I noen av sakene (dokument 5-8) er det vanskelig å finne, og få klarhet i, hvilke ledere som har deltatt. Kommunen har mange ledernivåer og når dette i flere av sakene ikke er spesifisert, er det uklart på hvilket nivå lederne som har deltatt, har ansvar. I noen saker (dokument 4-6) er det beskrevet at enhetsledere har deltatt og at seksjonsledere og avdelingsdirektør har deltatt i prosjektgrupper.

Ut over dette er det i sak om organisering av helse og omsorgstjenesten fra 2017, (dokument 3) beskrevet at det er avholdt workshop hvor enhetsledere, avdelingsledere, fagkonsulenter og merkantile funksjoner har deltatt.

I sak om Program for utvikling av helse og omsorg fra 2017 (dokument 4) ble det også avholdt workshops og i tillegg til de som deltok i tidligere beskrevet workshop deltok også brukerorganisasjoner. Til denne saken er også kommuneoverlegen og rådgiver på økonomi deltaker i styringsgruppen. Det er kun i tre saker at det er oppgitt at det har vært en prosjekt- eller styringsgruppe (dokument 3, 4 og 6). Hvordan prosessene i de andre saken har vært organiserer har jeg ikke klart å få klarhet i.

Siden det i flere av dokumentene ikke er oppgitt på hvilket nivå de ulike deltakerne jobber, er det usikkert hvilken grad av detaljkunnskap om driften de har med seg inn i prosessen. Dette gjør det uklart i hvilken grad de har mulighet til å forutse konsekvensene tillitsreformen vil ha for driften. Dette gjør at det ikke har vært mulig i denne sammenheng å finne ut hvilken kunnskap deltakerne har bragt inn i prosessen.

I de tre intervjuene er det ulik forklaring på hvem som var deltakere i prosessen, utenom det åpenbare at kommunestyret hadde vedtaksmyndigheten. Politiker 1 legger vekt på at personer både i politiske og administrativ ledelse var fasinert av tillitsreformen. I løpet av prosessen hadde kommunen gått over til formannskapsmodell og politiker 1 var ikke lenger byråd og prosessen ble derfor ledet av administrasjonen. Som politiker kunne vedkommende da kun etterspørre orienteringer i helse og velferdskomiteen om hvordan fremdrift i saken var. Administrasjon 1 legger vekt på at ledere, tillitsvalgte og verneombud var deltakere i møter hvor rammer for planen skulle legges prosessen. Videre var planene på høring, mens det var en mindre gruppe som skrev sakene som kom til behandling i kommunestyret. Gjennom intervjuet har politiker 2 mer fokus på at det var posisjonspartiene som jobbet for å innføre tillitsreformen, uten at vedkommende kommenterer hvem fra administrasjonen som var deltakere før de ulike dokumentene kom til politisk behandling. Det er interessant at ikke alle tre informantene tar med at ledere, tillitsvalgt og verneombud var deltakere i prosessen. Det vil være rimelig å kunne forvente at fremtredende politikere vet hvem som er deltakere i prosessen før den kommer til politiske behandling. Det handler om at som politiker har man også et ansvar for at prosessen frem til de beslutninger man skal ta har vært gjennomført på en tillitvekkende, inkluderende og bred måte.

4.2.3 Problembeskrivelse

Tromsø kommune sine økonomiske utfordringer rundt 2015 var offentlig kjent. Det var store økonomiske overskridelser, spesielt i avdeling for helse og omsorg. Dette var også erkjent av Tromsø kommune, og man måtte gå i gang med store økonomiske besparelser. To viktige grep for å bruke mindre penger i avdelingen var innføring av tillitsreformen og nedleggelse av tildelingskontoret. Nedleggelsen er ikke omtalt direkte, men man sier i det private forslaget og tiltredelseserklæringen at man vil avslutte stoppeklokkesystemet og den rigide tildelingspraksisen man har på hjemmebaserte tjenester. Dette er en beskrivelse av et sentralt tildelingskontor som er kjent fra flere steder.

Tildelingskontoret i Tromsø kommune ble opprettet i 2009. Begrunnelsen var at tildeling av helse og omsorgstjenester burde samles for at tildelingen skulle bli mer enhetlig og at ansatte skulle få høyere kompetanse. I 2015 ble nedleggelse av kontoret som del av tillitsreformen en viktig sak for noen politiske partier. De ønsker å gi ansatte i helse og omsorgstjenesten mer påvirkning på tildeling av tjenester som en synlig del av at ansatte ville få mer tillit gjennom tillitsreformen.

PwC-rapporten var bestilt av byrådet i kommunestyreperioden 2011 - 2015 som bestod av andre politiske partier enn byrådet i perioden etter. Politisk ledelse etter valget i 2015 var opptatt av at det skulle innføres en tillitsreform. Det var både som tiltak for de funn rapporten beskriver, men politiker 2 beskriver også at man ønsket å få fokuset bort fra arbeid det tidligere byrådet hadde gjort.

Det er stor differanse i dokumentene hvor tydelig problembeskrivelsen er, eller om det er en beskrivelse av hva planen, reformen eller prosjektet skal oppnå. I det private forslaget fra 2015 (dokument 1) er problemet i Tromsø kommune beskrevet med at helse og omsorg har for stort fokus på konkurranse, detaljerte tildelinger av tjenester til enkeltbrukere, mye kontroll og markedstenkning. I tiltredelseserklæringen fra 2015 (dokument 2) er det beskrevet problemet at ansatte i hjemmetjenesten bruker mye av tiden sin på rapportering, planlegging og administrasjon, samt at effektiviseringstiltak kun handler om økonomisk innsparing som fører til av-profesjonalisering av omsorgen.

I sak om organisering av helse og omsorgstjenesten (dokument 3) beskrives problemene å være at en endret alderssammensetning i befolkningen gir økende kompleksitet i oppgavene og flere som trenger tjenester. Videre gir dette utfordring med rekruttering av riktig kompetanse, koordinering og kvalitetssikring.

Problembeskrivelse endrer seg når vi ser på program og utvikling av helse og omsorg (dokument 4). Her beskrives hovedproblemet å være at Tromsø kommune har et økonomisk overforbruk på 18%, et for høyt volum av tjenester, tjenestene drives ikke effektivt nok, høyt sykefravær og høye kostnader på innleie og overtid. I dokumentene 4-8 er ikke disse problemene beskrevet og ser ut til ikke lenger å være aktuelle eller tilstede. Saken om tillitsreformen (dokument 5) er den siste saken som har en tydelig problemformulering. Her er problemet beskrevet med at kommunen må gjennom et stort skifte for å løse fremtidens samfunnsoppdrag og møte de økende forventningene og endrede ramme-betingelser. Videre må kommunen tilpasse seg nye tanker om involvering, organisering og samhandling med omgivelsene. I saken om organisering av tjenestetildeling og vedtaksmyndighet i helse og omsorg (dokument 6) er det ingen problembeskrivelse. Saken er utredet og bygger på tidligere politiske vedtak, forskjellen er at det i denne saken gjøres et prinsippvedtak som må følges opp med en videre utredning. De to siste sakene som er rapporteringer har ingen problembeskrivelser, heller ikke av hvilket problem eller problemer tiltakene de rapporterer på skulle løse (dokument 7 og 8).

Alle tre informanter beskriver at høyt forbruk og kostnader ut over vedtatt budsjett er problemet for helse og omsorg i Tromsø kommune i 2015 når man begynner arbeidet med tillitsreformen. Når de videre forsøker å beskrive hvorfor man har dette problemet, så er forklaringene ulike. Politiker 1 mener at privatisering hvor man skulle jobbe fortere, bli mer effektiv og måle det man gjorde er grunn til utfordringene, sammen med stort økonomisk overforbruk. Politiker 1 uttrykker seg på følgende måte:

«Men det vi hadde i Tromsø var at vi ikke helt visste hvorfor vi brukte så mye penger, uten at vi fikk igjen for det med større brukertilfredshet og tilfredshet blant ansatte».

Videre beskriver politiker 1 at velferdsstaten kan ha nådd sin grense for hva den kan gi av tjenester og at man må begynne å ta bort tjenester, men problematiserer hvor mennesker med ulike behov da skal få den hjelpen de trenger. Videre forklares de økonomiske problemene med at det blir flere og yngre pleietrengende samtidig som politiker 1 mener at helse og omsorgssektoren er for rettighetsbasert pr i dag,

og at kommunene i for stor grad måles på om de oppfyller disse overfor enkeltmennesker. Dette er til hinder for at kommunene kan innføre tillitsreformer. Videre beskriver politiker 1 at det var et problem at vedtak om tjenester ble gjort på et sentral tildelingskontor og ikke i nærmere samarbeid med utøvende tjeneste og brukerne. Det var forventet at man skulle tildele tjenester på en slik måte at man hadde økonomi til også å tildele tjenester mot slutten av året. Dette ble ikke fulgt. Administrasjon 1 forklarer problemet med økonomisk overforbruk med at budsjettmodellen kalt innsatsstyrt finansiering, hvor hjemmetjenesten fikk tilført økonomiske midler ut fra hvor mye tjenester de ga, førte til høyere aktivitet og dermed økonomisk overforbruk.

«Det var ingen kobling mellom aktivitet og budsjett. I dialogen med tildelingskontoret så ble det planlagt aktivitet, men budsjettet var det ingen kobling med. Det er jo oppskriften på økonomisk katastrofe (Administrasjon 1)»

Administrasjon 1 er altså av den oppfatning at budsjettene ikke har vært et styringsverktøy fordi budsjettet ikke har tatt hensyn til hvor høy aktiviteten har vært. Det betyr at tildeling av tjenester gjennom vedtak ble gjort, uten tanke for om det var mulighet innenfor budsjettet til å gi de vedtatte tjenesten. Mye tyder på at systemet ikke henger sammen og at kommunen ikke fungerer fordi det ikke gjøres kloke valg.

Politiker 2 forklarer problemet med økonomisk overforbruk ved å stille spørsmål ved om det er slik at dersom ledere ikke har ansvar for budsjettet så er man heller ikke opptatt av å holde seg til det.

«Det henger sammen med at det jeg har kalt galopperende utgiftsvekst i helse og omsorg. Hvor kom det fra? Var det fordi at dersom du ikke hadde ansvar for budsjettet ditt, så hadde du kanskje heller ikke behov for å holde det. For å si det sånn. Så det var ikke et ansvar å holde budsjettet for det hadde andre som hadde ansvar for lengre borte (Politiker 2)».

Det uttrykker også at hans oppfatning var at administrasjonen i Program for forbedring av helse og omsorg 2017 – 2018 (dokument 4) ikke lenger la vekt på økonomien, men hadde fokus på kvalitetsforbedring. Videre var det flere i politisk ledelse som ikke forstod dette og som lurte på hvorfor man da fortsatte med å få implementert tillitsreformen. Innforstått vil dette betyr at vedkommende mener at tillitsreformen skulle løse det økonomiske overforbruket som alle tre informantene har beskrevet som selve problemet som det var rettet tiltak for.

4.2.4 Hvordan blir løsningene beskrevet?

Det er ingen beskrivelse i dokumentene på hvor lang tid man regner med at beslutningsprosessen rundt tillitsreformen kommer til å ta. Det er i ettertid man ser at hele prosessen tok 5 år. Underveis er det ikke drøftet eller problematisert at prosessen drar ut i tid og refleksjon rundt om det påvirker innholdet.

Beskrivelsene av løsninger varierer like mye som problembeskrivelsene. I det private forslaget fra 2015 (dokument 1) er løsningen å ha tillit til at de ansatte bruker sin kompetanse og sitt faglige skjønn til å gi hjelp etter behov. Videre er det beskrevet som en enklere måte å spare penger på når man ikke har detaljreguleringer og mer fornøyde ansatte og brukere. I tiltredelseserklæringen fra 2015 (dokument 2) er løsningen å myndiggjøre ansatte i møte med brukerne og pårørende gjennom å gi dem nødvendig fleksibilitet til å kunne ta hensyn til brukerens egen vurdering av hjelpebehovet, samt ansattes eget faglige skjønn.

I saken om Organisering av helse og omsorgstjenesten fra 2017 (dokument 3) blir det beskrevet at løsningen er å forlate resultatenhetsmodellen og gå over til en etatsmodell, og at det er stor enighet rundt dette. Videre er løsningen å få på plass en organisasjon som legger til rette for entydige styringslinjer og ansvarliggjøring av ledere og medarbeidere.

Videre skal samarbeid om oppgaveløsning og brukerperspektivet være i fokus.

Organisasjonen skal videre legge grunnlag for effektivitet, kvalitet og mulighet for rask omstilling. Det presiseres at denne saken omhandler organisering av de fire etablerte etatene og ikke tildelingskontoret. Videre er det en løsning å styrke ledernivået på flere måter. I Program for utvikling av helse og omsorg fra 2017 (dokument 4) er tillitsreformen beskrevet som løsning i en sak utredet av administrasjonen, men den er beskrevet som en politisk bestilling, mens programmet skal forsøke å definere hva reformen vil bety i praksis. Ut over dette beskrives løsningen ved at man skal innføre fem arbeidspakker om bemanningsplanlegging, tjenesteutvikling og effektivisering, ledelse og HMS, Virksomhetsstyring og tillitsreformen.

I saken tillitsreformen i Tromsø kommune fra 2018 (dokument 5) er tillitsreformen beskrevet som løsningen, slik tittel på saken indikerer. Betydningen av dette beskrives ved at det skal gjennomføres to piloter i hjemmetjenesten der man skal prøve ut nye måter å jobbe på for å sikre tidlig og tverrfaglig innsats innenfor prinsippene av en mestringsenhet. Videre skal det utredes alternative måter å organisere vedtaksprosesser og vedtaksmyndighet på, med konsekvenser for budsjettmodeller og økonomisk styring, samt at prinsippene i tillitsreformen legges til grunn for den videre utviklingen av avdeling for helse og omsorg.

Det beskrives likevel ikke hvilke prinsipper som ligger i tillitsreformen, men det er nok ment å vise tilbake på saken Program for utvikling av helse og omsorg 2017-2018. I programmet finner man ikke beskrivelse av prinsipper, men målsettinger for programmet som kan være det man viser til når man i saken om tillitsreformen omtaler prinsipper for tillitsreformen.

Mangelen på enhetlig bruk av begreper og tydelig henvisning til hvor man kan finne det som skal forstås å være prinsippene for tillitsreformen gjør det vanskelig å holde tråden i saken.

I saken om organisering av tjenestetildeling og vedtaksmyndighet fra 2019 (dokument 6) begynner løsningene å bli mer konkret. Denne saken er også den eneste hvor det er foreslått flere alternative løsninger, uten at hver av disse grundig utredet. Alternativ 1 velges og den går ut på at tildelingsmyndighet legges til seksjonsledere, tildelingskontoret legges ned og saksbehandlere ansettes i seksjonene. Videre skal alt av tjenester tildeles i den enkelte seksjon, det etableres tverrfaglige team på hver enhet og rammefinansiering hvor hver seksjon har ansvar for sitt budsjett.

Begrunnelsen for valget av denne løsningen er at det over år har vært utfordringer men å holde driften innenfor tildelte budsjetttramme og at det er behov for en kulturendring i avdelingen. Som en del av tillitsreformen iverksettes utviklingsprosesser basert på tjenestedesigsmetodikken som innebærer at utøvende fagfolk er sterkt involvert i hvordan tjenesten skal utvikles, et moment som er svært viktig. Bedre samarbeid mellom saksbehandlere og tjenesteutøverne vil være en viktig del av løsningen, og her kan piloten i hjemmetjenesten være et godt eksempel, sammen med implementering av ramme finansiering. Til sist må saken sees i sammenheng med øvrige endringsprosesser i avdelingen.

De to siste sakene som handler om rapporteringer på effekter og resultat av forbedringsprogrammet fra 2019 og 2020 beskriver naturlig nok ingen løsninger (dokument 7 og 8). Det de beskriver er hvilken effekt løsninger i tidligere saker har hatt. Formålet med utviklingsprogrammet (dokument 4) beskrives at det skal foreslå en organisering som bygger opp under det økonomiske hovedmålet og sikrer en fremtidsrettet organisering som imøtekommer endrede krav og forventninger i tjenesteproduksjonen.

Effekter av programmet er at det har avdekket at det ikke er satt av nødvendige midler til investeringer. Videre er erfaringene fra programmet at det er få om noen nye prosjekter som eksplisitt har besparing som mål. Konklusjonen i begge rapportene er at forbedringsarbeidet mer handler om hensiktsmessige prosesser, tverrfaglig samhandling, arbeidsglede og motivasjon enn omorganisering.

Siden innsatsen i liten grad egner seg til å påvirke målene er det vanskelig å vise til gode resultater på de beskrevne målene i forbedringsprogrammet.

Alle tre informanter beskriver tillitsreformen som løsningen, men de har ulik oppfatning av hvorfor og hvordan innholdet defineres og administrasjon 1 påpeker at tillitsreformen var en politisk bestilling administrasjonen opplevde å ikke ha et reelt valg om å utelate.

Politiker 1 definerer at tillitsreformen var det motsatte av privatisering med hovedvekt på effektivisering. Tillitsreformen skulle bidra til økt fokus på å gi hjelp ut fra den enkelte brukers egen beskrivelse av hjelpebehov, og gi fagpersoner tillit slik at de kunne bruke sin faglighet i arbeidet. En sentral del i dette var å legge ned tildelingskontoret og organisere saksbehandlerne under seksjonslederne for å få tettere samarbeid med hjemmetjenesten. En annen sentral endring var å si opp avtale med private tilbydere av hjemmetjenester, også kalt fritt brukervalg.

Samtidig som man skulle innføre tillitsreformen skulle man også spare 200 millioner og dette gjorde at det ble en mer nedskalert satsing enn tenkt. Politiker 1 var fasinert av at tillitsreformen kunne fornye offentlig sektor og spesielt helse og omsorg, og mener at tillitsreformen bør videreutvikles ved at frivillige, kommunen, næringsliv og innbyggere sammen ser på hvordan man ønsker å utvikle lokalsamfunnet.

«Det er jo problemet at tillitsreformen ikke er en metode, men ett tankesett. Det er jo basert på noen andre verdier enn markedstenkning der man skal se på omsorg som et markedsprodukt man kan kjøpe (Politiker1)».

Administrasjon 1 mener at den politiske beslutningen om å legge ned tildelingskontoret ble hovedbeslutningen i hele prosessen om innføring av tillitsreformen, sammen med omorganiseringen av sektoren.

«Du kan si det var en litt spesiell situasjon fordi det var så tydelig bestilling om at tildelingskontoret skulle legges ned. Punktum. Å legge frem en sak og si at vi anbefaler ikke det, med det motsatte å legge penger, budsjettet, inn i tildelingskontoret. Det hadde jo kommet til å blitt ... Det hadde fungert dårlig i samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Vi tenker at vi vet hva som står i Kystens hus erklæringa, men vi vil anbefale noe annet. Det er ikke lurt liksom. Du får bråk mellom ordfører og kommunedirektør, at det virkelig blir dårlig klima (Administrasjon 1)».

Program for forbedring i helse og omsorg 2017 - 2018 (dokument 4) hadde tillitsreformen som en av fem arbeidspakker, men hadde ikke fokus på det som ble piloten for tillitsreformen i en enhet av hjemmetjenesten. Videre mener vedkommende at Program for forbedring i helse og omsorg 2017 – 2018 (dokument 4) inneholdt mange interessante faktorer, men ingen av dem var rett svar på utfordringen med stort økonomiske overforbruk. Årene 2018 og 2019 var etter administrasjon 1 sin mening svært preget av innsparing, på hele 200 millioner, som gjorde det vanskelig å prioritere endringer i tråd med tillitsreformen.

I prosessen med Program for forbedring i helse og omsorg 2017-2018 (dokument 4) ble det presentert svært lite løsninger fra ledere, tillitsvalgte og verneombud, men mye beskrivelse av problemene. Dette vanskeliggjorde implementeringen.

Den tydelige politiske bestillingen om å innføre en tillitsreform gjorde det vanskelig for administrasjonen å legge frem en sak som anbefalte det motsatte, å legge ansvaret for budsjettet til tildelingskontoret istedenfor å legge ned tildelingskontoret. En slik innstillingen ville gjort samarbeidet mellom administrasjonen og politiske ledelse svært vanskelig. Dette gjorde at da administrasjonen utredet nedleggelse av tildelingskontoret var svaret gitt på forhånd. De utredet i realiteten ikke ulike løsninger, men kun nedleggelse. Siden konsekvensene av en nedleggelse i realiteten ikke var utredet er det sannsynlig at det ble gjort et ulovlig politisk vedtak i saken. For politikerne ble det viktig at tillitsreformen skulle med i det påbegynte arbeidet, mens det for administrasjonen nok var viktig å bygge videre på de funn som var i PwC-rapporten. Her var det et ulikt syn på hvor selvsagt eller ikke selvsagt det var at tillitsreformen skulle være en del av det allerede påbegynte arbeidet.

Administrasjon 1 mener også at tillit generelt i organisasjonen er bra, men at kommunen heller trenger mer fokus på hvem som har ansvar for ulike deler. Dette fordi hver avdeling får mulighet til selv å bestemme hva de har ansvar for, ut fra ressursene de er tildelt. Dette bunner i at kommunen aldri har gått opp tydelige ansvarslinjer mellom de ulike avdelingene.

«Litt av problemet er at vi har en kommune som ikke fungerer. Kommunen som helhet fungerer ikke. Det gjøres ikke kloke valg (Administrasjon 1)».

For politiker 2 avgjøres definisjonen av tillitsreformen av hvilken innfallsvinkel man har, selv om det var tverrpolitisk enighet om å innføre reformen. Politiker 2 har en ganske annen forståelse av hva som hendte i prosessen. Vedkommende legger vekt på at det ikke var en omforent forståelse av innholdet i tillitsreformen blant politikerne i den politiske ledelsen. Man var likevel ikke nok opptatt av å få en konkret felles forståelse og det burde man.

«Tok du fire toppolitikere fra posisjonen så fikk du fire forskjellige definisjoner, og det var vi ikke klar over selv hva vi la i tillitsreformen ... Vi var egentlig ikke enig selv (Politiker 2)».

Den politiske ledelsen var enig om at man skulle innføre en tillitsreform, men politiker 2 tror administrasjonen tenkte at PwC-rapporten peker på noen utfordringer som man må ta med i det videre arbeidet med for eksempel Program for forbedring i helse og omsorg 2017-2018 (dokument 4). Her tenkte politiske ledelse at tillitsreformen skulle være en selvsagt del, men politiker 2 opplevde at administrasjonen tok inn tillitsreformen fordi de måtte på bakgrunn av politiske vedtak.

«Det var ikke noen utredning av tillitsreformen. Det var en beslutning om at den skulle innføres (Politiker 2)».

For vedkommende som jobbet politisk med fokus på økonomi og finans var den viktigste sammenhengen mellom reformen og kommunens økonomistyring. Det var viktig for vedkommende at man gikk over fra innsatsstyrt finansiering til rammefinansiering. Dette fordi rammefinansiering legger til rette for at man kan gi tillit til utøvende tjeneste, og man regnet dermed med at tjenesten skulle klare å holde budsjettet.

«Det var mer omsorgsbiten, men for meg var det mer drevet av at dersom du gir mer tillit ut så klarer enhetene å holde budsjettene sine. Det ble veldig sånn. Oppfatningen av tillitsreformen var avhengig av hvilken innfallsvinkel du hadde (Politiker 2)».

Rammefinansiering og tillit til tjenesten var en stor del av tillitsreformen, som skulle gi innsparinger.

I etterkant mener politiker 2 at man bedre ville lykkes dersom man hadde en bredere forankring av tillitsreformen i kommunestyret, tydeligere definert innholdet i reformen og om man hadde fortsatt den parlamentariske styringsmodellen med byråd.

«Det var problemet med at vi kom til et nytt system. Vi var for lite inn i det. Hadde vi hatt byråd så hadde vi sikkert klart å gjennomføre det slik vi definerte det. Men formannskapsmodellen som vi hadde var en gang i uken, som du vet... En gang i uken og var veldig drifts styrt som vi brukte til å etterspørre fremdriften, som vi synes var for dårlig (Politiker 2)».

Som funnene i dokumentene og intervjuene med informantene viser, varierer beskrivelsen av deltakere, problemer og løsninger gjennom hele prosessen. Når vi legger til at alle tre informantene var enig om at det økonomiske overforbruket var det tydeligste og største problemet i 2015, er det underlig at dette ser ut til å forsvinne i løpet av prosessen. Allerede i sak tillitsreform Tromsø kommune fra 2018 er ikke lenger økonomisk overforbruk beskrevet. De to rapportene som ser på effektene av Program for utvikling i helse og omsorg 2017 - 2018 konkluderer med at få eller ingen nye prosjekter har tydelig hatt som mål å spare penger. Videre er konklusjonen at man vanskelig kan vise til gode resultater på hovedmålene i programmet, fordi innsatsen egentlig ikke egnet seg til å påvirke målene.

5 Drøfting

I denne delen vil jeg drøfte hvordan ulike funn i dokument analysen og i intervjuene sees i forhold til de tre ulike teoretiske perspektiver som tidligere er presentert. Til sammen gjør dette at problemstillingen belyses gjennom både teori og empiri.

5.1 Ulik kjennskap til reformen og forklaring på problemene

Som intervjuene viser hadde de tre informantene svært ulik grad av kjennskap til reformen i 2015, da den først gang kom til behandling i kommunestyret. I tillegg har de svært ulikt fokus på hva tillitsreformen vil bety for organisasjonen, tjenestene, tjeneste-mottakerne og ansatte. Det avspeiler seg også at de i ulik grad er entusiastisk til innføring av reformen, hvor politiker 1 og 2 er mer entusiastisk enn administrasjon 1. Dette kan handle om at tillitsreformen ofte er ideologisk fundert og dermed initiert av politikere der den er innført. Det kan også være at administrasjon 1 har et større fokus på hvordan reformen skal passe inn i de strukturer som kommunen allerede har. Spesielt politiker 1 ser ut til å ha et mer ideologisk syn på hvordan reformen kan føre til ønskede endringer, som kan løse noen av informantens beskrevne problemer. Denne ulikheten gjør at forventningene til reformen og muligens til hva den skal kunne løse, utenom de økonomiske problemene, viser seg igjen i løsningsforståelsen. Dette kan også gjelde for andre kommentarer de har om kommunene og tillitsreformen.

Når disse ulikhetene gjør seg gjeldende, kan det bidra til å forstå hvorfor implementeringen av tillitsreformen både tok lang tid og at innholdet i reformen er uklart eller endrer seg gjennom de ulike dokumentene. Det kan virke som den uklare, eller mangelen på, definisjon av innhold i tillitsreformen skapte en forvirring rundt hvilke konkrete endringer tillitsreformen ville gi i organisasjonen og om det ville gi eller bidra til å løse de beskrevne problemene.

Denne type utydelighet ser ut til å ha kunnet prege hele prosessen.

5.2 Den rasjonelle modellen

Den rasjonelle modellen preges av forutsigbarhet, objektivitet og konsekvenslogisk tenkning og brukes oftest i hierarkiske organisasjoner.

5.2.1 Nye viktige deltakere

I den rasjonelle modellen har deltakerne formelle posisjoner som gjør at de er med i prosessen. I denne sammenheng er dette kommunestyret som øverste beslutningstaker, men teorien drøfter ikke hvilke formelle posisjoner som bør være grunnlag for deltakelse.

Siden empirien viser at administrasjonen også var en sentral deltaker, er det interessant å se på hvordan endring av styringsmodell eventuelt påvirket reformens innhold.

Da byråds erklæringen ble lagt fram i 2015, var det politikerne i posisjon som var hoveddeltakerne i at man skulle innføre en tillitsreform. Fra sommeren 2016 ble det besluttet en skulle endre styringsmodell til formannskapsmodellen. Personer som fra 2015 til 2016 hadde vært byråd med ansvar og beslutningsmyndighet på store områder innen sine felt, ble nå medlemmer av kommunestyret, fagkomiteer og dels i formannskapet. Dette ga dem mindre ansvar, beslutningsmyndighet og mulighet til påvirkning i løpende saker, som blant annet innføring av tillitsreformen. Rollen som politiker i formannskapsmodellen er redusert til stort sett å gjøre vedtak på saker administrasjonen fremmer og etterspørre fremgangen i allerede vedtatte saker. Det er typisk saker som tillitsreformen og de andre sakene som ligger til grunn for dokumentanalysen i denne oppgaven. Denne overgangen ser ut til å ha gitt en uklarhet rundt hvem som ble deltakere med hvilken rolle i implementeringen av tillitsreformen. Det er uklart i dokumentene hvem som har vært deltakere, men det er større uklarhet mellom informantene. Dette kan ha med at organisasjonen var i en svært uoversiktlig situasjon i denne perioden.

Endringen gjorde at administrasjonen sin rolle ble mer fremtredende og deres mulighet til å påvirke ble større. Dette er trekk fra den rasjonelle modellen vi gjenfinner, men som kan ha skapt usikkerhet i rollene og hvilken myndighet som tillegges disse. En konsekvens av denne endringen innebar at administrasjonen nå utredet og kom med anbefalinger ut fra faglige synspunkter og ikke politiske. Administrasjonen fikk en mer direkte kontakt med de ulike politiske organene, og alle folkevalgte hadde lik adgang til å snakke med og få informasjon fra administrasjonen.

Dette er også trekk vi gjenfinner i den rasjonelle modellen, der oppbygging av den hierarkiske organisasjonen legger føringer for hvilken myndighet og ansvar ulike deltakere har.

5.2.2 Hvor tydelig var problemet beskrevet?

I den rasjonelle modellen er det en forutsetning at problemet er klart definert og at målet skal være stabilt, slik at man har tydelighet i hvilket mål man styrer prosessen etter. Sammen med at Tromsø kommune er en hierarkisk organisasjon skulle man ut fra denne teoretiske modellen kunne forvente at problembeskrivelsen var konsistent gjennom hele prosessen. Dette gir forutsigbarhet for alle.

Et problem som var klart definert i forkant av prosessen var det økonomiske overforbruket. Dette kom tydelig frem i PwC- rapporten i 2015, og som jeg har vist tidligere var dette erkjent av både administrasjonen og politikerne. I tillegg til dette kommer det gjennom dokumentene og intervjuene også beskrivelser av andre problemer. Dette er problemer som handler om for mye kontroll, feil i budsjettmodellen, feil i myndigheten rundt tildeling av pleie og omsorgstjenester samt for mye privatisering. Det er flere av problemstillingene som ikke er med gjennom hele prosessen. Med så varierende problembeskrivelse må det kunne antas utfordrende å få til en prosess hvor man, ifølge modellen, skal forsøke å forutse hva som kommer til å hende lengre fremme.

Den rasjonelle modellen fokuserer ikke på om beskrivelsen av hvorfor man har de problemene man definerer i forkant av prosessen. Som vist har informantene ulik forklaring på hvorfor kommunen har økonomisk problemer. En informant mener at privatisering hvor ansatte skulle jobbe raskere og at man skulle måle mer var et problem. En annen mener at budsjettmodellen innsatsstyrt finansiering er problemet. Den baserte seg på at hjemme-tjenesten fikk overført penger i forhold til hvor høyt aktivitetsnivåer var, i tillegg til at budsjettet ikke har vært et styringsverktøy ute i tjenesten. Siste informant legger vekt på en antagelse om at det kan være slik at tjenesteledere som ikke hadde ansvar for budsjettet, som konsekvens ikke var opptatt av å holde det. Videre mener vedkommende at administrasjonen i Plan for forbedring i helse og omsorg 2017-2018 (dokument 4) ikke lenger var opptatt av de økonomiske utfordringene. I den rasjonelle modellen vil det at informantene har så ulik oppfatning av årsaken til problemet sannsynligvis gjøre prosessen utfordrende. Sammen med de ulike problembeskrivelsene fra dokumentanalysen gir dette store utfordringer i prosessen, fordi deltakerne mangler et tydelig mål for prosessen, noe som er grunnleggende i denne teoretiske modellen.

5.2.3 Er de foreslåtte løsningene i tråd med den rasjonelle modellen?

Teorien fokuserer på at informasjonen skal være objektivt innhentet og at man konsekvenslogisk gjennomgår alle alternativene og forsøker å finne hvilke konsekvenser hvert enkelt alternativ har. Man velger det alternativet man tror man blir mest fornøyd med i fremtiden.

PwC-rapporten var klar i 2015 og Plan for forbedring i helse og omsorg 2017 - 2018 ble laget på bakgrunn av denne rapporten så det er tydelig at både politisk nivå og administrasjonen erkjente de økonomiske utfordringene kommunen hadde.

Så når kommunestyret i 2015 vedtar at det skal innføres en tillitsreform, tar administrasjonen dette med inn i det allerede pågående arbeidet med planen, noe administrasjon 1 også bekrefter. Dette er en rasjonell beslutning hvor kommunestyret ser en løsning, tillitsreformen, vedtar denne og administrasjonen tar den inn på det område hvor det allerede er erkjent at man har store problemer.

Gjennom dokumentene i prosessen fremkommer det mange ulike løsninger, i tillegg til implementering av tillitsreformen eller som del av reformen. Alle disse er logisk forklart og argumentert for hvorfor de vil få ned overforbruket. Informantene har også gode forklaringer på de løsninger de mener var riktig eller hvordan de ser på de løsningene som ble valgt. Det er likevel slik at hverken dokumentene eller informantene kommer frem med helt andre alternativer som ikke kan defineres som den av en tillitsreform. Det ene unntaket er saken om Organisering av helse og omsorgstjenesten, fase 3 i 2017. Det at ikke flere ulike løsninger er presentert passer ikke inn i den rasjonelle modellen og bryter derfor med det øvrige trekkene. Skulle prosessen vært helt i tråd med modellen, skulle de vært helt andre alternative forslag til løsning som administrasjonen og kommunestyret kunne ta stilling til, men dette mangler.

Nedleggelse av Tildelingskontoret, som er egen sak i prosessen, er det mest konkrete vedtaket i tillitsreformen, og det som fikk mest oppmerksomhet. Som administrasjon 1 påpeker var dette hoved beslutningen i prosessen rundt tillitsreformen. Det kan være at dette var en rasjonell beslutning, siden tildeling av tjenester og tildeling av penger til blant annet hjemmetjenesten henger tett sammen frem til nedleggelsen. Nedleggelse av tildelingskontoret og å flytte tildelingsmyndigheten kan være rasjonelt for å få ned overforbruket. Likevel kunne dette vært løst på en annen måte. Administrasjonen kunne valgt å foreslå en modell hvor tildelingskontoret bestod for å ivareta spisskompetanse, beholde fagmiljøet og fortsatt ha et kontor hvor alle om trenger pleie og omsorgstjenester henvender seg,

og likevel gå over fra innsatsstyrt finansiering til rammefinansiering som politiker 2 vektlegger som det viktigste for vedkommende med tillitsreformen.

Som tidligere skrevet ble rollen til administrasjonen mer fremtredende, med mindre forpliktelse til å følge politiske standpunkter etter endring til formannskapsmodell etter valget i 2015. Likevel forteller administrasjon 1 at administrasjonen ikke opplevde at de kunne utrede konsekvensene av en nedleggelse av tildelingskontoret, fordi dette allerede var vedtatt, uten utredning fra administrasjonen.

I tillegg begrunner administrasjon 1 dette også med at det var dårlig relasjon mellom enkeltpersoner i administrasjonen og enkeltpersoner i sentrale politiske lederposisjoner. Administrasjon 1 mener dette var med på å gjøre det umulig å fremme en sak med anbefaling på det motsatte av det flertallet i kommunestyret ønsket, fordi det ville gjøre situasjonen enda verre. Ingen av disse momentene er i tråd med den rasjonelle modellen, der objektivt innhentet informasjon, vurdering av alle alternativer og konsekvenslogisk valg av alternativ er sentrale momenter.

5.2.4 Tidsperspektivet

Den rasjonelle modellen drøfter ikke tid som et aspekt i implementeringsprosesser. Politiker 1 og 2 påpeker at de mener fremdriften i prosessen gikk alt for sakte og at det gikk for lang tid før tiltak ble iverksatt. Som politiker 2 sier tok det 2 år fra ny finansieringsmodell var vedtatt til den var iverksatt. Det andre interessante politiker 2 kommenterer er som en erkjennelse. Vedkommende hevder at dersom man fortsatt hadde hatt parlamentarisk styring med byråd ville man hatt mer trykk på reformen og man ville blant annet fått innført ny finansieringsmodell raskere. Dette mener vedkommende også handler om at administrasjonen ikke hadde økonomiske overskridelse som hovedfokus for innføring av tillitsreformen. Det kan muligens handle om at prosessen tar tid, og at administrasjonen mente at problemene hadde endret seg.

Den rasjonelle modellen legger til grunn at det er resultatet i en fremtid lengre frem som avgjør hvilke løsninger man velger. Det viser at teorien har tatt inn at tidsperspektivet er viktig, men ikke at lengden på prosessen kan påvirke valg av løsning og innholdet i den løsningen man velger.

5.3 Virus teorien

Hovedtrekket i virus teorien er at populære organisasjonsideer spres rundt til ulike organisasjoner av tilfeldige personer i og utfor organisasjonen. Virusteorien er ikke opptatt av problemer, fordi løsningen er klar uavhengig av hvilke problemer organisasjonen har.

5.3.1 Er deltakerne i prosessen viktig?

Deltakerne i virusteorien er tilfeldige personer som enten sprer eller som tar inn populære organisasjonsideer.

I denne teorien er det interessant hvem som tok ideen om tillitsreformen med inn i Tromsø kommune, og ikke like interessant hvem som var deltakere i den videre prosessen.

Dokument 1 viser at det var et privat forslag fra en politiker i kommunestyret som før første gang presenterte tillitsreformen som en ide kommunen burde ta inn. Politiker 1 forteller også selv at vedkommende hadde god kjennskap til reformen, og at vedkommende mener det vil være løsningen på flere av Tromsø sine problemer. Videre blir tillitsreformen tatt inn i tiltredelses-erklæringen med stor ideologisk entusiasme og på den måten blir alle politikerne i posisjon aktive deltakere i starten av prosessen.

Som tidligere vist har det vært vanskelig å finne ut hvem som faktiske var deltakere i prosessen, noe som passer godt med virus teorien.

5.3.2 Mangel på problembeskrivelse før beslutning om løsning

Som tidligere nevnt, er ikke virusteorien opptatt av hvilke eller om det er noen problemer som skal løses. Tillitsreformens ulike varianter er en populær organisasjonsside som ble tatt inn i ulike organisasjoner i flere land i denne tidsperioden. Dette er helt typisk for virusteorien.

Kommunestyret vedtok å ta inn tillitsreformen før man hadde behandlet PwC-rapporten og før man hadde vedtatt tiltak mot de økonomiske problemene. De var erkjente, men tiltak var ikke bestemt. Som jeg tidligere har vist var ikke innholdet i tillitsreformen nærmere definert, heller ikke hvordan denne skulle tas inn i allerede eksisterende strukturer. Administrasjonen forsøker å ta reformen inn i det allerede pågående arbeidet, og tilpasser reformen de problemene alle har erkjent med økonomiske overforbruk og det politiker 1 beskriver som utfordringer med tildelingen av tjenester. Administrasjon 1 beskriver at man tok inn tillitsreformen i det eksisterende arbeidet, men vedkommende påpeker at det ikke var mulig for administrasjonen å komme med denne type anbefalinger. Det gjør at en organisasjons idé eller virus som tillitsreformen kunne bli tatt direkte inn i pågående arbeid uten at kritiske innspill, motforestillinger og andre anbefalinger fra administrasjonen kom til kommunestyret. Dette kan muligens handle om den forvirring som det ser ut til å ha vært i organisasjonen, politisk og administrativt, over de nye rollene alle fikk etter omgjøring av styreform til formannskapsmodellen.

Nedleggelsen av Tildelingskontoret ble det mest konkret vedtaket og det som fikk mest oppmerksomhet. Det er mulig å forstå denne beslutningen på flere måter, som vist i forrige kapittel om den rasjonelle modellen. Men dersom man forstår denne beslutningen som kun et symbol på tillitsreformen, og ikke en rasjonell tanke om at dette ville hjelpe på det økonomiske overforbruket, er det mer i tråd med virusteorien.

5.3.3 Tidsperspektivet

Tidsperspektivet er ikke veldig uttalt i denne teorien, men den er tilstede gjennom at noen organisasjoner har motstand mot nye organisasjonsideer. Det betyr at ideen kan bli værende i organisasjonen før man ser at hele ideen eller deler av den er tatt inn. Dette handler ikke om hvor lang tid prosessen med å ta inn ideen tar. Det handler mer om hvor lenge ideen er i organisasjonen fra man begynner prosessen med å ta ideen inn til den er begynner å prege organisasjonen. Prosess må i virusteorien forstås mer som en planlagt endring i organisasjonen. Den nye organisasjons ideen begynner å prege organisasjonen uten at det nødvendigvis har vært en prosess eller beslutning om at den innføres. Dette sier noe om tidsaspektet, men ikke om hvordan en implementeringsprosess over tid påvirker reformer.

5.4 Garbage-can teorien

I garbage-can teorien er deltakerne med i prosessen på bakgrunn av både formelle og personlige forhold, men de kan også skiftes ut raskt. Problemene kan defineres gjennom hele prosessen, og enkelte deltakere kan komme med nye problemer, og løsninger gjennom hele prosessen.

5.4.1 Deltakere

Det er tydelig at det er sentrale politikere som er deltakere i at tillitsreformen kommer til kommunen. Det finner vi i de to første dokumentene, og mest tydelig fra intervjuet med politiker 1. Vedkommende hadde inngående kjennskap til reformen og virker ivrig etter å få den innført i Tromsø kommune. Også politiker 2 kjenner reformen, men ikke like inngående. På dette tidspunktet er ikke administrasjonen blitt en deltaker enda. Før prosessen starter med utredningen av administrasjonen, er det ikke beskrevet en plan for hvordan man ser for seg at prosessen skal organiseres eller en plan for hvem som skal være deltakere. Det hele ser ut til å bli til mer tilfeldig etter hvert som prosessen pågår. I tråd med garbage-can modellen at det er enkeltaktører, også enkeltpersoner, som tar med seg organisasjonsideer inn i nye eller egne organisasjoner.

Politiker 1 forteller at vedkommende hadde kjennskap til reformen gjennom kjennskap til personer som har innført reformen andre steder samt vært på konferanser og møter hvor reformen er blitt diskutert.

Når tillitsreformen som ide har kommet til Tromsø kommune, fortsetter utydeligheten rundt deltakere å være i tråd med garbage-can.

Det er tilfeldig hvem som er deltakere videre i prosessen. Det er ledere, tillitsvalgt og verneombud som beskrives som deltakere i dokumentene. Likevel er det ikke mulig å finne ut om det er de samme personene gjennom hele prosessen eller om det er ulike personer med samme tittel og ansvar. Videre har ikke informantene samme syn på hvem som er deltakerne i prosessen, bortsett fra at kommunestyret som kollegium er den formelle beslutningstakeren. Om det er andre og eventuelt hvor mange andre uformelle deltakere har ikke vært mulig å finne ut. Siden prosessen går over flere år, kan det antas at noen av deltakerne er byttet ut fordi de har skiftet jobb. Når modellen legger opp til at deltakere flyter inn og ut av prosessen stemmer dette og. Selv om det i flere dokumenter er sammen beskrivelse av deltakere, gjelder ikke dette i alle dokumentene. Mangelen på konsistens gjør at prosessen på dette området er helt etter garbage-can modellen.

Et eksempel på hvor store endringer i deltakere som er i tråd med garbage-can modellen, er endring av styringsformen sommeren 2016. Administrasjonen ble da egentlig ikke en ny deltaker, men den fikk større autoritet i utredning av saker, og for å ta tillitsreformen inn i allerede pågående prosesser. Tiltredelseserklæringen og enkelte utsagn for informantene indikerer at politikere i sentrale posisjoner ser ut til å ha vært, eller ønsket å være dominerende deltakere gjennom hele prosessen.

5.4.2 Problemer

Garbage-can teorien er tydelig på at problemer kan endre seg og det kan tas inn nye problemer gjennom hele prosessen. Som tidligere beskrevet blir problemer definert gjennom hele prosessen i denne teorien. Mye av dette finner vi igjen i denne prosessen. I tråd med modellen kommer det nye problemer gjennom hele prosessen, samtidig som noen problemer er med i alle dokumentene. Disse problemene endrer seg likevel ved at alvorligheten i dem endres, og de settes inn i nye kontekster. Det økonomiske overforbruket blir for eksempel sterkt vektlagt tidlig i prosessen, men er borte fra problembeskrivelsen lengre ute. På denne måten trekkes problemer inn og tas ut av prosessen.

Som et eksempel kommenterer politiker 2 at vedkommende oppfattet at administrasjonen litt ute i prosessen ikke lenger var like opptatt av det økonomiske overforbruket og at sentrale politikere da underet seg over hvorfor prosessen med implementering av tillitsreformen fortsatte.

5.4.3 Løsning

Garbage-can teorien håndterer problemer og løsninger likt. Akkurat som at problemer ikke er konstante gjennom prosessen, endrer også løsningene seg og det kommer til nye gjennom hele prosessen. Det gjør at disse to forholdene til dels henger sammen og er avhengige av hverandre.

Det er flere områder vi gjenfinner at det kommer nye løsningene gjennom hele prosessen, helt i tråd med garbage-can. I starten er tillitsreformen presentert som eneste løsningen, men allerede i 2017 kommer det inn mange flere løsninger. Dette fortsetter gjennom alle dokumentene. Noen løsninger blir borte i løpet av prosessen, men kommer tilbake på slutten, mens andre endrer karakter og viktighet. Løsningene varierer også når informantene skal forklare eller kommentere dem. Tillitsreformen blir presentert som løsning tidlig, men den er ikke like fremtredende gjennom hele prosessen. De siste dokumentene fra 2019 omtaler at få om noen av de nye prosjektene har økonomiske innsparing som eksplisitt hatt innsparing som mål. Dette er et eksempel på at løsningene som endrer seg gjennom hele prosessen er lik den måten garbage-can modellen forklarer hvordan løsningene endrer seg.

Nedleggelse av tildelingskontoret, og den store oppmerksomheten dette fikk, er presentert tidligere. I lys av garbage-can modellen kan denne beslutningen sees på som et symbol, som er viktig i denne modellen.

Da prosessen var kommet til 2019 er det ikke mye i dokumentene å finne fra at man hadde innført mye som kan sies å tydelig være i tråd med slik tillitsreformen er beskrevet i annen forskning. Det mest konkrete var finansieringsmodellen som ble endret året før. Informantene påpeker også at det gikk seint med endringene etter at tillitsreformen var vedtatt innført. Politiker 2 mener det tok alt for lang tid, mens administrasjon 1 er usikker på hvor mye man egentlig har fått innført som er i tråd med reformen. Ut fra modellen, og opplysninger fra informantene, kan beslutningen sees på som et konkret beslutning som tydelig er koblet til tillitsreformen, viser politiske handlekraft ut fra hva man lovet i 2015 og tjener som symbol viser at reformen har medført konkrete endringer til det bedre.

5.4.4 Prosessen tar 5 år

Garbage-can teorien har ingen referanser til tid i prosesser, men indirekte kan man gjerne forstå at tid er en faktor.

Det handler om at samfunn, organisasjon og tjenestemottakere endrer seg over tid som gjør at det blir mer sannsynlig at også problemer og løsninger endrer seg over tid og gjennom en prosess som tar 5 år. Ut fra en slik forståelse er endringen av beskrevne og forståtte problemer og løsninger i denne prosessen helt i tråd med garbage-can teorien.

Som dokumentene viser og informantene påpeker endrer problem- og løsningsbeskrivelsen seg gjennom prosessen. Det kan være at det henger sammen med at administrasjonen tok inn over seg at forutsetningene for prosessen og de problemene som ble beskrevet i 2015 ikke lenger var like stor når man kom til 2018. I en slik forståelse er det viktig å ha med at samtidig som denne prosessen pågikk, arbeidet organisasjonen for øvrig med dagligdagse og mindre utfordringer. At problemenes karakter og alvorlighet endrer seg, kan ha sammenheng med at organisasjonen gjennom sitt daglige arbeid, hadde funnet løsninger på problemene som ble beskrevet i 2015 uavhengig av prosessen rundt tillitsreformen.

5.5 Hvordan ser prosessen som helhet ut?

Til nå har jeg sett på deler av prosessen i forhold til de tre teoretiske perspektivene og det tre kategoriene etter inspirasjon fra strømmeperspektivet. Dette viser at deler av implementeringsprosessen kan forstås i lys av hvert av de teoretiske perspektivene og kategoriene. Det er likevel sentrale deler av prosessen som ikke kan sees i lys av disse, som det er nødvendig å peke på.

5.5.1 Var den mangel på sammenheng i flere vedtak?

Et sentralt trekk ved prosessen er mangelen på sammenheng i ulike vedtak. I årene 2018 og 2019 er kommunen, etter administrasjon 1 sine uttalelser, preget av store innsparinger. Dette gjorde at man i budsjettbehandlingene ikke satte av midler til implementering av tillitsreformen. Dette gjør at budsjettene for disse årene ikke tar inn over seg at det er gjort vedtak om innføring av en reform og mange prosjekter som midlertidig vil kreve økt bruk av ressurser, både økonomiske og menneskelige.

Mangelen på sammenheng i disse vedtakene gjør at administrasjon 1 sin uttalelse om at det er en kommune som ikke fungerer fordi det ikke tas gode beslutninger kan sees på som veldig presise.

Det ser ut til å kunne være en av de viktigste grunner til at innholdet i tillitsreformen ble slik den ble. Administrasjonen fikk ikke de ressursene de trengte for å implementere den reformen politikerne hadde vedtatt. Så er dette da rasjonelle beslutninger?

Ja, hver for seg er det er det riktig å vedta innsparinger når budsjettet og driften mangler penger og avdeling for hele og omsorg bruker mer penger enn de har fått tildelt.

Men er det rasjonelt å vedta store reformer og prosjekter på den ene siden og økonomisk innsparinger på den andre? Det er nødvendigvis ikke rasjonelt. Når jeg ser på disse manglende sammenhengene ser det ut til at prosessen har vært tilfeldig, uten styring og manglende fokus på de overordnede sammenhengene. Dette minner mye om garbage-can modellen, fordi det ser ut til at løsninger på ulike problemer har kommet etter hvert som de har oppstått og så har deltakere funnet løsninger underveis i prosessen. Det kan forstås ved at man ikke har et felles mål med prosessen fra starten av. Det kan derfor synes at tanken har vært å ta ut de økonomiske effektene av det man prøvde å beskrive tillitsreformen skulle gi, før tiltakene var iverksatt. Dette viser igjen at administrasjon 1 sine uttalelser om at det ikke tas gode beslutninger, kan stemme.

6 Avslutning

Jeg vil her forsøke å svare på problemstillingen. Jeg har valgt å bruke tre ulike teoretiske modeller og tre perspektiver inspirert av strømmeperspektivet. For å innhente empiri om prosessen har jeg gjort dokumentanalyse og dybdeintervjuer.

Funnene viser at det til dels var svært ulik kjennskap om tillitsreformen, både blant politisk og administrativ ledelse i 2015. Videre er det flere funn som ser ut til å ha påvirket implementeringen av reformen spesielt. For det første ser overgangen til ny styreform, med påfølgende forvirring angående roller og ansvar, ut til å ha gitt vansker med å holde retningen på hva implementering av tillitsreformen skulle bety for organisasjonen, ansatte og tjenestemottakere. For det andre påvirket den dårlig relasjonen mellom enkeltpersoner i administrasjonen og på politisk nivå denne utfordringen ytterligere. Dette ser ut til å ha gjort administrasjonen mindre fri til å utrede og anbefale de løsninger de faglig mente var best. For det tredje blir det både i dokumenter og av informanter trukket frem at det i samme tidsperiode var krav om store innsparinger i avdeling for helse og omsorg. Dette ser ut til å ha tatt fokuset bort fra implementering og innhold i tillitsreformen, samtidig som det ikke gjorde det mulig å sette av nok økonomiske og menneskelige ressurser til den nødvendig implementeringen av reformen.

For det fjerde ser det ut til at den lange tidsperioden på 5 år, også påvirket implementeringen av reformen. Det kan ha sammenheng med at organisasjonen, samfunnet og tjenestemottakere endrer seg i perioden. Det kan også handle om at det både er utskifting av politikere og ansatte i administrasjonen slik at nye personer ikke opplever å ha like stort eierskap til reformen, men det kan også handle om at ulike personer som har vært del av prosessen over tid, mister engasjement. Det kan være fordi man blir utålmodig om man opplever at resultater eller endringer ikke kommer raskt nok.

Sett i forhold til de teoretiske modellene, ser det ut til at politiske ideer er vanskelige å oversette uten at det skaper litt kaos i en organisasjon og krever fleksibel ledelse som er i tråd med garbage-can modellen. En kan stille spørsmål om resultatet av reformen kun handlet om å legge ned tildelingskontoret. Det synes ikke å fremkomme andre konkrete endringer, hverken i dokumenter eller fra informantene.

Oppsummert ser hele prosessen ut til langt på vei å sammenfalle med garbage-can modellen. Dette fordi deltakere, problemer og løsningsforståelsen endrer seg gjennom hele prosessen. Målet for blir derfor heller ikke klart og konsistent, og prosessen har derfor ikke noen klar retning. Dette er det klareste trekket. Ellers er det ingen beskrivelse av at prosessen på noen måte er planlagt. Det ser ut som at det er tilfeldighetene, og muligens enkeltdeltakere, som bestemmer hvordan prosessen utvikler seg etter hvert som den pågår. Videre avdekkes det at dårlige relasjoner mellom enkeltpersoner påvirker prosessen negativt. Det forsterker bare inntrykket av at prosessen er styrt av tilfeldigheter og enkeltpersoner. Til sist viser det seg at ingen av prosjektene i prosessen har hatt som formål å redusere økonomisk overforbruk som var den ene problemstillingen som alle informantene og dokumentene var tydelig på i starten. Dette kan sees på som en bekreftelse på at prosessen sammenfaller med garbage-can teorien.

Oppsummert synes det langt på vei å være tilfeldig, etter en langtekkelig prosess, at nedleggelse av tildelingskontoret er det som står igjen av tillitsreformen i Troms kommune. Det er mulig en kan finne andre endringer som kan knyttes til tillitsreformen etter 2020, noe ytterligere forskning på området kanskje kan avdekke.

Referanseliste

Andersen, Svein S: *Casestudier*, Fagbokforlaget, 2013

Ap, SV og Rødt: *Kystens Hus erklæringen*, <https://www.tromsosv.no/wp-content/uploads/2015/09/Kystens-hus-erkl%C3%A6ringen-30sept2015-revidert.pdf>
(30.09.2015)

Aspøy, Arild: *Tillitsreform i Skandinavia*, Idunn – Stat og styring – No 3 2016

Ax, C. & Bjørnenak, T. (2005). Bundling and diffusion of management accounting innovations – the case of the balanced scorecard in Sweden. *Management Accounting Research*, 16
(1).

Berg-Sørensen A, Grøn Caroline Howard og Foss Hansen Hanne: *Organisering af den offentlige sektor, Grundbog i offentlig forvaltning*, Hans Reitzels Forlag, 2016

Bringselius, Louise: *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*, Statens offentliga utredningar, 2018:38

Brunsson, K. og Brunsson, N.: *Beslutninger*, Cappelen Damm Akademisk, 2015

Christensen, Egeberg, Læg Reid m.fl.: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Universitetsforlaget, 2015

Christensen, T. og Læg Reid, P.: *The logic of appropriateness – a central concept in institutional theory*, *The palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Emerald Publishing Limited, 2021

Cohen, M.D., March, J.G og Olsen, J.P; *People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance*, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Scandinavian University Press, (1979/1994).

Egeberg, Morten: *Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*, Universitetsforlaget, 1990

Enderud, H; *Beslutninger i organisasjoner, I adferdsteoretisk perspektiv*, Fremad, Samfundslitteratur, 1976.

Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora. Publisert: 16.12.2021 <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>

Jacobsen, Dag Ingvar: *Hvordan gjennomføre undersøkelser*, Cappelen Damm Akademisk, 2015

Jacobsen, D.I: *Ledelse og den offentlige dimensjon. En sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*, Fagbokforlaget, 2019

Jacobseb, D. og Thorsvik, J.: *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen: Fagbokforlaget, 2019

Johnsen, Å., Svare, H. og Wittrock, C.: *Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye høst, men lite sett*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 2022

Madsen, S. O.: *En historie om strategi som en virus*, Danske Professionshøjskoler, 2012

March J.G. og Olsen J.P.; *Organizational Choice under Ambiguity, Ambiguity and Choice in Organizations*, Scandinavian University Press, 1979/1994

PwC Consulting Tromsø: *Faglig og økonomisk analyse av tjenestoområdene pleie- og omsorg – Tromsø kommune*, 2015

Rommetveit, K.; *Decision Making under Changing Norms*, i *Ambiguity and Choice in Organizations*, Scandinavian University Press, 1979/1994

Røvik, Kjell Arne: *Trender og translasjoner*, Universitetsforlaget, 2007

Vedlegg 1 – Intervjuguiden

Informantnummer:

Er det noe uklart i informasjonen jeg har sendt deg i forkant av dette intervjuet?

Hvilken rolle hadde du i kommunen i perioden 2015 – 2019?

Hvilken rolle har du nå?

Hadde du kjennskap til tillitsreformen da denne ble introdusert i 2015?

Om du hadde kjennskap til den, hvor kom din kjennskap fra?

Eventuelt, hvor grundig kjennskap hadde du til reformen vil du si?

Hva oppfattet du at dere i politisk ledelse ønsket å oppnå ved å innføre tillitsreformen?

Hvor involvert var du i saksbehandlingen før reformen ble vedtatt innført?

Hvor involvert var du i saksbehandlingen av tillitsreformen?

Hvordan opplevde du at prosessen ble planlagt?

Hvem oppfattet du at var delaktig i prosessen?

Vet du hvordan disse kom inn i prosessen?

Var målet med innføringen av tillitsreformen tydelig og det samme gjennom hele prosessen?

Var alle deltakere i prosessen klar over hva målet med innføring av reformen?

Hvordan oppfatter du at tillitsreformen er innført i kommunen pr. i dag?

Hvordan merker man at Tromsø har innført tillitsreformen?

Er tillitsreformen blitt slik du så det for deg da den ble vedtatt innført?

Ut fra det du visste om tillitsreformen i 2015, er du fornøyd med slik den har blitt?

Er målene med reformen oppnådd, etter din mening?