

# Medvirkning i en kommunal planprosess

En studie av hvordan medvirkning ivaretas i start- og mellomfasen  
på en ruspolitisk handlingsplan i en kommune.

Av  
Svein Helland Sivertsen

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og  
Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU)  
for graden  
Master of Knowledge and Innovation Management  
(Master i Kunnskaps- og Innovasjonsledelse)  
2012

## **Forord**

Jeg vil benytte anledningen til å takke arbeidsgiver Stavanger kommune som ga meg raust med fri, og økonomisk støtte for å kunne fullføre oppgaven.

En stor takk rettes til mine flott og kunnskapsrike kollegaer Stavanger kommune og sentrale samarbeidspartnere som stilte opp i en travel hverdag, og delte sine erfaringer fra den ruspolitiske planprosessen.

Den samme takk går til mine ledere og gode kolleger i Oppvekst og levekår, som viste stor interesse og støtte under hele studiet, og spesielt i sluttfasen. Dere har vært gode støttespillere, og heiagjeng på veien til ferdig oppgave.

Veileder Hege Eggen Børve fortjener en takk for veiledning av oppgaven, og at du aldri gav opp, og veiledet meg helt inn.

Til sist takker jeg Therese, Jesper og Thomas som tålmodig har ventet på at jeg skulle bli ferdig med masterstudiet.

Sandnes, 1.9.2012

Svein Helland Sivertsen

## Sammendrag

Utgangspunktet for masteroppgaven har vært hvordan medvirkning har blitt ivaretatt i en ruspolitisk handlingsplan i en kommune.

Til denne problemstillingen har jeg har valgt å stille følgende to forskningsspørsmål:

1. Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert?
2. Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planprosessen?

Medvirkning betyr at de som berøres av en beslutning eller som er brukere av tjenester får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet.

En ruspolitisk handlingsplan er en kommunal plan som bør legge til rette for bedre tjenesteyting og service fra kommunens egne instanser, og for forbedret samhandling og samarbeid med ikke-kommunale instanser og frivillige organisasjoner.

Jeg har valgt casestudie som forskningsdesign for å belyse problemstillingen min, og har brukt kvalitative forskningsintervjuer som metode i møte med de seks informantene. Fem av disse har vært delaktige i hele planprosessen, mens en av informantene kom først inn i planens mellomfase.

Teoritifanget er i all hovedsak innhentet fra et kunnskaps- og læringsperspektiv.

Informantene har et todelt syn på hvordan medvirkning har blitt ivaretatt i den ruspolitiske handlingsplan i kommune. De mener at medvirkningen ikke har blitt tilstrekkelig ivaretatt i planens startfase, men at kommunen har ivaretatt medvirkningsperspektivet på en god måte i planens mellomfase.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1.0 Innledning</b>	<b>5</b>
1.2 Problemstilling med forskningsspørsmål	6
1.3 Oppbygging av oppgaven	7
<b>2.0 Teoretiske perspektiver</b>	<b>8</b>
2.1 Organisasjonsutvikling: en beslutningsprosess	9
2.2 Beslutningsmodeller i kommunale utviklingsprosesser	10
2.2.1 Regelmodellen – en rasjonell normativ beslutningsmodell	11
2.2.2 Garbage can-modellen – beslutningsprosesser er preget av stor usikkerhet	11
2.2.3 Strategi E og Strategi O – to forskjellige strategier for å organisere en endringsprosess	12
2.3 Top-down og bottom-up modellene – to forskjellige veier til målet	14
2.4 Forhandlingsperspektivet	17
2.4.1 Forhandlinger – en kommunikativ tolkningsprosess	18
2.5 Maktens betydning i en beslutningsprosess	20
2.6 Forventninger til medvirkning i en kommunal planprosess	22
2.6.1 Hvordan få til bedre medvirkning i praksis?	26
2.6.2 Refleksjon for å øke egen ferdighet knyttet til bl.a. medvirkning	26
2.6.3 Hvordan mennesker lære gjennom deltakelse og praksis	27
2.6.4 Erfaringslæring – hvordan bli bedre på medvirkning i en Planprosess	28
2.7 Ulike metoder for organisasjonsutviklings prosesser – hvordan har arbeidet med handlingsplanen vært organisert i start- og mellomfasen	29
2.7.1 Bruk av dialogkonferanse i startfasen av en kommunal beslutningsprosess	30
2.7.2 Bruk av tverrfaglig team i mellomfasen av en kommunal beslutningsprosess	33
<b>3.0 Metode</b>	<b>35</b>
3.1 Vitenskapelig ståsted	35
3.2 Ulike forskningsmetoder	36
3.3 Case studie	37
3.3.1 Utvalg	38
3.3.2 Intervjuet – forarbeid, gjennomføring, transkribering og analyse	39
3.4 Egen rolle	40
3.5 Egen forståelse	42
3.6 Metodekritikk	43

3.7 Vurdering av undersøkelsens kvalitet	43
3.7.1 Validitet	44
3.7.2 Begrepsvaliditet	44
3.7.3 Ytre validitet	45
3.7.4 Reliabilitet	45
3.8 Oppsummering av metodekapittelet	46
<b>4.0 Analyse av medvirkning i planprosessens startfase</b>	<b>47</b>
4.1 Om forrige ruspolitiske handlingsplan i kommunen	47
4.2 Bakgrunn for organisasjonsutviklingsprosessen	49
4.3 Organisering av handlingsplanens startfase	50
4.4 Deltakere som ble inviterte til oppstartsamlingen	54
4.5 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i selve planprosessens startfase?	56
<b>5.0 Analyse av medvirkning i planprosessens mellomfase</b>	<b>65</b>
5.1 Hvordan har arbeidet med handlingsplanens mellomfase vært organisert?	65
5.2 Sammensetting av arbeidsgruppene i planens mellomfase	68
5.3 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i arbeidsgruppene	72
<b>6.0 Avslutning</b>	<b>82</b>
6.1 Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert?	82
6.1.1 Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert i planens startfase?	83
6.1.2 Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert i planens mellomfase?	83
6.2 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planen?	84
6.2.1 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planens startfase?	85
6.2.2 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planens mellomfase?	85
6.3 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i start- og mellomfasen på den ruspolitiske handlingsplan i en kommune?	86
6.4 Implikasjoner for videre forskning	87
7 Litteraturliste	88
8 Liste over figurer og tabeller	91
9 Liste over vedlegg	91
Vedlegg 1: Intervjuguide	92

## 1.0 Innledning

Nasjonale handlingsplaner peker på oppgaver og interesser som regjeringen mener det er viktig at fylkeskommunene og kommunene fokuserer på i den kommende perioden for å bidra til gjennomføring av gjeldende nasjonal politikk. Planleggingen skal baseres på en vurdering av ulike interesser, og bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring hvor også kostnader og nytte avveies. Forventningene vil derfor være retningsgivende, men ikke bestemmende, ved utarbeiding av regionale og kommunale planer. En klargjøring av regjeringens forventninger er samtidig ment å bidra til at de fylkeskommunale og kommunale planene blir målrettede og ikke mer omfattende enn nødvendig.

Fylkeskommunale handlingsplaner skal ivareta overordnede samfunnsinteresser, legge til rette for sikring av viktige fellesverdier og fremme ulike gruppers levekår. Overordnede samfunnsinteresser kan omfatte forhold som bruk og vern av arealer og naturressurser. Det omfatter også bærekraftig økologisk, sosial og kulturell utvikling.

En kommunal handlingsplan bør legge til rette både for bedre tjenesteyting og service fra kommunens egne instanser, og for forbedret samhandling og samarbeide, med ikke-kommunale instanser og frivillige organisasjoner. Dette innbefatter også å sikre livskvalitet for ulike grupper spesielt utsatte mennesker. For at planene skal treffe befolkningens reelle behov og bedre livsbetingelsene for de aktuelle målgruppene, er det nødvendig med god kommunikasjon mellom målgrupper, kommunale instanser og politikere. Planlegging innbefatter også å sikre livskvalitet for ulike grupper mennesker.

Ruspolitisk handlingsplan er et eksempel på en slik kommunal handlingsplan. Etter alkoholloven er kommunene pålagt å utarbeide en ruspolitisk handlingsplan. Fordelen med en helhetlig plan er at kommunene lettere fører en enhetlig og helhetlig politikk, ved at de ser alle kommunens ansvarsområder innen rus, som bl.a. bevillingsordninger og annen forebygging, tidlig intervensjon og arbeidet på rehabiliteringsområdet, i sammenheng. Det rusforebyggende arbeidet i kommunene er av avgjørende betydning for å nå nasjonale mål om reduksjon av sosiale og helsemessige skader ved rusmiddelbruk.

I en ruspolitisk planprosess, består et planarbeid grovt sett av to elementer. På den ene siden en prosess som beskriver arbeidsmåten og hvem som er aktuelle deltakere, og på den andre siden selve planarbeidet; det å utvikle mål og strategier med tilhørende plassering av ansvar og oppfølging. En hovedutfordring for kommunen vil være å se behov, konkrete målsettinger og nødvendig tjenestetilbud innenfor rusfeltet i sammenheng. I denne sammenheng er medvirkning fra brukere og pårørende sentralt i planprosessen.

Ifølge Rønning (1998) betyr medvirkning at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet.

## **1.2 Problemstilling med forskningsspørsmål**

Med innledningen som bakteppe, vil jeg i denne masteroppgaven utforske hvordan arbeidet med å utvikle en handlingsplan har foregått i kommunal sektor.

For å utforske problemstillingen har jeg valgt å studere en kommune som har utviklet en ruspolitisk handlingsplan. Arbeidet med å utvikle en handlingsplan kan ses som en planlagt organisasjonsutviklingsprosess. Hensikten med handlingsplanen er å redusere de negative konsekvensene av rusmiddelbruk for enkeltpersoner og for samfunnet. Min hovedproblemstilling er å utforske hvordan medvirkning har blitt ivaretatt i arbeidet med å utvikle kommunens handlingsplan.

Før en ruspolitisk handlingsplan blir vedtatt i kommunal sektor har det foregått en prosess som omfatter ulike faser. I denne sammenheng betraktes organisasjonsutviklingen som en prosess bestående av tre faser; henholdsvis en startfase, en mellomfase og en slutfase. Med tanke på å avgrense oppgaven omfang har jeg valgt å konsentrere fokuset på de to første fasene; startfasen og mellomfasen.

For å belyse problemstillingen har jeg valgt å stille følgende to forskningsspørsmål:

3. Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert?
4. Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planprosessen?

### 1.3 Oppbygging av oppgaven

Denne oppgaven er inndelt i seks kapitler.

I kapittel 2 presenterer jeg de teoretiske perspektivene jeg mener er relevante for å belyse problemstillingen. Dette dreier seg om teorier innen organisasjonsutvikling, om beslutningsprosesser, forhandlingsperspektivet, medvirkning, læringsprosesser og til slutt to organisasjonsutviklingsmetoder som ivaretar medvirkningsperspektivet.

Oppgavens kapittel 3 er metodedelen med presentasjon av datainnsamlingsmåte og forskningsdesign. Jeg beskriver deretter utvalget og intervjusituasjonene. Videre ser jeg på utfordringene knyttet til egen rolle, og min forforståelse som forsker. Tilslutt i kapitlet har jeg litt metodekritikk og en vurdering av undersøkelsens validitet, begrepsvaliditet, ytrealiditet og reliabilitet.

I kapittel 4 vil jeg først analysere hvordan arbeidet i handlingsplanen startfase har blitt organisert. Etter dette vil jeg analysere hvordan medvirkning ble ivaretatt i planens startfase.

I kapittel 5 som er det siste analysekapitlet, vil jeg starte med å analysere hvordan arbeidet i handlingsplanen mellomfase har blitt organisert, etterfulgt av hvordan medvirkning ble ivaretatt i planens mellomfase.

Jeg avslutter med kapittel 6, der jeg svarer på oppgavens problemstilling med utgangspunkt i de to forskningsspørsmålene, gjennom å oppsummere de funnene som er behandlet i oppgavens to analysekapitler. Jeg velger tilslutt å komme med noen implikasjoner for videre forskning.

Jeg har gjennom disse seks kapitlene forsøkt å synliggjøre at jeg behersker alle fasene i en masteroppgave, og at jeg har svart på oppgavens problemstilling i henhold til de krav som stilles til en masterstudent.



## 2.0 Teoretiske perspektiver

I dette kapitlet vil jeg presentere de teoriene jeg mener er relevant for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene i analysekapitlet. En kommunal planprosess kan på mange møter sammenliknes med en organisasjonsutviklingsprosess. Jeg vil derfor først redegjøre for grunnleggende teori om organisasjonsutvikling, og fire beslutningsmodeller som jeg mener vil bidra til å belyse oppgavens problemstilling.

Når det i organisasjonsutvikling skal tas beslutninger mellom ulike alternativer, resulterer dette ofte i forhandlinger. For å få en bedre forståelse av hva som ligger i begrepet forhandlingsperspektiv, velger jeg å synliggjøre dette begrepet. I denne sammenheng vil jeg også se nærmere på betydningen av kommunikative tolkninger. Dette for å vise at forhandlinger er en kompleks og krevende prosess.

Videre vil jeg vise til teori som jeg mener er relevant for å belyse oppgavens hovedtema som altså er medvirkning. For å synliggjøre at medvirkning kan være en læringsprosess, vil jeg presentere noen teorier for refleksjon, læreprosesser og erfaringslæring. Et annet sentralt begrep for å forstå betydningen av medvirkning, er makt. Makt blir av Morgan (2004) likestilt med beslutningsmyndighet. Det blir derfor sentralt å se på ulike maktkilder i forhold til medvirkning og i forhandlingene knyttet til planens beslutningsprosess.

Avslutningsvis vil jeg presentere teori som belyser hvordan organisasjonsutviklingsprosessen har blitt organisert i planens start- og mellomfasen.

Alle teoriene og begrepene som jeg har valgt ut er et resultat av kunnskap jeg har opparbeidet meg gjennom hele masterstudiet, og som jeg mener at sammen med analysedelen vil være med på å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene. Mengden av teori på et masterstudie er veldig stor, så grunnlaget for mine teoretiske valg dreier seg nok også om teorier som appellerer og samsvarer med mitt eget teoretiske ståsted.

## **2.1 Organisasjonsutvikling: en beslutningsprosess**

Helt tilbake til 1930 årene kan organisasjonsutvikling spores tilbake som strategi for endring.

I den perioden skjedde det en endring fra at lederen var dominerende i endringsprosessen og ansatte ikke hadde noen innflytelse, til at det ble lagt mer vekt på deltakelse, personlig utvikling og samarbeid mellom leder og ansatt. Helt frem til i dag står ideen om at deltakende utvikling er positivt sterkt (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

I en kommune er det tjenester som skal produseres til det beste for innbyggerne. Med dette som bakgrunn bør de organisasjonsmessige endringene som gjennomføres i en kommune bidra til at de som skal utføre tjenesteytelsen gjør en bedre jobb. Dette gjelder også når en kommune skal lage en ruspolitisk handlingsplan. Det handler om å få til en organisasjonsutvikling innen rusomsorgen som hever kvaliteten på de tjenestene en tilbyr til befolkningen/brukerne. Ifølge Mikalsen (1998) handler organisasjonsutvikling om å utvikle organisasjonen som innebærer at den må settes i stand til å kunne fungere på en bedre måte (Mikalsen, 1998).

Jacobsen (2004) sier at det finnes ikke en best måte å endre på. Hva som er den beste måten, vil avhenge av situasjonen, det vil si innholdet i endringen, omfanget av endringen og endringens kontekst. Dette er som sagt en kompleks tilnærming til endring, men en slik kompleksitet er antakeligvis nødvendig også for å kunne gjennomføre vellykkede endringer (Jacobsen, 2004).

Jacobsen påpeker videre at planlagt endring av organisasjoner er mulig å gjennomføre hvis to forhold er tilfredsstillt. Det ene er at man har valgt riktig endringsstrategi. Med det mener han at prosessen må være lagt opp i forhold til den type endring det er intensjon om å gjennomføre. Det andre er at endringen ledes på riktig måte, nemlig si at ledelsesformen som utøves, passer til endringsprosessen og til konteksten (Jacobsen, 2004).

For å få til en god organisasjonsutvikling er det viktig med en målrettet organisasjonsutviklingsprosess. Denne prosessen har ifølge Mikalsen tre formål: Den skal forbedre den interne og eksterne effektiviteten i organisasjonene, gjøre den mer tilpasningsdyktig for fremtidige endringer og forbedre arbeidsmiljøet. Disse formålene leder til hovedformålet som er å forbedre den totale effektiviteten i organisasjonen (Mikalsen, 1998).

## 2.2 Beslutningsmodeller i kommunale utviklingsprosesser

I en organisasjonsutviklingsprosess i offentlig sektor vil det daglig bli tatt mange beslutninger som resulterer i forskjellige tiltak, vedtak eller planer. I følge Jacobsen og Thorsvik (2008) er det vanlig å definere en beslutning som et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling. Det siste betyr at beslutninger forventes å bli fulgt opp med praktiske tiltak og handlinger for å iverksette de intensjoner som ligger i valget. Vi kan også betrakte beslutninger som det endelige utfallet av en prosess (Jacobsen og Thorsvik, 2008).

Utviklingen av en ruspolitisk handlingsplan kan ses på som en organisasjonsutviklingsprosess hvor målet er å styrke kvaliteten og effektivisere rusomsorgen. Før en handlingsplan blir vedtatt politisk foreligger det mange beslutninger og beslutningsprosesser. Med beslutningsprosess menes en hele rekken av handlinger eller vurderinger som fører fram til vedtak (intensjoner) og iverksetting (handlig) av en beslutning (Mikalsen, 1998). Jacobsen og Thorsvik betrakter beslutningsprosessen som sammensatt av tre separate faser:



Figur: 2-1. Faser i en beslutningsprosess (Jacobsen og Thorsvik, 2008).

Ifølge Jacobsen og Thorsvik er første skritt i en beslutningsprosess å samle inn informasjon om problemstillingen. Dernest skal informasjonen behandles og kommuniseres til de rette beslutningsfora, før beslutningene vedtas og iverksettes i for eksempel en virksomhet eller kommune (Jacobsen og Thorsvik, 2008).

I en organisasjonsutvikling kan beslutningsprosessen foregå på ulike måter, og gjennom medvirkning fra ulike grupperinger som for eksempel leder, fagfolk, pårørende og brukere. Hvordan disse beslutningsprosessene initieres og gjennomføres vil ofte kunne påvirke resultatet eller beslutningene (Jacobsen og Thorsvik, 2008). Jeg vil i de neste avsnittene kort presentere fire prosessorienterte modeller som viser at beslutningsprosesser kan foregå på ulike måter og med ulik tilnærming. Disse modellene er *regelmodellen*, *garbage can-modellen*, *strategi E* og *strategi O*.

### **2.2.1 Regelmodellen – en rasjonell normativ beslutningsmodell**

Regelmodellen er en normativ beslutningsmodell som har teori om rasjonell atferd. Den viser hvordan beslutningstakerne bør gå frem for å fatte riktige beslutninger. Ifølge Jacobsen (2007) har beslutningstakerne ifølge modellen evne til å tenke og handle rasjonelt. Organisasjonen er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål, og har et begrenset fokus på hvordan de ansatte kan styres til å handle rasjonelt ved bruk av regler. Grunnlaget er et regelverk eller noen standardprosedyrer som spesifiserer hva beslutningstakeren skal gjøre i gitte situasjoner (Jacobsen, 2007). Dette er kjennetegn en kjenner fra fagbyråkratisk organisering, der arbeidet koordineres gjennom standardisert kompetanse og ikke standardisering av arbeidsprosessen, slik som i maskinbyråkratiene (Høst, 2005).

I denne modellen har man alltid en beskrivelse av beslutningskategorier som dekker alle situasjoner. Det finnes prosedyrer for å velge hva som er rasjonelt å gjøre i de enkelte tilfeller. Problemet for modellen er at det kun kan fattes to beslutninger; enten at man finner en beslutningskategori som på forhånd sier hva man skal gjøre, eller at man ikke finner kategori som passer, og må avvise det hele. Organisasjonen må være stabil over tid, og ha instrumentell innsikt til å kunne utvikle standardprosedyrene (Jacobsen, 2007).

Alternativet til regelmodellen er en deskriptiv modell. Beslutningstakerne har begrenset rasjonalitet, og som kan påvirkes av ulike forhold. Det kan være trekk ved organisasjonen eller ved selve beslutningssituasjonen. Modellen er konstruert for å beskrive hvordan folk tenker og handler, hvordan beslutningssituasjonen er og hva beslutningstakerne gjør i de ulike fasene i en beslutningsprosess. *Garbage can* er en slik modell.

### **2.2.2 Garbage can-modellen – beslutningsprosesser er preget av stor usikkerhet**

Bakgrunnen for *Garbage can-modellen* (Cohen, March og Olsen 1972) er at mange organisasjoner opplever beslutningsprosesser som er preget av stor usikkerhet. I disse beslutningsprosessene er vanskelig å bestemme seg hva som er organisasjonens problem, og hvilke virkemidler som fører til endringsmålet. Dessuten vil den praktiske hverdagen for ansatte bestå av så mange beslutninger i ulike typer saker som skifter over tid, at dette vil skape uforutsigbare betingelser. Utfordringer kan også være knyttet til at det er mange beslutningstakere som har frihet til å handle på egenhånd, noe som gjør det vanskelig å skaffe seg oversikt. Derfor er det i begrenset grad mulig å styre eller å påvirke beslutningsprosessens forløp og utfall. Hovedtanken er at beslutninger kan ses på som en søppelkasse hvor fire

strømmer møtes. Disse er: deltaker, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter (Høst, 2005).

*En strøm av deltakere* betyr at deltakerne har med seg forskjellige problemer og forslag til løsninger sammen med sine personlige egenskaper, som vil være av betydning for prosessen. For eksempel vil de bringe med seg interesser (personlige mål og gruppemål), kontakter (interne og eksterne), kunnskaper, ferdigheter og energi. *En strøm av problemer* betyr at et problem tilsier at det her er forskjell mellom slik situasjonen er og slik en ønsker at den skal være. *En strøm av løsninger* betyr at en løsning normalt vil fremstå som svaret på problemet, og er et tiltak eller middel som er egnet til å redusere avstanden mellom den faktiske situasjonen og ønsket situasjon. *En strøm av beslutningsmuligheter* betyr alle de anledningene eller situasjonene der organisasjonsmedlemmene kan treffe et valg (Høst, 2005).

Ifølge Høst (2005) forutsetter modellen at beslutningsmulighetene kommer strømmende som en rekke søppelspann (derav navnet) på et løpende bånd, der deltakerne plasserer problemer, energi og løsninger. Med andre ord kan det være tilfeldig hvem (personer) som er tilstede, hvor mye energi de bruker, hva (problemet) som blir tatt opp, og hvor og når (beslutningsmuligheter) beslutningen inntreffer (Høst, 2005). Det vil si at beslutninger kan bli tatt så vel i lunsjen som i møtene. Lunsjen vil være en uformell situasjon, hvor det kan være tilfeldig hvem som er tilstede, mens ledermøte er en formell arena, med faste deltakere og ofte faste møtetider. Konsekvensen er at hva som blir løsningen, kan bli tilfeldig. Vi har altså en beslutningsprosess som blir preget av høy grad av tilfeldigheter. Modellen åpner for det ikke-rasjonelle tilfeldige og ikke-viljebestemte i beslutningssituasjonen (Enderud, 1976). Det er imidlertid rom for at den enkelte deltaker søker å handle rasjonelt, selv om totalbildet og utfallet ikke er rasjonelt. Modellen er beskrivende og ikke normativ. Det vil si at hensikten til modellen er å beskrive hvordan mange beslutninger blir tatt og ikke hvordan de burde bli tatt.

### **2.2.3 Strategi E og Strategi O – to forskjellige strategier for å organisere en endringsprosess**

Beer og Nohria presenterer to grunnleggende forskjellige strategier å organisere endringsprosesser på. Den ene kaller de for Strategi E, hvor E står for "Economic" og den andre for Strategi O, hvor O står for "Organization". Kort beskrevet handler disse om følgende:

Formålet med å bruke *Strategi E* som endringsstrategien er å skape økonomiske verdi. Strategiens fokus er lagt på formelle strukturer og systemer og drevet frem av toppledere med hjelp fra eksterne konsulenter og bruk av finansielle incentiver. Endringen er planlagt og programmatisk og som i dette perspektivet sees på som en rasjonell prosess som i all hovedsak er lineær (Beer og Nohria, 2000).

Formålet med å bruke *Strategi O* som endringsstrategi er å utvikle organisasjonens menneskelige ressurser, gjøre de ansatte i stand til å iverksette strategier og lære gjennom erfaringer gjort i tidligere endringsarbeid. Hovedfokus for denne strategien er å utvikle en kultur i organisasjonen med stort engasjement. Virkemidler er stor grad av deltakelse fra de ansatte, liten bruk av konsulenter utenifra og finansielle incentiver. Endringen skjer sakte og er i mindre grad planlagt og programmatisk (Beer og Nohria, 2000).

I offentlig sektor er ofte målene for endring knyttet til kvaliteten på tjenesten og en nyttemaksimering for befolkningen. Offentlig sektor opererer i liten grad i et marked med priser, kjøp og salg, og har ofte komplekse og motstridende målsettinger (Jacobsen, 2004). Derfor vil Strategi E i liten grad være relevant for min oppgave. Jeg velger derfor fortrinnsvis å fokusere på Strategi O videre i oppgaven.

Strategi O legger vekt på at organisasjoner bør betraktes som levende organismer i stadig utvikling. Hovedfokuset blir derfor å sette organisasjoner i stand til å holde på med stadige endringer for å tilpasse seg endringer i omgivelsene. Dette kan man kun oppnå ved å skape en lærende organisasjon – en organisasjon som kontinuerlig forbedrer sin evne til å skape sin egen fremtid (Senge, 1991).

Dette oppnås gjennom at Strategi O vektlegger prosessene som må skapes, de mer usynlige, menneskelige egenskaper og de mellommenneskelige prosessene. I denne strategien vektlegges ledere som klarer å skape engasjement blant ansatte i organisasjonen.

Toppledelsen begrenser sin rolle til å sette de sentrale visjoner for endring for deretter gjennom stor grad av deltakelse og delegering legge til rette for at de ansatte selv utvikler løsninger de kan få et eieforhold til. Jacobsen trekker frem tre grunner til at en slik form for ledelse er den beste når det skal skapes endring (Jacobsen, 2004);

Den første grunnen ifølge Jacobsen (2004) er at de som arbeider i organisasjonen, som befinner seg på det operative planet, tjenesteyterne er de som vet best hvilke utfordringer som må/bør løses. Den andre grunnen er at ved å trekke med de ansatte så fører dette ofte til at

man får flere synspunkter på et forhold og det vil igjen føre med seg et nyansert bilde av både problemer og mulige løsninger. Den tredje grunnen er at denne lederstilen åpner for deltagelse og innflytelse i beslutningsprosessen, noe som kan virke positivt inn på gjennomføringen av endringen, og skape mindre motstand (Jacobsen, 2004).

Når vi ser på Strategi E og Strategi O, vil vi se to forskjellige beslutningsprosesser som iverksettes på to hierarkisk forskjellige måter. Strategi E er en typisk top-down modell, mens Strategi O er en bottom-up modell. Jeg vil i neste underkapittel presentere modellene *bottom-up* og *top-down*, som synliggjør at utviklingsarbeid både kan forankres i ledelsen (top-down) eller gjennom medvirkning fra ansatte eller brukere og pårørende (bottom-up).

### **2.3 Top-down og bottom-up modellene – to forskjellige veier til målet**

*Top-down modellen* innebærer at det er øverste ledelse som avgjør hvilke tiltak som skal iverksettes, og de aktørene som skal iverksette tiltaket har liten innflytelse ifht denne avgjørelsen. Modellen tar ikke bare sikte på å fremskaffe en forståelse av iverksettingsprosesser, den tar også siktemål om å bidra med løsninger for en vellykket iverksetting. Modellen innehar et rasjonalistisk tilsnitt, der den iverksettende organisasjon oppfattes som et instrument for beslutningstakeren.

I en kommune vil disse beslutningstakerne være politikerne. Ifølge Offerdal kommer dette syne gjennom et normativt grunnlag for tilnærmingen, der det i klartekst kommer til uttrykk at et demokratisk styresett forutsetter at det er de folkevalgte som skal styre. Det forventes også at kommunesektorens oppgave er å utføre de pålagte oppgaver som er gitt på en nøytral måte, uten selv å ha påvirkningskraft på de ulike tiltak som den forvalter (Offerdal, 1992).

Ifølge Offerdal er Top-down modellen i hovedsak opptatt av det som skjer internt i forvaltningen, og har i mindre grad øye for at iverksettingen ofte også involverer andre aktører enn dem som i utgangspunktet er pålagt å stå for gjennomføringen (Offerdal, 1992). Offerdal påpeker viktigheten av at de oppgaver og mål som settes til forvaltningen er klare og konsistente. Beslutningstaker må kunne spesifisere de viktigste faktorene som skal være med i tiltaket, da disse i stor grad vil være med på å påvirker gjennomføringen (Offerdal, 1992). Det er også viktig at de kausale forbindelsene mellom faktorene spesifiseres. Dette vil si at man må finne sannsynligheten for at iverksetterne handler som forutsatt, noe som omfatter hierarkisk integrasjon og tilstrekkelig ressurser. I tillegg forventes det at ledere på lokalt

kommunalt plan har en viss kompetanse og vilje til å følge de mål og beslutninger som er vedtatt av iverksetter.

Offerdal (1992) påpeker også at det kan være utfordringer knyttet til kommunesektorens nøytralitet. Selv om det fremgår at offentlig forvaltning skal være nøytral, viser en rekke undersøkelser at den likevel har et forholdsvis vidt handlingsrom (Offerdal, 1992). Dette kommer til dels av at noen ansatte har fått delegert myndighet til å fatte vedtak på egen hånd, og dels ved at regler og forskrifter gir rom for bruk av skjønn. Disse utfordringene eksisterer på alle nivå i forvaltningen, og kan resultere i at like vedtak kan ende opp i ulike tiltak. Dette er litt av omkostningene når pålegg ovenfra må tolkes og oppgaver må delegeres videre til underordnede (Offerdal, 1992). Dette bidrar til at selv om Top-down modellen vektlegger viktigheten av at de mål som er satt av beslutningstaker må være klare og konsistente, så vil der alltid være en fare for at det oppstå forvaltningsmessige forskjeller.

*Bottom-up modellen* er en prosessorientert tilnærming der fokus (og makt) flyttes til aktørene (eksempelvis fagfolk, pårørende og brukere) og deres roller i iverksettingsprosessen. De ulike aktørenes roller, synspunkter, handlinger og erfaringer blir her viktig. Problemene skal med andre ord søkes å løses lokalt og med størst mulig grad av medvirkning. Deltagernes egen erfaring og forståelse er kunnskap som kommer "nedenfra", og det er denne kunnskapen som skal være toneangivende for forståelsen av hva som er situasjonen og hvordan den kan søkes å forbedres/løses. Deltagerne påvirker med andre ord intervensjonsprosessen, og i noen tilfeller har de den totale kontrollen over intervensjonen. Læringsprosessen blir det sentrale for de som deltar i denne iverksettingsprosessen.

Bottom-up perspektivet var først og fremst en reaksjon på styringsgiveren og styringsoptimismen som er innebygd i Top-down tilnærmingen. Hovedpersonene bak Bottom-up regnes for å være Benny Hjern, David O. Porter og Chris Hull (Offerdal, 1992). På 80-tallet presenterte de en tilnærming som var et klart brudd både teoretisk og metodisk, i forhold til Top-down perspektivet. Iverksetting var for dem ikke noe prosessstyrt og programmert ovenfra der resultatene utviklet seg fra toppen og ned. Det som heller ble ansett som viktig var å se på hvordan en iverksettingsprosess bidro til å løse et samfunnsproblem.



Mens Top-down tilnærmingen tar sitt utgangspunkt i offentlige vedtak og undersøker i hvilken grad det er iverksatt, og om de offentlige ansatte har utført det som de er satt til, er Bottom-up tilnærmingens hovedintensjon å finne ut offentlige vedtaks betydning for løsning av samfunnsproblemer. Mange hevder dette hører mer hjemme under evalueringsstudier.

Ifølge Baldersheim og Rose (2005) er ikke avstanden dramatisk mellom de to tilnærmingene. Tilhengere av Top-down forutsetter at politikken bygger på gyldige teorier, som selvsagt også må innbefatte oppfatninger om hvordan ikke-offentlige aktører vil forholde seg til den offentlige politikken som blir ført. De impliserer derfor at politikken bygger både på en administrativ teori og det vi kan kalle substansiell teori, som er en teori om hvilke tiltak som må settes i verk for å løse det samfunnsproblemet politikken er innrettet mot (Baldersheim & Rose, 2005).

Styrken i Bottom-up, er derimot at den retter søkelys mot den substansielle teorien og spørsmålet om hvordan en politikk kan utformes slik at effektene av den blir som ønsket, og at det fremgår en metode for å kartlegge iverksettingsstrukturene. Den er imidlertid svakere når det kommer til å gi anbefalinger om hvordan administrasjonen bør organiseres, og hvordan en politikk som møter motstand fra sterke interesser i forvaltningen eller i samfunnet, skal kunne gjennomføres (Baldersheim & Rose, 2005).

Offerdal (1992) hevder at mens Top-down tilnærmingen er mer preskriptiv og normativ, gir Bottom-up tilnærmingen en bedre beskrivelse av det som faktisk skjer når offentlig politikk skal settes ut i livet. Sett fra en annen side inneholder retningen likevel preskriptiv tankegang idet den foreskriver stort handlingsrom for forvaltningens fotsoldater, og understreker at det må tas hensyn til at iverksettingen foregår i et samspill mellom offentlig forvaltning og interesser i samfunnet ellers. I tillegg er den normativ fordi den ikke kun undersøker iverksetting nedenfra, men uttrykker også at avvik kan være et tegn på et velfungerende demokrati (Offerdal, 1992 ).

Jacobsen og Thorsvik (2008) definerer en beslutningsprosess som et valg mellom ulike alternativer. I disse ulike alternativene kan det ligge større eller mindre interessekonflikter. For å finne gode måter å løse interessekonfliktene på, vil det i denne prosessen foregå noen forhandlinger. Jeg vil derfor i neste underkapittel se nærmere på hva som legges i *forhandlingsperspektivet*.

## 2.4 Forhandlingsperspektivet

Forhandlingsperspektivet kan ses på som en måte å løse interessekonflikter mellom ulike aktører (Becker, 1981). Dette kan gjelde forholdet mellom leder/medarbeider og andre aktører som forhandler om for eksempel ressurser eller andre goder. Forhandlingsperspektivet gjelder selv om den ene parten er underordnet den andre, og kan forstås som et sosialt bytteforhold hvor en utveksler ulike former for ”goder”(Bulukin & Døving 2005). I et slikt perspektiv vil makt ikke være noe som bare går fra leder til medarbeider, men også omvendt.

Det er ikke uvanlig i forhandlinger at flere av aktørene definerer den samme virkeligheten på forskjellige måter, slik at møtet mellom disse kan føre til motsetningsfylte hendelsesforløp. Forhandlingsbegrepet viser til hva som skjer i relasjonen mellom aktørene uten at det nødvendigvis trenger å utvikle seg konflikt mellom partene. Dette betyr at i likhet med teorier om organisasjoner som politiske systemer, vil *konflikt* og *makt* være sentrale elementer ved forhandlinger.

En planprosess kan betraktes som et spenningsforhold mellom flere aktører som er preget av forhandlinger, konflikt og makt. Forhandlingene kan knyttes til ulik forståelse og, definisjonsmakt, og kan innebære at maktbalansen mellom aktørene varierer. Det er selve prosessen som står sentralt, hvor man ser hvilket kompromiss den leder til, hvilke koalisjoner som blir skapt og hvordan godene vil bli fordelt. I et forhandlingsperspektiv er det derfor viktig å legge vekt på hva som blir sagt, hvem som sier det og hvilke ressurser som står bak krav om aksept av ulike målsetninger og mål-middeloppfatninger. Ifølge Olsen (1978) handler aktører på vegne av ulike organisatoriske tilknytninger og sektorinteresser, som igjen leder til ulike mål, oppfatninger og interesser. De ulike aktørene i prosessen vil derfor føle ulik tilknytning og lojalitet, som igjen leder til ulike vurderinger av de aktuelle fokusområdene (Olsen, 1978). I denne oppgaven vil det altså angå en kommunal planprosess.

I følge Roness (1997) vil styrkeforholdet og ansvarsfordelingen mellom de ulike grupperingene fastlegges av strukturen gjennom spesialisering og over- og underordning. Strukturen vil påvirke sjansene for at det ikke skal skje endringer fordi organisasjonsendringer vil utfordre maktgrunnlaget for disse gruppene. Organisasjoner er satt sammen av individer og grupper med ulike interesser, hvor organisasjonsstrukturen vil være et resultat av tidligere forhandlinger, og som igjen vil reflektere tidligere forhandlinger. Som nevnt handler aktørene

på grunnlag av egeninteresser, og vurderer derfor organisasjonsløsninger i forhold til hvordan det vil komme til å påvirke deres på forhånd gitte mål (Roness 1997).

Når vi ser på forhandlingsperspektivet innenfor det instrumentelle perspektivet, finner vi et skille mellom det hierarkiske og forhandlingsperspektivet i en beslutningsprosess. Ifølge Christensen m.fl. (2006) kan begge perspektivene forklare valg og mulige strategier i beslutningsprosessen. Skillet mellom det hierarkiske og forhandlingsperspektivet kan karakteriseres i forhold til grad av homogenitet hos ledelsen, og grad av beslutningshierarki i organisasjonen. Det hierarkiske perspektivet anser ledelsen som homogen, der lederen utøver kontroll over reformprosesser og med stor evne til rasjonell kalkulasjon. Forhandlingsperspektivet ser ledelsen som mer heterogen, der ulik organisasjonstenkning, forhandling og kompromisser er nøkkelord i en reformprosess.

Kommunikasjon er et av de viktigste redskapene i forhandlingsperspektivet. Dette brukes aktivt i forhandlinger, og kan bidra til både felles forståelse og frustrasjon. I det neste underkapittelet vil jeg presentere Argyris og Schön (1978) sin «Slutningsstigen» som viser den komplekse tolkningsprosessen som foregår under kommunikasjonsprosessen. Denne prosessen er viktig å forstå, når en forhandler i forskjellige beslutningsprosesser.

#### **2.4.1 Forhandlinger – en kommunikativ tolkningsprosess**

Argyris og Schön (1978) mener at en ofte kommuniserer ut fra tolkninger og subjektive oppfatninger, og dermed kan vi lett misforstå hverandre. Det er fort gjort å bli uenige på grunnlag av uklar kommunikasjon, snarere enn på grunnlag av saklig uenighet. Språket vi bruker har stor betydning for hvordan uenighet skapes og om ting utvikler seg til konflikter eller ikke. Kommunikasjonsmisforståelser er, som ofte begynnelsen på konflikter. Disse konfliktene er ofte løst basert, og en konkretisering og undersøkelse av den faktiske meningsytringen kan fort avdramatisere og avklare situasjonen (Argyris og Schön, 1978).

Argyris og Schön mente at en i den vestlige kulturen bruker et abstrakt språk, og at dette ofte er en medvirkende årsak til at uenighet fører til konflikt. Dette var bakgrunnen for ”Slutningsstigen”, som de formulerte på begynnelsen av 1990-tallet, som fokuserer på den kompliserte tolkningen som foregår i kommunikasjonsprosessen (Argyris, 1990). Irgens har laget en figur som illustrerer slutningsstigen til Argyris og Schön (Irgens, 2007).



Figur: 2-2. Slutningsstigen (Irgens, 2007).

Ifølge Irgens (2007) har slutningsstigen flere trinn. Det første er et dataområde. Her står stigen plantet i den situasjonen, de hendelser og de "data" vi der har, det vi ville sett om det var tatt opp på video. I trinn to handler om å velge ut data: Det som skjer her er at vi velger ut noen hendelser, som igjen fører til at vi også velger bort noen andre hendelser. Deretter velger vi i trinn tre å tolke data: Vi tolker det vi har valgt ut, i den forstand at vi tillegger det en viss mening og betydning, og her kommer tolkninger og de subjektive oppfatninger inn. Til slutt vil vi i trinn fire trekke konklusjoner: Med dette utgangspunktet trekker vi våre konklusjoner, og det hele skjer i løpet av ørsmå sekunder (Irgens, 2007).

Irgens (2007) mener at det ikke er noe galt i å trekke slutninger selv om det skjer raskt. Det som er galt, er å trekke slutninger uten å teste ut holdbarheten i dem. Når vi krangler, står vi ofte øverst i hver vår slutningsstige og kaster påstander på hverandre. Problemet med vår tendens til å hoppe til konklusjoner uten å teste dem ut, er at slutningene våre kan være både feilaktige og problemskapende. I mange tilfeller får våre raske sprang på slutningsstigen store og uheldige konsekvenser for våre senere handlinger og beslutninger (Irgens, 2007).

På bakgrunn av dette har Argyris og Schön (1978) foreslår at en følger en enkel ”oppskrift” når en oppdager uenighet om noe som er av betydning for oss og må kommunisere om det; Først formuler ditt eget standpunkt åpent og klart. Deretter underbygg ditt standpunkt med grunnlaget for din konklusjon. For til slutt å inviter din samtalepartner til å respondere. Hvis begge parter følger oppskriften, kan man gjensidig få innsikt i grunnlaget for hverandres tenkning. Dette forebygger konflikter og bidrar til en mer løsningsfokuset organisasjon (Argyris og Schön, 1978).

## **2.5 Maktens betydning i en beslutningsprosess**

Det er lett å sette et likhetstegn mellom makt og beslutningsmyndighet. Morgan sier at makt er det middelet som til slutt løser interessekonflikter. Makt virker inn på hvem som får hva, når og hvordan (Morgan, 2004).

Organisasjonsteoretikere som f. eks Baldrige (1971) og Kanter (1977), har tatt utgangspunktet i definisjon av makt lansert av den amerikanske statsviteren Robert Dahl (Bolman og Deal, 2004). Han hevder at makt har å gjøre med ens evne til å få en annen person til å gjøre noe han eller hun ellers ikke ville gjort. Denne definisjonen har ledet flere teoretikere til å se nærmere på de historiske kreftene som gir rammer til dagens maktrelasjoner (Morgan, 2004). Jeg velger å trekke frem ni forskjellige maktkilder som jeg mener kan være relevante for å belyse min problemstilling, og som alle på hver sin måte kan prege en beslutningsprosess.

Den første kalles posisjons- eller myndighetsmakt. Denne makten dreier seg om jo høyere posisjon en person har i et hierarki, desto mer makt og beslutningsmyndighet har denne personen. Den type makt kalles også formell autoritet, og regnes som den viktigste og mest opplagte maktkilden.

Den andre kalles for makt over informasjon og kunnskap. I følge Morgan tilfaller det mye makt til den personen som er i stand til å vie de spørsmålene som bestemmer realiteten i beslutningsprosessen, oppmerksomhet. Den som har makt over informasjon og kunnskap kan systematisk påvirke hvordan organisasjonen definerer sine problemer, og gjennom dette kontrollere viktige ressurser for å løse viktige og påtrengende problemer (Morgan, 2004).

Den tredje maktkilden har den som sitter med kontroll over belønninger. Det vil si at personer som kan framskaffe jobber, penger, politisk støtte og andre verdsette belønninger, ofte er mektige og har mye makt.

Den fjerde maktkilden dreier seg om makt gjennom tvangsmidler. Ifølge Bolman og Deal hviler denne makten på evnen til å tvinge, blokkere, gripe inn og straffe. En fagforening kan streike, ledelsen kan foreta en «lockout» og offiserer og politi kan arrestere organisasjonsmedlemmene osv. (Bolman og Deal, 2004).

Den femte maktkilden er allianser og nettverk. For å få ting gjort i organisasjoner må man arbeide gjennom et innviklet nettverk av relasjoner mellom enkeltpersoner og grupper, og det er mye enklere å gjøre det hvis man har venner og allierte. Kotter fant ut at en av de viktigste forskjellene mellom mer og mindre framgangsrike toppledere var hvor flinke de var til å bygge opp og pleie sitt nettverk av venner, kontakter og allierte. Mindre framgangsrike ledere brukte lite tid på å bygge opp sine nettverk, og hadde mye større vansker med å få ting gjort (Kotter, 1982).

Den sjette maktkilden er ifølge Bolman og Deal tilgang til og kontroll over agendaen. To av biproduktene av nettverk og allianser er tilgang til arenaene der beslutningene fattes og evnen til å påvirke agendaene på disse arenaene (Bolman og Deal, 2004)..

Den syvende maktkilden er kontroll over fortolkning og symboler. Eliter og opinionsledere har ofte stor evne til å definere og til og med påtvinge en gruppe eller organisasjons fortolkninger av omgivelsene.

Den åttende maktkilden er evnen til å påvirke utfallet av en beslutningsprosess. Dette er ifølge Morgan en velkjent kilde til makt, og den har tiltrukket seg atskillig oppmerksomhet i organisasjonsteorien. Ved å øve innflytelse over beslutningsprosessen kan man kontrollere grunnlaget for beslutningsfattingen, og forhindre at viktige beslutninger blir tatt, men også fremme dem man faktisk ønsker skal bli truffet (Morgan, 2004).

Den niende og siste av de presenterte maktkildene er personlig makt. Mennesker med karisma, politiske evner, talegaver eller evne til å gi uttrykk for visjoner vil ha makt i kraft av sine personlige egenskaper, i tillegg til den makten de ellers måtte ha.

Innen organisasjonsteorien er det også vanlig å skille mellom formell og uformell makt: Formell makt er makt som er gitt til personer for å gjennomføre/utføre oppgaver i tråd med lover, planer, forskrifter, fullmakter, retningslinjer eller lignende. Formelle makt, både personlig og organisasjonsmessig, får en ofte gjennom bestemte stillinger som blant annet bedriftsleder eller politi.

Uformell makt får en gjennom en posisjon en person har i kraft av et samspill innad i en gruppe. Slik makt er vanskelig å få, da den krever at vedkommende har helt spesielle egenskaper. Personer med uformell makt har sterk innflytelse og betraktes som legitime, beskyttere og forsvarere av gruppens interesser.

Alle disse forskjellige maktkildene som jeg har presentert kan være med å påvirke de beslutningene som blir tatt i en kommunal planprosess.

## **2.6 Forventninger til medvirkning i en kommunal planprosess**

Ved hjelp av lover og ulike handlingsplaner er medvirkning generelt og brukervedvirkning spesielt i stadig større grad brukt i organisasjonsutviklingen innenfor ulike virksomheter og fagområder i kommunal sektor. Med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkningsbegrepet involverer alle som er berørt i en organisasjonsutviklingsprosess, og da snakker en om både fagfolk, brukere og pårørende (Rønning, 1998).

Når vi snakker om brukervedvirkning, innebærer dette ifølge Vatne (1998) at tjenesteapparatet gir brukerne økt innflytelse og benytter brukerens erfaringer for å yte best mulig kvalitet på tjenestene. Et viktig mål er at brukervedvirkning skal bidra til økt innflytelse over egen livskvalitet. Brukervedvirkning betyr ikke at behandleren fratras sitt faglige ansvar, men at erfarings-kunnskapen skal balanseres opp mot ekspertkunnskapen, og at dette skal gjøres i en dialog mellom bruker og ekspert (Vatne, 1998).

For ikke å skape forvirring knyttet til disse to medvirkningsbegrepene, velger jeg i hovedsak å bruke begrepet medvirkning i min oppgave. Dette fordi organisasjonsutviklingen som min masteroppgave omhandler involverer både fagfolk, brukere og pårørende i en kommunal planprosess.

For at organisasjonsendringer eller nye planer skal treffe befolkningens reelle behov slik at de skal kunne bedre livsbetingelsene for de aktuelle målgruppene, er det nødvendig med god kommunikasjon mellom målgruppene og kommunale instanser. En måte å løse dette på er å bruke medvirkning, som betyr at de som berøres av en beslutning, en plan, eller er brukere av tjenester, får innflytelse i beslutningsprosessene og utformingen av tjenestetilbud (NOU 2001:7).

Det er vanlig å dele medvirkning i tre nivåer: Nivå én kalles for individnivået: Her foregår medvirkning i relasjonen mellom den enkelte bruker/pårørende og fagpersonen(e). Her deltar brukeren aktivt med i utforming og gjennomføring av egen behandling. Nivå to kalles for tjenestenivået: Her foregår medvirkning i relasjon mellom bruker- eller pårørenderepresentanter og tjenesteyter som samarbeider om utviklingen av tjenestene. Nivå tre kalles for det politiske/systemnivået: Medvirkning foregår her i relasjon mellom bruker- eller pårørenderepresentanter og den offentlige forvaltningen. Bruker- eller pårørenderepresentanter medvirker i utforming av rammebetingelser for de kommunale tjenestene (NOU 2001: 22). Min masteroppgave vil i hovedsak involvere nivå to og tre, dvs. tjenestenivået og det politiske/systemnivået.

Reell medvirkning vil være avhengig av vilje til åpenhet på begge sider hos bruker/pårørende og hos de profesjonelle. En slik åpenhet forutsetter imidlertid en erkjennelse av eksisterende maktforhold, avdekking av ulike motiver for samhandling, synliggjøring av mulige spenningsforhold samt et ønske om dialog for å få dette til. Brukeren skal innta en rolle som aktiv deltaker i en beslutningsprosess.

Jeg velger å trekke frem tre sentrale begreper som danner et teoretisk utgangspunkt for å forstå hvilke mulige paradokser som ligger i begrepet medvirkning, nemlig livsverden, systemverden og empowerment.

Begrepet livsverden oppstod i den fenomenologiske tradisjon med utgangspunkt i Husserls filosofi (Wormnæs, 1993). Livsverdenen tilsvarer den enkeltes grunnleggende virkelighet, og danner utgangspunktet for en felles oppfatning og forståelse av bestemte forhold i det daglige. Et medvirkningsperspektiv er basert på at de som deltar i en felles kontekst gjennom dialog og samvær deler oppfatninger fra ulike og felles livsverdener.



Ifølge Habermas (2004) er livsverdenen i den vestlige kultur oppsplittet i ulike undersystemer, der systemverdenen, inkludert systemet av økonomi og regler, representerer en egen atskilt kategori. Når systemverdenen med sine krav til effektivitet og kontroll griper inn i livsverdenen, snakker Habermas om at det skjer en kolonisering (Habermas, 2004). Med koloniseringen mener Habermas at de viktige institusjonene i samfunn (systemet) rasjonaliseres (på kapitalismens og teknologiens premisser), blir mer komplekse, øker sin makt, og gradvis tar styringen over livsverdenen. En viktig følge av dette er at mulighetene for fri kommunikasjon og meningsdanning reduseres, og dermed reduseres også forutsetningene for reell deltakelse i samfunnet og for demokratiet. Systemverdenens idealer kan da ta over og invadere de mest sentrale verdiene som livsverdenen representerer. I et medvirkningsperspektiv kan dette påvirke forholdet mellom for eksempel brukeren og den profesjonelle når den profesjonelles oppfatninger og verdier blir styrende (Vatne, 1998).

Medvirkning er også relatert til en såkalt empowerment-tenkning fordi medvirkning forutsetter en myndiggjøring av bruker (Stange, 2003). Empowerment, oversatt med bemyndigelse eller styrking, dreier seg om å mobilisere folks egne krefter og å nøytralisere de krefter som fører til avmakt (Thesen og Malterud, 2001). Empowerment handler derfor i stor grad om bevisstgjøring og kampen for de undertrykte grupperes rettigheter, er ideologisk forankret i blant annet demokratisk teori og kan også knyttes teoretisk til kommunikative handlingsteorier innenfor kritisk teori (Habermas, 1997).

Medvirkning kan fort bli flotte ord i planer og lovverk, uten at dette fører til reell medvirkning i praksis. En manglende bevissthet og en mangelfull begrepsavklaring knyttet til den basale teoretiske forståelsen for medvirkning kan være noe av bakgrunnen for at det i noen tilfeller eksisterer uklare og tildekkede motiver (Rønning og Solheim, 1998).

Både brukerkulturen og profesjonskulturen kan bremse brukerens aktive rolle. Kulturelle forestillinger knyttet til den tradisjonelle bruker-hjelper-relasjonen kan være noe av bakgrunnen for en eventuell motstand mot endring. En institusjons organiseringsformer er ofte oppfattet som et spesielt tradisjonsbundet system, der de ulike faggruppene har etablert mønstre for hvordan de forholder seg til brukerne. Brukeren kan på sin side oppleve det tradisjonelle hierarkiske forholdet som noe trygt, der vedkommende kan få lov til å være en passiv mottaker av hjelp uten selv å måtte ta ansvar (Askheim, 2003).

Selv om rettigheter knyttet til medvirkning er nedfelt i flere lovverk, vil det ofte være de ansatte i kommunal sektor som vurderer når og på hvilke områder medvirkning skal skje (Rønning, 1998). Dette handler om at premissene for samhandling blir kontrollert av den ene part, i dette tilfellet de profesjonelle i kommunesektoren. Brukerens og de pårørendes muligheter til å medvirke ligger derfor hos profesjonelle og i de medvirkningsformer som er utviklet i kommunal sektor, en såkalt kolonisering av livsverdenen (Habermas, 1994).

Skal en få til reell medvirkning, forutsetter det at skjer endringer på system- og individnivå parallelt. Medvirkning på systemnivå er avhengig av en administrativ endring av de organisasjonene det gjelder, slik at det kan legges et grunnlag for at brukerne kan delta aktivt (Stange, 2003). Faglig veiledning og kompetanseutvikling kan være relevante tiltak for å fremme refleksjon over egen praksis hos de profesjonelle (Vatne, 1998). Veiledningen kan rette seg mot fagpersonenes holdninger, deres teori- og erfaringsbaserte begrunnelser for handlingsvalg samt de faktiske valg de gjør i praksis.

Bruker- eller pårørenderepresentantene er valgt for å tale på vegne av andre brukere eller pårørendes synspunkter. Ifølge Rønning (1989) viser praksis imidlertid at disse representantene ofte best ivaretar de grupper de selv identifiserer seg sterkest med, for eksempel de mest aktive og ressurssterke innenfor sitt representasjonsområde. En reell medvirkning i denne sammenheng vil derfor være avhengig av kompetanse og evne til å skille mellom egne og andres problemområder, men også en inngående faginnsett om bredden i utfordringer og mulighetsbilder. I utgangspunktet er dette et statlig ansvar, men det avhenger også av representantenes eget engasjement. Bruker- og pårørenderepresentantene må selv ta ansvar for å øke sin kompetanse, slik at de i den grad det er mulig kan ivareta den bredden av behov som ofte eksisterer innenfor en bruker/pårørendegruppe.

For å få til reell medvirkning på systemnivå kreves det endringer av de strukturelle rammebetingelsene og ledelsespraksis; et demokratisk arbeidsmiljø, som blant annet avhenger av ledelsens evne til delegering av myndighet nedover i organisasjonen. Hensikten er at beslutningsprosessene i størst mulig grad skal tas av brukerne/pårørende og den profesjonelle i samarbeid (Rønning, 1989).

Brukermedvirkning på individnivå er krevende når samtidig vi vet at brukeren og de profesjonelle ofte representerer ulike livsverdener (Wormnæs, 1993). Medvirkning i en bruker-profesjonell-relasjon forutsetter derfor en dialog der man deler opplevelser og oppfatninger omkring brukers situasjon. Ulike oppfatninger kan imidlertid forårsake

konflikter, og det kan være lett for den profesjonelle å overta styringen. Ifølge Habermas bør det derfor legges sterk vekt på dialogens muligheter (Habermas, 1997). Dialog forutsetter utveksling av synspunkter mellom to eller flere parter, fra to eller flere synsvinkler, og at hver part opplever at de får beholde sin selvstendighet (Branstad, 2003).

Askheim (2007) sier at medvirkning og dialog bidrar til kvalitet på flere måter. Stikkord er læring og kvalitet i selve dialogen. Medvirkningsarbeidet er en kontinuerlig læringsprosess der det er viktig å tilbakeføre erfaringer til organisasjonen. I en planprosess vil læringen blant annet være en prosess gjennom refleksjon og kommunikasjon med andre som er involvert i prosessen. I de tre neste underkapitlene vil jeg presentere kort noen teorier som jeg mener synliggjør hvordan individuell læring og organisatorisk læring knyttet til bl.a. medvirkning, kan skje i en planprosess.

### **2.6.1 Hvordan få til bedre medvirkning i praksis?**

Læring er kjernen i deltakende planprosesser. En god planprosess skal være en arena for læring om, og utvikling og bruk av nye arbeidsformer og verktøy på tvers av fag, sektorer, brukergrupper, pårørende og forvaltningsnivåer. Alle deltakere kan lære av sine erfaringer, og bidra med å overføre kunnskap og kompetanse til andre. Med et bevisst, strukturert opplegg for læring og medvirkning, kan en planprosess til bidra til økt kompetanse for alle som deltar.

### **2.6.2 Refleksjon for å øke egen ferdighet knyttet til bl.a. medvirkning**

Å reflektere er noe vi mennesker gjør bevisst og ubevisst for å skape mening eller forandre forståelsen av det som skjer rundt oss i det daglige på godt og vondt. Vi trenger ikke nødvendigvis å sette ord på alle våre tanker, men mennesker bruker refleksjon for å skape mening i og forståelse for våre handlinger (Schøn, 1983). Gjennom refleksjon framkaller vi opplevelser og erfaringer, og gjennomgår og vurderer dem på nytt (Lauvås og Handal, 2000).

Argyris og Schøn (1976) var de første som skrev om reflekterende praktikere. Schøn (1983) har fått æren av å ha utviklet refleksjonsbegrepet som et kjennetegn ved kompetanseutvikling i profesjonsyrkene. Utgangspunktet for at Schøn (1983) i sin tid framhevet at fagpersoners refleksjon hadde betydning for utvikling av profesjonskunnskap, var en antakelse om at det eksisterer et gap mellom teori og praksis. Det manglet en sammenheng mellom de teorier og verdier profesjonelle mente de la til grunn for sitt arbeid, og det de faktisk gjorde i praksis, dvs. deres bruksteorier og -verdier. Ideen var at gjennom refleksjon kan det bygges bro over

gapet ved at fagpersoner artikulere og teoretiserer rundt egen praksis. Gjennom det kan ny kunnskap oppstå (Argyris og Schön, 1976).

Schön (1993) sier at fordi refleksjoner skjer i egen tankeverden, må fagpersoner være åpne for at refleksjonene kontinuerlig må endres i forhold til verden rundt/omgivelsene. De må ha en reflekterende samtale med situasjonen (Schön 1983). Schön definerer ikke refleksjon direkte. Hans begreper er refleksjon over handling og refleksjon i handling. Ifølge Schön (1983) er det et kjennetegn på en profesjonell person at vedkommende kan reflektere i handling, dvs. være i stand til å handle og uten avbrytelse samtidig reflektere og spontant sette ny innsikt, nye holdninger og ferdigheter ut i livet. Refleksjon i handling innebærer eksperimentering, men bygger på erfaring og intuisjon.

I mange yrker kan en kalkulere seg fram til resultat av arbeidet. I noen typer yrker som håndterer komplekse og uforutsigbare situasjoner, som sosialt arbeid, er det derimot vanskelig å forutsi utfallet (Schön 1983). Teorier og modeller hjelper bare til et visst punkt. Det er derfor umulig å utarbeide fullstendige regler for hva som skal og må gjøres i enhver situasjon. Det lengste en kan komme, er å formulere visse retningslinjer. Situasjonene blant annet sosialarbeidere møter er omfattende, usikre og nye, derfor må framgangsmåtene hele tiden endres og tilpasses situasjonen (Payne, 2001), noe som tilsier at de reflekterer både i og over handling for å utvikle ny kunnskap og kompetanse.

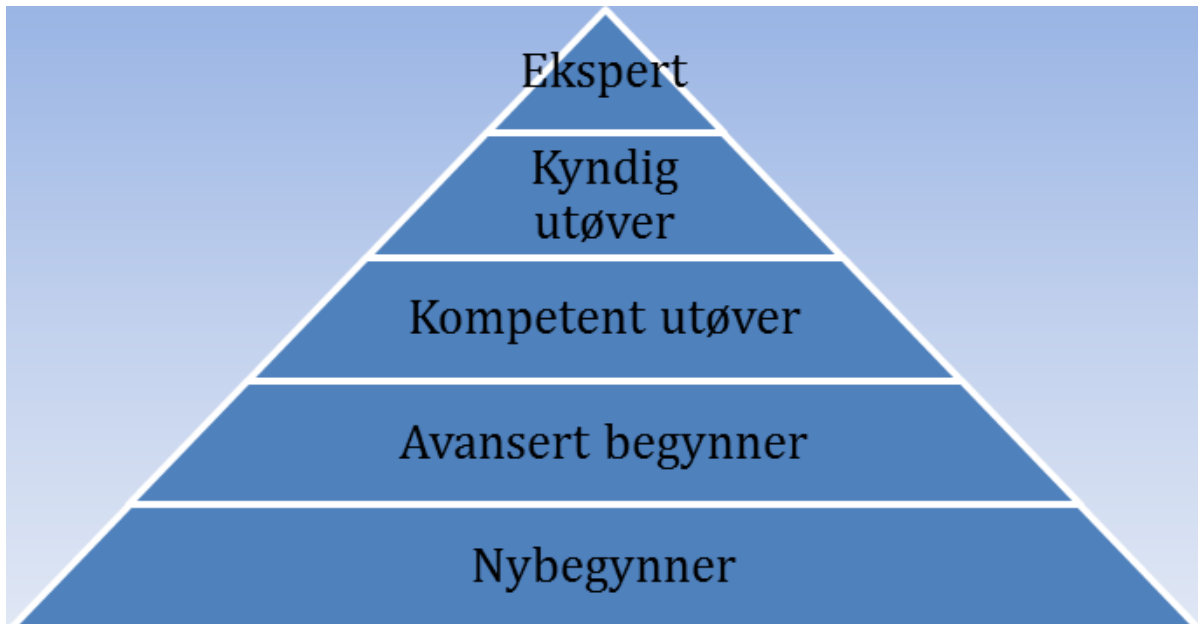
En kan på mange måter si at refleksjon har betydning for utvikling av profesjonskunnskap. Jeg vil i avsnittet nedenfor synliggjøre en modell for utvikling fra nybegynner, til det høyeste nivået der en utøver ekspertise, slik det er vist i figur 2-3.

### **2.6.3 Hvordan mennesker lære gjennom deltakelse og praksis**

Hubert L. og Stuart E. Dreyfus (1999) viser til ulike studier av menneskers læreprosesser og hevder ut fra dette at man lærer gjennom ferdigheter i ulike faser. De baserer sin teori på empiriske studier og observasjoner av sensomotoriske ferdighetsutøvelse som sykling, svømming, flyvning samt av kognitive ferdigheter som blant annet spilling av sjakk.

Dreyfus og Dreyfus presenterte i 1986 fagstigen "fra nybegynner til ekspert" (Irgens, 2007). Her beskrives det hvordan nybegynneren er mer avhengig av regler og prosedyrer i sin praksis, og hvordan han etterhvert kan frigjøre seg mer og mer fra kodifisert kunnskap. Etter hvert som vedkommende beveger seg videre oppover stigen via blant annet kompetent utøver

og til å bli ekspert vil dømmekraft og større grad av selvstendighet gradvis erverves. Eksperten trenger ikke ha en klar forestilling av målet med handlingene, det er kroppen som reagerer på situasjonens krav. Dreyfus og Dreyfus (1999) bygger her på filosofen Merleau-Ponty. En kompetent utøver fornemmer avvik mellom situasjonen og forholdet mellom kropp og miljø og søker ut fra dette likevekt gjennom aktivitet for å redusere dette spenningsforholdet (Bakke og Tønnesen 2007). Nedenfor blir det vist til fasemodellen for ferdighetstilegnelse (Tiller 2006:35):



Figur: 2-3. Fra nybegynner til ekspert (Dreyfus og Dreyfus, 1999).

Fagstigen til Dreyfus og Dreyfus (1999) representerer en faglig utvikling for en person. Ifølge Baklien og Krogh (2011) er det i en planprosess kunnskapen til deltakerne i prosessen som står sentralt, og hvordan kommunikasjonen og kunnskapsdelingen mellom deltakeren foregår. Jeg vil nedenfor presentere slutningsstigen til Argyris og Schön, som viser hvor kompliserte tolkningsprosesser kan være i mellommenneskelig kommunikasjon.

#### **2.6.4 Erfaringslæring – hvordan bli bedre på medvirkning i en planprosess**

Erfaringslæring bygger på erfaringskunnskap, og erfaringskunnskap bygger på deltakelse og dialog mellom mennesker. Den søker en helhetsforståelse, bygger på praktiske eksempler og øvelser som høstes gjennom personlig erfaring og læring. Erfaringskunnskap er ofte skjult for den som utøver den, og det finnes derfor mye «taus kunnskap» som innehas både av den enkelte yrkesutøver og av virksomheten yrkesutøvelsen inngår i.

Erfaringslæring er en kontinuerlig læringsprosess der mange elementer er knyttet sammen i en lærings sirkel som inneholder fire faser som ikke er strengt atskilte, men som likevel angir en bestemt tidsrekkefølge (Lindøe 2003):

Fase én kalles fokus: Man setter seg bestemte mål for hva man vil oppnå på området. Slike mål eller visjoner kan for eksempel beskrives i en handlingsplan. Fase to kalles intervensjon: I denne fasen settes planen ut i livet gjennom praktiske tiltak for å nå målene. Fase tre kalles for vurdering og refleksjon: Tiltakets virkninger gjennomgås, vurderes og drøftes. Den siste fasen kalles for nødvendige korrigeringer: Avhengig av hvordan tiltakene har virket, iverksettes korrigerende tiltak (Lindøe 2003).

Ifølge Lindebøe (2003) forteller lærings sirkelen at erfaringslæring og evaluering henger sammen. Lindøe bruker evaluering som et felles ord for og etter-tenke og etter-prøve det som skjer underveis i endringsprosessen. Formålet med evaluering er å få kunnskap om tiltak som er satt i verk virker etter sin hensikt. I en evaluering legger man gjerne en viss distanse til den umiddelbare erfaringen som skjer i tiltaksfasen for å få et balansert perspektiv på erfaringene.

Læring kan analyseres på flere ulike nivåer. Individuell læring er den læring som enkeltindivider gjennomgår. Organisatorisk læring dreier seg om at en hel organisasjon lærer av det enkeltmenneske eller grupper har lært, mens systemisk læring finner sted når et helt sett av organisasjoner innenfor samme virksomhet lærer av det en organisasjon i systemet har lært (Lindøe, 2003).

## **2.7 Ulike metoder for organisasjonsutviklingsprosesser – hvordan har arbeidet med handlingsplanen vært organisert i start- og mellomfasen?**

I planprosessens startfase ble det gjennomført en dialogkonferanse med deltakere fra aktuelle kommunale virksomheter, politikere, brukerorganisasjoner, brukerrepresentanter og sentrale samarbeidspartnere på rusfeltet. Her ble planens fokusområder identifisert.

I planens mellomfase ble det etableres seks tverrfaglige arbeidsgrupper, dvs. en arbeidsgruppe til hvert av fokusområdene, der mandatet til arbeidsgruppene var å lage mål og tiltak. Alle gruppene skulle ha bred medvirkning fra fagfolk, brukere og pårørende.

Jeg vil i de to neste underkapitlene presentere de to metodene som 1: ble brukt for å identifisere fokusområdene i planens startfase, og 2: arbeidsgruppene som ble brukt i planens mellomfase for å lage mål og tiltak knyttet til planens fokusområder.

### **2.7.1 Bruk av dialogkonferanse i startfasen av en kommunal beslutningsprosess**

For å skape gode rammer for en beslutningsprosess, kan det brukes forskjellige typer verktøy og metoder for å skape dialog, medvirkning og nytenkning. Jeg vil nå presentere metoden dialogkonferanse som ble brukt under på oppstartsamlingen til den ruspolitiske handlingsplanen i den utvalgte kommunen. Med utgangspunkt i boken til Hauge og Mittelmark (2006), vil jeg presentere metoden.

Dialogkonferanse er en metode for å skape en likeverdig dialog mellom ulike parter som skal samhandle om nåsituasjonen, utfordringer og fremtidige løsninger. Ifølge Hauge og Mittelmark er dialogkonferanse både en metode for brukermedvirkning og en måte å organisere læringsprosesser innen organisasjoner og mellom organisasjoner og deres brukere (Hauge og Mittelmark, 2006).

Metoden kan bidra til å bryte ned skillet mellom ulike maktposisjoner. Et bærende prinsipp er likeverdighet og møtet skal være av ikke-hierarkisk karakter. En viktig målsetning er å gi dem som ikke har trening i å ta ordet, og de som ikke har så høy status, mulighet til å komme med sine meninger. Metoden kan brukes i forhold til ulike målgrupper og sammenhenger, og blir en anledning til å gi alle berørte parter muligheter til innflytelse i en beslutningsprosess.

Dialogkonferansen brukes også for å sette i gang et praktisk utviklingsarbeid sammen med brukerne eller innbyggerne. Metoden kan da brukes i en oppstartkonferanse, eller for evaluering av utviklingsarbeidet (Hauge og Mittelmark, 2006).

Dialogkonferanse har sine røtter i aksjonsforskningen. Utgangspunktet er at forskningen alene ikke kan forvalte den fulle sannhet om et (sosialt) fenomen eller problem, eller oppskriften på hvordan problemet skal løses. Man må gå inn i et samspill med de som har kunnskap om fenomenet/ problemet. I Norge er det særlig Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) som har utviklet og anvendt dialogkonferanse som metode innen organisasjonsutvikling.

Konferanseformen er videreutviklet og anvendt som metode i kvalitetsutvikling, spesielt for å

sikre brukermedvirkning og fremme samarbeid på tvers av organisasjoner. Dialogkonferanser er også mye brukt i helsefremmende og forebyggende arbeid. (Hauge og Mittelmark, 2006)

Felles for alle dialogkonferanser er at de er sammensatt av sesjoner som er bygd opp rundt samme lest. En sesjon behandler et tema og består av tre ulike trinn:

I trinn en skal konferanseledelsen gir korte instruksjoner i plenum om hvilket tema som skal diskuteres, hvilken gruppesammensetning som benyttes og hvilke spilleregler som skal gjelde for arbeidet i gruppene. I en dialogkonferanse vil mesteparten av tiden brukes til gruppearbeid og oppsummering. For at gruppene skal fungere bør det settes av tid til presentasjonsrunder i gruppene, som ledes av en gruppeleder/dialogvert. Tidsplanlegging er viktig, for alle deltagerne må få den tida de er lovet og det må legges til rette for en god dialog. Denne strukturen gjør det mulig for konferansedeltagerne å bruke mesteparten av tiden i grupper uten at det går ut over den interne sammenhengen i konferansen.

Hauge og Mittelmark trekker frem noen sentrale elementer som de mener bør vektlegges før, under og etter en dialogkonferanse (Hauge og Mittelmark, 2006):

Bred forankring og felles forståelse handler om å skape forståelse for oppdraget/mandatet blant de ulike interessentene som skal delta i arbeidet for eksempel fagforeningene, fagekspertene, politikere og brukerorganisasjonene. Det er viktig å ha en klar beskrivelse av hva hensikten med dialogkonferansen er, slik at alle involverte parter har en felles forståelse. Skal en slik arena bidra til ny kunnskap og resultere i nye tiltak eller ny praksis er bred deltagelse en forutsetning for å lykkes.

Planlegging dreier seg om måten selve konferansen blir organisert og utformet på, og vil variere alt etter hvem som er målgruppen, hvor mye tid og ressurser man har til rådighet og hva slags kompetanse deltakerne har. En konferanse kan vare fra tre timer til to dager. I planleggingen må man ta stilling til hvor mange problemstillinger/ tema som skal behandles, valg av metoder i gruppearbeidet samt forholdet mellom gruppearbeid og plenumsaktiviteter.

Ramme for gjennomføring av dialogkonferansen er sentralt. Innledningsvis bør deltakerne ønskes velkommen (max 5 min), gjerne ved prosjektleder og toppleder. Deretter bør det være en kort innledning med rammer og hensikt og gjennomgang av dagen ved leder for konferansen. I en dialogkonferanse vil mesteparten av tiden brukes til gruppearbeid og



oppsummering. For at gruppene skal fungere bør det derfor settes av tid til presentasjonsrunder i gruppene. Dette ledes av gruppeleder/dialogvert. Tidsplanlegging er viktig, for alle deltagerne må få den tida de er lovet og det må legges til rette for en god dialog.

Gruppesammensetning skal vektlegges. Man bør vurdere om man skal ha homogene grupper (brukere /pårørende i egne grupper og ansatte i andre) eller blandede grupper (brukere, medarbeidere, politikere og ledere). Homogene grupper kan gi større trygghet og er nyttig for å beskrive hvordan man opplever nåsituasjonen, noe man ofte gjør i første del av konferansen. Likevel, for å skape en forståelse på tvers av gruppene er det imidlertid ofte best å blande disse.

Etterarbeid og tilbakemelding fra dialogkonferansen er viktig for at man skal oppnå et godt resultat av dialogkonferansen, og man bør raskt komme i gang med dette mens stoffet og inntrykkene er ferske. Lysarkene/flippover-ark renskrives og systematiseres sammen med listene av kloke grep og råd fra alle gruppene. Kort tid etter at konferansen er gjennomført bør deltakerne få tilbakemelding på hva man kom fram til. Dersom det skal settes i gang tiltak, bør det i tillegg gis tilbakemelding på hva som kommer til å skje og når man kan forvente å få resultater. Det er et etisk ansvar forbundet med å sette i gang prosesser der det skapes forventninger om endringer, for disse forventningene må så langt som mulig innfris. Dette er et viktig lederansvar (Hauge og Mittelmark, 2006).

Evaluering av hele dialogkonferansen er viktig for veien videre. En dialogkonferanse er ofte begynnelsen på en prosess og det som har kommet frem på konferansen er gjerne retningsgivende for veien videre. Ifølge Hauge og Mittelmark er det derfor viktig å gjøre en systematisk og helhetlig oppsummering av prosessen som har vært. Det er viktig at representanter for alle gruppene som har vært med i prosessen trekkes inn i det oppsummerende evalueringsarbeidet. Det at alle involverte føler eierskap til prosessen vil bidra til at endringer vil bli varige (Hauge og Mittelmark, 2006).

## **2.7.2 Bruk av tverrfaglig team i mellomfasen av en kommunal beslutningsprosess**

Ifølge Glavin og Erdal (2007) er det aller viktigste en bør arbeide med innen tverrfaglig samarbeid et felles verdigrunnlag. Klargjøring av menneskesyn og holdninger som ligger til grunn for den enkeltes ytringer og meninger er viktig.

Glavin og Erdal (2007) poengterer noen viktige kriterier for tverrfaglig samarbeid, og mener det tverrfaglige samarbeidet må være forankret og integrert i kommunens planer. Ansvar må være avklart og ledelsen må være involvert, og felles målsetting vil gjøre det enklere å finne felles metoder og strategier for måloppnåelse. Kjennskap til hverandres fagområder vil føre til at en får en forståelse av at andre har noe å bidra med. Samarbeidet må oppleves nyttig og meningsfullt for den enkelte, og det er viktig at deltakerne opplever trygghet i det tverrfaglige samarbeidet.

Videre poengteres betydningen av gjensidig respekt for hverandres faglighet og ulikheter. En må kunne anerkjenne andres syn og kompetanse, samtidig som en må kunne svare med sin egen forståelse. Røkenes og Hansen (2006) bruker begrepet relasjonskompetanse om bruker/pårørendes eller fagfolks egen forståelse. Med dette mener de evnen til å kjenne seg selv, sette seg inn i den andres opplevelse og forstå hva som skjer i samspillet med den andre. De sier også at relasjonskompetanse er en del av fagkompetansen som dreier seg om å forstå og samhandle med de mennesker vi møter på en god og hensiktsmessig måte (Røkenes og Hansen, 2006).

Sentralt i et tverrfaglig samarbeid står respekten for brukere/pårørende og deres deltakelse i samarbeidet. Er man direkte og saklig vil det kunne føre til økt tillit. Det samme gjelder åpenhet om personlige egenskaper, som igjen kan brukes for å utføre arbeidsoppgavene. En må ha tillit til at andre har relevant kunnskap, og være innforstått med at det er ulikhetene som driver det tverrfaglige samarbeidet, og derved nyttiggjøre seg hverandres forskjellige kunnskap og erfaringer. Glavin og Erdal (2007) sier at den enkeltes sterke sider må få komme fram og gis mulighet for forsterkning

Kline m.fl. (1996) har i sine studier sett nærmere på hva som bidrar til og hindrer teameffektivitet. De har gjort en kartlegging av gruppe-medlemmers egenoppfattelse av hva som skaper og begrenser teameffektivitet, og gir således en opplisting av momenter som oppfattes å påvirke gruppes effektivitet både positivt og negativt. Kline m.fl. (1996) deler

faktorene inn i fire kategorier som omhandler eksterne og interne faktorer innad og utenfor gruppen. Studien er gjennomført gjennom intervjuer med åpne spørsmål, og intervjuene gjennomført ansikt til ansikt. Ifølge Kline m.fl. (1996) bygger undersøkelsen således bare på gruppemedlemmenes subjektive oppfattelse. Modellen under viser de fem faktorene som både internt og eksternt bidrar til og hindrer teameffektivitet.

<b>Faktorer som bidrar til team effektivitet</b>	<b>Faktorer som hindrer team effektivitet</b>
<b>Eksterne faktorer utenfor teamet</b>	<b>Eksterne faktorer utenfor teamet</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Klima som fremmet team holdninger</li> <li>2. Støtte fra ledere</li> <li>3. Klare mål</li> <li>4. Frihet og ansvar for beslutninger</li> <li>5. Oppgaveinnhold (for eksempel gir utfordringer)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke fått ansvar/frihet i beslutningstakingen</li> <li>2. Mål ikke satt</li> <li>3. For mye byråkrati</li> <li>4. Mangel på støtte fra ledere</li> <li>5. Organisasjon som ikke tilpasser seg endringer</li> </ol>
<b>Interne faktorer i teamet</b>	<b>Interne faktorer i teamet</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prososial atferd (for eksempel samarbeid, åpent sinn, gjensidig respekt/tillit)</li> <li>2. Delte verdier/samhørighet</li> <li>3. Forpliktelse til målene</li> <li>4. Kommunikasjon</li> <li>5. Leders effektivitet</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mangel på kommunikasjon</li> <li>2. Mangel på sosial samhørighet</li> <li>3. Mangel på forpliktelse fra ansatte (teammedlemmer)</li> <li>4. Team konflikter</li> <li>5. Svake interaksjonsmønstre</li> </ol>

Figur: 2-2. Team effektivitet - bidragsyttere og hindringer internt og eksternt (Kline m.fl., 1996).

Både Glavin og Erdal (2007) og Kline m.fl. (1996) synliggjør i dette underkapitlet flere viktige kriterier for å lykkes med samarbeidet i tverrfaglig team. Disse kan bidra til at kommunesektoren kan øke teameffekten i sitt tverrfaglige arbeid knyttet til handlingsplaner og sitt daglige arbeid.

Avslutningsvis i teorikapitlet vil jeg vise til Hjort (2010), som sier at tverrfaglighet og medvirkning er nært forbundet med hverandre, at tverrfaglighet uten medvirkning er som et skip uten ror. Han sier at utfordringene knyttet til medvirkning og tverrfaglighet sammenfaller på ett avgjørende punkt: i begge tilfeller handler det om evne og vilje til samspill med andre.

### **3.0 Metode**

I dette kapittelet vil jeg redegjøre og drøfte de metodiske valg som jeg har gjort i denne masteroppgaven. Sosiologene Johannessen og Tuft (2002) hevder at metode betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Jeg vil innledningsvis redegjøre for mitt vitenskapelige ståsted og mitt kunnskapssyn. Deretter vil jeg presentere de valg jeg har gjort når det gjelder undersøkelsesdesign, og hvordan jeg i praksis har gjennomført undersøkelsen med påfølgende håndtering og behandling av datamaterialet. Til slutt vil jeg drøfte undersøkelsens validitet og reliabilitet.

#### **3.1 Vitenskapelig ståsted**

Kuhn (1962) sier at en forskers valg av problemstillinger, design og metode vil være farget av et vitenskapelig ståsted. Dette er relevant for oppgavebesvarelsen, uavhengig av om forskeren er bevisst dette og reflekterer eksplisitt eller ei. Et vitenskapelig paradigme er en kunnskapsstruktur som gir forskeren svar på hva som er gyldige problemer, begreper, løsninger og metoder innenfor et fagområde. Denne kunnskapsstrukturen er ifølge Guba og Lincoln (1994) et grunnleggende system av forskerens tro på spørsmål av ontologisk, epistemologisk og metodologisk karakter. Disse tre spørsmålene henger sammen slik at metodologi og epistemologi er et resultat av hvilken ontologi som ligger til grunn. Et paradigme utgjør således forskerens oppfatninger om hva som kan forskes på (ontologi), hvordan dette kan gjøres (metodologi) og hvordan forholdet mellom forsker og kunnskap er (epistemologi).

Mitt vitenskapelige ståsted innenfor samfunnsvitenskapen er hovedsakelig basert på et fortolkende, sosial konstruktivistisk paradigme. Her blir virkelighet ifølge Geertz (1983) sett på som noe som oppstår i interaksjonen mellom ulike individ. Det «sanne og virkelige» er sosiale konstruksjoner og oppfatninger det hersker stor grad av enighet om. Et begrep som «universell sannhet» blir følgelig erstattet med «lokale og kontekstuelle sannheter». Ifølge Guba og Lincoln (1994) må en forsker selv være til stede der mening blir konstruert for å forstå slike fenomener. Denne nærheten og betydningen av kontekst gjør at tradisjonelle kriterier for vitenskapelighet som objektivitet, nøytralitet og generalisering, mister litt av sin verdi. I forskning innenfor et slikt paradigme blir det derfor sentralt å beskrive konteksten mening oppstår i, og å diskutere aktivt hvordan forskerens nærhet til fenomenet og subjektivitet påvirker analysen.

### 3.2 Ulike forskningsmetoder

Hvilke forskningsmetoder som velges – kvalitative eller kvantitative - er avhengig av problemstilling og studiens formål. Ifølge Kvale (1994) bygger kvalitative metoder på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi). Metodene omfatter ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst. Målet er å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik det oppleves for de involverte selv. Kvalitative forskningsmetoder kan brukes til systematisering av og gi innsikt i menneskelige uttrykk, enten språklige ytringer (i skrift eller tale) eller handling (atferd). Språk og handling har en meningsdimensjon som krever kvalifisert og refleksiv fortolkning for å utvikles til vitenskapelig kunnskap.

Kvantitative forskningsmetoder forholder seg til kvantifiserbare størrelser som systematiseres ved hjelp av ulike former for statistisk metode. Tall og statistikk er imidlertid ikke selvforklarende, og derfor inngår fortolkning som et sentralt element også i kvantitativ forskning.

Formålet med masteroppgaven min er å få en dypere forståelse framfor beskrivelse. Jeg har derfor valgt en kvalitativ metode, og benyttet meg av kvalitativt forskningsintervju for å samle inn empiri. Ifølge Kvale (1994) er kvalitativt forskningsintervju en delvis strukturert tilnærming med fastlagte temaer, hvor rekkefølge bestemmes underveis og informantene får snakke fritt med utgangspunkt i spørsmålene. I intervjuene er det lagt vekt på at informantene skal snakke så mye som mulig. Spørsmålene i intervjuguiden (vedlegg 1) er ment som en veiledning i samtalene, for å forsøke å dekke over problemstillingen i så stor grad som mulig. Disse spørsmålene ble i dette tilfellet sjelden fulgt slavisk, da det var viktigere å utdype det samtalen dreier seg inn mot. Med bakgrunn i dette, er det ikke uvanlig at spørsmålene i intervjuguiden bare dekker deler av det informantene har sagt i intervjuene.

I en masteroppgave som omhandler en planprosess som igjen har involvert over 100 personer, kunne det kanskje vært hensiktsmessig med en kvantitativ undersøkelse. Ved en slik metode ville jeg imidlertid ha mistet muligheten til forståelse, nærhet og mer dyptgående informasjon. Den åpne interaksjonen mellom meg som forsker og informantene har vært svært nyttig for å få god informasjon. Målet med undersøkelsene har vært å få en dypere forståelse av betydningen av makt og brukermedvirkning i deler av en ruspolitisk planprosess, og dermed har en kvalitativ tilnærming vært å foretrekke framfor den kvantitative tilnærmingen. En

annen fordel med å utføre kvalitative intervjuer har vært muligheten til å endre på problemstillingen underveis. Dette er veldig vanlig når du bruker eksplorerende design, som er det mest aktuelle designet ved de fleste kvalitative forskningsprosjekter. Det betyr at mange av veivalgene gjøres underveis i prosjektet etter hvert som ny innsikt vinnes.

Problemstillinger og utvalgsstrategi kan måtte justeres etter hvert som prosjektet skrider fram, for eksempel fordi forskeren underveis i studien blir klar over hvilke nyanser den opprinnelige problemstillingen som i særlig grad kan gi relevant kunnskap. Sett fra et naturvitenskapelig ståsted kan dette oppfattes som valg som truer forskningens validitet og reliabilitet. Sett fra et annet vitenskapsfilosofisk ståsted er det imidlertid denne fleksibiliteten som er et av de fremste fortrinnene ved ulike kvalitative tilnærminger. Fra sistnevnte ståsted kan det tvert imot utgjøre en trussel mot kvaliteten på en kvalitativ forskningsstudie dersom alle valg er tatt på forhånd. En av de store fordelene ved anvendelse av kvalitative forskningsmetoder er at de kan åpne for ny og uventet kunnskap, som på sin side danner grunnlag for nye problemstillinger.

### **3.3 Casestudie**

Jeg har valgt casestudie som forskningsdesign for å belyse problemstillingen om hvordan brukermedvirkning blir ivaretatt i en kommunal planprosess. Fuglseth og Skogen (2006) sier at i casestudier forskes det på ett eller noen få objekter eller fenomener. Formålet med denne typen studier kan være å få dybdekunnskap om et fenomen i den hensikt å utvikle teori om hvordan noe forholder seg. Ifølge Myklebust (2002) beskrives casestudie som en forskningstilnærming som egner seg spesielt godt for forskningsspørsmål der de første ordene er hvordan eller hva, når vi skal studere «her- og nå» fenomener i det virkelige liv og der vi ikke kan manipulere og kontrollere variablene. Thagaard (2002) sier at det som særpreger case-studier, er at fokus for analysen rettes mot en eller flere enheter som representerer studiens case.

Enheterne kan være grupper, personer eller organisasjoner. I min masteroppgave har jeg seks informanter som alle har vært sentrale i utarbeidelsen av en ruspolitisk handlingsplan. Min problemstilling er et ”her – og nå” fenomen, der fokuset ligger på deler av en bestemt planprosess. Her og nåsituasjonen gir meg som forsker lite kontroll over variablene, de er ukjente for meg og jeg har ingen mulighet for å utelukke eller avgrense disse. Her består variablene av mennesker med ulike forutsetninger, erfaringer, teoretisk og empirisk kunnskap. Siden jeg går direkte inn hos informantene, og kun er interessert i å få belyst problemstillingen knyttet til deler av en planprosess, er dette i samsvar med Myklebust

(2002). Han sier at case studier ofte blir brukt når en skal undersøke avgrensede problemstillinger i en lokal sammenheng.

Myklebust (2002) sier videre at man kan snakke om ulike former for casestudier, der ett av disse er instrumentell casestudie. I et instrumentell casestudie er man opptatt av å fremskaffe kunnskap om et bredere tema eller å trekke generaliseringer. I fremstillingen brukes casen til å illustrere forskernes fortolkninger og teoretiske betraktninger. En instrumentell casestudie kan bli utvidet til flere case. Stake (2000) omtaler dette som collective casestudies. Formålet med å studere flere case er at det kan bidra til bedre forståelse om et større utvalg case, noe som igjen bidrar til økt mulighet for generalisering og teori-utvikling. Yin (1981) omtaler casestudier som består av flere case som multiple case design.

I mitt tilfelle vil casestudie bli brukt til å skaffe ny innsikt og forståelse for problemstillingen knyttet til deler av en ruspolitisk handlingsplan. Formålet blir derfor ikke å generalisere, men å skaffe innsikt og forståelse for et fenomen. Ifølge Vedeler (2002) skal case velges ut fordi de er av spesiell interesse for studiet og kan gi oss viktig informasjon, ikke i og for seg fordi de er representative for en viss populasjon. Jeg vil derfor benytte kvalitative metoder for innsamling av data da dette vil være funksjonelt i forhold til forskningsdesignet som brukes. De kvalitative metodene jeg velger å bruke er intervju og dokument. Ifølge Jacobsen (2005) er dokument-analyse sekundærdata som er utarbeidet av andre enn forskeren selv. Slike data kan være tekster, statistikker, brev, e-post o.l.

### **3.3.1 Utvalg**

Mitt hovedkriterium for valg av informanter var at de hadde vært sentrale i hele eller deler av planprosessen og representerte en av tre grupperinger: fagfolk, brukere eller pårørende. Fem av seks informanter har vært med under hele planprosessen. Den siste informanten var ikke med på oppstartsamlingen, men har deltatt i en av de seks arbeidsgruppene sammen med de andre fem informantene.

Dette innebærer at alle informantene har blitt valgt ut på en måte som er strategisk i forhold til temaet/fenomenet som skal undersøkes. Alle informantene har lang erfaring fra rusfeltet enten som fagfolk eller bruker. Alle informantene blir ansett som kunnskapsrike, og dette gjenspeiler de sentrale posisjoner alle seks har hatt i den ruspolitiske planprosessen. Oversikten nedenfor viser bakgrunnsinformasjon om informantene i skjematisk form:

**Tabell 3-1: Karakteristika ved de ulike informantene i undersøkelsen**

Nr.	Kjønn	Offentlig ansatt	Bruker eller pårørende	Politiker	Rolle/stilling	Utdanning
1.	Mann		X		Rådgiver	Lavere grad
2.	Kvinne		X		Leder	Høyere grad
3.	Kvinne	X			Rådgiver	Høyere grad
4.	Mann			X	Leder	Lavere grad
5.	Kvinne	X			Mellomleder	Lavere grad
6.	Mann	X			Mellomleder	Lavere grad

Med utdanning av høyere grad menes utdanning tilsvarende Mastergradsnivå eller høyere, mens lavere grad vil si en universitets- eller høyskoleutdanning tilsvarende Bachelornivå.

I tillegg til intervju har jeg gjennomført dokumentanalyse av de dokumentene jeg anser som relevante for å belyse problemstillingen knyttet til planprosessen (for den ruspolitiske handlingsplanen).

Jeg opplevde at alle informantene brant for temaet jeg ønsket å undersøke, og at informantene har formidlet pålitelig informasjon. Jeg mener derfor at det datamaterialet jeg har samlet inn kan sies å være pålitelig og gyldig.

### **3.3.2 Intervjuet – forarbeid, gjennomføring, transkribering og analyse**

Da jeg lagte intervjuguiden var målet å lage en guide skulle fungere som et samtaleverktøy, og være til hjelp for å unngå at samtalen forlot temaet. Guiden var basert på det tematiske rammeverket, og de teoriene som jeg mente ville være relevant for oppgaven på dette tidspunktet.

Intervjuguiden har ikke begrenset min fleksibilitet og mulighet til å innhente spontan informasjon som går utenfor de spørsmålene jeg hadde tenkt meg svar på før jeg startet undersøkelsen. Dette er opplysninger som kan bli viktige i analysen og tolkningen av informasjonen, da noen av informantenes innspill ikke gjenspeiler alle spørsmålene i guiden.



Jeg la vekt på å få en god stemning under intervjuene, og opplevde at jeg hadde fin kontakt og god dialog med informantene som alle var engasjerte. For å sikre meg så nøyaktig data som mulig brukte jeg en båndopptager og spilte inn samtalene. Dette fikk jeg samtykke til av alle informantene. Sammen med båndopptakeren tok jeg noen få notater som jeg gjorde sporadisk gjennom samtalene for å merke meg spesielle uttalelser som jeg ønsket å utforske nærmere under intervjuet. Opptakene bidro til at jeg kunne konsentrere meg om samtalen, og at jeg fikk en fin og flytende samtale med informantene, der disse hadde min fulle oppmerksomhet. Alle intervjuene tok fra 1 ½ til 2 timer. To av informantene har jeg kontaktet i ettertid for å få utdypende informasjon.

Transkriberingen foregikk mens intervjuet fortsatt var ferskt i minnet. Notater jeg hadde tatt i intervjuene gjorde det lettere å ta avgjørelser underveis i transkriberingen. Jeg mener at bruk av notater er med på å styrke transkripsjonens, og dermed avhandlingens, reliabilitet. Jeg mener at ved å vektlegge nøyaktighet i transkripsjonen, øker man også oppgavens validering. Transkripsjon av intervjuene fra muntlig til skriftlig form har gjort intervjusamtalene bedre egnet for analyse, og transkripsjonen i seg selv ble begynnelsen på analysen.

Jeg benyttet meg av ad hoc analysemetode for å finne informantenes uttalelser som indikerer ulike holdninger til et fenomen. Ifølge Kvale (1997) tillater ad hoc analyser bruken av flere analysemetoder for meningsgenerering. Det innebærer at jeg fritt har vekslet mellom å benytte de ulike analysemetodene meningsfortetting, meningskategorisering og meningsfortolkning. Mens jeg analyserte datamaterialet jeg hadde samlet inn, så jeg etter mønstre som kunne bidra til å forklare hva informantene fortalte.

### **3.4 Egen rolle**

Det å være forsker i egen organisasjon, og på en planprosess hvor jeg selv har vært sentral, byr på en del utfordringer i det vitenskapelige undersøkelsesarbeidet. Jeg har forsøkt å ha et bevisst og etterrettelig forhold til min egen rolle i forskningen, samtidig som det kanskje har gitt meg noen fordeler fordi jeg kjenner organisasjonen, planprosessen og de fleste informantene.

Noen vil se på en slik forhåndskjennskap til planprosessen som en stor fordel, og som hjelp for forskeren til bedre å forstå det som skjer. Ifølge Repstad (2007) vil kanskje

«hjemmeforskeren» i større grad unngå feilslutninger og misforståelser enn en utenforstående forsker ville hatt forutsetninger for. Samtidig kan det være et problem at jeg kjenner aktørene, og kan bli mer tilbøyelig til å velge side dersom det er kolleger man observerer.

Jeg har fra dag en hatt støtte i egen organisasjon og vært helt åpen om problemstillingen og informantene som jeg har brukt i forskningen. Dette har gitt meg stor frihet, og en unik mulighet til å innhente den dokumentasjonen som jeg mener har vært nødvendig for å belyse forskningen. Ifølge Ry Nilsen og Repstad (2004) er slik kjennskap til empiri svært verdifull og bør tenkes systematisk igjennom. Denne «hjemmeforsker» rollen har selvfølgelig ført til noen veivalg for å sikre legitimitet i egen organisasjon.

For å unngå å miste den akademiske distansen, fordi man kan utvikle personlige interesser i det som skjer i forskningen, valgte jeg hovedsakelig å prioritere informanter som jeg ikke har hatt et nært jobbrelatert forhold til. Dette bidro til at fem av seks informanter var ansatte i eller utenfor kommunen, og som jeg i liten grad har hatt kontakt med før vi alle ble en del av den ruspolitiske planprosessen i 2010.

Jeg er selvfølgelig også klar over at i samfunnsvitenskapen er ”den rene forskerrollen ren fiksjon” (Ry Nielsen og Repstad 2004), fordi vi alltid vil være verdiladet fra et forskerståsted. Derfor må man som forsker ha et avklart og bevisst forhold til sin egen subjektivitet, eller forforståelse av det forskningsfeltet man gir seg i kast med. Postholm (2010) påpeker i tillegg at forskeren må være klar over at eget teoretisk perspektiv og ståsted naturligvis også vil kunne bidra til å farge en kvalitativ analyse.

Det har derfor vært viktig at jeg hele tiden har vært bevisst på min egen forforståelse i forskningsprosessen, også når jeg skulle fortolke og analysere dataene som jeg hadde samlet inn. Før jeg startet datainnsamlingen hadde jeg også gjort meg opp meninger om hvordan ulike teorier kan utfylle hverandre og danne det teoretiske fundamentet som jeg senere kunne foreta mine analyser opp i mot. Det kan hende at en annen forsker ville valgt en annen tilnærming til det teoretiske stoffet enn jeg har gjort, men jeg mener at jeg har et valgt et teoretisk perspektiv som vil kunne belyse min problemstilling på en god og faglig måte med høy validitet. Jeg velger også å tro at Repstad (2007) er inne på noe sentralt når han sier: Det å være menneskelig berørt i forhold til å forsker på egen organisasjon kan også ha vært en viktig kilde til utholdenhet og motivasjon gjennom hele forskningsprosessen.

### 3.5 Egen forståelse

Forforståelse er et sentralt begrep innen forskning, og i litteraturen framheves at bevisstheten om egen forforståelse er viktig for å sikre validitet og reliabilitet i forskningsprosessen. Dette er særlig poengtert innen kvalitativ forskning, der forskeren benytter seg selv som instrument. Egen forforståelse vil knyttes opp mot meningen jeg henter ut fra datamaterialet og teorigrunnlaget. Thagaard (2009) sier at forskeren utvikler en forståelse som er basert på interaksjon mellom tendenser i dataene og forskerens forforståelse og faglig forankring.

Studien har sitt utspring i min mangeårige yrkeserfaring fra kommunal sektor og deltakelse i flere planprosesser. Det stilles store krav til bevissthet for å innta en mest mulig nøytral rolle når man går inn i et kjent område. Jeg har gjennom hele prosessen stilt spørsmål ved om man har den nødvendige distanse til det undersøkte feltet, og er klar over at denne nærheten kan utgjøre en svakhet, idet det er en fare for at resultatene kan tendere mot forfatterens forventninger.

Hvilken rolle man inntar som forsker har også sammenheng med forskningsspørsmålene man har stilt, hvem deltakerne i prosjektet er og hvilken kontekst det foregår i. Jeg har prøvd å være bevisst på viktigheten av å holde meg selv objektiv og ikke la mine personlige erfaringer og følelser påvirke og ”farge” studiens formål. I en studie av en planprosess som jeg selv har vært en del av, er det naturlig å tenke seg at studien vil ha en form for påvirkning på meg som person og forsker. Malterud (2011) hevder at uansett hvilken forskningsmetode vi bruker, eller hva slags forskningsprosjekt vi skal gjennomføre, vil forskerens person på en eller annen måte påvirke forskningsprosessen og dens resultater. Dette gjelder enten materialet består av tall eller tekst.

Samtidig vil min forforståelse påvirke studiens retning gjennom at man som forsker bringer med seg sin forforståelse til temaene som analyseres. Det er en unngåelig prosess. Min forforståelse vil derfor knyttes opp mot meningen jeg henter ut fra datamaterialet og teorigrunnlaget. Thagaard (2009) sier at forskeren utvikler en forståelse som er basert på interaksjon mellom tendenser i dataene og forskerens forforståelse og faglig forankring.

### **3.6 Metodekritikk**

Når jeg har valgt det kvalitative forskningsintervjuet som metode, er det fordi jeg mener det kan belyse problemstillingen min på en hensiktsmessig måte.

Antallet informanter gir et begrenset empirisk utvalg. Dette kan være en svakhet, men det er likevel et håp at de sammen kan gi et bilde av problemstillingen, og at det bidraget kan være troverdig i denne sammenhengen.

Intervjuene jeg foretok var retrospektive ved at erfaringene som ble beskrevet lå tilbake i tid. En mulig feilkilde og et metodisk problem vil da være at deres erfaringer og beskrivelser har blitt filtrert gjennom erfaringer de har gjort senere. Jeg anser ikke dette som et stort problem, da all informasjon har dreid seg om en planprosess som startet høsten 2010, som jeg anser som nært i tid.

Jeg kan ikke se bort fra at jeg gjennom mitt subjektive blikk har filtrert bort informasjon som en annen ville ha vektlagt. Det er også den mulighet at en del nyanser forsvinner ved å stykke opp materialet og forta en forenkling. På den annen side er dette nødvendig for å gjøre et komplekst materiale tilgjengelig og håndterbart for analyse.

En mulig begrensning i tilfanget av relevant litteratur og forskning vil være at jeg ikke har søkt på anerkjente nettsteder som høgskoler og universiteter har tilgang til.

### **3.7 Vurdering av undersøkelsens kvalitet**

Kvaliteten på forskningsarbeidet vil i stor grad være avhengig av hvordan vi kan presentere, problematisere og argumentere for gyldighet og relevans av våre funn. Vedeler (2000) sier at valget av forskningsmetode innebærer beslutninger om hvordan man vil besvare et gitt forskningsspørsmål. Han sier videre at validitet referer til sannhetsgehalten i dataene man har innhentet, og hvor velbegrunnet og troverdig undersøkelsen og resultatene fra den er som helhet (Vedeler, 2000). Halvorsen (2003) sier at validiteten i kvalitativ forskning sikres da gjennom å være saklig i bruk av metoder for datainnsamling og analyse. Reliabilitet referer til hvor pålitelige målingene er, og høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger gir identiske resultater (Halvorsen, 2003). Dette innebærer at det må eksistere et samsvar mellom validitet og reliabilitet, da disse påvirker hverandre gjensidig. Dette er derimot en utfordring for kvalitative studier, fordi det ikke blir mulig å gjennomføre samme studie med identisk

kontekst. Hensikten er heller ikke å generalisere ved å utvikle en sannhet for alle informantene som har deltatt i planprosessen. Derimot handler det i kvalitative studier om å gi en innsikt og forståelse for et fenomen, som slik kan gi sitt bidrag til utvikling i bruk av analysemodellen. I studiet av dette fenomenet handler det da om å eliminere feilkilder som kan true validiteten (Ryen, 2002). Jeg redegjør derfor for mulige feilkilder gjennom de begrep som er utviklet for validitet og reliabilitet.

### **3.7.1 Validitet**

I en bredere tolkning har validitet ifølge Johannessen og Tufte (2002) å gjøre med hvilken grad en metode undersøker det den er ment å undersøke. Det vil si i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om. Det skilles mellom forskjellige former for validitet. Jeg velger å utdype følgende former; begrepsvaliditet og ekstern validitet. Validitet må ikke oppfattes som noe absolutt, men det er et kvalitetskrav som kan være tilnærmet oppfylt. Ryen (2002) sier at som forsker må man alltid være kritisk til de slutningene man trekker, altså at en alltid må vurdere om det finnes faktorer som kan virke inn eller om det er andre sannsynlige konklusjoner som er mulige.

Sosiologene Johannessen og Tufte (2002) hevder at begrepsvaliditet er om data er gyldige eller valide representasjoner av fenomenet som undersøkes: I hvilken grad det er samsvar mellom det generelle fenomenet som undersøkes, og deoperasjonaliserte indikatorer og variabler. Jeg mener at min teoretiske og metodiske tilnærming har bidratt til å styrke validiteten i denne avhandlingen. Jeg har ut fra teoretisk kunnskap og forskningsspørsmålet synliggjort det fenomenet jeg har ønsket å undersøke. Deretter har jeg, basert på teori, skapt en intervjuguide med åpne spørsmål der svarene ligger til grunn for analyse og tolkning.

### **3.7.2 Begrepsvaliditet**

”Begrepsvaliditet blir brukt om graden av samsvar mellom begrepet/fenomenet, slik vi har definert det og klargjort det teoretisk og begrepet slik vi har lyktes med å operasjonalisere det” (Fuglseth m. fl., 2006: 103). Ifølge Fuglestad m. fl. (2006) er indikasjoner på god eller dårlig begrepsvaliditet en vurdering av de sammenhenger vi finner på det observerbare empiriske planet og hvordan dette stemmer overens med de relasjoner vi teoretisk vil forvente. Jeg vil vise begrepsvaliditeten i oppgaven min gjennom å synliggjøre en "bro" mellom det teoretiske og praktiske. Eller sagt på en annen måte; at de empiriske data virkelig måler de teoretiske begrepene og variablene jeg hadde til hensikt å måle. Kleven

hevder at alle målinger vil ha en mer eller mindre usikker begrepsvaliditet. Likevel vil det ifølge Kleven (2002) være et mål for forskningen å finne begreper som i størst mulig grad representerer virkeligheten. På bakgrunn av dette er begrepsoperasjonaliseringen vist gjennom teorien.

### **3.7.3 Ytre validitet**

Ytre validitet er et spørsmål om funnene kan generaliseres over til andre populasjoner. I følge Halvorsen (2003) vil det i kvalitative undersøkelser være vanskelig å generalisere statistisk fordi utvalget er for lite til å være representativt for populasjonen. Dette betyr at generalisering ikke er relevant for kvalitative undersøkelser. Myklebust (2002) tar opp problematikken rundt generalisering i kasusstudier, og sier at dette først og fremst er et mål for forskere som har gjennomført instrumentelle og kollektive kasusstudier, der målet er et bidrag til vitenskapelig generalisering. Som oftest er målet å gi en fyldig beskrivelse som kan gi innsikt i det studerte kasuset (Myklebust, 2002). På bakgrunn av dette anser jeg ikke ytre validitet som relevant for min kvalitative undersøkelse med seks informanter.

### **3.7.4 Reliabilitet**

Halvorsen (2003) sier at reliabilitet referer til hvor pålitelige målingene er eller om en forsker kan gjennomføre undersøkelsen på nytt og få de samme resultatene. Informantene her virker i sitt praksisfelt og utvikler sine tanker, holdninger og kunnskaper. I tillegg vil det i casestudier som denne være en rekke variabler som påvirker «her- og nå-situasjonen». Undersøkelsens data kan derfor bare si noe om en bestemt situasjon, med ett sett av informanter under betingelser av den konteksten undersøkelsen foregikk. Det er derfor liten hensikt å snakke om reliabilitet i kvalitative undersøkelser. Ryen (2002) sier at enkelte hevder at reliabilitet er et sentralt krav for å sikre god kvalitet, men under forutsetning av bestemte oppfatninger av begrepet. Derfor blir det viktig med verbale versjoner av hva folk sier, ikke forskerens rekonstruksjon av hva de sa. Det vil si at jeg som forsker må presentere større utdrag av data, noe jeg har benyttet meg mye av i analysen. Reliabiliteten blir vurdert på samme måte som for ytre validitet. Jeg har forsøkt å oppnå troverdige resultater gjennom klargjøring av metodebruk, nøyaktig transkribering, mulige feilkilder og gjennom argumentasjonen ved å sammenlikne forskjeller og likheter i datamaterialet i analysen.

### **3.8 Oppsummering av metodekapittelet**

Jeg har brukt halvstrukturert personlig intervju som metode for innsamling av data, og case studie som forskningsdesign for å belyse problemstillingen. Jeg har forsøkt å gi en beskrivelse av utvalget og intervjusituasjonene så klart som mulig, i tillegg beskrevet utfordringene både knyttet til egen rolle og forståelse i forskerrollen.

Jeg har tatt med litt metodekritikk og etter dette gjort en vurdering av undersøkelsens kvalitet med tanke på validitet, begrepsvaliditet, ytrevliditet og reliabilitet. Dette er viktig for å problematisere og argumentere for gyldigheten og relevansen i forskningens funn.

Det empiriske materialet i seg selv gir oss ikke en fremstilling om hvordan virkeligheten er uten en fortolkning. Det er når det empiriske materiale og teori kobles sammen at man kan tolke og analysere materialet for å finne svar på forskningsspørsmålene. Videre i kapittel 4 vil jeg presentere og analysere funnene fra datainnsamlingen med forankring i tidligere beskrevet teori.

Avslutningsvis, før jeg går over til analysedelen, så vil jeg si at jeg anser undersøkelsen som valid, pålitelig og overførbar.

## **4.0 Analyse av medvirkning i planprosessens startfase**

Teorigjennomgangen viser at organisasjonsutviklingsprosesser kan foregå på ulike måter, og hvordan prosessen organiseres har betydning for hvordan medvirkningsaspektet ivaretas

I dette analysekapittelet vil jeg først komme med noen av informantenes betraktninger om den forrige ruspolitiske handlingsplanen i kommunen. Deretter vil jeg presentere bakgrunnen for planprosessen i den utvalgte kommunen, og videre vil jeg analysere hvordan planprosessen ble organisert i startfase. Fordi jeg er opptatt av å se på hvordan medvirkningsaspektet ble ivaretatt i denne fasen analyserer jeg hvem som ble invitert, og hvordan medvirkning ble ivaretatt i startfasen av den ruspolitiske handlingsplanen.

### **4.1 Om forrige ruspolitiske handlingsplan i kommunen**

Tidligere ruspolitiske handlingsplan i kommunen ble laget av en ruskoordinator som var ansatt i fagstab Levekår (se figur 4-1: Organisasjonskart - Oppvekst og levekår).

Ruskoordinatoren skrev først planen selv, og da utkastet til planen ble klart, ble planen sendt ut på høringsrunde til de forskjellige fagavdelingene i Oppvekst og Levekår (se figur 4-1) for innspill. Etter at høringsfristen var ute, gikk planen til politisk behandling for endelig vedtak. Bruker- og pårørendeorganisasjoner ble kun involvert som høringsinstans i denne gamle ruspolitiske handlingsplanen. Tre av informantene som deltok på den forrige planen sa dessuten følgende om planen:

*Den forrige ruspolitiske handlingsplanen i kommunen havnet i stor grad i en skuff. Få kjente til planen og få brukte den aktivt. Vi har nå hatt en planprosess som kan få innflytelse og gjøre en positiv forskjell på tilbudet til rusavhengige.*

Informantene mente at kommunen nå, til forskjell fra sist, var i ferd med å lage en ruspolitisk handlingsplan som ville ha positiv innvirkning på rusfeltet. Stange (2003) sier at skal en kommune få til reell medvirkning, må det skjer endringer på system- og individnivå parallelt. Medvirkning på systemnivå er avhengig av en administrativ endring av de organisasjonene det gjelder, slik at det kan legges et grunnlag for at brukerne kan delta aktivt (Stange, 2003). Stange (2003) sier videre at en kommune skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planarbeidet. Særlig har kommunen et ansvar for å sørge for å få innspill fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, og i denne gruppen finner vi rusmisbrukere. Flere



av informantene kritiserte spesielt bruken av høringsrunde i prosessen da den forrige planen ble laget. De mente at dette ikke var snakk om reell medvirkning. Informanten fra det politiske miljøet sa at når høringsrunder blir brukt som hovedtiltak for å få inn innspill til en kommunal plan, så vitner det om at rusfeltet ikke har blitt prioritert. Ifølge informantene vil en gjennom en høringsprosess sannsynligvis bare få innspill fra statlige og kommunale aktører. Ifølge Helgesen (2006) er en slik høringsprosess å sette top-down perspektivet i fokus. De sentrale høringsinstansene er enten yrkesutøver i kommunene eller staten, og altså ikke de direkte brukerne av tjenestene. Flere av informantene mener at høring kan brukes for å korrigere en plan, men ikke som metode for å utforme en hel plan. En informant sa følgende:

*Høringsprosesser gir ingen reel innflytelse. Du kommer inn så sent i prosessen at du bidrar kun med små justeringer og faktafeil.*

At informantene roset kommunen for at de nå har endret på prosessen knyttet til den nye ruspolitiske handlingsplanen, og viser med dette at rusfeltet er i ferd med å bli prioritert på en helt ny og bedre måte. Dette er ifølge informantene på ledernivå og den politiske informanten helt nødvendig for å lykkes med alle utfordringene som kommunen i dag står overfor på rusfeltet.

Blant alle informantene var det enighet om at å tilrettelegge for en oppstartsamlingen, ville bidra til å skapt en arena der folk ble kjent og rusmiddelpolitiske temaer ble satt på dagsorden. Alle informantene mente at valget av dialogkonferanse som metode på oppstartsamlingen var spennende og lærerikt. En informant sa følgende om ny og tidligere plan:

*Denne gangen var det kommune som kom frem til en ruspolitisk handlingsplan og ikke bare administrasjonen.*

Alle informantene mente at den nye planprosessen har blitt mye bedre enn forrige planprosesser. Kommunens fokus på medvirkning og involvering av flere fagfolk og brukere i hele prosessen, ble trukket spesielt frem av informantene. De mente at det i denne planprosessen har vært tydelig signalisert fra kommunen at man har ønsket å bli bedre og mer målrettet i sitt rusarbeid.

## 4.2 Bakgrunn for organisasjonsutviklingsprosessen

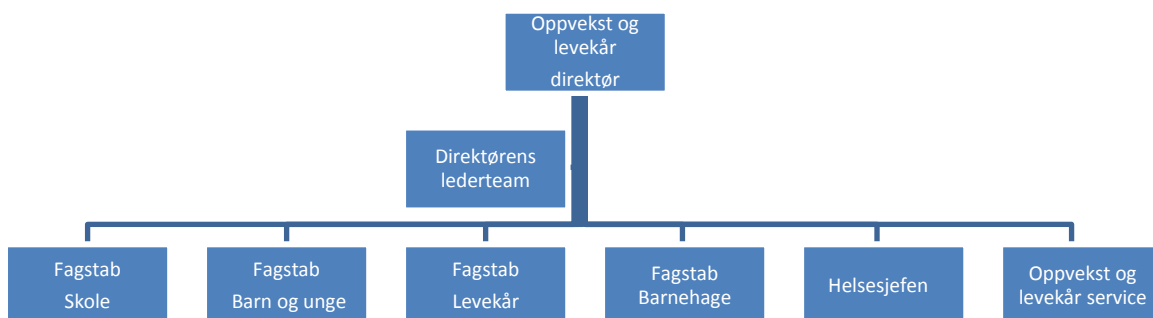
I utvalgte kommune var følgende vedtak fra bystyret i 2009 starten på det som skulle bli kommunens nye ruspolitiske handlingsplan for 2011 - 2015:

*Ruspolitisk handlingsplan skal revideres og fremlegges for bystyret i 2010. Det er bystyrets intensjon at det gjennomføres en bred høring, seminar og dialogmøter med ulike aktuelle aktører.*

*(Bystyresak 128/09)*

Dette vedtaket la flere føringer på hvordan planprosessen skulle gjennomføres og når den ruspolitiske handlingsplanen skulle være ferdig.

I desember 2009 begynte arbeidet med planen basert på føringene som ble gitt av bystyret i sak 128/09. Arbeidet med planen ble organisert som et prosjekt, med direktørens lederteam som styringsgruppe. Prosjektleder har vært nestleder i fagstab Levekår. Et arbeidsutvalg med representanter for fagstab Levekår og fagstab Barn og Unge har hatt hovedansvar for å gjennomføre selve planprosessen

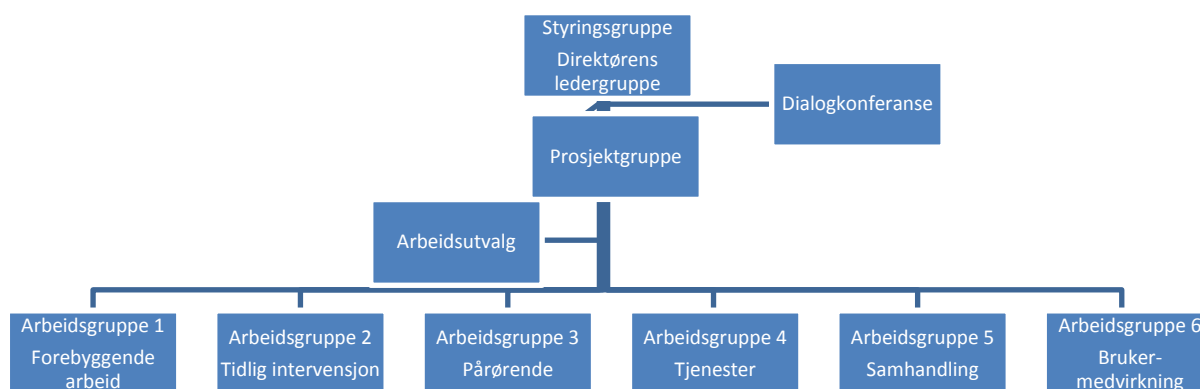


Figur 4-1: Organisasjonskart - Oppvekst og levekår

En prosjektgruppe med representanter for de sterkest berørte virksomhetsområdene har hatt ansvar for å koordinere og lede arbeidet med planen og sikre forankring i organisasjonen. Som en del av planprosessen ble det gjennomført to dialogkonferanser med deltakere fra aktuelle kommunale virksomheter, politikere, brukerorganisasjoner, brukerrepresentanter og sentrale samarbeidspartnere på rusfeltet. Planens seks fokusområder ble identifisert på den første dialogkonferansen:

1. Forebyggende tiltak for barn og unge
2. Tidlig intervensjon i forhold til barn og unge i risikozonen
3. Tjenester til rusmiddelavhengige
4. Pårørende til rusmiddelavhengige
5. Brukermedvirkning
6. Forpliktende samhandling

Med utgangspunkt i prosjektgruppen ble det etablert arbeidsgrupper med ansvar for å utarbeide innspill til planens seks ulike fokusområder, og det ble lagt vekt på å involvere brukere i så vel prosjektgruppe som arbeidsgrupper. Prosjektorganisasjonen fremgår av figuren under.



Figur: 4-2: Prosjektorganisasjon Ruspolitisk handlingsplan

Til hvert fokusområde ble det i arbeidsgruppene utarbeidet konkrete mål og tiltak som til sammen ble til kommunens ruspolitiske handlingsplan for kommende fireårsperiode. Høsten 2011 ble den ”Ruspolitisk handlingsplan for 2011-2015” vedtatt i kommunens bystyre.

### 4.3 Organisering av handlingsplanens startfase

Som det fremgår er det mange måter en kommune kan begynne en ruspolitisk planprosess på. Noen kommuner begynner i all stillhet, men noen skaper blest med store avsparkkonferanser med mange deltakere. Den utvalgte kommunen valgte det siste. Planens styringsgruppe v/direktøren (se figur: 4-2: Prosjektorganisasjon) inviterte våren 2010 til en stor

dialogkonferanse som oppstartsamlig for den ruspolitiske handlingsplan for 2011 - 2015. Målet for oppstartsamlingen var altså å finne fokusområder til den nye ruspolitiske handlingsplanen. Dialogkonferanse som metode på oppstartsamligen ble valgt for å imøtegå bestillingen fra Bystyresak 128/09, der det lå føringer for at det skulle gjennomføres en bred høring, seminar og dialogmøter med ulike aktuelle aktører.

På bakgrunn av de politiske føringene ble følgende aktører invitert til dialogkonferansen: aktuelle kommunale virksomheter innen rusfeltet, politikere, brukerorganisasjoner, brukerrepresentanter og sentrale samarbeidspartnere på rusfeltet. Invitasjonen var en åpen invitasjon og det var frivillig oppmøte. Ca. 60 deltakere møtte opp.

En av informantene som har vært sentral i hele planprosessen sa følgende om oppstartsamlingen:

*Det var helt naturlig å gå for en dialogkonferanse. Kommunen har nylig laget en ny kommuneplan, og erfaringene derfra med dialogkonferanse var svært positive. På denne måten fikk vi satt et skikkelig startskudd og involvert en stor bredde av deltakere som både representerte brukere, fagfolk og fageksperter. Dette var også i samsvar med politikerne og direktøren ønsker for utarbeidelsen av den nye planen.*

Alle informantene var tydelige på at dialogkonferanse var riktig metode for å få til en bred deltakelse i oppstart av planprosessen. Hvis en plan skal bli et reelt tverretatlig og tverrsektorielt redskap, er det mange og ulike aktører som skal utvikle en felles virkelighetsforståelse gjennom planprosessen. Dette styrkes gjennom at planprosessen organiseres som en bred og åpen prosess. Ifølge Hauge og Mittelmark (2006) er dialogkonferanse både en metode for *brukermedvirkning* og for å spre kunnskap innad i organisasjoner, og mellom organisasjoner og deres brukere.

Informantene som jobbet som ledere og mellomledere trakk fram planens organisering og forankring i toppledelsen som positiv. De fremhevet viktigheten av at direktøren åpnet dialogkonferansen, og at han la noen overordnede føringer for planprosessen vedrørende tidsperspektiv, medvirkning og økonomiske rammer. En av informantene som jobber som leder sa:

*Gode planprosesser tar tid, både fordi de praktiske sakene er tidkrevende, og fordi planen bør være både en demokratisk prosess, en læringsprosess og en modningsprosess. Det at direktøren presiserer dette så tydelig på dialogkonferansen sender ut et signal om planprosessen er godt forankret hos øverste ledelse.*

Informantene peker på det som Baldersheim & Rose (2005) vil si er et organisatorisk top-down perspektiv. Gjennom direktørens klare føringer (top-down), vil dette legge noen retningslinjer for planens organisering og prosess. En kan også sette dette inn i Beer og Nohria (2000) sin Strategi O. I denne strategien vektlegges viktigheten av ledere som klarer å skape engasjement blant ansatte i organisasjonen. Ifølge informantene med lederstillinger var direktørens tydelige rolle spesielt viktig i planens startfase.

Informantene trakk også frem det økonomiske aspektet i organiseringen av planprosessen. De mente at kommunen hadde valgt en tilnærming til den nye planen som ville være svært kostbar med tanke på alle fagpersonene som var involvert. Flertallet av informantene mente at dette var positivt, og at denne formen for organisering ville bidra at flere fikk et eierforhold til rusfeltet og derved redusere sannsynligheten for at dette ble en skrivebordsplan. En av informantene som jobber som leder sa:

*Kommunen kunne godt valgt en enklere og billigere prosess for å lage den nye ruspolitiske handlingsplanen, men da hadde den garantert havnet i en skuff. Nå har jeg tro på at planen blant annet vil bidra til bedre tverretattlig samarbeid.*

Informantenes syn på organiseringen stemmer også her overens med Beer og Nohria (2000) strategi O. Strategien vektlegger at prosessene som må skapes, må forankres bredt i de menneskelige egenskaper og de mellommenneskelige prosessene. Organisasjonsutviklingen skjer i stor grad av deltakelse og delegering, og det legges til rette for at de ansatte selv utvikler løsninger de kan få et eierforhold til.

Når en ser på hvordan startfasen har blitt organisert fra et litt annet perspektiv kan det stilles noen kritiske spørsmål ved valget av dialogkonferanse på oppstartsamlingen. Cohen, March og Olsen (1972) sier at mange organisasjoner opplever situasjoner preget av usikkerhet, der det kan være vanskelig å bestemme hva som er utfordringen eller problemet, og det er uklart hvilke virkemidler eller løsninger som kan være hensiktsmessige i beslutningsprosessen.

Disse tankene kan i stor grad overføres til organiseringen av en planprosess. I rusomsorgen finnes det mange utfordringer, og det er uklart hvilke virkemidler og tiltak som vil føre til de beste beslutningene for en kommune. Ifølge ”Garbage can”-modellen til Cohen, March og Olsen (1972) opplever mange kommuner situasjoner som er preget av stor usikkerhet, og det er vanskelig å bestemme seg hva som er problemet, og hvilke virkemidler som fører til målet. Utarbeidelsen av en ruspolitisk handlingsplan kan være en slik situasjon (Høst, 2005).

Da kommunen valgte en oppstartsamling med bruk av dialogkonferanse og fagekspert som innledere valgte de også en planprosess der det i mindre grad var mulig for kommunen å styre eller påvirke beslutningsprosessens forløp og utfall. En av informantens sa:

*Tidligere var det en fagstab som besluttet innholdet i planen. Nå er det overlatt til en stor gjeng med fagfolk. Kommunen har frivillig gitt fra seg kontrollen.*

Beslutningene om fokusområder var nå flyttet fra noen få i tidligere plan, til mange beslutningstakere i den nye planen. Gjennom å bruke metoden dialogkonferanse gir du også deltakerne stor grad av frihet til å handle på egenhånd på oppstartsamlingen.

Beslutningsprosessens utfall blir derfor vanskelig å forutse, og den kan ifølge Cohen, March og Olsen (1972) bli ganske så tilfeldig. Hovedtanken deres er som tidligere nevnt i garbage-can modellen at beslutninger kan ses på som en søppelkasse hvor fire strømmer møtes, altså deltaker, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter (Høst 2005). En av informantene sa:

*Da jeg så hvem som var møtte opp på oppstartsamlingen, så tenkte jeg, «her blir det ikke lett å bli enige om fokusområder».*

Når det inviteres til en oppstartsamling med frivillig oppmøte, kan konsekvensen bli at deltakelsen og bredden blir for tilfeldig. Sentrale og viktige deltakere kan prioritere oppstartsamlingen bort i en hektisk og travel hverdag. Tid er en begrenset ressurs fordi deltakerne blir sett på som deltidsdeltakere, ut fra at det hele tiden er andre beslutninger og hendelser som også kjemper om deres oppmerksomhet og energi (Cohen, March og Olsen 1972). Vi kan risikere å invitere til en beslutningsprosess som blir preget av høy grad av tilfeldigheter. Når Baklien og Krogh også sier at sammensettingen av fagfolk vil påvirke utformingen på planen kan det være en uklokt med frivillig oppmøte på en oppstartsamling. Dårlig oppmøte kan bidra til å redusere kvaliteten på planens innhold gjennom en for stor

grad av tilfeldighet som vil påvirke flere av beslutningene i planen. To av informantene trakk frem at det kunne ha vært lurt å organisere planens startfase på en slik måte at kommunen hadde sikret bred og god medvirkning fra både fagfolk brukere og pårørende.

Da hadde man i større grad sikret en forutsigbarhet i organiseringen av planprosessen. Denne tryggheten og forutsigbarheten som to av informantene trakk frem, kan forstås i sammenheng med regelmodellen. Ifølge Jacobsen (2007) er regelmodellen den vanligste normative beslutningsmodell som har teori om rasjonell atferd. Den viser hvordan beslutningstakerne bør gå frem for å fatte de riktige beslutningene. Beslutningstakerne har evne til å tenke og handle rasjonelt. Organisasjoner er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål, og begrenser fokus til hvordan medlemmene kan styres til å handle rasjonelt ved bruk av regler. Kommunen kan sikre seg en vis forutsigbarhet i planprosessen ved å styre prosessen enda mer enn hva som har vært tilfellet, men konklusjonen fra informantene er ganske klar: Alle informantene var fornøyde med organiseringen av planprosessens startfase.

#### **4.4 Deltakere som ble inviterte til oppstartsamlingen**

Ifølge Baklien og Krogh (2011) kan en oppstartsamling være viktig for å skape en felles forståelse for oppdraget blant de ulike interessentene som skal delta i det fremtidige rusarbeidet i kommunen (for eksempel fagfolk, fagekspert, politikere, bruker- og pårørendeorganisasjoner). De sier videre at for å få til gode planprosesser er det helt nødvendig at prosessen har støtte og legitimitet hos ledelsen og alle involverte i planen. For å få til dette er det sentralt at alle involverte i det kommunale rusarbeidet inviteres inn til å delta på oppstartsamlingen (Baklien og Krogh, 2011).

Alle informantene som var på oppstartsamlingen, mente at kommunen hadde invitert deltakere fra de mest aktuelle kommunale virksomhetene, politikere, brukerorganisasjoner og sentrale samarbeidspartnere på rusfeltet. En av informantene sa følgende om sammensettingen på oppstartsamlingen:

*Alle de mest sentrale personene innen rusfeltet var på oppstartsamlingen, og det var spesielt flott at brukergruppen også var representert. Dette gjorde at jeg fikk ordentlig tro på at nå skal vi laget en ruspolitisk handlingsplan som vil gjøre en forskjell på rusfeltet.*

Fire av informantene påpekte viktigheten av medvirkning fra brukergruppen, og at det var spesielt viktig at de ble invitert. I et medvirkningsperspektiv er dette helt sentralt.

Medvirkning dreier seg, ifølge Rønning (1998), om enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser som omhandler dem. Ifølge Aslaksen (2003) fungerer medvirkning best som et samspill mellom representanter for de som stiller krav, de som utformer omgivelsene og for enkeltindividene. Videre sier Aslaksen (2003) at brukermedvirkning på systemnivå også kan fungere som en katalysator for prosesser videre ved at de er blitt involvert i planprosessen fra startfasen.

Informantene var tydelig fornøyde med bredden på invitasjonen, men informanten fra brukerorganisasjonen påpekte at han var den eneste «brukeren» på oppstartsamlingen. Til tross for dette signaliserte han mest at han var fornøyd med å få delta. Informanten sa følgende om dette:

*Vanligvis blir vi som en brukerorganisasjon dratt med inn i kommunale rusplaner som en ekstern høringsinstans. Det er ikke ofte at vi blir invitert med på hele prosessen fra start til slutt. Selv om jeg kanskje skulle sagt at vi burde vært mange flere «brukere» med i hele planprosessen, så er jeg veldig fornøyd med at vi fikk delta og prege den endelige planen.*

Fire av fem informanter trekker frem viktigheten av medvirkning fra brukergruppen, men når kun en av de inviterte representerer den gruppen som planene først og fremst er rettet mot, blir det litt merkelig. Rønning (1989) sier at for å få til reell medvirkning på systemnivå kreves det endring av de strukturelle rammebetingelsene og ledelsespraksis. Hensikten er at beslutningsprosessene i størst mulig grad skal tas av brukerne/pårørende og den profesjonelle i samarbeid.

Informantene var fornøyde med deltakerne som ble invitert til oppstartsamlingen, men det ble påpekt av informanten fra brukerne at kun en av de inviterte til oppstartsamlingen representerte brukergruppen.



#### **4.5 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i selve planprosessens startfase?**

Ifølge Hauge og Mittelmark (2006) er dialogkonferanse en metode for å bidra til medvirkning og for å bryte ned skillet mellom ulike maktposisjoner blant deltakerne. Et bærende prinsipp ved metoden er likeverdighet og at møtet skal være av ikke-hierarkisk karakter. En viktig målsetning er at alle skal få ta ordet, uavhengig av status. Dialogkonferansen mål er å gi alle berørte parter muligheter til innflytelse i en beslutningsprosess (Hauge og Mittelmark, 2006).

Hauge og Mittelmark (2006) sier at det innledningsvis i en oppstartsamling er viktig å ha en klar beskrivelse av hva hensikten med dialogkonferansen er, slik at alle involverte parter har en felles forståelse om dette. Det å skape en felles forståelse av hensikten er en viktig del av den fremtidige forankringsprosessen.

Derfor ble oppstartsamlingen åpnet av en av kommunens direktører som snakket litt om kommunens overordnede visjoner på rusfeltet, og viktigheten av medvirkning i hele planprosessen. Dette kan, som tidligere nevnt, ses på som et top- down perspektiv, der en direktør legger føringer for blant annet medvirkning i en planprosess. Når vi også ser på deltakerlisten på oppstartseminaret, ser vi tydelig at den også representerer et top-down perspektiv. De fleste var ansatt i kommunene på stabs-, mellomleder- eller ledernivå, og altså ikke de direkte brukerne av tjenestene.

Offerdal (1992) sier at i et bottom- up perspektiv ville man i større grad vektlegge medvirkning som en rettighet og selvfølghet i utviklingen av en ruspolitisk handlingsplan. En slik grasrottilnærming (bottom- up) kan sies å være mest brukerorientert fordi det er brukernes behov og rettigheter som står i fokus når problemer skal identifiseres og defineres. Innenfor et top- down perspektiv beholder derimot systemet definisjonsmakten. Ifølge informantene er nok dette tilfelle i planens startfase. Alle rammene var lagt på forhand av ledelsen, og brukergruppen var bare representert med en deltaker. Stange (2003) sier at for å styrke brukernes rettigheter må brukernes makt styrkes. Han sier videre at dette kan dels oppnås gjennom kollektiv bevisstgjøring og etablering av motmakt og dels ved at de som har makt overfører eller gir fra seg denne til den svakere part. Dette ville blant annet vært tilfelle med større bruk av dialogkonferanser som bare involverer brukere eller pårørende (Stange, 2003). Alle informantene mener at kommunen har et stykke igjen før medvirkning blir en naturlig del av alle handlingsplaner.

Etter at direktøren hadde åpnet oppstartkonferansen, fikk seks fagekspertene hver sitt innlegg på 5 minutter om, *Hva bør kommunens ruspolitisk handlingsplan fokusere på?* etterfulgt av en paneldebatt med alle seks fagekspertene i panelet. Med fagekspertene mener Høst (2005) fagfolk som har spesielle kunnskaper og er eksperter innen et fagområde. Etter debatten startet selve dialogkonferansen der alle deltok i tverrfaglige grupper (brukere, fagfolk, fagekspertene, politikere og ledere kunne havne i samme gruppe). En av informantene sa om starten på oppstartkonferansen:

*Alt lå til rette for at alle skulle få komme til orde, og folk virket inspirerte og motiverte for å komme i gang med planprosessen.*

Alle informantene delte dette synet, og mente at starten hadde vært inspirerende og motiverende. Valget av dialogkonferanse som metode var jo begrunnet i at den skulle bryte ned skillet mellom ulike maktposisjoner, og skape likeverdighet. Satt inn i et forhandlingsperspektiv, er fokus ifølge Roness (1997) rettet mot at aktører handler ut fra egne interesser, og ikke likeverdighet. Utfallet er avhengig av ressursene som aktørene kan sette bak interessene. Man vil ut fra dette perspektivet se på en planprosess som en slags forhandlingsprosess, der man har ulike grupperinger som alle har ulike interesser og oppfatninger, og hvor ingen ensidig kan påtvinge andre en løsning. I et forhandlingsperspektiv er det derfor viktig å legge vekt på hva som blir sagt, hvem som sier det og hvilke ressurser som står bak krav om aksept av ulike målsetninger og mål middeloppfatninger (Olsen, 1978). En må ikke glemme at fagekspertene med stor sannsynlighet handler på vegne av ulike organisatoriske tilknytninger og sektorinteresser, som igjen leder til ulike mål, oppfatninger og interesser. De ulike fagekspertene i panelet vil derfor ut i fra sin virkelighet definere: *hva bør kommunens ruspolitisk handlingsplan fokusere på?*

Gjennom å være fagekspertene, få innlegg på 5 min., og få sitte i et panel, er en ifølge Morgan (2004) satt i en posisjon med betydelig makt over beslutningsprosessen på oppstartsamlingen. Mange forbinder makt med noe negativ, noe som skyldes at de fleste av oss har opplevd maktmisbruk. Men dette er bare en side av maktens ansikt. Makt har også positive sider. Brukes den riktig er den et effektivt middel som kan brukes til å skape visjoner og til å nå kollektive mål (Morgan, 2004).

Gjennom intervjuene ble informantene litt mer usikre på om starten på oppstartsamlingen hadde vært så positiv, sett i et medvirkningsperspektiv. Noen av informantene begynte selv å reflektere over hvor mange som hadde deltatt i plenumsdebatten, og svaret var svært få. Ble intensjonene ved en dialogkonferanse fulgt, ved at det ble dialog av ikke hierarkisk karakter, og alle fikk ta ordet. En av informantene sa følgende om dette:

*Det farlige med å invitere inn en guru er at det blir få som tar ordet. Ingen tør å utfordre N.N i en stor forsamling. Dette resulterer i at færre tar ordet, og når noen gjør det så er det for å bekrefte eller støtte opp om det som fageksperten har sagt.*

En annen informant sa:

*Noen av fagekspertene i panelet har veldig mye makt, og de er retorisk veldig flinke. De har forsamlingen i sin hule hånd.*

Disse egenskapene, som ifølge Bolman og Deal (2004) er maktkilder, bidrar til at enkelte personer som har spesielle kunnskaper eller egenskaper får en form for makt som kan påvirke beslutningene til andre i større eller mindre grad. Når flere fagekspert sitter i et panel og får 5 minutter til å si hva de mener bør være fokusområdene i en ruspolitisk handlingsplan, så vil dette få ringvirkninger. Retorikk er læren om talekunst, og handler om måten en velger å uttrykke seg på når en skal kommunisere med andre. Hvis man med sin tale eller skrift ønsker å påvirke eller overbevise noen, da bruker en retorikk (Kjeldsen, 2006), og når en fagekspert er retorisk dyktig, får han ifølge Kjeldsen (2006) makt.

I et forhandlingsperspektiv foregår det stadig en kamp om ordene som skal beskrive virkeligheten. Olsen (1978) sier at mange ikke tenker over at språk i seg selv er en massiv kilde til makt, at en lar seg forføre av personer som er retorisk flinke, og gjennom dette lar disse personene i stor grad definere hva som er en organisasjons utfordring. Selv om metoden heter dialogkonferanse, greier den ifølge de to informantene på ledernivå i liten grad å bryte ned de ulike maktposisjonene. En av dem sa:

*Fokusområdene for den ruspolitiske handlingsplanen lå nesten klar før dialogkonferansen hadde startet. Så stor makt har noen av de fagekspertene som satt i panelet. Det de sier er fasiten.*

Ifølge teoretikerne Bolman og Deal (2004), innehar flere av fagekspertene i panelet makt, enten posisjonsmakt, definisjonsmakt, fagkunnskap, kontroll over fortolkning/symboler og personlig makt. I følge flere av informantene påvirker denne makten sannsynligvis deltakernes valg av fokusområder på oppstartkonferansen. Morgan (2004) sier at makten og evnen til å prate vektlegges i så stor grad at det blir nesten umulig å bryte ned disse hierarkiske skillene som ofte finnes mellom vanlige fagpersonene og fagekspertene, selv om settingen er en dialogkonferanse.

Noen av informantene trekker frem noen av fagekspertenes retoriske evner:

*Det holder ikke lenger å være en stillferdig kunnskapsrik fagekspert. Skal man få gjennomslag i beslutningsprosesser eller framstå som troverdig i offentligheten må man kunne kommunisere sitt budskap klart og tydelig, og det mestrer flere av fagekspertene i høyeste grad.*

Ifølge to av informantene som er på leder- og mellomledernivå, mener de at noen av fagekspertene på oppstartsamlingen er så dyktige til å kommunisere at de nærmest kontrollerer informasjonsstrømmen og kunnskapen som er tilgjengelig. Morgen kaller disse personene for «portvakter», dvs. de er personer som åpner og lukker kommunikasjonskanaler og de siler ut, trekker sammen, analyserer og former kunnskap som favoriserer deres egne interesser. Selv en enkel sak som å gjøre kunnskap tilgjengelig på det riktige tidspunktet eller forsinke den, kan gi portvakten betydelig makt (Morgan, 2004). En kommunal informant på ledernivå sa:

*Vi må ikke glemme at noen av de eksterne fagekspertene ikke er kommunalt ansatte, og kan ha en egeninteresse av å få inn enkelte fokusområder i planen. Dette kan både fremme fagområder, forskning eller prosjekter som de har en eller annen tilknytning til i sin daglige jobb.*

Ifølge informanten kan denne dobbeltrollen synliggjøre en farlig kobling mellom å ha kontroll over fortolkning/symboler, faglig kompetanse og retoriske evner, opp mot det å oppnå egne mål på tvers av andres interesser. Dette er bare en tolkning fra en av informantene, men

likevel et aspekt som en kommune bør vektlegge når man inviterer eksterne fageksperter som innledere på en oppstartsamling.

Alle informantene var tydelige på at fagekspertene har betydelig med makt, og ved å la dem holde innlegg, så forsterkes deres maktposisjon. Morgan sier at det er lett å sette et likhetstegn mellom makt og beslutningsmyndighet (Morgan, 2004). Informantene mente at en gjennom å la fagekspertene sitte i panelet, gir dem en form for uformell makt, som gjør at de lettere kunne får innflytelse på beslutningsprosessen under dialogkonferansen. Skal en utlikne dette maktforholdet må fagekspertene ta hensyn til deres maktposisjon, og erkjenne at de faktisk har uformell- og definisjonsmakt. Ifølge Askheim (2003) forutsetter brukermedvirkning overføring av makt fra den sterkeste til den svakeste i relasjonen.

Etter at paneldebatten var ferdig, ble alle deltakerne delt inn åtte tverrfaglige grupper. Som kjent under en dialogkonferanse vil mesteparten av tiden brukes til gruppearbeid og oppsummering, og tidsplanlegging er sentralt. Alle deltagerne må få den tida de er lovet og det må legges til rette for en god dialog. Det er ifølge Hauge og Mittelmark (2006) i denne delen av dialogkonferansen at medvirkning virkelig blir ivaretatt. Ifølge Vatne (1998) er brukermedvirkning et viktig demokratisk prinsipp i samfunnet vårt i dag, og medbestemmelse og mulighet til selv å bestemme over eget liv er et viktig etisk prinsipp i helse- og omsorgssektoren. Prinsippet om brukermedvirkning er også en politisk målsetting som er nedfelt i Nasjonal helseplan.

En av informantene sa følgende om medvirkning:

*De siste årene har det blåst en nasjonal vind hvor fokus på brukermedvirkning og barn som pårørende er veldig «politisk korrekt» innen rusfeltet.*

Det var stor enighet blant alle informantene at brukermedvirkning var viktig, og alle syntes det var positivt at en brukerrepresentant var med på oppstartsamlingen. Alle informantene var også enige i at det er viktig å styrke brukernes og de pårørendes makt.

Ifølge Stange (2003) kan brukernes og pårørendes makt styrkes gjennom kollektiv bevisstgjøring og etablering av motmakt og dels ved at de som har makt overfører eller gir fra seg denne til den svakere part. Jo større avmakten er blant brukerne og pårørende, jo mer

forsterker dette fagfolks makt og etiske ansvar for å fokusere på medvirkning. For at brukerens og pårørendes kunnskap skal komme til anvendelse, må de ha en arena. Her må det være mulig for brukeren og pårørende å komme til orde og vite at deres kunnskap og oppfatninger blir tatt hensyn til. Fagfolks verdier er også avgjørende. Men brukermedvirkningens suksess må ikke forstås som et produkt av at fagfolk har *de rette* verdiene, eller at de ganske enkelt handler etisk bevisst. I en så kompleks organisasjon som kommunen er det viktig at fagfolk forstår at de er iverksettere av organisasjonens og ledernes mål. Altså: samtidig som de forvalter sin faglige kode, har de en dobbel rolle som brukernes og de pårørendes representanter og som organisasjonens viktigste prioriteringsagent overfor de samme brukerne (Stange, 2003).

Flere av informantene berører noen av Stanges (2003) tanker, når de sier at det er paradoks at det på oppstartsamlingen var med kun en representert fra brukerorganisasjonene, av totalt seksti deltakere. Informanten som jobber som rådgiver syntes dette var beklagelig når brukermedvirkning handler om at de som berøres av en beslutning eller er brukere av tjenester skal få innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud.

Dette fører meg over til en ny utfordring knyttet til medvirkningsbegrepet, og hvordan dette blir ivaretatt i planprosessens startfase. Medvirkning handler forenklet sagt om at de som berøres av en beslutning, skal få innflytelse på beslutningsprosesser. Når de som er berørte av en handlingsplan blir representert av kun en brukerorganisasjon eller liknende, hvilke utfordringer ser informantene at dette har i forhold til reell medvirkning?

En av informantene på ledernivå uttalte:

*Representanten fra brukerorganisasjonen er både faglig og en flink retoriker, men han minner svært lite om den brukergruppen som jeg har hovedansvaret for i min jobb. Rusmisbrukere er ingen homogen gruppe, og derfor burde de vært bedre representert med flere type brukere som også er aktive brukere i dag.*

Dette utsagnet stiller spørsmålstegn ved brukerrepresentantens legitimitet blant rusmisbrukere generelt, og kan føre til at medvirkningen for denne gruppen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Informanten utsagn kan tolkes dithen at en bruker tolke i dette tilfellet, rusmisbrukeres behov utfra egen livsverden jf. Wormnæs (1993). Ser en på forhandlingsperspektivet i forhold til

dette, stemmer ikke dette alltid. Ifølge Roness (1997) ser forhandlingsperspektivet på alle aktørene i planprosessen som rasjonelle individer, som vil ha en klar strategi for å fremme organisasjonenes på forhånd fastsatte preferanser. Disse preferansene antas i liten grad å bli påvirket av hvem som representerer brukeren og andre aktørers innspill på oppstartsamlingen. Forhandlingsperspektivet legger til grunn at bruker- og pårørenderepresentantene handler rasjonelt og forholder seg til organisasjonens synspunkter, ikke sine egne.

Informanten fra brukergruppen sa følgende om disse utfordringene:

*Vi må passe oss for å tro at rusmisbrukere og pårørende er homogene grupper. De er like forskjellige som folk flest. Tiltross for dette, er det viktig å vite at vi ikke representerer oss selv, men våre organisasjoner. På den andre siden så representerer ikke våre organisasjoner et syn som alle rusmisbrukere eller pårørende kan stiller seg bak. Derfor burde brukere og pårørende vært representert med en mye større bredde enn hva som er tilfellet i dag.*

Informanten synliggjorde noe som alle informantene stilte seg bak. Bredden på brukerrepresentanter er for dårlig i planprosesser generelt. Flere av informantene savnet gode metoder for å tilrettelegge for medvirkning og involvering for alle grupper, både fagfolk, brukere og pårørende. En informant mente at de fleste medvirkningsmetoder og verktøy er tilrettelagt for fagfolk. Informanten fra brukerne og en av rådgiverne mente at kommunen burde se på hvordan ulike grupper best mulig kan blir involvert og hvilke former for faglig støtte som er tilgjengelige for dem. Brukerinformanten mente at medvirkning bør utvides til grupper som er mindre kjent med planprosesser og som ofte er vanskelig å nå fram til. For å få til en bedre brukermedvirkning vil det kanskje være nødvendig for kommunen å tenke utenfor den komfortable sonen, og designe prosesser og metoder som sikre åpenhet og tilgjengelighet for deltakerne. Irgens (2007) sier at å gjøre uvanlige valg medfører utrygghet der det skapes rom for læring. Informantene mente at kommunen bør våge å bevege seg inn på ukjent territorium, der de forlater sin trygge referanseramme for å utforske nye arbeidsmetoder som var ukjent for dem. Dette krever at de må forlate sin komfortable sone og bevege seg inn i læringssonen. Den komfortable sonen hadde de allerede etablert gjennom tidligere dialogkonferanser for fortrinnsvis ansatte i kommunen.

Kommunen har i denne planprosessen invitert fortrinnsvis ansatte på rusfeltet i kommunen til

en dialogkonferanse, og et minimum av representanter fra brukerne. Brukerinformanten mente at kommunen må våge å tenke annerledes, og begynne å bevege seg inn i en ny læringszone hvor de kan opparbeide seg ny erfaringslæring. Lindebøe (2003) sier at dersom retorikken omkring kvalitet og kvalitetsforbedring skal skape mer enn illusjoner, så krever dette at aktørene omkring tjenesteytelsen inngår i en erfaringslæring der både tjenesteytere og brukere er med. En av informantene på ledernivå sa følgende om å tenke nytt:

*Skal vi nå ut til alle brukergruppene må vi tenke nytt. Vi kan ikke sitte på rumpa og vente på at aktive rusmisbrukere skal komme til oss når de blir invitert. Nei, vi må ut og oppsøke dem der de bor!*

Tar en informant på ordet, må kommunen tenke nytt og gjennomføre f. eks. dialogkonferanser på rusinstitusjoner eller andre boenheter der rusmisbrukere bor. En av informantene mente at en gjennom dialogkonferanser ute på institusjonene kan få mer erfaringskunnskap. Erfaringskunnskap bygger på deltakelse og dialog mellom mennesker, og den søker en helhetsforståelse gjennom personlig erfaring og læring. For å videreutvikle og forbedre rusfeltet er det ifølge Vatne (1998) sentralt å ha bred brukererfaring inn i en planprosess. Erfaringskunnskap er ofte skjult, og det finnes derfor mye taus kunnskap blant både brukere og pårørende. Med taus kunnskap menes i denne sammenheng den erfaringsbaserte kunnskapen og viten man får gjennom å være rusmisbruker eller pårørende. Slik erfaringsbasert kunnskap er ofte vanskelig å få med i formuleringer i en plan, og derfor blir det så viktig å tilrettelegge for en bred medvirkning fra grupper det er vanskelig å nå. Eksempler på slike grupper er rusmisbrukere og ansatte ved f.eks. en institusjonen. En av informantene foreslo:

*Kanskje bør det være bruker- og pårørendeorganisasjoner som skolerer i å gjennomføre dialogkonferanser ute blant brukergrupper det er vanskelig å nå gjennom ordinære kommunale brukermedvirkningsprosesser.*

Flere av informantene støttet dette forslaget, og kom med flere innspill på hvordan en dialogkonferanse kunne gjennomføres blant brukere. Under oppstartsamlingen ble det valgt tverrfaglige grupper under dialogkonferansen, men hvis man beveger seg ut på institusjoner, til pårørendeorganisasjoner eller lignende, bør man vurdere om man skal ha homogene grupper (brukere/pårørende i egne grupper og ansatte i andre). Homogene grupper vil ifølge



Hauge og Mittelmark (2006) ofte gi større trygghet og er nyttig for å beskrive hvordan man opplever nåsituasjonen, og i større grad sikre seg at konferansen blir av ikke-hierarkisk karakter.

Gjennom å utvikle nye arenaer for erfaringslæring kan dette bidra til utvikling av nye metoder som i mye større grad ivaretar brukervedvirkning i en planprosess. Når en av seksti deltakere på en oppstartsamling skal ivareta brukerperspektivet i en plan som i hovedsak omhandler brukergruppen totalt sett, blir det lite troverdig. Informanten fra brukerorganisasjonen mente at dersom en kommune virkelig skal ta brukervedvirkning på alvor, og prøve å nå de politiske målsettingene om brukervedvirkning i praksis, ja da må kommunen opparbeide seg ny erfaringslæring for bedre å nå ut til en bredere og mer differensiert brukergruppe enn de gjør i dag. Ifølge Jensen (2003) så skapes resultatene i møtet mellom tjenesteyter og bruker av tjenesten, gjennom god medvirkning i organisasjonsutviklingen.

I kapittel 5 vil jeg analysere hvordan planprosessen ble organisert i mellomfasen. Siden jeg er opptatt av å se på hvordan medvirkningsaspektet ble ivaretatt i denne fasen analyserer jeg hvem som ble invitert, og hvordan medvirkning ble ivaretatt i mellomfasen av den ruspolitiske handlingsplanen.

## **5.0 Analyse av medvirkning i planprosessens mellomfase**

I dette kapittelet vil hovedfokuset være å drøfte hvordan medvirkning ble ivaretatt i planprosessens mellomfase. I denne drøftingen vil jeg se nærmere på valget av gruppearbeid som metode for å lage mål og tiltak knyttet til planens seks fokusområder. Jeg vil se på hvem som ble invitert, og hvordan medvirkning ble ivaretatt i beslutningene som ble tatt i arbeidsgruppene.

### **5.1 Hvordan har arbeidet med handlingsplanens mellomfase vært organisert?**

Etter prosessen i planens startfase var over, gikk planprosessen inn i mellomfasen. Hensikten var å utarbeide mål og tiltak til hvert av de seks fokusområdene som var plukket ut som de mest sentrale i planens startfase.

I en stor kommune vil mange av oppgavene som tilflyter fagavdelinger løses av arbeidsgrupper som går på tvers av arbeidslagene, og som også kan involvere medarbeidere fra andre staber, virksomheter og representanter for brukere og pårørende. Dette er en organisering og arbeidsform de ansatte i kommunen er godt kjent med, og kommunen har ifølge de kommunale informantene laget en egen prosedyre for hvordan oppgaver skal løses i nettopp slike arbeidsgrupper.

I følge en av de kommunale informantene var det helt naturlig at styringsgruppen til planen (se figur 4-2) benyttet seg av arbeidsgrupper da det skulle utarbeides mål og tiltak knyttet til de seks fokusområdene. Informanten begrunnet valget slik:

*Når kommunen har oppgaver som er avgrenset både tidsmessig og innholdsmessig, har vi gode erfaringer med å bruke arbeidsgrupper. Kommunen har også laget egne prosedyrer for denne arbeidsformen.*

Alle de seks arbeidsgruppene har jobbet sammen over en periode på 2 måneder, og har hatt gjennomsnittlig fem møter på hver ca. 2 timer. Den enkelte arbeidsgruppe har bestått av 6 - 8 personer som representerer fagfeltet, bruker- eller pårørendeorganisasjoner. Alle arbeidsgruppene har jobbet etter kommunens nevnte prosedyrer for hvordan oppgaver skal løses i en slik arbeidsform.

Ifølge informantene fra kommunen er disse prosedyrene at det alltid skal utpekes en prosessansvarlig for gruppen. Direktøren eller fagsjefene utarbeider et mandat for arbeidsgruppen som inneholder flg. elementer: plan for sammensetning av arbeidsgruppen, formål/målsetting med arbeidet, sluttprodukt (hva skal arbeidsgruppen levere – til hvem) og tidsperspektiv / frist for ferdigstilling.

Informantene mente at godt sammensatte arbeidsgrupper ville bidra til aktiv deltakelse, og at det gjennom direkte invitasjon fra direktøren lå en forventning om deltakelse fra alle som ble invitert. Kommunen sikret således, gjennom direkte invitasjon, at de rette fagfolk, brukere og pårørende var representert i arbeidsgruppene. Denne formen for å organisere mellomfasen fungerte ifølge informantene veldig godt. En informant sa:

*Sammensettingen i arbeidsgruppene var veldig god og synliggjorde bredden i rusfeltet.*

Informantene bekrefter at et top-down perspektiv på invitasjonen er riktig og viktig i planens mellomfase. Ved å forankre invitasjonen hos ledelsen, øker sannsynligheten for at de «rette» folkene deltar i mellomfasens gruppearbeid.

Gjennom å tilrettelegge for en organisering som bidrar til at arbeidsgruppene blir sammensatt av både fageksperter, fagfolk, brukere og pårørende, vil vi kunne bidra til at gruppearbeidet blir en læringsprosess, og ikke bare en gjøringsprosess. Offerdal (2005) sier at for enkeltmennesker kan det å tilegne seg ny kunnskap og være med i spennende læringsprosesser være et individuelt gode som har verdi i seg selv. For en virksomhet er kompetanseutvikling og individuelle kunnskaper først og fremst interessante i den grad de bidrar til at organisasjonen løser sine oppgaver på en god måte. En lærende organisasjon kan defineres som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å mestre daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig. Lærende organisasjoner kjennetegnes blant annet av fleksibilitet i arbeidsmåter og organisering, og de preges av kompetanseutvikling og kunnskapsspredning. I dette ligger det to hoveddeler. Det ene er at organisasjonen gir gode vilkår for at den enkelte skal kunne utvikle og bruke sin kompetanse gjennom arbeidet. Det andre er at organisasjonen som helhet er i stand til å endre praksis i riktig retning når det trengs for bedre å oppnå organisasjonens mål.

Informantene fremhevet at de følte at organiseringen rundt gruppearbeidet hadde lagt noen føringer som bidro til mer læring både individuelt og organisatorisk enn de på forhånd hadde forventet. Overført til en kommuneorganisasjon vil ifølge Irgens (2007) en lærende kommune alltid passe på at endringer skjer etter en konkret og bevisst plan og ikke ved tilfeldigheter. Det er viktig at aktørene i kvalitetsarbeidet vet hvorfor noe blir en suksess, og tilsvarende hvorfor enkelte initiativ ikke blir noe av. Hvis ikke har det liten læringseffekt, og muligheten til generering av kunnskap i kommunen faller bort

Informantene likte også godt at alle arbeidsgruppene hadde et klart mandat. Dette gav noen klare føringer og forventninger til prosessen og tidsaspektet for arbeidet. Rammebetingelser som en direktør legger gjennom et godt og tydelig mandat har betydning for hvilket handlingsrom arbeidsgruppene har. Det gjelder både lovkrav og politiske og faglige føringer på fagområdet, brukermedvirkning, økonomi, fagressurser i organisasjonen og målgruppens behov m.m. Målene kan fremstå forskjellig, og det er viktig at det legges føringer på hvor ambisiøse målene kan være. To av informantene på leder- og mellomledernivå trakk fram risikoen ved å lage urealistiske mål og tiltak. Faren er da stor for at både målene og planen som helhet blir uinteressant som et fremtidig styringsdokument for kommunen. For å nå målene må det arbeides med å finne de beste og mest sannsynlige måtene å nå målene på. Det er helt ikke uvanlig at det lages plandokumenter som preges av dårlig sammenheng mellom mål og tiltak. På bakgrunn av dette mente flere av informantene at det var bra og viktig at direktøren hadde laget gode mandater for alle arbeidsgruppene. En informant sa følgende om dette:

*Det er sjelden at jeg har deltatt i en arbeidsgruppe med et så klart mandat og en gruppeprosess som var klarlagt på forhånd av ledelsen.*

Glavin og Erdal trekker frem noen viktige kriterier for godt tverrfaglig samarbeid. De mener at ansvaret må være avklart og ledelsen må være involvert. Felles målsetting vil gjøre det enklere å finne felles metoder og strategier for måloppnåelse (Glavin og Erdal, 2007). Når direktøren er organisatorisk synlig i planprosessen, og er den som formelt inviterer alle aktørene med inn i arbeidsgruppene, ligger det klare forventninger til både deltakelse og involvering. Informantene var også klare på at skal en få eksterne aktører til å prioritere deltakelse i en arbeidsgruppe knyttet til en kommunal plan, må det forankres på direktør- eller rådmannsnivå. Flertallet av informantene sa følgende om dette:

*Når direktøren inviterer en fagavdeling eller en fagstab inn i en arbeidsgruppe, så er det bare å stille opp og delta.*

Hvis en gruppeprosess skal komme i gang og holdes i gang med høy kvalitet, må der være både et internt og et eksternt behov. Vi kan i en slik prosess snakke om både bottom-up og top-down-styring. Invitasjonen og mandatet kommer top-down gjennom øverste ledelse, mens selve utviklingen av mål og tiltak kommer nedenfra og opp. Dette synliggjør at noen gruppeprosesser fungerer best når de har forankring i ledelsen og engasjement hos medarbeiderne.

Alle informantene var tydelige på at deltakelse i arbeidsgrupper var en egnet arbeidsform når det skulle utarbeides mål og tiltak til de seks fokusområdene. De som hadde erfaring med den gamle planen mente at for første gang hadde kommunen en ruspolitiskhandlingsplan som var hele kommunen sin.

*På forrige ruspolitiske handlingsplan kom vi med noen innspill til planen på høringsrunden, men jeg er usikker på hva vi fikk gjennom. Gjennom deltakelse i en av arbeidsgruppene i denne nye planen ble vi for første gang ordentlig involvert, og vi fikk et eierforhold til hele planen.*

Alle informantene mente at erfaringene fra alle seks arbeidsgruppene viste at dette har vært en god organisering av en mellomfase, men de var tydelige på at dette dreier seg like mye om at arbeidsgruppene har hatt et klart og godt mandat som har lagt gode rammer for prosessen i arbeidsgruppene.

## **5.2 Sammensetting av arbeidsgruppene i planens mellomfase**

Med utgangspunkt i de seks fokusområdene som ble prioritert i startfasen, ble det som nevnt etablert seks arbeidsgrupper som hadde ansvar for å utarbeide mål og tiltak til de ulike fokusområdene. Disse arbeidsgruppene var satt i sammen av en blanding av fagfolk, brukere og pårørende. Blant deltakerne i arbeidsgruppene var det både ansatte, mellomledere og ledere, og hver arbeidsgruppe hadde en prosessansvarlig som var ansvarlig for at gruppen leverte et sluttprodukt innen tidsfristen iht. mandatet fra direktøren.

Avslutningsvis i startfasen ble det avdekket av planens styringsgruppe (se figur 4-2) at de pårørende ikke hadde vært involvert i planens startfase. Pårørendesenteret i kommunen ble derfor umiddelbart invitert inn i planens mellomfase. En av informantene representerer en pårørende organisasjon, og sa følgende om dette:

*Vi ble ikke invitert inn til oppstartsamlingen, og mener selvfølgelig at vi burde blitt invitert som en stor pårørendeorganisasjon. Dette ble i ettertid fanget opp av kommunen, og vi ble invitert med inn i en av de seks arbeidsgruppene. Siden vi har en stor egeninteresse som en pårørendeorganisasjon hev vi oss rundt og prioriterte dette høyt”*

Ifølge regjeringen (NOU 2001:7) er den sentrale og eksplisitte intensjonen med rusmiddelpolitisk handlingsplan, en mer helhetlig kommunal rusmiddelpolitikk, noe som forutsetter et tverrfaglig samarbeid. Dette krever at en ruspolitisk handlingsplan har med deltakere fra alle fagområder innen rusfeltet, bruker- og pårørende organisasjoner samt sentrale politikere. Baklien og Krogh påpeker at sammensettingen av fagfolk vil påvirke hvilken vekt planen vil legge på de forskjellige delene av rusarbeidet. Ofte avspeiler sammensetningen hvilke områder i rusfeltet som den/de som valgte ut etater og personer til planprosessen la størst vekt på (Baklien og Krogh, 2011).

Dette viser hvor viktig det er med en grundig gjennomgang av hvem som blir invitert inn i planprosessen. Alle de informantene som var på oppstartsamlingen i startfasen mente at sammensettingen av fagfolk og brukere var bra. Ingen av dem registrerte at en aktør som senere skulle bli sentral i planens mellomfase manglet på oppstartseminaret. Ifølge informantene fra bruker- og pårørendeorganisasjonene viser hvor lett det er å overse viktige aktører. Baklien og Krogh (2011) påpeker hvor viktig det er å fortløpende evaluere alle fasene i en planprosessen for å kvalitetssikre hele prosessen. Informanten fra de pårørende sa følgende om prosessen etter at de var blitt involvert:

*Etter at vi omsider kom inn i planprosessen, har dette arbeidet vært noe av det mest meningsfylte vi har deltatt i på lenge. Vi har fått prege planen, og er fornøyd med planens fokus på de pårørende.*

Gjennom å bli invitert inn i en planprosess oppnår en ifølge Habermas (2004) muligheten til å kunne påvirke systemverdenens krav til effektivitet og kontroll. Gjennom medvirkning hindrer vi at systemverden i for stor grad griper inn i livsverdenen, og hindrer gjennom dette at det skjer en *kolonisering* (Habermas, 2004). Med koloniseringen mener Habermas (2004) at de viktige institusjonene i samfunn (systemet) rasjonaliseres (på kapitalismens og teknologiens premisser), blir mer komplekse, øker sin makt, og gradvis tar styringen over livsverdenen. En viktig følge av dette er at mulighetene for fri kommunikasjon og meningsdanning reduseres, og dermed reduseres også forutsetningene for reell medvirkning. Dette bekrefter informantenes syn, som tydelig presiserte viktigheten av at alle involverte aktører på rusfeltet måtte involveres så langt som mulig.

Kommunen signaliserte tydelig gjennom det politiske vedtaket (bystyresak 128/09) at de ønsket en bred representasjon av hele fagfeltene inn i arbeidsgruppene, og ikke bare noen få utvalgte personer med faglig innsikt og personlige egenskaper. For å sikre dette var det prosjektgruppen (se figur 4-2) som styrte denne prosessen, og ifølge informantene fungerte dette. En av informantene som jobber som leder sa:

*Arbeidsgruppene bar ikke preg av å være gamle vennegrupper, men representanter fra forskjellige fagfelt som ønsket å bidra til bedre rusomsorg.*

En av informantene som er rådgiver forklarte sammensettingen av arbeidsgruppene slik:

*Oppstartsamlingen var startskuddet på en planprosess som skulle være bred og involvere mange aktører. Dette var tydelig formidlet både gjennom det politiske vedtaket og av direktøren på oppstartsamlingen. Arbeidsgruppene var en god videreføring av disse føringene.*

Det er ikke bare antall personer fra forskjellige sektorer og bruker- og pårørende-organisasjoner som spiller en rolle, men også den enkeltes posisjon og autoritet, og gruppas evne til å innhente og nyttiggjøre seg informasjon fra fagfeltet, brukere og andre relevante fagområder. Ifølge Morgan (2004) kan dette kalles posisjons- eller myndighetsmakt. Denne makten dreier seg om jo høyere posisjon en person har i et hierarki, desto mer makt og beslutningsmyndighet har denne personen. I følge Roness (1997) vil forskjellige styrkeforhold og ansvarsfordelinger mellom ulike grupperingene påvirke beslutningene. Arbeidsgrupper

som er satt sammen av individ og grupper med svært ulike interesser, kan påvirke forhandlingene i så stor grad at gruppeprosessen nærmest stopper opp. En annen utfordring ifølge Roness (1997) er at aktørene handler på grunnlag av egeninteresser, og vurderer derfor organisasjonsløsninger i forhold til hvordan det vil komme til å påvirke deres på forhånd gitte mål. Dette synliggjør viktigheten av at de inviterte har et ønske om å løse gruppens oppgave til beste for kommunen. Informantene opplevde sammensettingen av gruppene som hensiktsmessig, med en god blanding av fagfolk, brukere og pårørende. En informant sa følgende om de inviterte til arbeidsgruppene:

*Arbeidsgruppene er en berikelse. Gjennom å få møte andre som er involvert i prosessen i et gruppearbeid hvor vi har bedre tid gir energi. Vi har så mange flinke folk i kommunen som jeg ikke visste om. Å jobbe i arbeidsgrupper er en flott måte å utvide min fagkompetanse, og mitt faglige og erfaringsbaserte nettverket på.*

Alle informantene har formidlet at sammensettingen av de seks arbeidsgruppene har vært etter intensjonene fra kommunens øverste ledelse. En vil alltid kunne begrunne at flere personer fra fagfeltet eller bruker- og pårørendeorganisasjonene burde vært med i en av arbeidsgruppene, men med tanke på planens omfang er informantene fornøyde med gruppesammensetningen i alle seks arbeidsgruppene. Bruker- og pårørende informantene er også fornøyde med sammensettingen og brukervedvirkningen. De sa følgende:

*Basert på tidligere erfaringer, så har vi bare vært invitert inn i høringsprosessen. Dette er første gang vi opplever reell medvirkning i en hel planprosess.*

Tre av informantene på leder- og mellomledernivå sa:

*Sammensettingen i arbeidsgruppene var veldig god og synliggjorde bredden i rusfeltet.*

Ser vi på de inviterte til gruppearbeidet fra et instrumentelt perspektiv som tar for seg organisasjonen ut i fra beslutningsstrukturer, vil dette perspektivet ifølge Christensen (2004) preges av konsekvenslogikk, der idealet er at alle handlinger i arbeidsgruppene er rasjonelle i den betydning at de inviterte er de rette personene til å finne de mest effektive



handlingsalternativet for å nå et mål. Hvilket mål som nås, blir dermed en funksjon av hvilke aktører som har størst innflytelse over valgene som gjøres (Christensen, 2004).

Informantene mente at formålet med direktørens invitasjon til gruppearbeidet følgelig var å oppnå fleksible grupper med gode forutsetninger for å jobbe tverrfaglig og tilpasse seg komplekse og uforutsigbare oppgaver. To av informantene på rådgivernivå mente at rammene for kreativitet og nytenkning var avhengig av invitasjonen og mandatet fra direktøren. De sa videre at sammen gir dette gode forutsetninger for å sikre effektiv utnyttelse av den kompetansen som organisasjoner fristiller til gruppene i form av menneskelige ressurser.

Det er grunnlag for å si at alle informantene har vart fornøyde med gruppesammensetningen i planens mellomfase.

### **5.3 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i arbeidsgruppene**

Brukere eller pårørende var representert i alle de seks arbeidsgruppene. Dette ble kvalitetssikret og ivaretatt av planens prosjektgruppe (se figur 4-2) på bakgrunn av de politiske føringene i bystyre sak 128/09.

I arbeidsgruppene la flertallet av informantene vekt på at de representerte en virksomhet/virksomhetsområde eller en organisasjon for brukere eller pårørende, og ikke seg selv som enkeltperson. Dette bidro til at de opplevde at deltakelsen i gruppene ikke var frivillig, men en viktig pålagt oppgave der de representerte noe større og viktigere enn egne meninger.

*Da jeg ble bedt av min leder om å delta, så jeg det som en viktig og spennende oppgave. Jeg brenner for fagfeltet og følte at jeg hadde mye å bidra med. At jeg fikk delegert denne oppgaven medførte at jeg fikk lov til å bruke mine kunnskaper til å påvirke planen.*

Flere av informantene opplevde at de gjennom sin leder hadde fått delegert formell makt til å representere sine virksomheter eller organisasjoner inn i arbeidsgruppene. De var valgt ut for å videreformidle kunnskap i tråd med de meninger eller holdninger som virksomheten eller gruppen representerte. Informantene antok at de hadde fått denne formelle oppgaven gjennom at de hadde høy fagkunnskap på området, og kompetansen til å videreformidle dette inn i

arbeidsgruppen. Denne type formell makt er ifølge Morgan (2004) makt som er gitt til personer for å gjennomføre/utføre oppgaver i tråd med lover, planer, forskrifter, fullmakter, retningslinjer eller lignende.

Informantene har også ifølge Bolman og Deal (2004) makt over informasjon og fagkunnskap. Bolman og Deal (2004) sier følgende om denne typen makt: Personer som har den informasjonen og fagkunnskapen som skal til for å løse viktige og påtrengende problemer, får automatisk makt (Bolman & Deal, 2004). Dette viser tydelig at informantene har helt rett da de uttrykte at de gjennom deltakelse i arbeidsgruppene satt på flere typer makt til å kunne påvirke utformingen av planen.

Denne makten kan misbrukes, men informantene var beviste på dette. Flere av dem viste tydelig at de ikke ønsket å bruke denne makten til å fremme egne interesser, men interessene til dem de representerte.

*Underveis i arbeidet i arbeidsgruppen forhørte jeg meg med de andre virksomhetslederne som jeg representerte, for at det ikke skulle bare være mine meninger.*

En annen informant sa:

*Jeg tenker alltid hva som er til brukernes beste. Jeg er et talerør for brukerne.*

En av informant opplevde at det var vanskelig å kvalitetssikre at hun i tilstrekkelig grad greide å videreformidle virksomhetens holdninger og meninger. Informanten opplevde at hun i for liten grad fikk drøftet alle temaene som dukket opp i arbeidsgruppen med de som ble berørt i hennes virksomhet. Hun opplevde at hun i litt for stor grad ble ansvarlig for innspillene knyttet til utforming av tjenestetilbudet knyttet til hennes virksomhetsområde. Om dette sa informant:

*Selv om jeg er ganske trygg på hva de andre virksomhetslederne mener, skulle jeg ønsket at jeg hadde hatt større mulighet til å diskutere noen av temaene som dukket opp i arbeidsgruppen med dem. Var jeg veldig usikker på deres ståsted, så ville jeg selvfølgelig kontaktet dem, men i det store og hele så kan du fort føle deg litt ensom og kanskje litt for ansvarlig hvis det blir rettet sterk kritikk mot planen i ettertid fra de virksomhetene som du representerer.*

Dette viser at noen av informantene opplevde at det fantes et tradisjonelt hierarkisk på utsiden av arbeidsgruppene som de måtte forholde seg til. Ifølge Kline m.fl.(1996) kan det være i gruppearbeidets interesse å prøve å se bort fra de tradisjonelle hierarkiske organisasjonene som ligger på utsiden av gruppearbeidet, og tilstrebe en organisasjonsform i arbeidsgruppene med flate strukturer. Studiene til Kline m.fl. (1996) synliggjør hvilke eksterne forhold som blant annet bidro til teamets/arbeidsgruppenes effektivitet. Jeg velger å dra frem de fem viktigste eksterne forholdene i prioritert rekkefølge etter studiene til Kline m.fl. (1996):



Figur: 5-1: Eksterne faktorer utenfor teamet som bidrar til teameffektivitet.

Flere av disse forholdene synliggjør ifølge Kline m.fl. (1996) viktigheten av at arbeidsgruppene opplever at de har støtte fra ledelsen og frihet og ansvar for de beslutningene som blir tatt i arbeidsgruppene. Alle informantene var opptatt av å ha denne støtten fra ledelsen, gjennom å ha reelle innflytelse og medvirkning på hele prosessen i arbeidsgruppene. Da de først var utvalgt til å delta, var det viktig at de kunne ta beslutninger på vegne av virksomheten eller organisasjonen de representerte. Flere av informantene poengterte dette:

*Skulle vi prioritere å delta i gruppearbeidet, så var det helt sentralt at vi ble hørt og synlige i vår gruppe. Det finnes nok av supperåd som blir satt ned uten at de har innflytelse. Vi deltok for å få reell innflytelse.*

En annen informant sa:

*Prosesen i arbeidsgruppene må være deltakernes, og ikke bli overstyrt av styringsgruppen.*

Ifølge Gladstein (1984) betyr det å ha reell innflytelse at synspunkter og ønsker som informantene har løftet inn i arbeidsgruppene blir tatt hensyn til og får konsekvenser for planens innhold. Gladstein (1984) viser videre en sammenheng mellom en gruppes egen vurdering av åpen kommunikasjon, støtte i gruppa og hos ledelsen, opp mot gruppenes egen vurdering av fornøydhet og utførelse. Dette tyder på at det er en sammenheng mellom at arbeidsgruppene får formell makt til selv å vedta mål og tiltak som de mener er de viktigste knyttet til hvert fokusområde, opp mot gruppens effektivitet og grad fornøydhet (Gladstein 1984).

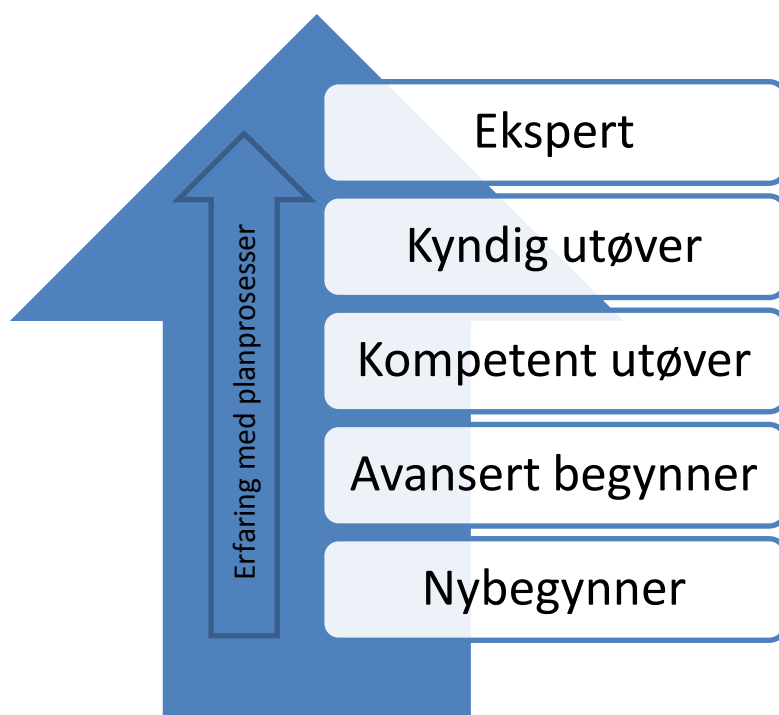
Alle informantene mente at det har vært viktig med representanter for bruker- og pårørendeorganisasjoner i arbeidsgruppene. En informant sa:

*Jeg blir alltid like imponert over hvor flinke representantene fra bruker- og pårørendeorganisasjonene er. De bringer alltid inn elementer i diskusjonene som vi som fagfolk og såkalte «eksperter» ikke ser. De har vært en viktig bidragsyter til at planen har blitt så bra som den har blitt.*

Bruker- og pårørendeorganisasjoner har de siste årene styrket sin posisjon gjennom at brukermedvirkning har blitt nedfelt i flere overordnede lovverk. Dette gir dem i økende grad innpass i flere kommunale prosesser, og bidrar til at representantene fra bruker- og pårørendeorganisasjonene er blitt flinkere til å samarbeide med fagfolk som i mange tilfeller er svært forskjellige fra dem både faglig og personlig. En av de offentlige informantene sa:

*Jeg har jobbet mye med bruker- og pårørendeorganisasjoner, og de har gått fra å være uerfarne til å bli svært profesjonelle med høy fagkompetanse.*

Informantenes syn kan i stor grad overføres til teorien til Dreyfus og Dreyfus (1999) som viser til ulike studier av menneskers læreprosesser, og hevder ut fra dette at man lærer gjennom å få nye ferdigheter gjennom ulike faser. De mener at når et individ har tilegnet seg en ferdighet kan det handle uten at det trenger å følge regler verken bevisst eller ubevisst. Individet trenger heller ikke ha en klar forestilling av målet med handlingene. Det er kroppen som reagerer på situasjonens krav (Dreyfus og Dreyfus, 1999). Nedenfor har jeg laget en fasemodell for ferdighetstilegnelse gjennom erfaringer med planprosesser, som jeg mener synliggjør den læringsprosessen som informantene opplever at bruker- og pårørendeorganisasjonene har gått gjennom de siste årene gjennom mer aktiv deltakelse i planprosesser.



Figur: 4-3. Fra nybegynner til ekspert i planprosesser etter Dreyfus og Dreyfus, 1999.

Ifølge informantene fra bruker- og pårørendeorganisasjonene er de som brukere og pårørende mer og mer opptatt av å ha både erfaringsbasert og formell fagkompetanse. Dette gir ifølge dem et signal om faglig likeverd, noe som er viktig for å bygge opp et samarbeid med andre fagprofesjoner. Det har sammenheng med at formell fagkompetanse gir et signal om faglig likeverd, noe som er viktig for å bygge opp et samarbeid med andre fagprofesjoner. Dessuten

gir det signaler om oppgavens betydning.

Dette kan en se på som at de selv ønsker en ansvarliggjøring. Medvirkning dreier seg også om at brukene selv har plikt til å ta et visst ansvar for eget liv. Målet er å styrke brukeren gjennom erfaringslæring. Mens man innenfor myndighetstradisjonen styrker brukeren ved å tilføre kunnskap og kompetanse, legger brukeren og pårørende en forventning til selv å tilegne seg relevant kunnskap. Dette dreier seg derfor ikke først og fremst om å endre maktfordelingen mellom fagfolk og bruker/pårørende, men heller å fordele ansvar omkring den enkeltes ansvar i eget liv. Informantene fra bruker- og pårørendeorganisasjonene sa følgende om dette:

*Det er helt naturlig at kommunalsektoren forventer at vi tar ansvar og stiller opp når det gjelder vårt eget liv eller en vi er glad i.*

Dette handler i stor grad om det som Askheim (2003) kaller empowerment, og dette gjelder ikke bare for brukere og pårørende. En empowerment-tilnærming krever en bevisst holdning fra fagfolk også, både til egen profesjonsrolle og til hvordan man forholder seg til de brukerne/pårørende man skal betjene. Økt vekt på brukervedvirkning forutsetter dessuten en analytisk evne hos fagfolk, slik at de vet hvilke interesser som ligger bak bruken av de ulike begrepene, og at de er i stand til å se hvilke konsekvenser disse tolkingene innebærer i form av handlingsvalg. Den profesjonelle må endre rollen sin fra å være ekspert til å bli en person som arbeider sammen med pasienten, noe som er en forutsetning for at brukerne og de pårørende selv kan skaffe seg nødvendig innsikt, kunnskaper og ferdigheter. Forholdet mellom fagfolk og bruker/pårørende vil imidlertid aldri kunne likestilles. En reell medvirkning forutsetter derfor en klar bevissthet om det maktforholdet som faktisk eksisterer, samtidig som brukerne og de pårørende alltid er trygge på at denne makten brukes til beste for dem. En av representantene for bruker- og pårørendeorganisasjonen sa:

*Vi opplever mer og mer at erfaringsbasert kunnskap ble vurdert som likeverdig med den mer fagbaserte kunnskapen til de andre i gruppa. Greier vi å kombinere dette med større fagkompetanse, så tror jeg vi vil få enda mer medvirkning og gjennomslagskraft i planprosessene.*

At likeverdighet fører til bedre medvirkning er nok en realitet i de fleste tilfeller, men det kan også føre til etiske dilemmaer knyttet til endring av den tradisjonelle profesjonsrollen. Faktisk kan denne likeverdigheten være en av flere faktorer som gjør det vanskelig å få til en reell medvirkning. Faglighet og den enkeltes forståelse av virkeligheten kan være på kollisjonskurs. En stadig økende informasjonsflyt og allmenn Internett-tilgang gjør at brukeren i dag har god tilgang til kunnskap, og vil gjennom dette i større grad utfordre fagfolkene. Dette kan føre til at noen fagfolk nedprioriterer medvirkning og empowerment i møte med brukere og pårørende. Reell medvirkning vil da være avhengig av vilje til åpenhet på begge sider, hos bruker/pårørende og hos de profesjonelle. En slik åpenhet forutsetter imidlertid en erkjennelse av eksisterende maktforhold, avdekking av ulike motiver for samhandling, synliggjøring av mulige spenningsforhold samt et ønske om dialog for å få dette til. Brukeren kan før da ifølge Wormnæs (1993) innta en rolle som aktiv deltaker i en beslutningsprosess.

Informantenes erfaring bekreftet at optimisme, engasjement og hverdagskraft stiger når brukere og pårørende blir hørt i saker som berører dem. Tiller (2011) sier at arenaer preget av konstruktiv kommunikasjon og gjensidig respektfull dialog gjør fastlåste standpunkter litt mer tøyelige og fleksible. En av informantene sa:

*Skal dette arbeidet være meningsfullt for oss som brukere, må vi oppleve at vi blir hørt og tatt på alvor i prosessen. Vi er lei av flotte ord i festtaler, og totalt mangel på handling. Vi har fra dag en i arbeidsgruppene opplevd likeverdighet, og respekt. Når vi også blir synlige i den ruspolitiske handlingsplanen, har hver time i planprosessen vært en god investering.*

Informantene sier at når man inviterer til medvirkning og lar de involverte bli hørt, skaper man samtidig forventninger. Dess strammere forventningsbuen spennes, desto større er faren for tilbakeslag og skuffelse når beslutningsfasen kommer.

Når vi ser på medvirkningsperspektivet i gruppene, er ikke dette bare enkelt. Når ulike aktører fra ulike organisasjoner skal fordele oppgaver eller goder, vil man ut fra et forhandlingsperspektiv forvente at problemoppfatninger og løsningsforslag vil gjenspeile deres organisasjonstilhørighet. Løsningene de ulike aktørene velger kommer av forhandling

og kompromiss mellom konkurrerende egenrasjonelle preferanser. Det kan tenkes at det oppstår større motsetninger og konflikt jo større og mer omfattende forslagene til endring er. De ulike aktørene i prosessen vil hele tiden forsøke å forsvare sine interesser, og konflikt vil særlig oppstå dersom maktgrunnlaget til tunge aktører eller den dominerende koalisjon blir utfordret.

Informantene opplevde at det i liten grad oppsto konfliktene mellom ulike sektorer og profesjoner som hadde ulike syn på endringsforslagene i gruppeprosessen. Informantene mente at det i gruppearbeidet var både gjøring og læring. Dette skjedde side om side i samme prosess, som læring, eller kanskje til og med som modning, og en jobb det gjelder å få unna ifht tidsfristen på gruppearbeidet. En kommunal informant sa:

*Jeg opplevde at vi fra dag en var opptatt av å komme frem til felles gode løsninger i gruppearbeidet. Det var aldri snakk om de store maktkampene, men vi hadde noen diskusjoner. Disse var preget av stor respekt og vi prøvde alltid å forstå motparten. Beslutningene vi tok i gruppen var ofte preget av at vi kom frem til et utgangspunkt som flertallet kunne stille seg bar. Det er ikke unaturlig at vi gir og tar litt i slike prosesser.*

Når en tar en beslutning, er den alltid tatt på grunnlag av et mangelfullt bilde av virkeligheten. Informantene synliggjorde dette ved at de opplevde at hver gruppe prøver så godt det var mulig å komme frem til en god felles beslutning gjennom den tverrfaglige prosessen. Hvis en har gjort et godt grunnlagsarbeid, vil det forenkla bildet en har av situasjonen og inneholde de viktigste faktorene en trenger for å ta en beslutning. Flere av informantene erkjente at de ikke alltid var like faglig oppdatert på alle områder, da var det godt å kunne lene seg på andres faglighet i gruppen. En kommunal informant sa:

*Du trenger ikke kjenne hver stein i veien og hvert grasstrå langs den for å velge hvor vi skal gå tur. Det var flere gnager at jeg ikke var faglig på høyde med de andre i gruppen. Dette syntes jeg var helt greit, og andre ganger lente gruppen seg på min kunnskap.*



Ifølge Argyris og Schön (1978) legger forhandlingsperspektivet vekt på at forklaringsfaktorene er å finne i aktørers interesser, og hvordan aktørene får gjennomslag kommer an på aktørens ressursmessige kapasitet og evne til å inngå allianser.

Utgangspunktet er at alle aktører har ulike interesser som de ønsker å få fremhevet, og å få gjennomslag for. Ingredienser i perspektivet er forhandling, interessehevding og kompromiss mellom aktører. Dette gjør at maktforhold kan skifte underveis i prosessen, og at den til enhver til dominerende koalisjon i stor grad vil bestemme omorganiseringens innhold og prosessens forløp (Olsen, 1978).

Ifølge informantene var ikke dette fremtredende i gruppeprosessen. Informantene beskrev gruppe arbeidet som en positiv utforskning av andres forståelse og meninger. Informantenes tilnærming kan minne om Appreciative Inquire (AI). Ifølge Rennemo (2006) legger AI vekt på positiv utforskning av praksis gjennom trening i ikke-forsvarsskapende spørreteknikker. Tenkningen rundt positiv utforskning er sosialkonstruktivistisk, det vil si at meningen konstrueres i et sosialt samspill. Den er prosessorientert, hvilket betyr at organisasjonen og historien om organisasjonen skapes fortløpende, og at utforskning gruppeprosessen og forandring pågår samtidig. Informantene fra brukerorganisasjonene sa følgende om prosessen for beslutningene i gruppearbeidet:

*Jeg følte jeg var en del av gruppen fra dag en. Selv om jeg er tidligere bruker ble aldri sett på som fagperson på lik linje med alle andre i gruppen. Ingen av diskusjonene bar preg av ovenfra og ned. Jeg fikk respekt, og alle var lydhør for mine innspill. I ettertid har jeg tenkt at dette er medvirkning på sitt beste.*

Bred medvirkning i hele gruppeprosessen fremstår som en viktig faktor for å fremme brukernes opplevelse av kontroll, og den motvirker motløshet. Medvirkning bidrar til å styrke brukerne, og nøytralisere krefter som medvirker til avmakt. Gjennom at bruker- og pårørendeorganisasjonene har fått deltatt i hele mellomfasen, så kan det ifølge informantene tyde på at dette har visket ut skillene og maktforskjellene mellom brukere/pårørende og fagfolk/fagekspert. En av informantene som jobber som leder sa:

*Under oppstartsamlingen var det veldig tydelig hvem som representerte brukerne. Dette følte jeg skapte makt forskjeller på den samlingen. Når vi nå er i samme gruppe er disse maktforskjellene helt borte. Vi har tid til å diskutere, og bli kjent med hverandre. Tid er sentralt for å få til gode prosesser, og hvor brukeren får virkelig komme frem og viser hvor viktige de er i kommunale planprosesser.*

Det er ikke uvanlig i forhandlinger at flere aktørene definerer den samme virkeligheten på forskjellige måter, slik at korte møter fortere kan føre til motsetningsfylte hendelsesforløp mellom forskjellige aktører. Felles beslutninger viser til hva som skjer i relasjonen mellom ulike aktørene, og skal vi tolke og forstå andres livsverden så er tid en sentral faktor. I gruppearbeidet så har informantene opplevd at de har hatt nok tid til disposisjon. Dette har ført til et forhandlingsklima med et ifølge Irgens (2007) høyt abstraksjonsnivå. Ifølge informantene har bedre tid i arbeidsgruppene ført til at man gjensidig får innsikt i grunnlaget for hverandres tenkning. Dette har forebygget konflikter i gruppeprosessen, og bidrar til en mer løsningsfokusert organisasjon hvor medvirkningen i beslutningsprosessen i høyeste grad har blitt ivare tatt ifølge informantene.

## **6.0 Avslutning**

I dette kapittelet tar jeg utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene jeg hadde som utgangspunkt for denne masteroppgaven. Videre oppsummerer jeg mine funn og viser hvordan disse, sammen med teorien, kan bidra til å belyse mine forskningsspørsmål.

Problemstillingen jeg har valgt er: «hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i start- og mellomfasen på en ruspolitisk handlingsplan i en kommune?»

De to forskningsspørsmålene jeg stilte innledningsvis i oppgaven var:

5. Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert?
6. Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planprosessen?

Jeg valgte å dele planprosessen inn i tre faser; en startfase, en mellomfase og en slutfase. I denne masteroppgaven har jeg kun sett på medvirkning i start- og mellomfasen, og hvordan medvirkningsperspektivet har blitt håndtert i disse to planfasene.

Jeg har som leseren ser valgt å ha to analysekapitler i oppgaven. Kapittel 5 er knyttet opp til forskningsspørsmålene i planens startfase, mens kapittel 6 er knyttet opp til forskningsspørsmålene i planens mellomfase.

Jeg har i avslutningskapittelet valgt å oppsummere mine funn knyttet til organiseringen av start- og mellomfasen i underpunkt 6.1, og hvordan medvirkning har blitt ivaretatt i start- og mellomfasen i underpunkt 6.1. Deretter vil jeg svare på problemstillingen i underpunkt 6.3. I underkapittel 6.4 vil jeg komme med noen implikasjoner for videre forskning.

### **6.1 Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert?**

Handlingsplanen har vært organisert i en startfase der det sentrale tiltaket var oppstartsamlingen for hele planprosessen og hvor planens seks fokusområder ble utvalgt gjennom en dialogkonferanse. I planens mellomfase var det organiseringen av de tverrfaglige gruppene som skulle finne mål og tiltak til planens seks fokusområder som var det sentrale.

### **6.1.1 Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert i planens startfase?**

Informantene har tydelig formidlet at organiseringen den denne planprosessen har vært veldig bra. Ingen av informantene ønsker å gå tilbake til forrige planprosess. Informantene ønsker en bred prosess på lik linje med oppstartsamlingen, men de presiserer at kommunen kanskje bør vurdere å bruke mer målrettede invitasjoner på et åpent møte.

Informantene mener at direktørens tilstedeværelse og et tydelig top-down fokus i startfasen er viktig for å sette gode og tydelige rammer for planprosessen. Prosessen bør være tydelig, slik at deltakerne vet når de kan være med og hvilke spilleregler som gjelder, både faglig og politisk. Øverste ledelse bør tidlig gjøre det klart hva som er kommunens strategi for å ivareta medvirkning i hele planprosessen.

Informantene er usikre på om det på en oppstartsamling bør brukes fagekspertter som innledere og paneldeltakere. Informantene begrunner dette med maktaspektet, og at dette kan bidra til å gjøre det stikk motsatte av å bidra til å bryte ned skillet mellom ulike maktposisjoner. Informantene mener at kommunen ikke må undervurdere fagekspertenes makt til å definere en livsverden som fagfolk og bruker- og pårørenderepresentanter vanskelig greier å argumentere mot. Kommunen risikerer da å invitere til en dialogkonferanse som kan hindre medvirkning og dialog av ikke-hierarkisk karakter.

### **6.1.2 Hvordan har arbeidet med handlingsplan vært organisert i planens mellomfase?**

Informantene er veldig fornøyde med at kommunen organisatorisk valgte å bruke tverrfaglige grupper som metode i planens mellomfase. Alle informantene har tidligere gode erfaringer med tverretatlige gruppeprosesser i regi av kommunen.

Igjen drar flertallet av informantene frem at de ønsker at øverste ledelse skal legge rammene for gruppeprosessen (top-down) Erfaringene med at ledelsen la de ytre rammene og mandatet for gruppeprosessen var ubetinget positiv blant informantene. Dette betyr at alle aktørene som er involvert har i den innledende fasen liten innflytelse ifht denne avgjørelsen. Som kjent tar top-down modellen ikke bare sikte på å fremskaffe en forståelse av iverksettingsprosesser. Den tar også mål av seg å bidra med løsninger for en vellykket iverksetting. I dette ligger det også en god og målrettet strategi for å involvere både fagekspertter, fagfolk, brukere og pårørende i de tverrfaglige gruppene.

Informantene ønsker etter iverksettingen at kommunen ledelse så går over til bottom-up modellen i den videre organiseringen av gruppearbeidet i mellomfasen. Her ønsker informantene at makten for beslutningene i arbeidsgruppene flyttes fra ledelsen og over til aktørene i prosessen, eksempelvis fagfolk, pårørende og brukere. De ulike aktørenes roller, synspunkter, handlinger og erfaringer blir her viktig. Problemene skal med andre ord søkes å løses lokalt og med størst mulig grad av medvirkning. Deltakernes egne erfaringer og forståelse er kunnskap som kommer "nedenfra", og det er denne kunnskapen som skal være toneangivende for forståelsen av hva som er situasjonen og hvordan problemstillingen i gruppeprosessen kan løses.

Informantene videre at gruppeprosessen skal organiseres på en slik måte at dimensjonene gjøring og læring finner sted side om side i samme prosess. Informantene trekker frem at læringsprosessen bør være viktig for de som deltar i prosessen, og at de tverrfaglige gruppene skal være en arena for læring.

## **6.2 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planen?**

Medvirkningsprosesser er en del av vårt demokratiske styresett og medvirkningsprosesser har et formål utover å gi innspill til en konkret plan. Det skal også gi forståelse for hvordan beslutninger fattes i demokratiske systemer. Metoder for å tilrettelegge for medvirkning og involvering bør derfor tilpasses erfaringene både hos kommunen og de berørte. Omfanget av medvirkning bør ta hensyn til hvordan innbyggere best mulig kan blir involvert og hvilke former for faglig støtte som er tilgjengelige for dem. Medvirkning bør utvides til grupper som er mindre kjent med plansystemet og som ofte er vanskelig å nå fram til.

Ifølge informantene har medvirkningen i planen vært todelt. Jeg vil i de neste to underkapitlene begrunne informantenes syne på dette.

### **6.2.1 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planens startfase?**

Oppstartsamlingen og dialogkonferanse skulle være en god arena for medvirkning, men informantene mener at oppstartsamlingen først og fremst hadde for lav representasjon fra brukere og pårørende. De pårørende var ikke representert overhodet, mens brukergruppen var representert med én deltaker. Dette er ifølge samtlige informanter ikke godt nok.

Informantene er også usikre på om det var positivt at fagekspertene var så fremtredende på oppstartsamlingen. Dette kan ha bidratt til at medvirkningen fra andre fagfolk ble mindre enn ønsket og at fagekspertene fikk satt dagsorden for det som senere skulle bli planens seks fokusområder. Dette er informantene litt usikre på, men de mener at kommunen bør drøfte dette ved bruk av dialogkonferanse ved en senere anledning.

### **6.2.2 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i planens mellomfase?**

Samtlige av informantene mener at medvirkningen i planens mellomfase har vært god. De tverrfaglige arbeidsgruppene har bidratt til bred medvirkning, og informantene mener at medvirkningen har fungert som et samspill mellom representanter for de som stiller krav, de som tilbyr tjenestene og enkeltindividene. Gruppeprosessen har vært en effektiv strategi for å redusere gapet mellom maktkilder, er tilbakemeldingen. Arbeidsgruppene har blitt en arena som omfatter representanter for alle de tre partene i denne prosessen, og medvirkning på systemnivå kan således fungere som en katalysator for medvirkning i andre kommunale prosesser.

Informantene trekker frem at arbeidsgruppene har vart over tid, og at dette sannsynligvis har vært en av suksessfaktorene. Mye tyder på at gode medvirkningsprosessen bør gi muligheter for langsiktig involvering. Gjennom gode medvirkningsprosesser bør brukere og pårørende få oppleve hvordan deres innspill og ideer blir utviklet til målrettede og gode tiltak.

### **6.3 Hvordan har medvirkning blitt ivaretatt i start- og mellomfasen på den ruspolitiske handlingsplan i en kommune?**

Medvirkning har i liten grad blitt ivaretatt i planens startfase. Representasjonen fra brukergruppen var minimal, og de pårørende var ikke involvert i startfasen i det hele tatt. Bruken av dialogkonferanse for å bidra til medvirkning har dermed ikke fungert etter intensjonene. En av hovedgrunnene har altså vært at de mest berørte av planens innhold faktisk ikke var representert.

Medvirkningen har i stor grad blitt ivaretatt i planens mellomfase. Fagfolk, brukere og pårørende har jobbet tett sammen for å lage gode og målrettede tiltak knyttet til planens seks fokusområder.

## **6.4 Implikasjoner for videre forskning**

Resultatpresentasjonen bygger på analyse av datamateriale. Gjennom analysen har det dukket opp noen problemstillinger som ikke er tilstrekkelig belyst. Noen av disse problemstillingene er mulige studier for å lære mer om møtet mellom bruker og system.

De viktigste uavklarte funnene, som det kunne være spennende å studere videre, er:

1. Hvordan kan medvirkning ivaretas i slutfasen av en ruspolitisk handlingsplan i en kommune?
2. Hvordan kan en kommune involvere de mest utsatte og marginaliserte rusmisbrukerne i fremtidige planprosesser?



## 7 Litteraturliste

Argyris, Chris (1962): *Interpersonal Competance and Organizational Effectiveness*. Tavistock Publications Limited. London.

Argyris, Chris 1990: *Bryt forsvarsrutinene*. Universitetsforlaget.

Argyris, C. og Schön, D. 1974: *Theory in practice: increasing professional effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass.

Argyris, C. og Schön, D. 1978: *Organizational learning: A Theory of Action perspective*, reading, Mass.: Addison Wesley-Publ. Company.

Askheim OP., 2003: *Fra normalisering til empowerment. Ideologier og praksis i arbeid med funksjonshemmede*. Oslo: Gyldendal.

Baklien, B og Krogh, U, 2011: *prosessen, planen og politikken – Rusmiddelpolitisk handlingsplaner*. SIRUS Rapport nr. 2/2011. Oslo.

Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E (1991): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Ad Notam Gyldendal forlag.

Branstad A., 2003: *Fra monolog til dialog. Fra én maktform til en annen? I: Hauge HA, Mittelmark MB, red. Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog?* Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægred og Arne R. Ramslie 2006. *Styring og Autonomi, organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget

Cohen, M.D., March, J.G og Olsen, J.P, 1972: "A Garbage Can Modell of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*.

Gladstein, Deborah L., 1984. *Group in Context: A model of task group effectiveness*. *Administrative Science Quarterly*.

Habermas J., 1984: *The theory of communicative action*. London: Heinemann.

Habermas J., 1997: *Teorien om den kommunikative handlen*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Hauge, Hans A. og Maurice B. Mittelmark (red). 2006. *Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Høst, T, 2005: Ledelse i helse- og sosialsektoren. Oslo, Universitetsforlaget.

Irgens, Eirik J. 2007: Profesjon og organisasjon: Å arbeide som profesjonsutdannet, Bergen: Fagbokforlaget

Irgens, Eirik J. og Wennes, Grete (red.), 2011: Kunnskapsarbeid - om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner. Bergen, Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. , 2007: Hvordan organisasjoner fungerer - arbeidsbok og casesamling. Bergen Fagbokforlaget

Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik. 2008 3. utgave. Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen; Fagbokforlaget

Janz, B.D., Colquitt, J.A., & Noe, R.A. 1997. Knowledge worker team effectiveness: The role of of autonomy, interdependence, team development, and contextual support variables. Personnel Psychology.

Kari Marie Thorbjørnsen, 2004. Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler av Lee G. Bolman ; Terrence E. Deal ; Gyldendal akademisk

Kline, Theresa J.B., Michelle MacLeod og Joni-Lynne McGrath. 1996. Team effectiveness: contributors and hindrances. Human Systems Management 15 s 183 - 186.

Michael Beer, Nitin Nohria, 2000:Breaking the Code of Change. Harvard Business Press

Morgan, G, 1988: Organisasjonsbilder- Innføring i organisasjonsteori. Oslo, Universitetsforlaget.

Myklebust, S. 2002. "Mot en kunnskapsbasert kapitalisme? Oslo, Gyldendal Akademiske.

Olsen, Johan P. 1988. Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget

Rennemo, Ø, 2006: Levèr og lær - Aksjonsbasert utvikling i resultatorienterte organisasjoner. Oslo, Universitetsforlaget.

Roness, Paul G. 1997. Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar. Bergen: Fagbokforlaget.

- Rønning R, Solheim L., 1998: Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stang I., 1998: Makt og bemyndigelse - om å ta pasient- og brukermedvirkning på alvor. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, Tove 1998: Systematikk og Innlevelse, en innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget
- Thagaard, T. 2003: Systematikk og innlevelse. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tiller, Tom, 2006: Aksjonslæring, forskende partnerskap i skolen : motoren i det nye læringsløftet, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Tiller, Tom, 2011: Bedre ledelse, Lederutvikling gjennom reflektert team, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Vedeler, Liv, 2000: Observasjonsforskning i pedagogiske fag. En innføring i bruk av metoder. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vatne S., 1998: Pasienten først? Om medvirkning i et omsorgsperspektiv. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wormnæs O. Vitenskapsfilosofi. 2. utg. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1993.
- Yin, R. K. 1989, Case study research. Design and methods. Applies Social Research Methods Series. Volume 5. Newbury Park: Sage Publications.
- NOU 2001: 22: Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer.
- NOU 2001: 7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

## 8 Liste over figurer og tabeller

### Figurliste

Figur	Tekst	Side
2-1	Faser i en beslutningsprosess (Jacobsen og Thorsvik, 2008).	8
2-2	Slutningsstigen (Irgens, 2007).	17
2-3	Fra nybegynner til ekspert (Dreyfus og Dreyfus, 1999).	26
2-2	Team effektivitet - bidragsytere og hindringer internt og eksternt (Kline m.fl., 1996).	32
4-1	Organisasjonskart - Oppvekst og levekår	47
4-2	Prosjektorganisasjon Ruspolitisk handlingsplan	48
4-3	Fra nybegynner til ekspert i planprosesser etter Dreyfus og Dreyfus, 1999	74

### Tabell-liste

Tabell	Tekst	Side
3-1	Karakteristika ved de ulike informantene i undersøkelsen	37

## 9 Liste over vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

## Vedlegg: Intervjuguide

### 1. *Oppstart*

- Presentasjon av meg og masteroppgaven
- Ingen rette og gale svar
- Båndopptaker, opptaket vil bli slettet innen 01.09.12.
- Lurer du på noe før vi begynner?

### 2. *Innledende spørsmål*

- *Hva er bakgrunnen for at du ble involvert i planprosessen?*
- *Utdannelse eller annen relevant erfaring?*
- *Arbeidsoppgaver i kommunen/annen instans til daglige?*
- *Hva har din rolle i forbindelse med utarbeidelsen av den ruspolitiske handlingsplanen?*

### 3. *Sammensetning av folk som har deltatt i planprosessen*

- *Hva tenkte du da du ble invitert med inn i planprosessen, og hva opplevde du som ditt mandat i planprosessen?*
- *Hva tenker du om sammensettingen av fagfolk som har deltatt i planprosessen?*
- *Hva tenker du om antall folk som er invitert med i planprosessen?*
- *Er det noen faggrupper du mangler, eller som var overflødige?*
- *Har noen faggrupper fått preget planen i for stor grad?*
- *Opplevde du å bli hørt i planprosessen?*

### 4. *Planprosessen*

- *Hva tenker du om selve planprosessen?*
- *Hva er din spisskompetanse innen rusfeltet?*
- *Har du fått brukt denne spisskompetanse i planprosessen?*
- *Hva synes du fungerte god i planprosessen?*
- *Er det noe som du ikke synes fungerte godt i planprosessen?*
- *Hva ville du gjort annerledes i planprosessen nå når du kan se tilbake på planen som er vedtatt?*
- *Hva synes du om tidsperspektivet på selve planprosessen?*
- *Hva tenker du om arbeidsformen som ble valgt i den gruppen som du var deltaker i?*

### 5. *Kvaliteten på den vedtatte planen*

- *Mener du at kommune har fått en handlingsplan som ivaretar de viktigste utfordringene innen rusfeltet?*
- *Savner du noe i den vedtatte planen?*
- *Mener du at planen er forankret i nasjonale mål?*

### 6. *Ressursbruken (antall timer og folk som har vært involvert i planprosessen)*

- *Hva mener du om ressursen (folk og antall arbeidstimer) som er blitt brukt for å lage planen?*
- *Hvordan står ressursbruken i forhold til kvaliteten på planen og prosessen?*
- *Har ressursbruken stått i forhold til kvaliteten på planen?*
- *Hva skal til for å opprettholde samme kvalitet med mindre ressurser?*

### 7. *Er det noe viktig jeg har glemt å spørre om?*

Takk for at jeg fikk intervju deg. Du har bidratt med viktig informasjon til min forskning.