NTNU
Handelshøyskolen

Svein Erik Hamnes
Unni Lehn

Vektlegging av arbeidsmiljø i politiske vedtak, Trondheim kommune.

The emphasis on working environment in political decisions making in Trondheim municipality.

MASTEROPPGAVE – MPA Master of Public Administration
Dato: 27.04.2018

Veileder: Geir Hyrve

NTNU har intet ansvar for synspunkter eller innhold i oppgaven.
Framstillingen står utelukkende for studentens regning og ansvar.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på to og et halvt år som Master of Public Administration-studenter ved NTNU Handelshøyskolen. Det har vært en krevende, men lærerik periode.

Vi vil rette en takk til forelesere, medstudenter og andre involverte ved fakultetet, og da en spesielt stor takk til vår veileder Geir Hyrve for inspirasjon til å se denne oppgaven i et translasjonsteoretisk perspektiv, oppmuntring og positivitet underveis.

Hans Jacob Busch skal ha en stor takk for å ha lagt til rette for at denne studien kunne gjennomføres. Takk til Elin Rognes Solbu som velvillig stilte opp for oss. Solveig Osborg Ose fortjener også takk for sine refleksjoner omkring tema arbeidsmiljø og HMS. Dette utgjorde viktige bidrag i vår forskning.

En særskilt takk til Per Marius Frost-Nielsen for all hjelp og støtte.

Den viktigste støtten har vi riktignok fått fra familien. Det er flere enn oss som har sett frem til den dagen punktum for oppgaven skulle settes. Nå er det på tide å prioritere familien som tålmodig har ventet og som velvillig har stilt opp i perioder hvor vi har vært fraværende både fysisk og mentalt. Avslutningsvis vil vi rette den største takken til Trine Helen og Steffen for forståelse og støtte gjennom hele perioden vi har vært så priviligerte å kunne være en del av MPA-kull 2016.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatternes regning.

Trondheim, 27.04.2018

Sammendrag

Følgende fremgår av et politisk vedtak fattet av Formannskapet i Trondheim kommune, juni 2016:

> Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen i relevante saker, i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet (PS 0145/16).

I denne oppgaven har dette enkeltstående vedtak vært gjenstand for en inngående kvalitativ studie. Problemstilling er som følger: *Hvordan blir vedtaket implementert i Trondheim kommune?* For å svare ut problemstillingen følges vedtaket med utgangspunkt i at noe skal iverksettes og deretter etterleves.

Formålet med studien har vært å få mer innsikt i hvordan administrasjonen implementerer vedtaket og på denne måten bedre forstå dette fenomenet.

Det er benyttet et empirisk materiale som har gjort det mulig å beskrive hvordan implementeringen er løst. Data er innsamlet ved dokumentundersøkelser av politiske protokoller og interne styringsdokumenter samt et åpent individuelt intervju. Dette har gjort det mulig å beskrive nærmere både etterlevelsen og iverksettelsesprosessen av vedtaket.

Studien har vist at administrasjonen implementerer vedtaket på en mangelfull måte. Dersom hensikten var å etablere en form for felles praksis omkring saker som legges frem for politisk behandling, så går det klart frem av det empiriske materialet at slik er det ikke. Gjennomgangen av politiske saker viser at kun 15 % av de utvalgte sakene inneholder dokumentasjon på at vedtaket er forsøkt etterlevd og i 85 % av sakene foreligger det ikke dokumentasjon på etterlevelse.

Funnene i studien betraktes i lys av ulike teoretiske perspektiver; Prinsipal-agent teori, Stewardship teori og translasjonsteori. Det reises blant annet spørsmål ved - *Hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere politiske saker?*

Analysens hovedfunn er at flere arbeidsmiljøvurderinger burde vært forelagt politisk behandling. Studien har også avdekket at administrasjonen kunne ha optimalisert virkemidler for å sikre implementeringen nødvendig gjennomføringskraft.

Abstract

The Presidency of the municipality of Trondheim made the following statement in a political decision in June 2016:

> When developing services, the counsellor shall, in cases where this is relevant, pay greater attention to the impact said development would have on the working environment. Cases submitted for political treatment should assess possible consequences for the working environment in addition to assessing economical factors and the external environment (PS 0145/16).

In this thesis, this political decision has been the subject of an in-depth qualitative study. The research question is as follows: *How is the decision implemented in the Trondheim municipality*? In order to answer this question, this study has chosen to pursue the implementation of this decision based on the assumption that it requires implementation according to the statement given in the decision and then be followed through into actual practice. The purpose of the study has been to gain more insight into how the administration implements the decision and as such enable a better understanding of this phenomenon.

The empirical material used in this study has made it possible to describe how the issue of implementing the decision were solved. The data was collected by use of documentary surveys of political protocols and internal management documents as well as an open individual interview. This has made it possible to describe both the compliance with and the implementation of the decision.

The results show that the municipal administration is implementing the decision in a deficient way. If the purpose was to establish a form of common practice on matters presented for political treatment, it is clear from the empirical material that this is not the case. The review of relevant political cases shows that only 15% of the selected cases contain evidence of attempted implementation of the decision and, in 85% of cases, there is no evidence at all of such compliance. Different theoretical perspectives explain the findings in the study, such as Agency theory, Stewardship theory and translation theory. Several issues are discussed in light of these theories, such as: Why do we not find traces of the decision in several of the political cases investigated in this study?

The main findings of the analysis is that more work environment assessments should have been submitted to political treatment. The study has also revealed that the municipal administration could have optimized their means of implementation, in order to ensure that the aforementioned implementation was given the necessary executive force.

Forord
Sammendrag

Innhold

1. Innledning ... 1
1.1 Bakgrunn ... 2
1.2 Problemstilling ... 4
1.3 Forskningsspørsmål ... 5
1.4 Avgrensninger og presiseringer ... 6
1.5 Disposisjon ... 7
2. Teoretiske perspektiver ... 8
2.1 Prinsipal- agent teori ... 8
2.2 Stewardship teori ... 10
2.3 Translasjonsteori ... 11
3. Metode ... 15
3.1 Studiens vitenskapelige forankring ... 15
3.2 Videre betraktninger omkring metodologien ... 16
3.2.1 Induktiv eller deduktiv tilnærming ... 16
3.2.2 Holisme eller individualisme ... 16
3.2.3 Nærhet eller distanse ... 17
3.2.4 Kvalitativ eller kvantitativ ... 18
3.3 Datakilder ... 19
3.3.1 Primærdata ... 19
3.3.2 Sekundærdata ... 20
3.4 Datainnsamlingsmetoder ... 20
3.4.1 Dokumentundersøkelser ... 20
3.4.2 Utvalgsprosessen politiske saker ... 21
3.4.3 Intervju ... 22
3.5 Validitet og reliabilitet ... 24
3.6 Generalisering ... 26
3.7 Det å analysere egen organisasjon ... 26
4. Presentasjon av data og initial analyse etter fase 1 av prosjektet ... 27
4.1 Henvendelse byarkivet ... 27
4.2 Søk interne styringsdokumenter ... 28
4.3 Gjennomgang av politiske saker ... 32
4.3.1 Antall saker hvor det nye avsnittet inngår i saksframlegget ... 32
4.3.2 De enkelte avsnitt forbeholdt arbeidsmiljø sammenlignes ... 33

4.3.3 Kategorisering av funn 34
4.3.4 Kategorisering av saker 35
4.3.5 Saker fordelt på virksomhetsområder 39
4.4 Andre interessante funn 42
4.5 Oppsummering presentasjon av data fase 1 43
5. Presentasjon av data og initial analyse etter fase 2 av prosjektet 45
5.1 Bakgrunnen for Vedtaket og formål 45
5.2 Iverksettelsesprosessen 48
5.3 Begrepet "relevante saker" 52
5.4 Hvem gjør hva i saksutredningen 55
5.5 Oppsummering presentasjon av data fase 2 57
6. Hovedanalyse og drøfting av funn 58
6.1 Principal-agent perspektiv 58
6.2 Stewardship perspektiv 64
6.3 Translasjonsanalyse 68
6.3.1 Bakgrunn for adoptering 68
6.3.2 Kontekstualisering 69
6.3.3 Translatørkompetanse 74
6.3.4 Suksesskriterier 76
6.4 HMS perspektiv 78
6.5 Svar på forskningsspørsmål 82
7. Konklusjon 83
7.1 Formål og svar på problemstillingen 83
7.2 Forslag til videre forskning 84
Litteraturliste 85
Vedlegg 87
Vedlegg 1 Mal politiske saker 87
Vedlegg 2 Skriving av saksfremlegg - veileder 88
Vedlegg 3 Hjelp ! Jeg skal skrive en politisk sak! 90
Vedlegg 4 Oppfølging av politiske vedtak 92
Vedlegg 5 Sjekkliste for å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet 93
Vedlegg 6 Intervjuguide 94
Vedlegg 7 Oversikt saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget 95
Vedlegg 8 Eksempler på konsekvensvurderinger 100
Vedlegg 9 NSD 101

Tabell- og figurliste

Tabeller

Tabell 1:Oversikt antall saksframlegg der hvor det nye avsnittet inngår.....32
Tabell 2:Likheter og ulikheter blant avsnitt som berører arbeidsmiljøet (n=80).....33
Tabell 3:Oversikt antall saker pr kategori (n=517).....37
Tabell 4:Oversikt antall kategori 1 saker (kat. 1) hvor det nye avsnittet inngår (n=140).....38
Tabell 5:Fordeling av saker mellom virksomhetsområder og rådmannen (n=530).....40
Tabell 6:Oversikt prosentvise andel saker - internt for hvert enkelt område.....41

Figurer

Figur 1 - Logikk for å kategorisere sakene.....36
Figur 2 - Oppsummering fase 1.....43
Figur 3 - Oppsummering fase 2.....57

1. Innledning

31. mars 2017 la regjeringen Solberg frem Perspektivmeldingen (St.meld. nr. 29, 2016-2017). I denne skisserer regjeringen de økonomiske framtidsutsikter for Norge de neste tiårene. Et av hovedbudskapene i meldingen er at det vil bli store økonomiske utfordringer og hardere prioriteringer i fremtiden. Meldingen viser til analyser som anslår at offentlige utgifter kommer til å øke raskere enn inntektene allerede fra 2030. Hvis AS Norge skal kunne opprettholde dagens velstand må det tas grep for å etablere langsiktige og bærekraftige løsninger.

I denne forbindelse understreker regjeringen betydningen av å lykkes med ambisjonen om *et trygt arbeidsliv for lav ledighet og høy sysselsetting*. Denne ambisjonen inngår som ett av tre hovedområder, avgjørende for å sikre varig velstand også for fremtidige generasjoner. Med dette følger målsetninger om at det jobbes mer i Norge og fremtidige strategier må sikre økt gjennomsnittlig arbeidstid. Dette tenkes gjort blant annet gjennom at flere tar del i arbeidslivet, reduksjon i andelen deltid, legge til rette for at flere skal kunne stå i jobb lengre, og redusere sykefraværet. Perspektivmeldingen (St.meld. nr. 29, 2016-2017) peker også på behovet for at produksjonen av offentlige tjenester må bli mer effektiv slik at vi får mer igjen for innsatsen.

For å imøtekomme regjeringens ambisjoner og fremtidens utfordringer fordrer dette et arbeidsliv hvor aktørene jobber for et trygt og godt arbeidsmiljø som fremmer god helse og reduserer risikoen for sykdom, skader, sykefravær og utstøting. Arbeidstilsynet sier at å jobbe systematisk og forebyggende med helse, miljø og sikkerhet (HMS) er det mest grunnleggende for å lykkes med å skape et godt arbeidsmiljø og dermed redusere sykefravær samt sikre at flere kan stå i arbeid lengre. Ifølge Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) er fordelene store i denne sammenheng: ”eit godt arbeidsmiljø gir seg utslag i sparte kostnader på samfunnsnivå, produktivitetsgevinst på verksemdnivå og betre helse på individnivå.” (Bye 2016:9).

Å investere i arbeidsmiljøet er altså en måte å imøtekomme fremtidens utfordringer på. Samtidig sier STAMI at å fremme økt produktivitet gjennom fordelene ved et godt arbeidsmiljø betinger en systematisk tilnærming til det hele. Man trenger kunnskap om produksjonen, organisasjonen og samspillet mellom disse slik at man kan ha et bevisst og kunnskapsbasert forhold til arbeidets organisering og rammene rundt produksjonen. Skulle man lykkes vil det være betydelige oppsider ved dette.

1.1 Bakgrunn

Formannskapet i Trondheim kommune fattet 7. juni 2016 et vedtak som er svært interessant i denne sammenheng (stor forbokstav benyttes heretter når vi henviser til dette Vedtaket spesifikt). Vedtaket var en del av en politisk sak (PS 0145/16) om forebygging av sykefravær i Trondheim kommune. En del av konklusjonene i denne saken gikk på at arbeidsmiljøet må vektlegges mer i forbindelse med utvikling av tjenestene. Hvilket er interessant i lys av regjeringens ambisjoner om et trygt arbeidsliv for lav ledighet og høy sysselsetting. Vedtaket lyder som følger;

> Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen *i relevante* saker, i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet (PS 0145/16).

Hvorfor kom dette Vedtaket? Angivelig fordi Trondheim kommune strever med høyt sykefravær. Det fremgår av den politiske saken at sykefraværet i kommunen har vært høyt og vedvarende over mange år. I dokumenter tilhørende den politiske saken kan vi finne kommunens egen sykefraværsrapport. Her ser vi at den totale sykefraværsprosenten til hele Trondheim kommune har variert mellom laveste på 10,1 % til høyeste på 11,6 % for perioden 2000 til 2016. Videre at enkelte avdelinger innenfor helse- og omsorgstjenestene har hatt en sykefraværsprosent som har variert mellom 12,5 på det laveste til 13,6 på det høyeste, dette i perioden 2012 til 2016. Det fremgår videre i saken at det er heftet bekymring ved dette og at sykefraværet som fenomen har vært diskutert og behandlet i flere sammenhenger.

I saken står det også at kommunen over tid har ervervet mye kompetanse på sykefravær, og konkrete sykefraværstiltak har blitt utviklet og prøvd ut. På tross av dette åpner rådmannen opp for at det kan ha vært for ensidig fokus på brukernes beste, og målsetninger om et best mulig offentlig tilbud kan ha medført utilsiktede, negative utfall for de ansattes arbeidsmiljø. På bakgrunn av dette kan vi forstå Vedtaket som en ide og et mulig ”del-svar” på kommunens komplekse sykefraværsproblem. Her kan det kanskje være hensiktsmessig å poengtere at vi har lett for å tenke arbeidsmiljø inn i konteksten arbeidsrelatert sykefravær - kan bli syke, men arbeidsmiljøet er også et sted hvor vi kan bli eksponert for helsefremmende elementer. Arbeidsmiljøfokuset i det politiske Vedtaket kan muligens tenkes mye videre enn sykefravær jf. STAMI sine betraktninger omkring et godt arbeidsmiljø.

En som har forsket mye på norsk arbeidsliv er Solveig Osborg Ose, forsker ved Sintef Helse. Hun etterspør større diskusjon omkring organiseringen av ulike virksomheter og deres rammebetingelser i enkelte sammenhenger, særlig innenfor offentlig sektor (Ose 2016:137). Her kan man tenke seg at nevnte Vedtak kan bidra til økt innsikt og nødvendig diskusjon omkring koblingen mellom arbeidsmiljø og måten man innordner tjenesteproduksjonen i Trondheim kommune.

Ta følgende svært enkle resonnement: Gitt at lav grunnbemanning medfører uforsvarlige arbeidstidsordninger og urimelige belastninger for de ansatte, vil dette således representere et problem for de ansattes arbeidsmiljø. I slike tilfeller er det ikke gitt at problemet kan løses av de i førstelinjen. Noen ganger kan det være at løsningen på slike problemer ligger hos rådmannen og/eller på politisk nivå. Da kan det høres formålstjenlig ut at også arbeidsmiljø er en av dimensjonene gjenstand for politisk behandling. Dette Vedtaket kan således bidra til mer opplyste diskusjoner omkring ambisjonen om et godt arbeidsmiljø. På denne måten kan fremtidige diskusjoner og konsekvensvurderinger kunne bidra til mer kunnskapsbaserte beslutninger omkring tjenesteutviklingen, og i saker som angår arbeidsmiljøet. Det kan tenkes at et slikt Vedtak kan sette politikerne og rådmannen i bedre posisjon til å sikre de nødvendige rammebetingelser for fremtidig tjenesteproduksjon, slik at fordelene ved et godt arbeidsmiljø kan oppnås.

Med det fremstår altså Vedtaket, på den ene siden, som å være et initiativ som kan støtte opp under ambisjonen om et bedre arbeidsmiljø, og skulle man lykkes kan organisasjonen potensielt høste av de fordeler som et godt arbeidsmiljø kan gi. Mest av alt er kanskje Vedtaket et uttrykk for et ”del-svar” på et sammensatt problem i Trondheim kommune.

På den andre siden fremstår Vedtaket også som uklart og det er ikke opplagt hva dette Vedtaket er eller kan være. Teksten i Vedtaket reiser flere interessante spørsmål i denne sammenheng. Når kan man si at en sak er gjenstand for etterlevelse av nettopp dette politiske Vedtaket? Hvordan skal en slik konsekvensvurdering gjøres? Hva betyr det at arbeidsmiljøet skal vektlegges mer? Vedtaket synes også å inneha dilemma: Samtlige aktører involvert eller berørt av dette vil nok ønske seg et godt arbeidsmiljø, men hva skjer når disse ambisjonene møter virkelighetens realiteter? Hva skjer hvis konsekvensene av å etterleve dette Vedtaket betyr midlertidige kostnadsoverskridelser på budsjettet eller en nedprioritering av det faglige tilbudet til brukerne av de kommunale tjenestene? Vedtaket i seg selv gir ingen svar på hvordan slike dilemma skal håndteres.

1.2 Problemstilling

Spørsmålene som reises ovenfor kan man utrede ved å studere hvordan dette Vedtaket blir implementert i organisasjonen. Vedtaket fremstår som et interessant case i lys av dette. Hvilke intensjoner har beslutningstakerne hatt med Vedtaket? Hvilke drivkrefter ligger bak beslutningsprosessen som leder frem til Vedtaket?

På bakgrunn av dette Vedtaket og de undringer som er reist innledningsvis legger vi følgende overordnede problemstilling til grunn for denne studien;

Hvordan blir Vedtaket implementert i Trondheim kommune?

Prosjektet kan betegnes som en kvalitativ case-studie hvor vi studerer hvordan politiske vedtak implementeres i Trondheim kommune. Det enkeltstående vedtak, som er beskrevet innledningsvis, gjøres så til gjenstand for inngående studie (Jacobsen 2005:90; Nyeng og Wennes 2006:105).

Problemstillingen kan kategoriseres som *beskrivende* eller deskriptiv i sin form. Vårt utgangspunkt er altså å få en oversikt over hvordan Vedtaket er implementert fremfor å forklare hvorfor Vedtaket har oppstått. En forklarende problemstilling i denne sammenheng kunne vært – Hvorfor besluttet formannskapet nettopp dette Vedtaket juni 2016? Med andre ord har vi gjennom vårt valg av problemstilling samtidig valgt bort noe, dette noe kunne vært å gå dypere inn i årsakene til at nettopp dette Vedtaket ble til. Videre kan vi kategorisere problemstillingen som *uklar*, det betyr at vi har lite forhåndskunnskap om det vi kommer til å undersøke og hensikten er nettopp å utdype dette nærmere (Jacobsen 2005:61-67). Slike problemstillinger kalles også for utforskende eller eksplorerende problemstillinger. Det motsatte ville vært en klar problemstilling. Her kunne man tenke seg at man legger inn en antagelse i problemstilling og deretter samle data for å se om denne antagelsen stemmer eller ikke. Når det er sagt kommer også vi til å jobbe med antagelser eller forventninger, dette er da utledet av teori og blir nærmere gjort rede for i neste kapittel. Dog inngår ikke disse forventninger som en del av studiets eksplisitte problemstilling.

1.3 Forskningsspørsmål

Denne studien tar altså mål av seg å forfølge ovennevnte Vedtak med utgangspunkt i at noe skal implementeres i organisasjonen Trondheim kommune. I denne sammenheng er det rådmannen som er delegert et gjennomføringsansvar. Studien skal basere seg på en vitenskapsteoretisk metodisk fremgangsmåte.

Innledningsvis pekte vi på at Vedtaket reiser mange spørsmål, det gjør at vi i denne studien finner selve implementeringsprosessen særlig interessant. Dette i motsetning til f.eks. å ha rettet fokus mot virkningene av Vedtaket. Virkning, som i betydningen - har arbeidsmiljøspørsmål fått høyere prioritet i praksis etter implementeringen av dette Vedtaket? Har Vedtaket medført lavere sykefravær hos enkelte enheter i kommunen? Dette ville blant annet medført effektmålinger og strenge krav til dokumentasjon av kausale sammenhenger. En slik studie finner vi lite realistisk og lite gripbart under rådende omstendigheter.

Formålet med studien er å få mer innsikt i hvordan Vedtaket er blitt implementert, denne forståelsen kan tenkes å kaste lys over noen av de spørsmål som vi innledningsvis har reist. Ambisjonen ble da at vi gjennom studien skulle finne data som gjør det mulig å *beskrive* nærmere hvordan implementeringen er løst og på denne måten bedre forstå dette fenomenet.

Vedtaket kan forstås som et to-delt ”oppdrag” fra politikernes side. I Vedtakets første setning fremgår det at rådmannen, *i større grad*, skal legge vekt på konsekvensene tjenesteutviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Dette kan forstås som et styringssignal fra politikerne, uavhengig av setning nummer to. Denne forståelsen styrkes ved å se nærmere på underlaget til Vedtaket (PS 0145/16). Av saksframlegget kan vi lese rådmannens egen konklusjon i saken: ”Sykefraværsarbeidet i Trondheim kommune må i større grad enn i dag innrettes mot å bli en integrert del av enhetenes daglige drift, og arbeidsmiljø må tillegges større vekt i tjenesteutviklingen” (PS 0145/16). I Vedtakets andre setning kan det virke som man innfører nye saksbehandlingsrutiner hva angår fremtidige saker som rådmannen skal utrede for politisk behandling. Avledet fra den forståelse som så langt er presentert har vi utarbeidet noen underordnede forskningsspørsmål;

1. Når er saker gjenstand for en konsekvensvurdering hva angår arbeidsmiljøet? Hva betyr *”relevante saker”* i denne sammenheng?
2. Hvordan gjøres en slik konsekvensvurdering og hvem utfører den?
3. Hva betyr det å *”i større grad”* legge vekt på konsekvensene tjenesteutviklingen vil ha for arbeidsmiljøet?

I sum utgjør de generelle antagelser som så langt er presentert og betraktninger omkring problemstillingen et utgangspunkt for det videre arbeidet. Det har så vært førende for hva slags metode og undersøkelsesopplegg som ble benyttet.

1.4 Avgrensninger og presiseringer

I denne studien har vi lagt til grunn at Vedtaket representerer en form for regelstyring som har til hensikt å regulere hvordan administrasjonen bedriver saksutredning. Tidligere har man altså foretatt systematiske vurderinger av politiske vedtaks konsekvenser for økonomi og ytre miljø (PS 0145/16). Etter juni 2016 skal man *også* vurdere konsekvensene for arbeidsmiljøet i tillegg. Med det griper Vedtaket inn i hva som aktivitetsmessig inngår i en saksutredning og hvilken type informasjon som skal være med i et saksframlegg som blir forelagt politisk behandling.

I denne sammenheng vurderes det som tilstrekkelig å ta utgangspunkt i en relativt enkel forståelse av grunnbegrepene styring og ledelse. Begge begrepene må forstås som virkemidler for å påvirke aktørenes adferd samt organisasjonens resultater og målsettinger. Med styring tenkes primært på indirekte påvirkning. Dette gjennom for eksempel formelle strukturer, prosesser og rutiner. Formaliseringen kan da ha til hensikt å koordinere og organisere aktørene gjennom å klargjøre krav og forventninger til eksempelvis jobbutførelsen og måloppnåelsen. Vedtaket kan plasseres innenfor denne dimensjonen. Her innføres en rutinemessig kontroll av tema arbeidsmiljø, dette i forbindelse med saker som skal til politisk behandling. Med ledelse tenkes primært på den direkte påvirkning som skjer overfor aktørene. Her snakker vi om hva ledere gjør overfor de ansatte (gitt disse strukturer, prosesser og rutiner) for å samle aktørene rundt oppgaver, resultater og målsetninger (Johnsen 2014:21; Ladegård, Vabo 2011;Røvik 2007:146).

Studien har lagt opp til å forfølge Vedtaket med utgangspunkt i at noe skal iverksettes og deretter etterleves. I denne sammenheng legger vi til grunn at begrepet implementering innbefatter begge momenter. Hvordan Vedtaket blir implementert i Trondheim kommune inkluderer da både hva som er gjort for å få Vedtaket iverksatt og hvordan Vedtaket etterleves i praksis.

1.5 Disposisjon

I inneværende kapittel har vi gjort rede for studien i betydningen hva og hvorfor. I dette avsnittet gjør vi rede for hvordan vi går frem for å besvare problemstillingen og med det klargjører vi også oppgavens struktur:

Kapittel to gjør rede for de ulike teoretiske perspektiver som er benyttet i behandlingen av det empiriske materialet. Ut fra teoriene konkretiserte vi noen antagelser om hva vi kunne forvente å se når vi analyserte datamaterialet.

I kapittel tre gjør vi oss noen metodiske betraktninger ut fra et vitenskapsteoretisk perspektiv og med det gjør vi rede for studiens forskningsdesign.

I kapittel fire og fem presenteres resultatet av våre innsamlede data. Underveis i presentasjonen gjør vi oss noen innledende refleksjoner som et forarbeid til hovedanalysen. Presentasjonen av data gjøres i størst mulig grad kronologisk. Kapittel fire tar for seg sekundærdata mens kapittel fem tar for seg primærdata. I kapittel fire reises det empiriske spørsmålet: *Hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere politiske saker?* Dette spørsmålet kommer da i tillegg til studiens problemstilling.

Kapittel seks utgjør hovedanalysen. Funnene i studien betraktes i lys av de ulike teoretiske perspektiver; Prinsipal-agent teori, Stewardship teori og translasjonsteori. I tillegg introduseres et HMS perspektiv, hvor vi ser vår forståelse av Vedtaket i lys av annen forskning. I kapittel seks finnes også svar på forskningsspørsmålene.

I Kapittel syv besvares problemstillingen gjennom å oppsummere studiens formål, problemstilling og studiens konklusjoner. Helt avslutningsvis skisseres noen spor for videre forskning i forlengelsen av den innsikt som vi nå besitter.

2. Teoretiske perspektiver

Kapittel to gjør rede for de ulike teoretiske perspektiver som er benyttet i behandlingen av det empiriske materialet. Her presenteres først principal-agent teori, deretter stewardship-teori og til slutt translasjonsteori. Teori kan anvendes til å skape noen forventninger omkring hvilken virkelighet man kan finne når man i en gitt forskningssituasjon studerer ulike fenomen. På grunnlag av teoriene er det konkretisert noen hypoteser om hva vi kunne forvente å se når vi analyserte datamaterialet.

2.1 Prinsipal- agent teori

I denne saken har formannskapet i Trondheim kommune gjort et politisk vedtak, hvorpå rådmannen er delegert et gjennomføringsansvar. Dette kan betraktes ut fra en prinsipal- agent situasjon. Politikerne opptrer her som prinsipalen som retter seg mot rådmannen, hvilket er agenten i denne sammenheng. Dette med pålegg om å implementere nevnte vedtak i Trondheim kommune. Dette kan by på styringsproblematikk.

Et prinsipal- agent forhold kan generelt beskrives som en kontekst hvor noen (prinsipalen) er avhengig av en annen (agenten) for å nå sine mål (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo 2011:107). I dette ligger det et gjensidig avhengighetsforhold mellom aktørene. Prinsipalen besitter makt som agenten til en viss grad må akseptere for å kunne opprettholde forholdet, dette samtidig med at prinsipalen er avhengig av agenten for å fremme sine interesser (Busch et al. 2011). Videre er det slik at teorien forutsetter at aktørene er rasjonelle mennesker som opptrer nyttemaksimerende i sin adferd. I dette ligger det blant annet mulige problemstillinger rundt motstridende interesser, målkonflikter og ulik tilgang på informasjon. Her kan det avstedkomme opportunistisk adferd (Busch et al. 2011; Davis, Schoorman og Donaldson 1997a).

Avledet fra denne teorien kan man gjøre seg opp forventninger om hva man kan finne når man går inn i datamaterialet. Vedtaket av juni 2016 fremstår blant annet som lite forpliktende for rådmannen. Her kan det se ut til at det eksisterer et stort handlingsrom som rådmannen *kan* utnytte til sin fordel. Blant annet kan det forekomme situasjoner med ”hidden action” (skjult atferd) (Busch et al. 2011:107; Busch, Johnsen og Vanebo 2009:69). Dette gjennom at rådmannen er i en maktposisjon til selv å definere når en sak er *relevant* for de styringssignaler som ligger i Vedtaket. Som følge av dette kan en gitt sak (som kunne vært arbeidsmiljørelatert) ende opp med aldri å komme til politisk behandling. En slik vurdering er det ikke gitt at politikerne er i posisjon til å fange opp. Videre er det slik at rådmannen er mye tettere på de faktiske forhold i administrasjonen. Det igjen kan medføre betydelig

informasjonsasymmetri omkring arbeidsmiljøforhold og andre forhold i organisasjonen. Rådmannen kan med andre ord besitte informasjon som politikerne (prinsipalen) ikke har tilgang til (”hidden information”). Dette kan rådmannen utnytte til sin fordel (Busch et al. 2011:107; Busch et al. 2009:69). I dette virkelighetsbilde kan man tenke seg at rådmannen ikke vil følge intensjonen i Vedtaket i de tilfeller der han vurderer andre hensyn som viktigere. For eksempel kan det tenkes at rådmannen finner det viktigere å holde budsjettet for inneværende år (kortsiktig nytte), fremfor å øke bemanning og som en konsekvens av dette få ned sykefraværet neste år (langsiktig gevinst).

Denne teorien åpner opp for en virkelighet hvor rådmannen *kan* agere ut fra egeninteressen og med det opptre opportunistisk ovenfor prinsipalens føringer. Avledet av dette kan vi konkretisere vår første hypotese, uttrykt gjennom følgende påstand;

Rådmannen opptrer ikke i henhold til vedtaket og dets styringssignaler.

Hvordan samlet vi så inn relevant informasjon i denne sammenheng? For å hente data som kan bidra til å kaste lys over denne påstanden, bekrefte eller avkrefte påstanden eventuelt utbrodere eller nyansere denne virkeligheten, var det nødvendig å analysere et utvalg politiske sakene som hadde vært behandlet i bystyret og formannskapet etter juni 2016. Det er jo saker der hvor rådmannen kan stå i en skvis mellom økonomiske hensyn og andre hensyn som i særdeleshet er interessant her. Vi hadde et behov for å filtrere sakene som hadde vært i perioden for å peke ut eller lokalisere saker av interesse for studiet. Naturlige ”triggere” eller ”attributter” var at vi fant spor av Vedtaket i den enkelte sak og/eller momenter eller aspekter som kan tenkes koblet til ansattes arbeidsmiljø. I disse sakene foretok vi en dokumentundersøkelse (Jacobsen 2005:140). Uavhengig av om politiske saker inneholdt en konsekvensvurdering eller ikke var intervju (Jacobsen 2005:141) også en aktuell måte å samle inn data på. Dokumenter tilhørende politiske saker og utvalgt intervjuobjekt ble primærkilder til informasjon i denne sammenheng.

Intervju og dokumentundersøkelse som metode for datainnsamling vil bli nærmere behandlet i oppgavens kapittel 3.4 Datainnsamlingsmetoder.

2.2 Stewardship teori

Fortsatt tar vi utgangspunkt i en prinsipal- agent situasjon, hvor noen (prinsipalen) er avhengig av en annen (agenten) for å nå sine mål, herunder politikerne og rådmannen i Trondheim kommune. Stewardship teorien representerer dog en alternativ forklaringsmodell til prinsipal- agent teorien presentert ovenfor (Davis et al. 1997a:24).

I motsetning til prinsipal- agent teorien som håndterer styringsrelasjoner gjennom kontrakter, incentiver og kontrollmekanismer legger denne teorien til grunn at relasjonene reguleres gjennom grad av tillit. Denne forklaringsmodellen legger til grunn at motivasjon ikke utelukkende styres av egoisme og egeninteresse. Her forutsettes det at agenten har en form for indre vilje og motivasjon til å agere i tråd med organisasjonens beste (Davis et al. 1997a:20). I dette virkelighetsbilde betraktes ikke agenten som en opportunistisk aktør og det legges til grunn at det ikke nødvendigvis er noen interessekonflikter mellom prinsipalen og agenten (Davis, Schoorman og Donaldson 1997b). I denne teorien kaller man agenten for en ”steward” med referanser til en som forvalter organisasjonens interesser. En vesentlig antagelse i denne modellen er at ”the steward” agerer i tråd med prinsipalens interesser og er opptatt av best mulig utfall for organisasjonen (Davis et al. 1997a:25). Forvalteren oppnår nytte gjennom å sikre organisasjonens målsetninger.

I denne modellen vil den betydelige informasjonsasymmetri, som kan oppstå mellom rådmannen og politikerne, ikke by på styringsproblemer. Tema som ”hidden action” og ”hidden information” vil heller ikke være relevant slik som i prinsipal- agent teorien. I denne virkeligheten forutsettes det at rådmannen primært vil jobbe for organisasjonens beste og etterleve de styringssignaler som Vedtaket representerer. På denne måten kan vi si at Vedtakets noe uforpliktende formulering ikke nødvendigvis byr på styringsutfordringer for prinsipalen. Det vil være i rådmannens egeninteresse å jobbe for organisasjonens beste og på denne måten innfri på politikernes (prinsipalens) forventninger.

Utstrakt kontrollregime og reduksjon i handlingsrommet for rådmannen er i denne verden ønskelig å unngå for prinsipalen. Her er det for prinsipalen et poeng å sikre mest mulig autonomi for rådmannen, nettopp slik at prinsipalen best mulig kan utnytte fordelene med å ha en som forvalter organisasjonen interesser på deres vegne (Davis et al. 1997a:25). I dette virkelighetsbilde kan man tenke seg at rådmannen agerer ut fra betraktninger om at organisasjonens målsetninger, om best mulig produksjon av offentlig tjenester, best sikres gjennom langsiktighet. Der hvor målsetninger innenfor arbeidsmiljøområdet vektes tyngre enn kortsiktige gevinster for eksempel innenfor budsjettområdet.

Avledet av denne virkelighetsforståelsen kan vi konkretisere vår andre hypotese, uttrykt gjennom følgende påstand;

Rådmannen opptrer i henhold til vedtaket og dets styringssignaler.

Hvordan samlet vi inn relevant informasjon i denne sammenheng? Det var naturlig å anvende de samme innsamlingsmetoder som beskrevet i forrige påstand. Det var naturlig også her at vi benyttet de politiske sakene og et utvalgt intervjuobjekt som kilde til informasjon, for å kunne ettergå virkelighetsbeskrivelsen gjengitt ovenfor.

Intervju og dokumentundersøkelse som metode for datainnsamling vil bli nærmere behandlet i oppgavens kapittel 3.4 Datainnsamlingsmetoder.

2.3 Translasjonsteori

Implementering kan i denne sammenheng forstås som iverksetting av en politisk beslutning. Eller uttrykt på en annen måte - politikerne har nå produsert ord (tilkjennegitt i aktuelle vedtak) og nå må administrasjonen produsere handlinger i tråd med dette vedtaket. På denne måten settes vedtaket ut i live og sånn sett iverksettes de politiske beslutningene (Johnsen 2007:198). I denne sammenheng finnes det ulike teorier og modeller på implementering og implementeringsprosesser som kunne vært av interesse.

Vi har valgt å løfte frem Kjell Arne Røvik (1998) sine betraktninger omkring translasjonsteorien og stiller oss spørsmålet; i hvilken grad kan translasjonsteori være fruktbar for å forstå overføring av ideer og ideens reise inn i organisasjonen? I den forbindelse vil vi i hovedsak benytte det teorien sier om oversetterens rolle som formidler i overføringen av ideene og hvordan ideen oversettes på sin reise.

Organisasjoners motivasjon til å adoptere konsepter oppstår i størst grad når identiteten på et tidspunkt oppleves problematisk og står på spill. Adopsjon i dette perspektivet blir betraktet som meningsbærende symboler og identitetsmerker (Røvik 1998:132). Ideen som er på en reise i organisasjonen er ikke fysisk håndgripelig, og alternative tolkninger og omforming av innholdet finner sted underveis. Ideen må derfor tolkes og tydeliggjøres i hver enkelt organisasjon og enhet. Dette poenget finner vi også støtte for blant annet hos Winter og Nielsen (2008:18) sin integrerte implementeringsmodell. For å kunne se implementeringsresultater må de politiske formuleringer og beslutninger via implementeringsprosesser. Ideer som er på reise vil materialiseres, noen ganger fysisk observerbart, men oftest gjennom mindre tydelige spor. Tydelige og fysiske spor av en slik

idè kan man finne gjennom konkrete rutiner og detaljerte oppskrifter omkring bruk og forståelse. Disse skriftliggjorte retningslinjene er med på å forhindre alternative tolkninger.

Oversetterne må først og fremst finne formålet med oversettelsen. Ideene skal tas inn i organisasjonen og tas i bruk for å oppnå en ønsket effekt. Oppskriften (løsningen på problemet) oversettes og omformes kontinuerlig på sin reise inn og gjennom organisasjonen. På sin vei gjennom systemet er det flere aktører som innehar rollen som translatører av budskapet. I en hierarkisk oppbygd organisasjon starter man øverst med at ledelsen spiller en rolle i oversettelsen før det sendes videre nedover i kjeden. Det kan også finnes egne enheter eller avdelinger nært ledelsen som i samarbeid bearbeider og omformer konseptene før de drifter videre i organisasjonen. Oversettelsen som skjer handler om å føre noe fra en form over til en eller flere andre former ved hjelp av translatører (Rørvik 1998:160).

Ved adoptering av konseptet må man først ta stilling til hva man legger i konseptet, hva betyr det i form av nye rutiner, prosedyrer og holdninger og på hvilken måte og omfang skal implementeringen berøre aktiviteter og aktører (Røvik 1998:161). Dette betyr at konseptet må konkretiseres til det formålet det er tenkt å brukes til. En annen måte å se på implementeringen er at organisasjonen opptrer som en aktør som plukker ut de delene man ser på som interessante for egen del og velger bort andre deler av ideen, altså man adopterer bare de delene man har bruk for. Dette kan også foregå som en ikke-intendert handling som kan tenkes å få både positive og negative følger for implementeringen.

Sannsynligheten for å lykkes med å spre og pakke ut et budskap er avhengig av hvorvidt man klarer å produktivere den, altså lykkes med å transformere og oversette produktet (Røvik 1998:88). Fire elementer er her viktig:

- Et lett kommuniserbart budskap bør være nedfelt i en oppskrift i form av rutiner og veiledere.
- De som skal anvende oppskriften bør få informasjon om budskapet og anvendelse, og ha rutinene lett tilgjengelige.
- Oppskriften bør være tilgjengelig på en brukervennlig form.
- Brukerne bør være kjent med nytteeffekten i forhold til kostnader og anstrengelse ved å ta ideen i bruk (Røvik 1998:88).

I en slik situasjon synes ledelsens translatørkompetanse å spille en viktig rolle. Det kan være forskjellen på suksess eller fiasko for implementeringen. I moderne organisasjoner ligger heller ikke translatørkompetansen lenger bare øverst langs en hierarkisk akse. På den

andre siden gjør hevet kompetansenivå translatørene lenger ned i organisasjonen kapabel til å ta inn over seg nye konsepter og ta disse i bruk på sine respektive fagfelt.

Som translatør er det essensielt at man besitter kunnskap om det praksisfeltet man skal oversette. For det første er det viktig for å skaffe ideen legitimitet i organisasjonen. Det er også viktig for egen etterprøvbarhet og kunne gjøre eventuelle justeringer underveis.

To kritiske faser i overføringsprosessen er dekontekstualiserings- og kontekstualiseringsfasen. I førstnevnte skal praksiser i bestemte kontekster få idemessige representasjoner. De skal med andre ord omformes og selges inn hos organisasjonen. Ved kontekstualisering skal ideer forsøkes oversatt til praksis i organisasjoner (Røvik 2007:293). Kontekstualiseringen av konseptet synes å være viktig slik at man introduserer konseptet på en konkret måte som fører til endret praksis i organisasjonen.

I innreisefasen har man tre antakelser om hva som vil skje med idèen; tilkopling, frastøting eller frikopling (Røvik 2007:320). Man antar at i tilkoblingen kan ideen relativt raskt og uten større problemer med bearbeiding installeres inn i organisasjonen. Med det resultat at det nedfelles som rutiner og får virkninger på organisasjonens aktiviteter. Forutsetningene for å få positive virkninger raskt er at ideen installeres på riktig måte, altså at man følger retningslinjer for hvem som gjør hva og når i fasen for innføring av ideen. Konseptet implementeres uten større vanskeligheter og det nye konseptet erstatter gammel praksis.

En annen antakelse for hva som kan skje i det man implementerer konseptet i organisasjonen er en frastøting. Store og komplekse organisasjoner oppfattes i organisasjonsteorien som motstandere av forsøk på raske endringer. Det skyldes for det første at kompleksiteten gjør at endringer og implementering av nye ideer blir for enkle, og ikke tar høyde for kompleksiteten i håndtering av daglige problemer. Samt for det andre at de verktøy og løsninger organisasjonen allerede tar i bruk i et erfaringsbasert perspektiv ofte vil vise seg å være mer hensiktsmessige enn enkle løsninger som over tid ikke har blitt prøvd og testet i organisasjonen. Denne situasjonen vil organisasjonsteoretisk sett kunne føre til en frastøting av ideen og man avslutter implementeringen. Kjernen i denne antakelsen er at for å få implementert konseptet i organisasjonen og unngå frastøting, må det være en teknisk og verdibasert kompatibilitet. Ved en frastøting betyr det at man klarer ikke å implementere konseptet inn i organisasjonen.

Den tredje antakelsen, frikopling, kan skje når man må takle dilemmaet med å ta hensyn til både en effektiv tjenesteyting og ekstern legitimitet. Tjenesteyting er en av offentlig sektors viktigste oppgaver, i tillegg vil man føle press fra institusjonelle omgivelser. Av

hensyn til effektiviteten vil det mest opplagte være å holde på de rutiner og løsninger man allerede har. Disse er testet og innarbeidet med en erfaring om at løsningene fungerer for organisasjonen. På den andre siden, hvis man er opptatt av å opprettholde organisasjonens legitimitet, vil det mest opplagte være å ta opp i seg nye ideer og oppskrifter. Dilemmaet kan håndteres ved å adoptere det nye konseptet, men holde det frikoplet slik at det ikke får styrende virkning på de aktivitetene i organisasjonen som berører effektiv produksjon av kjerneoppgavene. Den sentrale antakelsen er at hypotesen om frikopling gir seg til syne som språklig fornyelse, men uten å ha konsekvenser for hvilke aktiviteter man utfører og hvordan man til daglig gjør det (Røvik 1998:149).

Dette er altså prosesser som handler om hva man gjør for at de politiske vedtak skal iverksettes og etterleves. Eller som Røvik (2007) muligens ville sagt det; det er en betingelse for å kunne implementere Vedtaket at det har gjennomgått translasjonsprosesser.

Avledet fra denne teoretiske referanserammen kan vi si at vi har en forventning om at rådmannen har saksbehandlet Vedtaket internt i administrasjonen. Ut av dette er det etablert ny forståelse og nytt regime i organisasjonen Trondheim kommune. Med det kan vi konkretisere vår tredje hypotese, uttrykt gjennom følgende påstand;

Rådmannen har omsatt ord til handling og således implementert vedtaket i tråd med dets styringssignaler.

Hvordan skal vi så samle inn relevant informasjon i denne sammenheng? Her ble det behov for å gjøre noe ”research” internt i organisasjonen, dette etter formelle dokumenter som kan dokumentere det nye regime i denne sammenheng. Her tenkte vi at prosessene med å sikre hvem som skal gjøre hva og ikke minst hvordan - er dokumentert på en eller annen måte. Kanskje kunne vi finne veiledere eller rutiner som saksbehandlere skal benytte når de skriver politiske saker på vegne av rådmannen. Kommunen har et eget system for styringsdokumenter og det ble naturlig å sjekke dette systemet i denne sammenheng. Det ble også aktuelt å rette en henvendelse til den administrative ledelsen i administrasjonen.

3. Metode

Dette kapittel beskriver metodiske betraktninger og avklaringer med hensyn til fremgangsmåte for å få svar på problemstillingen og våre forskningsspørsmål. Dette ut i fra et vitenskapsteoretisk perspektiv. I sum kan dette forstås som en redegjørelse for studiens forskningsdesign.

3.1 Studiens vitenskapelige forankring

En metode kan betraktes som et verktøy for å hente ut data som skal anvendes til å lage en beskrivelse av den virkelighet som vi søker å forstå (Jacobsen 2005:24). Når det gjelder "virkeligheten" finnes det da en grunnleggende uenighet om hva dette egentlig er. Dette berører begrepet o*ntologi* som omhandler læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Denne grunnleggende uenigheten berører, helt kort, hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter eller ikke. Den vitenskapsteoretiske retningen kalt positivismen har en iboende grunnleggende antagelse om at det finnes enkelte lovmessigheter samt at enkelte forhold kan betraktes som nøytrale og objektive elementer. Den vitenskapsteoretiske retningen som ikke fullt ut anerkjenner dette er den sosialkonstruktivistiske retningen. Her ligger det en grunnleggende antagelse om at generelle lover ikke eksisterer og at virkeligheten er sosialt konstruert (Jacobsen 2005:24-32).

Med denne debatten følger også uenighet om hvorvidt det da er mulig å samle inn kunnskap om denne verden. Dette berører begrepet *epistemologi*, hvilket handler om kunnskapsetablering. Altså hvordan og i hvilken grad er det mulig å etablere kunnskap om virkeligheten. Positivismens grunnleggende utgangspunkt er at det finnes en objektiv verden som kan "måles og veies" og med det kan vi opparbeide en kumulativ kunnskap om virkeligheten der ute. Den sosialkonstruktivistiske retningen på sin side har som utgangspunkt at kunnskap er lokal, unik og sosialt konstruert. Poenget her er ikke å lande denne vitenskapsfilosofiske debatten, men heller søke å ha et reflektert forhold til dette i det man skrider frem i vår egen undersøkelse. Hvordan ser våre egne data ut og hvordan forholder vi oss til disse samt hvordan bygger vi selv kunnskap om det vi er ute etter å forske på.

I denne studien har vi tatt mål av oss å kartlegge det som må forstås som en objektiv virkelighet i denne sammenheng. Vi har primært vært ute etter "hard facts" omkring implementeringen av det politiske Vedtaket. Altså data som står som faktaopplysninger i denne saken. Det i betydningen hva som er sagt og gjort eventuelt ikke gjort som følge av Vedtaket. Dette har vi hovedsakelig gjort gjennom å ta for oss protokoller fra

ferdigbehandlede politiske saker etter juni 2016, i tillegg har intervjuet en person som har bidratt til å kaste lys over iverksettelsesprosessen.

Man kan tenke seg at det eksisterer en sosialt konstruert virkelighet omkring dette Vedtaket som ikke nødvendigvis er nedskrevet og/eller eksplisitt uttalt. De involverte i implementeringen av Vedtaket vil ha egne subjektive oppfattelser, meninger og betraktninger om dette vedtaket. Slike dimensjoner blir i mindre grad håndtert i denne studien. Sånn sett kan vi si at vår metodiske fremgangsmåte drar veksler på den positivistiske tilnærmingen.

3.2 Videre betraktninger omkring metodologien

3.2.1 Induktiv eller deduktiv tilnærming

Det fremgår av kapittel to at vi startet studien med en tilnærming som medfører at vi lar oss styre av noen teorier. Med utgangspunkt i teorier deduserte vi noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut. Deretter samlet vi inn empiri for å se om forventningene stemte med virkeligheten. Dette kan betegnes som en *deduktiv* tilnærming (Jacobsen 2005:28). På en annen side er ikke dette et spørsmål om enten eller. Studien drar også veksler på en *induktiv* tilnærming, hvor man går fra virkelighet (empiri) til teori. I analysen av våre data reises en rekke spørsmål om mulige årsaksforklaringer og med det etableres mulige teorier om hva som kan ha skjedd. Dette basert på vår egen empiri. I tillegg ser vi våre data i lys av annen forskning og søker å støtte oss på den forskningen for å øke forståelsen for vårt eget datamateriale. Tjora (2013) beskriver at analyser av kvalitative data kan innebære arbeidsprosesser som går stegvis og vekslende frem og tilbake mellom empiri og teori. Metoden omtales som SDI: stegvis-deduktiv induktiv metode (Tjora 2013:175). Studien kan jo sies å inneha elementer av slike vekslende prosesser.

På bakgrunn av at vi har benyttet begge tilnærmingene, kan det tenkes at vi har evnet å angi et enda bedre, fyldigere og mer nøyaktig eller sant bilde av den virkelighet vi søker å forstå. En betraktning i denne sammenheng kan være at med vår tilnærming har vi klart å unngå å rette ”blikket” bare mot data som støtter opp under eller avkrefter våre forventninger. En slik tilnærming med vekslende bruk av induktiv og deduktiv tilnærming kan også tenkes å ha styrket studiens gyldighet og pålitelighet.

3.2.2 Holisme eller individualisme

Helhetssyn (”holisme”) eller individualisme? Dette er momenter som kan anføres til den vitenskapelige debatten nevnt innledningsvis i dette kapittel. Her finnes ulike oppfattelser av hvordan vi best kan forstå sosiale fenomen (Jacobsen 2005:29). På den ene siden pekes det på

at enkeltindividet gir best forklaringskraft med hensyn til et sosialt fenomen eller en virkelighetsforståelse. Altså at vi tar utgangspunkt i individet for å forstå/forklare en virkelighet. Dette kalles en individualistisk tilnærming. Kritikerne på sin side mener virkeligheten er mer enn det enkelte individ og hevder vi må ta utgangspunkt i helheten for å forklare individet. Altså at vi ser på individet som en del av et system, en struktur og en helhet. Dernest hvordan dette påvirker individet og deres relasjon til helheten igjen. Dette kan kalles en holistisk tilnærming. Denne diskusjonen forstår vi ikke som et spørsmål om enten eller, men mest av alt et spørsmål om hvilken analyseenhet vi ønsker å sette fokus på, samt hva vi ønske å avdekke. Er vi opptatt av å fremheve aktøren (individet) og/eller systemet, strukturen og helhet? Ønsker vi å forklare helhetens påvirkning på individet eller individets påvirkning på helheten?

I vår studie kan vi kanskje argumentere for at vi ser begge dimensjonene representert til en viss grad. Prinsipal- agent teorien retter et særlig fokus mot individet og har til hensikt å predikere enkeltindividers atferd med grunnantakelsen om dette rasjonelle mennesket som motiveres ut fra egeninteressen. I denne virkelighetsbeskrivelsen kan vi altså finne en rådmann som har makt til å definere sine egne interesser og kan handle noe fritt ut fra dette. Spissformulert kan vi si at vi ser en rådmann som ikke er en slave eller fange av strukturene eller systemet, men rådmannen er suveren innenfor visse rammer og benytter dette handlingsrommet (Jacobsen 2005:39).

På den andre siden vil også rådmannen i enkelte situasjoner være styrt av sine omgivelser og den kontekst som han står i. Det er ikke slik at rådmannen opererer helt fritt og uten påvirkninger fra sine omgivelser. Her kan det tenkes at rådmannens atferd kan forklares ut fra den sosiale sammenheng han eller hun er en del av. Dette kan for eksempel være fellesskapsinteresser, rolleforventninger, moralske og etiske aspekter. Stewardship teorien kan sies å inneha elementer av denne dimensjonen. Her ser vi en virkelighet hvor rådmannens atferd kan predikeres ut fra at rådmannen identifiserer seg med det kollektive, med organisasjonen Trondheim kommune og de kollektive interesser. Sånn sett kan vi argumentere for at begge dimensjonene er representert.

3.2.3 Nærhet eller distanse

Nærhet eller distanse - kan vi velge? Idealet i enhver forskningssituasjon er å unngå at forskerne påvirker (forskereffekt) den virkelighet som det skal forskes på (Jacobsen 2005:30). Sånn sett kunne man tenke seg at det normative må være å skape distanse mellom oss som er forskere og det objektet det forskes på. I tillegg bør man ideelt sett velge et opplegg som

sikrer full nøytralitet og objektivitet med hensyn til forskernes egne personlige meninger, verdier og interesser. Å eliminere enhver påvirkning i denne sammenheng vil være urealistisk.

I forbindelse med vårt intervju har vi nok "påvirket" respondent i den forstand at vi har gjennomført en samtale og ikke en monolog. Ved å stille åpningsspørsmål, oppfølgingsspørsmål, og i det hele tatt være fremoverlent og nysgjerrig på det kilden deler med oss gjør jo at man ikke kan utelukke forskereffekter i denne sammenheng. Det er all grunn til å tro at respondenten blir berørt av vår "deltagelse" i samtalen. Vi var alle deltagende og engasjert i samtalen, slik at dette har nok mest sannsynlig påvirket de opplysninger kommunaldirektøren gav oss.

På en annen side synes utfordringer forbundet med forskerpåvirkning mindre problematisk i denne studien. Dette fordi vi primært er opptatt av "hard facts", i betydningen hva som er sagt og gjort. Her vil det være mindre rom for å legge egne tolkninger inn i det vi finner. Her er jo dokumentundersøkelser godt egnet som datainnsamlingsmetode og vil bidra til å styrke gyldigheten og påliteligheten i undersøkelsen. Sånn sett kan vi si at undersøkelsens tilnærmingsmåte har sikret en viss distanse til det som det forskes på.

3.2.4 Kvalitativ eller kvantitativ

Ord eller tall? Skulle vi gå for en kvalitativ (ord) eller kvantitativ (tall) tilnærming i denne studien? Vil informasjon i form av ord eller tall være best egnet i vår studie. Igjen står vi overfor en situasjon som ikke er enten eller. Ideelt sett kunne vi ønsket oss begge deler i denne sammenheng.

Hvorfor skulle vi ikke bare ha satt forskningsspørsmålene inn i et spørreskjema og deretter sendt det ut til en rekke aktuelle personer? Vel, det er jo ikke nødvendigvis hva respondentene hadde svart som er mest relevant i denne saken. Det er det som faktisk er gjort og sagt vi er interessert i å avdekke. En annen ting er at skulle vi gått for et spørreskjema først, kunne man tenke seg at vi ikke hadde tilstrekkelig med forkunnskaper til å stille de nødvendige og mest relevante spørsmål om saken.

Hadde vi hatt tid, anledning og tilstrekkelig med ressurser, kunne det vært vel så bra for kunnskapsetableringen å kombinere den kvantitative og kvalitative tilnærmingen. Først kunne vi kanskje gjennomført dokumentundersøkelser og deretter intervju med noen utvalgte. For så å ha designet et hensiktsmessig spørreskjema tuftet på hittil ervervet forståelse av fenomenet. Dette kunne vi da ha sendt ut til et større utvalg aktører berørt av Vedtaket og/eller involvert i implementeringen. På denne måten kunne vi belyst saken ganske omfattende og bredt ved hjelp av både den kvalitative og kvantitative tilnærming.

Valg mellom metodisk tilnærming er ikke nødvendigvis kun et spørsmål om idealløsninger. Det blir også et spørsmål om tid og ressurser. Vi valgte en kvalitativ tilnærming som harmonerer med den problemstilling som ligger til grunn for vår studie og som vi fant gripbar og realistisk. Problemstillingen retter oppmerksomhet mot implementeringen av Vedtaket og med det er vi primært opptatt av hva som er sagt og gjort i etterkant av at Vedtaket ble fattet. Med det som utgangspunkt fant vi det nærliggende å forfølge ord i form av skriftliggjøringer og samtaler med involverte personer. Når det er sagt så er jo ikke vår oppgave foruten tall. Vi har i forbindelse med gjennomgangen av politiske saker gjort en kvalitativ vurdering av dokumentenes innhold. Dette er så oppsummert og fremstilt gjennom deskriptiv statistikk.

På bakgrunn av dette fant vi denne tilnærmingen fruktbar i et kost-nytte perspektiv. Studien er beskrivende (deskriptivt) og kan betegnes som en kvalitativ case-studie (Jacobsen 2005:87-122; Nyeng og Wennes 2006:105). Vi er interessert i å forstå og beskrive hvordan Trondheim kommune implementerer dette spesifikke politiske Vedtaket.

3.3 Datakilder

Så langt i oppgaven har det, i ulike avsnitt, blitt pekt på mulige kilder til empiri. Her gjøres en kort og helhetlig redegjørelse for dette.

3.3.1 Primærdata

Primærdata er data som vi selv samler inn direkte fra kilden (Jacobsen 2005:137). En rekke aktører direkte involvert i implementeringsprosessen kunne vært interessante respondenter for denne studien. Siden rådmannen er hovedadressat for dette Vedtaket var det nærliggende at vi tok kontakt med kommunaldirektøren som var ansvarlig for Vedtaket på vegne av Rådmannen. Videre er det slik at det fremgår av den enkelte politiske sak hvem som har gjort utredningsarbeidet på vegne av rådmannen. Disse saksbehandlerne kunne vært egnet til å kaste lys over hvordan administrasjonen forholder seg til dette Vedtaket i praksis, med andre ord svært interessante respondenter for vår del. Vi valgte å ikke benytte saksbehandlere som kilde da informasjon fra kommunaldirektøren var av en slik karakter at vi fikk belyst implementeringen på en tilstrekkelig måte. Her ble det også et spørsmål om tid og ressurser.

3.3.2 Sekundærdata

Sekundærdata er data som vi ikke har hentet direkte fra kilden selv. Dette er data som har blitt nedtegnet av andre og til andre formål enn vår studie (Jacobsen 2005:137). Slike data forelå primært i form av dokumenter langs to ”dimensjoner”;

- Politiske saker, bestående av protokoller og tilhørende saksunderlag.
- Interne styringsdokumenter i administrasjonen.

Når det gjelder *de politiske sakene*, gjaldt dette saker behandlet av Bystyret og Formannskapet i Trondheim kommune etter juni 2016. I formannskapet er det gjennomført 40 møter i perioden juni 2016 til og med september 2017. I bystyret er det gjennomført 13 møter i perioden juni 2016 til og med september 2017. Seleksjonsmessig gjorde vi en gjennomgang over de saker som var behandlet for å prøve å lokalisere de som kunne inneha opplysninger som bidro til å kaste lys over problemstillingen, forskningsspørsmål eller teoretiske resonnement. Måten dette ble gjort på er belyst i kapittel 3.4.2.

Når det gjelder *interne formelle styringsdokumenter* i administrasjonen, kan dette være dokumenter som på en eller annen måte dokumenterer implementeringsprosessen. Her kunne det tenkes at saksbehandlere var utrustet med retningslinjer for hvordan politiske saker skal utredes eller utformes. Det meste av formell styringsinformasjon (styringsdokumenter) er samlet i et eget elektronisk system for dokumenthåndtering. Dette systemet kalles ”kvaliteket”. Vi foretok søk i kommunens eget journalsystem for å se etter spor av Vedtaket og en eventuell iverksettelsesprosess. Resultatet av disse søkene omtales nærmere i kapittel 4.2.

De politiske sakene og aktører direkte involvert i implementeringen av Vedtaket var våre primærkilder i denne studien.

3.4 Datainnsamlingsmetoder

I studien benyttet vi oss som nevnt av dokumentundersøkelser og intervju som metode for å samle inn empiri (data). I denne delen kommer en redegjørelse for disse to metodene og refleksjoner omkring metodene sett i lys av vår studie. Utgangspunktet for datainnsamlingen var problemstillingen, forskningsspørsmål og forventninger avledet fra teori.

3.4.1 Dokumentundersøkelser

Når er det egnet å anvende dokumentundersøkelser som metode for innsamling av data? Som nevnt tidligere har denne metoden sine styrker når man særskilt ønsker å få tak i hva noen

faktisk har gjort eller sagt (Jacobsen 2005:164). Det gjør at denne metoden er veldig godt egnet som innsamlingsmetode i vårt tilfelle. Denne metoden ansees også som svært egnet i de situasjoner hvor det ikke er tilgang på primærdata. Det var jo et poeng i denne studien også. Teksten i Vedtaket er formulert slik at vi må kunne forvente at det eksisterer spor av Vedtaket i enhver politisk sak etter juni 2016, gitt at rådmannen har implementert Vedtaket. Det igjen betyr at det er teoretisk mulig å gjennomføre store deler av studien uten nødvendigvis å ha gjennomført et stort antall intervju. Mye interessant var å finne i de ulike dokumenter i seg selv. Sånn sett kan man si at intervjuet var et supplement til det vi fant i dokumentene og at det var et viktig bidrag til å utfylle vår forståelse av Vedtaket.

De aller fleste av de dokumentene som vi benyttet var offentlige dokumenter. En fordel med disse er at de innehar en ganske objektiv form (Jakobsen 2005:164). I tillegg var de lett tilgjengelige på kommunens hjemmesider og vi kunne laste dem ned uten å involvere personer fra administrasjonen. Disse dokumentene var saksdokumenter fra de politiske organene Bystyret og Formannskapet i Trondheim kommune. Utvalgsprosessen av de politiske sakene og de avgrensninger vi har tatt i den forbindelse, beskrives nærmere i kapittel 3.4.2.

Foruten de politiske sakene innebar dokumentanalysene i denne studien å lete etter interne styringsdokumenter som kunne inneholde rutinebeskrivelser relatert til implementeringen av Vedtaket. Vi fikk også oversendt rutinen for skriving av saksfremlegg fra kommunaldirektøren.

Hvilke utfordringer kan man stå ovenfor når man benytter denne metoden? En utfordring kan være det faktum at dataene er samlet inn av andre, til et annet formål, forskjellig fra vårt. Det igjen kan bety at informasjon som er vesentlig for oss og studien, kan være utelatt i dokumentet. Med det kan det oppstå et misforhold mellom den type informasjon vi besitter og det vi ønsker å benytte informasjonen til. Det kan også være at enkelte dokumenter kan ha hatt til hensikt å skape et bestemt inntrykk av en situasjon, slike forhold må tas i betraktning når man vurderer hvor relevant dokumentet er for forskningen (Jacobsen 2005:181). Med det på minnet var det viktig for oss å evne å være kritiske med hensyn hvilke dokumenter vi benyttet og om dokumentene var gyldige i forhold til vår analyse. Dette aktualiserer begrepene validitet og reliabilitet, hvilket vi gjør nærmere rede for i kapittel 3.5.

3.4.2 Utvalgsprosessen politiske saker

Saker som behandles i de politiske organ kan grovt sett deles inn i to kategorier. På den ene siden har du i hovedsak dagsaktuelle spørsmål, interpellasjoner og forslag. Dette er gjerne

forhold, som løftes frem til debatt og behandling, hvor initiativet kommer fra private og politikerne selv. Disse sakene har saks nr med kode FO i kommunens sakssystem. Disse sakene har vi vurdert som mindre interessante for vår gjennomgang og med det ikke en del av vårt utvalg. Den andre kategorien politiske saker er saker som har vært igjennom en form for saksutredning, hvorpå det legges fram et eget saksframlegg som underlag for endelig behandling i de nevnt organer. Disse sakene kan også være forhåndsbehandlet av ulike komiteer før de tilslutt ferdigstilles i henholdsvis Formannskapet eller Bystyret. Disse sakene har saksnummer med kode PS i kommunens sakssystem. Slike saker har vært utgangspunktet for hva som til slutt har definert vårt utvalg av politiske saker.

Videre har vi avgrenset oss til å ta utgangspunkt i saker som fremstår som ferdigbehandlet. Det betyr at saker som er blitt utsatt eller sendt tilbake til en komite for ytterligere behandling ikke inngår i utvalget. Saker unntatt offentlighet er naturlig nok heller ikke en del av utvalget. Med det som utgangspunkt endte vi opp med 632 behandlede saker totalt i perioden. Siden Vedtaket er adressert rådmannen var det kun saker signert rådmannen som var av nærmere interesse for oss. Dette fjernet ytterligere 115 saker fra vårt initiale utvalg. De 115 sakene er eksempelvis saker signert bystyresekretariatet, ordføreren, kontrollkomiteen og kommunerevisjonen med flere. Med det ble vårt endelig utvalg definert gjennom 517 politiske saker. Dette er da saker som først er utredet av rådmannen og dernest behandlet i de politiske organer i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017.

Protokollene og saksdokumentene ligger fritt tilgjengelig for offentligheten via kommunens egen innsynsløsning på internett. Videre har det seg slik at protokollene og saksdokumentene er gjort tilgjengelig i filformatet – PDF, hvilket gjorde det veldig enkelt for oss å anvende søkefunksjonen i vårt visningsprogram. Med denne funksjonen kunne vi legge inn søkeord som “arbeidsmiljø”, “ansatte” med mer. Dette for å minske sjansen for at vi skulle overse ting av interesse.

3.4.3 Intervju

Hensikten vår med intervju var å innhente kvalitativ kunnskap gjennom vanlig språk (Kvale 2005:39). Vi valgte å benytte oss av et åpent individuelt intervju som datainnsamlingsmetode. En slik metode kjennetegnes av at den som undersøker og den som blir undersøkt prater sammen som i en vanlig dialog (Jacobsen 2005:142). Dette foregikk ansikt til ansikt med kommunaldirektør for organisasjon (16.02.2018).

Kommunaldirektøren er en av totalt seks direktører som utgjør kommunens øverste ledergruppe sammen med rådmannen. På vegne av administrasjonen er det kommunaldirektør

organisasjon som har stått formelt ansvarlig for politisk sak 145/16, “Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune”. Direktøren godkjente saksutredningen og leverte saken til politisk behandling juni 2016. Av denne grunn fant vi det naturlig å intervjue nettopp denne personen fremfor noen andre i kommunens øverste ledergruppe. Vedkommende anses å være en primærkilde til informasjon omkring iverksettelsesprosessen og hvilke tanker som ligger bak Vedtaket.

Var intervju som innsamlingsmetode hensiktsmessig? Dette er en relativt ressurskrevende metode slik at for det første så egner den seg best i situasjoner hvor det er relativt få enheter som skal undersøkes. For det andre har denne metoden sin styrke i de situasjoner hvor vi er interessert i hva det enkelte individ eller den enkelte aktør har å si i en spesiell sak. Det betyr at denne metoden betraktes som fordelaktig for vår studie, nettopp fordi vi var opptatt av hva enkeltaktører hadde å fortelle om hva som er sagt og gjort i ulike saker. Det var også hensiktsmessig med et intervju for å kunne bekrefte, avkrefte eller få utdypet aktuelle funn eller spørsmål som vi avdekket gjennom dokumentundersøkelsen.

I forkant av intervjuet gjorde vi noen valg og vurderinger omkring anvendelsen av denne metoden. Vi tok stilling til om vi skulle møte respondenten ansikt til ansikt, om vi skulle ta det gjennom en telefonsamtale eller om vi kunne stille spørsmålene i en e-post. Ansikt til ansikt ville være tidkrevende men sannsynligvis den tilnærmingen som kunne bidra til en positiv relasjon mellom oss som forskere og respondenten. Dette igjen kunne tenkes å ha skape en fortrolig setting og dermed øke påliteligheten til dataene vi samlet inn. Ved gjennomføring av det åpne individuelle intervjuet ønsket vi å stille godt forberedt ved å ha jobbet ut en intervjuguide. Denne guiden ble sendt kommunaldirektøren noen dager før intervjuet for å gi muligheten til å stille forberedt. Informasjon om hensikten med intervjuet ble gitt samtidig med selve forespørselen om å få gjennomført en samtale rundt Vedtaket. Intervjuet ble også innledet med en kort briefing av temaet for å sette premissene og formålet med vårt møte.

Ved å ha analysert en stor mengde politiske saker i forkant av intervjuet var det medvirkende til at vi kunne fremstå som seriøse i intervjusituasjonen. Det gav oss muligheten til å vise god kunnskap om både saksgangen i politiske prosesser og temaet arbeidsmiljø. Ved intervjuets gjennomføring stilte vi 10 spørsmål som belyste forskningsspørsmålene våre uten at vi nødvendigvis stilte dem direkte til respondenten. Forskningsspørsmålene måtte vi operasjonalisere til mer ”intervju-vennlige” formuleringer og vi hadde jobbet frem oppfølgingsspørsmål for å sikre at våre spørsmål skulle bli berørt gjennom intervjuets gang. Intervjuet hadde en form som til en viss grad var strukturert.

Vi var ikke ute etter respondenten sin fortolkning av fenomenet, så det var ikke hensiktsmessig å ha et fullstendig åpent intervju. Vi gjorde funn under intervjuet som gjorde at det ikke ble aktuelt med oppfølgende intervju. Arbeidsfordelingen var slik at én stilte spørsmål samt hadde fokus på intervjuobjektet, mens den andre konsentrerte seg om å ta notater og følge med på tidsbruken. Vi fikk også tillatelse til å ta lydopptak. Fordelen med å ha opptak av intervjuet er at vi i større grad kan unngå en ubevisst siling av informasjonen som kan skje om man kun noterer underveis (Jacobsen 2005:130).

Underveis hadde vi fokus på validering ved å stille respondenten spørsmål på denne formen: "forstår jeg det riktig at du mener.." og at vi ba om at det som har blitt sagt og gjort i implementeringen av Vedtaket skulle utdypes. Dette fant vi ut var en hensiktsmessig måte å få validert informasjonen på. Selve intervjuet hadde en varighet på ca en time. Etterarbeidet med intervjuet bestod av en transkribering av lydopptaket og en analyse av den empirien som vi hadde samlet inn.

Prosjektet er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD), se vedlegg 9.

3.5 Validitet og reliabilitet

Kritiske betraktninger med hensyn til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) er viktig også i forbindelse med kvalitative undersøkelser (Jacobsen 2005:213). Dette kan relateres til de data som er innhentet, til de situasjoner og omstendigheter data er hentet ut fra samt til de konklusjoner vi måtte ta som følge av de analyser som gjennomføres. Dette berører blant annet forhold som skal bidra til at vi måler det vi ønsker å måle (gyldighet/valid) og at kildene til informasjonen er til å stole på (pålitelig/reliabel). I praksis betyr dette at vi må jobbe for at undersøkelsen innehar så få feilkilder som mulig, og dette bør gjøres kontinuerlig gjennom hele forskningsprosessen. I denne forbindelse var det for vår del en fordel at vi benyttet forskjellige metoder. Bruk av dokumentundersøkelser og intervju utfylte hverandre sånn at vi kunne få et mer detaljert og helhetlig bilde av virkeligheten. Bruk av ulike metoder kan også bety at feilkilder i en av metodene kan veies opp av fravær av feilkilder i en annen metode, noe som i seg selv kan øke gyldigheten og påliteligheten.

I forbindelse med dokumentundersøkelsen var det viktig å ha problemstillingen, forskningsspørsmålene og forventningene i bakhodet til enhver tid. Dette bidro til at vi kunne opprettholde fokus på den informasjon som var relevant. Videre er det slik at dokumentundersøkelser er særlig egnet som datainnsamlingsmetode når vi er opptatt av å finne ut hva som er sagt og gjort. Dette gjorde at metoden i seg selv bidro til å styrke gyldigheten i undersøkelsen. Når det gjelder dokumentenes pålitelighet kan jo dette berøre i

hvilken grad data fra dokumentene passer problemstillingen. Her var det slik at de dokumenter som berører politiske saker i utgangspunktet passer denne undersøkelsen i særlig grad. Dette nettopp fordi det er grunn til å anta at spor av Vedtaket skal finnes i de politiske dokumenter etter juni 2016, gitt at rådmannen etterlever Vedtaket.

Med hensyn til intervju som metode måtte vi vurdere feilkilder og forskereffekter i alle faser av intervjuet. Som vi har vært inne på tidligere kan vi i en intervjusammenheng komme i skade for å påvirke våre respondenter med egne meninger, interesser og oppfattelser slik at dette igjen påvirker de opplysninger de kan komme til å gi oss. Dette kan medføre feilkilder i betydningen at vi kan ha sikret oss andre data enn de vi skulle ha hatt. Slik kan vi stå i fare for å redusere påliteligheten i vår egen undersøkelse. Vi kan også ha misforstått respondenten. Det vil også kunne representere mulige feilkilder. Vi var påpasselig med å sørge for at kommunaldirektøren utdypet ting som virket uklart eller var vanskelig å forstå i intervjusituasjonen. Et annet vesentlig poeng i denne sammenheng kan være å sikre rutiner i forskningen som har til hensikt å validere innhentet informasjonen eller viktige forståelser. Vi oppsummerte kort etter at svarene var gitt og ba kommunaldirektøren om å bekrefte hvorvidt vi hadde oppfattet vedkommende riktig.

I etterkant av intervju gjorde vi oss noen refleksjoner. Hadde vi valgt en for strukturert form på intervjuet slik at respondenten ikke fikk rom til utdype seg? Burde vi kommet med flere oppfølgingsspørsmål? Var det uheldig at intervjuet ble tatt opp? Forklarte vi direktøren godt nok om hva denne studien handler om? Slike spørsmål drøftet vi i etterkant av intervjuet. En prosess som var viktig med hensyn til kvaliteten på vårt sluttprodukt.

En annen vesentlig problemstilling som vi kan stå ovenfor i denne studien er at kommunaldirektøren kan ha presentert virkeligheten slik man vil at vi skal tro den er. Det er ikke gitt at kommunaldirektøren lyver bevisst, men kanskje kommunaldirektøren ønsket å presentere sin "versjon" av virkeligheten. Dette gjennom å utelate eller overdrive små detaljer i den hensikt at vi skulle få en bestemt oppfatning av Vedtaket. Det er liten grunn til å påstå at respondenten var ute etter å unnlate å gi oss korrekt informasjon. Kommunaldirektøren fremstår som oppriktig og ærlig, også på områder som ikke var fordelaktig for administrasjonen. Slike forhold ble for oss gjenstand for vurderinger med hensyn til validitet og reliabilitet. Det ble vår oppgave som forskere å manøvrere i dette terrenget, kombinere data fra ulike kilder og etter beste evne analysere oss fram til en troverdig tolkning av virkeligheten.

Dette poenget ble aktualisert i forbindelse med dokumentanalyser også. Saksdokumenter vil eksempelvis heller ikke gi hele sannheten om hva som skjedde.

Saksdokumenter kan være utfall av lange prosesser hvor de involverte kan ha hatt forskjellige syn på ulike forhold og prioriteringer i saken. Eventuelle interne faglige uenigheter om slik og slik samt diverse kompromiss i saken vil sannsynligvis ikke fremgå av dokumentene. I dokumentet presenteres ikke detaljer omkring prosessen, kun utfallet. Noe av jobben ble da å forfølge prosessene samt søke å analysere oss frem til hva som var årsak til utfallet.

Vi har i denne studien etterstrebet objektivitet og nøytralitet samt foretatt kritiske drøftinger underveis i forskningen og mener det har vært med på å bidra til å øke kvaliteten i ulike "ledd". Derved er det søkt å redusere problemer knyttet til validitet og reliabilitet (Jacobsen 2005:214).

3.6 Generalisering

I denne studien er det ingen hensikt å generalisere funn, det ville i så fall ha vært en helt annen studie. Skulle man tenke seg at vi var ute etter å finne ut *hva ansatte synes om arbeidsmiljøet i Trondheim kommune* ville generalisering vært en ambisjon og en faktor å ta høyde for i forskningsdesignet. Vår studie kan dog tenkes å by på viktig innsikt som kan anvendes i videre studier med ambisjoner om generalisering.

3.7 Det å analysere egen organisasjon

Det å analysere egen organisasjon er gjenstand for refleksjon. Vi er selv ansatt i Trondheim kommune og det kan potensielt innebære fallgruver og utfordringer (Nielsen og Repstad (2004, som sitert i Nyeng og Wennes 2006:257). Blant annet kan vi stå i fare for å inneha forutinntatte meninger og teorier som farger den objektivitet som vi søker å etterleve. Det kan også være krevende å stå i en eventuell kritisk diskusjon omkring forhold ved egen organisasjon. Dog tenker vi at de tema som aktualiseres i liten grad kan betraktes som sensitive på noen måte. Dette er momenter som kan være av allmenn interesse. Trondheim kommune slik vi kjenner den er en meget åpen og tilgjengelig organisasjon. Det å ha betraktet egen organisasjon i denne masteroppgaven, blir på mange måter å anvende Trondheim kommunes egne kjerneverdier (åpen, modig og kompetent) i praksis. Hovedsakelig tenker vi at i arbeidet med å planlegge, gjennomføre og ferdigstille denne studien har vår kunnskap om organisasjonen vært en styrke for oppgaven heller enn en ulempe. Nielsen og Repstad (2004, som sitert i Nyeng og Wennes 2006:245) mener slike analyser kan være både fruktbare og meningsfulle - dette er vår egen erfaring også etter å ha gjennomført denne studien.

4. Presentasjon av data og initial analyse etter fase 1 av prosjektet

I forrige kapittel ble det gjort rede for studiens forskningsdesign og med det presenterte vi nærmere vår fremgangsmåte for å besvare problemstillingen. I dette kapittel presenteres resultatet av prosjektets datainnsamling fase 1 og i neste kapittel presenteres data fra fase 2. Innsamlingen skjedde i to faser og av denne grunn presenteres data i størst mulig grad kronologisk.

Fase 1 har hovedsakelig fokusert på å samle inne sekundærdata (Jacobsen 2005:137) og det empiriske materialet stammer fra: en henvendelse til Trondheim byarkiv, søk i kommunens eget system for interne styringsdokumenter og et utvalg politiske saker i Trondheim kommune.

Refleksjonene som presenteres underveis må forstås som en initial analyse og et forarbeid til oppgavens hovedanalyse jf. kapittel seks.

4.1 Henvendelse byarkivet

Tidlig i vår gjennomgang av politiske saker kunne vi se at enkelte avsnitt fremsto som faste innslag i de enkelte saksframlegg., Faste innslag forelå i mer eller mindre grad. Vi fikk inntrykk av at saksframlegg kunne ha et standardisert oppsett og en gitt disposisjon. Dette vekket vår nysgjerrighet. Vi fant det interessant å finne ut hvorvidt tema arbeidsmiljø var en del av et slikt oppsett og eventuelt når tema ble tatt inn i oppsettet. I et forsøk på å sjekke ut dette tok vi kontakt med Trondheim byarkiv. Vi stilte byarkivet følgende tre spørsmål:

- Finnes det egne maler for oppsett/skriving av saker som skal opp til politisk behandling i Bystyret og Formannskapet?
- Hvis det finnes slike maler, er det mulig å få sett hvordan den/de ser ut, eventuelt fått kopi(er) tilsendt?
- Når ble en eventuell slik mal endret sist?

På bakgrunn av vår henvendelse til byarkivet kan vi slå fast at det foreligger en mal på politiske saksframlegg i Trondheim kommune. Denne malen inkluderer tema arbeidsmiljø. Vi fikk også opplyst av byarkivet at malen ble sist endret juni 2016, samme måned som Vedtaket ble fattet av formannskapet. Samtidig kan vi slå fast at malen gir få om noen avklaringer med hensyn til hvordan arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet skal etterleves. Malen gir heller ingen avklaringer med hensyn til når en sak ansees som relevant eller ikke i denne sammenheng. Se vedlegg 1 - mal politiske saker (juni 16) for nærmere detaljer.

4.2 Søk interne styringsdokumenter

Det meste av administrasjonens interne styringsdokumenter (styringsinformasjon) er samlet i et eget elektronisk system for dokumenthåndtering. Dette systemet kalles ”Kvaliteket”. I dette systemet har vi søkt etter styringsdokumenter som kan gi informasjon om hvordan politiske saker skal utredes. Dette i håp om å kaste lys over arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet, herunder også svare ut følgende forskningsspørsmål:

- Når er saker gjenstand for en konsekvensvurdering hva angår arbeidsmiljøet? Hva betyr ”relevante saker” i denne sammenheng?
- Hvordan gjøres en slik konsekvensvurdering og hvem utfører den?

Vi håpet også å finne informasjon som kunne bidra til å kaste lys over prosessen med å iverksette Vedtaket.

En rekke søkeord ble benyttet slik som: “Konsekvenser for arbeidsmiljøet (gjelder saker der dette er relevant)”, “Konsekvenser for arbeidsmiljøet”, “gjelder saker der dette er relevant”, “politisk sak”, “Skrive politisk sak”, “saksutredning” og “saksframlegg”

I “Kvaliteket” fant vi 12 dokumenter som tematisk fremsto som relevante. Dokumentene tar for seg interne arbeidsprosesser omkring *utarbeidelse og oppfølging av politiske saker i administrasjonen*. Dokumentene er myntet på den eller de i administrasjonen som er ansvarlig for å utarbeide politiske saker. Etter en nærmere gjennomgang av de 12 dokumentene identifiserte vi tre dokumenter som byr på informasjon av interesse for oppgaven. Dette gjelder følgende dokumenter:

- “Skriving av saksframlegg - veileder”, se vedlegg 2
- “Hjelp! Jeg skal skrive en politisk sak!”, se vedlegg 3
- “Oppfølging av politiske vedtak”, se vedlegg 4

De to første dokumentene berører prosessen omkring saksutredning og det å *skrive* en politisk sak. Det siste dokumentet berører utelukkende arbeidsoppgaven med å *følge opp* den politiske saken etter at den er politisk behandlet.

I de to dokumentene som berører det å skrive en politisk sak fremgår det at ansvarlig saksbehandler skal skrive den politiske saken i kommunens eget journal- og saksbehandlingssystem (ESA). Utgangspunkt er malen for politiske saker. Det forventes å se enkelte av malens avsnitt i de saksframlegg som er politisk behandlet. Med hensyn til vår case

ga dette en viss forventning om at avsnittet om arbeidsmiljø er en del av politiske saksframlegg i de saker hvor dette er relevant.

I dokumentene "Skriving av saksframlegg - veileder" (14.06.2016) og "Hjelp! Jeg skal skrive en politisk sak!" (02.01.2018) fremgår det at saksutredningen skal ivareta tre typer konsekvensvurderinger. Dette på temaene økonomi, klima og ytre miljø samt arbeidsmiljø. I dokumentene står det ikke eksplisitt hvem som gjennomfører disse vurderingene, men dokumentene gir inntrykk av at det er den enkelte saksbehandler som er ansvarlig for å gjøre dette. Altså det å konsekvensvurdere på de respektive tema er en del av den jobben man er satt til å gjøre, når man skriver en politisk sak på vegne av Trondheim kommune.

I dokumentet "Skriving av saksframlegg - veileder" (14.06.2016) rettes et særskilt fokus på de ulike avsnitt som inngår i et saksframlegg. Her kommenteres avsnitt for avsnitt og leseren kan bli veiledet på formålet med enkelte av avsnittene samt eventuelle krav til innhold. For eksempel står det under avsnittene "Økonomiske konsekvenser for kommunen" og "Konsekvenser for klima og det ytre miljø" at dette er *obligatoriske punkt* som skal være med i *alle* saker. Videre står det under tema klima og ytre miljø at hvis saken ikke har noen miljømessige konsekvenser kan det skrives at "Saken har ingen konsekvenser for klima og ytre miljø". Når det gjelder avsnittet om arbeidsmiljø artikuleres ikke krav og forventninger til innhold. Slike krav og forventninger kan finnes i enkelte andre avsnitt. Forøvrig legger veilederen til grunn at avsnittet *skal* være med i relevante saker. Dette bare understreker forventningen om at avsnittet vedrørende arbeidsmiljø er *benyttet* i saksframlegg der hvor dette er relevant. Følgende kommenteres av veilederen hva angår avsnittet om arbeidsmiljø:

> "Konsekvenser for arbeidsmiljøet (skal med i relevante saker)
> Den 7.6. 2016 (sak 145/16) fattet formannskapet følgende vedtak:
> "Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen i relevante saker, i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet" (Skriving av saksfremlegg - veileder, 2016).

Blant de 12 dokumentene vi har gjennomgått er sitatet ovenfor det eneste vi har lyktes å finne av referanser eller kommentarer som eksplisitt kan kobles til arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet. Gitt at formell styringsinformasjon om hvordan man vurderer arbeidsmiljøet finnes, burde dette vært mulig å finne i "kvaliteket". Vi finner ikke

mer informasjon om Vedtaket enn det vi har presentert så langt. Det kan betraktes som et "funn" i seg selv. Det fremgår av "kvaliteket" at dokumentet "Skriving av saksfremlegg - veileder" er sist revidert 14.06.2016, altså 1 uke etter at formannskapet fattet Vedtaket.

I dokumentet "Hjelp! Jeg skal skrive en politisk sak!" (02.01.2018) gjorde vi en annen interessant observasjon. Her fremgår at alle saker skal godkjennes av en "økonomisk kvalitetssikrer" før saken sendes kommunaldirektør/rådmannen for endelig godkjenning. Her kan det virke som saksbehandleren sin vurdering omkring økonomiske konsekvenser blir kontrollert av noen andre. Slike kontrollrutiner er særlig aktuelt innenfor agent-teoriens verden. I denne verden etableres gjerne kontrollrutiner for å håndtere potensielle styringsproblemer. Kontroll-dimensjonen har da til hensikt å dempe eventuell opportunistisk adferd hos agenten og sikre best mulig måloppnåelse for prinsipalen. Hvorvidt vurderinger omkring konsekvenser for arbeidsmiljøet også er gjenstand for kontrollmekanismer fremgår ikke av dokumentet. Slike mekanismer er i følge teorien noe man kan forvente å se i en prinsipal-agent relasjon. For oppgavens videre arbeid ble det interessant å undersøke dette i fase 2 av prosjektet. I "Kvaliteket" fremgår det at dokumentet "Hjelp! Jeg skal skrive en politisk sak!" er sist revidert 02.01.2018.

Når det gjelder *å følge opp* saker som er politisk behandlet, stadfester dokumentene at ansvarlig saksbehandler skal sørge for å vurdere hvilke tiltak som er nødvendig. Dette skal inngå i en plan for oppfølgingen av politiske vedtak. I dokumentet "Hjelp! Jeg skal skrive en politisk sak!" (02.01.2018) står blant annet følgende: "Avklar med kommunaldirektøren hvordan vedtaket skal følges opp, hvem som skal gjøre hva, om det er nødvendig med tiltak for å kommunisere ut vedtaket." Videre står det i dokumentet "Oppfølging av politiske vedtak" (16.02.2015) blant annet følgende:

> "Ledergruppen har bestemt at det i alle saker skal utarbeides en plan for oppfølging av politiske saker. I ESA finner du en mal for denne planen. Planen skal fylles ut og sendes til kommunaldirektøren/rådmannen til godkjenning" (Oppfølging av politiske vedtak, 2015)

De rutiner og pålegg som dokumentene beskriver skulle tilsi at det foreligger en plan for oppfølging av vårt Vedtak også. En eventuell plan vil være av interesse for oppgaven og må sjekkes ut i fase 2 av prosjektet. Det fremgår av "kvaliteket" at dokumentet "Oppfølging av politiske vedtak" er sist revidert 16.02.2015.

Med hensyn til prosessen med å iverksette Vedtaket kan vi konstatere at dokumentet "Skriving av saksfremlegg - veileder" ble sist revidert 14.06.2016, altså 1 uke etter at formannskapet fattet Vedtaket. Dette sammenstilt med opplysningene fra byarkivet (om at malen for politiske saker ble sist endret juni 2016) viser at det relativt raskt ble iverksatt tiltak for å følge opp vårt Vedtak. Tiltakene som vi så langt har avdekket berører interne arbeidsprosesser omkring utarbeidelse av politiske saker, herunder skriving av politiske saksframlegg.

På den andre siden kan vi også slå fast at de tiltak som vi har lyktes å identifisere, samt styringsdokumentene i "Kvaliteket", kaster lite lys over arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet. Her finnes lite informasjon om hva som inngår i denne oppgaven og hvordan den skal etterleves. Dokumentene er eksempelvis lite egnet til å svare ut følgende forskningsspørsmål;

- Når er saker gjenstand for en konsekvensvurdering hva angår arbeidsmiljøet? Hva betyr "relevante saker" i denne sammenheng?
- Hvordan gjøres en slik konsekvensvurdering og hvem utfører den?

Finnes det styringsdokumenter som sier noe om arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet hadde det vært naturlig å finne dette i kommunens eget system for slik type formell styringsinformasjon. På en annen side ble det også naturlig å tenke over om det finnes dokumenter andre steder, som er bedre egnet til å svare på spørsmålene ovenfor. Er det gitt (ytterligere) føringer utover de vi har funnet, som omtaler arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet? Kan slike føringer være kommunisert på annet vis enn via "Kvaliteket"? Dette ble spørsmål som meldte seg i det videre arbeidet.

4.3 Gjennomgang av politiske saker

Etter juni 2016 forventes å finne en endret praksis hva angår utredning av saker til politisk behandling i Trondheim kommune.

I forbindelse med gjennomgangen har vi systematisk avdekket hvorvidt saksframlegg inneholder et eget avsnitt med overskriften "konsekvenser for arbeidsmiljøet", "arbeidsmiljømessige konsekvenser" eller tilsvarende. Altså i hvilke saker kunne vi konstatere at avsnittet hadde kommet til anvendelse og i hvilke saker hadde avsnittet ikke kommet til anvendelse.

Gjennomgangen har gjort det mulig å gi et bilde av den etterlevelse som har vært i utvalgte periode, herunder hvordan administrasjonen har implementert Vedtaket i praksis.

Samtlige av rådmannens saksframlegg, behandlet i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017, inngår i dette empiriske materialet. Dette inkluderer saker behandlet i Bystyret og Formannskapet.

4.3.1 Antall saker hvor det nye avsnittet inngår i saksframlegget

Første gang avsnittet ble benyttet var i PS 184/16, "Oppfølging av sammenslåingsvedtak - Klæbu og Trondheim kommuner". Saken ble behandlet av Formannskapet i møtet av 28.06.2016. Altså i samme politiske organ og samme måned som vårt Vedtak ble fattet. Det andre funnet gjorde vi også i Formannskapet. Dette var i PS 202/16, "Rapportering status legevakta". Denne saken ble behandlet i møtet av 02.08.2016. Det tredje funnet var i PS 115/16, "Videreutvikling av skolehelsetjenesten". Denne saken ble behandlet i Bystyret i møtet av 25.08.2016. Totalt er det 37 saker i 2016 og 43 saker i 2017 hvor det nye avsnittet er å finne i saksframlegget. Dette gir en mulighet til å presentere følgende statistikk, se tabell 1.

Tabell 1: Oversikt antall saksframlegg der hvor det nye avsnittet inngår.
For perioden 07.06.2016 til 30.09.2017. Bystyret og Formannskapet.

	2016		2017		For perioden	
	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis
Møter gjennomført i perioden	24		29		53	
Behandlede saker totalt i perioden	281		351		632	
Saksframlegg signert Rådmannen	232	83%	285	81%	517	82%
Saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget	37	16%	43	15%	80	15%
Saker hvor avsnittet ikke inngår i saksframlegget	195	84%	242	85%	437	85%

Av tabellen ser vi at det er året 2017 som har flest saksframlegg der hvor avsnittet inngår, 43 stk totalt mot 37 stk i 2016. Dette utgjør en økning på 6 saker fra 2016 til 2017. Relativt sett har dog den prosentvise andel saksframlegg hvor det nye avsnittet er representert gått ned fra 16% i 2016 til 15% i 2017. Her er det verdt å påpeke at uttrekks-messig består 2017 av 9 måneder, dette til forskjell fra 2016 som uttrekks-messig inneholder kun 7 måneder. Dette utgjør 53 flere saksutredninger i 2017 enn i 2016.

For perioden i sin helhet inngår avsnittet om konsekvenser for arbeidsmiljøet i 15% av saksframleggene. For samme periode er det slik at 85% av saksframleggene ikke innehar avsnittet om konsekvenser for arbeidsmiljøet. Ser vi hvert år enkeltvis er tallene relativt like prosentvis.

4.3.2 De enkelte avsnitt forbeholdt arbeidsmiljø sammenlignes

De 80 sakene hvor vi kunne konstatere at det nye avsnittet inngår i saksframlegget ble gjenstand for en ytterligere gjennomgang. Formålet med denne gjennomgangen var å se om man kunne gjøre seg noen generelle betraktninger ved å sammenligne de respektive avsnitt om arbeidsmiljø. Vi ønsket å undersøke det innholdsmessige i avsnittene. Ut av gjennomgangen kan vi presentere en oversikt jf tabell 2.

Tabell 2: Likheter og ulikheter blant avsnitt som berører arbeidsmiljøet (n=80).
For perioden 07.06.2016 til 30.09.2017. Bystyret og Formannskapet.

	Antall	Prosentvis
Avsnittet inneholder en vurdering/utbroderende tekst	62	78%
I avsnittet oppgis kun konklusjonen: "ingen konsekvens"	15	19%
I avsnittet oppgis kun konklusjonen: "ikke relevant"	1	1%
I avsnittet oppgis kun konklusjonen: "berører ikke arbeidsmiljøet"	1	1%
Avsnittet står kun oppført med overskriften og uten tekst/innhold.	1	1%
Totalt	80	100%

Tabellen viser at 62 saker inneholder en vurdering eller utbroderende tekst i saksframlegget. Prosentvis utgjør dette 78% av det totale antall saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget. Se politisk sak (PS) 13/17, PS 5/17 og PS 331/16. Jf. vedlegg 6 for eksempel på vurderinger som er funnet. I 15 saker inneholder avsnittet kun konklusjonen: "ingen konsekvens". Prosentvis utgjør dette 18% av det totale antall saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget. Se PS 139/17, jf. vedlegg 6 for eksempel på dette.

Tallene viser at der hvor avsnittet inngår i saken er det mest vanlig å angi en vurdering eller utbroderende tekst. Alternativt angis kun konklusjonen "ingen konsekvens" uten en forklaring på hvorfor saken ikke har konsekvenser for arbeidsmiljøet. Det fremgår også av tabellen at det ikke er vanlig å dokumentere i de tilfeller hvor saken ikke er relevant for Vedtaket. Med andre ord; hvis administrasjonen skulle mene at det ikke er relevant å foreta en konsekvensvurdering i en gitt sak fremgår ikke det eksplisitt i saksframlegget. Vi har kun identifisert en sak hvor det eksplisitt står at avsnittet ikke er relevant, jf PS 0229/16, "Høring - Innføring av automatisk frikort for egenandelstak 2 og avvikling av sykdomslisten i fysioterapiordningen". I en annen sak konkluderers det med at saken ikke berører arbeidsmiljøet, jf PS 232/16, "Høring - NOU 2016:4 - Ny kommunelov".

4.3.3 Kategorisering av funn

Med utgangspunkt i vår gjennomgang av 517 saksframlegg samt den statistikk som nå er presentert har vi valgt å kategorisere våre funn. Denne kategoriseringen tar hensyn til hvorvidt sakene inneholder dokumentasjon på endret praksis hva angår saksutredning i Trondheim kommune. Vi er ikke i posisjon til å vurdere fagligheten ei heller kvaliteten på de vurderinger som vi eventuelt har funnet. I så måte tar vi ikke stilling til hvorvidt funnene er i tråd med krav og forventninger slik ledelsen eventuelt har definert det. Dokumentasjon vil i denne sammenheng være at vi kan konstatere skriftliggjøringer som kan relateres til det nye avsnittet som er forbeholdt konsekvensvurderinger av arbeidsmiljøet:

- Funn A:

  Vi finner en skriftliggjort vurdering eller utbroderende tekst som kan relateres til det nye avsnittet, dette gjelder 62 saksframlegg totalt.

- Funn B:

  Vi finner selve konklusjonen på en vurdering som kan relateres til det nye avsnittet, dette være seg - "ingen konsekvens", "ikke relevant" eller "berører ikke arbeidsmiljøet". Dette gjelder 17 saksframlegg totalt.

- Funn C:

  Vi finner ingen skriftliggjort vurdering som kan relateres til det nye avsnittet. I 437 saksframlegg finnes ikke avsnittet, jf tabell 1. I et saksframlegg står tittelen på avsnittet oppført, men uten tekst/innhold, jf tabell 2. I sum utgjør denne kategorien 438 saksframlegg totalt.

I 79 saksframlegg (funn A + B) finner vi dokumentasjon på at administrasjonen i forbindelse med saksutredning har forsøkt å vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet. I 438 saksframlegg (funn C) kan vi konstatere at det ikke foreligger dokumentasjon (i protokollen) på at administrasjonen har forsøkt å vurdere eventuelle konsekvenser saken måtte ha for arbeidsmiljøet. Gjennom funn A og B kan vi altså se at det foreligger en viss praksis for å etterleve Vedtaket.

Hvorvidt resultatet er i tråd med de krav og forventninger som måtte foreligge er så langt vanskelig å bedømme. Det at kun 15% av sakene inneholder spor av at Vedtaket etterleves fant vi svært interessant. For oss ble det da naturlig å spørre seg - Hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere politiske saker? Dette spørsmålet ble det naturlig å jobbe videre med i analyseprosessen og i hovedanalysen. Foruten forskningsspørsmålene og oppgavens hovedproblemstilling ble også dette spørsmålet sentralt i det videre arbeidet.

4.3.4 Kategorisering av saker

Hva politikerne og administrasjonen legger i forståelsen av "relevante saker" er åpenbart vesentlig for å kunne forstå Vedtaket og empirien bedre. Det kan også være sentralt i en mulig forklaring på spørsmålet - Hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere politiske saker? Problemet er at Vedtaket i seg selv, mal for politiske saker og styringsdokumentene i "kvaliteket" gir ingen eksplisitt avklaring på når en sak er gjenstand for en konsekvensvurdering og når en sak ikke er det.

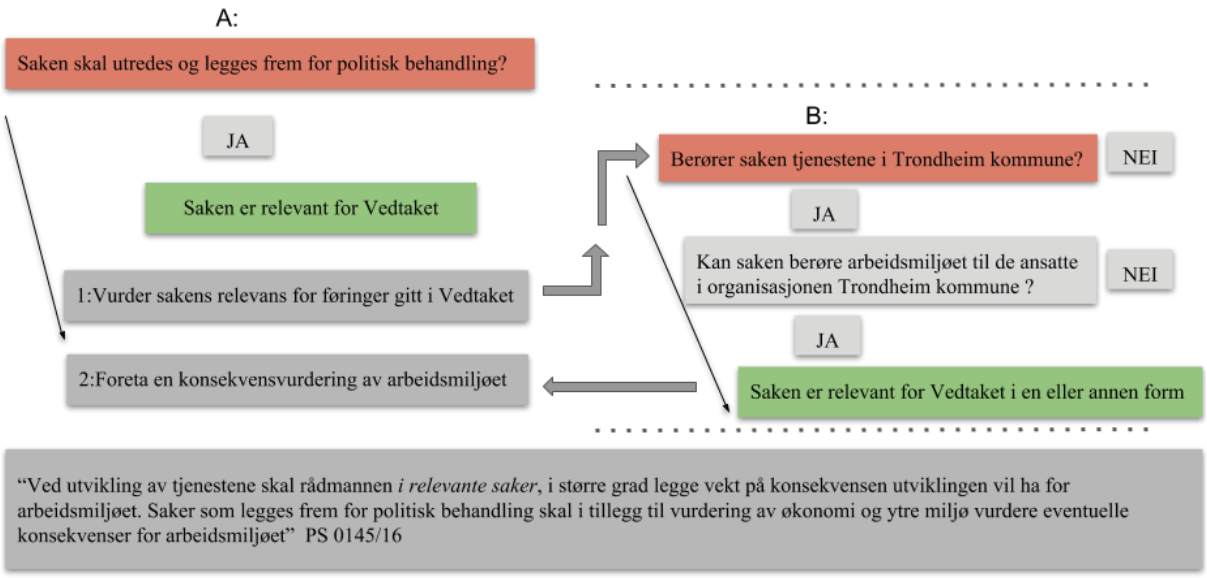
Det er mulig å tenke seg at enkelte saker er mer relevant enn andre hva angår Vedtaket. Det fikk vi selv erfart da vi gikk igjennom de politiske sakene. For eksempel var det en politisk sak (PS 225/17) som handlet om en 300 års markering av karolinernes felttog. En annen sak (PS 99/17) berørte ordningen med utnevning av æresborgere. Denne skulle opphøre til fordel for en ny ordning hvor utvalgte kunne tildeles "Trondheim bys hederspris". Begge disse sakene synes mindre relevant for en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet til de ansatte i Trondheim kommune. Derimot synes en politisk sak (PS 153/16) som handlet om evaluering av en ny organisering omkring et gitt tjenestetilbud som svært relevant. Den nye organiseringen berørte tilbudet til døve, døvblinde og sterkt tunghørte personer. Av saken kunne vi lese om endring i ansvarsområder, oppgaver og antall ansatte. Videre at ny organisering medførte endret samhandlingsmønster med andre kommunale enheter og samarbeidspartnere. Noen ganger var det altså mer opplagt at saken kan by på konsekvenser for de ansatte, andre ganger var ikke dette fullt så opplagt.

For å få en bedre følelse med det empiriske materialet prøvde vi selv å operasjonalisere/definere begrepet "relevante saker". Vi har lagt til grunn at alle saker (til politisk behandling) *alltid* er gjenstand for etterlevelse hva angår Vedtaket. Underforstått det må alltid:

(1) - gjøres en vurdering av hvorvidt det er relevant å foreta,
(2) - en *konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet,* i den aktuelle saken.

Når det gjelder vurdering nr. 1 kan det bemerkes at styringsdokumentene (jf. kapittel 4.2) ikke reiser eksplisitte krav til å dokumentere denne vurderingen. Vi har også sett av tabell 2 at det heller ikke foreligger praksis for å gjøre nettopp dette. Man kunne jo se for seg at det hadde vært naturlig å dokumentere når konklusjonen på vurdering nr 1 er at det ikke er relevant å gå videre med å gjennomføre vurdering nr. 2. Dette kan vel også betraktes som hensiktsmessig informasjon i et beslutningsgrunnlag, men denne type dokumentasjon er altså ikke et eksplisitt krav i styringsdokumentene fra "kvaliteket", ei heller noe som gjøres i praksis.

På bakgrunn av dette har vi lagt til grunn at når vi betrakter en sak som "relevant" - da betyr det at saken er gjenstand for en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet (vurdering nr 2), dette fordi den kan tenkes å berøre arbeidsmiljøet. Med andre ord saker vurdert som "relevant" er saker hvor det nye avsnittet burde ha kommet til anvendelse. I disse sakene må vi kunne forvente at administrasjonen har lagt igjen "spor" av Vedtaket i saksframlegget. Figur 1 illustrerer logikken som lå til grunn for å kategorisere alle de 517 sakene, dette med hensyn til relevans;



Figur 1 - logikk for å kategorisere sakene

Utgangspunktet ble at hvis vi kunne konstatere at saken berører de kommunale tjenestene og saken kan tenkes å berøre arbeidsmiljøet til ansatte i organisasjonen Trondheim kommune, da ansees saken som relevant for den regelstyring som ligger i Vedtaket. Med ja på begge disse spørsmålene ga vi saken kategori 1 (relevant), altså saken er gjenstand for en *konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet* (vurdering nr 2).

Hvis saken ikke kunne relateres til de ansattes arbeidsmiljø ga vi saken kategori 0 (ikke relevant). I noen få saker fant vi det vanskelig å konkludere og vi så ingen poeng i å "tvinge" frem en konklusjon, disse sakene ga vi kategori 2 (uavklart). Når det gjelder "kan tenkes" å berøre arbeidsmiljøet er dette rett og slett basert på vårt lekmannsskjønn, erfaring i arbeidslivet og fantasi.

Ved å operasjonalisere/definere begrepet "relevante saker" har vi gjennom analyseprosessen kartlagt om Vedtaket blir fulgt opp. Med utgangspunkt i vår forståelse av "relevante saker" kan vi da presentere statistikk, jf tabell 3:oversikt antall saker pr kategori og tabell 4:oversikt antall kategori 1 saker der hvor det nye avsnittet inngår.

Tabell 3:Oversikt antall saker pr kategori (n=517).
For perioden 07.06.2016 til 30.09.2017. Bystyret og Formannskapet.

	2016		2017		For perioden	
	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis
Kategori 0 saker (ikke relevant)	155	67%	212	74%	367	71%
Kategori 1 saker (relevant)	72	31%	68	24%	140	27%
Kategori 2 saker (uavklart)	5	2%	5	2%	10	2%
Sum	232	100	285	100%	517	100%

Det fremgår av tabellen at det er flest kategori 0 saker (ikke relevant). Dette er altså saker hvor det, etter vår definisjon, ikke er relevant å gjennomføre en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet. Samlet utgjør denne kategorien 367 saker: Dette er 71% av det totale antall saker. 140 saker defineres av oss som kategori 1 saker (relevant). Dette er altså saker hvor det, etter vår definisjon, er *relevant* å gjøre en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet. Dette tilsvarer 27 % av det totale antall saker. Ser vi hvert enkelt år for seg er det samme tendens. Det forholdsmessige tallet mellom kategori 1 saker (relevant) og kategori 0 saker (ikke relevant) er relativt likt. For 2016 utgjør kategori 0 saker (ikke relevant) 67% mot 31% kategori 1 saker (relevant). For 2017 utgjør kategori 0 saker (ikke relevant) 74% mot 24% kategori 1 saker (relevant).

Når det gjelder kategori 2 saker (uavklart) er dette saker hvor vi fant det vanskelig å ta endelig stilling til hvorvidt saken kan berøre de ansatte. Vi så ingen poeng i å "tvinge" frem en konklusjon i denne forbindelse og fant det fornuftig å operere med en egen kategori

nettopp for slike tilfeller. Da gjennomgangen av saker og sorteringen av data var ferdigstilt kunne vi konstatere at volumet av disse sakene er lite og utgjør kun 2% av det totale antall saker, av denne grunn valgte vi å ikke fokusere nærmere på denne kategorien i det videre arbeidet.

Tabell 4: Oversikt antall kategori 1 saker (kat. 1) hvor det nye avsnittet inngår (n=140). Politiske saker i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017, Bystyret og Formannskapet.

	2016		2017		For perioden	
	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis
Kat. 1 saker: avsnittet inngår ikke i saksframlegget	40	56%	31	46%	71	51%
Kat. 1 saker: avsnittet inngår i saksframlegget	32	44%	37	54%	69	49%
Sum	72	100%	68	100%	140	100%

For perioden sett under ett viser tabell 4 at det nye avsnittet inngår i 49% av kategori 1 sakene (relevant). I 51% av kategori 1 sakene (relevant) inngår ikke det nye avsnittet. Tallene er relativt like selv om man ser det enkelte år hver for seg. Med vår definisjon av "relevante saker" kan det virke som omkring halvparten av sakene som burde vært vurdert er det. Hvis vi skulle tillate oss å tenke at 49% (relevante saker der hvor avsnittet er benyttet) er et uttrykk for "grad av etterlevelse" antyder vi at det er en viss "underrapportering". Dette til politisk nivå hva angår konsekvenser sakene måtte ha for de ansattes arbeidsmiljø.

Da vi systematiserte våre data kunne vi konstatere at det foreligger saker innenfor kategori 0 (ikke relevant) og kategori 2 (uavklart) der hvor det nye avsnittet inngår i saksframlegget. Dette er en naturlig konsekvens av den definisjon som vi har valgt å legge inn i begrepet "relevante saker". Ta for eksempel PS 85/17, "Eierstrategi Vistamar SL (Eierskapsmelding del 2)" og PS 86/17, "Eierstrategi TRV konsernet (Eierskapsmelding del 2)". Disse sakene berører Vistamar rehabiliteringssenter og Trondheim renholdsverk. Dette er egne aksjeselskap og med det definerte vi sakene som ikke relevant (kategori 0). Dette fordi sakene ikke berører arbeidsmiljøet til de ansatte i organisasjonen Trondheim kommune. Vi har valgt å ikke presentere noe statistikk over disse tilfellene da vi primært er opptatt av kategori 1 saker (relevant) i denne sammenheng.

Hvorvidt vår definisjon på “relevante saker” er den “riktige” definisjonen eller lik den definisjonen som administrasjonen opererer med er ikke poenget her. Poenget må være at utfallet av denne øvelsen har gitt oss mer innsikt i det empiriske materialet og gir et grunnlag for å se nærmere på hvorfor kun 15% av sakene innehar dokumentasjon på at Vedtaket er forsøkt etterlevd. Et eventuelt svar vil bidra til å beskrive nærmere hvordan implementeringen av Vedtaket er løst og med det bedre forstå Vedtaket.

4.3.5 Saker fordelt på virksomhetsområder

Trondheim kommune er inndelt i seks virksomhetsområder. Hvert av disse områdene ledes av en kommunaldirektør. Disse kommunaldirektørene utgjør sammen med rådmannen den øverste ledergruppen i Trondheim kommune. Da samtlige saksframlegg er signert av minst en representant fra denne ledergruppen kan vi presentere en bearbeidet oversikt over saker fordelt på det enkelte område, jf henholdsvis tabell 5 (S.40) og tabell 6 (S.41) i dette kapittel.

Enkelte saksframlegg var signert av to personer fra ledergruppen. I disse tilfellene har vi gitt begge områder telling i tabellene. Dette var aktuelt i 13 tilfeller. Det absolutte antall saker er 517, men for tabell 5 og 6 er n=530. De 13 tilfellene utgjør differansen. I disse tabellene finner vi det mest fruktbart å fokusere på noen av forskjellene mellom de enkelte områder fremfor absolutte tall.

M = Saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget og U = Saker hvor avsnittet ikke inngår i saksframlegget.

Hensikten med tabell 5 er å gi et bilde på hvordan sakene fordeler seg mellom de enkelte områder og rådmannen. Den prosentvise andel av totalen oppgis i teksten under tabellen. Tabellen viser hvilke områder som har stått for henholdsvis flest/færrest saker innenfor den enkelte “valør” (kolonne) i perioden. Uthevede verdier angir største og minste verdi innenfor hver kolonne. Kolonnen for kategori 2 (uavklarte saker) er av mindre interesse, men er tatt med i den hensikt å vise verdiene slik at det er mulig å se summeringene i bunn.

Tabell 5: Fordeling av saker mellom virksomhetsområder og rådmannen (n=530). Politiske saker i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017, Bystyret og Formannskapet.

	Alle saker			Kategori 1			Kategori 0	Kategori 2
	Antall	M	U	Antall	M	U	Antall	Antall
Byutvikling	**218**	10	**208**	18	9	9	**200**	0
Helse og velferd	99	**32**	67	**50**	**29**	**21**	48	1
Kultur og næring	69	**2**	67	**5**	**1**	**4**	64	0
Økonomi og finans	56	12	44	28	10	18	24	4
Oppvekst og utdanning	30	7	23	19	7	12	**11**	0
Rådmannen	30	4	26	9	4	5	19	2
Organisasjon	**28**	13	**15**	14	9	5	**11**	3
Sum	530	80	450	143	69	74	377	10

Av tabellen ser vi at det å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet har vært aktuelt innenfor alle områder i perioden, dog mer aktuelt for noen og mindre aktuelt for andre. Maks og min verdiene viser at det å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet har for noen områder vært en mer høyfrekvent oppgave. For andre områder har det vært en mer lavfrekvent oppgave.

Området helse og velferd har levert flest saker hvor avsnittet har blitt benyttet (32 stk). Andelen utgjør 40% av totalen. Tilsvarende har kultur og næring levert færrest saker (2 stk). Andelen utgjør kun 2% av det totale antall saker hvor avsnittet har blitt benyttet. Av andelen kategori 1 saker (der hvor avsnittet inngår) er det helse og velferd som har flest (29 stk). Andelen utgjør 42% av totalen. Kultur og næring har færrest saker (1 stk) innenfor kategori 1 (der hvor avsnittet inngår). Andelen utgjør kun 1% av totalen. Kultur og næring er også det området med færrest kategori 1 saker i perioden, helse og velferd har flest.

En fordeling av kategorier viser at enkelte områder (byutvikling) har produsert en god del saker hvor det ikke har vært relevant å gjennomføre en konsekvensvurdering. Andre områder (helse og velferd) har produsert en god del saker som har vært relevant å vurdere.

Videre kan vi se av tabellen at byutvikling har stått for flest saker (218 stk) i perioden. Andelen saker utgjør 41% av totalen. Byutvikling har også flest saker (208 stk) hvor avsnittet ikke er blitt benyttet. Samtidig kan vi se av kolonnen lengst til høyre at de også har flest kategori 0 saker i perioden. Andelen kategori 0 saker utgjør 53% av totalen. De har med andre ord levert et betydelig antall saker i perioden som etter vår definisjon av "relevante saker", ikke er gjenstand for en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet. Da fremstår det som plausibelt at de også har et høyt antall saker hvor avsnittet ikke er blitt benyttet. Dette understrekes ytterligere av tabell 2. Av tabell 2 fremgår at det ikke foreligger utbredt praksis for å dokumentere når man anser saken som "ikke relevant" for en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet.

Organisasjon er det området som står oppført med færrest saker (28 stk) i perioden. Andelen utgjør 5% av totalen. Organisasjon er også det området som sammen med oppvekst og utdanning har færrest kategori 0 saker i perioden.

Hensikten med tabell 6 er å vise den prosentvise andel saker internt for hvert enkelt område. Som nevnt antas at slike verdier kan være et uttrykk for "grad av etterlevelse", jf. kommentarer til tabell 4. Tabellen har også tilsvarende tall for hele kommunen, jf. tabell 1 og tabell 4.

Tabell 6: Oversikt prosentvise andel saker - internt for hvert enkelt område.
Politiske saker i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017, Bystyret og Formannskapet.

	Alle saker			Kategori 1 saker		
	Totalt	M	Prosentvis	Totalt	M	Prosentvis
Helse og velferd	99	**32**	32 %	**50**	**29**	58 %
Organisasjon	**28**	13	**46 %**	14	9	**64 %**
Økonomi og finans	56	12	21 %	28	10	36 %
Byutvikling	**218**	10	5 %	18	9	50 %
Oppvekst og utdanning	30	7	23 %	19	7	37 %
Rådmannen	30	5	17 %	9	4	44 %
Kultur og næring	69	**2**	**3 %**	**5**	**1**	**20 %**
Trondheim kommune	*517*	*80*	*15%*	*140*	*69*	*49%*

Tidligere har vi kunnet opplyse at avsnittet om konsekvenser for arbeidsmiljøet inngår i 15% av saksframleggene, dette for kommunen som en samlet enhet (tabell 1). Videre presenterte vi i tabell 4 at det nye avsnittet inngår i 49% av sakene som vi hadde kategorisert som relevante for en konsekvensvurdering. I tabell 6 kan vi presentere tilsvarende tall innad for hvert enkelt virksomhetsområde. De prosentvise verdier kan betraktes som et uttrykk for "grad av etterlevelse".

Av tabellen kan vi se at det er området organisasjon som prosentvis har flest saker der hvor det nye avsnittet inngår (13 stk). Andelen utgjør 46% av det totale antall saker som området har stått for i perioden. Tilsvarende tall utgjør 64% for kategori 1 saker (9 stk). Hva dette skyldes vites ikke, men den opprinnelige saken som Vedtaket stammer fra kommer nettopp fra området organisasjon. Det er kommunaldirektør for organisasjon som har signert saksframlegget til PS 0145/16, "Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune". Kommunaldirektøren har vært formelt ansvarlig for saksutredningen. Det kan jo tenkes at kjennskap og forståelse til Vedtaket er større innenfor dette området enn hos enkelte av de andre områdene.

Kultur og næring på sin side kommer ut lavest på denne oversikten. Samtidig er det innenfor dette området vi finner færrest kategori 1 saker. Å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet til de ansatte har åpenbart vært en lavfrekvent oppgave innenfor dette området. Kanskje kan kultur og næring sin praksis være et uttrykk for at det er litt uklart hvordan Vedtaket skal etterleves.

Tabell 6 viser at det er flere områder som har ganske lav prosentvis andel kategori 1 saker som er vurdert. Det er stort spenn mellom maks og min verdier. Dette viser at det har vært ulik praksis blant virksomhetsområdene og ulik "grad av etterlevelse" hva angår Vedtaket. Kan dette tenkes å være et uttrykk for at det eksisterer ulike oppfattelser av hvordan Vedtaket skal følges opp internt i administrasjonen?

4.4 Andre interessante funn

I to tilfeller rapporterer administrasjonen tilbake til politisk nivå hva som er status på de politiske beslutninger gjort i PS 0145/16 - Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune.

I PS 105/17 (behandlet av bystyret 03.05.2017) kan vi lese om Trondheim kommunes årsrapport for 2016. I årsrapporten fremgår det at rådmannen anser Vedtaket som å være fulgt opp fra administrasjonens side. En nøyaktig datering på når Vedtaket ble iverksatt fremgår ikke av teksten. Under et kapittel om felles innsatsområder i kommunen, herunder avsnitt på tema sykefravær og ledelse skriver rådmannen blant annet følgende:

> "Rådmannen har fulgt opp formannskapets vedtak om forebygging av sykefravær høsten 2016. I tråd med det politiske vedtaket har vi tatt tre overordnede grep:
> 1. Det er innført som rutine at saker som legges frem for politisk behandling skal ha med en vurdering om eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet (...)." (PS 105/17, Årsrapport 2016:16).

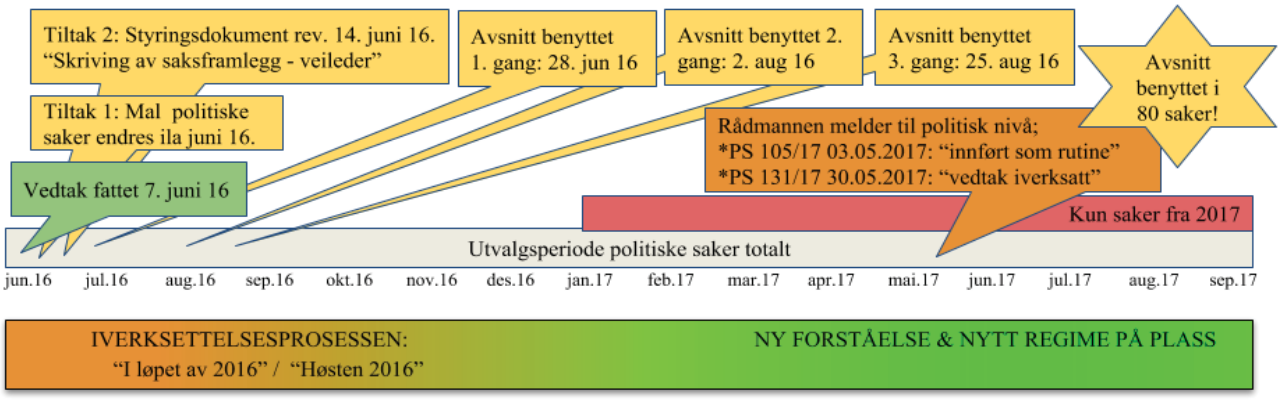
Videre fant vi en type rutinemessig sak som spesifikt har til hensikt å gi politisk nivå status på administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Slike saker må kunne forstås som en form for kontrollmekanisme ovenfor administrasjonen, dette gjelder PS 131/17, "Melding til Formannskapet - Vedtaksoppfølging våren 2016". Saken er behandlet av Formannskapet den 30.05.2017. Det fremgår av protokollen at vedtak i PS 0145/16 har status: "IV Vedtak iverksatt". Videre kan vi lese i saksframlegget at aktuelle kode betyr:

> IV: Utført, Ok, Ferdig. Brukes når: Vedtaket er siste punktet / avslutningen i en behandling. Vedtaket er utført. Vedtaket er nesten utført / forsinkelsen er ubetydelig /

ikke er mer enn en-to mnd. Rådmannen har tatt vedtaket til etterretning, vedtaket innarbeides i fremtidige planer osv (PS 131/17, Melding til Formannskapet - Vedtaksoppfølging våren 2016).

Begge sakene (PS 105/17 og PS 131/17) slår fast at rådmannen anser Vedtaket som fulgt opp. En nærmere tidsangivelse på dette er dog fortsatt noe uklart. Sitatet ovenfor refererer til "høsten 2016". Dette kan jo antyde at administrasjonen har jobbet videre med Vedtaket utover de tiltak som vi har identifisert i fase 1.

4.5 Oppsummering presentasjon av data fase 1



Politiske saker i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017. Bystyret og Formannskapet	2016		2017		For perioden	
	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis	Antall	Prosentvis
Saksframlegg signert Rådmannen	232	83%	285	81%	517	82%
Saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget	37	16%	43	15%	80	15%
Kat. 1 saker: avsnittet inngår i saksframlegget	32	44%	37	54%	69	49%

Figur 2 - oppsummering fase 1

Resultatene som er presentert etter fase 1 av studien gir grunnlag for noen oppsummeringer så langt. I fase 1 av prosjektet har vi klart å identifisere 2 konkrete tiltak som kan settes i direkte sammenheng med prosessen for å få Vedtaket iverksatt. Vedtaket er innlemmet i mal for politiske saker (tiltak 1). Dette skjedde i løpet av juni 2016. Vedtaket er også innlemmet i et styringsdokument (tiltak 2), som sist ble revidert 14.06.2016. Styringsdokumentet tar for seg prosessen omkring saksutredning og slår fast at malen skal benyttes når politiske saker skrives. Så har vi i vår gjennomgang av 517 politiske saker sett at det foreligger en viss praksis for å etterleve Vedtaket. I 79 saksframlegg (funn A + B) finner vi dokumentasjon på at administrasjonen har forsøkt å vurdere arbeidsmiljøet. I 438 saksframlegg (funn C) foreligger det ikke dokumentasjon på dette. 15% av sakene inneholder spor av at Vedtaket etterleves . 85% av sakene inneholder ikke spor av at Vedtaket etterleves.

Dette har for oss reist følgende spørsmål - Hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere saker?

Vi kan også slå fast at det er noe uklart når administrasjonen anser pålegget om å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet som iverksatt. Mai 2017 har rådmannen i to tilfeller rapportert til politisk nivå at Vedtaket er fulgt opp, men ikke med konkret tidsangivelse på når oppfølgingen var ferdigstilt. Vi har riktignok sett at avsnittet ble tatt i bruk svært raskt. Samtidig indikerer Årsrapporten for 2016 at prosessen med å følge opp Vedtaket kan ha pågått utover høsten 2016. Dette antyder at det kan ha vært prosesser som har jobbet med Vedtaket også etter at styringsdokumentene ble oppdatert i juni 2016. Skulle vi legge til grunn at hele 2016 gikk med før administrasjonen hadde alle detaljer på plass endrer dette likevel lite på "grad av etterlevelse". Vi ser av tabell på figur to at selv om vi kun forholder oss til 2017 tall er antall saker der hvor avsnittet er benyttet uendret. Det foreligger ingen vesentlig økning i prosentvis antall saker som er vurdert fra 2016 til 2017.

Videre har vi sett i det empiriske materialet at det kan foreligge forskjellig praksis internt i administrasjonen med hensyn til grad av etterlevelse, jf. tabell 5. Det er stor variasjon mellom det virksomhetsområdet som prosentvis har flest kategori 1 saker hvor det nye avsnittet inngår og det virksomhetsområdet som har færrest kategori 1 saker hvor det nye avsnittet inngår. Vi har også sett at det å vurdere arbeidsmiljøet er for noen områder en mer høyfrekvent oppgave enn for enkelte andre områder. Gjennom å kategorisere sakene viser tabellene at enkelte områder (byutvikling) produserer en god del saker hvor det ikke er relevant å gjennomføre en konsekvensvurdering mens for andre områder (helse og velferd) er en god del av sakene relevant å vurdere.

Avslutningsvis kan vi også slå fast at det empiriske materialet fra fase 1 er mindre egnet til å beskrive nærmere arbeidsoppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet. Her finnes lite informasjon om hva som er *tenkt* at skal inngå i en slik vurdering, hvordan den skal etterleves og hvem som foretar slike vurderinger. Det er også uklart hvilke saker som anses som relevant for en konsekvensvurdering og hvilke som ikke er relevant, jf. begrepet *"i relevante saker"*, første setning i Vedtaket.

5. Presentasjon av data og initial analyse etter fase 2 av prosjektet

I forrige kapittel presenterte vi i all hovedsak sekundærdata, disse data har gjort det mulig å kaste lys over hvordan de nye føringene omkring arbeidsmiljøvurderinger etterleves i praksis. I dette kapittel presenteres primærdata (Jacobsen 2005:137). Kilden i denne sammenheng er kommunaldirektør for organisasjon, for nærmere beskrivelse av kilden vises til kapittel 3.4.3.

Dataene fra intervjuet har gjort det mulig å avklare en rekke spørsmål som reiste seg i løpet av fase 1. Her beskrives nærmere hva man *tenkte* skulle inngå i arbeidsmiljøvurderinger. Hvordan den nye ordningen etterleves som en del av en større saksutredning og hvem som gjør vurderingene. Vi får også noen avklaringer omkring begrepet *"i relevante saker".* Videre hvilke tiltak som er gjort for å få Vedtaket iverksatt.

Refleksjonene som presenteres underveis må forstås som en initial analyse og et forarbeid til oppgavens hovedanalyse jf. kapittel seks.

5.1 Bakgrunnen for Vedtaket og formål

Direktøren bekreftet at den politiske saken om forebygging av sykefravær kom som følge av at Trondheim kommune har hatt et høyt sykefravær over lang tid. Videre var vedkommende enig i at Vedtaket kunne betraktes som en ide og et del-svar på kommunens utfordringer med høyt sykefravær. I forlengelsen av dette presiserer kommunaldirektøren riktignok følgende:

> (...) at det arbeidsrelaterte sykefraværet lar seg avverge gjennom politiske saker, det er jeg ikke så sikker på, men i noen grad kan man kanskje tenke, i forhold til planlegging og store ting som bystyret vedtar, at man kan redusere belastningen i hvert fall (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Direktøren var tydelig på at man så ikke på den nye rutinen som fasiten. Til det var fenomenet sykefravær alt for sammensatt og komplisert. Dette var kun et del-svar i en større sammenheng og et av veldig mange tiltak i kampen for å redusere sykefraværet. Mest av alt kunne Vedtaket ses på som:

> Et av flere grep i kampen for et godt arbeidsmiljø, som har flere konsekvenser enn bare å redusere sykefraværet da, selv om dette kom i en sykefraværssak (...) vi ønsker ikke et godt arbeidsmiljø bare for å få redusert sykefraværet, vi ønsker et godt arbeidsmiljø av mange grunner (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Gjennom intervjuet pekte direktøren på tre momenter som kan forstås som direkte årsaker til at administrasjonen ønsket å foreslå en ordning med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet. Alle momentene kan tilskrives daværende praksis med utredning av politiske saker og et ønske om å dreie perspektivet samt endre og forbedre praksis.

Det første momentet kan forstås som at administrasjonen foreslo dette fordi det var en helt naturlig ting å foreslå:

> Litt sånn folkelig sagt bruker vi å si at vi har to ressurser. Vi har folk og penger og det er alltid en vurdering på penger og veldig sjelden en vurdering på folk. Når vi kanskje bruker 70-80 % av ressursene våre på lønn så er det veldig rart at vi ikke skal forvalte denne ressursen (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Her hørte det også med at man allerede hadde etablert en praksis for å konsekvensvurdere temaene økonomi og ytre miljø rutinemessig i enhver politisk sak. Da arbeidsmiljø også var et sektorovergripende tema slik som økonomi og ytre miljø (underforstått et tema relevant for hele organisasjonen) fant de det naturlig å innlemme dette i samme praksis.

Det andre momentet handlet om en erkjennelse av at man kanskje ikke var flink nok til å vurdere arbeidsmiljøet i enkelte saker. Det var et ønske om å sikre et mer helhetlig blikk på koblingen mellom arbeidsmiljø og måten man organiserer tjenestetilbudet på. Man hadde erfaring med at vurderingene ikke alltid var like grundig i denne sammenheng. Direktøren illustrerte dette med et tenkt tilfelle hvor det skulle planlegges for et nytt formålsbygg. Et eksempel kan være sykehjem. I slike situasjoner hadde man erfaring med at diskusjonene om arbeidsmiljø ofte var knyttet til ansattes tradisjonelle rettigheter slik som toalett og garderobeforhold. Det var ønskelig å se utover dette. Eksempelvis var det ønskelig å tenke på arbeidsprosessene i tillegg. Hvordan kan planlagte bygg tenkes å påvirke arbeidsprosessene og med det de ansattes arbeidsmiljø? Dette kunne få enda større betydning for arbeidsmiljøet enn kun å sikre at det var gode nok pauserom tilgjengelig. Direktøren mente at hvis man kunne bli enda bedre på å vurdere konsekvensene for arbeidsmiljøet kunne man kanskje redusere stress eller negative påvirkninger for de ansatte i enkelte saker.

Det tredje momentet respondenten pekte på var organisasjonens naturlige fokus på brukernes ve og vel. Man hadde erfaring med at tjenestetilbud ble planlagt veldig ideelt for brukerne og så var man ikke like oppmerksom på konsekvensene dette kunne få for de ansatte:

> Det handler om å få opp bevisstheten – kan vi gå på en smell her? Har vi for eksempel planlagt dette sykehjemmet med tilsvarende bemanning som i dag, da må de springe mye mer, hvilke konsekvenser vil det ha? Betyr det i ettertid at vi må oppbemanne? Det hadde vi jo ikke tenkt Det hadde vi kanskje ikke bevilgning eller penger til. Betyr det at de kanskje blir fortere syk da, hvis de må springe slik? Kanskje de blir sprekere for alt jeg vet og mindre syk. Men det er jo altså denne typen vurderinger som må gjøres - er konsekvensene så store at de får noen alvorlige konsekvenser for tjenestetilbudet for eksempel (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Administrasjonen ønsket altså å dreie noe av fokuset i all type planlegging til *også* å inkludere perspektiver omkring arbeidsmiljø. Dette var ønsket i større grad enn det som hadde vært tilfelle tidligere. Dette kunne også sees i sammenheng med erkjennelsen av at arbeidsmiljøet vil være avgjørende for kvaliteten på tjenestene. Kommunaldirektøren (2018) sa blant annet følgende: “man tenker jo at et godt arbeidsmiljø bør påvirke tjenestekvaliteten. Det henger jo sammen. Har du et lavt sykefravær så har du i hvert fall potensielt et bedre tjenestetilbud enn om du har en masse vikarer.”.

Hvilke drivkrefter ligger så bak beslutningen om å foreslå dette Vedtaket? For oss synes dette å være et ønske og en ambisjon om en organisasjon som skal bli mer oppmerksom og bevisst på koblingen mellom tjenesteproduksjonen og de ansattes arbeidsmiljø. Ved å etterleve Vedtaket håper man særskilt på: ”å unngå utilsiktede arbeidsmiljøkonsekvenser, som da forhåpentligvis vil gi folk et bedre arbeidsmiljø med de gode konsekvensene det måtte ha” (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

5.2 Iverksettelsesprosessen

For å få en bedre forståelse av den praksis som vi har sett i det empiriske materialet fant vi det fruktbart å undersøke iverksettelsesprosessen. Hva som konkret er gjort for å sikre at Vedtaket er iverksatt. Eventuelt hva som ikke er gjort.

I fase 1 av studien identifiserte vi to konkrete tiltak som kan settes i direkte sammenheng med prosessen for å få Vedtaket iverksatt. Det ene tiltaket sørget for at Vedtaket ble innlemmet i mal for politiske saker (juni 2016). Det andre tiltaket sørget for at Vedtaket ble innlemmet i et styringsdokument som tar for seg prosessen omkring saksutredning og hvordan skrive politiske saker (14.06.2016). I tillegg identifiserte vi to tilfeller hvor rådmannen rapporterte til politisk nivå på status i den spesifikke saken om sykefravær (mai 2017). I begge tilfeller slår rådmannen fast at Vedtaket er fulgt opp, men for oss var det uklart akkurat *når* Vedtaket kunne betraktes som iverksatt. Det ble ønskelig med en nærmere tidsangivelse på dette. Hypotetisk kunne iverksettelse være en eller annen gang i perioden juni 2016 til mai 2017. I Trondheim kommunes Årsrapport for 2016 indikeres det også at det pågikk prosesser utover høsten 2016 med å følge opp Vedtaket. For studien var det hensiktsmessig å få avklart dette i intervjuet med direktøren:

(A) - Er det "noe" (tiltak) som vi ikke har avdekket i fase 1 mht iverksettelsesprosessen? Er det laget (ytterligere) styringsdokumenter utover de vi har funnet, som berører jobben med å vurdere arbeidsmiljøet? Kan det være at føringer har blitt kommunisert på annet vis enn via "kvaliteket"? Er det dette de har fulgt opp høsten 2016? Hvis så har dette betydning for når man anser Vedtaket for iverksatt?

(B) - Dette igjen kunne jo tenkes å ha relevans for vårt utvalg politiske saker. Kan vi betrakte det empiriske materialet som relevant i denne sammenheng?

Er Vedtaket iverksatt? På dette området var direktøren klar i sin tale. Vedtaket var å betrakte som iverksatt fra og med det tidspunkt malen for politiske saker ble endret og gjort tilgjengelig i kommunens elektroniske saks- og arkivsystem (ESA). Disse begivenhetene kan dateres til juni 2016. Videre forteller direktøren at alle som skriver politiske saker må via dette systemet. Det betyr i praksis at alle de som skriver politiske saker skal benytte malen og med det ta utgangspunkt i de disposisjoner som malen legger opp til. Med det kan vi altså slå fast at vårt utvalg politiske saker må kunne betraktes som relevant i denne sammenheng, jf. punkt (B) ovenfor.

Hva er så gjort for å få operasjonalisert Vedtaket (satt det ut i livet)? På dette spørsmålet sa direktøren blant annet følgende:

> Vi gjorde jo det at vi la det inn i malen sånn at alle må forholde seg til det., Så begynte vi å jobbe med denne sjekklisten, (...) det er jo grenser også for hvor mange kontrollorganer en sak skal igjennom. Det er jo noe med effektiviteten i dette systemet (...) vi vurderte jo om vi skulle ha en sånn egen kontrollinstans, men droppet det. Så laget vi denne sjekklisten og den tror jeg ikke er tilstrekkelig distribuert eller bekjentgjort slik vi hadde ønsket, så det er en svikt (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Gjennom samtalen bekrefter også direktøren at det ikke foreligger andre føringer på dette. Vedtaket som sådan er ikke bekjentgjort eller kommunisert ut på annet vis enn via malen i ESA. Videre får vi avklart at det ikke har vært noe veiledning eller opplæring overfor de ansatte på hvordan den nye arbeidsoppgaven skal etterleves.

Vi var også opptatt av å finne ut - hva det betyr å ”i større grad” legge vekt på konsekvensene tjenesteutviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Hva betyr denne formuleringen i praksis? Dette spørsmålet ble forelagt kommunaldirektøren og vedkommende uttalte blant annet at formuleringen i Vedtaket innebar et styringssignal i tillegg til en ”sjekkliste” i forbindelse med saksutredning.

I sum gir dette nødvendige avklaringer på flere forhold og undringer fra fase 1 samt punkt (A) ovenfor. Her får vi avklart at det: (1) var igangsatt prosesser (muligens høsten 2016) for å utarbeide føringer på den nye arbeidsoppgaven, (2) disse føringene (sjekklisten) er ikke gjort tilgjengelig for de som gjør slike vurderinger, (3) slike vurderinger er ikke gjenstand for kontrollmekanismer slik som de økonomiske vurderingene, (4) det er ikke gjort tiltak for å kommunisere ut vedtaket til relevante personer i administrasjonen, (5) det foreligger ikke andre føringer enn de som er avdekket og (6) det har ikke vært noe veiledning eller opplæring på den nye arbeidsoppgaven.

Bringer sjekklisten klarhet til hvordan den nye arbeidsoppgaven er tenkt utført? Sjekklisten som vi fikk tilgang på gir noe mer indikasjon på hvordan arbeidsutførelsen er tenkt gjort, se vedlegg 5 for detaljer. Blant annet inneholder sjekklisten syv hjelpespørsmål:

1) Vil saken medføre konsekvenser som berører ansatte?
2) Hvilke endringer er det konkret snakk om og hvem vil bli berørt av endringene?
3) Organisatoriske endringer?
4) Endringer i måten vi jobber på?
5) Konsekvenser for det psykososiale arbeidsmiljøet?
6) Konsekvenser for det fysiske arbeidsmiljøet?
7) Hvordan har rådmannen tenkt å håndtere disse konsekvensene?

Disse spørsmål fanger sannsynligvis opp kjernen eller essensen ved "oppgaven": (1) kan saken berøre de ansatte, hvis så må man (2) gjøre rede for nettopp dette og (3) si noe om hvordan dette er tenkt håndtert. På den annen side presenterer ikke dette dokumentet noen fremgangsmåter eller verktøy som man kan støtte seg på for å gjøre en helhetlig vurdering eller refleksjon på tema. Sjekklisten reiser riktignok noen hjelpespørsmål, men peker eksempelvis ikke på potensielle arbeidsmiljøutfordringer eller mulige dilemmaer etc som muligens bør innlemmes i en "årvåken" prosess eller refleksjon omkring det totale arbeidsmiljøet. Slike forhold kan jo tenkes å bidra til å fange opp hvorvidt saken *kan* ha et potensial for å berøre de ansatte og deres arbeidsmiljø. Her synes sjekklisten i mindre grad å reflektere de ambisjoner som vi fikk inntrykk av gjennom samtalen med direktøren, jf. avsnitt om bakgrunn og formål. Der fikk vi en forståelse av at intensjonen var en grundig og helhetlig vurdering med fokus på det totale arbeidsmiljøet. Sjekklisten derimot legger til grunn at formålet er mer av overordnet karakter, jf. vedlegg 5.

Videre kan vi konstatere at sjekklisten gjør en eksplisitt avgrensning/presisering i forbindelse med omorganiseringer. Her fremgår det at i slike situasjoner benyttes en annen mer omfattende rutine. Samtidig fremgår av sjekklisten at slike saker ofte ikke er gjenstand for politisk behandling. Med det anser vi dette som utenfor studien. Vi valgte ikke å forfølge dette sporet ytterligere.

Gir vår kunnskap om iverksettelsesprosessen ny innsikt i våre data?

Etter samtalen med direktøren er det all grunn til å tro at studien har fanget opp de formelle føringer som eksisterer omkring Vedtaket og at studien ikke har oversett vesentlige tiltak forbundet med iverksettelsesprosessen, jf. punkt (A) innledningsvis i avsnittet.

I våre søk i “kvaliteket” fant vi et styringsdokument som stadfester at det skal utarbeides en plan for oppfølging av politiske vedtak, jf. vedlegg 4 - oppfølging av politiske vedtak. I fase 1 av studien tenkte vi at en eventuell plan over vårt aktuelle Vedtak kunne vært interessant å få tilgang på, men på bakgrunn av de svar vi fikk gjennom intervjuet valgte vi ikke å forfølge dette “sporet” noe nærmere.

Med det til grunn kan vi gjøre oss noen initiale slutninger om koblingen mellom iverksettelsesprosessen og praksisfeltet:

(1) - i et styringsperspektiv: kan vi si at sjekklisten ikke har hatt anledning til å fungere som et virkemiddel for å påvirke atferden til byråkratene involvert i etterlevelsen av vedtaket. Dette fordi den ikke er distribuert og bekjentgjort. Mest sannsynlig har de *kun* hatt tittelen på avsnittet å forholde seg til, jf. vedlegg 1- mal for politiske saker. I beste fall har de sett selve vedtaksteksten sitert i et styringsdokument, jf. vedlegg 2 - skriving av saksframlegg - veileder.

I tillegg vet vi også at det finnes ikke andre formelle føringer og standardiserte rutiner utover de som nå er kommentert.

(2) - i et ledelsesperspektiv: kan vi si at det heller ikke har vært noen form for dialogbasert veiledning eller opplæring som har hatt anledning til å fungere som et virkemiddel for å samle aktørene rundt den nye oppgaven og med det legge et fundament for ønsket utfall.

(3) - sånn sett er det plausibelt at dette representerer årsaksforklaringer til deler av den praksis vi har sett i det empiriske materialet og mulig forklaring på hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politiske saker.

Kunnskapen om iverksettelsesprosessen må forstås som viktige bidrag til bedre å forstå den praksis som vi har sett i det empiriske materialet.

5.3 Begrepet “relevante saker”

> Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen i relevante saker i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet (PS 145/16).

Hva politikerne og administrasjonen legger i forståelsen av “relevante saker” fanget vår interesse tidlig i studien. Vi antok at en forståelse av dette begrepet var vesentlig all den tid det inngår i teksten og må forstås som en del av oppdraget. Underforstått man må “skille” mellom de saker som er relevant og de som ikke er relevant. I lys av den praksis vi hadde sett og det faktum at formelle styringsdokumenter ikke gir en eksplisitt avklaring på begrepet fant vi det naturlig å snakke med direktøren om dette begrepet. Det var også slik at i det opprinnelige forslaget fra rådmannen til tekst i Vedtaket var begrepet ”relevante saker” ikke tatt med.

Hvorfor endret politikerne på rådmannens opprinnelige forslag til tekst i Vedtaket? Dette spørsmålet hadde ikke direktøren noe svar på all den tid politikerne ikke begrunner sine vedtak. Kommunaldirektøren kunne tenkte seg at det hadde en sammenheng med politikernes behov for å avgrense arbeidsmengden, dette da de har en betydelig mengde informasjon å sette seg inn i før sakene behandles. I tillegg kunne det være at politikerne mente at ikke alle saker er aktuell for dette vedtaket:

> Reguleringssaker for eksempel, som er en ganske betydelig del av det de arbeider med (...) dette har jo ingen ting med arbeidsmiljøet å gjøre. De gjør jo mange ting som de ansatte ikke er involvert i og som de tar beslutninger på. Da har det ingenting med arbeidsmiljøet å gjøre – så det var vel for å få en avgrensning (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Ut av dette sitatet kan vi kanskje tolke det dit hen at kriteriet for hvorvidt en sak er relevant å konsekvensvurdere ligger i hvorvidt de ansatte er involvert eller berørt av den aktuelle saken. Kan man på noe sett og vis koble saken til de ansattes arbeidsmiljø da berører akkurat den saken dette Vedtaket. I dette ligger i så fall utfordringen med å identifisere nettopp dette. I vår forståelse la vi til grunn at hvis vi kunne *tenke oss* en mulig kobling, ja da var det aktuelt å gjøre en nærmere vurdering av dette. Med et slikt utgangspunkt fikk vi selv erfare at det er et betydelig antall saker som sannsynligvis ikke er relevante, men det var også

saker som det var vanskelig å ta stilling med hensyn til dette. Ca. 71% av sakene kategoriserte vi som ikke relevant, jf. tabell 3.

Hadde begrepet vært et tema i prosessen med å få operasjonalisert Vedtaket? Kommunaldirektøren uttalte at dette ikke hadde vært et tema. En diskusjon eller refleksjon omkring hva som eventuelt lå i begrepet "relevante saker" var ikke noe som var håndtert i forbindelse med iverksettelsesprosessen. Det var heller ikke diskutert hvorvidt dette kunne være problematisk med hensyn til etterlevelse. Det ble klart for oss at dette hadde de ikke etablert noe bevisst forhold til. Dette virker også svært sannsynlig all den tid sjekklisten heller ikke tar stilling til når en sak er gjenstand for en konsekvensvurdering eller ikke. Den bringer ingen klarhet i hvordan vi skal forstå "relevante saker" i denne sammenheng. Det er grunn til å tro at hvis prosessen som ledet frem til sjekklisten hadde diskutert og problematisert dette ville det gjenspeilet seg i sluttproduktet.

Hjelpespørsmålene gir grunn til å anta at de som laget sjekklisten har tenkt ganske likt som oss med hensyn til begrepet "relevante saker": Hvis saken kan tenkes å berøre de ansatte, ja da er det relevant å gjøre en konsekvensvurdering av dette.

All den tid det ikke er gjort noen avklaringer med hensyn til begrepet "relevante saker" kan dette ha åpnet opp for betydelig skjønn i etterlevelsen av Vedtaket. Det gir grunn til følgende spørsmål:

(1) - kan det ha blitt vurdert ulikt omkring hvilke saker som er relevant og hvilke som ikke er relevant? Det empiriske materialet gir noe støtte for dette, og
(2) - det igjen kan være en del-forklaring til - hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politiske saker.

Foreligger det krav til dokumentasjon i saken? En interessant refleksjon i forlengelsen av slutningene ovenfor er det faktum at krav til dokumentasjon i et saksframlegg stilles ikke hvis man ser på punktet om arbeidsmiljø. Malen for politiske saker, styringsdokumentene i "Kvaliteket", ei heller sjekklisten gir eksplisitte føringer på dette. Det fremgår ikke utvetydig hvordan en arbeidsmiljøvurdering skal dokumenteres i saken. Skal det for eksempel stå noe i saksframlegget hvis saken ikke er relevant for en vurdering eller er det overflødig informasjon?

I det empiriske materialet har vi sett at det ikke er vanlig å dokumentere i de tilfeller der hvor avsnittet om arbeidsmiljø ikke er relevant. Vi identifiserte kun en sak hvor det eksplisitt står at avsnittet ikke er relevant og en annen sak hvor det sto at saken ikke berører arbeidsmiljøet. Det at man skriver "berører ikke arbeidsmiljøet" er det en måte å si at det ikke

er relevant å gjøre en nærmere vurdering eller er dette konklusjonen på en konsekvensvurdering som er gjennomført? Hvis administrasjonen skulle mene at det ikke er relevant å foreta en konsekvensvurdering i en gitt sak fremgår ikke det eksplisitt i saksframlegget, jf. det empiriske materialet vi har gjennomgått. Det kan da virke som at praksis er å fjerne hele avsnittet som berører arbeidsmiljø.

I intervjuet med direktøren fikk vi inntrykk av at vedkommende forventer at det alltid skrives noe under de tre avsnittene forbeholdt konsekvensvurderinger. Blant annet sier kommunaldirektøren (2018) følgende: "Alle må forholde seg til disse punktene. Alle saker som er skrevet har jo på en eller annen måte skrevet ja eller nei på dette (...)." . I forlengelsen av dette igjen sier kommunaldirektøren (2018) også følgende: "Vi har jo mange saker (...) som overhode ikke har noen konsekvenser for hverken det ytre miljø eller økonomi, men vi må jo gjennom det uansett. (...).".

Skulle vi ha oppfattet henne riktig her (med hensyn til forventninger omkring dokumentasjon i saken) så er det sammenfallende med det inntrykket vi sitter igjen med etter å ha lest styringsdokumentet "Skriving av saksframlegg - veileder", jf. vedlegg 2. Her står det under punkt 5 at hvis saken ikke har noen konsekvenser så skriver man nettopp det. I lys av dette er det interessant at virksomhetsområde organisasjon har prosentvis flest saker der hvor det nye avsnittet inngår. Dette når det gjelder både ukategoriserte saker og kategori 1 saker, jf. tabell 5. I tillegg er det slik at de to saksbehandlerne innenfor dette området, hvilket samlet sett står for 36% av sakene, "alltid" har benyttet avsnittet om arbeidsmiljø i sine saksframlegg. Dette synes vi samlet sett er med på å underbygge slutningen om at det forekommer ulik praksis med hensyn til etterlevelse av vedtaket. Det igjen leder til følgende spørsmål:

(1) - kan det være at man forholder seg ulikt til hvordan man dokumenterer sine vurderinger i saken? Det empiriske materialet gir noe støtte for dette, og

(2) - det igjen kan også være en del-forklaring til - hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politiske saker.

5.4 Hvem gjør hva i saksutredningen

Fase 1 av studien ga lite opplysninger om selve prosessen med en saksutredning. Det empiriske materialet fra de politiske sakene har riktignok gitt oss et overordnet bilde på hvordan Vedtaket er etterlevd i praksis, men kaster lite lys over hvem som gjør hva i forkant av et ferdigstilt saksframlegg. Data fra intervjuet gjør det mulig å beskrive dette nærmere.

Vi ba direktøren si noe generelt om hvordan politiske saker utredes i Trondheim kommune. Vedkommende kunne fortelle at noen saker kommer som en bestilling fra politikerne, men vanligvis så er det slik at ideer til politiske saker oppstår i administrasjonen. Det var også tilfelle i denne saken. Videre kunne direktøren opplyse at det var administrasjonen selv som foreslo det spesifikke Vedtaket og ikke politikerne.

Kommunaldirektøren forklarte at det er sakens karakter som er styrende for hvordan saksutredning må gjennomføres. I store saker involveres forskjellige faggrupper og betydelige ressurser, i slike tilfeller kan en utredningen spenne over mange måneder. Da ble utredningene som oftes prosjektorganisert. I andre tilfeller kan utredningene være relativt enkle og gjennomføres relativt raskt. Dog er det slik at det alltid blir pekt på en ansvarlig saksbehandler som blir gitt i oppgave å skrive saken, dette på vegne av administrasjonen. I kompliserte saker kan man være flere som skriver saken. I skriveprosessen kan det være noe samspill mellom kommunaldirektøren og den ansvarlige, men i utgangspunktet er det saksbehandleren selv som fullfører og skriver saken i sin helhet. Videre forklarte direktøren at det er alltid rådmannen eller direktørene som formelt står ansvarlig for sakene og leverer dem til politisk behandling. Dette kan ikke den enkelte saksbehandler gjøre selv.

I intervjuet ble det klart at det er den enkelte saksbehandler som utfører alle de tre konsekvensvurderingene. Hvilket bekrefter det inntrykket vi fikk fra noen av styringsdokumentene i "kvaliteket" jf. kapittel 4.2. Det å konsekvensvurdere på de respektive tema er en del av den jobben man er satt til å gjøre, når man har fått i oppgave å skrive en politisk sak på vegne av Trondheim kommune. Det ble også klart *hvem* disse saksbehandlerne er:

> (...) det handler om fag, vi har ingen som er profesjonelle på å skrive saker. Så er det andre som har fagkompetansen. Det er de som har fagkompetansen som skriver sakene. Derfor kan det være at mange ikke skriver mer enn en sak annen hvert år. Det er en utfordring i forhold til opplæring i seg selv da (...) (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Dette gir jo en god del informasjon om omstendighetene rundt saksutredningen. Vi har i teorikapittelet snakket om at politikerne har opptrådt som prinsipaler og rådmannen er agenten som skal innfri på den regelstyring som ligger i Vedtaket. Samtidig får vi opplysninger i intervjuet som viser at også rådmannen står i en prinsipal - agent relasjon i forbindelse med saksutredningen. Rådmannen er formelt ansvarlig overfor politikerne, men står samtidig i et avhengighetsforhold til den enkelte byråkrat, dens fagkompetanse og faglige autoritet. Det er den ansvarlige saksbehandler som i praksis skal sikre at de politiske sakene blir levert med de vurderinger og det innhold som er i samsvar med de føringer som er gitt. Med utgangspunkt i innsikten om hvem som gjør hva kan man reise følgende spørsmål:

(1) - Kan det være at de som gjør konsekvensvurderingene ikke nødvendigvis er personer med særskilt kompetanse på dette? De representerer jo i utgangspunktet kompetanse på saken, det å vurdere arbeidsmiljøet kommer i tillegg og

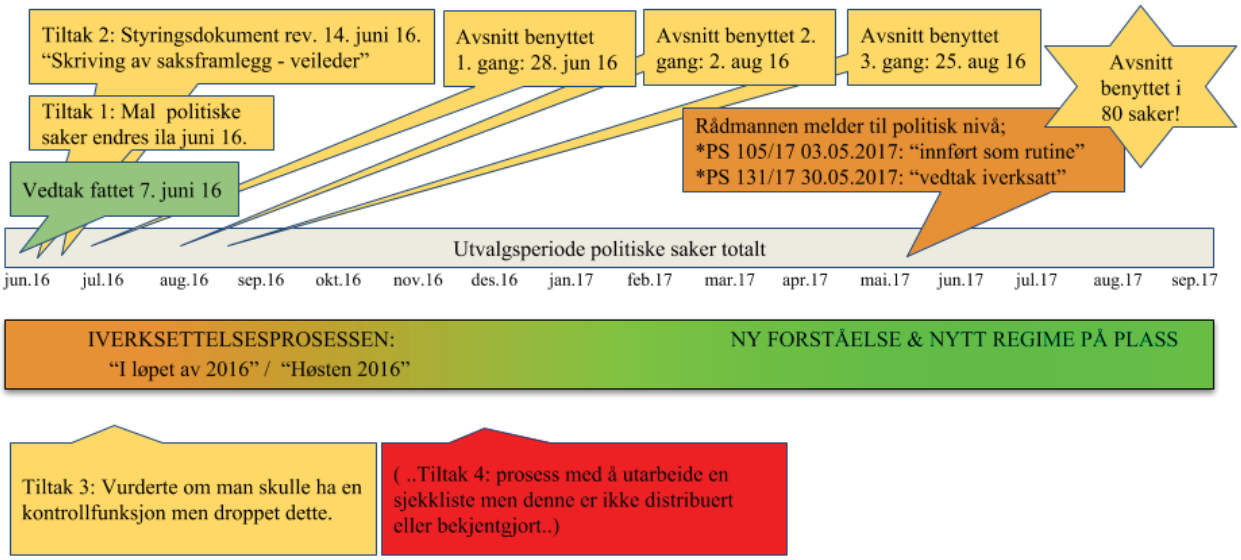
(2) - Det at enkelte har saksutredning som en lavfrekvent oppgave - kan det ha åpnet opp for en del tilfeldigheter? Både med hensyn til hvordan man forstår oppgaven, det å kunne se koblingen mellom sak og arbeidsmiljø samt grundigheten i selve vurderingen? Direktøren bemerker selv at det representerer en viss utfordring hva angår opplæring det faktum at enkelte saksbehandlere kun skriver ca. 1 sak pr år og

(3) - Hvis dette kombineres med få hjelpemidler og få skriftliggjorte føringer, så er det ikke urimelig at,

(4) - Dette igjen har medført ulik praksis med hensyn til etterlevelse av vedtaket og

(5) - Således kan representere del-forklaringer til - hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politiske saker.

5.5 Oppsummering presentasjon av data fase 2



Figur 3 - oppsummering fase 2

De data som er presentert etter fase 2 av studien gir grunnlag for en kort oppsummering med hensyn til iverksettelsesprosessen:

(1) - i et styringsperspektiv kan vi si at sjekklisten (jf. tiltak 4) ikke har hatt anledning til å fungere som et virkemiddel for å påvirke atferden til byråkratene involvert i etterlevelsen av vedtaket. Dette all den tid den ikke er distribuert og bekjentgjort. Det foreligger ikke andre formelle føringer og standardiserte rutiner utover de som er avdekket og kommentert i denne studien.

(2) - i et ledelsesperspektiv kan vi si at det heller ikke har vært noen form for dialogbasert veiledning eller opplæring som har hatt anledning til å fungere som et "virkemiddel" for å samle aktørene rundt den nye oppgaven og med det legge et fundament for ønsket utfall.

(3) - sånn sett er det plausibelt at dette representerer årsaksforklaringer til deler av den praksis vi har sett i det empiriske materialet og mulig forklaring på - hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politiske saker.

Tiltak nr. 3 handlet om at ledelsen vurderte om de skulle ha en kontrollfunksjon, men ledelsen forkastet dette. Arbeidsmiljøvurderinger synes ikke å være gjenstand for kontrollmekanismer slik som de økonomiske vurderingene er.

Kunnskapen om iverksettelsesprosessen må forstås som viktige bidrag til bedre å forstå den praksis som vi har sett i det empiriske materialet.

6. Hovedanalyse og drøfting av funn

I de to foregående kapitler ble datagrunnlaget presentert, først sekundærdata fra fase 1, så primærdata fra fase 2. I dette kapittel betraktes datagrunnlaget i lys av; Prinsipal-agent teori, Stewardship teori og translasjonsteori samt at dataene vurderes opp mot de teoretiske hypotesene som ble utledet i kapittel to;

- Avledet av Prinsipal- agent teori konkretiserte vi følgende hypotese: *Rådmannen opptrer ikke i henhold til vedtaket og dets styringssignaler.*
- Avledet av Stewardship teori konkretiserte vi følgende hypotese: *Rådmannen opptrer i henhold til vedtaket og dets styringssignaler.*
- Avledet av Translasjonsteori konkretiserte vi følgende hypotese: *Rådmannen har omsatt ord til handling og således implementert vedtaket i tråd med dets styringssignaler.*

Våre data har gitt et grunnlag for å se nærmere på hvorfor kun 15% av sakene innehar dokumentasjon på at Vedtaket er forsøkt etterlevd. Det er naturlig at dette danner et utgangspunkt for analysen. Hensikten må være at analysens fokus på dette vil gi enda bedre forutsetninger for å forstå det materiale som vi besitter.

Etter de teoretiske drøftinger introduseres et HMS perspektiv. Her oppsummeres vår forståelse av Vedtaket og vi ser denne forståelsen i lys av annen forskning. Til slutt presenteres svar på forskningsspørsmålene.

6.1 Principal-agent perspektiv

Prinsipal-agent teori (PA teori) kan være et fruktbart utgangspunkt for å drøfte ledelsens gjennomføringsevne (Winter og Nielsen 2008:148). Gjennomføringsevne kan i denne sammenheng bety evne eller kraft til å gjennomføre (implementere) det vedtak som ble gjort av Formannskapet juni 2016.

Ved å ta dette perspektivet undersøkes også om resultatet kan forstås som en form for agent-problematikk. Kan svaret på spørsmålet - Hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere politiske saker?- handle om byråkrater som utnytter eget handlingsrom?

Styringssystemer og styringsrelasjoner kjennetegnes innenfor PA teorien av formell kontroll. Her vektlegges formaliserte styrings- og kontrollmekanismer, regler, direktiver og ordninger omkring resultatrapportering med mer. Gjennom å regulere hvordan administrasjonen bedriver saksutredning, representerer Vedtaket en form for regelstyring som

passer godt inn i dette landskapet. Informasjon eller tilgang på informasjon er et vesentlig stikkord i denne sammenheng. Vedtaket peker eksplisitt på type informasjon (informasjon om eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet til de ansatte) som skal være med i saker forelagt politisk behandling. Dette igjen skal sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, slik at man kan vite hva som skjer som en konsekvens av de valg man gjør. Med innføringen av den nye rutinen kan dette forstås som en prinsipal som er opptatt av å gjøre bevisste valg og et grep for å utligne noe av utfordringene forbundet med *asymmetrisk informasjon* (Busch et al 2009:69, Busch et al 2011:107; Opstad 2013:262).

I lys av manglende resultater på arbeidsgiverområdet (høyt sykefravær over tid) kunne det tenkes at politikerne innførte dette for å komme tettere på driften og den operasjonelle hverdagen. På disse områder har rådmannen et betydelig informasjonsovertak overfor politikerne. Dette gjør at politikerne ikke kan vite om rådmannen legger opp til en type drift som er både ønsket og optimal med hensyn til organisasjonens formelle mål. Ikke bare er informasjonen ulikt fordelt, men aktørene sitter også på forskjellig type informasjon. Dette er er naturlig i kraft av at man har ulike oppgaver og ulike roller (Busch et al 2009:69). Ved å komme tettere på driften og den operasjonelle hverdagen, kan det tenkes at prinsipalen (politikerne) blir i bedre stand til å sikre at økonomiske mål, mål omkring tjenestekvalitet og mål omkring ansattes arbeidsmiljø blir bedre avstemt. Videre at agenten (rådmannen) ikke arbeider mot mål som ikke er avklart med den politiske ledelse og at fremgangsmåten i tjenesteproduksjonen ikke er av en karakter som den politiske ledelse ikke kan stå inne for (eksempelvis på bekostning av ansattes ve og vel). Så det at den nye rutinen skal sikre at *også* tema arbeidsmiljø er gjenstand for politisk behandling kan by på en rekke aspekter som kan betraktes som mekanismer for å sikre at agenten jobber aktivt med å realisere de formelle og overordnede målsettinger som ligger til grunn. Det vil kunne bidra til økt gjennomføringsevne. Der hvor det muligens var misnøye med rådmannens resultater på arbeidsgiverområdet kunne man tenke seg at det nye regime omkring saksutredning på sikt hadde til hensikt å redusere avviket mellom faktisk situasjon og ønsket situasjon.

Når det er sagt kommer det frem i intervjuet med kommunaldirektøren at ideen til den nye rutinen kom fra administrasjonen. Det var faktisk kommunaldirektøren selv som kom til å foreslå Vedtaket og ikke politikerne. Dette vitner ikke om bevisste og proaktive politikere som er opptatt av å forme sin styringsrelasjon basert på kontroll (fremfor tillit eksempelvis). Det at agenten selv foreslo dette passer dårlig med teorien om prinsipal- agent relasjoner. Agenter som utøver nyttemaksimerende adferd har ikke til hensikt å innskrenke sitt eget handlingsrom. Tvert imot er slike aktører opptatt av å maksimere egne interesser. Da passer

det dårlig for rådmannen at Vedtaket representerer en reduksjon i antall frihetsgrader og autonomi i denne sammenheng.

Samtidig får vi opplysninger i intervjuet som viser at *også* rådmannen står i en prinsipal - agent relasjon, jf. oppgaven med å skrive politiske saker. Rådmannen er riktignok formelt ansvarlig overfor politikerne, men står samtidig i et avhengighetsforhold til den enkelte byråkrat, dens fagkompetanse og faglige autoritet. Med andre ord utfordringer forbundet med asymmetrisk informasjons kan fortsatt være et aktuelt moment i denne sammenheng. Selv om rådmannen sitter betydelig "nærmere" oppgaveutførelsen overfor sin agent enn politikerne gjør overfor rådmannen, kan det oppstå situasjoner eller forhold som ikke nødvendigvis er i tråd med prinsipalens interesser (Opstad 2013:256). Det interessante i denne sammenheng er at det kommer frem opplysninger i intervjuet som kan tilskrives at rådmannen i kraft av rollen som prinsipal hadde "motiv" for å foreslå den nye rutinen. Kommunaldirektøren kunne fortelle om en praksis som det var ønskelig å korrigere eller justere på:

- Man hadde erfaring med at tjenestene ble planlagt veldig ideelt for brukerne og så var man ikke like oppmerksom på konsekvensene dette kunne få for de ansatte.

- Man hadde erfaring med at vurderinger omkring arbeidsmiljøet til de ansatte ikke alltid var like grundig i forbindelse med utviklingen av tjenestene.

Dette er interessante observasjoner som kan kobles til utfordringer forbundet med *ulik målstruktur* (målkonflikter) og *ulik risikoaversjon* hos prinsipalen og agenten (Busch et al 2009:68, Busch et al 2011:107). Hva som ligger bak disse erfaringene vites ikke, men erfaringene kan forstås som en praksis der tjenestetilbudet og brukerperspektivet har fått en uforholdsmessig høy prioritet eller for stort fokus. Dette på bekostning av ansatteperspektivet (arbeidsmiljøperspektivet). Med det kan Vedtaket forstås som en reaksjon nettopp på dette. Kommunaldirektøren kunne fortelle at noe av intensjonen med Vedtaket var å presse saksutrederne (og politikerne) til å se på konsekvensen av vedtak og ikke glemme dimensjonene omkring arbeidsmiljø. Det kan virke som rådmannen (i kraft av rollen som prinsipal) hadde behov for å harmonisere eller samkjøre målsetningene innenfor disse områder og ikke minst blant aktørene. Bak dette igjen kan det ligge ulike oppfatninger av hva

som er riktig eller nødvendig kvalitet på tjenestene, hva som er brukernes behov eller hva som er til brukernes beste (Opstad 2013:257).

Når PA teorien forutsetter nyttemaksimerende atferd kan dette komme til uttrykk gjennom prioriteringer som ikke nødvendigvis er helt sammenfallende med prinsipalens krav og forventninger. Det kan tenkes at enkelte byråkrater i kommunen har strukket seg langt for å gi et godt tjenestetilbud - utover det som er avklart med prinsipalen (Opstad 2013:257). Sånn sett kan dette ha gått på bekostning av formelle krav og målsettinger innenfor arbeidsgiverområdet (på bekostning av ansattes ve og vel). Her er det også slik at hvis man arbeider mot mål, eller foretar prioriteringer som gjør at enkelte områder vektes uforholdsmessig høyt på bekostning av andre områder og dette ikke er avklart med ledelsen, da kan dette pr definisjon forstås som opportunistisk atferd innenfor denne teoretiske verden (Busch et al. 2009:68). Det kan tenkes at det ligger noe i dette som har gitt seg utslag i de erfaringer kommunaldirektøren peker på.

I tillegg kan dynamikken være slik at - innenfor brukerperspektivet kan man oppleve relativt rask respons eller korrigeringer, dette fra den enkelte bruker, brukerundersøkelser, innbyggere, politikerne i ombudsrollen med mer. Når det gjelder målsetninger innenfor ansatte perspektivet er ikke dette noe man nødvendigvis blir umiddelbart målt på eller etterprøvd på. Det kan potensielt ta langt tid før man ser de eventuelle negative utfallene. Det er også vanskelige forhold å sette fingeren på, all den tid sykefravær og arbeidsrelatert sykefravær har svært kompliserte kausale sammenhenger. I sum kan slike momenter tenkes å bidra til at agenten er villig til å ta en høyere risiko enn det prinsipalen skulle ønske. Slike vurderinger kan *også* ligge i modellen for opportunistisk atferd og kan tenkes å være forhold som har bidratt til de erfaringer kommunaldirektøren peker på (Busch et al. 2009:69; Opstad 2013:257).

På en annen side er det flere forhold i våre data som passer mindre godt med det man skulle kunne forvente å se innenfor PA teoriens verden. Hvis (1) erfaringene, (som kommunaldirektøren viser til) peker på en historie og en praksis som i noen grad kan tilskrives opportunistisk atferd blant byråkratene, og (2) den nye regelstyringen er ment å korrigere på noe av dette, så (3) synes dette å være lite utnyttet eller fulgt opp fra rådmannen (initiativtakeren) sin side, dette i tiden etter at Vedtaket ble truffet.

Gitt at rådmannen hadde en antagelse om opportunistisk atferd og et behov for å korrigere dette, så burde man i følge PA teorien ha sett mer formell kontroll (utøvd av rådmannen) også i tiden etter at Vedtaket ble fattet. Vi burde ha sett innslag av flere styringsverktøy som hadde til hensikt å sikre felles praksis, mer i tråd med prinsipalens

interesser. Det er ikke tilfelle i vårt materiale. Vi kan underbygge dette ved å se på hva som er gjort (eventuelt ikke gjort) fra prinsipalens ståsted i forbindelse med iverksettelsesprosessen.

Eksempelvis gir malen for politiske saker (juni 2016) få eller ingen avklaringer omkring den nye oppgaven med å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet. Videre fant vi i "Kvaliteket" 12 formelle styringsdokumenter som er relevant for de som utarbeider politiske saker. Heller ikke i disse dokumentene foreligger det noe styringsinformasjon på den nye oppgaven - Hva skal inngå i en vurdering av arbeidsmiljøet? Hvordan den skal etterleves? Hvilke saker anses som relevant for en konsekvensvurdering? osv. Eneste referanse eller kommentar som vi fant (som eksplisitt kan kobles til Vedtaket) var et sitat av selve Vedtaket. Dokumentet inneholdende sitatet er sist revidert 14. 06.2016, slik at her har det heller ikke vært noe "bevegelse" på lenge. Riktignok fikk vi informasjon i intervjuet om at det hadde pågått prosesser for å utarbeide føringer, men disse føringene er ikke gjort tilgjengelig for de som trenger dem. I sum gir ikke dette et inntrykk av en bevisst prinsipal som agerer ut fra antagelsen om at det forekommer opportunistisk atferd, snarere det motsatte.

I et styringsdokument kunne vi avdekke at alle saker kontrolleres av en "økonomisk kvalitetssikrer", dette før saken sendes kommunaldirektør eller rådmannen for endelig godkjenning. Med andre ord saksbehandleren sine vurderinger omkring økonomi er gjenstand for et kontrollregime. Slikt er gjenkjennbart med PA teorien, da er hensikten å kontrollere agentens "prestasjoner" for å sikre best mulig måloppnåelse for prinsipalen. Tilsvarende kontrollregime for de arbeidsmiljømessige vurderinger er ikke tilfelle. Kommunaldirektøren kunne fortelle at de vurderte en kontrollfunksjon men forkastet det. Her har altså prinsipalen bevisst vurdert behovet, men konkludert med at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig. I lys av kommunaldirektørens behov for å løfte frem tema arbeidsmiljø og sikre mer styring på dette området, synes dette å være lite i tråd med teorien. Sett fra prinsipalens ståsted kunne en kontrollfunksjon bidratt til å kvalitetssikre at vurderingene innehar den grundighet som prinsipalen hadde erfaring med manglet.

På spørsmål om hva som er gjort for å få Vedtaket satt ut i live, kommer det flere opplysninger som føyer seg inn i rekken av noe som kan se ut til å være et mønster. Det foreligger ikke *andre* formelle føringer utover de som er omtalt ovenfor. Vedtaket som sådan er heller ikke bekjentgjort eller kommunisert ut til de som skal etterleve Vedtaket i praksis. I verste fall kan det da være slik at måten saksbehandlerne har blitt klar over den nye arbeidsoppgave er ved at de selv oppdager at malen for politiske saker inneholder et nytt avsnitt. Videre kommer det frem i intervjuet at det ikke er gitt noe veiledning eller opplæring til de ansatte på hvordan den nye arbeidsoppgaven skal etterleves. Det kom også at begrepet

“relevante saker” ikke hadde vært gjenstand for refleksjon og diskusjon i forbindelse med iverksettelsesprosessen. Dette mønster i data bryter med forventningene gitt i PA teori. I sum synes dette å danne et mønster som kan virke noe irrasjonelt i lys av teorien.

Ulike aspekter ved styringen hos rådmannen, herunder hvordan prinsipalen formidler preferanser hva angår den nye rutinen og hvordan prinsipalen utfører kontroll, kan oppsummeres med at dette åpner opp for betydelig skjønn og makt hos agenten. Noe som passer dårlig med de forventninger som PA teori gir. Det at prinsipalens preferanser ikke er formidlet til agenten gir jo automatisk agenten et betydelig handlingsrom. Her ligger det da en risiko for at agenten kan utnytte dette. Eksempelvis kan agenten selv definere hvordan jobben skal utføres, hva som skal vektlegges og hva som eventuelt skal dokumenteres i saken og ikke minst hvilke saker som anses som relevant å gjennomføre en konsekvensvurdering av. Det er all grunn til å tro at sett med PA teoriens antagelser ville en prinsipal som er seg bevisst denne potensielle risikoen trolig håndtert dette på annet vis enn det som er tilfelle i vår case. Modellen forutsetter jo at aktørene utøver nyttemaksimerende atferd.

Med henblikk på iverksettelsesprosessen synes lite å være gjort for å sikre gjennomføringsevne i implementeringen av Vedtaket. Sett med PAs teoretiske perspektiv virker dette noe irrasjonelt, særlig i lys av en historie som *kan* ha elementer av opportunisme i seg. På bakgrunn av denne drøftingen kan vi avslutningsvis konkludere med at vi opplever at PA teorien ikke passer så godt inn i vårt datamateriale og teorien synes mindre egnet til å forklare våre data og forstå de mønster som vi har sett i materialet. Det virker også mindre fruktbart å fortsette å anvende denne teorien i jakten på plausible forklaringer til spørsmålet om - hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere saker? At en eventuell forklaring skulle være koblet til opportunisme, dette i betydningen at noen bevisst har utelatt vurderingene om arbeidsmiljø i den hensikt å “verne” om egne interesser synes mindre aktuelt. Vi har ikke sett data i vårt materiale som kan gi grunnlag for å hevde slikt eller støtte opp under teorier om dette. Vi vurderer derfor vår hypotese avledet av PA teorien som svekket.

6.2 Stewardship perspektiv

Innenfor PA teorien snakker vi dypest sett om en aktør som motiveres av å forfølge egne interesser, hvilket *kan* resultere i interessekonflikter mellom en prinsipal og en agent (Busch et al. 2011:107). Slikt kan gi seg utslag i følgende enkle eksempel - Gitt at en agent står overfor to handlingsalternativer, da vil agenten i følge teorien velge det alternativet som best ivaretar egne interesser. Dette kan skje selv om valget kan være i strid med andres interesser eller på andres "bekostning". Et teoretisk alternativ til dette kan være Stewardship teorien. Her blir antagelsene eller forutsetningene på mange måter snudd på "hodet".

Her legger man til grunn at motivasjon ikke utelukkende styres av egoisme og egne interesser. Innenfor denne teorien beskrives agenten som en aktør som er til å stole på og som har en form for indre vilje og motivasjon til å agere i tråd med prinsipalen og organisasjonens beste (Davis et al. 1997a:20). Her kan man se for seg at andres interesser går foran personlige interesser. Vi snakker om en form for altruistisk oppførsel blant aktørene som er satt til å gjøre en jobb på vegne av ledelsen og organisasjonen. Her legges det heller ikke til grunn at det nødvendigvis må være en interessekonflikt mellom en prinsipal og en agent. Når det er sagt så kan motstridende interesser oppstå også innenfor denne teoretiske verden, men da forutsettes det at aktørene verdsetter samarbeid fremfor "mot-spill" (Davis et al. 1997a:24). Dette vil i utgangspunktet være den rasjonelle måten å håndtere motstridende interesser på innenfor denne teorien (Davis et al. 1997b:612).

Med bakgrunn i grunnleggende antagelser som nevnt ovenfor kan man forvente å se styringsrelasjoner som er mer tuftet på dialog, veiledning, samhandling, ansvarliggjøring, samarbeid og tillit med mer. I vårt tilfelle kan vi finne flere momenter som synes å passe godt inn i dette teoretiske landskapet. Det er forhold som kan tyde på at styringsrelasjonen mellom politikerne og rådmannen er tuftet på både åpenhet, tillit og samarbeid.

I saksframlegget til den opprinnelige saken (om forebygging av sykefravær) kan det virker som rådmannen tar noe "selvkritikk" på vegne av administrasjonen hva angår de ansattes arbeidsmiljø. I alle fall er rådmannen ærlig på at det finnes forhold som det kan være mulig å forbedre i denne sammenheng. Blant annet åpner rådmannen opp for at noe av sykefraværet kan skyldes et for ensidig fokus på brukernes beste. Underforstått kan brukerperspektivet og kvaliteten på tjenestene ha blitt vektet uforholdsmessig høyt på bekostning av ansatteperspektivet. I tillegg kan man ved å lese saksframlegget få inntrykk av at rådmannen er vitebegjærlig til hva det kan være med organiseringen av arbeidet som gjør at arbeidsrelatert sykefravær kan oppstå. Dette inntrykket forsterkes gjennom intervjuet med

kommunaldirektøren for organisasjon. I intervjuet får vi inntrykk av at noe av drivkreftene bak beslutningen om å foreslå dette Vedtaket er - et ønske og en ambisjon om en organisasjon som skal bli mer oppmerksom og bevisst på samspillet mellom tjenesteproduksjonen og de ansattes arbeidsmiljø. Dette etterlater et inntrykk av at den administrative ledelse er opptatt av å være åpen, transparent og søkende etter de beste løsninger for organisasjonen Trondheim kommune. Dette er momenter som virker å passe godt inn i stewardship teorien (Davis et al. 1997a:25).

I lys av dette igjen kan det være interessant å dvele ved det faktum at det var administrasjonen selv som utarbeidet forslaget til Vedtaket. Dette i en sak der politikerne hadde etterspurt tiltak på et vedvarende høyt sykefravær blant de ansatte i organisasjonen. Kan det være at rådmannen hadde et behov for å involvere politikerne i større grad omkring utfordringene forbundet med dette? Kanskje rådmannen foreslo dette i den hensikt å bringe politikerne tettere på driften og den operasjonelle hverdagen slik at man i fremtiden har et bedre utgangspunkt for å sikre at økonomiske mål, mål omkring tjenestekvalitet og mål omkring ansattes arbeidsmiljø blir bedre avstemt.

I jobben med å levere de beste kommunale tjenestene er det all grunn til å tro at det er både dilemmaer og utfordringer knyttet til å vekte de ulike interesser og målsetninger. Her kan det jo tenkes at rådmannen hadde behov for å harmonisere eller samkjøre målsetningene innenfor disse områder og ikke minst blant aktørene. Dette slik at man kan sikre betingelser som gir bedre forutsetninger for å levere på det som politikerne beslutter. Det kan også hende at rådmannen opplever sykefraværsfenomenet som et svært komplekst problem som det ikke nødvendigvis finnes noen åpenbare svar eller løsninger på. Kanskje kan mulige løsninger by på nye utfordringer igjen (Winter og Nielsen 2008:112). Da kan det virke formålstjenlig at også arbeidsmiljø og forvaltningen av menneskelig kapital er gjenstand for politisk behandling. I et Stewardship perspektiv kan man forstå rådmannens forslag som et uttrykk for at man ønsker å forsterke samarbeidet mellom den politiske ledelse og den administrative ledelse. Dette gjennom åpenhet, oppriktighet og tydelighet omkring organisasjonens utfordringer og behov.

Det hører også med til historien at politikerne endret det opprinnelige forslaget fra rådmannen. Opprinnelig var forslaget at alle saker skulle vurderes. Så endret politikerne dette til at kun de som er "relevant" skal vurderes med henblikk på eventuelle konsekvenser for de ansattes arbeidsmiljø. Slikt kan tolkes dit hen at politikerne har en grunnleggende tillit til at rådmannen evner å sikre at saker som burde bli vurdert blir det og ikke minst at den type informasjon som burde komme politikerne i hende faktisk gjør det. Utgangspunktet til

politikerne må jo være at de kan forvente å få den nødvendige informasjonen som de trenger for å fatte sine beslutninger. I dette tilfelle hadde de tydeligvis ikke behov for å legge mer "bånd" på rådmannens autonomi enn strengt tatt nødvendig. Ved at de endret litt på ordlyden fremstår dette som at de justerer omfanget av den nye rutinen ned fremfor opp. Dette kan tas til inntekt for at politikerne har tillit til at dette går i orden. Slikt kan man forvente å se innenfor Stewardship teorien. Modellen forutsetter at forvalterens interesser er sammenfallende med prinsipalens interesser. Da er det et poeng å øke autonomien for på denne måten dra fulle fordeler av å ha noen ansatt til å forvalte dine interesser (Davis et al. 1997a:25).

Gitt de betraktninger som er presentert ovenfor kan det jo virke som Stewardship teorien er svært anvendbar i søken etter å forstå deler av vårt datamateriale. I lys av denne teorien fremstår rådmannen først og fremst som en forvalter av organisasjonens interesser. En som på vegne av administrasjonen er opptatt av å bygge tillit, være åpen og fremme samarbeid (Davis et al. 1997a:24). Man kan også få inntrykk av at den administrative ledelsen har til hensikt å "jakte" forbedringer innenfor arbeidsmiljøet der hvor det er mulig. Dette fordi det vil være i organisasjonens interesse og i interessentenes interesse (Davis et al. 1997a:25). På en annen side er det et par vesentlige innvendinger som gjør at denne teorien virker mindre egnet for vårt datamateriale.

For det første, gitt at den administrative ledelsen fant det nødvendig å foreslå dette Vedtaket, og all den tid dette var i organisasjonens beste interesse, da finner vi det noe merkelig at forslaget ikke har blitt tilført et sett "virkemidler" som har til hensikt å gi Vedtaket de beste forutsetninger for å lykkes. Med henblikk på de tiltak som er avdekket omkring iverksettelsesprosessen synes lite å være gjort for å sikre gjennomføringsevne i implementeringen av Vedtaket. De eneste "verktøyene" som saksbehandlerne har besittet er malen for politiske saker og det ene styringsdokumentet som siterte Vedtaket. Disse gir få eller ingen avklaringer omkring den nye oppgaven - Hva skal inngå i en vurdering av arbeidsmiljøet? Hvordan den skal etterleves? Hvilke saker anses som relevant for en konsekvensvurdering? I intervjuet med kommunaldirektøren fikk vi også avklart at: (1) det ble utarbeidet en sjekkliste for den nye oppgaven, men denne er ikke gjort tilgjengelig for de som er satt til å etterleve Vedtaket, og (2) det er ikke gjort tiltak for å kommunisere ut vedtaket til relevante personer i administrasjonen, og (3) det har ikke vært noe veiledning eller opplæring på den nye arbeidsoppgaven. Dette passer dårlig med de grunnleggende antagelser som ligger i den teoretiske modellen.

For det andre, gitt at de grunnleggende antagelser og forutsetninger er beskrivende for jobbutførelsen til byråkratene, da må vi anta at de har forsøkt å utføre den nye arbeidsoppgaven etter beste evne. Her beskriver teorien altså en aktør som er til å stole på og som har en form for indre vilje og motivasjon til å agere i tråd med prinsipalen og organisasjonens beste (Davis et al. 1997a:20). Med det som utgangspunkt står vi fortsatt overfor et gitt antall saker som kan betraktes som "underrapporteringer" overfor politikerne. Gjennomgangen av 517 politiske saker viser at kun 15% av de utvalgte sakene inneholder dokumentasjon på at Vedtaket er forsøkt etterlevd jf kapittel 4.3.1 Henter vi opp igjen tabell 6 fra kapittel 4.3.5 kan vi se tilsvarende tall for det enkelte virksomhetsområde. Tabellen viser at det er betydelig "underrapporteringer" på enkelte av områdene;

Tabell 6: Oversikt prosentvise andel saker - internt for hvert enkelt område.
Politiske saker i perioden 07.06.2016 til 30.09.2017, Bystyret og Formannskapet.

	Alle saker			Kategori 1 saker		
	Totalt	M	Prosentvis	Totalt	M	Prosentvis
Helse og velferd	99	**32**	32 %	**50**	**29**	58 %
Organisasjon	**28**	13	**46 %**	14	9	**64 %**
Økonomi og finans	56	12	21 %	28	10	36 %
Byutvikling	**218**	10	5 %	18	9	50 %
Oppvekst og utdanning	30	7	23 %	19	7	37 %
Rådmannen	30	5	17 %	9	4	44 %
Kultur og næring	69	**2**	**3 %**	**5**	**1**	**20 %**
Trondheim kommune	*517*	*80*	*15%*	*140*	*69*	*49%*

(M = Saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget)

Når det gjelder de sakene som i vår gjennomgang fremstår som "ikke vurdert" så skal det presiseres at enkelte av disse sakene *kan* likevel være vurdert av administrasjonen. Faktum er at vurderingen trenger ikke nødvendigvis å være dokumentert i saksframlegget. Slikt er fullt mulig da de formelle styringsdokumentene som den enkelte saksbehandler har å støtte seg på ikke angir krav og forventninger til hva som skal dokumenteres i saken, jf vedlegg 1 tom 3. Det igjen synes noe merkelig, gitt at noe av hensikten var å gi politikerne et bedre beslutningsgrunnlag i fremtiden. Her kan det også nevnes at i det empiriske materialet har vi sett at det foreligger ulik praksis for hvordan man dokumenter vurderingen omkring arbeidsmiljøet. Vi har også sett at det ikke er vanlig å dokumentere i de tilfeller der hvor saken ikke er relevant for Vedtaket. Med andre ord hvis administrasjonen skulle mene at det ikke er relevant å foreta en konsekvensvurdering i en gitt sak fremgår ikke det eksplisitt i saksframlegget. Vi har kun identifisert en sak hvor det eksplisitt står at avsnittet ikke er

relevant, jf. PS 0229/16, “Høring - Innføring av automatisk frikort for egenandelstak 2 og avvikling av sykdomslisten i fysioterapiordningen”. Vi identifiserte også en sak der hvor saksframlegget konkluderer med at saken ikke berører arbeidsmiljøet, jf. PS 232/16, “Høring - NOU 2016:4 - Ny kommunelov”.

I lys av hva som ikke er gjort kan man jo spørre seg om det er vedtatt symbolpolitikk? På den ene siden kan Vedtaket forstås som at man er ambisiøs på vegne av de ansattes arbeidsmiljø og ambisiøs i kampen mot det komplekse sykefraværsfenomenet. På den annen side virker det som at virkemidlene for å få implementert den nye “strategien” har uteblitt. Man har ikke gitt den nye “arbeidsmiljøpolitikken” de nødvendige virkemidler i denne sammenheng, hverken fra et styringsperspektiv eller et ledelsesperspektiv (Winter og Nielsen 2008:59).

På bakgrunn av denne drøftingen kan vi avslutningsvis konkludere med at vi finner også denne teorien mindre egnet til å forklare våre data tilstrekkelig og ikke minst forstå de mønster som vi har sett i materialet. Denne teorien virker også mindre formålstjenlig å anvende i søken etter plausible forklaringer til spørsmålet om - hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere saker? Selv om vi forutsetter at byråkratenes interesser er sammenfallende med prinsipalens interesser og at de har en indre vilje og motivasjon til å agere i tråd med organisasjonens beste, så står vi fortsatt med et antall saker der hvor vi burde kunne forvente å ha sett spor av en vurdering i saksframlegget. Vi vurderer derfor vår hypotese avledet av Stewardship teori som svekket.

6.3 Translasjonsanalyse

I denne delen vil vi først si noe om hvorfor Vedtaket kom på dagsorden, altså selve bakgrunnen for adopteringen. Deretter tar vi for oss kontekstualiseringen i organisasjonen og drøfter hva som skjer når det skal oversettes og sendes nedover i organisasjonen. Til slutt ser vi på suksesskriterier ved translasjonen av Vedtaket og diskuterer om våre empiriske funn kan forklares ved hjelp av disse fire kriteriene.

6.3.1 Bakgrunn for adoptering

Fokus på høyt sykefravær har vært på dagsorden i Trondheim kommune over lengre tid, da dette har vært et stort problem. Det har også blitt lagt ytre press på rådmannen omkring sykefraværsproblematikken. Det har kommet saker med dette temaet i media med jevne mellomrom.

I lys av translasjonsteorien kan dette være med på å forklare hvorfor man har et ønske om å adoptere Vedtaket inn som fremtidig praksis i organisasjonen. Det at Trondheim kommune som organisasjon ikke evner å ta grep som får ned sykefraværet vil på sikt skade organisasjonens rykte og identitet. Ved at man tar grep om problemet i administrasjonen og på politisk nivå vises handlekraft og en form for differensiering til den identiteten organisasjonen er på vei til å skape (Røvik 1998:139). Administrasjonen ønsker ikke å bli assosiert med å være en organisasjon i krise. Tvert i mot ønsker kommunen å fremstå som en organisasjon hvor det presumptivt vil være attraktivt å være en del av. Det er også en fordel for administrasjonen at man kan ansvarliggjøre politikerne på nivået over slik at de også må stå til ansvar for sin politikk.

Det kan altså virke som en av grunnene til at Trondheim kommune har vedtatt å sette arbeidsmiljøet på politisk dagsorden, er at identiteten står på spill etter mange år med vedvarende høyt sykefravær. Her trengs handling fra både administrasjon og fra de folkevalgte for å beholde legitimiteten blant kommunens innbyggere og egne ansatte.

6.3.2 Kontekstualisering

Med kontekstualisering av Vedtaket menes at idéen tolkes og materialiseres i organisasjonen. Idéen oversettes fra idé til praksis (Røvik 2007:293). Rådmannen har altså en ambisjon om at ideen skal tas inn i organisasjonen og deretter tas i bruk**.**

Med bakgrunn i Røvik (2007) sin teori om translasjon, ser vi på Vedtaket som er på en reise gjennom Trondheim kommunes organisasjon. Politikerne har vedtatt en idé som Rådmannen og hans administrasjon må iverksette og implementere for å skape ønsket effekt. Målet er lavere sykefravær og midlet er nå opp til administrasjonen å ta stilling til. Vi ser i vår oppgave mønstre av en top-down-tilnærming (Winter & Nielsen 2008:42) i oversettelsen av Vedtaket. For å kunne skrive inn Vedtaket i organisasjonen er det viktig med en grundig prosess i administrasjonen for å kunne oversette Vedtaket til en kontekst som passer organisasjonen. Dette for å kunne få frem formålet med å implementere Vedtaket. Det vi avdekket gjennom intervjuet med Kommunaldirektøren, var at det var en relativt kort prosess med ganske få involverte. Måten de skrev inn Vedtaket i en lokal kontekst på var at de kopierte et konsept som var kjent fra før ved å legge konsekvensvurderingen av arbeidsmiljøet til malen for saksfremlegget (Røvik 2007:293)..

Forklaringen på at dette ble praksis kan kanskje forklares med det Kommunaldirektøren sier i intervjuet. At det allerede var praksis ved saksutredning å vurdere konsekvensene for to andre sektorovergripende tema og at det derfor var en enkel øvelse å

legge til samme kriterium for vurdering av arbeidsmiljøet. Dette er med andre ord en praksis som allerede er utprøvd og implementert i organisasjonen. Om det var bevisst eller ubevisst så er det i utgangspunktet en god idé å kopiere inn en idé i en organisasjon som allerede har lignende praksiser. Det kan ufarliggjøre den nye ukjente idéen for saksbehandlerne som skal ta dette i bruk i sitt daglige arbeide. På den ene siden kunne valget om å kopiere Vedtaket til kjent praksis ved konsekvensvurdering være en god ide, fordi aktørene tilhører samme organisasjon med samme kultur. I tillegg opptrer saksbehandlerne i nært samarbeid med administrasjonen som deres forlengede arm. Det er kjent at jo mer overføringen har karakter av et verktøy for å utøve arbeidsoppgaver desto større sjanse er det jo for å lykkes med en kopieringsstrategi (Røvik 2007:310).

På den andre siden kunne dette Vedtaket fått sin plass i organisasjonen og endret styrende praksis ved å velge en annen modus? Kunne administrasjonen valgt en annen inngang enn å kopiere de andre to sektorovergripende temaene? Dette vet vi ikke og vi har heller ikke valgt å forfølge dette i vår oppgave, men det kunne vært interessant å sett om en annerledes form på implementeringen av Vedtaket kunne hatt en annen virkning på måten man avdekker potensielle uheldige konsekvenser for arbeidsmiljøet.

Man kan diskutere om det er hensiktsmessig å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet på samme måte som økonomi og miljø. Er det annerledes å skulle vurdere hvilke konsekvenser vedtak vil ha for menneskene i organisasjonen enn for kommunens pengebruk og eventuelle ytre miljøpåvirkninger? Burde administrasjonen tatt seg større frihetsgrader i oversettelsen? Arbeidsmiljø og HMS er komplekse tema. HMS-arbeid er derfor ikke så lett å kopiere over til samme form som de andre to vurderingene. Valget av kopiering som metode for innskriving gjør at det stilles store krav til saksbehandlernes kompetanse på området arbeidsmiljø. Det kan tenkes administrasjonen kunne tatt seg større frihetsgrader ved oversettelsen. Et alternativ kunne vært å ta tak i det lokale og sære ved organisasjonen eller finne spesielle egenskaper som gir mening ved en tilpasning av Vedtaket til den lokale konteksten. Det er bare administrasjonen som kan svare på om dette kunne vært et alternativ, men det er helt klart at det krever mye lokal kunnskap om man skulle valgt et slikt alternativ.

Det kan også tenkes at grunnen til at administrasjonen ikke valgte å legge til endringer i oversettelsen skyldes temaets kompleksitet og ikke god nok kompetanse på arbeidsmiljø. Vedtakets karakter er heller ikke så lett omformbart (Røvik 2007:310). Arbeidsmiljø er jo i tillegg forankret ved lov og forskrifter. Dette gjorde det kanskje vanskeligere for administrasjonen å skulle endre for mye på et lovforankret tema. Dette omtales nærmere i kapittel 6.4.

Vår empiri har vist oss hvilke føringer som er lagt for etterlevelse og hvordan det i praksis etterleves. Forskningsmaterialet viser at det er ulikhet mellom hvordan administrasjonen har tenkt Vedtaket implementert og hvordan det i praksis blir implementert.

Vi så i gjennomgangen av de politiske sakene at malen for skriving av saksfremlegg ble endret samme måned som Vedtaket ble fattet. Vi så også at styringsdokument ble endret en uke i etterkant av Formannskapsmøtet og vi fant konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet i en sak som skulle opp til politisk behandling allerede på slutten av juni 2016. Dette tyder på at administrasjonen i noen grad har iverksatt Vedtaket i tråd med oppdraget fra politikerne. Rådmannen hadde altså tilsynelatende en plan på hvordan de ønsket å oversette Vedtaket inn i organisasjonen. Det kan tyde på at administrasjonen så på organisasjonen som et rasjonelt og universelt system og at det dermed ville være problemfritt å oversette idéen til samme form som de to andre temaene. Arbeidsmiljø er kanskje ikke det enkleste temaet å oversette til fungerende praksiser da det krever at oversetterne selv besitter betydelig kompetanse på området. Det kan godt være administrasjonen innehar denne kompetansen, men idéen skal også tas ned og oversettes slik at saksbehandlerne kan benytte dette verktøyet til å gi styrende praksis. Med andre ord vil en viktig del av kontekstualiseringen fra administrasjonens side være å ikke bare få saksbehandlerne til å forstå hvordan man skal saksbehandle Vedtaket. Det må i tillegg spres en forståelse av at man endrer praksis for å få på plass en helhetlig tenking rundt HMS. Det må også utvikles en forståelse for eventuelle positive effekter det vil kunne få for organisasjonen. Til dette vil en utarbeidelse av en masterversjon fra administrasjonen være helt nødvendig (Røvik 2007:297).

Å skulle konsekvensvurdere kan være en meningsfylt oppgave i seg selv hvis saksbehandlerne er klar over de positive virkninger det vil kunne ha for egen arbeidsgiver. Hvis man har et reflektert forhold til at det gir mening å gjøre det på grunn av de ringvirkningene som kan oppstå, vil det kanskje ikke bare være nok et punkt man skal svare ut i saksfremlegget. Så vidt vi kan se gjennom vår forskning har ikke denne viktige dimensjonen med formålet blitt kommunisere ut.

Den neste oversettelsen for å sende Vedtaket på reise inn i organisasjonen så vi ved endring av styringsverktøyet ”Skriving av saksfremlegg - veileder” (2016). De har klart å ta noe av idéen ned fra det abstrakte utgangspunktet i Vedtaket til noen konkrete og materialiserte tiltak. Den abstrakte delen av Vedtaket som de ikke har vektlagt å materialisere, er det kommunaldirektøren (2018) nevner i intervjuet; “I større grad tenke samspill her mellom arbeidsmiljøet og hvordan man tilrettelegger”. Denne ambisjonen må oversettes til den konteksten den skal benyttes i for å oppnå funksjonelle praksiser. Dette finner vi ingen

empiriske belegg for å hevde har skjedd i vår oppgave. Neste prosess bør i utgangspunktet være å få oversettelsen videreformidlet til de som skal anvende oppskriften i den daglige jobben med saksbehandling.

Det skjedde i noen grad en kontekstualisering av Vedtaket fra administrasjonen i form av de skriftlige endringene som ble gjort i malen til saksfremlegget, veilederen og sjekklisten. Rådmannen meldte tilbake til politisk nivå at Vedtaket var iverksatt, men som Kommunaldirektøren sier i intervjuet: "Intensjonen tror jeg er å presse både politikere og saksutredere til å se konsekvensen av vedtak og at man ikke glemmer arbeidsmiljø-vedtak, arbeidsmiljø-dimensjonen." En slik ambisjon fører med seg et krav om at Vedtaket må oversettes og pakkes ut på en slik måte at saksbehandlerne har retningslinjer, rutiner og veiledere å forholde seg til.

Gjennomgangen av vårt empiriske materiale viser at det er variasjon og tilfeldigheter hvorvidt det i hele tatt er foretatt en konsekvensvurdering. Det kommer også til uttrykk i intervjuet med kommunaldirektøren (2018): "Det har vært en litt hvilende sak dette her. Vi lagde en sjekkliste, men den er ikke spesielt godt implementert."

Sjekklisten ble ikke distribuert til alle saksbehandlerne som skriver sakene for politisk behandling. Den eneste indikasjonen på endret praksis var at malen for saksfremlegg ble endret. Et av suksesskriteriene for en vellykket implementering er at de som skal ta i bruk og anvende oppskriften må ha kjennskap og tilgang til den nye praksisen (Røvik 1998:88). Om dette kan tilskrives at administrasjonen mangler kompetanse på å transformere og spre budskapet kommer ikke helt klart frem, men dette kan belyses nærmere ved hjelp av Solveig Ose (2016) sin forskning jf kapittel 6.4.

Translasjonen fra idé til praksis har funnet sted i noe grad. Sjekkliste for eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet tiltenkt saksbehandlerne har blitt utarbeidet, men i denne sjekklisten har ikke administrasjonen pakket ut budskapet så den vil vi karakterisere som uferdig. Den mangler klare retningslinjer for hvordan en konsekvensvurdering skal gjennomføres. Det kan være nærliggende å etterlyse en gjennomarbeidet og kontekstualisert veileder med utspring fra øverste ledelse. En veileder som gir mer utfyllende føringer for saksbehandlerne som skal produsere saker på vegne av Rådmannen. Sjekklisten kunne i utgangspunktet hatt en slik funksjon. Sjekklisten kunne fungert som en masterversjon og gjort det lettere å implementere Vedtaket i hele organisasjonen (Røvik 2007:297). Ulempen med å ikke ha klare føringer fra administrasjonen er at det kan bli veldig tilfeldig hvilken praksis som følges ved saksutredning. Konsekvensen kan være at Vedtaket ikke får den ønskede helhetlige virkningen i organisasjonen.

Vedrørende ulik praksis viser vi til data fra tabell 5 og 6 i kapittel 4.3.5. Her kommer det frem at det er virksomhetsområde organisasjon som hadde prosentvis flest saker hvor en konsekvensvurdering var skriftliggjort i saken. Virksomhetsområde kultur og næring hadde kun gjennomført konsekvensvurderinger i 20 % av sakene kategorisert som relevante. Man kan i dette tilfellet vurdere at praksis er ulik fordi gruppen av saksbehandlere som hører til under virksomhetsområde organisasjon tilhører den gruppen som Vedtaket opprinnelig har sitt utspring fra. Dermed har disse saksbehandlerne kanskje et litt nærmere kjennskap til intensjonen med å skulle foreta en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet. Et annet perspektiv som også kan tenkes i den sammenheng er saksbehandlernes eierforhold til Vedtaket. I kraft av at de har vært med på å utforme det, kan det tenkes at de har opparbeidet seg et større eierforhold til Vedtaket? Samtidig vil det være ulikt hva den enkelte saksbehandler har av kjennskap til og kunnskap om arbeidsmiljø. Ulikheten kan være relatert til personlige egenskaper, menneskesyn og erfaringer man har og ikke minst hvilke kilder man henter sin kunnskap og inspirasjon fra. Det kan hevdes at disse ulikhetene uansett er tilstede i noe grad, men som agent for Rådmannen er man forpliktet til å forholde seg til retningslinjer og rutiner som kommer fra administrasjonen, såfremt de er utarbeidet og distribuert.

Det som synes åpenbart er at administrasjonen ikke har hatt en klar nok plan på operasjonaliseringen av Vedtaket og har ikke klart å kommunisere ut budskapet. Vi ser altså spor av Vedtaket gjennom enkelte skriftliggjorte endringer, men forståelsen av budskapet og klare retningslinjer fra administrasjonen på hva dette innebærer fra saksbehandlerne mangler.

Det vi fant gjennom vår studie kan være med på å forklare hvorfor Vedtaket ikke fullt ut fungerer slik administrasjonen håpet på da de skulle implementere Vedtaket. Vi så at prosessen innad i administrasjonen med å pakke ut og kontekstualisere Vedtaket kanskje gikk for fort frem. Av det vi avdekket har vi ikke funnet spor av at de har hentet inn ekspertise utad for å skape en forståelse innad av hva som ligger i det å skulle vurdere konsekvenser for arbeidsmiljøet. De har altså ikke klart å kommunisere ut administrasjonens intensjon med Vedtaket. Om kompetansen på arbeidsmiljø allerede finnes i organisasjonen har de ikke klart å pakke det ut til funksjonelle praksiser eller veiledere slik at det blir gode arbeidsverktøy for saksbehandlerne. I noen grad har det skjedd en oversettelse, men idéen er i liten grad tatt inn i organisasjonen da oversettelsen har vært for dårlig. Oversettelsen med store mangler har heller ikke blitt kommunisert ut til de som skal sende dette Vedtaket videre på sin reise i organisasjonen og det har heller ikke foregått noen form for opplæring av hva denne idéen skal være i organisasjonen.

6.3.3 Translatørkompetanse

Translatørkompetanse er i følge Røvik (2007:323) en viktig suksessfaktor for oversettelse av idéer inn i organisasjonen. Vi ser at selve materialiseringsprosessen i noen grad er utført, men det er store mangler ved den videre overføringsfasen fra administrasjonen og ned i organisasjonen. Idéen har blitt iverksatt og vises fysisk gjennom de endringer som er skriftliggjort. Vi så at endringene kom relativt raskt og ble til ny praksis i saksfremlegget. Det som derimot også kan leses ut av vår empiri er at installasjonen ikke har foregått på en slik måte at det fullstendig har endret praksis i organisasjonen ved produksjon av saker for politisk behandling.

Gjennom empirien har vi belegg for å hevde at hos noen av saksbehandlere har det forekommet en viss tilkopling av idéen, mens hos andre som ikke praktiserer å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet ser vi at Vedtaket er tatt inn, men ikke tatt i bruk. Jf. det Røvik (2007:320) omtaler som en frikopling av idéen. Vi sitter igjen med funn etter gjennomgangen av de politiske sakene som bekrefter at det er ulik praksis ved etterlevelse av pålegget om konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet, jf. tabell 2. Noe vi også fikk bekreftet gjennom intervjuet. På spørsmål om sjekklisten var distribuert svarte kommunaldirektøren (2018) følgende: "(...)den tror jeg ikke er tilstrekkelig distribuert eller bekjentgjort som vi hadde ønsket. Så det er en svikt.".

Konsekvensen av at administrasjonen ikke har gjort kontekstualiseringen på en tilstrekkelig måte gjør at translasjonen skjer uten rutiner og veiledere hos de ulike saksbehandlerne i hver enkelt sak. Da hviler etterlevelsen av Vedtaket på tilfeldigheter og er uheldig for om Vedtaket får den virkningen det er ment å skulle ha. Funnene våre viste en oversettelse som ikke var helhetlig gjennomført i leddet mellom administrasjonen og saksbehandlerne. Det forekommer en frikopling av Vedtaket da det er bare de som på eget initiativ utfører en grundig analyse av om politiske saker vil ha en uheldig konsekvens for arbeidsmiljøet. De ser det står i saksfremlegget og foretar en vurdering uten å ha retningslinjer for hvordan en slik vurdering skal gjennomføres.

Da kan vi også tenke oss at vi er tilbake til en av grunnene til at Vedtaket ble adoptert inn i organisasjonen, hensynet til å bevare organisasjonens legitimitet. Selv om det er lite trolig at saksbehandlerne i sitt daglige virke tenker bevisst på at det er Trondheim kommunes legitimitet som står på spill når de bedriver saksutredning. De er sannsynligvis mer opptatt av å bedrive effektiv saksbehandling tuftet på deres eget fagområde. Legitimiteten står altså i opposisjon til tjenesteproduksjonen. Kan det da tenkes at administrasjonen har to tanker i hodet samtidig; både effektiv tjenesteyting og et ønske om å tekkes press fra omgivelsene, og

at Vedtaket av den grunn har blitt frikoplet og ikke lyktes med å endre praksis i organisasjonen på grunn av for dårlig formidling?

Noen har åpenbart plukket opp budskapet og endret praksis jf gjennomgang politiske saker kapittel 4.3. På tross av dette ser vi grunn til å betrakte Vedtaket som totalt sett frikoplet i sin reise i organisasjonen Trondheim kommune. Grunnen til det er at gjennomføringen av iverksettelsesprosessen ikke synes å være optimal og derfor ikke har ført til en endring av praksis på en tilstrekkelig måte.

Implementering av ny politikk fordrer at Rådmannen som skal pakke dette ut før det sendes inn i organisasjonen, har god kjennskap til arbeidsmiljø som tema. Det er åpenbart at det mangler føringer for saksbehandlerne på hvordan man skal vurdere om en sak er relevant. Dette kommer frem i intervjuet da saker fordeles og skrives av saksbehandlere ut fra hensyn til fagkompetanse. Saksbehandlerne innehar ikke nødvendigvis kompetanse på arbeidsmiljø. Utfallet synes å bli litt tilfeldig og man er prisgitt den enkelte saksbehandlers kompetanse på temaet arbeidsmiljø.

Virkningen av at Vedtaket har blitt frikoplet kan belyses gjennom en Soppmodell (Røvik 2007:300). Det vi finner i vår forskning er at en masterversjon med rutiner for hvordan man praktisk skal utføre saksbehandling og forståelsen av intensjonen er fraværende. Det vi da avdekket var at det dukket opp egne fortolkninger av Vedtaket hver gang den enkelte saksbehandler vurderte om saken hadde konsekvenser for arbeidsmiljøet. Det oppstod da på samme tid mange ulike versjoner og tolkninger av Vedtaket med det resultat at det vil være tilfeldig om man faktisk fanger opp om sakene har konsekvenser for arbeidsmiljøet. Dette kommer frem i tabell 5 som viser at det er ulik praksis i de ulike enhetene på hvordan de velger å tolke konsekvensvurderingen av arbeidsmiljøet.

Ved at Vedtaket har tatt form som en frikopling i organisasjonen kan det være belegg for å hevde at det fra administrasjonens side er snakk om symbolpolitikk (Winter & Nielsen 2008:59). Det er ingen tvil om at Rådmannen ønsker å unngå arbeidsrelatert sykefravær blant ansatte, men når gjennomføringen av implementeringen fremstår som den gjør så kan det reises spørsmål om det er dette Vedtaket har blitt? Om det også fra politikernes side handler om å dempe ytre press er usikkert. En helhetlig implementering av dette Vedtaket ville jo gitt politikerne et bedre grunnlag for å kunne avdekke konsekvenser for arbeidsmiljøet og på den måten blitt et verktøy i seg selv for å dempe presset fra omgivelsene.

Om Vedtakets manglende effekt på endring av styrende praksis skyldes dårlig translatørkompetanse er usikkert, da det mest av alt virker som administrasjonen ikke har vært bevisst nok på at Vedtaket må oversettes og distribueres utover de endringene som ble

skriftliggjort i malen for saksfremlegg og i styringsdokumentene. I denne oppgaven blir det derfor ikke riktig å bedømme om administrasjonen besitter translatørkompetanse da det ikke har forekommet en oversettelse av hva de ønsker å oppnå med Vedtaket.

6.3.4 Suksesskriterier

Kanskje kan vi trekke frem Røvik (1998:88) og de fire suksesskriteriene for å forklare hvorfor vi i vårt empiriske materiale finner så mange vedtak som etter vår forståelse burde vært konsekvensvurdert, men som ikke er det? Vi vil i den neste delen vurdere om disse fire kriteriene kan være med på å svare ut vårt spørsmål.

Sannsynligheten for å lykkes med å spre og pakke ut et budskap er avhengig av hvorvidt man lykkes med å transformere og oversette produktet, hevder Røvik (1998:88):

- Et lett kommuniserbart budskap bør være nedfelt i en oppskrift i form av rutiner og veiledere.
- De som skal anvende oppskriften bør få informasjon om budskapet og anvendelse, og ha rutinene lett tilgjengelige.
- Oppskriften bør være tilgjengelig på en brukervennlig form.
- Brukerne bør være kjent med nytteeffekten i forhold til kostnader og anstrengelse ved å ta ideen i bruk (Røvik 1998:88).

Disse kriteriene handler om idéens innreise i organisasjonen. Administrasjonens ambisjon om at Vedtaket skulle være et verktøy for å få saksbehandlerne til å kunne gi politikerne et bedre grunnlag for å avdekke eventuelle uheldige konsekvenser for arbeidsmiljøet, ser vi i for liten grad. Prosessen med å oversette Vedtaket har vært for lite grundig og gjennomtenkt fra administrasjonens side i starten på innreisen og viser derfor hvorfor de ikke har fått spredt Vedtaket på en tilstrekkelig måte i organisasjonen for å endre praksis. De tre første punktene handler om hvordan man tilrettelegger og bekjentgjør det oversatte Vedtaket for saksbehandlerne. I vår oppgave har dette vært gjort i liten grad. Rutinen og veilederen inneholder ikke god nok informasjon for at saksbehandlerne skal kunne bruke den til å faktisk vurdere konsekvenser for arbeidsmiljøet. Det mangler en klar føring for når en sak anses som relevant. Det mangler også føringer for hva man skal legge i begrepene arbeidsmiljø og HMS. I tillegg er ikke rutinen kommunisert ut og gjort kjent for saksbehandlerne gjennom de kanalene administrasjonen har til rådighet. Dette er ifølge Kommunaldirektøren en svikt.

Det siste punktet har ikke blitt oversatt og heller ikke kommunisert ut. Saksbehandlerne har bare blitt servert en endring i malen til saksfremleggene og ingen forklaring på den langsiktige nytten og viktigheten av denne. Hadde de visst hva dette kan bety for organisasjonen i form av at et godt arbeidsmiljø potensielt betyr bedre tjenester for brukerne, ville dette kanskje vært en motivasjon for en grundig konsekvensvurdering fra saksbehandlernes side.

Det kan virke som det har sviktet på alle disse punktene i implementeringen. Det kan være et av svarene på hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i så mange politiske saker som vi mener vi burde. Det har blitt gjort en for dårlig oversettelse av Vedtaket i administrasjonen. Det har forplantet seg og gjort den videre implementeringen mangelfull.

Vedtaket som er sendt på reise inn i organisasjonen, eller rettere sagt i vårt tilfelle, skulle vært sendt ut for å endre praksisen på en helhetlig måte, er jo iverksatt og fortsatt på reise snart to år etter at vi finner første spor av en konsekvensvurdering av arbeidsmiljøet i et saksfremlegg. Vi ser av funn i gjennomgangen av de politiske sakene og i intervjuet at Vedtaket ikke er fullt ut implementert ennå, men konsekvensvurderinger av arbeidsmiljøet finner sted i noe grad og verktøyene har jo administrasjonen iverksatt. Implementering kan være en langsom prosess som tar tid før den får styrende virkning i organisasjonen. Det er derfor fullt mulig å holde Vedtaket i live ved å innta posisjonen som en tålmodig oversetter (Røvik 2007:333). Betrakter vi tabell 1, hvor vi kan sammenligne tall for antall konsekvensvurderinger av arbeidsmiljøet vi fant i perioden, finner vi at tallene er prosentvis ganske like i 2016 og 2017. Gjennom en implementeringsprosess skulle man kunne forvente at tallene hadde økt etter hvert som Vedtaket har vært på en reise over tid. Så langt ser vi ikke spor av at det har fått en styrende virkning i Trondheim kommune. Idéen har ikke fått gjennomslag og dette er kanskje en indikasjon på at det ikke vil få det i fremtiden heller. I vår oppgave kan dette tenkes at det skyldes at saksbehandlerne ikke er godt nok kjent med Vedtaket eller at det tar tid å få modnet de nye retningslinjene i organisasjonen før det eventuelt vil kunne skje en helhetlig tilkopling. Vedtaket reiser videre i organisasjonen, men trenger sannsynligvis konkretisering og oversettelse fra administrasjonen før det kan få styrende virkning i hele organisasjonen.

På bakgrunn av denne drøftingen synes denne teorien å være fruktbar for bedre å forstå ulike mønster i våre data og implementeringen i sin helhet. Translasjonsteorien virker formålstjenlig å anvende for å forstå nærmere hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politisk saker. I lys av translasjonsteori er det derfor rimelig å anta at prosessene med å pakke ut, kontekstualisere og spre Vedtaket ikke har vært tilstrekkelig til å sikre en implementering i

tråd med Vedtaket. Dette igjen kan være en forklaring på at Vedtaket ikke har fått styrende virkning i Trondheim kommune. Vi vurderer derfor vår hypotese avledet av translasjonsteori som svekket.

6.4 HMS perspektiv

Den bakenforliggende drivkraften til Vedtaket synes å være - et ønske og en ambisjon om å bli mer oppmerksom og bevisst på koblingen mellom tjenesteproduksjonen og de ansattes arbeidsmiljø. Disse aspirasjoner representerer kanskje det mest abstrakte med ideen og kan forstås som en del av en "arbeidsmiljøpolitikk" som er overførbar til mange situasjoner, beslutningsarenaer og ulike nivå i organisasjonen Trondheim kommune.

Så har denne ideen blitt "materialisert" til noe konkret innenfor politisk saksutredning. Vedtaket er et kontrollpunkt i forbindelse med at saker skal utredes og forelegges politisk behandling. Kontrollen skal sikre at man er årvåken og "på tå hev" for konsekvenser saken måtte ha for de ansattes arbeidsmiljø. Dette gjennom (1) å identifisere de potensielle konsekvensene, og (2) sikre konsekvensene nødvendig oppmerksomhet samt et beslutningsgrunnlag, som (3) gjør det mulig å ha en plan for hvordan konsekvensene skal håndteres. Med det håper man å øke sjansen for at man unngår utilsiktede arbeidsmiljøkonsekvenser som følge av politiske vedtak: "som da forhåpentligvis vil gi folk et bedre arbeidsmiljø med de gode konsekvensene det måtte ha" (Kommunaldirektør organisasjon 2018).

Lagt denne forståelsen til grunn og i lys av arbeidsmiljøloven (aml) kan det da virke som kontrollen (dypest sett) ikke er noe annet enn en vurdering av potensielle risikofaktorer knyttet til de ansattes arbeidsmiljø. Med risikofaktorer menes forhold som kan påvirke ansattes fysiske og psykiske helse og velvære negativt (Ose 2016:19). Slike risikovurderinger plikter rådmannen uansett å ivareta i henhold til loven, uavhengig av om Vedtaket (juni 2016) hadde funnet sted. I følge kommuneloven § 23 har rådmannen et selvstendig ansvar for at kommunen forvaltes i samsvar med gjeldende lover og regler. Alle forhold som kan gi negative konsekvenser for arbeidsmiljøet blir et anliggende for ansattes helse, miljø og sikkerhet (HMS), i kraft av at lovverket skal følges.

I denne sammenheng er det tilstrekkelig å gjengi noe av aml §3-1. Her er det utførlig pekt på arbeidsgivers plikter og ansvar for å sikre at hensynet til de ansattes helse og velvære blir ivaretatt. Dette gjennom at det utføres systematisk HMS-arbeid på alle plan i kommunen. HMS-arbeid som begrep dekker da alle konkrete planer, tiltak og handlinger med mer som iverksettes for å sikre at kommunen forvaltes i samsvar med gjeldende lover og regler

(Karlsen 2010:10). Videre fremgår det av aml §3-1, andre ledd at arbeidsgiver skal kartlegge farer og problemer samt vurdere risikoforholdene. Man skal utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen. Å vurdere risikoforholdene gjelder både for den løpende driften og i forbindelse med planlegging og gjennomføring av endringer i organisasjonen (Fougner et al 2013:129). Med det mener vi å se klare paralleller mellom lovens forventninger og formålet med kontrollfunksjonen, slik vi har forstått det gjennom denne studien. Med det kan man argumentere for at kontrollfunksjonen bringer inn et HMS perspektiv i politisk saksutredning og at kontrollen kan forstås som en del av kommunens systematiske HMS-arbeid.

I boken "Sykefravær, HMS og inkludering" (2016) nevner Solveig Osborg Ose momenter som er av interesse også i denne sammenheng.

For det første, Ose viser til at virksomheter som jobber godt med det systematiske HMS-arbeidet vanligvis oppnår lavere sykefravær og bedre arbeidsmiljø (Ose 2016:215). Videre hevder hun at det arbeidsrelaterte sykefraværet svært ofte skyldes brudd på arbeidsmiljølovens krav til de ansattes arbeidsmiljø (Ose 2016:96). Det systematiske HMS-arbeidet har til hensikt å koble lover og regler med praksisfeltet. I lys av vårt datamateriale er det interessant å gjøre seg følgende refleksjon. Hvis det var slik at administrasjonen hadde erfaring med at: (1) tjenestene ble planlagt veldig ideelt for brukerne og man ikke var like oppmerksom på konsekvensene dette kunne få for de ansatte, og (2) vurderinger omkring arbeidsmiljøet ikke alltid var like grundig i forbindelse med utviklingen av tjenestene. Da er det betimelig å spørre seg om dette kan skyldes mangelfullt eller sviktende HMS-arbeid i kommunen? Kan det være svake koblinger mellom det systematiske HMS-arbeidet og forvaltningen av kommunen?

Spørsmålenes relevans styrkes ytterligere ved å peke på en eksplisitt anbefaling som Trondheim kommune fikk i forbindelse med et forskningsprosjekt fra 2012-2013:

> Gjennom vår forskning på sykefravær og inkluderende arbeidsliv, både i dette prosjektet og i andre prosjekt, har vi ofte sett at brudd på arbeidsmiljølovens § 4-1 til 4-4 fører til sykefravær. Men det er først nå, etter at så mange sykmeldte har fortalt om årsaken til sykmeldingen at det er helt tydelig at det er behov for å børste støv av arbeidsmiljølovens bestemmelser og ta innholdet på alvor om virksomheten skal oppnå at minst mulig av sykefraværet skyldes arbeidsplassrelaterte forhold (Ose og Slettebakk 2013:40).

Den konkrete anbefalingen er begrunnet i en studie som Trondheim kommunen selv bestilte da de ønsket en kunnskapsbasert tilnærming til sykefraværs-fenomenet. En rekke

ledere og ansatte i organisasjonen ble intervjuet i denne sammenheng. Det systematiske HMS-arbeidet er jo ment å gi nødvendig (lokal) kontekstuell forståelse av hvilke risikofaktorer som kan forekomme og på denne måten søke å sette seg i posisjon til å kunne forebygge eller redusere det arbeidsrelaterte sykefraværet samt sikre at kommunen forvaltes i samsvar med gjeldende lover og regler. Dette arbeidet er altså mangelfullt i følge prosjektet.

Det er altså kryssende momenter i forskningsprosjektet nevnt ovenfor og vår egen studie. Forskningsprosjektet slår fast at det foreligger mangel på systematikk forbundet med HMS-arbeidet. Denne studien har også avdekket at det foreligger mangel på systematikk forbundet med implementeringen av Vedtaket. Dette på tema og forhold som er svært sammenfallende. Det kan virke noe oppsiktsvekkende. I et styringsperspektiv og i et ledelsesperspektiv har vi også sett at det mangler "virkemidler" for å sikre gjennomføringskraft i implementeringen av Vedtaket. I sum aktualiseres på nytt spørsmålet om det er vedtatt symbolpolitikk?

Det andre momentet vi skal ta med oss fra boken til Ose er hennes påstand om at mange ser for snevert på HMS. Hun hevder at HMS både som konsept og i innhold er underutviklet, spesielt innenfor offentlig sektor og kvinnedominerte yrker (Ose 2016:136). Hun underbygger dette med å vise til erfaringer der hvor mange ofte tenker akutte hendelser slik som uhell, skader og ulykker i konteksten arbeidsrelatert sykefravær. Når det kommer til tidspress, psykososial belastning av nær brukerkontakt, bemanningsplaner, turnusarbeid med mer er det hennes erfaring at slike aspekter har svake koblinger til HMS (Ose 2016:161). Underforstått risikofaktorer som (eksempelvis) gir økt belastning over tid, og med det kan gi seg utslag i senskader og langsiktige "ulykker", inngår i mindre grad i forståelsen av arbeidsrelatert sykefravær hos mange. I tillegg hevder hun at det foreligger "kunnskapshull" hva angår innsikt i hva som er aktuelle risikofaktorer, her peker hun spesielt på kvinnedominerte yrker (Ose 2016:136).

Dette er interessant for studien vår. Gjennom vårt datamateriale har vi avdekket at det foreligger ulik praksis med hensyn til etterlevelsen av Vedtaket. Studien har også vist at det er grunn til å tro at det vurderes ulikt omkring hvilke saker som er relevant og hvilke saker som ikke er relevant å vurdere. Studien har også avdekket at flere politiske saker burde vært vurdert. I søken etter plausible forklaringer til spørsmålet om - hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere saker? Kan Ose sine erfaringer være nyttig.

Gitt at Ose sine erfaringer og antagelser skulle være representative også for Trondheim kommune, kan dette være forhold av betydning for de mønster vi har sett i våre data. Den enkelte saksbehandler sin oppfattelse av hvilke forhold som kan påvirke ansattes

fysiske og psykiske helse og velvære negativt kan ha vært styrende for hvordan Vedtaket har blitt etterlevd. For det første kan den enkeltes oppfattelse ha vært førende for hvorvidt saken betraktes som relevant å vurdere. For det andre kan den samme oppfattelsen ha vært utslagsgivende for kvaliteten på den vurderingen som er gjort. Underforstått den enkeltes oppfattelse av hva som kan være potensielle risikofaktorer setter da rammene for hvor bredt og dypt vedkommende vurderer eventuelle konsekvenser saken måtte ha for de ansatte. Dette igjen kan således representere ytterligere del-forklaringer til hvorfor vi ikke finner spor av Vedtaket i flere politiske saker.

Kombinerer vi dette med opplysninger om at de som gjennomfører vurderingene ikke nødvendigvis er personer med særskilt kompetanse på tema arbeidsmiljø og i tillegg kan ha slike arbeidsoppgaver som en lavfrekvent oppgave kan dette åpne opp for mye tilfeldigheter. Dette forsterkes ytterligere all den tid studien har avdekket at saksbehandlerne ikke har fått noen formelle hjelpemidler eller formelle skriftliggjorte føringer å støtte seg på.
I lys av Ose sine erfaringer med hva som tradisjonelt oppfattes som potensielle risikofaktorer burde kanskje noen med særskilt kompetanse på tema utarbeidet eksempler som er dekkende for hva som er ønsket eller nødvendig praksis.

På bakgrunn av Ose sine erfaringer og i lys av forskningen omkring Trondheim kommunes oppfølging av sykemeldte er det sannsynlig at fravær av tilstrekkelig HMS-arbeid kan ha gitt negative konsekvenser for arbeidsmiljøet. Gitt spørsmålet om hva det er med organiseringen av tjenesteproduksjonen og arbeidet som gir arbeidsrelatert sykefravær synes det systematiske HMS-arbeidet å være et viktig verktøy i denne sammenheng. Dette verktøyet synes også å være et mulig "virkemiddel" for systematisk å sikre at den nye "arbeidsmiljøpolitikken" får nødvendig gjennomføringskraft. Dette igjen kan tenkes å gi bedre kontekstuell forståelse av hvilke risikofaktorer som kan forekomme og med det gi saksbehandlerne bedre forutsetninger for å etterleve Vedtaket.

6.5 Svar på forskningsspørsmål

Det vises til forskningsspørsmålene som fremgår av innledningen:

6.5.1 Når er saker gjenstand for en konsekvensvurdering hva angår arbeidsmiljøet og hva betyr ”relevante saker” i denne sammenheng?

I de utvalgte sakene som er beskrevet ovenfor finnes det dokumentasjon for konsekvensvurdering i 15% av sakene. Det finnes ikke noen presis definisjon av begrepet ”relevante saker” i styringsdokumenter eller på grunnlag av opplysninger gitt i intervjuet.

6.5.2 Hvordan gjøres en slik konsekvensvurdering og hvem utfører den?

Gjennomgang av de nevnte sakene gir ingen sikker informasjon om hvordan konsekvensvurderingene gjøres, utover det som fremgår av kapittel 4.3 og vedlegg 7 og 8. Det er forskjellige personer i administrasjonen som utfører konsekvensvurderingene, jf. kapittel 5.4

6.5.3 Hva betyr det å ”i større grad” legge vekt på konsekvensene tjenesteutviklingen vil ha for arbeidsmiljøet?

Gjennomgangen av dokumentasjon når det gjelder saksframlegg fra administrasjonen gir ikke opplysning om hva som ligger i formuleringen ”i større grad”. Styringsdokumentene gir heller ingen definisjon av formuleringen ”i større grad”.

Kommunaldirektøren ble forelagt dette spørsmålet i intervjuet og uttalte blant annet at formuleringen innebar et styringssignal i tillegg til en sjekkliste i forbindelse med saksutredning.

Forøvrig er det ikke fremkommet sikker dokumentasjon på hva som legges i formuleringen: ”i større grad legge vekt på konsekvensene tjenesteutviklingen vil ha for arbeidsmiljøet”.

7. Konklusjon

I det forrige kapittel ble datagrunnlaget utførlig belyst gjennom ulike teoretiske perspektiver. I dette kapittel oppsummeres studiens formål, problemstilling og de konklusjoner som studien har kommet frem til. Avslutningsvis skisseres noen spor for videre forskning i forlengelsen av den innsikt som vi nå besitter.

7.1 Formål og svar på problemstillingen

I denne oppgaven har et enkeltstående politisk vedtak vært gjenstand for en inngående studie. I innledningen reiste vi følgende problemstilling: *Hvordan blir Vedtaket implementert i Trondheim kommune?* Formålet med studien har vært å finne data som gjør det mulig å beskrive nærmere hvordan dette er løst og på denne måten bedre forstå Vedtaket.

For å svare ut problemstillingen følges Vedtaket med utgangspunkt i at noe skal iverksettes og deretter etterleves. I denne sammenheng har vi lagt til grunn at begrepet implementering innbefatter både iverksetting og etterlevelse. Vi har benyttet oss av et empirisk materiale som fremkommer ved kartlegging av 517 politiske saker. Dette har gitt et bilde av etterlevelsen i praksis. Vi har også gjennomført et intervju med kommunaldirektør for organisasjon. Dette intervjuet ga oss viktige data hva angår iverksettelsesprosessen av vedtaket.

Studien har vist at administrasjonen implementerer Vedtaket på en mangelfull måte. Dersom hensikten var å etablere en form for felles praksis omkring saker som legges frem for politisk behandling, så går det klart frem av det empiriske materialet at slik er det ikke. Kartleggingen viser at kun 15 % av de utvalgte sakene inneholder dokumentasjon på at Vedtaket er forsøkt etterlevd og i 85 % av sakene foreligger det ikke dokumentasjon på etterlevelse.

Analysens hovedfunn er at flere arbeidsmiljøvurderinger burde vært forelagt politisk behandling. Studien har også avdekket at administrasjonen kunne ha optimalisert virkemidler for å sikre implementeringen nødvendig gjennomføringskraft. Dette kan presiseres nærmere:

For det første, i et styringsperspektiv kan vi si at det er benyttet få formelle virkemidler for å påvirke atferden til byråkratene involvert i etterlevelsen av Vedtaket. Det er ikke distribuert og bekjentgjort noen form for skriftliggjorte føringer som klargjør krav og forventninger til jobbutførelsen. Dette være seg hvordan oppgaven skal gjennomføres, hvordan skille mellom de saker som er relevant og de som ikke er relevant eller krav til å dokumentere vurderingen i saken.

For det andre, i et ledelsesperspektiv kan vi si at det ikke har vært noen form for dialogbasert veiledning eller opplæring som har hatt anledning til å fungere som et virkemiddel for å samle aktørene rundt oppgaven og med det legge et fundament for ønsket utfall.

Kunnskapen om iverksettelsesprosessen kan være et viktig bidrag for å forstå de mønster vi har sett i det empiriske materialet. I denne sammenheng har studien avdekket en rekke forhold som samlet eller hver for seg kan være plausible årsaksforklaringer til spørsmålet om – hvorfor finner vi ikke spor av Vedtaket i flere saker? Det er rimelig å anta at fravær av virkemidler i implementeringen har åpnet opp for betydelig skjønn og tilfeldigheter i etterlevelsen av Vedtaket. Det kan se ut til at det ikke er gjort en optimal jobb med å pakke ut, kontekstualisere og spre forståelse for Vedtaket slik at praksis i organisasjonen endres.

7.2 Forslag til videre forskning

Sett i lys av Ose sin forskning og våre funn så kunne det være hensiktsmessig å gjennomføre flere tiltak som er i tråd med Vedtaket, eksempelvis:

- adekvat informasjon om Vedtaket
- begrepet ”relevant” defineres
- opplæring og veiledning når det gjelder potensielle risikofaktorer knyttet til de ansattes arbeidsmiljø
- kontroll av etterlevelsen når det gjelder Vedtaket inklusive skriftlig dokumentasjon i saken

Før det konkrete innholdet i de ovennevnte tiltakene fastsettes bør medlemmene i kommunens øverste ledergruppe og utvalgte saksbehandlere konfereres med henblikk på innspill.

Etter at tiltakene er iverksatt kunne det gjennomføres en ny studie etter en passende tidsperiode og undersøke om implementeringen av Vedtaket er bedre enn tilfellet er nå.

Litteraturliste

Bye, Sture (2016) ”Eit godt arbeidsmiljø styrker produktiviteten”. Magasinet Arbeid og helse, STAMI 2016:8-9. Hentet 24.06.2017 fra https://stami.no/wp-content/uploads/2016/11/Arbeid-og-helse-2016.pdf

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt K. Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) (2011) *Modernisering av offentlig sektor: trender ideer og praksiser* Oslo: Universitetsforlaget

Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo (2009) *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget

Davis, James, Schoorman, David, og Donaldson, Lex (1997a) Toward a Stewardship theory of Management. *The Academy of Mangement Review,*VOL.22, No.1, s.20-47

Davis, James, Schoorman, David, og Donaldson, Lex (1997b) Reply: The Distinctiveness of Agency Theory and Stewardship Theory. *The Academy of Mangement Review,*VOL.22, No.3, s.611-613

Fougner, Jan, Holo, Lars, Sundet, Tron Løkken, Thorkildsen, Tarjei (2013) *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave*. 2. utg. Oslo:Universitetsforlaget AS

Jacobsen, Dag Ingvar (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Johnsen, Åge (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor* Bergen:Fagbokforlaget

Karlsen, Geir R (2010) *Det regulerte arbeidsmiljø*. Oslo:Universitetsforlaget

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (Arbeidsmiljøloven) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmilj%C3%B8loven

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107

Kvale, Steinar (2005) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Ladegård, Gro og Vabo, Signy Irene (2011) ”Ledelse, Styring og verdier”. *Magma* 1:23-31.

Nyeng, Frode og Wennes, Grete red. (2006) *Tall, tolkning og tvil*. Oslo:Cappelen Akademisk Forlag

Nyeng, Frode (2004) *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo:Abstrakt Forlag

Opstad, Leiv (2013) *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Ose, Solveig Osborg (2016) *Sykefravær, HMS og inkludering*. Oslo:Gyldendal Akademisk

Ose, Solveig Osborg og Slettebak, Rune (2013) *Trondheim kommunes arbeid med oppfølging av sykemeldte - et forskningsprosjekt.* SINTEF Teknologi og samfunn

Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner*. Bergen:Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Oslo:Universitetsforlaget

Saksdokument PS 0115/16 Videreutvikling av skolehelsetjenesten. Formannskapet 25.08.2016

Saksdokument PS 0145/16 *Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune.* Formannskapet 07.06.2016 https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003371811

Saksdokument PS 0184/16 *Oppfølging av sammenslåingsvedtak - Klæbu og Trondheim kommuner.* Formannskapet 28.06.2016

Saksdokument PS 0202/16 *Rapportering status legevakta - Vedrørende ventetid og kapasitet i legevaktstelefonen.* Formannskapet 02.08.2016

Saksdokument PS 0229/16, *Høring - Innføring av automatisk frikort for egenandelstak 2 og avvikling av sykdomslisten i fysioterapiordningen.* Formannskapet 13.09.2016

Saksdokument PS 0232/16 *Høring - NOU 2016:4 - Ny kommunelov.* Formannskapet 20.09.2016

Saksdokument PS 0099/17 *Opprettelse av Trondheim bys hederspris.* Formannskapet 03.05.2017

Saksdokument PS 0105/17 *Årsrapport 2016.* Formannskapet 03.05.2017

Saksdokument PS 0131/17 *Melding til Formannskapet - Vedtaksoppfølging våren 2016.* Formannskapet 30.05.2017

Saksdokument PS 0225/17 *Fokus fred" 300 årsmarkering av karolinernes felttog - hva har vi lært?* Formannskapet 19.09.2017

St.meld. nr. 29 (2016-2017) *Perspektivmeldingen 2017,* Det kongelige finansdepartement (31.03.2017)

Tjora, Aksel (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademisk.

Winter, Søren C. og Nielsen, Vibeke Lehmann (2008) *Implementering af politik.* Litauen:Hans Reitzels Forlag

Vedlegg

Vedlegg 1 Mal politiske saker

Saksframlegg

Sakstittel

Arkivsak.:

::: Sett inn innstillingen under denne linja
Forslag til vedtak/innstilling:

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Saksutredning:

Saken gjelder

Bakgrunn

Fakta

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Konsekvenser for arbeidsmiljøet (gjelder saker der dette er relevant)

Rådmannens vurdering og konklusjon

Rådmannen i Trondheim, xx.xx.xxxx

rådmann/kommunaldirektør enhetsleder/rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift
Vedlegg:
... Sett inn saksutredningen over denne linja

Vedlegg 2 Skriving av saksfremlegg - veileder

Tittel:
Sakstittel skal være kort.
Spør deg selv, eller innhent synspunkter fra kolleger: Hvordan kan vi si dette kort og presist?
Sakstittel skal være selvforklarende. Tittelen skal presentere saken, dvs. hva politikerne blir bedt om å ta stilling til. Husk at kommunen har mange tjenesteområder og politikerne behandler mange saker! Titler som : ”Status”, ”Orientering til formannskapet”, ”Nye egenandeler”gir ikke mening, fordi vi ikke vet hvilket område dette gjelder. Be om råd!
Hvis du skal legge fram en høringsuttalelse til formannskapet, skal tittelen på saken starte med "Høring - ..... " (se egen rutine om "Utarbeidelse av høringsuttalelser")
Sakstittel skal skrives i ESA med små bokstaver.
Her finner du oversikt over alle aktuelle ESA kokebøker
Generelt:
Skriv heller kort enn langt. Del opp lange setninger. Det vil variere fra sak til sak hvilke av punktene under som det er naturlig å bruke som overskrifter i et saksframlegg. Det er ingenting i veien for å benytte andre inndelinger enn denne, men husk at du skiller klart mellom informasjon/opplysninger og rådmannens vurderinger og konklusjon. (Tips: se også "Hjelp! Jeg skal skrive en politisk sak!"
MAL/DISPOSISJON:
Ta utgangspunkt i den malen som ligger i ESA når du oppretter saken. Denne malen kan tilpasses og endres etter behov.
1.Saken gjelder.
Du kan hjelpe mye på lesbarheten for de som skal sette seg inn i saken, hvis du kommer til poenget med en gang. Lag en kort opplysningstekst om hva dette handler om. Hva skal politikerne ta stilling til? Sett det inn før ”bakgrunn”.
2. Bakgrunn.
I feltet bakgrunn for saken presenterer du hvorfor saken fremmes, hva har skjedd tidligere, eventuelle tidligere vedtak som det er relevant å ta med, og hvilke lovgrunnlag eller andre bestemmelser som ligger til grunn. Hvis du skal skrive en orienteringssak, få tydelig fram **hvorfor rådmannen fremmer denne saken** (se egen rutine omorienteringssaker)
3. Fakta.
Her redegjør du for den aktuelle situasjonen. Slik er det nå. Gi de faktiske opplysningene i denne saken. Tall er bra, og de hører hjemme i dette punktet. Hovedregelen er at vurderinger og drøftinger ikke skal inn under dette punktet.
4. Økonomiske konsekvenser for kommunen. (Detter er et *obligatorisk punkt* som skal med i alle saker)
Her beskrives de økonomsike konsekvensene av denne saken.
5. Konsekvenser for klima og ytre miljø. (Dette er et *obligatorisk punkt* som skal med i alle saker)
Hvis saken ikke har noen miljømessige konsekvenser, kan du skrive " Saken har ingen konsekvenser for klima og ytre miljø".

6. Konsekvenser for arbeidsmiljøet (skal med i relevante saker)
Den 7.6. 2016 (sak 145/16) fattet formannskapet følgende vedtak:
"Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen i relevante saker, i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet".

7. Drøfting.
Drøftingen inneholder vurderinger av løsningen(e), og bør så langt råd er skilles ut fra fakta.

8. Konklusjon.
I feltet konklusjon klargjøres hvorfor innstillingen lyder som den gjør. På bakgrunn av oppdraget, det tidligere vedtaket, situasjonen, fakta og mulige løsninger, med andre ord alt det som står over, foreslår rådmannen dette. Ikke gjenta all argumentasjon du har brukt over. Dersom ett / noen få argument er viktigere enn andre, kan de fremheves her som en begrunnelse.
(Pkt. 7 og 8 kan også samles i ett punkt: "Rådmannens vurdering og konklusjon")

9. Vedtak:
I nesten alle saker som skal behandles politisk, må du i feltet vedtak / innstilling formulere et selvstendig vedtak. At vedtaket er selvstendig, betyr at en i framtida ikke trenger hele saksframlegget for å finne ut hva som er vedtatt. Et vedtak skal vise hva en vil skal skje. Vedtaket blir en egen saksprotokoll.
Rådmannens og administrasjonens arbeid er basert på vedtak. Det er derfor ikke ønskelig med plan- eller saksvedtak som formuleres slik: "Bystyret slutter seg til rådmannens vurderinger i saken". Når vedtaket ser slik ut, kan verken politikerne eller rådmannen være helt sikker på hva politikerne la i formuleringen da de gjorde vedtaket. En grei start på et vedtak er: "Bystyret (evt Formannskapet) vedtar….."
Vedtaket skal være oversiktlig og settes opp i nummererte punkter. Dette for å lette den politiske behandlingen av saken (se også rutinen "Utarbeidelse av høringsuttalelser")

Til orientering / til etterretning:
Noen ganger ber rådmannen bystyret / formannskapet om å ta en sak til orientering. I formuleringen ligger det at politikerne har blitt orientert. I enkelte saker har politikerne påpekt at saksframlegget ser ut som det leder til et aktivt vedtak, mens innstillingen likevel er at dette skal tas til orientering. Her må en velge: Er det en beslutning som skjer, må det formuleres et vedtak.
En sjelden gang vil det være riktig å bruke formuleringen tatt til etterretning. I slike saker får politikerne en orientering, kanskje om et faktum en ikke kan gjøre stort med. I begrepet ligger det at de aksepterer at slik står saken / slik må det bli. At noe er tatt til etterretning, betyr ikke nødvendigvis at saken har fått positiv tilslutning, men er mer en erkjennelse av situasjonen.

Oppfølging av vedtak
Når saken er politisk behandlet, er det **ansvarlig saksbehandler** som må følge opp vedtaket. ledergruppen har bestemt at det skal utarbeides en plan for oppfølging. (se rutinen "Oppfølging av politiske vedtak")

Vedlegg 3 Hjelp ! Jeg skal skrive en politisk sak!

Dette gjør du når du skal skrive en politisk sak

Formål

En gjennomgang av de viktigste stegene ved utarbeidelsen av politiske saker - med henvisning til rutiner og "kokebøker". (Her finner du en oversikt over alle ESA kokebøkene og her er en oversikt over kokebøker tilpasset råsmannens fagstab.)

Omfang

Rådmannen, kommunaldirektørene, enhetsledere og fagstaben/andre ansatte som skal utarbeide en politisk sak.

Arbeidsbeskrivelse

1: Bestillingen

- Det er kommunaldirektøren som bestiller saken av deg.
- Opprett saken i ESA. Se: Lag ny sak eller Lag Plandokument, Saksframlegg og Oppfølging av vedtak..
- Sjekk tidligere saker og vedtak om samme tema
- Du må avklare:
    - Hva saken skal handle om ?
    - Hva skal foreslås som vedtak/innstilling?
    - Skal saken til formannskapet eller til bystyret?
    - Hvem skal du samarbeid med ved utarbeidelse av saken?
    - Avklare om saken skal sendes til ett/ flere av kommunens råd for uttalelse (*Se: Må saken min til et råd?)*
    - *Avklar tidsfrister.*
        - *Se: Politisk møtekalender med TIDSFRISTER for saksbehandling*
    - Hvilken type sak er det du skal skrive?
        - *Er det en orienteringssak til formannskapet? (Se: Hvordan skrive en orienteringssak?)*
        - *Er det en høringsuttalelse fra Trondheim kommune? (Se: Utarbeidelse av høringsuttalelser)*
        - *Er det en hastesak der formannskapet settes som bystyre? (Se: Hastesaker - formannskapet settes som bystyre).*
        - *Er det en kommunedelplan eller temaplan? (Se: Planpolicy Trondheim kommune).*

2: Skriving av saken

- Saken skrives rett inn i ESA.
    - *Se: Kokebok for dummies*

    - *Se: Lag ny politisk sak*
- Det er lurt å tenke ut en disposisjon. Ta utgangspunkt i den disposisjonen som finnes i ESA når du oppretter en sak, men denne disposisjonen kan tilpasses/endres ved behov.
    Se: Skriving av saksframelegg - veileder
- Diskuter med en kollega hvordan du best løser oppgaven. Det er viktig at du ikke jobber med politiske saker "alene". Snakk med andre i staben, be om råd og synspunkter, ta kontakt med rådgivere i andre fagområder slik at du sikrer en helhetlig tilnærming av saken. Ingen skriver en god sak "alene"! Be også en kollega om å lese korrektur før du gjør den helt ferdig.

3: Ferdigstilling av saken

- Er kommunaldirektøren førnøyd?
- Saken sendes av deg til økonomisk kvalitetssikring,
- Når saken er godkjent av økonomisk kvalitetssikrer får **du som saksbehandler** beskjed pr. mail. Du må nå gå inn i ESA og **oversende saken til kommunaldirektøren/rådmannen** til endelig godkjenning og overføring til bystyresekretariatet.
    - *Se side 5 i Lag Plandokument, Saksfremlegg og Oppfølging av vedtak*
- Saken godkjennes elektronisk av kommunaldirektør/rådmannen. Den oversendes dermed til bystyresekretariatet fra kommunaldirektøren/rådmannen.
- Vi har fullelektronisk saksbehandling, dvs. at alt som er knyttet til den politiske saken, også vedlegg/planer, skal oversendes elektronisk til Bystyresekretariatet. Hvis det er enkelte politikere som ønsker å få tilsendt papirversjoner av saksframlegg og vedlegg, er det Bystyresekretariatet som tar ansvar for dette.

5:Politisk behandling og vedtak

- Spør kommunaldirektøren om du skal delta for å kunne svare på spørsmål når saken behandles i formannskapet, komiteen eller bystyret

6: Iverksetting av vedtak og oppfølging og rapportering

- Ledergruppen har bestemt at det **alltid** skal utarbeides en plan for oppfølging av en politisk sak. Se *: Oppfølging av politiske saker*
- Det politiske vedtaket kan avvike fra rådmannens forslag til vedtak. **Sjekk derfor alltid møteprotokollen.**
- Avklar med kommunaldirektøren hvordan vedtaket skal følges opp, hvem som skal gjøre hva, om det er nødvendig med tiltak for å kommunisere ut vedtaket.
- Hvis du har lagt fram en sak til høring, husk at det **alltid er saksbehandler** som sender ut kommunens høringsuttalelse
- Avklar hvordan saken skal rapporteres

Vedlegg 4 Oppfølging av politiske vedtak

Ansvar for oppfølging av vedtak fattet av politiske organer

Formål

Sikre oppfølging av politiske saker etter vedtak. Utarbeidelse av en "Plan for oppfølging av politiske vedtak)

Omfang

Gjelder fagstab, enheter som utarbeider politiske saker, Bystyresekretariat og Kontortjenesten.

Arbeidsbeskrivelse

Det er rådmannen v/**saksbehandler** som har skrevet den politiske saken, som er ansvarlig for oppfølging av det politiske vedtaket. Dette gjelder også når saken kun skal gå til arkiv. Det er ikke Bystyresekretariatet som har ansvaret for oppfølging av saker som rådmannen har lagt fram til politisk behandling. Når saken er politisk behandlet, kommer den alltid i retur (i ESA) fra Bystyresekretariatet til saksbehandler.
Det er viktig at du setter deg inn i det **politiske vedtaket**, dette er ofte anderledes enn det forslaget til vedtak som ble fremmet i saken. Vær spesielt oppmerksom på at det er rådmannen v/saksbehandler som har ansvaret for å sende ut **høringsuttalelser** som er vedtatt av formannskapet. (Her er det mange som tror at dette blir gjort av Bystyresekretariatet).
Ledergruppen har bestemt at det i alle saker skal utarbeides en plan for oppfølging av politiske saker. I ESA finner du en mal for denne planen. Planen skal fylles ut og sendes til kommunaldirektøren/rådmannen til godkjenning.
Du utarbeider en "Plan for oppfølging av politiske vedtak ” på følgende måte (Se også: Lag Plandokument, Saksframlegg og Oppfølging av vedtak.)

1. Saksframlegget har kommet i retur etter at den har vært til politisk behandling. Les vedtaket (det kan avvike mye fra det rådmannen foreslo!) og vurder hvilke oppfølgingstiltak som er nødvendig.
2. Du henter saken i ESA (den legger seg som egen fane).
3. Du trykker (nedtrekksmeny) nå på fanekort ”Flere saksdetaljer”.
4. Fra nedtrekksmenyen velger du ”Milepæler” (5).
5. Du får nå 5 ulike milepæler å velge mellom.
6. Velg milepæl ”Oppfølging av politisk vedtak”
7. Fyll ut de ulike feltene i malen/skjemaet. (En del er ferdigutfylt).
8. Husk å lagre og send planen til den aktuelle kommunaldirektøren til godkjenning.

Vedlegg 5 Sjekkliste for å konsekvensvurdere arbeidsmiljøet

1. ***Bakgrunn***

Politisk vedtak:
"Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen i relevante saker, i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet."

2. **Vurdering**

Mer inngående vurdering av konsekvenser for arbeidsmiljøet foretas av rådmannen i konkrete saker om omorganisering. Disse er ofte ikke er gjenstand for politisk behandling.

Se eks rutine kvaliteket om Rutine for planlagt omstilling og organisasjonsendring.
https://intranett.trondheim.kommune.no/content/1130978676/Planlagt-omstilling-og-organisasjonsendring?orgUnitPageId=1130908082

Rådmannen legger til grunn at formålet med denne kontrollen må være mer overordnet og sikre at konsekvensene for arbeidsmiljøet er vurdert på mer overordnet nivå.

Eks på politisk sak i denne sammenheng: Investeringssak for nytt økonomisystemet. – får betydning for ansatte.

3. Sjekkliste

Vil saken medføre konsekvenser som berører ansatte?
Hvilke endringer er det konkret snakk om og hvem vil bli berørt av endringene
Organisatoriske endringer?
Endringer i måten vi jobber på?

Konsekvenser for det psykososiale arbeidsmiljøet?
Konsekvenser for det fysiske arbeidsmiljøet?

Hvordan har rådmannen tenkt å håndtere disse konsekvensene?

Vedlegg 6 Intervjuguide

> "Ved utvikling av tjenestene skal rådmannen i relevante saker, i større grad legge vekt på konsekvensen utviklingen vil ha for arbeidsmiljøet. Saker som legges frem for politisk behandling skal i tillegg til vurdering av økonomi og ytre miljø vurdere eventuelle konsekvenser for arbeidsmiljøet."
>
> PS 0145/16: Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune, Formannskapet 7. juni 2016

BAKGRUNN

1. Kan du si noe om hva som er bakgrunnen for dette vedtaket?
2. Kan du utdype hva som er formålet/hensikten - Hva søker man å oppnå gjennom en etterlevelse av dette vedtaket?

IMPLEMENTERING/IVERKSETTELSE

1. Kan du si noe generelt om hvordan politiske saker utredes i Trondheim kommune?
2. Er vedtaket implementert/iverksatt og kan man gi en tidsangivelse på når dette skjedde?
3. Kan du utdype hvordan administrasjonen etterlever vedtaket?
4. Kan du si noe om selve prosessen med å få operasjonalisert (satt det ut i livet) vedtaket?
5. Politikerne endret litt på ordlyden i rådmannens opprinnelige forslag til vedtak nr 1 (de tilføyde "i relevante saker") har du noen formening om hvorfor?
6. Hva betyr "relevante saker" i denne sammenheng?

KUN SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ADMINISTRASJONEN ELLER NOE "MER"

Vi oppfatter at vedtaket legger føringer for hvordan administrasjonen bedriver saksutredning. Dette være seg hva som innholdsmessig/aktivitetsmessig utgjør en del av selve saksutredningen og hvilken type informasjon som skal være med i saksfremlegget som blir forelagt politisk behandling.

1. Kan man forstå dette vedtaket som noe mer enn kun føringer omkring saksutredning? Hvis så kunne du utdypet det?
2. Hva betyr det i praksis at arbeidsmiljø må tillegges større vekt i tjenesteutviklingen?

Vedlegg 7 Oversikt saker hvor avsnittet inngår i saksframlegget

SAKS NR	ÅR	TITTEL	ORGAN	DATO BEH.	KAT. SAK	INNHOLD AVSNITT
0184	16	Oppfølging av sammenslåingsvedtak - Klæbu og Trondheim kommuner	Formannskapet	28.06.2016	1	Tekst
0202	16	Rapportering status legevakta	Formannskapet	02.08.2016	1	Tekst
0214	16	Prosjektsøknad om Smarte byer innen EUs program Horisont 2020	Formannskapet	30.08.2016	0	Tekst
0216	16	Høringsuttalelse - Utkast til forskrift om krav til fysisk sikring av lokale i krisesentertilbudet	Formannskapet	30.08.2016	1	Tekst
0225	16	Høring - Endringer i EØS-forskriften om godkjenning av helsepersonell	Formannskapet	13.09.2016	1	Tekst
0226	16	Høring - Oppfølging av forslag i Primærhelsetjenestemeldingen og Oppgavemeldingen	Formannskapet	13.09.2016	1	Tekst
0229	16	Høring - Innføring av automatisk frikort for egenandelstak 2 og avvikling av sykdomslisten i fysioterapiordningen	Formannskapet	13.09.2016	0	Konkl. "ikke relevant"
0222	16	Aktivitetsrapport barnevern 1 halvår 2016	Formannskapet	20.09.2016	1	Tekst
0227	16	Høring - Strategi for utvikling av spesialisthelsetjenesten i Midt-Norge, Strategi 2030	Formannskapet	20.09.2016	1	Tekst
0237	16	Statusrapport Temaplan for ikt, digitalisering og velferdsteknologi	Formannskapet	20.09.2016	1	Tekst
0238	16	Helseplattformen	Formannskapet	20.09.2016	1	Tekst
0232	16	Høring - NOU 2016:4 - Ny kommunelov	Formannskapet	04.10.2016	1	Konkl. "berører ikke"
0246	16	Høring - Nye oppgaver til større kommuner	Formannskapet	04.10.2016	1	Konkl. "ingen kons"
0247	16	Oppfølging: Skolevurdering: byomfattende autismetilbud	Formannskapet	04.10.2016	1	Tekst
0251	16	Søknad om oppgave som vertskommune for Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjeneste	Formannskapet	04.10.2016	1	Tekst

0252	16	Bolig for velferd 2016-2020 - Storbyprogram	Formannskapet	04.10.2016	1	Konkl. "ingen kons"
0253	16	Høring - Krav om at leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten er spesialister i allemedisin	Formannskapet	04.10.2016	1	Tekst
0267	16	Høring - Organisering av eiendomsoppmålingen - Forslag til endringer i matrikkellova	Formannskapet	01.11.2016	1	Tekst
0266	16	Avløpssystem Spongdal/Klett	Formannskapet	08.11.2016	1	Tekst
0278	16	Bemanningssituasjonen i barnevernet i Trondheim kommune	Formannskapet	08.11.2016	1	Tekst
0281	16	Høring - nasjonale faglige retningslinjer for skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom	Formannskapet	08.11.2016	1	Konkl. "ingen kons"
0288	16	Høringssvar - NTNUs politikk for samarbeid med arbeidslivet	Formannskapet	22.11.2016	1	Konkl. "ingen kons"
0289	16	Planprogram rammeplan for SFO	Formannskapet	22.11.2016	1	Tekst
0290	16	Status i arbeidet med etablering av tilbud til "ungdomsgruppa" på EVO ved videregående skole	Formannskapet	22.11.2016	1	Tekst
0315	16	Trondheim Kunstmuseum og Nordenfjeldske Kunstindustrimuseum - mulighetsstudie	Formannskapet	13.12.2016	0	Tekst
0323	16	Fornyelse av vann- og avløpsledninger, Ullins veg	Formannskapet	13.12.2016	1	Tekst
0331	16	Rapport vedrørende brudd på arbeidstidsbestemmelsene i AML	Formannskapet	20.12.2016	1	Tekst
0333	16	Revidering av delegeringsreglementet	Formannskapet	20.12.2016	2	Konkl. "ingen kons"
0005	17	Høring - nasjonal faglig retningslinje om demens	Formannskapet	10.01.2017	1	Tekst
0038	17	400112 - LARA Slamskraper sedimenteringsbasseng - politisk sak	Formannskapet	07.02.2017	1	Tekst
0039	17	Vurdering om gjenåpning av Kalvskinnet skole høsten 2017	Formannskapet	07.02.2017	1	Tekst
0032	17	Høring - NOU 2016:25 Organisering og	Formannskapet	28.02.2017	1	Tekst

		styring av spesialisthelsetjenesten				
0059	17	Aktivitetsrapport barnevern 2016	Formannskapet	07.03.2017	1	Tekst
0061	17	Aktivitetsrett og omdisponering av sosialhjelpsbuffer	Formannskapet	21.03.2017	1	Mangler innhold
0084	17	Oppfølging av forvaltningsrevisjon - Medisinhåndtering 2016	Formannskapet	04.04.2017	1	Tekst
0086	17	Oppfølging av samordnet tilsyn med opplysningsplikten til barnevernet og kommunens behandling av bekymringsmeldinger	Formannskapet	04.04.2017	1	Tekst
0069	17	Skolebehovsplan Trondheimsskolen 2020-2035 - første delutredning: Elevtallsprognoser	Formannskapet	19.04.2017	1	Konkl. "ingen kons"
0093	17	Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020	Formannskapet	19.04.2017	1	Tekst
0098	17	FUoI-strategi handlinsplan 2017-18	Formannskapet	03.05.2017	1	Tekst
0114	17	Høring - tap av retten til å utstede legeerklæringer	Formannskapet	09.05.2017	0	Tekst
0125	17	Aktivitører i helse- og velferdssenter og helsehus	Formannskapet	23.05.2017	1	Tekst
0129	17	Rapport vedrørende brudd på arbeidstidsbestemmelsene i AML hele 2016	Formannskapet	30.05.2017	1	Tekst
0134	17	Brudd på Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid 2017 innen helse og velferd, første kvartal 2017	Formannskapet	30.05.2017	1	Tekst
0142	17	Huseby, Kolstad, Saupstad - orientering vedrørende videre planlegging	Formannskapet	07.06.2017	1	Tekst
0144	17	Høring - forskrift om arbeidstid for avlastere	Formannskapet	07.06.2017	1	Tekst
0146	17	Forsøk med toppet bemanning	Formannskapet	07.06.2017	1	Tekst
0143	17	Høring - endringer i legemiddelforskriften og blåreseptforskriften	Formannskapet	20.06.2017	0	Konkl. "ingen kons"
0160	17	Bygging av nye vann- og avløpsledninger i Høgskoleringen	Formannskapet	20.06.2017	1	Tekst
0147	17	Revidering av retningslinjer for personalforvaltning	Formannskapet	27.06.2017	1	Konkl. "ingen kons"

0169	17	Rammeavtale med Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU) om Universitetskommune helse og velferd	Formannskapet	27.06.2017	1	Tekst
0185	17	Høring - forslag til veileder for kommunens oppfølging av pasienter og brukere med store og sammensatte behov	Formannskapet	01.08.2017	1	Tekst
0166	17	Matglede for eldre	Formannskapet	22.08.2017	1	Tekst
0210	17	Orientering om samkjørt oppfølging av enhetene	Formannskapet	05.09.2017	1	Tekst
0224	17	Saupstad/Kolstad barnehagestruktur - føringer for videre planarbeid	Formannskapet	19.09.2017	1	Tekst
0226	17	Aktivitetsrapport barnevern 1 halvår 2017	Formannskapet	19.09.2017	1	Tekst
0115	16	Videreutvikling av skolehelsetjenesten	Bystyret	25.08.2016	1	Konkl. "ingen kons"
0134	16	Kvalitet i hjemmetjenesten	Bystyret	29.09.2016	1	Tekst
0135	16	Klæbu og Trondheim kommuner: Organisering av arbeidet fram til Stortingets vedtak	Bystyret	29.09.2016	1	Tekst
0149	16	Kvalitetsmelding for grunnskolen i Trondheim 2015	Bystyret	27.10.2016	1	Konkl. "ingen kons"
0150	16	Fremtidig tegnspråklig skoletilbud i Trondheim kommune	Bystyret	27.10.2016	1	Tekst
0165	16	Saksframlegg - Eierskapsmelding del 1 - revidering	Bystyret	17.11.2016	1	Tekst
0174	16	Rullering av Eldreplan 2016-2026	Bystyret	08.12.2016	1	Tekst
0176	16	Selskapsform for felles voksenopplæringssenter	Bystyret	08.12.2016	1	Tekst
0185	16	Revidering av delegeringsreglementet	Bystyret	08.12.2016	2	Konkl. "ingen kons"
0013	17	Avløpssystem Spongdal - Klett	Bystyret	26.01.2017	1	Tekst
0014	17	Fornyelse av vann- og avløpsledninger, Ullins veg	Bystyret	26.01.2017	1	Tekst
0030	17	Innovasjonsledelse i Trondheim kommune	Bystyret	26.04.2017	1	Tekst
0050	17	Anskaffelse av nytt økonomi og	Bystyret	26.04.2017	1	Tekst

		regnskapssystem, inkludert e-handelsløsning				
0076	17	Kommunedelplan: energi og klima 2017-2030	Bystyret	18.05.2017	1	Tekst
0077	17	Endringer i vedtekter for SFO	Bystyret	18.05.2017	1	Tekst
0078	17	Pedagogisk modell fremtidig tegnspråklig skoletilbud	Bystyret	18.05.2017	1	Tekst
0085	17	Eierstrategi Vistamar SL (Eierskapsmelding del 2)	Bystyret	18.05.2017	0	Tekst
0086	17	Eierstrategi TRV konsernet (Eierskapsmelding del 2)	Bystyret	18.05.2017	0	Tekst
0102	17	Lokal forskrift:om sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester	Bystyret	15.06.2017	1	Konkl. "ingen kons"
0103	17	Serviceerklæring for helse- og velferdssenter	Bystyret	15.06.2017	1	Tekst
0134	17	Kvalitetsmelding grunnskole 2016	Bystyret	28.09.2017	1	Konkl. "ingen kons"
0136	17	Styrking av rehabilitering og avlastning	Bystyret	28.09.2017	1	Tekst
0137	17	Fagopplæring-sentrale føringer, status og utvikling	Bystyret	28.09.2017	1	Tekst
0138	17	Forslag om lobbyregister og vurdering om innføring av karantenebestemmelser	Bystyret	28.09.2017	0	Konkl. "ingen kons"
0139	17	Delegeringsreglementet - regler for melding til overordnet politisk organ	Bystyret	28.09.2017	2	Konkl. "ingen kons"

Vedlegg 8 Eksempler på konsekvensvurderinger

PS 0013/17: Avløpssystem Spongdal - Klett;

"Konsekvenser for arbeidsmiljøet
Både ved Spongdal slamavskiller og Leirfallet renseanlegg frigjøres mye hydrogensulfidgass ved tømming av slam. Det medfører fare for at driftspersonalet blir eksponert for høye verdier av gassen. Felles for alle eksisterende anlegg er at de ikke har godkjent løfteutstyr (kranbane/taljer), og at de mangler fallsikring. Ved bygging av overføringsledning og nye avløpspumpestasjoner vil ovennevnte problemer bortfalle."

PS 0139/17:Delegeringsreglementet;

"Konsekvenser for arbeidsmiljøet (gjelder saker der dette er relevant)
Saken har ingen konsekvenser for arbeidsmiljøet"

PS 0005/17: Høring - nasjonal faglig retningslinje om demens;

"Arbeidsmiljømessige konsekvenser av forslagene:
Økte krav til tjenestene, kan dersom tjenesten ikke får tilført nok økonomi, kompetanse og personellressurser, medføre belastninger på arbeidsmiljø og den enkelte tjenesteutøver. Slik belastninger kan medføre stress, avmaktsfølelse og gi fysisk og psykiske symptomer som igjen kan medføre redusert kvalitet på arbeidsmiljø og for noen arbeidstakere kortere eller lengre arbeidsuførhet."

PS 0229/16: Høring - Innføring av automatisk frikort for egenandelstak 2 og avvikling av sykdomslisten i fysioterapiordningen;

"Konsekvenser for arbeidsmiljøet (gjelder saker der dette er relevant)
Ikke relevant."

PS 0232/16: Høring - NOU 2016:4 - Ny kommunelov;

"Konsekvenser for arbeidsmiljøet (gjelder saker der dette er relevant)
Saken berører ikke arbeidsmiljøet."

PS 0331/16 Rapport vedrørende brudd på arbeidstidsbestemmelsene i AML

"Konsekvenser for arbeidsmiljøet
For de ansatte er det belastende med mange endringer fra planlagt arbeidstid. Det er viktig å fortsatt jobbe videre med å organisere tjenestene på en slik måte at en unngår brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid. Ansatte skal gjennom sin arbeidsplan ha en forutsigbar arbeidstid og fritid."

Geir Hyrve

7491 TRONDHEIM

Vår dato: 23.04.2018 Vår ref: 60347 / 3 / LT Deres dato: Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.04.2018.
Meldingen gjelder prosjektet:

60347	*Implementering av vedtak i Trondheim kommune*
Behandlingsansvarlig	*NTNU, ved institusjonens øverste leder*
Daglig ansvarlig	*Geir Hyrve*
Student	*Unni Lehn*

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter sensitive opplysninger
- veiledning i dette brevet
- NTNU sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.
Informasjon må minst omfatte:

- at NTNU er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileders) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS Harald Hårfagres gate 29 Tel: +47-55 58 21 17 nsd@nsd.no Org.nr. 985 321 884
NSD – Norwegian Centre for Research Data NO-5007 Bergen, NORWAY Faks: +47-55 58 96 50 www.nsd.no

- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for informasjonsskriv.

Forskningsetiske retningslinjer
Sett deg inn i forskningsetiske retningslinjer.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet
Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke endringer du må melde, samt endringsskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet
Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i Meldingsarkivet.

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt
Ved prosjektslutt 31.05.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler
Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemaleverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se Datatilsynets veileder.

Hvis utvalget har taushetsplikt
Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har taushetsplikt. De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

Dersom du forsker på egen arbeidsplass
Vi minner om at når du forsker på egen arbeidsplass må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas.

Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Lis Tenold