



**UiT** Norges arktiske universitet

**Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning**

Institutt for samfunnsvitenskap

**Tromsø brann og redning KF: Resultat av planlegging eventuelt kaos?**

Frank Pedersen Solheim

Masteroppgave i STV-3909 Mai 2024



## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	1
1.1	Bakgrunn for valg av oppgave .....	1
1.2	Problemstilling .....	2
1.3	Litteraturstudie .....	2
1.4	Oppgavens oppbygging .....	4
2	Empirisk kontekst .....	4
2.1	Brannordning .....	5
2.2	Tidslinjen for organisasjonsmessig omdanning av Tromsø brann og redning .....	5
2.3	Kommunalt foretak .....	6
3	Teoretisk grunnlag .....	7
3.1	Innledning .....	7
3.2	Beslutning .....	8
3.3	Begrenset rasjonell beslutningsteori .....	8
3.3.1	Teoriens forventninger til empiriske funn .....	11
3.4	Organisert anarki (garbage-can) .....	12
3.4.1	Søppelbøtte modellens forventninger til empiriske funn .....	15
3.5	Oppsummering av det teoretiske grunnlaget .....	16
4	Metode .....	16
4.1	Vitenskapsteoretisk perspektiv .....	17
4.2	Forskningsstrategi .....	17
4.3	Oppgavens design .....	18
4.4	Datainnsamling .....	18
4.5	Analyse av datamaterialet .....	20
4.6	Kvalitetskriterier .....	20
4.6.1	Validitet .....	20
4.6.2	Pålitelighet .....	21

4.6.3	Ekstern gyldighet .....	22
4.7	Etikk .....	22
5	Presentasjon av empiri og analyse/drøfting .....	23
5.1	Mål og agenda.....	23
5.2	Deltakerne i prosessen .....	27
5.3	Alternativer og konsekvenser .....	30
5.4	Beslutningen/ søppelboksen.....	34
6	Konklusjon .....	37
6.1	Videre forskning.....	39
	Referanseliste .....	40
	Vedlegg 1: Organisasjonskart med seksjon for brann og redning .....	43
	Vedlegg 2 Organisasjonskart uten Brann og redning.....	44
	Vedlegg 3 Intervjuguide .....	45
	Vedlegg 4 Informasjonsskriv og samtykke .....	47

# Forord

Etter mange år med dedikasjon og innsats, er jeg endelig ferdig med min masteroppgave. Denne reisen har vært krevende, med forsøk på å balansere arbeid, familieliv og fritid. Likevel har jeg nå gleden av å presentere resultatene av mitt arbeid.

Først og fremst ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder, Tor Arne Morskogen, for gode tilbakemeldinger og for å håndtere mine mer eller mindre paniske e-poster om alt fra metodologi til analyse. Dine konstruktive tilbakemeldinger har vært uvurderlige og rettet meg gjennom hele prosessen.

Jeg vil også rette en takk til alle mine informanter. Uten deres tid og deltakelse hadde denne oppgaven ikke vært mulig å fullføre. Jeg setter stor pris på deres bidrag og innsikt. Videre vil jeg takke arbeidsgiver som har gjort det mulig å gjennomføre ferie og fleksible arbeidstider, som gjorde det mulig å avspasere midt på dagen for å gjennomføre intervjuer

Retter også en takk til min bror Øyvind og min far for deres bidrag som sparringspartner.

Til slutt vil jeg rette en hjertelig takk til min kone og min sønn. Deres forståelse og støtte har vært avgjørende mens jeg har prioritert denne oppgaven de siste månedene.

Jeg håper denne oppgaven vil bidra med verdifull innsikt og kunnskap. Takk for at du tar deg tid til å lese mitt arbeid.

Med vennlig hilsen

Frank Pedersen Solheim, mai 2024

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for valg av oppgave

I løpet av de siste årene har Tromsø kommune gjennom sin politikktutvikling og levering av velferdstjenester til innbyggerne etablert aksjeselskaper (AS) og kommunale foretak (KF). Blant disse finner vi Tromsøbadet KF, Tromsøbolig KF, Arnestedet AS og Tromsø brann og redning KF. Forskningsprosjektet mitt skal studere prosessen som ledet til organisasjonsmessig omdanning av seksjon for brann og redning til et kommunalt foretak i perioden 2017-2020, da gjennom teoriene om begrenset rasjonalitet og garbage can. Administrasjonens innstillinger til kommunestyret bruker begrepet "organisasjonsmessig omdanning", og av denne grunn benyttes samme benevnelse i problemstillingen. Beslutninger i store organisasjoner som Tromsø kommune er en vesentlig og viktig aktivitet for styringen og utviklingen av Tromsøsamfunnet. Min masteroppgave vil utforske beslutningsprosessen, og ikke beslutningen, med et særlig fokus på teoriene om begrenset rasjonalitet og garbage can-modellen. Gjennom «brillene» til disse teoriene får jeg innsikt i en gitt beslutningsprosess i en stor og kompleks organisasjon. Selv om det er skrevet flere masteroppgaver om beslutningsprosesser, ønsker jeg en litt annen tilnærming. På denne måten kan jeg kanskje bidra til nye kunnskap innen dette feltet.

Denne forskningen er ikke bare relevant innen forskning, men også for mitt yrke som HR-rådgiver i Tromsø kommune. Å forstå hvordan viktige beslutninger tas gir meg verdifull innsikt i praksis. Gjennom å fokusere på begrenset rasjonalitet (March & Simon 1993) og garbage can modellen (Cohen et al 1972), får jeg muligheten til å utforske hvordan beslutningsprosessen er i virkeligheten, langt fra de ideelle og rasjonelle modellene som tradisjonelt er blitt studert.

Ved å sammenligne og teste disse to teoretiske tilnærmingene vil jeg evaluere hvilken modell som best kan forklarer prosessen fram mot beslutningen om å organisasjonsmessig omdanne seksjon for brann og redning. Ved å anvende teoriene om begrenset rasjonalitet og garbage can-modellen på en konkret case innen organisasjonsendring, vil forskningen min bidra til å styrke og videreutvikle disse teoretiske rammeverkene.

Samlet sett vil denne oppgaven kunne tilføre innsikt, kunnskap og perspektiver til det etablerte forskningsfeltet innen organisasjonsstudier og beslutningsteori. Ved å undersøke en spesifikk case med grundighet og anvende teori på en annen måte, vil min forskning bidra til

å fremme kunnskapen og forståelsen av hvordan beslutninger tas og implementeres store komplekse organisasjoner som Tromsø kommune.

Det er dette utgangspunktet som leder meg til problemstillingen under og mine fire forskningsspørsmål

## 1.2 Problemstilling

Basert på spørsmålene mine over er problemstillingen for denne oppgaven

*Hvilken tilnærming av den begrensede rasjonelle modellen og garbage-can har størst forklaringskraft på beslutningsprosessen om å organisasjonsmessig omdanne Tromsø brann og redning?*

Jeg velger å teste disse to fordi dette er to modeller som gir veldige forskjellige beskrivelser eller perspektiv på beslutningsprosessen.

Ut fra teoriene har jeg utformet fire forskningsspørsmål for å konkretisere problemstillingen.

- Hvordan fremstår formålet for denne organisasjonsmessige omdanningen?
- Hvem deltar i prosessen?
- Hvordan oppsto alternative organiseringer og løsninger i prosessen?
- På hvilken måte ble beslutningen tatt og var den svar på formålet?

Disse forskningsspørsmålene vil bidra til å strukturere og rette fokus på analysen min av beslutningen og er relevante for å svare på problemstillingen min om å sammenligne disse to teoretiske tilnærmingene.

## 1.3 Litteraturstudie

Gjennom masterprogrammet har jeg studert flere teorier som omhandler beslutningsprosesser og ved å inkludere to spesifikke teorier i problemstillingen, gir dette meg en retning og veiledning når det gjelder litteratursøk. Her er James March og Herbert Simon vesentlige bidragsytere innen begrenset rasjonalitet og Cohen et al. (1972) er grunnleggerne av garbage can modellen. For å finne ytterligere bidragsytere og relevant teori til denne oppgaven, har jeg søkt i ulike databaser, deriblant oria.no og web of science.com. Hvis jeg har stått fast, har jeg prøvd ulike AI-programmer til å peke meg videre i en retning. Videre har jeg gjennom snøballmetoden identifisert bidragsytere som jeg mener er relevante for denne forskningen.

Gjennomgang og valget av litteratur viser at beslutningsteori er et etablert og klassisk forskningsfelt.

Det er verdt å merke seg at det eksisterer mange tidligere masteroppgaver som har undersøkt beslutningsprosesser ved hjelp av begrenset rasjonalitet og garbage can-modellen. Jeg planlegger å referere til to utvalgte masteroppgaver som eksempler for å demonstrere hvordan disse teoriene har blitt anvendt og utforsket i tidligere forskning.

En av disse eksemplene er masteroppgave av Dahl (2016) med følgende problemstilling

*”Ledere & beslutningsgrunnlag: Hva legger ledere til grunn når en investeringsbeslutning blir tatt?”*

Kort oppsummert viser denne masteroppgaven at lederne er begrenset rasjonelle når det kommer til beslutninger. En annen masteroppgave omhandler fusjonen mellom Høgskolen i Narvik og Universitet i Tromsø av Halvor Hilmersen (2021) og har følgende problemstilling

*«Hvordan kan Graham T. Allisons beslutningsmodeller, også kalt linser, bidra til å bedre å forstå fusjonsprosessen mellom Høgskolen i Narvik og Universitetet i Tromsø?»*

Det han viser er at denne prosessen kan forstås gjennom både garbage can modellen og begrenset rasjonalitets modellen.

Det som skiller min oppgaven fra disse to er mitt fokus på å teste hvorvidt garbage can-modellen eller teorien om begrenset rasjonalitet har størst forklaringskraft i prosessen i forbindelse med en gitt beslutning.

Av studier gjort innenfor disse temaene trekker jeg fram en studie gjort av Vargas-Hernandez og Ortega (2018) som har følgende problemstilling

*How does bounded rationality impact the decision making of organizations?*

Den handler om hvordan begrenset rasjonalitet påvirker beslutningsprosesser i organisasjoner. Konklusjonen deres er at denne teorien gjør seg gjeldende når organisasjoner mangler tilstrekkelig informasjon og må ta tilfredsstillende beslutninger.

En annen studie har tatt for seg garbage can er FFI rapport fra 2017 som har følgende overskrift:



Konklusjonen i denne rapporten er at garbage can beslutninger er en naturlig del av organisasjoner og den gjør seg best gjeldende når det gjelder mindre viktige beslutninger.

Det blir interessant å se min forskning opp mot disse eksemplene, men først skal jeg si litt om oppgaven struktur.

## **1.4 Oppgavens oppbygging**

I oppgavens første del ble tema for denne masteroppgaven presentert, problemstilling ble formulert samt hvor min forskning plasserer seg innen det aktuelle forskningsfeltet.

I kapittel to gis den empiriske konteksten som er relevant for oppgaven. Dette innebærer en beskrivelse av Tromsø kommune som organisasjon, spesielt med fokus på beslutningsprosesser og den organisatoriske endringen av seksjon for brann og redning som fant sted. Før jeg i kapittel tre presenterer teorien som brukes for å belyse problemstillingen, som inkluderer en gjennomgang av den begrensede rasjonelle modellen av March & Simon (1993) samt garbage-can modellen som er beskrevet av Cohen et al. (1972)

Kapittel fire består av en gjennomgang av min metodiske tilnærming til oppgaven. Dette omfatter blant annet hvordan jeg samlet inn data, hvilke analyseteknikker jeg bruker, vurdering av kvalitetskriterier for oppgaver og hvordan jeg vil vurdere og tolke resultatene. Videre dedikeres kapittel fem til presentasjon av empiriske funn og analyser basert på den innsamlede empirien. Her vil jeg anvende teorien fra kapittel tre for å analysere og tolke mine funn. Til slutt, i kapittel seks, trekkes konklusjoner basert på analyser og problemstillingen besvares. Jeg vil også foreslå videre forskning på feltet, som kan bidra til å utvide kunnskapen om beslutningsprosesser i organisatoriske organisasjoner, spesielt knyttet til leveranser av velferdstjenester i Tromsø kommune.

## **2 Empirisk kontekst**

Tromsø kommune er en av de største arbeidsgiverne i Nord-Norge med rundt 7000 ansatte, der kommunestyret fungerer som det øverste organet. Som øverste politiske arbeidsgiver har politikerne betydelig makt og myndighet til å fatte beslutninger som har stor innvirkning på Tromsø kommune og tjenestene som leveres til befolkningen. I dagens formannskapsmodell er administrasjonen delegert myndighet til å utrede saker på vegne av kommunestyret. I denne modellen styrer kommunestyret i Tromsø kommune ved å vurdere og fatte beslutninger basert

på innstillingene fra administrasjonen. Dette innebærer at administrasjonen gir innstillinger til kommunestyret, som deretter tar beslutninger enten ved å godkjenne innstillingene eller gjøre endringer i dem.

Seksjon for brann og redning var, før den organisasjonsmessige omdanningen, en del av avdeling Bymiljø (se vedlegg 2), og kjempet derfor om budsjett og oppmerksomhet med fem andre seksjoner. Det som er spesielt med brann og redning er at de basert på egen risiko- og sårbarhetsanalyse, som igjen baserer seg på lov- og forskriftskrav og kan tilnærmet diktere sin bemanning og tilhørende budsjett. Dette kan medføre utfordringer mellom de andre seksjonene og forholdet til avdelingsdirektør for bymiljø.

Brannordning er et uttrykk som vil bli brukt og under kommer det en kort redegjørelse for hva dette er.

## **2.1 Brannordning**

En brannordning i Tromsø kommune er en omfattende beskrivelse og samlet plan som inkluderer budsjettering av brannvesenet, bemanningen av brannvesenet, en risiko- og sårbarhetsanalyse av brannvesenet, og organiseringen av brannvesenet. Alt regulert etter brann- og eksplosjonsvernloven<sup>1</sup>. Forskrift om organisering og dimensjonering fra 2017<sup>2</sup> sier ingenting om hvor ofte en slik brannordning skal revideres, men ny forskrift sier i kapittel 2 § 6 at brannordningen<sup>3</sup> skal oppdateres minimum hvert fjerde år. Dette sikrer at brannordningen og organiseringen av brannvesenet settes på agendaen med jevne mellomrom.

## **2.2 Tidslinjen for organisasjonsmessig omdanning av Tromsø brann og redning**

Tidslinjen viser veien mot beslutningen og hvordan saken ble fremlagt for behandling i kommunestyret. Administrasjonens utredninger og vurderinger er tilgjengelig som vedlegg til innstillingene som presenteres for kommunestyret.

---

<sup>1</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20?q=brann>

<sup>2</sup> <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2002-06-26-729?q=forskrift%20om%20organisering%20og%20dimensjonering>

<sup>3</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-09-15-2755>



I pilene helt til venstre er det oppgitt hvilket saksnummer saken i har i kommunestyret. I tekstboksen til høyre finnes dato for når saken ble behandlet, hva saken gjelder samt en link til møtekalenderen hvor saken finnes.

Figur 1: Tidslinjen denne oppgaven handler om

## 2.3 Kommunalt foretak

En kommunalt foretak (KF) er en del av Tromsø kommune som rettssubjekt og drives som en integrert del kommunen<sup>4</sup>. Kommunale foretak har en spesiell status i kommuneloven og har en større grad av selvstendighet enn seksjoner og enheter i kommuneadministrasjonen. En fordel med KF er at de unngår å direkte konkurransen om budsjettmidler med andre seksjoner i samme etat. Organisasjonsformen benyttes der kommunestyret ønsker å ha større kontroll over tjenesteleveransen samt litt større frihet (NOU 2016:4). Dette gjør at kommunestyret kun har et styre å forholde seg til når det gjelder utformingen av velferdstjenester

For Tromsø brann og redning KF og andre KF betyr dette at de er direkte underlagt kommunestyret på samme måte som kommunedirektøren og administrasjonen er.

I neste kapittel kommer en redegjørelse om oppgavens teoretiske rammeverk og selve grunnlaget for min teori testende problemstilling.

<sup>4</sup> <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§9-1>

## 3 Teoretisk grunnlag

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer jeg det teoretiske grunnlaget for denne masteroppgaven. Dette grunnlaget er avgjørende for å belyse min teori- testende problemstilling som er:

*Hvilken tilnærming av den begrensede rasjonelle modellen og garbage-can har størst forklaringskraft på beslutningsprosessen om å organisasjonsmessig omdanne Tromsø brann og redning?*

Utgangspunktet for problemstillingen og oppgaven er to beslutningsmodeller, som jeg vil bruke til å «...explain a particular action or decision...» (Allison 1969:690). Altså å belyse veien til beslutningen om organisasjonsmessig omdanning av seksjon for brann og redning. Ved å anvende disse to modellene, gjenkjennes og analyseres to ulike egenskaper ved denne beslutningen. Teoriene fungerer som mitt verktøy eller «...redskaper til å undersøke materiale (empiri) eller til å drøfte med». (Rienecker & Jørgensen 2020:179). Teoriene gir noen forventninger om beslutningen, og disse forventningene danner grunnlaget for å formulere relevante spørsmål. Det teoretisk grunnlaget danner også fundamentet for selve metoden som brukes i oppgaven (Rienecker & Jørgensen 2020), og dette fører videre til en empirisk analyse hvor jeg brukere dataen til å bekrefte eller avkrefte teorien.

Den første modellen som benyttes er March og Simons (1993) teori om begrenset rasjonalitet. Denne modellen fokuserer på hvordan beslutningstakere fungerer og arbeider under begrensede forhold med hensyn til informasjon, tid og ressurser. Beslutninger tas ikke alltid gjennom en full rasjonell analyse, men baserer seg på tilgjengelig informasjon og vurdering av alternativer som oppfattes som tilstrekkelig gode. Den andre modellen som brukes er Cohen et al. (1972) sin beskrivelse av det organiserte anarki, også kjent som garbage can modellen. Denne teorien ser på beslutninger som kaotiske og tilfeldige (Enderud 2016), hvor ulike aktører og problemer dumpes sammen i en "søppelbøtte" av muligheter. Beslutninger tas ofte på grunnlag av tilfeldigheter, beslutningsmuligheter og aktører på et gitt tidspunkt.

Disse to modellene som utgjør det teoretiske grunnlaget for oppgaven og bidrar til å forklare beslutningsprosessen på to forskjellige måter. Før jeg gir en beskrivelse av hvordan teorien sier at en slik prosess skal eller kan være, er det nødvendig å redegjøre for hva som menes med beslutning i denne oppgaven.

## 3.2 Beslutning

Tidslinjen viser at det er flere beslutninger som tas av forskjellige deltakere, men det er til slutt kommunestyret som tar den endelige beslutningen etter at «*politikerne vurderer den informasjonen de får fra administrasjonen, og godtar eller endrer disse forslagene*» (Jacobsen 1997:159). Dette viser også at beslutninger ikke tas isolert, men som et resultat av komplekse sosiale prosesser over tid (Simon 1965:35). Ikke er det bare prosesser og handlinger, men det er også en «*...ren politisk virkemiddelprosess.*» (Eriksson-Zetterquist et al. 2014:132). Om brann og redning skal organiseres i selskapsform eller i administrasjonen er et politisk virkemiddel som besluttes av kommunestyret.

En beslutning defineres i denne oppgaven som «*... et valg mellom to eller flere alternativer.*» (Brunsson og Brunsson 2015:11). Dette er handlingen, hvor kommunestyret enten godtar eller endrer innstillingen fra administrasjonen. Beslutningen er resultatet av ulike deltakere og prosesser og deres bidrag til å forme veien mot det endelige politiske vedtaket.

I denne oppgaven ligger fokuset på å undersøke hvordan beslutningen faktisk ble fattet i praksis, uten å legge for mye vekt på selve handlingen; les beslutningen. Det sentrale her er å beskrive og analysere hvordan teoriene om begrenset rasjonalitet og garbage-can-modellen forholder seg til den empiriske virkeligheten. Utfallet av beslutningen er allerede gitt og derfor ikke det primære fokuset i oppgaven.

I de kommende to del kapitler vil jeg teoretisere to teorier rundt det som Herbert Simon (1979) kaller for hvordan beslutninger tas.

## 3.3 Begrenset rasjonell beslutningsteori

For å håndtere den virkelige verden presenterer Herbert Simon (1979) en beslutningsteori for «*satisfactory solutions for the real-world decision problems...*» (Simon 1979:499). I den virkelige verden har mennesker begrenset kognitiv kapasitet til å samle inn og analysere all relevant informasjon og vurdere alle mulige alternativer og dertil alle mulige alternativer i en gitt situasjon (Hatch 2010).

Dette er grunnen til at jeg for denne modellen tar utgangspunkt i en modell av Jacobsen og Thorsvik (2019), som illustreres gjennom fire sekvensielle punkter som vist i figur to under.



Figur 2:: Begrenset rasjonell beslutningstaker (Jacobsen og Thorsvik 2019:304)

I beslutningssituasjoner er det avgjørende å ta riktige beslutninger, fordi «organisasjoner er avhengig av beslutninger.» (Brunsson og Brunsson 2015:53). Likevel er virkelige beslutningssituasjoner ofte preget av mange usikre faktorer. En beslutningsprosess handler om å oppnå best mulig forståelse av situasjonen, til tross for usikkerhetene. Målet og problemforståelsen kan variere mellom ulike aktører involvert i beslutninger og dette kan være spesielt tydelig i kommunale sammenhenger som følger formannskapsmodellen.

Før en beslutning kan tas i denne modellen, er det avgjørende at saken blir satt på agendaen og gitt oppmerksomhet av beslutningstakerne. I formannskapsmodellen er det vanlig at administrasjonen utreder saker og legger frem innstillinger til vedtak for kommunestyret. Først når beslutningstaker har akseptert at noe må gjøres med saken, blir den satt på agendaen ifølge Howlett et al (2009). Det at saken settes på agendaen gir standard måter for å formulere mål og hvordan saken sekvensielt kan løses, sier Simon (1997) i sin bok.

Harald Enderud (2016) beskriver hvordan beslutningstaker som er begrenset rasjonelle ofte har mål som «er både utasabile og til dels uklare.» Enderud (2016:44). Denne beskrivelsen støttes av Miller et al. (1999:44) som sier at målene er uklare og åpne for tolkninger. På denne måten sier teorien at målene kan bli både ufullstendige og inkonsekvente mål (March 1994). Dette underbygger at målene blir uklare. Ikke bare er de uklare, men Enderud (2016) sier at de også kan være tilstede i bevisstheten i øyeblikket, klare og tydelige som betyr at «mål som i øyeblikket er så langt framme i bevidstheden, at de anvendes i den aktuelle beslutningsprosess.» (Enderud 2016:44). I tillegg forklarer Enderud (2016) at målene kan være erkjent av andre aktører enn beslutningstakeren selv, noe som krever refleksjon og debatt fra og mellom beslutningstakerne. Gjennom denne debatten kan beslutningstakere møte på utfordringer med å prioritere mellom ulike mål, noe som kan gjøre beslutningsprosessen sammensatt og komplisert (Enderud 2016). Denne endringen i målene kan føre til at det er en opplevd mangel på informasjon eller feil informasjon som legges til grunn for beslutningsprosessen (March & Simon 1993). Informasjonen eller opplevd mangel på informasjon kan påvirke hva som legges til grunn for beslutningsprosessen, noe som også kan gi grunnlag for beslutninger feil forutsetning. Dette kan resultere i at ulike beslutningstakere

har forskjellige mål eller problemforståelse basert på deres individuelle tolkninger av tilgjengelig informasjon. Noe som gjør målene ustabile og uklare for prosessen videre.

Beslutningstakere består av valgte medlemmer til kommunestyret i Tromsø kommune og administrasjonen i Tromsø kommune . Det store norske leksikon<sup>5</sup> forklarer at det er formelle roller som ligger til hele grunnlaget for formansksmodellen eller et kollegialt politisk styringsorgan. Kollegiet organiseres i det som Cyert og March (1963) kaller for subkoalisjoner eller politiske partier. Deltakerne er dermed personer, grupper eller organisasjoner som kan innvirke på denne politiske prosessen ifølge Popa (2022) og blant disse er administrasjonen en viktig deltaker i beslutningssituasjonen. Det er de som utreder og legger saker fram for kommunestyret har i perioden vært den samme administrasjonssjef, direktør for bymiljø og samme brannsjef i hele perioden, noe som gjør at de er stabile og faste deltakere gjennom hele prosessen og kalles bare for administrasjonen i denne oppgaven.

Deltakerne består også av både opposisjon og posisjon, som representerer folkevalgte politikere gjennom politiske skillelinjer. I beslutningsprosessene har alle politikere i prinsippet muligheten til å delta i debatten fra talerstolen og votere over saker som behandles. Dette inkluderer valget mellom å støtte administrasjonens innstilling eller fremme egne forslag under debatten. Deltakerne har muligheten til å være engasjert i alle saker gjennom hele perioden, noe som bidrar til stabilitet i prosessen.

Den begrensede rasjonelle modellen som er beskrevet av March & Simon (1993) beskriver beslutningstaker som ikke fullstendige rasjonelle. Dette betyr at aktørene ikke har kapasitet til å vurdere alle mulige løsninger med alternativer jamfør Simon (1979), som innebærer at beslutningstakere «*vurderer enkelte mulige alternative løsninger og enkelte konsekvenser av disse alternativene.*» (Jacobsen og Thorsvik 2019:304). I beslutningsprosesser preget av begrenset rasjonalitet kan tilgjengelige løsninger og alternativer være ufullstendige eller tolkes ulikt av aktørene som er involvert. De mulige løsningene og alternativene vurderes ikke samlet, men heller sekvensielt (March 1994). Når en beslutningstaker har identifisert et alternativ som samsvarer med sine mål, avsluttes søket etter flere alternativer og beslutningstakeren velger dette alternativet. Skulle beslutningstaker havne i en situasjon hvor alternativene ikke er gitt, må beslutningstaker selv søke etter disse (Simon 1979).

---

<sup>5</sup> <https://snl.no/formannskap>

Denne selektive vurderingen av løsninger skyldes ofte begrensninger i deltakernes kunnskapsgrunnlag og deres posisjon i organisasjonen. Videre påvirkes vurderingen av politiske overbevisninger og identitet. Dette kan føre til at visse løsninger får fokus, mens andre ses bort i fra.

Figur to viser at beslutningen som tas etter denne sekvensielle prosessen er tilfredsstillende for å oppnå målet. Dette innebærer at beslutningstaker tar en avgjørelse straks et alternativ oppfyller visse kriterier i forhold til målet, i tråd med Simon (1979). I følge March & Simon (1993) ansees alternativet tilfredsstillende når det finnes et sett kriterier som er definert for alternativet og dette alternativ møter disse kriteriene. Beslutningstaker unngår dermed i denne teorien å stadig jakte på det perfekte eller optimale basert på tilgjengelig informasjon og tidsramme. Beslutningen er fremdeles et valg mellom alternativer, selv om prosessen leder til det første og beste valget, som påpekt av Brunsson og Brunsson (2015).

Basert på den begrensede rasjonelle modellen som er beskrevet, kan jeg forvente å finne flere interessante funn når teorien testes i kapitel fem. I neste del vil jeg si noe om hvilke empiriske funn som forventes av teorien.

### **3.3.1 Teoriens forventninger til empiriske funn**

For det første forventer teorien at beslutningstakere i kommunestyret og administrasjonen i Tromsø kommune fungerer under begrensninger når det gjelder informasjon og tid. Dette kan føre til at de ikke vurderer alle mulige løsninger og alternativer, men beslutningstaker *«frequently «satisfice,» or settle for good-enough answers in despair at finding best answers;»* (Simon 1965:33). Teoriens forventning er nettopp dette, at målet er å oppnå en akseptabel løsning innenfor gitte begrensninger som oppfyller visse kriterier. Videre forventer teorien at formålet med å organisasjonsmessig omdanne seksjon for brann og redning er noe uklart jamfør Enderud (2016). Dette innebærer at det er forskjeller i oppfatningen av grunnlaget for å vurdere organisering og opprettelsen av det kommunale foretaket mellom administrasjonen og politikerne i kommunestyret

Når det gjelder hvem som deltar i prosessen forventer teorien å finne stabile og faste deltakere i det som Cyert og March (1963) kaller for en koalisjon. Dette fordi deltakerne i denne modellen er valgt for fire år og at posisjonen i kommunestyret er den samme under hele perioden. Selv om det er potensielt 43 forskjellige debattanter i sakene, så er de noenlunde stabile deltaker da kommunestyrerepresentantene representere partier og ståsted. Samtidig



forventes det å finne en stabil administrasjon som legger fram saker etter formannskapsmodellen. Teorien forvner også å finne at administrasjonen utreder noen alternativer til fremtidig organisering med tilhørende konsekvenser, uten at oppgaven har noen forventninger til antall. Dette forventer jeg fordi sammenstillinger av alternativer gjøres «*until one that is good enough is found.*» (March 1994:19). Basert på March (1994) forventes det av teorien om begrenset rasjonalitet, også at administrasjonen på grunn av formannskapsmodellen, innstiller på en organiseringstype, men at alle er redegjort for i utredningen. Når det gjelder beslutningen viser teorien at beslutningen er tilfredsstillende opp mot det faktiske målet og dette er noe som oppgaven forventer at informantene sier noe om.

Det er ikke alltid beslutninger tas sekvensielt. Noen ganger kan slike beslutninger oppfattes som kaotiske og uforutsigbare. I en slik situasjon finner vi den såkalte søppelbøttemodellen som teoretiseres i neste del.

### **3.4 Organisert anarki (garbage-can)**

Noen beslutninger oppstår gjennom tilfeldigheter der timingen fører til at problemer, løsninger, aktører og beslutningsmuligheter sammenfaller. En slik prosess undervurderer betydningen av misforståelser, forvirringer, tvetydigheten og kompleksiteten som hersker i beslutningsprosesser (March 1994). Dette betyr ikke nødvendigvis at denne beslutningsprosessen er kaotisk, lovløs eller mangler ledelse, men det er heller en «*betegnelse for beslutningssituasjoner, som synes meget «rodete» og uoverskuelige set i lys av de gængse beslutningsmodeller.*» (Enderud 2016:102). Det er innenfor dette organiserte anarkiet, preget av blant annet kaos og forvirring rundt målsettingen, at vi finner oppgavens andre teori som skal testes, nemlig garbage-can modellen. Cohen et al. (1972) beskriver denne typen organisasjon eller prosess som et anarki der beslutninger søker etter problemer, der saker og følelser leter etter beslutningsprosesser som kan gi dem uttrykk, og der beslutningstakere er på utkikk etter muligheter til å fatte beslutninger. Noe som innebærer at en slik prosess består av ulike og mer eller mindre tilfeldige «*strømmer av begivenheter som griper inn i hverandre*» (Hatch 2010:306) som igjen fører til en beslutning.

For at noe skal bli behandlet og det tas en beslutning i kommunestyret eller det organiserte anarkiet, må den settes på agendaen. Siden teorien om garbage can ikke sier noe om agendasetting, har Kingdon (2014) videreutviklet garbage can modellen i forbindelse med agendasettingen. I følge Kingdon (2014) kommer en slik på agendaen når strømmen av problemer koples sammen med mulige løsninger hvis det ikke er formelle begrensninger i

anarkiet som muliggjør saken. I tillegg må det være et «...*policy window*..» (Kingdon 2014:203) eller et politisk klima for å gjøre noe med saken. Når først saken er satt på agendaen, handler beslutningsprosessen om disse fire strømmingene til Cohen et al. (1972).

For det første dreier det seg om den mer eller mindre kontinuerlige tilførselen av problemer som fremmes mer eller mindre tilfeldig på grunn av aktørenes bekymringer i hverdagen. Disse problemene oppstår spontant og ikke nødvendigvis som forventet. Det kan være et mangfold av problemer som ikke bare berører dagliglivet til innbyggerne, men også ideologiske innspill som må håndteres av det organiserte anarkiet ifølge March og Olsen (1979). I dette anarkiet kan det fremsettes bekymringer eller problemer rundt ressursallokeringer og problemene signaliseres gjerne gjennom feil i disse ressursallokeringene ifølge Hatch (2010). Disse problemene kan være reelle opplevde utfordringer eller bare problemer som oppfattes forskjellige av aktørene, men krever likevel oppmerksomhet ifølge Cohen et al. (1972), som f.eks i oppgavens tilfelle brannordningen og budsjettet til seksjon for brann og redning.

Cohen et al. (1972) andre strømming omhandler løsninger. En løsning er «*somebody's product*» (March og Olsen 1979:26), noe som betyr at dette er løsninger som skapes av deltakerne i prosessen. Siden strømmingene er koplet fra hverandre, trenger ikke løsningene å være logisk knyttet til problemene. Denne strømmen av løsninger kan omfatte et tilfeldig og kaotisk mangfold av alternativer, fra vellykkete løsninger til nye og eksperimentelle tilnærminger og valget av løsninger kan være basert på tilgjengelige erfaringer, kunnskap og press fra andre deltakere. Dette betyr at enkelte «*solutions are answers to problems that may or may not have been recognized*.» (March 1994:200). Dette kan være tilfeldige løsninger som ikke alltid har et kjent problem, men løsninger som leter etter svar og som også ikke trenger å omhandle det som diskuteres i beslutningssituasjonen. Alt dette fordi mennesker er bærere av problemer og løsninger (Bendor et al 2010) og trenger en plass å formidle disse.

Den tredje strømmen av begivenheter, ifølge Cohen et al (1972), omhandler antallet deltakere som kommer og går i beslutningsprosessen. Disse personene tar med seg ulike problemer og løsninger inn i beslutningsprosessene til forskjellige tider der de «*kan tømme sin problemer og løsninger*.» (Jacobsen og Thorsvik 2019:326). Deltakerne i denne modellen er medlemmene av kommunestyret eller det organiserte anarkiet, valgt for fire år om gangen ut fra politiske lister. De er således faste, men det kan komme varamedlemmer ved fravær fra faste medlemmer. En annen deltaker i anarkiet er administrasjonen. Det er administrasjonen i

Tromsø kommune som utreder saker og kommer med innstillinger og har derfor en stor påvirkning på beslutningssituasjonen. Selv om deltakerne er medlemmer av det organiserte anarkiet, er de mer eller mindre tilstede fordi de har andre saker som konkurrerer om deres oppmerksomhet. Dette innebærer at «...ulike mennesker «flyter» inn og ut av beslutningsarenaene, og det blir lite stabilitet.» (Jacobsen og Thorsvik 2019:326). Noe som gjør at deltakerne er involvert i beslutningene etter hvert som de kommer inn i prosessen og hvor dedikert de er til hva som tas opp. Poenget er hva som vedtas «...er i stor grad avhengig av hvem som deltar» (Jacobsen 2022:45. Dette betyr at beslutningen kan variere basert på hvem som er tilgjengelig eller engasjert på et gitt tidspunkt.

Den fjerde og siste strømmen i henhold til Cohen et al (1972) er selve «søppelbøtten» eller valgmuligheten. Det er her disse tre andre strømmingene dumpes eller møtes, og ut av dette kommer det en beslutning eller det forventes i allefall at det gjøres en beslutning. Ikke bare dumpes det løsninger som omhandler prosessen, men også løsninger som ikke har noe med saken å gjøre. Slik at «...beslutningstaking er en arena der organisasjonens medlemmer utspiller sin konflikter og interessemotsetninger.» (Zetterquist et al. 2014 : 131). Dette kan omfatte politiske «hestehandler» om andre saker som gjør at aktørene slutter seg til hovedpoenget. Noe som gjør at vi kan få en beslutningsovervekt av symbolske utfordringer og problemer påpeker Olsen (1979)

Beslutninger dermed et resultat av at disse fire strømmingene vilkårlig møtes og griper inn i hverandre til tilfeldige tidspunkt. Hver gang disse strømmingen møter hverandre «kan et problem bli identifisert eller løst» (Hatch 2010:306). Her et tidsaspektet viktig å ta hensyn til ifølge Cohen et.al (1972) når og hvordan disse strømmingen møtes. Gjennom tidslinjen vil det kunne være, det som Cohen et.al (1972) kaller for en strøm av problemer, løsninger, personer og valgmuligheter. Grunnlaget for disse strømmingen kan være på grunn av den manglende rasjonelle måloppnåelsen. Det kan skyldes «at beslutningsdeltagerne ikke er i stand til at formulere mål, dels at mål og midler ikke kan skilles ad...» Enderud 2016:100). Det kan også være uklart formulert eller bare en ide om dette er den beste tilfeldig løsningen ut fra en politisk overbevisning. Disse fire strømmingen gjør at det organiserte anarkiet, representert av kommunestyret i Tromsø kommune i denne oppgaven, kan virke rotete, slik som beskrevet av Enderud (2016). Det oppleves som rotete og uoversiktlig fordi disse strømmingen ikke nødvendigvis er sammenkople, men jobber uavhengig av hverandre. Dette fører til beslutninger blir tatt ut fra tvetydige mål av deltakere som går inn og ut av anarkiet.

Basert på garbage-can modellen som er beskrevet, kan jeg forvente å finne flere interessante funn når teorien testes i kapitel fem. I neste del vil jeg si noe om hvilke funn jeg forventer å finne ut fra den redegjorte teorien og mine fire forskningsspørsmål.

### **3.4.1 Søppelbøtte modellens forventninger til empiriske funn**

For det første forventer teorien å beskrive en situasjon der beslutningen om organisasjonsmessig omdanning av seksjon for brann og redning skjer på grunn av det som Cohen et al (1972) kaller for tilfeldige strøminger av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. Videre forventes videre av teorien at det er en "rotete" og uoversiktlig beslutningsprosess, der de ulike strømmene ikke nødvendigvis er synkronisert eller koblet sammen. Slik at garbage can modellen forventer at problemene er «*distinct from choices and solutions since a problem may or may not lead to a solution...*» (Butler 1991:54). Noe som fører til at beslutningene blir tatt ut fra tvetydige mål ikke nødvendigvis løses målet.

Videre forventer teorien at deltakerne har «*...ready-made solutions...*» (Butler 1991:54) som innebærer at løsninger blir fremmet spontant i det organiserte anarkiet. Disse løsningene baserer seg på tidligere erfaringer, både politisk og faglig, ut fra om de oppleves som vellykkede eller eksperimentelle. Garbage can modellen forventer at deltakere går inn og ut av beslutningssituasjonen slik at man får en variabel sammensetning av aktører i beslutningsprosessen, der medlemmer av kommunestyret og andre interessenter kommer og går basert på andre saker som konkurrerer om oppmerksomheten deres. Dette kan føre til at beslutningsresultatet i stor grad avhenger av hvem som til enhver tid deltar i prosessen.

Til slutt, forventer teorien å se at selve beslutningen blir resultatet av tilfeldige sammentreff av de fire strømmene (problemer, løsninger, deltakere, og valgmuligheter), der ulike interesser, konflikter og politiske hestehandler spiller en rolle i utformingen av beslutningen. Beslutningen blir da til uten en sekvens av handlinger og steg

I neste kapittel kommer en oppsummering i tabellform, om hva forventes å finne i empirien ut fra begge modeller.

### 3.5 Oppsummering av det teoretiske grunnlaget

Modell	Begrenset rasjonell	Organisert anarki
Prosess		
Agenda	Saken settes på agenda	Saken settes på agenda
Mål	Ustabile og uklare, men et ønske om felles forståelse	Uenighet og uklare
Deltakere	Faste deltakere gjennom prosessen	Mange og skriftende aktører
Løsninger	Noen få som følger av målet	Ikke en klar grense mellom løsning og mål
Konsekvenser	Noen få til hver løsning	Ikke utredete konsekvenser
Beslutning	Tilfredsstillende etter prosess	Resultat av en sammenblanding mellom strømningene.
Proessen	Sekvensiell	Tilfeldig

Tabell 1: basert på Jacobsen og Thorsvik 2019

Oppsummer er min forventning til beslutningen om å omdanne Tromsø brann og redning at den ikke nødvendigvis vil følge kun én modell, men være en blanding av begge. Dette innebærer at beslutningsprosessen kan starte som en begrenset rasjonell prosess, men utvikler seg til å bli en søppelbøtte-prosess, og omvendt.

Det er visse kriterier for å samle empirien som jeg bruke til å teste teoriene mot, det er denne forskningsmetoden som blir redegjort for i neste kapittel.

## 4 Metode

Mitt vitenskapelige perspektiv er viktig for forskningen, da den påvirker min tilnærming, forskningsstrategi, designet av studien og hvordan empiri innhentes og tolkes. Mot slutten av kapittelet vil jeg vurdere kvaliteten på forskningen og styrken i oppgaven, samt si noe om de etiske problemstillingene jeg har møtt.

For å forklare valget mitt om å ikke oversette danske og engelske sitater, informerer jeg leseren at dette er kjente og vanlige språk. Jeg anser derfor ikke oversettelse som nødvendig da det i tillegg kommer en forklaring før/ etter sitatene på norsk.

## 4.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv

Et vitenskapsteoretisk perspektiv er et nyttig verktøy for å beskrive virkeligheten som Jacobsen (2022) påpeker. For å kunne si noe om forholdet mellom virkeligheten og valget av metode er det nødvendig med en kort beskrivelse av fenomenets ontologi og epistemologi. Problemstillingen viser at fenomenet i oppgaven er beslutningsprosessen tilknyttet organiseringen av seksjon for brann og redning.

Epistemologien beskriver hvordan jeg får tilgang til de refleksjoner, tolkninger og meninger som skapes eller kunnskapene om empirien (Jacobsen 2022). Beslutninger er ikke en objektiv og håndfast størrelse, men noe som konstrueres gjennom språket og samhandlingen mellom mennesker. Måten vil tolker og konstruerer virkeligheten på, kan endres på i gitte sosiale og historiske kontekster (Justensen og Mik-Meyer 2010). «*Det viktige ved en fortolkningsbasert tilnærming blir dermed å forstå hvilke forståelser som finnes og hvordan disse skapes og endres.*» (Jacobsen 2022:30), noe som gir et fortolkende perspektiv på oppgaven. Dette perspektivet legger vekt på tolkning av sosiale fenomener og menneskelig atferd og handler om å forstå hva som ligger bak handlingene og språket som brukes. Det er dette som kalles ontologi. Som forsker av fenomenet vil jeg komme i kontakt med de oppfatninger og fortolkninger som ligger til grunn for dette. Jeg må være klar over at mine egne fordommer kan påvirke mine møter med informanter, noe som igjen også kan påvirke valget av forskningsstrategi.

## 4.2 Forskningsstrategi

Selv om problemstillingen min mer deduktiv orientert, erkjenner jeg at jeg påvirkes i møtet med informanten og vil derfor ha bedre nytte av den abduktive forskningsstrategien. Den abduktive strategien vil være mer gunstig for meg i møtet med informantene, da «*abduksjon er altså en kontinuerlig vekselvirkning mellom teori og empiri, der ingen av de kan sies å ha forrang.*» (Jacobsen 2022:38). Denne strategien legger vekt på samarbeidet mellom teori og praksis. Dette er relevant fordi datainnsamlingen påvirket meg, som igjen førte til endringer i problemstillingen og identifiseringen av nye spørsmål som krevde videre undersøkelse. Dette gjør den abduktive strategien mer anvendelig og fleksibel, med mulighet for justeringer underveis i studien.

### 4.3 Oppgavens design

Siden dette er et fortolkende opplegg velger jeg det som Jacobsen (2022) kaller for et intensivt opplegg. Et intensivt design fokuserer på dybde ved å bruke dokumentanalyse, tv-opptak av debattene i kommunestyret og intervjuer av informanter. En ulempe at jeg ikke får data til å gjøre statistiske generaliseringer, men jeg får muligheten til å se kompleksiteten i den innsamlede empirien. Fordelen er at dette opplegget er det minst ressurskrevende i forhold til oppgavens rammer. På bakgrunn av dette velger jeg å løse oppgaven med et casestudie.

Et case kan være «*organisasjoner (eller deler av dem), beslutninger, forhandlinger, en diskurs, et hendelsesforløp, en handling, en prosedyre, et utsagn etc.*» (Andersen 2013:23). I mitt tilfelle blir casen én gitt beslutning, noe som gir meg mulighet til å fokusere på casen og gå i dybden. Casen er begrenset i henhold til tidslinjen, med en bestemt start- og sluttidspunkt fra starten i 2017 til slutten i 2020), som betyr at en «*forsker går dybt inn i en situasjon, en organisasjon eller noe annet som er klart avgrenset i tid og rom.*» (Jacobsen 2022: 106). Denne avgrensningen gjør det lettere å finne informantenes meninger og tolke disse opp mot problemstillingen.

Spørsmålene, problemstillingen og det vitenskapsteoretiske perspektivet gir hvilken datainnsamlingsmetode som ble valgt. Denne metoden redegjøres for i neste del kapittel.

### 4.4 Datainnsamling

De forrige avsnittene viser at jeg skal samle inn kvalitative data for å kunne gå i dybden av fenomenet mitt og forstå konteksten. I følge Jacobsen (2022) er en slik metode best egnet når jeg trenger å avklare et uavklart problemstilling og for å forståelse av temaet. Dette oppnådde jeg ved å lese innstillingene og dokumentene som administrasjonen la fram for vedtak. Disse gav meg likevel ikke aktørenes «... *sine meninger, oppfatninger og fortolkninger i sine egne ord.*» (Jacobsen 2022:139). For å undersøke disse meningen, oppfatningene og fortolkningene så jeg debattene i kommunestyret som tidslinjen omfatter. Disse debattene var ikke tilgjengelig på kommunens nettsider, så jeg måtte søke innsyn via epost til [postmottak@tromso.kommune.no](mailto:postmottak@tromso.kommune.no).

Jeg fikk tilgang til videoene gjennom en tilsendt lenke fra Tromsø kommune, som gav meg muligheten til å laste ned videoene til min egen datamaskin. Deretter kunne jeg se debattene i kommunestyret som omhandlet sakene i tidslinjen. Av kapasitetshensyn var planen å

intervjue fem til åtte informanter som jeg opplevde som sentrale. Selv om noen forespørsler aldri ble besvart, endte jeg å intervju syv informanter. Etter den siste samtalen hadde jeg en opplevelse av å ha tilstrekkelig datamateriale.

Nærheten som intervjuer gir, gjør at jeg får med meg deres nyanser, meninger, forståelse og oppfatninger om teamet. Ulempen var at dette tok noe tid. Det tok tid å finne kandidater og få svar på om de ville delta eller ikke. I utgangspunktet planla jeg å gjennomføre alle intervjuer gjennom teams for enkelhetens skyld, både for meg og informantene. Da med tanke på å unngå behovet for møterom og transport. Likevel ønsket to informanter å ha ansikt til ansikt intervju, noe jeg imøtekom. I tabellen under er det listet opp hvem jeg har intervjuet, hvordan det ble gjort og tidsbruken. Jeg har i kapittel fem brukt forkortelser på informantene.

Informant	Forkortelser	Intervjuetype	Tidsbruk: ca min
Administrasjon	IA1	Teams	48
Administrasjon	IA 2	Fysisk møte	40
Administrasjon	IA 3	Fysisk møte	70
Politiker	POL 1	Teams	17
Politiker	POL 2	Teams	20
Politiker	POL 3	Teams	14
Politiker	POL 4	Teams	33

Tabell 2: Oversikt over informanter

Alle avtalene med informanten ble avtalt gjennom epost og i etterkant ble de innkalt via outlook kalenderen. I et forsøk på å holde informantene anonyme, ble formålet med innkallingen aldri spesifisert. Ved starten av intervjuene informerte jeg at samtalen ble tatt opp med diktafon. Spørsmålene ble utformet for å utfylle informasjonen som ikke fremkom i dokumentene og i videoene samt for å konstatere det jeg mente å se i videoene.

Intervjumalen var utformet med samme spørsmål til alle informanter, men jeg tilpasset formuleringen noe, avhengig om jeg snakket med en politikerinformant eller en administrasjonsinformant. Selv om spørsmålene til dels var de samme, var det nyanser i vektleggingen i og med informantenes ulike fokusområder. Dette innebar at jeg hadde noen spørsmål som til dels kunne lede til andre spørsmål som måtte følges opp, ikke låse meg til faste spørsmål og for å ha fleksibilitet i intervjusituasjonen. Intervjumalen som ble brukt er



vedlagt denne oppgaven og gjennom den legges det opp til det som Jacobsen (2022) kaller for semi-strukturerte intervjuer. En annen ulempe var også at jeg som HR rådgiver i Tromsø kommune har kjennskap til informantene som gjorde at avstanden ble litt for nær og at vi kunne begynne å prate om andre jobb relaterte saker som behandles i kommunen.

## 4.5 Analyse av datamaterialet

Jeg organiserte innstillingene fra administrasjonen til kommunestyret i lenker og systematiserte disse etter tidslinjen i kapittel to. Mens jeg studerte videoopptakene, skrev jeg ned det representantene sa fra talerstolen om temaet. Disse ble også systematisert inn i tidslinjene. Etter at intervjuene er gjennomført forsøkte jeg å «*reduere noe av kompleksiteten.*» (Jacobsen 2022:207) ved å forenkle og strukturere empirien som jeg samlet inn. Dette innebar å transkribere alle lydopptak selv, selv om de var lageret, som førte til at jeg fikk systematisert svarene ut fra tidslinjen. I forbindelse med analysen og drøftingen i neste kapittel brukte jeg relevante sitater for å teste teoriene mine. Jeg har også brukt sitater fra videoene jeg fikk innsyn i, og disse bidragsytere er nevnt med fullt navn, sammen med hvor mange minutter inni saken sitatet stammer fra.

## 4.6 Kvalitetskriterier

For å sikre at forskningen min oppnår høy kvalitet, er det avgjørende å sikre at den er gyldig, pålitelig og overførbart til andre sammenhenger. Dette vil bli nærmere redegjort for nedenfor.

### 4.6.1 Validitet

Validitet eller gyldighet handler om «*...hvorvidt det er samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne virkeligheten.*» (Jacobsen 2022:240). For å sikre god validitet har jeg gjennomgått dokumenter, sett opptak fra kommunestyremøter, og valgt ut informanter som jeg antar har best kunnskap om prosessen. Selv om noen svært relevante informanter takket nei eller ikke svarte, mener jeg at jeg har samlet så riktige og relevante informanter som mulig. Jeg er imidlertid åpen for muligheten av at ikke alle informanter har delt den hele sannheten, da dette kanskje ville avsløre deres egentlige meninger. Til tross for dette mener jeg at informantene har svart så ærlig som mulig.

Empirien ble samlet inn gjennom en intervjuguide som ble fulgt så nøyaktig som mulig. Imidlertid oppdaget jeg under transkriberingen at jeg noen ganger stilte ledende spørsmål. Det viste seg at også at spørsmålene ble noe annerledes fra første samtale til siste samtale. Dette kan utfordre validiteten, men det kom av erfaringene jeg gjorde underveis i intervjuene.

Likevel mener jeg at dataene er gyldig, selv om det ikke finnes video fra siste punktet i tidslinjen. Noe som gjør at jeg kanskje ikke får fram alle nyanser i fra den eventuelle debatten og behandlingen i møtet og som kan skape mindre validitet, uten at jeg tror at jeg gikk «glipp» av så mye, da dette ble enstemmig vedtatt. Likevel kan validiteten utfordres og det dette som redegjøres for i neste avsnitt.

#### **4.6.2 Pålitelighet**

Hvor pålitelig oppgaven er handler om en «*anerkjennelse av at undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen og analysen kan påvirke resultatet.*» (Jacobsen 2022:250). Det som kan påvirke påliteligheten av oppgaven er, er at jeg har valgt å studere min egen organisasjon. Fordelen med dette er ifølge Jacobsen (2022) at jeg får lettere tilgang til informanter og kjent informasjon. Stort sett alle administrasjonsinformanter har jeg arbeidet med i andre sammenhenger som gjorde at samtalen fløt veldig bra. En kjent ulempe med dette er nærheten, noe jeg forsøkte å adressere ved å gjennomføre intervjuene på Teams. En annen fordel er at jeg kjenner organisasjonen og vet hvor jeg skal lete. For å unngå at jeg bruker materiale som jeg har fått gjennom min stilling søkte jeg innsyn for å få tak i de data jeg trengte, selv om jeg hadde mulighet å finne de selv.

Tidsaspektet spiller også inn på påliteligheten. Casen jeg undersøker går over perioden 2017-2020, noe som begynner å bli lenge siden og Jacobsen (2022) påpeker at «*Folk husker ikke særlig langt tilbake i tid.*» (Jacobsen 2022:283). Dette ble også påpekt av flere informanter, som kommenterte at det var lenge siden og de kanskje ikke husket alt nøyaktig eller blandet forskjellige saker. Jeg prøvde å motvirke dette gjennom å alltid oppsummere hva kommunestyre saken handlet om, før jeg stilte spørsmålene. En annen faktor som kan påvirke reliabiliteten er nøyaktigheten i gjengivelsen Til tross for bruk av diktafon og transkribering av samtalen var det ytterst få tilfeller hvor lyden har vært dårlig og i den anledning kanskje mistet noe. Likevel har transkripsjonen gjort at jeg i etterkant har fått muligheten til å lese gjennom samtalen. Jeg er i midlertidig åpen for at jeg har bommet i transkribering. For å unngå å tolke hva informantenes utsagn, har jeg valgt å bruke mye sitater i oppgaven, som tolkes inn i teorien. Dette gjør at enkelte sitater kan virke noe kort. Har etter avtale med informantene valgt å omgjøre noen sitater fra et muntlig språk til en mer korrekt skriftspråk, der det har vært mulig, uten at jeg tenker dette påvirket innholdet. Oppsummert mener jeg at empirien er så pålitelig som mulig.

Et tredje moment som avgjør kvaliteten på oppgaven, er hvor overførbar den er til andre prosesser. Det er dette som sees på i neste del

### **4.6.3 Ekstern gyldighet**

Dette handler om « *i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres til andre enn dem man faktisk har undersøkt.* » Jacobsen (2022:255). På grunn av casen og antallet informanter, vil det ifølge Jacobsen (2022) være vanskelig å si at denne oppgaven kan ha stor ekstern gyldighet. Likevel mener jeg oppgaven min vil kunne ha en viss gyldig overførbarhet til andre beslutningscaser innen Tromsø kommune. Dette skyldes den teoretisk rammens (Andersen 2018) fokus på hvordan min kvalitative forskning kan bidra til å sikre troverdighet basert på casen.

## **4.7 Etikk**

Som forsker må jeg tenke på hvordan min forskning påvirker informantene og hvordan svarene deres blir brukt videre. Et viktig prinsipp er at de har valgt å delta frivillig. Informantene har blitt forespurt, fremlagt informasjonsskriv og samtykkeskjema. På denne måten er de gjort kjent med hva jeg skal undersøke. Forskningen er søkt Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT) og har blitt godkjent. Alle er gjort oppmerksom på at båndopptaker er brukt og at alt blir lagret på et sikkert sted samtidig er informantene også informert om at de kan når som helst velge å trekke seg fra denne studien uten konsekvenser.

På grunn av kommunikasjonen som foregår mellom meg og informantene, vil det være vanskelig for meg å garantere full anonymitet i kvalitativ forskning ifølge Jacobsen (2022). Som forsker kan jeg imidlertid garantere så mye konfidensialitet som mulig, basert i stor grad på tillitten mellom meg som forsker og informanten. For å ytterligere forsøke å gjøre dette så konfidensielt som mulig har jeg i sitatene utelatt ord og uttrykk som kan identifisere stilling og politisk tilhørighet, selv om dette kanskje kan svekke resultatet noe.. Alle informantene er også fremvist deres sitater som er satt inn i en kontekst, fordi «*den som er blitt undersøkt, har krav på fullstendig gjengivelse.*» (Jacobsen 2022:52). På den måten har informantene fått sett sine sitater i en større sammenheng.

Det er disse sitatene og mye mer som presenteres i den kommende analyse- og drøftingsdelen.

## 5 Presentasjon av empiri og analyse/drøfting

Problemstillingen er som følgende:

*Hvilken tilnærming av den begrensede rasjonelle modellen og garbage-can har størst forklaringskraft på beslutningsprosessen om å organisasjonsmessig omdanne Tromsø brann og redning?*

Selv om intervjuene er basert på tidslinjen, presentert i kapittel to, ser jeg det som hensiktsmessig å dele inn analysen/ drøftingen etter tabellen i kapittel 3.5. Dette gir en bedre flyt og oversikt i presentasjonen og drøftingen.

### 5.1 Mål og agenda

Som skrevet i kapitel to er organiseringen av brannvesenet en del av brannordningen og det er interessant i forholdet til målet å se på hvorfor brannordningen i det hele tatt kommer på agendaen. For at saken skal bli behandlet trenger den å komme på agendaen. I følge begge teorier må det være et opplevd problem som skal løses.

I følge teorien om begrenset rasjonalitet havner organisering av brann og redning på agenda fordi saken er enten «...*problems or opportunities. Problems are items that, if not attended to, will cause trouble. Opportunities are items that, if attended to, may increase profit....*» (Simon 1997:141). Altså må problemer løses for å unngå problemer samt gis det muligheten til økonomisk gevinst og kontroll, slik sett er det å sette saken på agendaen en viktig del av den begrensede rasjonelle teorien. Likevel får jeg et godt inntrykk gjennom samtalene med informantene at økonomi er gjentakende team. Dette fremkommer også i innstillingen fra administrasjonen. Det samme tema går igjen i debatten i kommunestyret og vises her ved kommunestyrerepresentant Ragni Løkholt Ramberg som sier følgende fra talerstolen i kommunestyre sak 41/17 (30 sek ut i saken)

*Problemet er at det i liten grad er synliggjort hvilke kostnader denne brannordningen fører til. Den enheten har hatt utfordringer med økonomi. Størrelsen på den utfordringen har vært relativt konstant.*

Ikke bare vektlegger administrasjonen økonomi i sine innstillinger, men de legger også vekt de endringene i forskrift og lov som forelå. Disse endringen pluss at befolkningen i Tromsø kommune hadde økt, siden forrige brannordning gjort at den måtte revideres.

Den samme forståelsen finnes også blant politikerne gjennom det det POL 1 sier

*...byen var blitt såpass stor i forhold til lovverket på antall beboere, utstrekning og institusjoner, og alle de parameterne som ligger i lovverket, at Tromsø kommune ikke fulgte loven på det tidspunktet.*

Som teorien forventer gjør den gamle brannordningen at det er et problem som må sees til. Her finner teorien støtte i IA 2

*Det er nesten å se på en brannordning som en økonomiplan for eksempel. Hvis det ikke skjer noe særlig nytt innen 4 år, så skal du i hvert fall revidere den, så du følger samfunnsutviklingen.*

I saksvedleggene til sak 132/18 legges det vekt på bemanning, noe som påvirker blant annet økonomien og her finner begrenset rasjonalitet bekreftelse om at det er noen utfordringer som må håndteres. Slik sett settes brannordningen og påfølgende organiseringsspørsmål på agendaen og «*one mission is the process of setting the agenda that determines what decision will be made at what particular time*». (Simon 1997:140). I denne teorien er det forventning om saken løses gjennom agendasetting og målformulering osv. Tidslinjen støtter opp om teorien og gir den en sekvensiell måte å løse utfordringene på.

På den andre siden viser også debattene i kommunestyret i 2017 og 2018 at det er et politisk vindu og mulighet for å sette den på agendaen. Teorien om garbage can sier at «*Thus an item suddenly gets hot*» (Kingdon 2014:88) og for politikerne i kommunestyret er økonomien i seksjon for brann og redning et opplevd problem og et såkalt «hot» tema. Det har de tidligere situatene vist, og teorien finner videre støtte i det POL 1 sier:

*...fordi det er økonomiske overskridelser, og det er det stort sett hele tiden.*

Debattene i kommunestyret bekrefter dette her ved Representanten Bendik Woie fra Rødt sier følgende fra talerstolen i sak 132/18 (15min og 40sek ut i saken)

*...Den støyen som har vært rundt denne etaten, har nok ikke gagnet noe og det er viktig at vi har kontroll på kostnaden...*

Økonomi og muligheten for økonomisk gevinst gjør at brannordning og organisering er et såkalt «hot» tema (Kingdon 2014) som kan settes på agendaen og dermed er saken til

behandling. Noe som også vises av vedleggene til sak 132/18 hvor det er hentet inn ekstern bistand for å si noe om økonomistyring av brann og redning samt det Olga Goldfain fra Arbeiderpartiet sier i kommunestyre sak 132/18 (28 min ut i saken)

*... Og det betyr at vi må se på organisering...*

Dette innebærer at organiseringen er kommet på agendaen og behandles av anarkiet. Garbage can modellen sier ikke så mye om målet med saken, men legger vekt på strømmingene som møtes til et gitt tidspunkt. Det er ingen krav i denne modellen om at «...man ønsker å realisere bestemte mål.» (Jacobsen og Thorsvik 2019:327). Empirien varierer veldig om hva som er målet med den organisasjonsmessige omdanningen. Det var et ønske i administrasjonen om å beholde brann og redning i administrasjonen, men organisere annerledes innad i administrasjonen. IA 2 sier

*Vi hadde ingen intensjoner om å omorganisere brann og redning.*

Videre sier IA 2

*Så det er enkelt for politikere å si at vi må ha et prosjekt som ser på hvordan vi er organisert.*

Det fremstår her som at IA 2 mener at politikerne bare gjorde dette for å fremstå bra. Garbage can teorien sier at beslutninger tas på bakgrunn av mangelfulle og uklare mål (Cohen et al. 1972). Det virker som at POL 2 til dels avkrefter teorien ved å si at

*Altså, våre utgangspunkter den gangen var at vi ikke hadde noe stort behov for å omorganisere brann og redning for å omorganisere- Men vi opplevde som et problem at det fremstod som at vi ikke hadde styring med brann og redning den gangen.*

Det kommer frem i debattene i kommunestyret at styring og kontroll er viktig må for den organisasjonsmessig omdanningen av seksjon for brann og redning. Representanten Bendik Woie fra Rødt sier følgende fra talerstolen i sak 132/18 (15min og 40sek ut i saken)

*Vi i rødt mener selvfølgelig at brann og redning er en av de viktigste etatene vi har i kommunen..... Og derfor er det viktig at vi har god kontroll fra politisk hold på denne etaten...*

Her spriker det veldig blant deltakerne i det organiserte anarkiet. Det oppleves som et problem som må løses uten at deltakerne i dette organisere anarkiet er spesielt enig om behovet og dermed målet. På den andre siden sier teorien om begrenset rasjonalitet at målene i denne prosessen skal være «*ustabile og til dels uklare.*» (Enderud 2016:44). Det at det er en gruppe individer i en koalisjon gjør at det kan være mange forskjellige mål. Noe som støtter opp under det Enderud (2016) sier. Dette med styring, som flere har vært innom, støttes av POL 4 som sier at

*Ja, det ble jo sagt i andre debatter, også internt, at det var lite styring i Tromsø brann og redning.*

Og tar opp at det ble misnøye med brann og redning at de ikke klarte å holde budsjett eller var lojal mot vedtakene som var gjort politisk. Mye av bakgrunnen for at brannordning og organisering diskuteres er det som er nevnt ovenfor. Dårlig økonomi, usikkerhet rundt hva oppgavefordeling og til dels kulturutfordring i seksjon for brann og redning, som støttes av POL 2 som sier

*Men du hadde jo også hatt ganske mange skandale saker knyttet til brann og redning i forkant av dette.*

IA 2 støtter her POL 2 og sier at på grunn av brannsjefens medieoppslag, festet det seg et inntrykk på «rådhuset» av at det var dårlig kultur og styring på brannstasjonen<sup>6</sup>. Det spredte seg en irritasjon, ifølge en del informanter over den manglende styringen på brannstasjonen som POL 4 beskrev tidligere.

Empirien gir et klart inntrykk om at styring og kontroll er viktige grunner for den organisasjonsmessige omdanningen av seksjon for brann og redning, selv om det er forskjellige grunner for styring. Likevel er koalisjonen enig i at det er et problem som må løses. Uten å sammenligne videre, sier Allison (1969) i sin artikkel om at man så at utplasseringen av våpen på Cuba var et problem og at noe bare måtte gjøres. Uten at man politiker informantene sier at kommunalt foretak var løsningen,. Likevel er den en

---

<sup>6</sup> <https://www.itromso.no/nyheter/i/JEjRm6/kraftig-kritikk-mot-brannvesenet-krever-tiltak-mot-ukultur;>  
<https://www.itromso.no/nyheter/i/JEj26b/kritikk-etter-brannbatkjop> og  
[https://www.dnmf.no/getfile.php/137770-1632611941/Bildegalleri/04012019\\_Troms%C3%B8%20dommen.pdf](https://www.dnmf.no/getfile.php/137770-1632611941/Bildegalleri/04012019_Troms%C3%B8%20dommen.pdf)

interessekonflikt her mellom deltakerne i koalisjonen her. En part ønsker å omorganisere i en eller annen form, mens den andre parten ønsker i utgangspunktet ikke å omorganisere. Denne interessekonflikten samsvarer med det Hilmersen (2021) fant i sin masteroppgave når det gjelder fusjonen mellom Høgskolen i Narvik og Universitetet i Tromsø. Her har ulike parter ulike interesser som kommer frem i saken. Likevel er det på den andre siden flere ting som krever oppmerksomhet. Også på bakgrunn av det som er sagt tidligere i oppgaven om bakgrunnen for denne prosessen. POL 1 sier følgende om dette:

*....Så det var et behov om å ha en ny modell og et styre som kunne kontrollere dem bedre....*

Her viser informanten til de opplevde problemene som var i seksjon for brann og redning og gir støtte til teorien om begrenset rasjonalitet at det er et visst mål i omløp. Videre sier teorien og begrenset rasjonalitet at beslutningstaker «...responds to problems rather than going out of their way to find dem.» (Butler 1991:47). Teorien finne støtte i det POL 4 sier

*Altså, både fordi utålmodigheten begynte å bli stor. Vi opplevde ved at flere vedtak, og det hører jo med til historien at flere vedtak som var bestilt i perioden ikke var levert på, helt sånn generelt.*

Her er det mange problem må adresseres og at at styring er målet for den organisasjonsmessig omdanning bekreftes av IA 3 som sier

*...men jeg tror at det sterkeste målet dermed var å få styring. Det er ofte sånn at når politikerne har prøvd ut alle mulige alternativ, så slår de gjerne pendelen på annen løsning for å finne ut om det kan fungere.*

Altså er målet kontroll og styring over seksjon for brann og redning, ifølge informantene. Hvem som deltar i beslutningsprosessen, kan ha noe å si for hvilken beslutning som tas og det er dette som skal sees på neste kapittel.

## **5.2 Deltakerne i prosessen**

I Tromsø kommune tar deltakerne i kommunestyret beslutningen om å organisasjonsmessig omdanne seksjon for brann og redning til et kommunalt foretak og blant disse finner vi administrasjonen og forventningen fra den begrenset rasjonelle teorien er at deltakerne er faste eller «*empowered to make autorative decisions...*» (Howlett et al 2009:140). I henhold



til formannskapsmodellen er administrasjonen en del av Cyert og March (1963) sine stabile koalisjon, som er en viktig del i den begrensede rasjonelle modellen. Selv om det i tidslinjen gjennomføres et fylke- og kommunevalg i 2019 er administrasjonen en stabil del av beslutningssituasjonen gjennom hele prosessen. Teorien forventer videre at «...*administrators and politician are both involved in policymaking activities...*» (Aberbach et al 1981:85). Teorien forklares på denne måten formannskapsmodellen er bygd opp på. Den andre måten å se deltakelsen fra administrasjonen på er gjennom garbage can modellen. Den sier at «*Participants come and go.*» (Cohen et al 1972:3) noe som ifølge teorien innebærer at deltakerne skal flyte inn og ut av beslutningssituasjoner. Selv om det kan være noe forskjellige deltakere internt i administrasjonen under behandlingen av sakene, er det for administrasjonen sin del er i all hovedsak samme administrasjonssjef, direktør for Bymiljø og brannsjef gjennom hele prosessen, noe som vises gjennom sakene i tidslinjene.

Andre deltakere i koalisjonen og anarkiet er politikerne. Ser vi tilbake til hva teorien om begrenset rasjonalitet sier om denne koalisjonen (Cyert og March 1963) er at politikerne er delt inn politiske partier samt subkoalisjoner som opposisjon og posisjon. Også her handler det om hvem som har myndighet til å delta (Howlett et al 2009), noe som gir stabilitet og forutsigbarhet i prosessen. I den begrensede rasjonelle modellen er det stabile deltakere som deltar i debatten og ved avstemninger på grunn av de er valgt inn i kommunestyret for fire omgangen. I tillegg gjennomføres det fylkes- og kommunevalg høsten 2019 som gir legitimitet til deltakelsen. Stabiliteten ligger i det POL 4 sier

*Nei, vi var jo mye av det samme folket, vi var jo samme gjenget.*

POL 4 viser til at det var de samme gruppelederne som satt i kommunestyret for posisjonen også etter valget.

Noe som POL 3 bekrefter ved å si

*...men jeg tenker at det har nok ikke noen stor betydning for det at vi beholdt den samme posisjon i alle hovedsak.*

Som skrevet tidligere i dette kapitelet forventer garbage can modellen at deltakerne kommer og går noe som «...*creates discontinuity.*» (Miller et al 1996:53). Denne flyten av politikere skal til si at det ikke er noen kontinuitet i anarkiet.

Garbage can modellen avkreftes her av POL 2

*Bortsett fra ny ordfører, så var det jo i stor del mange av de samme menneskene som satt på en måte i politisk ledelse hele veien*

Det er ikke bare politikere som avkrefter teorien.. IA 2 sier

*...så tror ikke jeg at det hadde noe med saken å gjøre i at det var akkurat valg i den perioden.*

På den andre siden sier IA 1 som eneste informant som sier at nytt kommunestyre kan ha innvirkning på beslutningen. IA 1 sier at

*Ja, altså det kan godt hende. Vi fikk jo en ordfører som er veldig glad i AS og alle disse her små firmaer vi har strødd rundt omkring....*

Likevel mener informantene i all hovedsak at kommunevalget ikke hadde noen innvirkning på prosessen eller deltakelsen. I studien til Fardal og Helstad (2017) legges det vekt på at det foreligger klare regler på hvem som skal delta når en beslutning skal fattes, slik som her. I den studien får garbage can modellen bekreftelse gjennom at folk kommer og går.

Beslutningstakerne sender sine varamedlemmer eller deltar ikke i det hele tatt da det oppstår viktigere saker. Min forskning viser at deltakerne er tilstede og de få vara medlemmene som er i beslutningssituasjonen, ikke påvirker beslutningen i stor grad. Da det hersker enighet i anarkiet om at det og organisasjonsmessige omdanne brann og redning er veien å gå. Slik sette er det ikke samsvar mellom min forskning og studien til Fardal og Helstad (2017).

Samtidig åpner garbage can modellen opp for at debattene og beslutningssituasjonen kan behandle caser noe som ikke omhandler selve saken, som igjen kan påvirke målet for omdanningen. Dette illustrert ved at representanten Barbara Vøgele, fra Miljø partiet de grønne, og representanten Pedersen fra Høyre ønsker at det skal etableres et brannmuseum når brannordningen diskuteres. Til dette svarer POL 4

*Men du skal huske på at i politikken er det ofte sånn at her kommer du inn, de fleste som sitter i kommunestyret er jo ikke heltidspolitikere....De er politikere som kommer inn for en gnag i måneden, det er liksom høydepunktet i «livet deres», eller i måneden.....*

March og Olsen (1989) sier at enkelt medlemmer kjemper for retten til å delta, uten at man legger så mye i deltakelsen. Her finner teorien videre bekræftelse i det POL 4 sier

*Med så er det klart, da kommer de inn, og da skal de ta opp alle saker som gjelder Tromsø brann og redning .... Og så alt skal tas opp i kommunestyret, så er det egentlig saken organisering.*

Pol 4 sier videre i samtalen at det slik politikken er bygd opp, noe som gjør at garbage can teorien, som er beskrevet i kapittel tre, finner støtte om deltakerne har en plass hvor de kan «tømme» sine problemer og løsninger. Sakene som behandles i tidslinjene bærer likevel ikke preg av at det kommer store endringer i beslutningen ut fra innstillingen fra administrasjonen.

I neste del skal jeg teste teoriene opp mot de alternativene og utredete konsekvenser i forbindelse med hvilken organisasjonsform som fremmes for beslutning.

### **5.3 Alternativer og konsekvenser**

Teorien om begrenset rasjonalitet gir en forventning om å finne noen utvalgte alternativer med tilhørende konsekvenser fordi teorien sier at «*man vurderer enkelte mulige alternative løsninger og enkelte konsekvenser av disse alternativene.*» (Jacobsen og Thorsvik 2019:304). I kommunestyret 133/19 (26 minutter ut i saken) fremmer representanten Jarle Heitman fra Arbeiderpartiet følgende verbalforslag fra talerstolen

*Kommunestyret vil be administrasjonssjefen nærmere utrede og legge frem en sak om organisasjonsmessig omforming av seksjon for brann og redning (Tromsø brann og redning) til kommunalt foretak, IKS eller andre hensiktsmessige organisasjonsformer...*

Forslag blir enstemmig vedtatt og ber at administrasjonen må utrede disse eksemplene og implisitt alle andre muligheter. De skal ikke bare urede alternative og konsekvenser, men det skal gjøres på to og en halv måned gjennom det representanten Jarle Heitman fra Arbeiderpartiet sier i sak 133/19 (26 minutter ut i saken).

*Sak skal legges frem for kommunestyret senest desember 2019.*

Dette gir i realiteten mye mindre tid da det skal behandles i utvalg som f. eks formannskapet som skal ha saken minst syv dager før behandling. Noe som gir administrasjonen relativt dårlig tid. I vedtaket fremheves noen spesifikke alternativer, samtidig som vedtaket prøver å åpne for alle mulige.

Informant IA 3 sier om dette

*Jeg tror de i hvert fall ville ha det utredet, se hva som er fornuftig og ikke. Og det er jo et utslag av de var ute etter å få løsning på ting, som jeg sa -dette med få bedre styring tror jeg er kjempeessensielt for dem*

I likhet med oppgaven til Hilmersen (2021) er styring målet, «*selv om en vurderer ulike veier til å komme dit,*» (Hilmersen 2021:38). Veien til målet, i likhet med Hilmersen (2021), er organisering. Det er dette det enstemmige vedtaket fra Jarle Heitman prøver å løse. Videre sier teorien om begrenset rasjonalitet at nye alternativer vurderes gjennom «*søgning i nærheten af gamle løsninger*» (Enderud 2016:50). Selv om ingen informanter sier at et gitt alternativ var bestemt da, ligger kommunalt foretak lengst fremme i bevisstheten gjennom at POL 4 sier

*Nei, ikke på det tidspunktet. Men foretaket så ut som det mest nærliggende, fordi vi hadde Tromsø Havn KF.*

Teorien om begrenset rasjonalitet finner støtte i det verbalforslaget som vedtas, i og med at beslutningstaker har erfaring med tidligere organiseringsformer. Dette kan gi grobunn for at beslutningstaker får denne typen løsninger som kan fungere på andre utfordringer og det er dette garbage can modellen på den andre siden forventer.

Gjennom garbage can modellen forventes det på den andre siden, at løsningen er «*..an answer actively looking for a question.*» (Cohen et al 1972:3). Noe som betyr at alternativene og løsningene bare ligger der og venter på et problem som de kan løse, uten at konsekvensene er vurdert. Også denne modellens forventning, om at det finnes en god løsning som søker et problem, finner støtte i utsagnet til POL 4 ovenfor. Denne teorien finner videre støtte gjennom det representanten Bendik Hugsmyr Woie, fra rødt, sier fra talerstolen i kommunestyret 201/19 (10 minutter ut i saken)

*Vi i rødt mener at grunnen til at man er i den situasjonen nå er også at, og det kan se ut fra saksdokumentene ,at det er noen elementer som man ikke tar tak i og kulturendringer som man mener det er behov for. Noe som også gjør at vi er helt for det å gå over til et kommunalt foretak...*

Her fikk garbage can teorien støtte, samt at representanten vil gjerne ha et kommunalt foretak selv om ikke dette er på noen måte utredet av administrasjonen, men kommunalt foretak er noens produkt av erfaringer (Cohen et al 1972).

Begrenset rasjonalitetsteorien forventer videre at søken etter alternativer gjøres til det finnes «...*satisfactory choices instead of optimal ones.*» (Simon 1979:501). Samtidig sier March (1994) at alternativene vurderes sekvensielt og ikke sammen. Teorien finner støtte og bekreftelse av POL 4 som ytrer følgende:

*Jeg tror på en måte at null alternativ, det var ikke et alternativ som så ut som at det ville løse noe, nei.*

Administrasjonen på sin side mener at

*....Det er imidlertid lite som tilsier at en alternativ organisering vil gi rimeligere drift dersom dagens beredskapsnivå skal beholdes (innstillingen side 7).*

Teorien om begrenset rasjonalitet finner støtte hos POL2, som gjennom intervjuet sier at dagens organisering ikke er aktuell og bekrefter det POL 4 sier. På den andre siden forventer garbage can modellen at «*Problems are the concern of people inside and outside the organization.*» (March og Olsen 1979:26). Altså er det følelsen av bekymringer over mange forskjellige ting som gjør at det må håndteres. Noe som til dels støttes av administrasjonene gjennom at IA 1 sier følgende:

*Jeg fikk en sterk opplevelse ut av alle ville bli veldig glad og happy hvis de slapp å ha ansvaret for denne underskuddsbedriften, som bare kranglet om økonomi hver eneste år.*

Informantene sier at det er mange problemer og utfordringer i seksjon for brann og redning. Ikke bare mellom deltakerne i koalisjonen eller anarkiet, men også internt i administrasjonen. Dette bekreftes gjennom IA 1 som sier

*Jeg opplevde ikke noe sånn at de kjempet for å skulle beholde det som en seksjon eller enhet.*

Tvetydigheten som er fremtreden i garbage can modellen får en bekreftelse gjennom at det fremstår som at administrasjonen ønsker å bli kvitt brann og redning, men på den andre siden ønsket de ikke å skille ut brann og redning.

På bakgrunn av den enstemmige forslaget i kommunestyret fremmer administrasjonen en innstilling til kommunestyret den 12.12.19 og behandling i sak 213/19. Innstillingen inneholder noen alternativer og konsekvenser.

Den begrensede rasjonelle modellen forventer at ... *«decision makers typically appear to consider only a few and to look at them sequentially rather than simultaneously»* (March 1994:9). Teorien finner både støtte og ikke støtte. I teorien om begrenset rasjonalitet påpekes det at alternativer sees på sekvensielt og ikke samlet. Her stemmer dette overens med at dagens organisering er utelukket slik som POL 4 og POL 2 har beskrevet det. Allerede har politikerne mer eller mindre avslått dagens 0-alternativ, men likevel kommer det i saksutredningen fire alternativer til organisasjonsløsninger med noen fordeler og ulemper. Disse fire er

- Interkommunalt selskap, IKS
- Kommunalt foretak, KF
- Det å videreføre dagens organisering
- Vertskommunemodellen.

Den begrensede rasjonelle modellen forventer at man jobber så strukturert som mulig. Dette vises her gjennom at administrasjonen har utredet noen alternativer ut fra tidsperspektivet til rådighet. Dette er noe også Dahl (2016) viser til i sin masteroppgave. Der viser forfatteren til samtaler hun hadde med sine respondenter hvor de jobber med å legge fram ulike alternativer, analyser og undersøkelser og at tidsaspektet setter begrensninger på grundigheten. Noe vi også kan se antydninger av i innstillingen fra administrasjonen.

På den andre siden vil det ifølge garbage can modellen være en beslutningsplass for hvor *«various problems and solutions are dumped by participants.»* (March og Olsen 1979). Selv om beslutningstakerne trolig hadde en løsning som ventet på et problemet, så fremstår det ikke her som at problemene og løsningen er dumpet ned i søppelbøtten. POL 4 sier

*Nei, det var nok en del ting som fortsatt gjensto, som vi opplevde... men hovedstrukturen var nok ferdig. Og så hva slags anbefaling vi kom til, det var jo egentlig en bekreftelse på vi også tenkte.*

Alternativene som ble fremstilt for beslutning kom etter en utredning fra administrasjonen sin side. Selv om det fremstår som at deltakerne mener at kommunalt foretak er løsningen og den bare venter på en beslutningssituasjon, noe som betyr at teori og empiri ikke stemmer hel her.

Likevel er det noe som tyder på at denne teorien likevel kan forklare, noe da utredningene ikke er fullstendige og optimale ifølge noen av informantene mine. IA 2 sier at

*...vi var ikke ferdig med utredning da dette vedtaket i 213/19 kom.*

Garbage can modellen forventer jo, at ikke utrede løsninger og problemer møtes i en gitt beslutningssituasjon. Og det kan virke som forventningene fra teorien innfris av at POL 1 som heller ikke opplevde saken som ferdig utredet og sier:

*Nei, det fremsto jo som at her var det enda store spørsmål, men jeg mener jo at det var litt sånn, her må se det an mens vi går.*

Denne tvetydigheten i garbage can modellen kommer tydelig fra gjennom POL 2 som sier

*Nei altså.. Jeg tror jo vi opplevde at det var en situasjon der vi som politikere og administrasjon hadde litt forskjellige interesser og tanker.*

Denne uenigheten innad i administrasjonen kommer godt fram gjennom IA 2 som sier

*...Vi må jo ha mer, både se på konsekvenser osv..... Det var akkurat som en mars ordre for oss å utrede KF, og ferdig med det.*

Mens på den andre siden er IA 3 av en helt annen oppfatning, og sier følgende om at alternativene er ferdig utredet.

*Ja, det vil nå si.*

Og legger videre vekt på i samtalen at som kommuneorganisasjon må man iverksette det politikere beslutter. Og akkurat hvordan denne beslutningen tilslutt tas kommer i neste kapittel.

## **5.4 Beslutningen/ søppelboksen**

Tromsø brann og redning KF blir et resultat av hva som dumpes i søppelbøtten. Garbage can teorien sier at det er nå «...organization is expected to produce behavior that can be called a descion.» (March og Olsen 1979:27). Det er i kommunestyret møtene 213/19 og 16/20 at strømmen av problemer, løsninger og deltakerne møtes slik at beslutningen blir et KF. Eller det som Brunsson og Brunsson ((2015) kaller for valget mellom to alternativer. Altså om

beslutningstaker går for innstillingen fra administrasjonen eller den forkastes i forhold til noe annet. Garbage can teorien kan delvis forklare resultatet gjennom det som POL 2 som sier

*Dagens struktur som en vanlig etat i kommunen var ikke et alternativ for å ta tak i den problematikken som var knyttet til styringen med brann og redning. Og da gjenstår det egentlig to-tre alternativ. Det kunne være.. Man kunne ha laget aksjeselskap, men kunne ha invitert til samarbeid med andre kommuner og laget IKS. Ingen av de to alternativene framstod som reell for oss den gangen.*

Noe som igjen bekreftes av POL 4 som sier følgende:

*På det tidspunktet tror jeg vi begynte å konkludere med at det var KF som var det vi egentlig... Vi hadde som top of mind.....*

Selv om administrasjonen hadde relativt kort tid på seg, utredet de noen alternativer og løsninger som vist i forrige delkapittel. Hvorvidt alternativene som ble fremlagt var relevante svarer POL 4

*Ja, når den saken kom, da var det litt som bekreftelsesfelle. Det bekreftet en del av de oppfatningene vi hadde. Så det var ikke noe i det som utfordret det jeg hadde av oppfatning før. Etter denne utredningen var det egentlig klart for oss.*

Det er på denne arenaen disse tre strømningene ble kastet opp i søppelbøtten og ut kom valget om å organisasjonsmessig omdanne seksjon for brann og redning til et kommunalt foretak. Selv om de mente at saken nødvendigvis ikke var ferdig utredet. Dette bekreftes gjennom at POL 2 sier:

*På ett eller annet tidspunkt må man komme på å si at nå må vi bare ta en beslutning. Det var vel der vi var, egentlig.*

Videre ser jeg at garbage can teorien har en viss forklaringskraft gjennom utsagnene til POL 2 og POL 1 som sier

*...Det var litt av problemet med denne saken, at det har blitt en «stillingskrig», mellom administrasjonen og politikk. Så opplevde vi at administrasjonen ikke gjorde som vi ønsket og dermed havner vi en situasjon der... da må vi bare ut å vedta.*



Samtidig som garbage can modellen kan bekreftes gjennom at man bare må ta en beslutning, er en viktig bestanddel i den begrensede rasjonelle teorien er at «*decisions are concerned with discovering courses of action that satisfy a whole set of constraints.*» (Simon 1997:181).

Dette betyr at beslutningen kan løse mange andre saker enn styring. Her kan begge teorier bekrefte prosessen gjennom POL 1 som sier:

*Nei, det er jo veldig mange vedtak og en litt uklar prosess. Og jeg tror jo mye av dette skyldes en sånn grunnleggende mistillit fra en rekke politikere i Tromsø..... man ønsket å isolere problemet litt på utsiden av kommune administrasjonen.*

En annen måte å se beslutningen om å organisasjonsmessig omdanne seksjon for brann og redning er gjennom «brillene» til teorien om begrenset rasjonalitet. Denne modellen er «*karakteriseret ved det sekventielle forløp.*» (Enderud 2016:58). Det begynte med at det var et opplevd problem som ble satt på agendaen av administrasjonene. Før det videre ble utarbeidet et mål for å løse problemet som førte til utredning av noen gitt alternativer og løsninger, før det ble tatt det som Enderud (2016) kaller for en tilfreds og «halvgod» løsning. Selv om at det i innstillingen fra administrasjonen at kommunestyret skal gå for et KF så sier IA 3 at

*Det er ofte en dynamikk her med politikk og administrasjon som gjør at man blir kjent med hva de tenker og vil gjøre. Så tygger man litt på det i administrasjonen, så kommer det et vedtak til slutt*

Som figuren til Jacobsen og Thorsvik (2019:304) og de forventningen teorien om begrenset rasjonalitet har til beslutningen, kan denne teorien forklare beslutningen fordi POL 4 sier følgende om resultatet

*Der og da var det en tilfredsstillende løsning. Der og da var vi veldig overbeviste om at dette var den helt rette løsningen.*

Akkurat som i forskningen til Dahl (2016) virker det som at beslutningen tas av det første tilfredsstillende alternativet. Ser vi til innstillingen fra administrasjonen er KF det som er utredet aller best. Det kan være at tidsaspektet gjorde at man «*ikke undersøker de ulike alternativene nøye, da kostnaden fort overstiger nytten.*» (Dahl 2016:63). Noe som gjør dette en beslutning som baserer seg på en sekvensiell tidslinje.

Spørsmålet som er igjen, er å vurdere om den organisasjonsmessige omdanningen er et resultat av rasjonalitet eller etter søppelbøttemetoden. Det er det jeg skal konkludere med i siste kapitel

## 6 Konklusjon

Oppgavens fokus har vært på kommunestyrets beslutning om å organisasjonsmessig omdanne brann og redning til et kommunalt foretak. Målet med forskningen har vært å teste to teorier for å forklare beslutningsprosessen og bestemme hvilken av disse to teoriene som best kunne forklare beslutningen. Samlet sett gir disse teoriene et mer helhetlig bilde av prosessen, som kan variere fra å være en begrenset rasjonell prosess til å ligne mer på en søppelprosess, før den til slutt vender tilbake til en mer sekvensiell forklaring. Dette stemmer godt overens med den empiriske analysen. Problemstillingen i oppgaven var å undersøke hvilken av teoriene som hadde størst forklaringskraft på beslutningen om å omdanne seksjonen for brann og redning. Konklusjonen av forskningen viser at den begrensede rasjonelle teorien har størst forklaringskraft, og jeg vil nå forklare hvorfor dette er tilfellet.

Selv om agendasetting ikke er hovedfokus i oppgaven, har det vært nødvendig å drøfte dette temaet fordi begge teoriene åpner for at saken kan behandles. Som det fremkommer i oppgaven, tas saken opp fordi det oppleves som at noe må gjøres. Da med fokus på en sekvensiell fremdrift og fordi temaet om brannordningen og tilhørende organisering var et "hot" tema på den aktuelle tiden. Dette gir begge teoriene forklaringskraft når det gjelder hvorfor saken ble tatt opp til beslutning.

Når saken kom på agendaen var det naturlig å drøfte hvilken teori som har størst forklaringskraft på målformuleringen i henhold til forskningsspørsmålene. Der garbage can modellen sier at det ikke noen forutsetning om at «...*man ønsker å realisere bestemte mål.*» (Jacobsen og Thorsvik 2019:327) sier Enderud (2016) at mål kan være noe uklare og ustabile. Samtalene med informantene tydeliggjør at det finnes et formål med den organisatoriske omdanningen av seksjonen for brann og redning. Til tross for at målformuleringen er noe variable, er det et formål om styring og kontroll. Ingen av teoriene kan fullt ut forklare denne målformuleringen, da det ikke er klarhet om formålet med den organisasjonsmessige omdanningen av brann og redning.

For å kunne ta en beslutning, må det være deltakere som utfører denne handlingen. Garbage can-teorien forventer flytende deltakere som går inn og ut av beslutningsprosessen, mens

teorien om begrenset rasjonalitet peker mot stabilitet og behovet for at deltakerne har en legitim grunn til å være involvert i beslutningssituasjonen. Tidslinjen viser en stabil administrasjon som har innstilt sakene i tråd med formannskapsmodellen. Selv om kommunevalget ble gjennomført midt i perioden og man kunne forvente endringer blant deltakerne, sier alle informantene at valget ikke hadde noen betydning for prosessen. Dette fordi posisjonen og gruppelederne forble de samme. Selv om noen ordinære medlemmer ble byttet ut med varamedlemmer i enkelte møter, antar jeg at partidisciplinen var avgjørende for at medlemmene stemte likt innad i partiene, uavhengig av om de var ordinære medlemmer eller varamedlemmer. Oppsummert har teorien om begrenset rasjonalitet størst forklaringskraft på beslutningsprosessen med hensyn til forskningsspørsmålet om deltakere.

Når det gjelder forventningene til alternativer og løsninger, forventer teorien om begrenset rasjonalitet at det utredes noen få alternativer med tilhørende konsekvenser i forhold til formålet med denne prosessen. Garbage can-modellen sier at løsningen ligger og venter på en mulighet til å bli vedtatt. Til tross for at administrasjonsinformantene hevder at det ikke var noe ønske om å omdanne brann og redning til et kommunalt foretak, ble det likevel utredet noen få alternativer, med varierende grad av konsekvensutredning. I løpet av tidslinjen kom det fram at dagens nullalternativ ikke var aktuelt, uten at dette var utredet, og kommunalt foretak ble foreslått fra talerstolen uten en grundig utredning. Dette antyder at kommunalt foretak var løsningen som ventet på et problem, i tråd med observasjonene til Fardal og Elstad (2017). Det er en god sammenblanding mellom teoriene, og begge forklarer delvis prosessen, men det er ikke tydelig hvilken teori som best forklarer utarbeidelsen av alternativer og løsninger. Basert på den sekvensielle prosessen fra agenda setting til målformulering og utredning av alternativer og konsekvenser, vurderer jeg at teorien om begrenset rasjonalitet har størst forklaringskraft for dette forskningsspørsmålet.

Når det gjelder selve beslutningen om den organisasjonsmessige omdanningen av seksjon for brann og redning, foreslår teorien om begrenset rasjonalitet at beslutningen tas gjennom en sekvensiell prosess der det velges et alternativ som oppfattes som tilfredsstillende i forhold til formålet. På den annen side sier Garbage Can-modellen at beslutninger skjer uten klare årsaker eller "choices happen for no apparent reason" (Bendor et al. 2010: 121). Garbage Can-modellen kan likevel forklare beslutningen ved at et kommunalt foretak var tilgjengelig og ble valgt på grunnlag av tilgjengelighet i øyeblikket (Jacobsen 2018).

Min forskning viser imidlertid at beslutningen ble tatt etter en sekvensiell prosess der alternativer ble vurdert opp mot målet og informantene oppfattet det ene alternativet som en tilfredsstillende løsning. Den begrensede rasjonelle teorien har størst forklaringskraft fordi beslutningen var populær blant beslutningstakerne, noe som samsvarer med funnene til Hilmersen (2021). Dessuten var beslutningene stort sett enstemmige, noe som støttes av empirien til Dahl (2016).

Selv om Garbage Can-teorien kan forklare noe av beslutningen, spesielt at valget av et kommunalt foretak skjedde uten at saken egentlig var klar for beslutning, understreker Vargas-Hernandez og Ortega (2018) at teorien om begrenset rasjonalitet er mer relevant der det er begrenset informasjon tilgjengelig noe som gir en «kun» en tilfredsstillende løsning. På grunn av administrasjonens vektlegging i utredningen, finner min forskning støtte i studiet til Vargas-Hernandez & Ortega, (2018). Beslutningen om å organisasjonsmessige omdanne brann og redning er ikke en liten beslutning. Dette påvirker mange ansatte og en hel kommuneorganisasjon noe som gjør denne kompleks. Studien til Fardal og Elstad (2017) påpeker at garbage can modellen passer best til små beslutningssituasjoner.

På bakgrunn av dette har teorien om begrenset rasjonalitet har størst forklaringskraft på beslutningen om den organisasjonsmessige omdanningen av seksjon for brann og redning.

## **6.1 Videre forskning**

Gjennom dokumentanalysen, debatten i kommunestyret og samtalen med informantene er det mange momenter ved denne prosessen som kan studeres. Et interessant studie kan fokusere på hvorfor organisasjonsendringene settes på agendaen. Det kan også være interessant å undersøke forholdet mellom administrasjonen og politikerne, spesielt med tanke på de ulike virkelighetsforståelsene om situasjonen i brann og redning og hvor informasjonen hentes fra av de ulike partene. En annen spennende tema for videre forskning, som nevnt i innledningen, er å sammenligne denne studien med beslutningsprosessene rundt opprettelsen av andre kommunale foretak i Tromsø kommune, for eksempel Tromsøbolig KF. En slik sammenligning kan bidra til bedre innsikt i beslutningsprosessene knyttet til opprettelsen av kommunale foretak ved å bruke samme teorier eller alternative teoretiske tilnærminger.

Disse retningene for videre forskning vil kunne gi mer inngående kunnskap om de komplekse beslutningsprosessene og organisering av kommunale velferdstjenester, samt bidra til en økt forståelse av hvordan ulike teorier kan anvendes for å analysere og forklare slike prosesser.

## Referanseliste

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981). . *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Allison, G.T. (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review*, Vol 63, Issue 3 689-718. <https://www.jstor.org/stable/1954423>
- Andersen S.S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Bendor, J., Moe, T., & Shotts, K. (2010). Garbage Can Theory. I Bendor, J (red). *Bounded Rationality and Politics*. California: University press
- Brunsson, K., Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm
- Butler. R. (1991). *Designing organizations. A decision.making Perspective*. London and New York: Routledge
- Cohen, M. D., March, J.G & Olsen J.P (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* Vol. 17, no. 1 . 1-25. <https://www.jstor.org/stable/1954423>
- Cyert, R.M. & March J. G (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dahl, M.C. (2016). *Ledere & beslutninger: Hva legger ledere til grunn når en investeringsbeslutning blir tatt?* (Masteroppgave). Universitetet i Agder.
- Enderud, H. (2016). *Beslutninger i organisationer: I adfærdsteoretisk perspektiv*. (3.opplag). Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Fardal, H. & Elstad, A.K. (2017). Beslutningsprosesser i håndtering av en digital hendelse: en Garbage Can tilnærming. *Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)*. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2478/17-16342.pdf>
- Hatch, M.J. (2010). *Organisasjonsteori: Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. ( 8 opplag) Oslo: Abstrakt forlag.
- Hilmersen. H. (2021). *Fusjonen mellom Høgskolen i Narvik og Universitetet i Tromsø: Studiet av en beslutningsprosess*.(Masteroppgave). UIT Norges arktiske universitet.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy.: Policy Cycles & Public Subsystems*. 3 utg. Oxford: University Press.
- Jacobsen, D. (1997). *Administrasjonens makt: Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget

- Jacobsen, D.I. (2022). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 3.utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg. Oslo: Cappelen Damm akademiske.
- Jacobsen, D., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Justesen, L. og N. Mik-Meyer (2010). *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstuder*. København: Hans Reitzels forlag.
- Kingdon, J.W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2utg. Edinburgh. Pearson.
- March, J.G. & Olsen, J.P (1989). *Rediscovering institutions: The Organizational basis of politics*
- March, J.G, (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York The Free Press
- March, J. G.& Olsen, J. P.(1979).*Ambiguity and choice in organizations* (2nd ed. ed.). Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G., & Simon, H.A (1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell Publishers
- Miller, S.J., Hickson, D.J. & Wilson, D.C.(1996). Decision-Making in Organizations. I Clegg, S.R, Hardy, C. & Nord, W.R.(Red), *Managing Organizations: Current Issues* (s. 43-63) London. Sage Publications.
- NOU 2016:4. (2016). *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>
- Popa, Florina (2022). Actors and factors involved in public policies. *Romanian Review of Social Sciences* Vol 22: 27-42. <https://www-proquest-com.mime.uit.no/scholarly-journals/actors-factors-involved-public-policies/docview/2719001806/se-2?accountid=17260>
- Rienecker, L. & Jørgensen, P.S. *Den gode oppgaven: Håndbok i oppgaveskriving på universitetet og høykole*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Simon, H.A. (1965). Administrative Decision Making. *Public Administration Review*. Vol 25, no 1 (1965): 31-37. <https://www.jstor.org/stable/974005>
- Simon, H.A. (1979). Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review*. Vol 69, no. 4 (1979): 493-513. <https://www.jstor.org/stable/1808698>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*. 4.utg. New York. The free press
- Vargas-Hernandez, J.G. & Ortega, R.P. (2018). Bounded Rationality In Decision-Making. *International Journal of Research in Business Studies and Mangament*, 5(10), 48-57. <https://www.ijrbsm.org/papers/v5-i10/5.pdf>

Lenker til lover:

Brann og eksplosjonsvernloven. (2002). *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (LOV-2002-06-14-20). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20?q=brann>

Brann- og redningsvesenforskriften. (2021). *Forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene* (FOR-2021-09-15-2755).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-09-15-2755>

Forskrift om organisering av brannvesen. (2002). *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen* (FOR-2002-06-26-729). OPPHEVET. Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2002-06-26-729?q=forskrift%20om%20organisering%20og%20dimensjonering>

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83).

Lovdata. [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL\\_2-5#%C2%A79-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_2-5#%C2%A79-1)

Avisartikler

Pedersen, C. (2017, 22.juni). *Kraftig kritikk mot brannvesenet: Krever tiltak mot ukultur*. Itromso.no. <https://www.itromso.no/nyheter/i/JEjRm6/kraftig-kritikk-mot-brannvesenet-krrever-tiltak-mot-ukultur>

Strandmo, J. (2017, 05.mai). *Kritikk etter brannbåtkjøp*. Itromso.no.

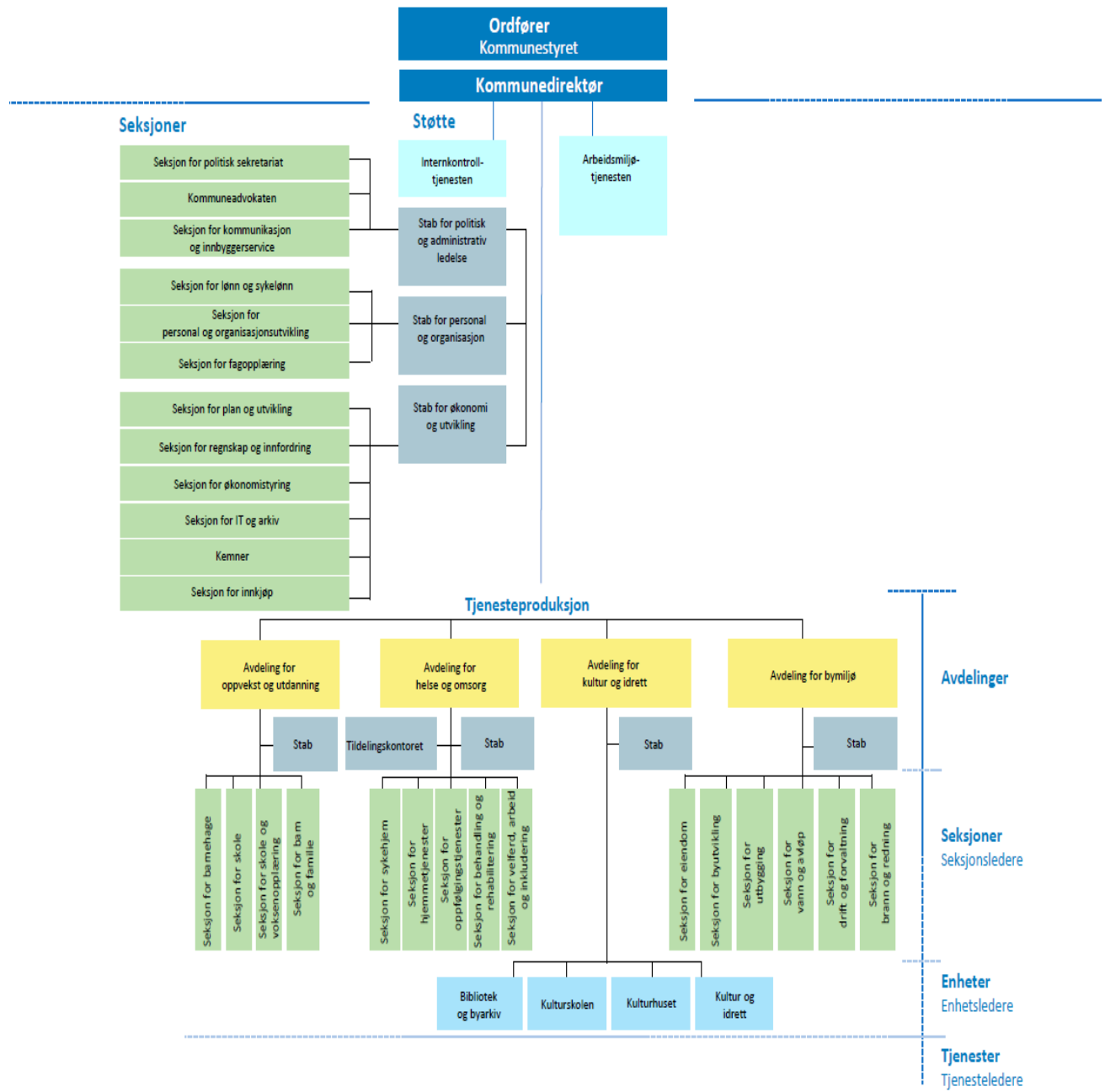
<https://www.itromso.no/nyheter/i/JEj26b/kritikk-etter-brannbatkjop>

Nettside

Hansen, Tore; Vabo, Signy Irene: *formannskap* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 02. mai 2024 fra <https://snl.no/formannskap>

# Vedlegg 1: Organisasjonskart med seksjon for brann og redning<sup>7</sup>

Her ser vi seksjon for brann og redning liggende under avdeling for bymiljø, som en del av administrasjonen i Tromsø kommune.



<sup>7</sup> <https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200211268>: Kommunestyre sak 232/19



## Vedlegg 2 Organisasjonskart uten Brann og redning<sup>8</sup>

### ORGANISASJONSKART TROMSØ KOMMUNE



ÅRSMELDING 2021 – 9

Av figuren over ser vi at seksjon for Brann og redning er tatt ut av administrasjonen. Det finnes ikke et slikt organisasjonskart på Tromsø kommunes nettsider som viser de kommunale selskapene og foretakene, men det kommer frem på [www.tromsobrannogredning.no](http://www.tromsobrannogredning.no) at de er et kommunalt foretak<sup>9</sup>

<sup>8</sup> <https://tromso.kommune.no/document/1504>

<sup>9</sup> <https://www.tromsobrannogredning.no/styringsdokumenter/>

## Vedlegg 3 Intervjuguide

Problemstilling: *Hvilken tilnærming av den begrensede rasjonelle modellen og garbage-can har størst forklaringskraft på beslutningsprosessen om å organisasjonsmessig omdanne Tromsø brann og redning?*

Spørsmålene tilpasses under intervjuet til om det er politikere eller administrasjonen som intervjues.

### 1 )Brannordning for Tromsø kommune

- Hvorfor behandles det en ny brannordning i første omgang?
- Hvem initierte denne behandlingen?
- Hvorfor besluttes det å iverksette et utredningsarbeid om organisering?
  - Var det et press utenfra for å endre/ gjøre noe?
- Når kommunestyret bad administrasjonen om å sammenligne med andre
  - Hadde man et ønske om type organisering?
  - Hvorfor kom ikke administrasjonen med sammenligning i innstillingen?
- Hva var formålet/ med å se på annen organisering? Var det problem som dere måtte løse?

### 2) Handlings- og økonomiplan 2020-2023

- Hvorfor dette forslaget nå når det var bestilt i 2017/2018?
- Hvorfor mener dere at en organisasjonsmessigomdanning skal gi bedre ressursutnyttelse?
- Hvorfor binder dere opp det nye kommunestyret med dette?
- Hvorfor kom det en spesifisering av type organisering?
- Var prosessen framover avhengig av at det kom fram hvilke organisasjonsformer som kunne være relevante.

---

NYTT KOMMUNESTYRE

### 3) Orientering om økonomisk status ved Tromsø brann og redning

- Hvorfor mener man at KF er det rette når dette ikke er utredet?

- Det er nytt kommunestyre. Gjør dette noe med målet med organisasjonsmessige omdanning?
- Hvilke kulturproblemer er det representanten fra Rødt tar opp?

#### 4) Fremtidig organisering Tromsø brann og redning

- Har formålet med den organisasjonsmessige omdanningen av TBR endre seg siden start?
- Opplevde du utredningen om alternativer og mulige konsekvenser som relevante?
- Hvordan synes du den potensielle løsningen ble fremmet? Var andre løsninger enn KF aktuell her?
- Opplevde du at saken var ferdig utredet fra administrasjonen sin side?
- Hadde dere nok informasjon om saken og hvordan ble den presentert?
- Hvorfor endre når det ikke gir økonomisk gevinst?
- På hvilken måte spiller det nye kommunestyret inn på vedtaket?
- Spilte tidsaspektet inn på beslutningen?

#### 5) Opprettelsen av Tromsø brann og redning som kommunalt foretak (KF)

- Hva ville den optimale løsningen ha vært?
- Var dette et tilfredsstillende beslutning? Er dette løsningen på målet med den organisasjonsmessige omdanningen?
- Hvordan har prosessen fram til beslutning vært preget av et bytte av kommunestyre?
- Har prosessen vært oversiktlig hele veien? Fra problem til løsning?
- Har det vært en klar grense mellom problem – løsning eller har løsningen vært der hele veien?
- Var KF et ønsket og forventet resultat av denne prosessen?

Avslutningsvis er det noe annet jeg burde vite som ikke er sagt som kan være interessant for meg å vite?

## Vedlegg 4 Informasjonsskriv og samtykke

# Vil du delta i forskningsprosjektet mitt

Problemstilling: *Hvilken tilnærming av den begrensede rasjonelle modellen og garbage-can har størst forklaringskraft på beslutningsprosessen om å organisasjonsmessig omdanne Tromsø brann og redning?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i mitt forskningsprosjekt rundt beslutningsprosessen som resulterte i organisatorisk omdanning av Tromsø brann og redning. I dette skrivet gis du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelsen betyr for deg.

### **Formålet med prosjektet**

Formålet i min masteroppgave er å belyse hvilke beslutningsteoretiske modeller som best forklarer prosessen fram mot vedtaket i kommunestyret hvor Tromsø brann og redning ble omdannet til et kommunalt foretak.

Jeg synes dette er et interessant tema å studere da det finnes lite forskning på dette området.

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Jeg ser av kommunestyre vedtakene og opptakene at du var en aktiv deltaker og sentral aktør i beslutningsprosessen.

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

UiT Norges Arktiske universitet er ansvarlig for personopplysningene som behandles i prosjektet.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket. Alle personopplysninger av deg vil da bli slettet.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

I utgangspunktet er intervjuetoden jeg skal bruke for å samle inn data til oppgaven. Opplysningene registreres gjennom lydopptak.

Hvis du velger å delta innebærer det at du blir med på et intervju/samtale som tar ca 45 min. Svarene du gir lagres elektronisk på lydopptak.

### **Personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler personopplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

De som vil ha tilgang til personopplysningene vil være meg (Frank Pedersen Solheim og min veileder Tor Arne Morskogen)  
Lydopptaket vil kun brukes i skriveprosessen og behandles konfidensielt.

Personopplysningene og navn vil erstattes med en kode som lagre på egen navneliste adskilt fra øvrige data, lagrer datamaterialet på forskningsserver.

Deltakere vi ikke bli nevnt ved navn. Det vil derfor være vanskelig å gjenkjenne deltakerne i publikasjonen.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges arktiske universitetet har personverntjenestene ved Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- å be om innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende,
- å få slettet personopplysninger om deg,
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Vi vil gi deg en begrunnelse hvis vi mener at du ikke kan identifiseres, eller at rettighetene ikke kan utøves.

### **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Prosjektet vil etter planen avsluttes 15.05.2024.

Opplysningene vil da anonymiseres. Jeg vil her slette alle personopplysninger når prosjektet er avsluttet.

### **Spørsmål**

Hvis du har spørsmål eller vil utøve dine rettigheter, ta kontakt med:

- UiT Norges Arktiske universitet ved veileder Tor Arne Morskogen på epost [tor.arne.morskogen@tffk.no](mailto:tor.arne.morskogen@tffk.no) eller telefon 908 63 999
- Personvernombud ved UiT Norges arktiske universitet Annikken Steinbakk på epost [personvernombud@uit.no](mailto:personvernombud@uit.no) eller telefon 77 64 69 52

Hvis du har spørsmål knyttet til Sikts vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt på e-post: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no), eller på telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Tor Arne Morskogen

Frank Pedersen Solheim

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hvilken tilnærming av den begrensede rasjonelle modellen og garbage-can har størst forklaringskraft på beslutningsprosessen om å organisasjonsmessig omdanne Tromsø brann og redning?*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju/ samtale

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

-----  
Signert av prosjektdeltaker, dato