



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691, Masteroppgåve Organisasjon og leiing

Predefinert informasjon

Startdato:	27-05-2021 00:00	Termin:	2021 VÅR1
Sluttdato:	11-06-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave		
Flowkode:	203 MR691 1 MA 2021 VÅR1		

Deltaker

Navn:	Kai Warholm
Kandidatnr.:	232
HVL-id:	183848@hvl.no

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	35252
---------------	-------

Egenerklæring *: Ja

Inneholder besvarelsen Nei
konfidensielt
materiale?:

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert
oppgavetittelen på
norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
uitnemålet mitt *:

Gruppe

Gruppenavn: Enmannsgruppe
Gruppenummer: 25
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei



MASTEROPPGAVE

En studie av kommunalt rusarbeid og hvilken betydning ulike rammebetingelser har hatt for ledelse av dette arbeidet

A study of municipal work within the field of drugs and addiction and what impact various sets of framework has had for management of this work

Kai Warholm

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing.

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for samfunnsvitskap.

Innleveringsdato: 09.06.21

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle

kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12.

FORORD

Denne oppgaven markerer avslutningen av fire spennende og innholdsrike år som deltidsstudent ved Masterstudium i organisasjon og ledelse innen helse og velferdsledelse ved Høgskolen på Vestlandet.

Jeg vil først og fremst takke alle informantene som har stilt opp i denne studien. Intervjuene med disse har vært høydepunktet i gjennomføringen av denne masteroppgaven.

Videre vil jeg rette en stor takk til min veileder Oddbjørn Bukve. Det har vært en sann fornøyelse.

Til slutt vil jeg takke familien min, Alexander og mine tre barn, for både støtte og tålmodighet i en tidvis krevende hverdag. Uten dere hadde jeg ikke kommet i mål.

God lesning.

SAMMENDRAG

Ledere innen kommunalt rusarbeid i ulike kommuner vil i stor grad ha mange av de samme rammebetingelsene for å utøve strategisk ledelse. Lovverk, forskrifter, retningslinjer og nasjonale veiledere vil være sentrale betingelser for en leders handlingsrom. Andre føringer vil mer kunne variere fra kommune til kommune som eksempelvis kommunale planverk deriblant budsjett- og økonomiplaner og rusmiddelpolitiske planer.

I denne mastergradsoppgaven har formålet vært å se nærmere på hvilket handlingsrom som finnes for strategisk ledelse innen kommunalt rusarbeid. Et sentralt fokus har vært å se på hvordan ulike rammebetingelser har påvirket lederens opplevde handlingsrom. En sentral rammebetingelse som har blitt viet særlig fokus i denne studien er Opptappingsplanen for rusfeltet 2016- 2020. Videre har det blitt sett på lederorientering og hvilken betydning dette har for lederens faktiske prioriteringer.

For å undersøke dette har det blitt benyttet kvalitativ metode. Det er gjennomført intervjuer av åtte ledere innen kommunalt rusarbeid.

Funnene er drøftet i lys av iverksettingsteori, teori om styringsvirkemidler og anvendelse av modell for lederorientering.

Noen sentrale funn i denne studien viser at Opptappingsplanen med dens virkemidler har hatt stor innvirkning i forbindelse med utvikling av kommunalt rusarbeid. Kommunalt planverk har vært viktig for å sikre lokal forankring for oppfølging av Opptappingsplanen.

De fleste informantene opplever stort handlingsrom. En faktor som har blitt tillagt stor betydning i denne sammenheng er tillit fra nærmeste leder. En faktor som har bidratt til å innskrenke handlingsrommet blant flere informanter oppgis å være utfordringer knyttet til intern samhandling i kommunen.

Empiri viser høy grad av endringsorientering blant informantene. For hovedparten av informantene har fokus vært orientert mot medarbeidere, innovasjon og utvikling.

ABSTRACT

Municipality (local government) managers who work within the field of drugs and addiction in different municipalities will to a large extent face many of the same conditions when it comes to exercising strategic management. Legislation, regulations and national guidelines will be key factors shaping a manager's scope of action. Other conditions and restrictions may vary more from municipality to municipality, for example municipal planning systems such as budgets, financial plans and plans for drug policy.

In this master's thesis, the purpose has been to study what scope of action there is for strategic management within municipal work within the field of drugs and addiction. A key focus has been how different frameworks have affected the managers' perceived scope of action. A key framework that has been given special focus in this study is the «Opptappingsplanen for rusfeltet 2016- 2020» (Escalation Plan for the field of intoxicants 2016 - 2020). Furthermore, management orientation, and what significance this has for managers' actual priorities, have been studied.

To study this, a qualitative method has been used. Interviews have been conducted with eight managers in municipal work within the field of drugs and addiction.

The findings have been discussed in the light of implementation theory, theory of management tools and the application of a model for managership orientation.

Some key findings in this study show that the Escalation Plan with its instruments have had a major impact on the development of the municipal's work within the field of drugs and addiction. Municipal planning systems have been very important to secure engagement to the follow-up of the Escalation Plan locally.

Most of the respondents experience a wide scope for action. One factor that has been given great importance in this context is trust from the immediate manager. One factor that has contributed to restricting the scope for action among several respondents is challenging internal collaboration within the municipality.

Findings show a high degree of change orientation among the respondents. Most of the respondents have been focused on employees, innovation and development.

INNHold

1.0 INTRODUKSJON.....	1
1.1 Tema.....	1
1.2 Formål	2
1.3 Problemstilling	2
1.4 Avgrensning	2
1.5 Oppgavens videre oppbygning.....	2
2.0 KONTEKSTUELLE FORHOLD.....	5
2.1 Utvikling på rusfeltet de siste tjue årene	5
2.2 Ansvarsforhold innen rusfeltet i dag	7
2.3 Økonomiske rammer for kommunalt rusarbeid.....	9
2.4 Tallstatus for kommunalt rusarbeid.....	10
3.0 KUNNSKAPSSTATUS	13
3.1 Oppsummering	17
4.0 TEORETISK RAMMEVERK	19
4.1 Iverksettingsteori.....	19
4.1.1 Ovenfra-og-ned-perspektivet.....	20
4.1.2 Nedenfra-og-opp-perspektivet.....	21
4.1.3 Iverksetting av offentlig politikk – anvendelse av en typologi.....	21
4.2 Styringsinstrument.....	23
4.3 Organisasjonsfunksjoner og lederorientering	25
4.4 Analysemodell.....	28
4.5 Forsknings spørsmål.....	29
5.0 DESIGN OG METODE.....	31
5.1 Design.....	31
5.2 Metode.....	32
5.2.1 Strategisk utvalgelse av data	32
5.2.2.Faktisk utvalgelse	33
5.2.3. Fordeler og ulemper med bruk av valgt design	34
5.2.4 Validitet	35
5.2.5 Reliabilitet	36
5.2.6 Overførbarhet	36
5.2.7 Refleksivitet.....	37
5.2.8 Etikk	37
5.2.9 Meldeplikt	38

5.2.10 Oppbevaring av data.....	38
5.3 Opplegg for analyse.....	39
6.0 PRESENTASJON OG ANALYSE AV FUNN	41
6.1 Forskningsspørsmål 1	41
6.1.1 Opptrappingsplanens relevans ut fra målsetninger.....	41
6.1.2 Sentrale aktører utenom kommuneorganisasjonen.....	42
6.1.3 Økte ressurser i perioden og dens innvirkning på kommunalt rusarbeid	43
6.1.4 Betydning av planverk.....	45
6.1.5 Sentrale aktører internt i kommunen, deres bidrag og betydning.....	46
6.1.6 Mulighet til å påvirke ressursbruk innen kommunalt rusarbeid	47
6.1.7 Oppsummering forskningsspørsmål 1	48
6.2 Forskningsspørsmål 2.....	50
6.2.1 Sentrale føringer og dens betydning.....	50
6.2.2 Lokale føringer og dens betydning.....	51
6.2.3 Økonomisk situasjon (2016 - 2020) og dens betydning	52
6.2.4 Egenvurdering av status kommunalt rusarbeid	53
6.2.5 Oppsummering forskningsspørsmål 2.....	54
6.3 Forskningsspørsmål 3.....	55
6.3.1 Produsent.....	56
6.3.2 Administrator.....	57
6.3.3 Integrator	58
6.3.4 Entreprenør.....	60
6.3.5 Oppsummering forskningsspørsmål 3.....	62
6.4 Informantenes opplevde handlingsrom	65
6.4.1 Faktorer informantene mener har hemmet eget handlingsrom.....	65
6.4.2 Faktorer informantene mener har økt eget handlingsrom.....	67
6.4.3 Informantenes mulighet til å prioritere.....	69
6.4.4 Opplevd handlingsrom - konklusjon	70
6.4.5 Faktiske prioriteringer - konklusjon	74
6.5 Hovedfunn – oppsummering	74
6.5.1 Opptrappingsplanen for rusfeltet.....	74
6.5.2 Ulike rammebetingelser og deres betydning	75
6.5.3 Lederorientering	75
6.5.4 Lederrollens betydning for prioriteringer	75
6.5.5 Opplevd handlingsrom	76
7.0 DRØFTING OG KONKLUSJONER.....	77

7.1	Hvilken iverksetting og hvorfor	77
7.1.1	Iverksetting innen kommunalt rusarbeid	77
7.1.2	Opptappingsplanens relevans.....	81
7.1.3	Framtredende faktorer som har påvirket handlingsrommet.....	83
7.2	Hvilke styringsverktøy og hvordan fungerer de?	85
7.3	Hvilke lederroller?.....	88
7.3.1	Kontekst for ledelse.....	88
7.3.2	Lederorientering innen kommunalt rusarbeid	89
7.3.3	Lederrollens betydning for handlingsrom	93
8.0	OPPSUMMERENDE KONKLUSJON	95
8.1	Konklusjon av opplevd handlingsrom og prioriteringer.....	95
8.2	Refleksjoner rundt anvendt teoretisk perspektiv	96
8.3	Forslag til videre forskning	97
9.0	REFERANSELISTE	99
VEDL. 1	INVITASJON TIL Å DELTA I FORSKNINGSPROSJEKT	103
VEDL. 2	SAMTYKKE TIL DELTAKELSE I STUDIEN	106
VEDL. 3	VURDERING FRA NSD	107
VEDL. 4	INTERVJUGUIDE.....	110

OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER

Tabell 1	Konsekvenser av økt rammetilskudd opptrappingsplan	s. 11
Tabell 2	I hvilken grad har de økte midlene kommunen/bydelen har mottatt gjennom Opptrappingsplanen for rusfeltet (økt rammetilskudd) blitt benyttet til formålet?	s. 12
Tabell 3	Oppsummering funn til forskningsspørsmål 1	s. 49
Tabell 4	Oppsummering funn til forskningsspørsmål 2	s. 54
Tabell 5	Brukt eksempel på vekting av lederorientering	s. 62
Tabell 6	Vekting av lederorientering	s. 63
Tabell 7	Konklusjon lederorientering	s. 64
Tabell 8	Faktorer som har påvirket opplevd handlingsrom	s. 71
Tabell 9	Konklusjon opplevd handlingsrom	s. 72

Figur 1	De fem stadiene i politikksyklusen	s. 19
Figur 2	Tvetydighet-konflikt modell	s. 22
Figur 3	Typer av styringsvirkemidler og «hard» og «myk» bruk av disse	s. 24
Figur 4	Lederorienteringer, organisasjonstyper, roller og teorier	s. 26
Figur 5	Analysemodell	s. 28
Figur 6	Området for ledelse i byråkratier	s. 89
Figur 7	Funn lederfunksjon	s. 90

1.0 INTRODUKSJON

I dette kapitlet vil det bli gjort rede for studiens tema, formål og problemstilling. Det vil også bli vist til en avgrensning for oppgaven samt informasjon om dens videre oppbygning.

1.1 Tema

Tema for denne masteroppgaven er å se nærmere på hvilket handlingsrom det er for utøvelse av ledelse innen kommunalt rusarbeid. Det vil også bli sett nærmere på ledernes faktiske prioriteringer. Et sentralt fokus i studien vil være å se på hvilken betydning ulike rammebetingelser har hatt for utøvelse av ledelse innen rusfeltet.

Ledere innen kommunalt rusarbeid vil ha mange av de samme rammebetingelsene for å utøve strategisk ledelse. Lovverk, forskrifter, retningslinjer og nasjonale veiledere vil kunne være sentrale betingelser for en leders handlingsrom. Andre føringer vil kunne variere fra kommune til kommune, eksempelvis kommunale planverk som budsjett- og økonomiplaner og rusmiddelpolitiske planer.

Når det gjelder betydningen Opptappingsplanen for rusfeltet har hatt for den enkelte kommune er det også her store variasjoner mellom kommunene. I rapporten «*Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2019: Årsverk kompetanse og innhold i tjenestene*» (Ose, Kaspersen, Hilland, Kalseth & Ådnanes, 2019, s. 97) til SINTEF har kommunene fått spørsmål om Opptappingsplanen for rusfeltet har hatt noen direkte konsekvenser for det kommunale rusarbeidet. I besvarelsen som omhandler totalt 426 kommuner svarer 30% av kommunene negativt på dette i 2018, mens andelen har økt til 39 % i 2019. Bevilgningen til kommunene ble redusert i samme periode.

Når det gjelder kommunene for Rogaland fylke viser statistikken fra SINTEF for 2019 at hele 42,3 % av kommunene svarer negativt når det gjelder spørsmål om hvorvidt Opptappingsplanen har hatt noen direkte konsekvenser for kommunalt rusarbeid det siste året (Ose, Hilland & Kaspersen, 2019, s. 13). Ut fra denne besvarelsen vil det være interessant å undersøke nærmere hvordan kommunale ledere vurderer Opptappingsplanens betydning for det kommunale rusarbeidet spesielt. Videre vil det være interessant å undersøke ledernes egenvurdering av handlingsrom innen kommunalt rusarbeid generelt.

Valg av tema skyldes nærhet til det feltet som denne studien omhandler. Det kan her nevnes at undertegnede har hatt ansvar for kommunalt rusarbeid gjennom ulike lederstillinger siden 2003.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å få økt kunnskap om hvilke erfaringer et utvalg ledere har når det gjelder eget handlingsrom innen kommunalt rusarbeid. Her vil det bli undersøkt nærmere hvilke rammebetingelser informantene erfarer har hatt betydning i denne forbindelse. Et sentralt satsningsområde innen kommunalt rusarbeid de siste årene har vært Opptappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020. Opptappingsplanens betydning og hvordan denne har influert lederne i den aktuelle perioden vil bli viet særlig fokus.

Det vil også bli undersøkt hvilken lederorientering det er blant lederne innen kommunalt rusarbeid. Formålet med dette er å se nærmere på hvilken betydning denne orienteringen har å si for ledernes faktiske prioriteringer.

1.3 Problemstilling

Følgende problemstilling er valgt for studien:

Hvordan erfarer ledere innen det kommunale rusfeltet at endrede rammebetingelser har påvirket deres handlingsrom og prioriteringer innen kommunalt rusarbeid, og hvilken betydning har Opptappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 hatt i denne sammenheng?

1.4 Avgrensning

Studien har hovedfokus på betydningen ulike rammebetingelser har hatt å si for informantenes opplevde handlingsrom og faktiske prioriteringer. Studien tar utgangspunkt i tre forskningsspørsmål som skal bidra til å belyse studiens problemstilling. Flere teoretiske perspektiv kunne vært aktuelle i denne studien, men det teoretiske rammeverket for studien er avgrenset til iverksettingsteori, politikkinstrument og PAIE-modell.

En sentral del av studien er rettet mot selve Opptappingsplanen for rusfeltet og på hvilken måte denne har influert lederne. En avgrensning i studien blir derfor tidsperioden som er satt. Studien konsentrerer seg mot selve opptappingsperioden 2016-2020.

1.5 Oppgavens videre oppbygning

I kapittel 2 vil det bli presentert kontekstuelle forhold. Her vil fokus være utvikling innen rusfeltet siden tidlig 2000-tall, ansvarsforhold innen kommunalt rusarbeid slik det fremstår i dag samt økonomisk rammer for kommunene innen rusfeltet.

I det neste kapittelet vil kunnskapsstatus gjennomgå. Her vil det bli trukket frem artikler som kan være med å belyse prosjektets fokus når det gjelder kommunale ledes handlingsrom generelt. Dernest vil kunnskapsstatus knyttet til Opptappingsplanen for rusfeltet nevnes spesielt.

I kapittel 4 vil teoretisk rammeverk bli presentert. Her beskrives kort sentrale teorier og begrep. I tillegg vises det til analysemodell for denne studien. Til slutt vil forskningsspørsmålene gjennomgås.

Kapittel 5 omhandler design og metode. Her vil det bli redegjort for valg av design og metode. Det blir i dette kapitlet også vist til opplegg for analyse som er lagt til grunn for gjennomføring av studien.

Det neste kapitlet presenterer funn og analyse. Kapitlet er blitt delt opp ut fra studiens tre forskningsspørsmål. Funn knyttet til opplevd handlingsrom og faktiske prioriteringer presenteres i eget avsnitt i dette kapitlet.

I kapittel 7 blir funn drøftet opp mot valgt teoretisk rammeverk for studien. Drøftingsdelen er tredelt der iverksetting, styringsvirkemidler og lederorientering behandles hver for seg.

Oppsummerende konklusjon vil bli presentert i kapittel 8. Her blir det også vist til egne refleksjoner knyttet til anvendt teoretisk perspektiv i studien samt forslag til videre forskning.

Avslutningsvis i oppgaven vises det til referanseliste samt vedlegg som invitasjonsbrev til deltakelse i studien, samtykkeerklæring, vurdering fra Norsk senter for forskningsdata [NSD] og intervjuguide.

2.0 KONTEKSTUELLE FORHOLD

I dette kapittelet vil enkelte kontekstuelle forhold innen rusfeltet bli omtalt. Det gjelder utvikling innen rusfeltet de siste tjue årene, ansvarsforhold innen kommunalt rusarbeid slik de fremstår i dag, og til slutt blir økonomiske rammer for dette feltet omtalt.

2.1 Utvikling på rusfeltet de siste tjue årene

Siden 2000- tallet og frem til i dag har det skjedd en rekke endringer på rusfeltet som har fått betydning for oppfølging av det kommunale ansvaret for rusmiddelavhengige. Flere av de viktigste endringene vil bli kort gjort rede for i det følgende.

I 2003 lanserer Regjeringen en handlingsplan mot rusmiddelproblemer for perioden 2003-2005 (Sosialdepartementet, 2002). Den rusmiddelpolitiske visjonen som ligger til grunn for handlingsplanen er frihet for rusmiddelproblemer. For gjennomføring av tiltak for å realisere målsetningene for planen blir det øremerket kr 106 millioner det første året for å styrke innsatsen på rusfeltet. Regjeringen påpeker at det er i kommunene det viktigste arbeidet skal gjennomføres. Det presiseres at innsatsen på rusfeltet må forankres politisk slik det er blitt gjort på nasjonalt nivå. Videre blir det anmodet om at kommunene må organisere det videre arbeidet ut fra lokale forhold (Sosialdepartementet, 2002, s. 30)

En rapport fra 2011 (Fjær, Homme & Holmen), som ble utarbeidet på oppdrag fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon [KS], viser til erfaringer fra rusreformen. Her sier forfatterne at rusreformen bidro til å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom stat og kommune, og den la opp til økt samhandling mellom forvaltningsnivåene.

Rusreformen trådte i kraft i 2004 og gav rusmiddelavhengige pasientstatus. Reformen medførte en overtakelse av ansvar for tverrfaglig spesialisert rusbehandling fra fylkeskommunene til staten ved de regionale helseforetakene. Om Rusreformen sier Fjær et al. (2011, s. 8) blant annet at den er et eksempel på en statlig integreringsstrategi hvor samspillet mellom sentralt og lokalt nivå er i fokus. En standardisering gjennom statliggjøring blir brukt for å sikre samme tjenestetilbud uavhengig av geografisk tilhørighet. Samtidig vil det skje en tilpasning lokalt.

Helsedirektoratet sier i rapporten «Opptrappingsplanen for rusfeltet – resultat og virkemidler» (Helsedirektoratet, 2012, s. 4) at Rusreformen var en viktig systemreform hvor formålet var å sikre et mer helhetlig tjenestetilbud til mennesker med rusmiddelavhengighet.

Spesialisthelsetjenesten fikk et større ansvar for behandlingen av rusmiddelavhengige der den sosialfaglige behandlingen ble vektlagt. Med pasientstatus og medfølgende pasientrettigheter

åpnet dette også muligheter for endring av kommunenes tidligere organisering av det kommunale ansvaret fra sosialsektoren til helsesektoren. Reformen bidro til en tydeligere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene stat og kommune der spesialisthelsetjenesten hadde ansvar for behandling, mens kommunene hadde et ansvar for tjenester og tiltak innen råd, veiledning, bolig og omsorgstilbud (Fjær et al., 2011, s. 33).

I kjølvannet av iverksatt rusreform ble det gjennomført et landsomfattende tilsyn innen rusfeltet. Fylkesmennene gjennomførte til sammen tilsyn med 58 kommuner med fokus på kommunale sosialtjenester til rusmiddelavhengige. I Helsetilsynet (2005) sin rapport fra dette tilsynet oppsummeres det blant annet med at det er behov for styrking av de rusmiddelavhengiges rett til tjenester. Videre konkluderes det med en tilråding om at *«rusmiddelmisbrukeres rettskrav på sosiale tjenester tydeliggjøres overfor kommunene i form av rundskriv og/eller veiledningsmateriale knyttet opp mot saksbehandling, tildeling og oppfølging. Det bør videre vurderes om behovet for fleksibilitet i tjenesteutformingen for rusmiddelmisbrukere i aktive rusfaser bør tydeliggjøres»* (Helsetilsynet, 2005, s. 16).

I 2006 kommer Regjeringen med en ny handlingsplan mot rusmiddelproblemer for 2006-2008 (Arbeids- og Sosialdepartementet, 2005). Planen bygger i stor grad på den foregående handlingsplanen fra 2003 der samme visjon for det rusmiddelpolitiske arbeidet videreføres. I denne planen trekkes det blant annet frem at det skal arbeides videre med å utvikle verktøy og modeller som skal styrke kommunenes systematiske arbeid innen rusfeltet. Det vises også til at den nye arbeids- og velferdsforvaltning [NAV] skal bedre tilgangen til hjelpeapparatet for de som er avhengig av tjenester fra Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. NAV har som mål å styrke tjenestetilbudet til rusmiddelavhengige.

Opptrappingsplanen for rusfeltet som ble gjennomført i perioden 2007-2012 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008) har blant annet fokus på mål og tiltak innen tjenestekvalitet, kompetanse, tilgjengelighet til tjenesteapparatet og forpliktende samarbeid. I handlingsplanen blir økonomiske konsekvenser for gjennomføring av mål og tiltak gjort rede for. Det vises her til at en bedring i kommunesektorens økonomi skal kunne gi rom for kommunene til å prioritere målene i Opptrappingsplanen. Regjeringen påpeker også at tjenestetilbudet til målgruppen kan videreutvikles i kommunene ved å utnytte tilgjengelige ressurser på en bedre måte blant annet ved å se på organiseringen av tiltak.

I stortingsmeldingen Se meg! (Helsedirektoratet, 2012) legges det frem mål og tiltak for en helhetlig rusmiddelpolitikk fra regjeringen. Et tema som er sentralt i denne

stortingsmeldingen er fokus på mer sammenhengende og tilgjengelige tjenester for rusmiddelavhengige.

Samhandlingsreformen (Helse- og omsorgsdepartement, 2008) ble iverksatt 01.01.12. Denne reformen er en retningsreform der juridiske, økonomiske, organisatoriske og faglige virkemidler skal bidra til helhetlige pasientforløp. Som en følge av reformen skal kommunene få større ansvar for tjenestetilbudet. Når det gjelder rusfeltet peker reformen blant annet på at helse- og omsorgstjenestene til personer med rusmiddelproblemer skal integreres som en del av det ordinære tjenestetilbudet. Tjenestetilbudet skal ikke fungere som en særomsorg.

I 2014 ble den nasjonale veilederen «*Sammen om mestring – lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne*» publisert. (Helsedirektoratet, 2014). Veilederen gir en oversikt over de krav som ligger til psykisk helse- og rusarbeid i kommunene ut fra gjeldende nasjonale føringer og lovverk. Videre bidrar veilederen til oversikt over mulige måter kommunene kan organisere tjenestene på for blant annet å sikre et brukerperspektiv og helhetlige tjenester for målgruppen.

I perioden 2016 - 2020 har det blitt gjennomført en ny opptrapping på rusfeltet. Opptrappingsplanen for rusfeltet for perioden 2016 - 2020 ble vedtatt april 2016 av Stortinget. (Helse og omsorgsdepartementet, 2015). Intensjonen for denne planen kan man se ut fra det følgende:

Opptrappingsplanen for rusfeltet skal bidra til en forbedret, forsterket, tverrsektoriell og samordnet innsats overfor grupper som står i fare for eller er i ferd med å utvikle eller har lettere/moderate rusproblemer og for personer med alvorlig rusavhengighet, samt deres pårørende. (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 6)

For å sikre måloppnåelse i kommunene har Regjeringen lagt opp til at dette skal skje gjennom frie inntekter. På denne måten vil Regjeringen bidra til en forutsigbarhet for kommunene og stimulere til best mulig ressursutnyttelse ut fra lokale behov. Kommunene skal dermed kunne se denne satsningen i sammenheng med øvrig tjenesteproduksjon. (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015).

2.2 Ansvarsforhold innen rusfeltet i dag

I Norge må kommunene forholde seg nasjonale rammer og mål som er fastsatt av Stortinget (NOU 2018:16, s. 36). Kommunene er også egne politiske institusjoner som er avhengige av det lokale mandatet fra innbyggerne. Således foreligger det et spenningsfelt mellom nasjonal styring og kommunenes mulighet til selvbestemmelse (NOU 2018:16).

Kommunene har valgt ulike måter å organisere tjenestetilbudet og det er følgelig store variasjoner mellom kommunene når det gjelder kommunalt rusarbeid. Enkelte kommuner har samlet sin ressursinnsats innen egen virksomhet mens andre kommuner kan ha delt dette ansvaret på flere virksomheter. Tall hentet fra SINTEF 2018 (Ose, Kaspersen, Ådnes, Lassemo & Kalseth, 2018, s. 19) viser at totalt 65% av kommunene har organisert tjenester rettet mot voksne i en felles enhet for psykisk helse- og rusarbeid. For 27% av kommunene oppgis det en organisering der psykisk helse- og rusarbeid er separate i egne enheter. Resterende 9% av kommunene oppgir at de har integrerte tjenester. Det vil si at kommunene har valgt å organisere ulike tjenester innen psykisk helse- og rusarbeid opp mot andre tjenester i kommunen som eksempelvis NAV eller hjemmebaserte tjenester.

Vanlige tjenester som inngår i kommunalt rusarbeid vil være råd og veiledning, bo- og omsorgstilbud, oppfølging i bolig, ambulante tjenester, lavterskel helsetjenester utenom fastlege, omsorgs- og etterverntilbud, sosial- og arbeidsrettet rehabilitering, legemiddelassistert rehabilitering og koordineringsansvar gjennom blant annet tiltaksplaner, ansvarsgrupper og individuelle planer (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013).

Innen rusfeltet er det en rekke leverandører av tjenester og tiltak for rusmiddelavhengige. Når det gjelder det offentlige tjenestetilbudet gis det helsetilbud både fra spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Spesialisthelsetjenesten har tillagt et ansvar for å tilby spesialisthelsetjenester, herunder tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Kommunehelsetjenesten har ansvar for å gi helse- og omsorgstjenester.

I tillegg til offentlige helsetjenester finnes det en rekke aktører, både frivillige og ideelle, som gir tilbud innen både forebyggende arbeid og tjenestetilbud (Helse- og omsorgsdepartement, 2015, s. 49). Det er også flere ideelle tjenesteleverandører som kommunene benytter til å utføre lovpålagte oppgaver i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven. Videre finnes det frivillige lag og organisasjoner som har ulike tjenestetilbud som ikke er lovpålagte.

Regjeringen mener frivillighetsfeltet har en sentral rolle når det kommer til det å supplere og understøtte den offentlige innsatsen på rusfeltet (Helse- og omsorgsdepartement, 2015, s. 49)

Til slutt kan det nevnes at det finnes ulike regionale kompetansesentra som skal bidra til utvikling av forebyggende tiltak og kompetanseutvikling i kommunene innen rusfeltet. Noen av disse blir omtalt senere i denne oppgaven.

2.3 Økonomiske rammer for kommunalt rusarbeid

I følge NOU 2020:15 (2020, s. 100) består kommunens inntektssystem av flere inntektskilder.

Hoveddelen av inntektene kommer fra egne skatteinntekter og rammetilskudd fra staten.

Disse inntektene står for henholdsvis 40% og 31% av de samlede inntektene. Videre har kommunene inntekter gjennom brukerbetaling av kommunale tjenester tilsvarende 18% av de totale inntektene. Øremerket tilskudd står for 6% av inntektene. Rammetilskudd og skatteinntekter utgjør ca. 71% av kommunenes inntekter og kan disponeres fritt av kommunene så lenge det er innen gjeldende lov- og regelverk.

Rammestyring, vil ifølge NOU 2018:16 (2018, s. 36), gi kommunene et handlingsrom.

Kommunene vil ut fra rammestyring kunne gjøre lokale tilpasninger av tjenestetilbudene ut fra den enkeltes kommunes behov. Lokalkunnskapen i den enkelte kommune trekkes her frem for å sikre en mest hensiktsmessig fordeling av rammetilskuddet lokalt i kommunen.

I tillegg har kommunene anledning til å søke om ulike tilskuddsordninger som er øremerket spesifikke satsningsområder. Det har vært anledning for kommunene å søke slike tilskuddsordninger i løpet av opptrappingsperioden 2016-2020.

Når det gjelder ulike tilskuddsordninger for kommunene, har disse siden 2017 fått en innretning som innebærer at tilskudd har blitt tidsbegrenset inntil fire år med en årlig reduksjon av tilskuddsbeløp gjennom perioden (Helsedirektoratet, 2021). På denne måten har kommunene vært avhengig av å forankre omsøkte tilskuddsmidler i egne økonomiplaner for å sikre differansen mellom reduksjon i årlig tilskuddsbeløp og egne økonomiske rammer. Både tidsbegrensning og reduksjon av tilskuddsbeløp har blitt kompensert gjennom rammetilskudd til kommunene under planperioden. De ulike tilskuddsordningene koordineres av det enkelte statsforvalterembetet. I forbindelse med Opptrappingsplanen for rusfeltet har de ulike ordningene understøttet målene for denne planen, og skal på denne måten stimulere kommunene til vekst og utvikling i tråd med planens målsetninger.

I forbindelse med Opptrappingsplanen for rusfeltet har Regjeringen lagt opp til en økning av bevilgningene til rusfeltet med kr 2,4 milliarder for perioden 2016 - 2020. Tilgjengelig data innhentet fra Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon [Fafø] (Hansen, Tofteng, Holst, Flatval & Bråthen, 2019, s. 64) viser at det har vært en økning i rammeoverføring knyttet til Opptrappingsplanen med kr 419 millioner i 2016, kr 309 millioner i 2017 og kr 300 millioner i 2018. Fafø viser for øvrig til at bevilgningene ikke kan leses ut fra en enkelt datakilde. Bevilgningene skjer via ulike departementers budsjetter.

Estimatet som Fafo viser til i den andre statusrapporten (Hansen, Tofteng, Holst, Flatval & Bråthen, 2018, s. 43) viser at det er behov for en bevilgning på kr 600-700 millioner i 2020 for å oppnå målet om kr 2,4 milliarder i løpet av hele opptrappingsperioden 2016 - 2020.

Kapasitetsvekst i spesialisthelsetjenesten ved tverrfaglig spesialisert rusbehandling er ikke medregnet i de 2,4 milliardene det her vises til. Kapasitetsveksten i spesialisthelsetjenesten skal skje gjennom utjevning av prioritet mellom tverrfaglig spesialisert behandling [TSB] og somatikk (Hansen, et al., 2019, s. 69)

2.4 Tallstatus for kommunalt rusarbeid

For å få en oversikt over status for kommunalt rusarbeid og utviklingen i løpet av opptrappingsperioden 2016 - 2020 er det flere tilgjengelige datakilder. Ett av dem er statistikk hentet fra KOSTRA (kommune-stat-rapportering). Gjennom KOSTRA rapportering melder kommunene inn forbruk på en rekke tjenesteområder heriblant på funksjonen «243 Tilbud til personer med rusproblemer». KOSTRA-tall fra 2018 (Hansen, et al., 2019, s. 64) viser at utgiftene til kommunene på «funksjon 243» er 2,1 milliarder i 2018. Utgiftene har økt med 4,1% per år i perioden 2016-2018. Rapporteringen viser med andre ord økt forbruk i kommunene knyttet til denne funksjonen.

En annen datakilde er de årlige kartleggingene av kommunalt rus- og psykisk helsearbeid som gjennomføres av SINTEF (Ose, Kaspersen, Hilland, Kalseth & Ådnes, 2019).

Ett av målene for Opptrappingsplanen for rusfeltet har vært å få til varig kapasitetsvekst innen kommunalt rusarbeid. På landsbasis har det siden 2016 og frem til 2019 skjedd en gradvis økning av antall årsverk per 10 000 innbyggere fra 26 til 31 årsverk i kommunene. Når det gjelder fylkestall for Rogaland viser disse i samme periode at veksten har vært fra 31 til 34 årsverk per 10 000 innbyggere (Ose et al., 2019, s. 4-5).

Annet tallmateriale fra SINTEF (Ose, et al., 2019, s. 13) viser at hele 12 av 26 kommuner i Rogaland i 2019 responderer negativt på spørsmål om Opptrappingsplanen for rusfeltet har hatt direkte konsekvenser for det kommunale rusarbeidet i deres kommune det siste året. Her svarer 11 kommuner positivt på det samme spørsmålet, mens 3 kommuner svarer at de ikke vet.

Når det gjelder hvilke konsekvenser økt rammetilskudd gjennom Opptappingsplanen har hatt for kommunene, viser fylkestall for Rogaland i 2019 følgende:

Tabell 1. Konsekvenser av økt rammetilskudd opptappingsplan

Konsekvens	Antall	Prosent av kommunene
Flere årsverk	6	23
Økte midler til kompetanseheving på rusområdet	8	31
Økt kapasitet i behandlings- og oppfølgingstilbudet til personer med langvarige og alvorlige rusmiddelproblemer i kommunen	8	31
Økt kapasitet i tilbudet for personer med milde og moderate rusmiddelrelaterte problemer	6	23
Flere boliger/botilbud til personer med rusmiddelproblemer	1	4
Økt brukerinvolvering	9	35
Vi har i større grad involvert voksne pårørende etter at Opptappingsplanen trådte i kraft	2	8
Vi har i større grad involvert barn som pårørende etter at Opptappingsplanen trådte i kraft	1	4
Annet	3	12

Fra Notat til rådgivere for psykisk helse- og rusarbeid hos Fylkesmannen i Rogaland. (s, 14). Ose et al., (2019). Upublisert manuskript. SINTEF.

En annen interessant oversikt viser hvordan kommunene i Rogaland fylke selv vurderer hvorvidt økte ressurser gjennom rammetilskudd har blitt benyttet til formålet i tråd med Opptrappingsplanen.

Tabell 2. I hvilken grad har de økte midlene kommunen/bydelen har mottatt gjennom Opptrappingsplanen for rusfeltet (økt rammetilskudd) blitt benyttet til formålet?

	Antall	Prosent
I svært liten grad	5	19
I liten grad	2	8
I noen grad	7	27
I stor grad	3	12
I svært stor grad	4	15
Vet ikke/Ikke svart	5	19
Antall	26	100

Fra Notat til rådgivere for psykisk helse- og rusarbeid hos Fylkesmannen i Rogaland. (s.12). Ose et al., (2019). Upublisert manuskript. SINTEF.

Oversikten viser stor spredning blant de 26 kommunene i Rogaland. Det er interessant å se at 7 av 26 kommuner sier at de i svært liten grad eller i liten grad har benyttet det økte rammetilskuddet til formålet.

3.0 KUNNSKAPSSTATUS

I det følgende vil det bli presentert ulike artikler som er funnet interessante for dette prosjektet. Artiklene omhandler i stor grad tema som kan relateres til oppgaven der fokus vil være handlingsrom for ledelse og prioriteringer innen kommunalt rusarbeid.

Videre vil det kort bli gjort rede for kunnskapsoppsummeringer om Opptrappingsplanen for rusfeltet fra Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon [FAFO].

Denne planen er et sentralt tema og kunnskap om Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 vil således være viktig i det videre.

Artikkelen til Ramsdal (2013) omhandler en sammenligning av Opptrappingsplanen for psykisk helse (1998-2009) og Samhandlingsreformen som ble innført i 2012. Forfatteren tar utgangspunkt i reformdesign og gjør en analyse av styringsinstrumentene som er blitt benyttet i forbindelse med reformene for å oppnå politiske mål.

Ramsdal (2013, s 329) sier at alle statlige reformer vil inneha elementer av en hierarkisk og statlig styring i seg. Når det gjelder vurdering av et reformdesign vises det til to idealtypiske former for design hvor «hierarkisk design» har en ovenfra-ned styringstenkning og «dialogisk design» har en mer horisontal utforming.

Ramsdal (2013, s. 330) trekker frem noen elementer som er sentrale for å vurdere hvorvidt det er snakk om et hierarkisk design eller dialogisk design. I et hierarkisk design, som har en ovenfra-ned styring, er det tydelige og operasjonelle mål, målgruppen er definert, den er lovforankret, økonomiske ordninger er øremerket formålet, forvaltningsstrukturene er vertikale og kunnskapsgrunnlaget er entydig når det gjelder forholdet mellom årsak og virkning. I dette designet er det også et krav om lokale iverksettingsorgan.

I det dialogiske designet er målene gjerne mangetydige, målgruppen er ikke tydelig definert, baserer seg på eksempelvis rundskriv, det benyttes rammetilskudd, de forvaltningsmessige strukturene er horisontale og kunnskapsgrunnlaget er mer usikkert. I dette designet er det ikke definert noen lokale iverksettingsorgan fra statlig hold (Ramsdal, 2013).

Ramsdal (2013) mener Opptrappingsplanen for psykisk helse er tvetydig når det gjelder det å være hierarkisk eller dialogisk. På den ene siden mener han kommunene er forholdsvis frie i muligheten til å utforme tiltak og tjenester. På den andre siden gir reformen føringer som er i konflikt med den dialogiske modellen.

Når det gjelder Samhandlingsreformen sier Ramsdal (2013, s. 333) at også denne reformen er utformet med utgangspunkt i både hierarkiske og dialogiske styringsinstrumenter. Ramsdal (2013) sier at det ved denne reformen er vektlagt at de lokale aktørene som er involvert skal gis frihet til utforming av tjenestetilbud. Reformens styringsinstrumenter skal benyttes dynamisk og fleksibelt.

Fafo sier i sin første statusrapport for Opptrappingsplanen (Hansen et al., 2018) at denne er basert på en governancestyring. Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 har, slik jeg vurderer det, elementer både fra det «hierarkiske designet» og det «dialogiske designet». De elementene som taler for en mer ovenfra-ned tilnærming er den klare definisjonen av målgruppe, øremerkede tilskuddsmidler og vertikale forvaltningsstrukturer. På den annen side er ikke målene operasjonaliserte, Opptrappingsplanen for rusfeltet har fått styrking gjennom rammeoverføringer og det følger ikke med juridiske styringsvirkemidler. Dette taler mer for en dialogisk utforming av designet.

En bevissthet om oppbygning av Opptrappingsplanen for rusfeltet er nyttig når det videre skal undersøkes hvilken betydning Opptrappingsplanen har hatt som både rammebetingelse og betydning for ledere i det kommunale rusarbeidet.

Helgesen & Hansen (2014) ser på hvilken betydning ulike statlige styringsvirkemidler har hatt for utviklingen av helse- og omsorgssektoren i syv kommuner. Utgangspunktet for studien er Samhandlingsreformen, samstyring mellom forvaltningsnivåene kommune og stat, hvilke virkemidler som har gjort seg gjeldende og hvorvidt styringsvirkemidlene spiller sammen.

Forfatterne konkluderer med at de juridiske og pedagogiske virkemidlene ikke oppfattes som overstyrende, men som uoversiktlige for kommunene. Videre viser studien at kommuneøkonomien begrenser den enkeltes handlingsrom. Den statlige styringen gjennom denne reformen oppleves ikke som spesielt sterk, men derimot retningsgivende (Helgesen & Hansen, 2014).

Helgesen & Hansen (2014) viser også til i sin studie at kommunene responderer ulikt på styringsvirkemidlene fra staten. De hevder at hverken virkemidler eller styringssignaler oppleves enhetlig mellom de ulike respondenter i samme kommune og mellom de ulike kommunene. De klarer heller ikke å se noe mønster ut fra kommunens regiontilhørighet, størrelse eller administrativ organisering.

Det teoretiske utgangspunktet i artikkelen er at Samhandlingsreformen gjenspeiler et partnerskapsbasert forhold mellom stat og kommune som også kan beskrives som samstyring. I eget prosjekt vil det være sentralt å vurdere styringsvirkemidler fra Opptrappingsplanen og på hvilken måte dette har påvirket lederes arbeid med kommunalt rusarbeid.

Jansson, Fosse & Tillgren (2011) har sett på hvordan to kommuner i Sverige har forholdt seg til nasjonal helsepolitikk. Mål for studien har vært å se på iverksetting av helsepolitikk i disse to kommunene ved å svare på hvilke kontekstuelle styringsvirkemidler som har blitt benyttet i kommunepolitikken. Videre har det vært fokus på hvordan nasjonale føringer har blitt iverksatt lokalt i kommunene.

I Sverige er det lang tradisjon for sterkt selvstyre i kommunene. Forfatterne fant at den viktigste drivkraften for utvikling av lokal helsepolitikk skyldtes dedikerte kommuneansatte og stabil politisk ledelse. Disse kommunene hadde etablert egen lokal helsepolitikk som ikke tok særlig hensyn til den nasjonale helsepolitikken. I denne sammenheng ble det trukket frem at dersom nasjonale styringsmakter skulle lykkes med iverksetting av sin politikk var det behov for tydeligere styring samt forhandlinger. På denne måten ville kommunene bli mer motivert til å implementere nasjonale mål (Jansson et al., 2011).

Denne artikkelen vil være relevant når det i egen studie skal ses nærmere på mekanismene som gjør seg gjeldende i utforming av kommunalt rusarbeid sett fra den kommunale lederens ståsted. Funn fra artikkelen kan bidra til spørsmålsstilling når handlingsrommet for de kommunale lederne skal undersøkes nærmere. Her kan eksempelvis ledere være bundet av kommunale planer som rusmiddelpolitiske handlingsplaner og av den grunn ikke la seg påvirke av de ulike styringsvirkemidlene som følger med Opptrappingsplanen for rusfeltet. På den annen side kan den kommunale lederen ha vært en sentral premissleverandør til slikt planverk. Det vil derfor være interessant å undersøke nærmere hvorvidt planverk innen kommunalt rusarbeid har hatt betydning for hvordan den kommunale lederen har latt seg influere av Opptrappingsplanen for rusfeltet.

I en artikkel av Jenssen & Robertsen (2015) ser forfatterne på relasjonen mellom stat og kommune. Et sentralt tema i artikkelen er om kommunene fungerer mer som iverksettingsorganer for staten eller om de har rom for egne prioriteringer. For å svare på dette har forfatterne tatt utgangspunkt i kommune-stat-rapportering [KOSTRA] og sett på ulike kommunestørrelser, tjenesteområder og geografiske forskjeller.

Teorigrunnlaget i studien tar utgangspunkt i autonomimodellen og integrasjonsmodellen (Kjellberg referert i Jenssen & Robertsen, 2015, s. 337). Når det gjelder autonomimodellen har denne en nedefra-opp tilnærming der det vektlegges viktigheten av at kommunen har frihet til å gjøre egne prioriteringer lokalt. Kommunen er avhengig av samarbeid med staten, men forvaltningsnivåene har ulike og motstridende interesser.

Kort oppsummert konkluderer forfatterne med at kommunene har rom for å gjøre egne prioriteringer ut fra rammene som reformer og andre statlige føringer gir. Forfatterne ser imidlertid variasjon mellom ulike typer kommuner. Et funn viser at mindre kommuner i større grad opplever frihet til å foreta egne prioriteringer enn større kommuner. Noe av dette mener forfatterne skyldes inntektssystemet for kommunene hvor små kommuner blant annet får ekstra skjønnsmidler som igjen gir dem økt handlingsrom (Jenssen & Robertsen, 2015).

Når det gjelder kunnskapsstatus som omhandler konkret Opptrappingsplanen for rusfeltet er det sentralt å trekke frem Fafo sine statusrapporter. Fafo har på oppdrag fra Helsedirektoratet foretatt en evaluering av Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020. Foreløpig er det snakk om tre statusrapporter. Den første rapporten fra Fafo (Hansen et al., 2018) omtales som en nullpunktsanalyse. Nullpunktet er fra Opptrappingsplanens start i 2016. Videre blir det i den andre statusrapporten (Hansen, Tofteng, Holst, Flatval & Bråthen, 2018) og tredje statusrapporten (Hansen, Tofteng, Holst, Flatval & Bråthen, 2019) presentert evaluering av Opptrappingsplanen underveis i perioden.

De to siste evalueringsrapportene har blant annet fokus på hvordan arbeidet nasjonalt med Opptrappingsplanen er organisert og evaluering av denne organiseringen. Fokus her er Helsedirektoratets rolle og ansvar for koordinering av planen. Videre blir den regionale innsatsen belyst. Her er de mest aktuelle aktørene fylkesmannsembetene og de regionale kompetansesentra. Til slutt kan det nevnes at Fafo har utført casestudier på enkelte kommuner i begge de to siste statusrapportene.

Ett av Fafo sine mål for evalueringen har vært å se om organisering og oppfølging av Opptrappingsplanen sentralt har vært hensiktsmessige for å nå Opptrappingsplanens mål. Dette har vært et sentralt fokus i samtlige tre rapporter fra Fafo. Her kan man blant annet trekke frem oppdragsbrevet til fylkesmannsembetene for 2018 (Hansen et al., 2019, s. 119) der det fremgår at disse skal bidra til at kommunene utvikler tjenestetilbud i tråd med Opptrappingsplanen og integrerer sitt arbeid i kommunale planverk.

Storparten av statusrapportene tar utgangspunkt i evaluering av måloppnåelse for Opptrappingsplanen. Dette med bakgrunn i et indikatorsett som i den tredje statusrapporten fra Fafo (Hansen et al., 2019) består av 85 ulike indikatorer. Denne evalueringen vil ikke bli vektlagt i det videre arbeidet i denne masteroppgaven. Det som imidlertid er interessant er å se nærmere på implementeringsstrategien for Opptrappingsplanen og hvilken betydning denne eventuelt kan ha hatt for kommunale ledere innen rusarbeid.

Når Fafo (Hansen et al., 2018, s. 127) omtaler at Opptrappingsplanen bygger på governance-styring begrunnes dette med at planen har som mål å bedre tjenestetilbudet i kommunene gjennom økt kunnskap, informasjon og kunnskapsbaserte løsninger. Fafo har, gjennom sitt oppdrag fra Helsedirektoratet, sett på i hvilken grad styringssignaler fra sentrale myndigheter har hatt konsekvenser for innsatsen innen kommunalt rusarbeid.

Fafo har også gjennomført casestudier i kommunene. Disse casestudiene begynte i 2018 og ble gjennomført årlig frem til og med 2020. Seks kommuner inngikk i denne studien årlig.

I Fafo sin andre statusrapport (Hansen et al., 2018) fremgår det av statusmålingen at Opptrappingsplanen for rusfeltet har hatt betydning for kommunene som deltok i casestudien. Det vises her blant annet til ressursøkningen til det kommunale rusarbeidet og kommunenes fokus på å utvikle tjenestetilbudet i henhold til målsetningene for Opptrappingsplanen. Fafo viser også til stor kommunal variasjon av tjenestetilbud uten å utdype dette nærmere.

I den tredje statusrapporten (Hansen et al., 2019) er casestudiene gjennomført i seks kommuner som har utviklet tiltak innen målområdene for Opptrappingsplanen.

Oppsummering fra studien viser stor variasjon av tjenestetilbud og prioriteringer i kommunene. Fra denne undersøkelsen blir det ytret økonomisk bekymring for rusfeltet fra samtlige kommuner. Denne bekymringen omhandler frykt for nedbygging eller avvikling av etablerte tjenestetilbud som følge av presset kommuneøkonomi.

3.1 Oppsummering

I avsnittet om kunnskapsstatus har det blitt presentert ulike artikler og statusrapporter som vil bli benyttet som utgangspunkt for det videre arbeidet med dette prosjektet.

Med bakgrunn i ovennevnte kunnskapsstatus blir det interessant å se hvilken betydning ulike rammebetingelser som økonomi og eventuelle kommunale planverk har hatt å si for utvikling av kommunalt rusarbeid i løpet av opptrappingsperioden.

Videre vil det være sentralt å undersøke på hvilken måte selve Opptrappingsplanen for rusfeltet har influert ledere og kommunalt rusarbeid i den enkelte kommune. Her vil Opptrappingsplanens design og dens virkemidler være sentrale faktorer som legges til grunn for videre studier. Ut fra artikkelen til Ramsdal (2013) er reformdesign i fokus. En slik bevissthet rundt design kan også i dette prosjektet bidra til økt forståelse for hvilken betydning Opptrappingsplanen har hatt for ledere innen kommunalt rusarbeid.

I Helgesen & Hansen (2014) sin artikkel hevdes det at kommuner responderer ulikt på styringsvirkemidler fra staten. Hva har vært tilfelle for Opptrappingsplanen for rusfeltet? Fafo viser selv i sin statusrapportering om store kommunale variasjoner når det gjelder oppfølging av tiltak som er i tråd med Opptrappingsplanens målsetninger. Fafo peker blant annet på kommuneøkonomi som en sentral rammebetingelse for utvikling av kommunalt rusarbeid. Vil det samme gjelde fra respondentene i dette studien og hva kan eventuelt årsakene til kommunal variasjon være? I denne sammenheng kan det også vises til studien til Jenssen & Robertsen (2015) som sier at mindre kommuner opplever større grad av frihet til å foreta egne prioriteringer enn større kommuner. Kommunestørrelse vil ikke bli tatt opp som eget tema i denne studien. Likevel vil dette kunne være en av flere mulige rammebetingelser som lederne i studien selv trekker frem som sentrale rammebetingelser som har påvirket deres handlingsrom.

Når det gjelder rammebetingelser, vil også artikkelen til Jansson et al. (2011) være sentral. Her sier forfatterne at kommunene som hadde eget kommunalt planverk, i deres studie, i mindre grad tok hensyn til nasjonale føringer. I disse tilfellene var det derfor behov for tydeligere styring og forhandlinger fra nasjonalt hold for å lykkes med implementering av politikken lokalt. Dette er også et relevant fokus for dette prosjektet. Hvorvidt har kommunalt planverk innen rusarbeid hatt betydning for hvordan Opptrappingsplanen har blitt fulgt opp i kommunen?

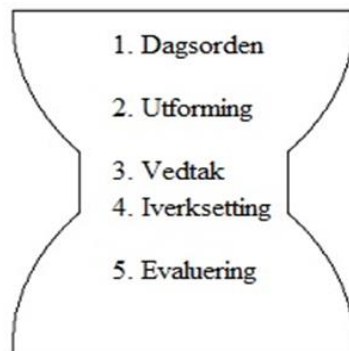
Kort oppsummert omhandler omtalt kunnskapsstatus sentrale informasjonskilder om reformdesign, styringsvirkemidler og ulike lokale rammebetingelser. Innhentet kunnskapsstatus knyttet til disse temaene vil være nyttige å ha med videre inn i egen studie.

4.0 TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapittelet vil det bli vist til de teoriene som er benyttet for å belyse problemstillingen i dette prosjektet.

4.1 Iverksettingsteori

Howlett, Ramesh & Perl (2009, s. 13) viser til en figur med fem ulike stadier i politikksyklusen som vist nedenfor.



Figur 1. De fem stadiene i politikksyklusen. Fra *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Third Edition. (s. 13), av M. Howlett, M. Ramesh & A. Perl, 2009, Oxford University Press.

Fasene presenteres i en form for «trakt». Gjennom denne visualiseringen av politikksyklusen viser Howlett et al. (2009) også til omfang av aktører som er involvert i de ulike fasene i politikksyklusen. Når det gjelder de to første fasene der dagsorden blir satt og politikk utformet er det flere aktører involvert enn når selve vedtaket blir fattet. Etter at det foreligger et vedtak sier Howlett et al. (2009, s. 13) følgende: «[...] *the number of actors is reduced even further, to only the subset of the policy subsystem composed of authoritative government decision-makers, whether elected officials, judges, or bureaucrats.* Når selve resultatene av iverksettingsfasen skal evalueres øker antallet aktører igjen.

Om iverksettingsfasen sier Howlett et al. (2009) at denne fasen omhandler hvordan styresmakter effektuerer vedtatt politikk. Iverksettingsfasen er det fjerde stadiet i politikksyklusen. Dette er dette stadiet som vil være i fokus i denne studien.

Opptrappingsplanen for rusfeltet har hovedsakelig vært rettet mot kommunehelsetjenesten. Kommunen, og især kommunalt rusarbeid, har vært hovedarena for den politikken som skal iverksettes. «*Studiet av iverksetting retter søkelyset på hva som skjer, om noe, etter at politiske vedtak er fattet og det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde*» (Offerdal, 2014,

s. 219). Når man skal se nærmere på prosessen knyttet til iverksetting av Opptrappingsplanen blir det derfor sentralt å kjenne til politikksyklusen generelt og iverksettingsfasen spesielt med tanke på prosjektets fokus.

Offerdal (2014, s. 220) sier det er flere grunner til at iverksettingsteori har fått økende relevans i forhold til kommunal politikk og forvaltning. Dette skyldes blant annet endringer i relasjonen mellom stat og kommune og økt profesjonalisering i kommunene. Et annet moment er endringer i interaksjonen mellom politikk og administrasjon.

Videre sier Offerdal (2014, s. 222) noe som kan ses i sammenheng med politikksyklusen til Howlett et al. (2009). Offerdal sier at skillet mellom vedtak og iverksetting ikke tilsvarer et skille mellom politikk og administrasjon selv om administrasjonen vil spille en større rolle i iverksettingsfasen. Iverksettingsfasen er ifølge Offerdal (2014) en fase der politikken gis innhold og kan således ses på som en politisk utformingsfase.

Offerdal (2014) viser til to hovedtilnæringer av iverksettingsprosesser. Den ene tilnærmingen er «ovenfra-og-ned» og den andre tilnærmingen er «nedenfra-og-opp». Disse to tilnærmingene er sentrale i denne studien spesielt når det kommer til hvordan kommunale ledere har forholdt seg til oppfølgingen av Opptrappingsplanen for rusfeltet lokalt. Et av fokusområdene vil være hvilken betydning ulike rammebetingelser, enten sentrale eller lokale, har påvirket ledernes arbeid med å utvikle kommunalt rusarbeid.

4.1.1 Ovenfra-og-ned-perspektivet

Om ovenfra-og-ned-tilnærmingen sier (Offerdal, 2014, s. 223) at denne tar utgangspunkt i mål som er utformet sentralt i en organisasjon. Dersom man tar utgangspunkt i Opptrappingsplanen er målene for denne planen fremmet av Regjeringen. Ut fra en ovenfra-og-ned-tilnærming vil fokus være å vurdere hvorvidt Opptrappingsplanens målsetninger vil få gjennomslag i andre deler av en organisasjon. I dette tilfellet vil det kunne være snakk om kommunene som blir en sentral arena for oppfølging og iverksetting av planen.

En slik tilnærming kan være aktuell når det i denne studien skal ses nærmere på hvilke erfaringer de ulike kommunale lederne har når det kommer til iverksetting av tiltak lokalt som følge av Opptrappingsplanen. Et annet interessant fokus vil være å undersøke ledernes vurdering når det kommer til planens relevans for utvikling av kommunalt rusarbeid.

I ovenfra-og-ned tilnærmingen vil den iverksettende organisasjonen oppfattes som et instrument for de som styrer. For politikk utformet på sentralt hold skjer ofte selve

iverksettingen gjennom lokale organer. Kommunene fungerer dermed som iverksettingsorgan for staten (Offerdal 2014, s. 224). Et slikt perspektiv er således sentralt ut fra studiens problemstilling.

4.1.2 Nedenfra-og-opp-perspektivet

Offerdal (2014, s. 224) sier at mens ovenfra-og-ned-tilnærmingen er mer preskriptiv og normativ gir nedenfra-og-opp tilnærmingen en bedre forståelse av hva som skjer når politikken skal iverksettes. Fokus her er på de aktørene som skal iverksette vedtatt politikk. I tilfellet med Opptappingsplanen vil det da kunne være snakk om aktører i kommunene og eventuelt andre interessenter. Offerdal (2014) viser til at en effektiv implementering fordrer at vedtatt politikk tilpasses den aktuelle konteksten. Offerdal (2014, s. 229) sier videre at aktørene kan agere annerledes enn det som var intensjonen ovenfra.

For Opptappingsplanen for rusfeltet har Regjeringen vært tydelig på kommunenes mulighet for effektiv ressursutnyttelse i tråd med egne behov. Kommunene skal dermed kunne se sine velferdsoppgaver i en sammenheng. (Helse og omsorgsdepartementet, 2015, s. 7).

Nedenfra-og-opp perspektivet er også sentral for å svare opp studiens problemstilling. Det blir i studien fokusert både på sentrale og lokale føringer og hvilke konsekvenser dette har hatt for utøvelse av ledelse innen kommunalt rusarbeid.

4.1.3 Iverksetting av offentlig politikk – anvendelse av en typologi

Matland referert i Bukve (2016, s. 161) viser til en syntetiserende typologi over ulike former iverksetting av offentlig politikk. I denne typologien er det to sentrale forklaringsvariabler. Den ene variabelen er grad av konflikt i en iverksettingssituasjon. Dersom det er konflikt i forbindelse med iverksetting, enten knyttet til tiltak eller vedtatt politikk, kan dette ofte resultere i en vridd eller ufullstendig iverksetting. Den andre variabelen som trekkes frem her er grad av uvisshet i forbindelse med konsekvenser og bruk av virkemidler. Ved stor uvisshet kan iverksettingen variere og endres underveis i prosessen.

Ut fra de to dimensjonene som nevnt ovenfor har Matland (1995) kommet frem til fire kategorier iverksettingssituasjoner.

		Konflikt	
		Lav	Høy
Tvetydighet	Lav	Administrativ iverksetting	Politisk iverksetting
	Høy	Eksperimentell iverksetting	Symbolisk iverksetting

Figur 2. Ambiguity-Conflict Matrix: Policy Implementation Processes. Fra «Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation,» av R. E. Matland, 1995, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, (1995, s. 160). Oxford University Press.

Matland (1995, s. 160) sier at resultatene ved en administrativ iverksetting er avhengig av tilgjengelige ressurser. Et ønsket utfall kan sikres gjennom tilstrekkelig tilgang på ressurser. Ved en slik iverksetting sier Matland (1995) det er lav grad av konflikt og tvetydighet.

Ved den politiske iverksettingen er det høy grad av konflikt og lav grad av tvetydighet. Her sier Matland (1995, s. 163) at et sentralt prinsipp ved denne iverksettingsformen er at resultatene styres av makt. I denne sammenheng vises det blant annet til at enkeltaktører eller grupperinger har tilstrekkelig makt til å tvinge gjennom sine ønsker.

Ved en eksperimentell iverksetting er det høy grad av tvetydighet og lav grad av konflikt. Her sier Matland (1995, s. 165) at det er de kontekstuelle forholdene som dominerer prosessen. I den siste formen for iverksetting er det både høy grad av tvetydighet og konflikt. Om symbolsk iverksetting sier Matland (1995, s. 168) at det sentrale prinsippet er at den lokale koalisjonens styrke er det som avgjør resultatet.

Matland (1995) sin typologisering for iverksetting av offentlig politikk vil bli benyttet i denne studien. En slik kategorisering vil kunne bidra til økt forståelse om årsakssammenhenger knyttet til ledernes oppfølging av Opptrappingsplanen for rusfeltet spesielt. Det er hovedsakelig den administrative og politiske iverksettingsformen som vil bli aktuell å se nærmere på i denne studien. Den symbolske iverksettingsformen vil også bli omtalt nærmere i drøftingsdelen.

4.2 Styringsinstrument

Vedung sier følgende om politikkinstrument: «*public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change*» (Vedung, 2007, s. 21). Begrepet «politikkinstrument» viser til ulike styringsvirkemidler som myndighetene kan benytte for å sikre ønsket politikk gjennomført.

Det finnes ulike typer styringsvirkemidler eller politikkinstrument. Vedung (2007) viser til tre ulike styringsvirkemidler som inngår i begrepet «politikkinstrument. Disse omtaler Vedung (2007) som «pisk», «gulrot» og «preike». Ved regulering (pisk) kan eksempelvis myndighetene innføre sanksjoner overfor kommunene dersom innføring av rettighetsbaserte tjenester ikke overholdes. Økonomiske virkemidler (gulrot) kan være styringsvirkemidler som sentrale myndigheter benytter for å stimulere kommunene til å gjennomføre vedtatt politikk. I forbindelse med Opptrappingsplanen for rusfeltet har slike virkemidler blitt tatt i bruk i form av ulike tilskuddsordninger som skal understøtte måloppnåelse for Regjeringens politikk.

Et siste virkemiddel Vedung (2007) trekker frem er informasjon (preike). Dette styringsvirkemiddelet kan benyttes for støtte eller overbevisning ved å iverksette ønsket politikk. Også her er det flere eksempler knyttet til Opptrappingsplanen som eksempelvis fagsamlinger, nettverkssamlinger og tilskuddskonferanser. Nasjonale veiledere kan være andre eksempler der informasjon er brukt som virkemiddel.

Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 er i seg selv et virkemiddel fra Regjeringen. Virkemiddelet er det Vedung (2007) vil kalle «preike». Gjennom Opptrappingsplanen blir det gitt signaler om Regjeringens satsning på kommunalt rusarbeid, der kommunene er sentrale samarbeidspartnere for å lykkes med den statlige satsningen. Opptrappingsplanen for rusfeltet har ingen juridiske virkemidler som skal sikre kommunal deltakelse og er således frivillig for kommunene. Likevel er det tatt i bruk virkemidler som skal stimulere til kommunal deltakelse.

Som nevnt tidligere har Regjeringen økt rammetilskuddene til kommunene i opptrappingsperioden. Disse inntektene står kommunene fritt til å disponere og kan således anses som en svak styring på det kommunale rusarbeidet. De øremerkede midlene gjennom ulike tilskuddsordninger er derimot en sterkere form for virkemiddel. Her må kommunene aktivt søke midler og forplikte seg til krav ved tilsagn om tilskuddsmidler fra staten. Økt

rammetilskudd og tilskuddsmidler kan i denne sammenheng sees på som det Vedung (2007) omtaler som «gulrot».

Når det gjelder informasjon (preike) som virkemiddel viser Fafo (Hansen, et al., 2018, s. 16) til at selve gjennomføringen av Opptappingsplanen skjer gjennom en tverrdepartemental og tverrsektoriell satsning der blant annet økt informasjon og kunnskap om gode løsninger skal bistå kommunene med å bedre tjenestetilbudet til målgruppen. Ulike nasjonale kompetansesentra er blant aktørene som skal bidra til kunnskapsformidling om gode kunnskapsbaserte løsninger overfor kommunene. Videre er fylkesmannsembetene sentrale aktører som har arrangert kurs og konferanser med fokus på Opptappingsplanen. Fylkesmannsembetene har også etablert fora, møteplasser og kompetansenettverk mellom kommunene og andre statlige aktører for å sikre fokus på Opptappingsplanen og dens målsetninger.

Vedung (2007 s. 39) lister opp en del forskningsspørsmål når det gjelder politikkinstrument. Ett av disse omhandler hvilke konsekvenser, bevisst eller ubevisst, forventet eller uventet, valg av virkemidler har å si for implementering av nasjonale planer.

I Røiseland & Vabo (2012) vises det til et skille mellom det de omtaler som «hard» og «myk» bruk av styringsvirkemidler.

Grad av tvang i typen styringsvirkemidler		Grad av tvang i bruken av styringsvirkemidler	
		Myk	Hard
Myk	Nodalitet	Informasjonsmessig supplement	Informasjonsmonopol
	Finanser	Flere kilder	En kilde
Hard	Autoritet	Ikke-bindende reguleringer	Bindende reguleringer
	Organisasjon	Indirekte handling	Direkte handling

Figur 3. Typer av styringsvirkemidler og «hard» og «myk» bruk av disse. Fra *Styring og samstyring – governance på norsk* (s. 62), av A. Røiseland, & S. I. Vabo, 2012, Bergen: Fagbokforl.

Dersom man fokuserer nærmere på de to styringsvirkemidlene i tabellen som er plassert innunder den myke graden av tvang finner man det Vedung (2007) omtaler som «preike» og «gulrot». Det er disse to virkemidlene man finner igjen i Opptappingsplanen for rusfeltet.

I tillegg til å definere disse som en myk type i grad av tvang skiller Røiseland & Vabo (2012) også mellom myk og hard grad av tvang i selve bruken av styringsvirkemidlene. Når det gjelder nodalitet, eller det Vedung (2007) omtaler som «preike», vil det ved myk bruk tas utgangspunkt i informasjonsutveksling og baseres på dialog. Hard bruk gjennom en monopolsituasjon vil eksempelvis kunne være at det gis ut manipulerende informasjon. Det er imidlertid myk bruk som oftest gjøres gjeldende i demokratiske land (Røiseland & Vabo, 2012, s. 62). Når det gjelder finanser skilles det mellom hvorvidt det er tilgjengelig en eller flere finansieringskilder. Ved myk bruk vil samarbeidet være mer preget av selvbestemmelse og frihet.

Det som i tabellen til Røiseland & Vabo (2012) omtales som autoritet og av Vedung (2007) som «pisk» er ikke tatt med som et aktuelt styringsvirkemiddel i forbindelse med Opptappingsplanen. Likevel kan det trekkes frem at Røiseland & Vabo (2012, s. 63) skiller mellom bindende og ikke-bindende reguleringer knyttet til begrepet autoritet. Bindende reguleringer kan være lover, forskrifter og rundskriv. De ikke-bindende reguleringene defineres i tabellen som en myk grad av tvang og kan for eksempel ses på som styring gjennom normer. Selv ved myk bruk vil dette kunne anses som styring ut fra en ovenfra-ned tilnærming. Røiseland & Vabo (2012, s. 63) sier at det er å forvente at det er de mykeste virkemidlene og myk bruk av de hardeste virkemidlene som er best egnet ved samstyring.

Virkemiddelbruk er et sentralt fokus i dette prosjektet med tanke å svare opp problemstillingen når det gjelder hvilken betydning Opptappingsplanen for rusfeltet har hatt for ledere innen kommunalt rusarbeid. Opptappingsplanen og dens virkemidler vil være et utgangspunkt når dette skal undersøkes nærmere.

4.3 Organisasjonsfunksjoner og lederorientering

Strand (2007) viser til fire organisasjonsfunksjoner som kan benyttes som utgangspunkt for å kartlegge hvilke krav som stilles til de kommunale lederne i intervjuutvalget ut fra fire funksjonsbenevnelser.

Organisasjonsfunksjonene som Strand (2007) bruker er produsent, administrator, integrator og entreprenør. De fire funksjonene har akronymet PAIE og er mer en analysemodell enn teori. Modellen kan benyttes for å få en dypere forståelse av å forklare ledernes funksjon ut fra hvilken organisasjonsfunksjon de opererer ut fra.

	Mye oppmerksomhet innad	Mye oppmerksomhet utad
Få elementer er formelt definert	Orientering mot mennesker og motivasjon	Orientering mot omverdenens trusler og muligheter
Endring	Organisasjonstype: Gruppeorg. Leder: Integrator	Organisasjonstype: Entreprenørg. Leder: Entreprenør
Mange elementer er formelt definert	Orientering mot orden, systemer og struktur	Orientering mot produksjon, problemløsning
Stabilitet	Organisasjonstype: Byråkrati Leder: Hierarkisk leder/ administrator	Organisasjonstype: Ekspertorg. Leder: Fagmann/produsent

Figur 4. Lederorienteringer, organisasjonstyper, roller og teorier. Fra *Ledelse, organisasjon og kultur* (s. 31), av T. Strand, 2007, Bergen: Fagbokforl.

I produsentfunksjonen er det en orientering mot produksjon der målsetting og resultater står i fokus. I denne funksjonen er det sentralt at lederen innretter virksomheten mot mål og ansvarliggjøres for dens resultater. Strand (2007, s. 459) viser til to roller som passer inn under benevnelsen produsent. Disse omtales «pådriveren» og «dirigenten». Pådriverrollen er opptatt av problemløsning og motivert av resultater. Dirigentrollen motiverer, delegerer, planlegger og setter mål.

Strand (2007, s. 461) viser til noen anbefalinger for lederatferd knyttet til denne funksjonen. Han sier blant annet at leder må sørge for at organisasjonen har kunnskap om hva omverdenen krever av den. I produsentfunksjonen vil sentrale underliggende dimensjoner for organisasjonen være stabilitet og at den er utadrettet mot sine omgivelser og kunder. Videre er det viktig med ambisjoner og mål, skape oppslutning rundt disse og ha oversikt over muligheter der organisasjonen møter på utfordringer.

Administrasjonsfunksjonen (Strand, 2007, s. 462) handler om å holde kontroll og orden i en organisasjon samt sikre opprettholdelse av systemer. Kontrollbegrepet i denne sammenhengen knyttes til rasjonalitet og at organisasjonsutviklingen er viljestyrt. For å sikre kontroll benyttes ulike kontrollformer som belønning og straff, dokumentasjon av tidsbruk, arbeidsrutiner og budsjett- og økonomirapportering for å nevne noen. Ordensbegrepet forstås i denne sammenheng som stabilitet og forutsigbarhet. Tilfeldigheter skal ikke råde og avvik skal unngås.

I denne organisasjonsfunksjonen er fokus innadrettet mot selve organisasjonen der lederrollen har fokus mot kontrollsystemene for å sikre kontroll og orden. Strand (2007, s. 478) viser til to fokusområder som er sentrale for lederadferden. Det ene er at lederen utformer og forstår

kravene som stilles til et kontrollsystem. Det andre er at lederen er i stand til å benytte systemet ved selv å følge regler, prosedyrer og belønne andre som gjør det og påpeke avvik.

Når det gjelder integratorfunksjonen vil det å bygge fellesskap være sentralt fokus.

Organisasjonskultur er et eksempel på ledelsestiltak innunder denne funksjonen. Gjennom symbolbruk kan lederen styrke fellesskapet og den emosjonelle orienteringen til organisasjonsmedlemmene. Integrasjonsfunksjonen er innadrettet og har fokus på vedlikehold. Samtidig kan den representere forandring og utvikling. Til denne funksjonen trekker Strand (2007, s. 502) frem tre områder som er sentrale for lederadferden: Ledere må være synlige symboler på viktige ting i organisasjonen, de må tørre å inngå i tette relasjoner med organisasjonsmedlemmene og sikre utvikling av medlemmenes kompetanse uten for mye styring.

Den siste funksjonen i PAIE-modellen er entreprenøren (Strand, 2007). I denne funksjonen er ressursheiting og innovasjon sentralt. Den er innrettet mot omverden og sentrale tilnærminger vil være å skape visjoner og forfølge denne gjennom strategisk ledelse- og alliansebygging samt nyskaping. Til denne funksjonen blir rollene «innovatør» og «mekler» trukket frem. Disse har som mål å skaffe ressurser og avverge trusler (Strand, 2007, s. 528). Kjentegn for ledere med entreprenøradferd er blant annet søken etter å beherske organisasjonen gjennom uformelle metoder og personlig politisk involvert i aktuelle saker. Funksjonen er i større grad enn de andre funksjonene knyttet til sterkt fremtredende personer. Strand (2007) sier entreprenørene kan sies å være en motsetning til administratorene.

Inndelingen i de fire funksjonene produksjon, administrasjon, integrasjon og entreprenørskap sier Strand (2007) er antatt nødvendige for at en virksomheten skal kunne overleve og fungere hensiktsmessig. Videre sier Strand (2007, s. 434) at ved å ta i bruk PAIE-modellen er det nødvendig å huske på:

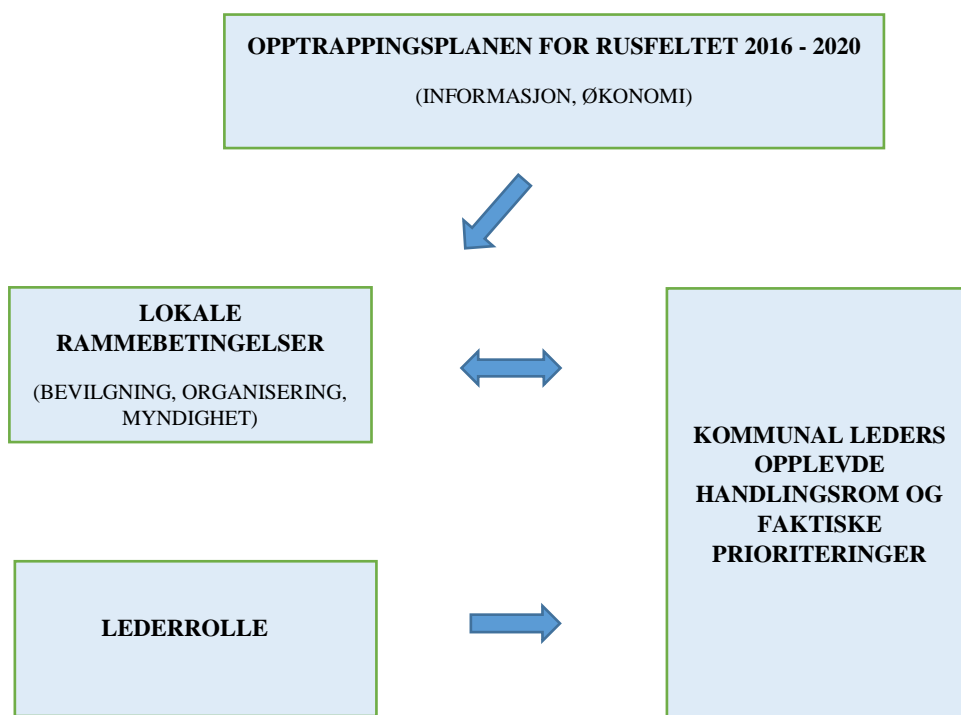
- at lederoppgaver strekker seg over hele feltet og ikke kan begrenses til ett eller to områder
- at det i fleste organisasjoner blir mange av disse funksjonene til enhver tid ivaretatt ved strukturer og roller som virker uavhengig av hva ledelsen foretar seg. Ledelse må oppfattes som komplementær der funksjonene ivaretas av en gruppe kollektivt.
- at en viktig del av ledelsesarbeidet består i å avveie motstridende krav og hensyn, og at leder må vektlegge det som til enhver tid vurderes å være viktigst.

- at PAIE-modellen blant annet kan benyttes til å kartlegge ledernes vektlegging av arbeidsoppgaver.

De fire funksjonene som inngår i PAIE-modellen vil i det videre benyttes som et rammeverk for intervjuguiden for å kartlegge hvilken orientering lederne har mot de ulike organisasjonsfunksjonene.

4.4 Analysemodell

Nedenfor er en figur for å visualisere analyserammen for prosjektet:



Figur 5: Analysemodell

4.5 Forskningsspørsmål

Prosjektet er en studie av hvilken betydning ulike endrede rammebetingelser har hatt for ledere innen kommunalt rusarbeid, og hvilken betydning dette har hatt for deres opplevde handlingsrom og faktiske prioriteringer i perioden 2016 - 2020. En sentral rammebetingelse som vil gjelde samtlige kommunale ledere i denne sammenheng er Opptappingsplanen for rusfeltet i samme periode.

For å kunne få en dypere forståelse av dette har jeg utviklet noen forskningsspørsmål som det skal fokuseres videre på for å kunne belyse problemstillingen i prosjektet:

1. Hvilken betydning tillegger lederne Opptappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 i utviklingen av kommunalt rusarbeid?
2. På hvilken måte har ulike rammebetingelser påvirket lederes prioriteringer og opplevde handlingsrom innen kommunalt rusarbeid?
3. Hvilken betydning har lederrollen å si for handlingsrommet og de prioriteringer som har skjedd innen rusarbeid i en kommune?

5.0 DESIGN OG METODE

I dette kapittelet blir forskningsdesign og valgt metode for studien presentert.

5.1 Design

Studien har fokus på å tilegne økt innsikt om lederes opplevde handlingsrom og faktiske prioriteringer innen kommunalt rusarbeid. I den forbindelse vil ulike rammebetingelser, heriblant Opptappingsplanen for rusfeltet, være sentrale faktorer som kan ha betydning for de kommunale ledernes handlingsrom og prioriteringer.

Med bakgrunn i valgt problemstilling er det vurdert som hensiktsmessig å gjennomføre studien basert på flercasestudie. Om flercasestudie sier Bukve (2016, s. 223) at denne kan være innrettet mot å finne typiske trekk ved et fenomen. Det kan også benyttes til å avdekke variasjon mellom ulike typer av det valgte fenomenet. En kombinasjon av disse innretningene vil være aktuelle for denne studien. Casene i studien er ledere fra ulike kommuner. Casene vil ses i sammenheng med studiens teoretiske rammeverk og problemstilling.

Sentrale kontekstuelle forhold vil være Opptappingsplanens relevans og virkemidler, ulike sentrale og lokale føringer samt fokus på ledernes handlingsrom og faktiske prioriteringer. Studien vil være caseorientert. I caseorienterte studier sier Bukve (2016, s. 95) at man ser på det aktuelle fenomenet som deler av en helhet.

Ut fra studiens problemstilling vil det være sentralt å kartlegge hvordan endrede rammebetingelser har påvirket ledernes handlingsrom og prioriteringer innen kommunalt rusarbeid. Selve intervjuene gjøres rett i etterkant av endt opptappingsperiode som ble avsluttet i 2020. Innsamling av data blir derfor også basert på det Bukve (2016, s. 119) omtaler som retrospektiv design.

Ved gjennomføring av dette prosjektet vil det tas utgangspunkt i en pragmatisk tilnærming for å sikre økt innsikt og forståelse ut fra det valgte fenomen som studien omhandler.

George & Bennett referert i Bukve (2016, s. 125) viser til to grunnleggende krav til et casestudie. Den må være strukturert og fokusert. For at en casestudie skal være strukturert må det stilles standardiserte og like spørsmål til alle casene som er med i studien. I en fokusert casestudie må det også foreligge et bestemt forskningsmål til grunn ved gjennomføring. Her skal det teoretiske fokuset også ses i sammenheng med formålet for studien.

Det vil være sentralt i denne studien å vurdere innhentet datamateriale fra casene opp mot det teoretiske rammeverket for dette prosjektet.

5.2 Metode

5.2.1 Strategisk utvelgelse av data

Det er utarbeidet intervjuguide for prosjektet. Intervjuguiden er organisert tematisk ut fra tre forskningsspørsmål. Det benyttes i utgangspunktet en strukturert tilnærming. Thagaard (2018) sier at fordelene med en slik tilnærming er at alle informantene svarer opp de samme spørsmålene som dermed bidrar til et sammenligningsgrunnlag.

Om strategisk utvelgelse sier Thagaard (2018, s. 54) at det foretas systematisk valg av enheter eller personer som innehar de kvalifikasjoner eller egenskaper som er strategiske ut fra studiens problemstilling.

Det er foretatt strategisk utvelgelse av intervjudeltakere. Det har blitt vurdert hvilke kvalifikasjoner og egenskaper som er best egnet for å belyse valgt problemstilling. En sentral del av studien omhandler betydningen sentrale og lokale føringer har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid. Opptrappingsplanen for rusfeltet er viet særskilt fokus i denne sammenheng. Det kunne derfor ha vært interessant å involvere flere aktører i studien for å belyse dette temaet mer inngående. Politikere innen helse- og omsorgsfeltet kunne vært en slik aktør. Andre aktører kunne ha vært tjenesteutøvere med nær tilknytning til pasient- og brukerrettet oppfølging. Det har imidlertid vært nødvendig med en avgrensning. Det er vurdert at ledere innen kommunalt rusarbeid er best egnet til å belyse studiens tematikk.

Utvalget må bestå av informanter som har hatt en eller annen form for overordnet ansvar for oppfølging av Opptrappingsplanen for rusfeltet i egen kommune. Opptrappingsplanen for rusfeltet var gjeldende i perioden 2016 - 2020. Det ideelle hadde vært om informantene hadde vært ansatt i sine respektive stillinger under hele denne opptrappingsperioden. I første omgang vil det bli forsøkt å rekruttere kommunale ledere som har hatt befatning med Opptrappingsplanen i form av sin lederrolle siden 2016 og frem til tidspunkt for intervjuet. Dersom dette ikke lar seg gjøre vil det bli gjort en videre utvelgelse av informanter der krav til ansettelsestidspunkt reduseres inntil intervjuutvalget består av tilstrekkelig antall informanter.

Det er nødvendig å foreta en avgrensning av utvalgets størrelse. Thagaard (2018, s. 59) sier at utvalgets størrelse er avhengig av antall kategorier som inkluderes i prosjektet. Dersom det kun handler om én kategori, som tilfellet er i denne studien, kan utvalget være mindre enn dersom flere kategorier inkluderes i studien. I forbindelse med størrelse av intervjuutvalg viser Thagaard (2018) til begrepet «metningspunkt». Det vil si at det kan foretas fortløpende vurdering i forskningsprosessen hvorvidt deltakere i prosjektet tilfører ny informasjon om det

fenomenet som studeres. På bakgrunn av dette ble det vurdert et utvalg på mellom seks til åtte ledere fra ulike kommuner. Det endelige antallet intervju som gjennomføres vil bli vurdert underveis i forskningsprosessen.

Noe av kunnskapsgrunnlaget for dette prosjektet er basert på informasjon hentet fra tidligere Fylkesmannen i Rogaland. Utvalget vil derfor gjelde kommunale ledere fra kommuner i Rogaland. Når det gjelder utvelgelse vil det bli foretatt tilfeldig uttrekk. Det er 23 kommuner i Rogaland. En av kommunene er uaktuell siden jeg selv er virksomhetsleder i denne kommunen. Det er derfor i utgangspunktet 22 kommuner som er aktuelle for denne studien. Samtlige 22 kommunenavn vil bli trukket tilfeldig og ført opp på en liste i kronologisk rekkefølge ut fra uttrekk. Listen blir dernest retningsgivende for hvilke kommunale ledere som først blir invitert til å delta i prosjektet.

Et annet moment som har betydning for valg av informanter omhandler betydningen Opptrappingsplanen for rusfeltet har hatt som en del av rammebetingelsene for kommunalt rusarbeid for lederne. For å kunne belyse dette må informantene representere kommuner som både har søkt og mottatt tilskuddsmidler i løpet av opptrappingsperioden.

5.2.2. Faktisk utvelgelse

Etter tilfeldig uttrekk ble i første omgang åtte kommuner kontaktet pr mail via kommunenes postmottak. Ved manglende respons fra samtlige kommuner ble ytterligere kommuner kontaktet på samme måte. Totalt 20 kommuner ble kontaktet via postmottak.

Etter to uker uten respons ble aktuelle ledere innen kommunalt rusarbeid kontaktet direkte pr. mail ut fra kontaktinformasjon hentet fra de ulike kommunenes nettsider. Kontakt ble gjennomført kronologisk ut fra uttrekket som var gjennomført.

Én kommune svarte at det ikke var noen fra kommunen som tilfredsstilte kravene som var satt for deltakelse i studien.

I kontakt med en av de største kommunene i Rogaland ble det gjennom dialog avklart at vedkommende kommune var organisert på en slik måte at deltakelse ble uaktuelt. For å sikre god representasjon fra kommunen i forbindelse med tematikken for studien måtte flere kommunale ledere fra samme kommune deltatt.

En av de minste kommunene avsto deltakelse da det etter deres oppfatning var lite de hadde å tilføye en slik studie. Det var få rusmiddelavhengige i kommunen og det hadde derfor vært lite fokus på Opptrappingsplanen i den aktuelle perioden. Basert på denne tilbakemeldingen

ble det vurdert som lite hensiktsmessig å kontakte andre kommuner i fylket med tilsvarende eller lavere innbyggertall.

En kommune var positiv til deltakelse, men etter dialog ble det vurdert at vedkommende leder ikke tilfredsstilte kravene til deltakelse. Vedkommende hadde enda ikke tiltrådt i den aktuelle stillingen.

Til slutt var det en annen kommune som i utgangspunktet tilfredsstilte kravene til deltakelse, men grunnet pandemi var satt til andre arbeidsoppgaver og derfor avslo invitasjon om deltakelse.

Resultatet ble åtte kommunale ledere fra åtte ulike kommuner i Rogaland. Samtlige har lederstillinger med ansvar for kommunalt rusarbeid i egen kommune. De har også hatt befatning med Opptappingsplanen for rusfeltet. De fleste lederne har vært ansatt i nåværende stilling siste 5 år, men ikke alle. I løpet av rekrutteringsfasen ble det etter hvert behov for å redusere kravet til ansettelsestidspunkt for å sikre tilstrekkelig utvalg med intervjudeltakere. To av informantene har derfor tiltrådt lederrollen i løpet av perioden 2016-2020.

Samtlige åtte informanter har bekreftet både befatning med Opptappingsplanen i sin lederstilling og at kommunen har søkt tilskuddsmidler til kommunalt rusarbeid i løpet av opptappingsperioden 2016-2020.

5.2.3. Fordeler og ulemper med bruk av valgt design

SINTEF har gjennomført kvantitative undersøkelser gjennom sine årlige kartlegginger av rus- og psykisk helsearbeid i kommunene. I disse undersøkelsene har blant annet betydningen av Opptappingsplanen for rusfeltet vært et av fokusområdene. I denne studien legges det opp til en kvalitativ tilnærming for å søke dypere innsikt i ulike rammebetingelsers betydning for utøvelse av ledelse og hvordan det opplevde handlingsrommet og faktiske prioriteringer er blant informantene.

Thagaard (2018, s. 13) sier at en sentral målsetting ved kvalitative studer er at man oppnår forståelse av sosiale fenomener. Intervju som metode vil i denne sammenheng kunne gi grunnlag for økt innsikt i det sosiale fenomenet som studeres. Således vurderes kvalitativ metode ut fra studiens formål og problemstilling som mest hensiktsmessig.

Studien er også gjennomførbar innen de rammer som gjelder for denne type prosjekter.

Utvalget skal bestå av åtte informanter. Disse vil representere en kategori. Åtte informanter

innen samme kategori vil kunne være tilstrekkelig utvalg for å belyse fenomenet som er valgt i studien.

Ut fra hensynet til overførbarhet vil en kvalitativ studie som dette imidlertid kunne vurderes som en ulempe. Studien har et begrenset utvalg og må således ses i lys av dette.

5.2.4 Validitet

Bukve (2016, s. 99) sier det er ulike krav til god forskningsdesign. Et av disse kravene er at undersøkelsen må utformes slik at data kan benyttes til å trekke konklusjoner for tilsvarende fenomen. Dersom det ikke kan foretas slike konklusjoner vil studien ha lav validitet eller gyldighet.

Bukve (2016, s. 99) viser videre til intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om i hvor stor grad man kan konkludere på bakgrunn av årsakssammenhengene i datamaterialet. Her vurderes det dermed hvor god argumentasjon man har for å påpeke at det er samsvar mellom teoretisk modell på den ene siden og mønster i datamaterialet på den andre siden. For egen studie er det derfor viktig at forskningsdesignet er grundig gjennomarbeidet med tanke på relasjonen mellom teoretisk modell og datasett. Intervjuguiden må ses i sammenheng med det teoretiske rammeverket for studien.

Om ekstern validitet sier Bukve (2016, s. 100) at dette handler om hvorvidt konklusjoner om årsakssammenhenger fra datamaterialet kan generaliseres. Spørsmålet er således hvor representativt datasettet er for det settet av fenomen det er en del av.

Andre grep som kan gjøres for å styrke validitet i eget prosjekt er å tydeliggjøre grunnlaget for tolkning av datamaterialet. Thagaard (2018, s. 188) sier her at tolkninger som presenteres i studien skal være begrunnet og at det i prinsippet skal foreligge dokumentasjon for de tolkningene som tas.

Et annet moment som er relevant i forbindelse med validitet er forskerens tilknytning til det fenomenet som studeres. Thagaard (2018, s. 189) sier at tilknytning til miljøet det studeres i ikke gir grunnlag for bedre validitet, men tolkningsgrunnlaget vil kunne være annerledes dersom man har kunnskap om fenomenet. Motsatt vil forståelsen være annerledes dersom man ikke har forkunnskap om miljøet som studeres. Det å ha kjennskap til fenomenet som studeres kan både ha fordeler og ulemper. Forskeren kan forstå intervjudeltakerne på bakgrunn av egne erfaringer. En mulig ulempe er at forskeren kan overse nyanser som ikke samsvarer med dennes egne erfaringer. Med bakgrunn i egen erfaring innen kommunalt rusarbeid er dette noe jeg har hatt fokus på under hele prosjektperioden.

5.2.5 Reliabilitet

Thagaard (2018, s. 187) sier at reliabilitet knyttes til hvorvidt en kritisk gjennomgang av et prosjekt gir inntrykk av at forskningen er gjennomført på en tillitsvekkende og pålitelig måte.

Det må argumenteres for reliabilitet ved å redegjøre for prosessen for utvikling av data.

Thagaard (2018) sier forskeren må være konkret i beskrivelsene av fremgangsmåten som er benyttet for å utvikle datasettet i studien. En slik detaljert oversikt over prosessen der både forskningsstrategi og analysemetoder beskrives vil kunne bidra til at utenforstående kan vurdere denne. På denne måten sikrer man transparens. Egen prosess for utvikling av data i denne studien omtales nærmere i kapittel 5.3.

Seale referert i Thagaard (2018, s. 188) argumenterer for at forskningens transparens kan styrkes ved å tydeliggjøre hva som er primærdata. En slik tydeliggjøring kan gjennomføres ved å skille hva som er referert fra informantene og hvilke egne kommentarer og vurderinger som er knyttet til intervjuene. For denne studien er det utarbeidet egen intervjuguide. Denne er utformet med utgangspunkt i tre forskningsspørsmål. Spørsmålene til informantene skal søke å belyse disse forskningsspørsmålene som igjen skal bidra til å svare opp studiens problemstilling. Selve intervjuene er gjennomført med bruk av lydopptaker. Thagaard (2018) sier dette kan bidra til å utvikle data som er mer uavhengig av egne oppfatninger enn dersom man kun benytter egne notater. Bruk av lydopptaker er med andre ord et virkemiddel som kan styrke reliabiliteten. Når intervjuene skal transkriberes sikrer man dermed at informasjonen fra informantene innlemmes i datamaterialet i sin helhet. Det må imidlertid under denne prosessen også være en bevisst tilnærming slik at primærdata og egne fortolkninger adskilles.

Et annet tiltak for å sikre reliabilitet er å tilby informantene å lese gjennom transkripsjonene. Informantene i denne studien har fått tilbud om dette. Ingen av informantene har bedt om gjennomlesning av transkripsjonene.

5.2.6 Overførbarhet

Etter at reliabilitet og validitet er vurdert må det også tas stilling til hvorvidt resultatene fra studien er overførbar eller kan generaliseres. Er resultatene fra denne studien av lokal interesse eller kan den overføres til andre situasjoner eller kontekster? Kvale & Brinkmann (2015, s. 289) viser til forskning med få informanter og sier at en vanlig innvending er at disse ikke kan generaliseres.

Thagaard (2018, s 193) sier at kvalitative studier har fokus på å utvikle økt innsikt om de fenomenene som studeres og at det er selve tolkningen av disse resultatene som gir et grunnlag for generalisering. Ikke selve beskrivelsene av mønstre i datasettet.

Uansett er det viktig å stille spørsmål om denne studien har relevans for andre områder. Dette er en studie av kommunalt rusarbeid og hvilken betydning ulike rammebetingelser har hatt for ledelse av dette arbeidet. Prosjektet har hovedsakelig hatt fokus på endrede rammebetingelser i perioden 2016-2020. Åtte informanter fra åtte ulike kommuner innen samme fylke har deltatt. Når det gjelder overførbarhet må funn og konklusjoner i denne studien ses i lys av dette.

5.2.7 Refleksivitet

Kvale & Brinkmann (2015, s. 273) skiller mellom objektivitet som frihet fra ensidighet og refleksiv objektivitet. Objektivitet som frihet fra ensidighet omtaler de som pålitelig kunnskap som er etterprøvable og upåvirket av egne fordommer og holdninger. Refleksiv objektivitet forstås mer som at forskeren er bevisst sin egen rolle som forsker i utviklingen av ny innsikt.

Som nevnt tidligere i avsnittet om validitet er det viktig å være bevisst egen rolle som forsker. Egen erfaringsbakgrunn er tett knyttet opp mot utvalgets erfaringsbakgrunn. Egen rolle som virksomhetsleder innen psykisk helse- og rusfeltet over en årrekke er en viktig faktor for interessen for studiens problemstilling og fenomenet som studeres. Bevissthet rundt egne antakelser, holdninger og forkunnskap har derfor vært viktig å ha et bevisst forhold til gjennom hele prosessen. Dette har også vært tema i veiledningsøkter med veileder for dette prosjektet.

5.2.8 Etikk

Kvale & Brinkmann (2015, s. 97) sier at forskeren må ha fokus på etiske problemstillinger gjennom hele intervjuundersøkelsen. Det vises i denne sammenheng til etiske problemstillinger som må vurderes ved ulike forskningsstadier. Noen av disse vil gjennomgå i det følgende.

Konfidensialitet i intervjusituasjonen er et område etiske problemstillinger må vurderes.

Kvale & Brinkmann (2015) viser til viktigheten av å innhente informantenes samtykke til deltakelse i forkant av intervjuet. Hver deltakende informant i studien har fått tilsendt informert samtykke som det har blitt bedt om å signere i forkant av intervjuet. Informantene har levert informert samtykke enten før eller etter intervjuet. Selve invitasjonen til å delta i studien er sendt direkte til ledere innen kommunalt rusarbeid. De har selv vurdert hvorvidt de ønsker å delta.

Det har også blitt vurdert eventuelle konsekvenser dette prosjektet kan ha for informantene. Tematikken i studien er utelukkende knyttet til informantenes arbeidsforhold. Ut fra tematikk

og utvalg av informanter i studien er det ingenting som tilsier at deltakelse i studien skal kunne medføre negative konsekvenser for informantene.

Konfidensialitet er også et viktig hensyn ved transkripsjon av intervjuene. Kvale & Brinkmann sier man må foreta en lojal skriftlig transkripsjon av informantenes muntlige uttalelser. Videre sier Kvale & Brinkmann (2015, s. 213) at opptak fra intervjuene og transkripsjonene må oppbevares trygt og slettes når disse ikke lenger skal benyttes. Videre påpeker forfatterne at identiteten til informantene kan anonymiseres allerede på transkripsjonsstadiet. Dette er også gjennomført i denne studien. Ved første transkripsjon av all primærdata fra intervjuene ble all informasjon som kunne knyttes til informantenes identitet anonymisert. Transkripsjonene har også blitt oppbevart trygt.

Kvale & Brinkmann (2015, s. 213) sier også at dersom transkripsjonene skal leses igjennom av informantene i etterkant av intervjuet kan det være hensiktsmessig at uttalelsene gjengis på en sammenhengende måte. Transkripsjon som er gjengitt ordrett kan virke usammenhengende. For informantene kan en slik ordrett gjengitt transkripsjon fremstå som ugjenkjennbar og kan i verste tilfelle føle seg fornærmet av det endelige resultatet. Det er tatt høyde for dette i prosjektet.

Når det gjelder forskerens rolle sier Kvale & Brinkmann (2015, s. 108) blant annet at funn fra studien bør kontrolleres og valideres så godt som mulig. Presentasjon av funn bør tilstrebe gjennomsiktighet med bakgrunn i prosessen som danner grunnlag for selve konklusjonene. En slik tilnærming er tilstrebet og vil bli presentert i kapittel 6 om funn og analyser. Det er benyttet utsagn fra informantene til samtlige områder som redegjøres for i kapittel 6 som en del av analysearbeidet. Ellers har forskerens rolle som nevnt tidligere blitt vurdert og gitt veiledning om i forbindelse med egen erfaringsbakgrunn.

5.2.9 Meldeplikt

Prosjektet behandler personopplysninger. Det er benyttet lydopptaker.

Utdanningsinstitusjonen Høgskolen på Vestlandet [HVL] har inngått avtale med Norsk senter for forskningsdata [NSD]. Det er søkt og gitt godkjenning for behandling av personopplysninger. Vurdering fra NSD ligger som vedlegg nr. 3.

5.2.10 Oppbevaring av data

Oppbevaring av datainnsamling er lagret på privat enhet jf. HVL sine retningslinjer for vern og utveksling av personopplysninger og helseforskningsdata. Et punkt i retningslinjen viser til

at i studentprosjekter med lav personvernrisiko kan private enheter benyttes til oppbevaring av data. Det er godkjent for denne studien.

5.3 Opplegg for analyse

Bukve (2016, s. 88) viser til to strategier for prosjekter som har et teoretisk tolkende formål. Det er «teoriinformerte» prosjekt og «tolkende rekonstruksjon». Det legges opp til en teoriinformert analyse i denne studien. Bukve (2016) sier det da må lages en godt strukturert og presis analyseramme før selve datainnsamlingen. Det er utformet en egen analysemodell for prosjektet. Den fremgår i figur 5. Hovedtilnærmingen for analyseopplegget vil være strukturert. Likevel åpnes det opp for analyse og drøfting av eventuelle nye momenter som kan dukke opp i innsamlingen av data.

Det teoretiske rammeverket vil som et utgangspunkt være iverksettingsteori, politikkinstrumenter og PAIE-modellen. Teoretisk rammeverk skal anvendes for å tolke datainnsamlingen fra informantene.

Thagaard (2018) sier at vurdering av analyse og tolkning av data er noe som foregår kontinuerlig gjennom hele forskningsprosjektet. I dette prosjekt vil det benyttes temaanalytisk tilnærming. Thagaard (2018, s. 152) sier at man ved en slik tilnærming utforsker temaer ved å sammenligne datamaterialet for de samme temaene for samtlige informanter i studien. Man kan dermed kode materialet enhetlig og foreta sammenligninger mellom de ulike datasettene fra casene. Sammenhengen kan på denne måten gi en helhetlig forståelse av det fenomenet som blir studert.

Koding og kategorisering vil bli benyttet som del av den analytiske tilnærmingen. Når man inndeler datamaterialet i kategorier vil dette ut fra en deduktiv tilnærming innebære å betegne kategoriene med begreper fra det teoretiske rammeverket eller valgt problemstilling for studien (Thagaard, s. 154).

En annen tilnærming kalles induktiv. I følge Kvale & Brinkmann (2015, s. 224) benytter en slik tilnærming for å identifisere mulige mønstre og formulere forklaringer til disse mønstrene. I denne studien legges det opp til en fortolkning av datamaterialet underveis. I denne studien vil det være vekselvis induktiv og deduktiv tilnærming.

Følgende fire tema vil være utgangspunkt for de overordnede kategoriene:

- Opptappingsplanens relevans for utvikling av kommunalt rusarbeid
- lederrollens betydning for handlingsrommet og de prioriteringer som har skjedd innen kommunalt rusarbeid
- ulike rammebetingelsers påvirkning på lederes prioriteringer og opplevde handlingsrom innen kommunalt rusarbeid
- de kommunale lederes opplevde handlingsrom og faktisk prioriteringer

Innen hver kategori vil det dernest bli foretatt koding. Det vil si at teksten fra transkriberingen blir delt opp og betegnes med kodeord (Thagaard, 2018) Koder defineres som betegnelser som gir meningsinnhold i teksten (Miles & Huberman, referert i Thagaard, 2018, s. 153). Gjennom kodingen er data blitt påført en struktur ut fra en deduktiv strategi.

Om meningsfortolkning sier Kvale & Brinkmann (2015, s. 234) at dette innebærer å se utover det som blir sagt og finne meningsstrukturer og betydning som ikke fremtrer umiddelbart i det som har blitt sagt. Her blir utsagnene rekontekstualisert innen en bredere referanseramme.

Spørsmålene i intervjuguiden har en temainndelt oppbygning ut fra de tre forskningsspørsmålene. I etterkant av transkriberingen har det blitt utviklet fire matriser med utgangspunkt i de fire overordnede temaene i studien.

I forbindelse med koding har det i stor grad blitt benyttet en gradering for å differensiere betydningen informantene har tillagt de ulike utsagnene. Ved noen av spørsmålene har utsagnenes betydning blitt rekontekstualisert.

6.0 PRESENTASJON OG ANALYSE AV FUNN

I dette kapittelet vil det bli presentert empiriske funn fra datainnsamling som baserer seg på spørsmål med utgangspunkt i tre forskningsspørsmål. Til hvert forskningsspørsmål vil det bli foretatt en oppsummering av funnene.

Utgangspunktet i studien er å få økt innsikt i hvordan rammebetingelser har påvirket lederes handlingsrom og prioriteringer innen kommunalt rusarbeid. En sentral rammebetingelse som er viet særskilt fokus i denne sammenhengen er Opptappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020.

En del av funnene, som omhandler eksplisitt informantenes opplevde handlingsrom og faktiske prioriteringer innen kommunalt rusarbeid, vil bli omtalt i et eget avsnitt.

Avslutningsvis vil hovedfunnene for studien omtales samlet.

6.1 Forskningsspørsmål 1

I forbindelse med dette forskningsspørsmålet har informantene fått spørsmål knyttet til Opptappingsplanen for rusfeltet for å undersøke nærmere hvilken betydning denne har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid slik informantene ser det.

6.1.1 Opptappingsplanens relevans ut fra målsetninger.

Fire informanter vurderer Opptappingsplanens målsetninger som «relevante» for egen kommune mens fire informanter vurderer de som «svært relevante». Samtlige åtte informanter mener dermed at målsetningene er relevante.

En av informantene (4) som sier at målsetningene er «svært relevante» sier følgende:

Hvis du er en kommune som NN, som ikke har penger, så er du helt avhengig av å søke tilskudd, og søker du tilskudd er du nødt til å gjøre det du får tilskudd til. Så du kan si at det er en sammenheng i dette. Du velger jo ikke fritt. Vil du ha penger så er du nødt til å gjøre det som det er penger å hente på.

Samme informant (4) utdyper Opptappingsplanens betydning innunder et annet spørsmål som omhandler sentrale aktører og deres betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid. Her blir dette uttalt:

Opptappingsplanen. Prosjektmidlene som har blitt lagt ut. De statlige prosjektmidlene har hatt mye å si. De er jo forvaltet av Statsforvalter som det nå heter. De har hatt innvirkning på det [kommunalt rusarbeid]. Det at du har fått tilskudd til det som de anbefaler. Det har hatt en stor påvirkning.

En annen informant (7) begrunner hvorfor vedkommende vurderer Opptrappingsplanens målsetninger som «svært relevante» med blant annet å trekke frem følgende: *«I forhold til det med å bruke Opptrappingsplanens virkemidler så har i hvert fall vi i NN benyttet oss av det på en måte slik at vi har fått styrket tilbudet både spesifikt og bredt».*

En tredje informant (5) sier følgende om Opptrappingsplanen: *«Jeg synes Opptrappingsplanen har vært med på å få volum opp på tjenester. Det har vært noe av det viktigste»*

Den siste informanten (3) som trekkes frem her sier følgende: *«Jeg kan ikke veldig mye om de ... jeg kan de store linjene. Jeg har vært mest opptatt av hvordan jeg kan bruke dette til å utvikle hensiktsmessig arbeid i min kommune».*

I forbindelse med dette spørsmålet gir informantene uttrykk for Opptrappingsplanens relevans for utvikling av tjenester lokalt. Flere informanter gir også uttrykk for at de økonomiske virkemidlene som har fulgt med Opptrappingsplanen har hatt betydning for hvordan kommunen har respondert på denne.

6.1.2 Sentrale aktører utenom kommuneorganisasjonen

På spørsmål om hvilke aktører, utenfor egen kommune, som har vært sentrale i oppfølgingen av Opptrappingsplanen svarer tre av informantene at det har vært «få» (1-2) sentrale aktører involvert. Fire informanter svarer at «mange aktører» (3-4) har vært involvert, mens en informant svarer «svært mange» aktører (5 eller flere).

Når det gjelder hvilken betydning informantene tillegger aktørene utenfor egen kommuneorganisasjon vurderes dette som «middels betydning» for tre av dem. De øvrige fem informantene mener betydningen har vært «stor».

Fem av informantene trekker frem Statsforvalteren sin rolle som sentral bidragsyter i forbindelse med utvikling av kommunalt rusarbeid. Her er det hovedsakelig tilskuddsmidler gjennom Opptrappingsplanen som trekkes frem. Andre bidrag fra Statsforvalteren som nevnes er kompetanseheving, nettverkssamlinger og kompetansegruppe.

Fem av informantene viser også til ulike deler av spesialisthelsetjenesten som sentrale bidragsytere.

Tre av informantene trekker frem KoRus Vest som sentral bidragsyter. Dette er et regionalt kompetansesenter innen rus. Det henvises i denne forbindelse til oppfølging av Brukerplan, men også KoRus Vest sin rolle knyttet til implementering av pakkeforløp. To av informantene

vektlegger betydningen andre kommuner har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid i egen kommune.

Den ene informanten (8) sier følgende:

[navngitte kommuner] [...] de har vært viktig for meg. For vi møtes jevnlig og legger litt like planer. Hvordan vil vi ha det i sammen? Hva bør vi ikke satse på lenger? Hva bør vi gjøre her i distriktet for å være sånn noenlunde like for å få større gjennomslag for ting.

Den informanten (6) som har vist til flest aktører utenfor egen kommuneorganisasjon som har vært sentral i oppfølgingen av Opptappingsplanen nevner også Nasjonalt Kompetansesenter for psykisk helsearbeid [NAPHA] og Regionale ressursentre [RVTS].

En annen informant (7) trekker også frem Regionalt kompetansesenter for rusmiddelforskning i Helse Vest [KORFOR] som sentral aktør i noen enkeltsaker.

Oppsummert vektlegger informantene Statsforvalteren og dens rolle i forbindelse med fordeling av tilskuddsmidler, men også dens betydning knyttet til kompetanseheving. Samarbeid med spesialisthelsetjenesten vektlegges også i overkant av halvparten av informantene. Ulike kompetansesentra trekkes frem av flere informanter både når det gjelder oppfølging av Opptappingsplanen, men også knyttet til andre satsningsområder innen kommunalt rusarbeid. En annen samarbeidspart som trekkes frem av flere informanter er ledere innen kommunalt rusarbeid fra andre nærliggende kommuner.

6.1.3 Økte ressurser i perioden og dens innvirkning på kommunalt rusarbeid

Samtlige åtte informanter bekrefter at det har skjedd en ressursøkning i kommunen innen kommunalt rusarbeid i løpet av opptappingsperioden 2016 - 2020. Fire av informantene vurderer at ressursøkningen har hatt «stor» betydning, tre av informantene mener ressursøkningen har hatt «svært stor» betydning mens en av informantene vurderer betydningen som «middels stor».

Syv av informantene viser til økt tjenestetilbud og kapasitetsvekst innen kommunalt rusarbeid som følge av økte ressurser i perioden.

En av informantene (5) sier det slik:

Ja. Ikke spør om hvor mange stillinger. [...] men det har blitt økt. Man har fått flere tiltak å spille på. Det er ikke køer. Konfliktnivået rundt rusmisbrukerne er gått mye ned siden man kan tilby rask hjelp. Det er blitt et mye bedre samarbeidsklima. Det handler nok mye om tilgangen på ressurser også. Du har bolig, du vet du får hjelp, du vet du får mat. Det er basisgreier som rusmisbrukerne ble nektet før. Situasjonen er helt annerledes.

En annen informant (6) viser også til økte ressurser innen kommunalt rusarbeid der konsekvensene har vært innføring av nye tiltak innen virksomheten. Informanten viser samtidig til innsparingstiltak i samme periode.

Samtidig har det samme periode vært innsparinger. [...] når du spør hva vi sitter igjen med så sitter vi igjen med at vi får kanalisert ressurser inn til denne brukergruppen. Det er det ikke tvil om, men det går på bekostning av andre ting. [...] som tjeneste må det knipes inn på andre områder til syvende og sist.

Tre andre informanter viser også til innsparingstiltak i løpet av opptrappingsperioden. Konsekvensene av innsparingstiltakene vurderes av to av de andre informantene som mindre betydningsfulle sett i lys av den totale økningen av ressurser som følge av Opptrappingsplanen i samme periode. Den tredje av disse informantene viser til større innsparinger i egen virksomhet og frykter for fremtiden når det ikke er mer tilskuddsmidler å søke på til denne målgruppen

Utover kapasitetsvekst og nye tjenestetilbud er det en informant (1) som fremhever betydningen av økte ressurser med at det har blitt iverksatt en del kompetansehevende tiltak.

En annen informant (5) har i sin besvarelse om betydning for økte ressurser hatt mer fokus på økt samarbeidsklima og redusert konfliktnivå. Informanten sa blant annet som følger: «*Man har fått flere tiltak å spille på. Det er ikke køer. Konfliktnivået rundt rusmisbrukerne er gått mye ned siden man kan tilby rask hjelp. Det er blitt et mye bedre samarbeidsklima.*».

For øvrig kan det vises til tabell 1 og 2 i kapittel 2 som viser den fylkesvise inndelingen for kommunene i Rogaland når det gjelder konsekvenser av økt rammetilskudd samt i hvilken grad de økte midlene har blitt benyttet til det tiltenkte formålet.

6.1.4 Betydning av planverk

Informantene har fått spørsmål om hvilken betydning planverk innen kommunalt rusarbeid har hatt å si for hvordan Opptappingsplanen har blitt fulgt opp i egen kommune. For samtlige informanter som kan vise til planverk vurderes dette å ha hatt «stor betydning» for dem. De to siste informantene gir uttrykk for at det ikke foreligger noe planverk innen kommunalt rusarbeid på intervjuetidspunktet.

Den ene av disse to informantene (1) sier dette:

Nei, det er det som har vært litt av utfordringen hos oss ... det at vi ikke har et oppdatert planverk på rusfeltet. Men vi har det på agendaen og det ligger i styringskortene og er godt informert om i administrasjonen og behovet er blitt belyst.

Den andre informanten (2), der det fremgår at det ikke foreligger planverk for kommunens rusarbeid, sier følgende:

Ja, vi ønsker egentlig å ha en egen plan, men så er det bestemt at planen [navngitt enhet] skal inngå i planen for helse og omsorg. Det skal ikke være en egen plan. Men jeg er veldig usikker på om det er så lurt fordi jeg ser jo at vi har en del utfordringer knyttet til prioriteringer [...].

Uttalelsene fra disse to informantene viser imidlertid til et behov for slikt planverk innen rusarbeid.

Videre kan det trekkes frem utsagn fra to av informantene som tillegger planverk innen kommunalt rusarbeid av «stor betydning». Den ene informanten (4), sier dette om den rusmiddelpolitiske planen: «Det som er bra med å ha en rusmiddelpolitisk plan ... da har du forankringen i forhold til den opptappingen som kom. At vi faktisk visste hva vi skulle brukene pengene til ... som kom i rammen».

En annen informant (3), som tillegger planverk innen kommunalt rusarbeid «stor betydning», sier følgende:

Når Opptappingsplanen kom hadde vi klar en plan for rusvernarbeidet i [NN] kommune. Vi hadde singlet ut noen viktige problemområder vi måtte gjøre noe med. De var både satt i rusvernplan og i boligsosialplan. Vi har brukt de midlene fra Opptappingsplanen til disse prosjektene til adressere helt konkret ... akkurat de utfordringene vi hadde [...].

Oppsummert når det gjelder planverk og dens betydning innen kommunalt rusarbeid viser det seg at dette har stor betydning for samtlige informanter hvor dette foreligger. De to informantene som ikke kunne vise til eget planverk innen rusarbeid, kommer med uttalelser som tilsier at de ser betydningen av at det hadde vært eget planverk innen kommunalt rusarbeid.

6.1.5 Sentrale aktører internt i kommunen, deres bidrag og betydning.

På spørsmålet om hvilke aktører i egen kommune som har vært sentrale i oppfølgingen av Opptrappingsplanen svarer fire av informantene at det er «mange aktører» som er sentrale. Det vil si mellom 3-4 aktører i kommunen utenom egen virksomhet. Tre av informantene svarer at det er «svært mange» aktører, som vil si 5 eller flere. En av informantene sier at ingen aktører utover eget ansvarsområde har vært sentral i forbindelse med Opptrappingsplanen.

De aktørene som trekkes frem av informantene som sentrale er blant annet kommunalsjef, kommunedirektørens ledergruppe, kommuneoverlege, NAV, Boligkontor, Økonomiavdeling, Eiendomsavdeling, Tjeneste- og koordineringskontor, barneverntjeneste, hjemmetjeneste, politiske utvalg og fastleger.

Informantene tillegger aktørene stort sett stor betydning når det gjelder utvikling av kommunalt rusarbeid i egen kommune. Ut fra besvarelsen til fem informanter vurderes aktørene å ha «stor betydning», mens det for to informanter vurderes å ha «middels betydning».

En av informantene oppgir som tidligere nevnt at det ikke har vært sentrale aktører utenom egen virksomhet i oppfølgingen av Opptrappingsplanen og derav ingen betydning.

Informanten (1) sier følgende:

Nei, vi går litt på selvstyr. Jeg opplever at det er jeg som har kjennskap til Opptrappingsplanen og har brukt den for det det er verdt inn mot administrasjonen, så jeg opplever ikke at det er så mange andre aktører som har vært sentrale.

Dette er den samme informanten som tidligere har sagt at det ikke foreligger planverk for rusarbeid i kommunen.

For øvrig viser en gjennomgang at informantene totalt sett viser til flere aktører, internt i kommunen, som har bidratt i oppfølging av Opptrappingsplanen lokalt enn aktører utenfor

kommunen. Det viser seg også at de interne aktørene tillegges større betydning enn eksterne aktører i denne forbindelse.

6.1.6 Mulighet til å påvirke ressursbruk innen kommunalt rusarbeid

Hele fem informanter vurderer egen mulighet til å påvirke bruken av økte ressurser til å være «stor». To av informantene vurderer den som «svært stor» og en informant som «middels stor». Informantene begrunner sine vurderinger ulikt. Her er noen av uttalelsene som har kommet i forbindelse med dette spørsmålet.

En informant (1), som har oppgitt å ha «stor» påvirkningskraft, svarer slik:

Opplever at vi har stor påvirkningskraft som tjeneste. Samtidig opplever jeg at vår tjeneste går litt under radaren. Folk pirker ikke så mye oppi oss fordi de ikke har så mye kompetanse om det. Det er lettere for politikere og si noe om antall korttidsplasser for eldre eller bofellesskap for PU-brukere. Når det kommer til rus og psykisk helsetjeneste er de litt redde for å uttale seg rett og slett.

En annen informant (4) kan vise til «stor» påvirkningskraft, men under visse forutsetninger. Informanten sier dette:

Den vil jeg si er stor så lenge du forholder deg til de statlige føringene. Igjen. Jo, vi har fått lov å utvikle, men vi er styrt av de som gir penger for vi søker jo på alt av prosjektmidler. Det er eneste måten vi har til å utvikle tjenester for i rammen har vi kun til lønn og knapt nok det. Alt det vi skal gjøre utenom er vi nødt til å søke midler til.

En av informantene (3) som vurderer påvirkningskraften som «svært stor» sier følgende: «Den er farlig stor ... både i utarbeidelse av plan og hvor vi setter inn ressursene og hvordan vi drifter. Der er det bømtevis med tillit».

En av informantene (6) gir vurdering av påvirkningskraft som vurderes til «middels stor» og sier blant annet følgende:

[...] jeg lært meg etter hvert at jeg har påvirkning. Innimellom kan den være ganske stor. Andre ganger er den minimal. Det er ikke så godt å si, men jo det er påvirkningskraft så hvis jeg sier noe lenge nok, mye nok eller hardt nok vil jeg bli lyttet til. [...] men muligheten til kommunen er ikke så store. Så du kan si at påvirkningen er der, men det blir på en måte å flytte ressurser.

Informantene viser her i all hovedsak til «stor» eller «svært stor» påvirkningskraft når det kommer til deres muligheter til å påvirke ressursbruk innen kommunalt rusarbeid. Den av informantene (6) som får vurdert sin påvirkningskraft til å være «middels stor» har også fått samme vurdering når det kommer til hvorvidt det har vært økning av ressurser i løpet av opptrappingsperioden, og dens eventuelle innvirkning på kommunalt rusarbeid. Informanten viste blant annet til samtidige innsparingstiltak som en årsaksforklaring.

6.1.7 Oppsummering forskningsspørsmål 1

Essensen i informantenes tilbakemelding på spørsmål som inngår i dette forskningsspørsmålet er gjengitt i tabellen på neste side.

Tabell 3. Oppsummering funn til forskningsspørsmål 1

Nr	Opptrapping-planens relevans	Betydning av kommunalt planverk	Aktører internt og dens betydning	Aktører eksternt og dens betydning	Økte ressurser og dens betydning	Påvirke bruken av ressurser
1	Relevante	Ikke planverk, men ønskelig.	Ingen aktører Ingen betydning	Få aktører Middels betydning	Økte ressurser Stor betydning	Stor påvirkning
2	Svært relevante	Ikke planverk, men ønskelig.	Mange aktører. Stor betydning.	Mange aktører. Stor betydning.	Økte ressurser. Svært stor betydning.	Stor påvirkning
3	Relevante	Har planverk Stor betydning.	Svært mange aktører. Stor betydning.	Mange aktører. Stor betydning.	Økte ressurser. Stor betydning.	Svært stor påvirkning
4	Svært relevante	Har planverk. Stor betydning.	Mange aktører. Middels betydning.	Få aktører. Stor betydning.	Økte ressurser. Svært stor betydning.	Stor påvirkning
5	Relevante	Stor planverk. Betydning.	Mange aktører. Stor betydning.	Få aktører. Middels betydning.	Økte ressurser. Stor betydning.	Stor påvirkning
6	Svært relevante	Har planverk. Stor betydning.	Svært mange aktører. Middels betydning.	Svært mange. Middels betydning.	Økte ressurser. Middels betydning.	Middels påvirkning
7	Svært relevante	Har planverk. Stor betydning.	Svært mange aktører. Stor betydning.	Mange aktører. Stor betydning.	Økte ressurser. Stor betydning.	Svært stor påvirkning
8	Relevante	Har planverk. Stor betydning.	Mange aktører. Stor betydning.	Mange aktører. Stor betydning.	Økte ressurser. Svært stor betydning.	Stor påvirkning

Oppsummert kan følgende delfunn nevnes til dette forskningsspørsmålet:

- Målsetningene for Opptrappingsplanen vurderes som relevant eller svært relevant for samtlige informanter.
- Planverk vurderes som betydningsfullt for samtlige informanter som har dette for egen virksomhet. De informantene som oppgir ikke å ha planverk for kommunalt rusarbeid

gir også uttrykk for at det kunne vært hensiktsmessig med eget planverk for kommunalt rusarbeid.

- Det er flere aktører internt i kommunen som har vært involvert i oppfølgingen av Opptrappingsplanen fremfor eksterne aktører.
- Samtlige informanter oppgir økte ressurser i egen virksomhet i løpet av opptrappingsperioden. Syv av åtte informanter oppgir at økte ressurser i løpet av opptrappingsperioden har hatt «stor» eller «svært stor» betydning.
- Syv informanter oppgir «stor» eller «svært stor» påvirkningskraft når det gjelder bruk av økte ressurser, mens en informant oppgir «middels stor» påvirkningskraft.

6.2 Forskningsspørsmål 2

Innunder dette tema er det blitt fokusert på ulike rammebetingelser som kan ha hatt betydning for lederes opplevde handlingsrom innen kommunalt rusarbeid. Det vil i denne sammenheng bli sett på både sentrale og lokale rammebetingelser.

6.2.1 Sentrale føringer og dens betydning

Til spørsmålet om sentrale føringer og hvilken betydning dette har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid er det stor variasjon når det gjelder hvilke faktorer som trekkes frem av informantene.

Tidligere under forskningsspørsmål 1 ble det trukket frem betydningen Opptrappingsplanen har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid. Når informantene blir spurt om å nevne sentrale føringer som har hatt betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid i sin kommune er det kun halvparten av informantene som eksplisitt trekker frem Opptrappingsplanen for rusfeltet i denne forbindelse.

En av informantene (4) sier dette om Opptrappingsplanen som en sentral føring:

[...] de midlene som vi har fått i rammen de har vi fått til å videreføre mye av de tiltakene som vi har hatt opptrappingsmidler på. Det er sånn vi har jobbet at dette har hengt sammen. Vi har søkt prosjektmidler og så har vi fått videreført en del av tiltakene med de midlene som har kommet via Opptrappingsplanen.

Av sentrale føringer er det også fire informanter som trekker frem nasjonale retningslinjer og veiledere innen kommunalt rusarbeid. En av informantene (8), som trekker frem disse, tillegger føringene «stor betydning» og sier følgende:

[...] det er jo biblene mine nesten ville jeg ha sagt. [...] «Sammen om mestring» er den viktigste, så den nasjonale faglige retningslinjen for utredning, behandling og oppfølging. Det har vært ... de bruker jeg faktisk i møter når jeg vet at det kommer til å bli vanskelig og jeg vet hva det kommer til å handle om. Da slår jeg i bordet med de. De to har derfor vært veldig viktig for meg.

En informant (3) vurderes å tillegge de sentrale føringene «middels betydning»

Vedkommende sier blant annet dette om en nasjonal veileder:

[...] «Sammen om mestring» må være århundrets videste ... den er vag og ullen. Den gir føringer. Den gir noen retninger med forløp 1, 2 og 3. [...] hvis du ser rundt omkring i Norge, hvor mye forskjellig du kan finne folk har klart å få til å si at det er innenfor veilederen.

En annen av informantene (5) vektlegger andre faktorer som har hatt betydning for kommunalt rusarbeid før selve Opptappingsplanen for rusfeltet kom i 2016. Informanten (5) viser til de mer juridiske virkemidlene som blant annet kom gjennom rusreformen i 2004.

Vedkommende sier:

Disse føringene ... at man fikk likestilt rusavhengige med andre i 2004. [...] Det er jo ting som over tid ... sender signaler til resten av samfunnet om at de skal bli ivaretatt på lik måte. Jeg føler de lovmessige endringene har vært veldig viktig.

Betydningen de ulike informantene tillegger ulike sentrale føringer, de selv trekker frem, varierer mellom «middels betydning» og «stor betydning». Fordelingen er lik innenfor disse to kategoriene.

6.2.2 Lokale føringer og dens betydning

Informantene har blitt bedt om å nevne lokale føringer i sin kommune som har hatt betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid. Her viser seks av informantene til lokalpolitiske føringer som har hatt betydning for deres ansvarsområde generelt, og Opptappingsplanen for rusfeltet spesielt. Videre viser over halvparten av informantene til at administrative føringer og prioriteringer har hatt betydning for deres arbeid med utvikling av kommunalt rusarbeid.

Andre føringer som trekkes frem av informanter er blant annet ruskartleggingene som blir gjennomført gjennom Brukerplan i regi av KoRus. To av informantene nevner resultatene fra Brukerplan som en datakilde som har fått betydning for kommunalt rusarbeid. Videre viser to

av informantene til betydningen av planverk. Den ene informanten trekker frem strategiplan innen tjenesteområdet, mens en annen informant trekker frem boligsosial handlingsplan.

En av informantene (3) viser til at vedkommende er opptatt av lokale tilpasninger ut fra sentrale føringer. Informanten sier dette:

Du hører jo at jeg er tilhenger av lokal tilpasning. Jeg synes det er rart at det ikke er et klart bilde av hva kan Ola Nordmann forvente av kommunen sin innenfor psykisk helse og rusvernfeltet. I mye større grad på den somatiske siden er det noe man kan si at man i rimelig grad kan forvente.

Betydningen informantene tillegger de ulike nevnte føringene lokalt varierer også her mellom «middels betydning» og «stor betydning». For fire informanter vurderes betydningen til «middels betydning», og tilsvarende «stor betydning» for de øvrige informantene. En sammenstilling av vurderingene som er gitt innen sentrale og lokale føringer viser at det er sammenfall i vurderingene innen disse kategoriene. De samme informantene som har fått vurderingen «middels betydning» innen sentrale føringer, har også fått samme vurdering i forhold til lokale føringer. Tilsvarende gjelder gruppen informanter som har fått vurderingen «stor betydning».

6.2.3 Økonomisk situasjon (2016 - 2020) og dens betydning

Informantene ble bedt om å beskrive den økonomiske situasjonen innen kommunalt rusarbeid i løpet av opptrappingsperioden.

Kun en av informantene beskriver den økonomiske situasjonen som «svært god», to informanter svarer «god», tre «litt god» og to «litt dårlig».

Som nevnt tidligere er det fire informanter som viser til samtidige innsparingstiltak i løpet av opptrappingsperioden. To av de samme informantene som har vurdert den økonomiske situasjonen som «litt dårlig» har også vist til innsparingstiltak. De øvrige to informantene som har vist til innsparingstiltak svarer at den økonomiske situasjonen er henholdsvis «litt god» og «svært god».

Selv om opplevelsen av den økonomiske situasjonen innen kommunalt rusarbeid oppleves som ulik mellom informantene, svarer hele seks av åtte at det har vært kapasitetsvekst i løpet av opptrappingsperioden. For den ene informanten som har svart «litt dårlig» om den økonomiske situasjonen blir det vist til blant annet mangel på prioritering og forankring innen rusfeltet som en del av forklaringen.

6.2.4 Egenvurdering av status kommunalt rusarbeid

Informantene er bedt om å komme med en egenvurdering av status for kommunalt rusarbeid slik det fremstår på intervju tidspunktet. Tilbakemeldingene tilsier at hele fem av åtte informanter er «fornøyd» med status for kommunalt rusarbeid. En informant er «svært fornøyd». En informant er «lite fornøyd». Denne informanten sier likevel at det er gjort mye innen kommunalt rusarbeid, men at det er mye som gjenstår. Den siste informanten vurderer status som «nøytral» der vedkommende hverken er fornøyd eller misfornøyd.

En av informantene (1) som er «fornøyd» med statusen for kommunalt rusarbeid sier følgende:

Ja, jeg tenker det var nok ikke Opptappingsplanen som initierte det, men fra jeg overtok og frem til nå så har det skjedd en god del ting i forhold til kommunalt rusarbeid. Blant annet samorganisering av psykisk helse og rusteam sånn at pr. nå ... det vi har fått til på disse årene så må jeg si at til å være en liten kommune så er jeg fornøyd, men vi har alltid mer å gå på og ting vi ønsker å gjøre på utviklingsfronten. Men jeg må si fornøyd.

En annen informant (3) uttrykker også at vedkommende er «fornøyd» når det gjelder statusen for kommunalt rusarbeid og sier dette:

Jeg er fornøyd fordi vi har klart å få til en reell kapasitetsoppbygging. De dedikerte rusvernmidlene i 2011 i [NN] kommune var 1 årsverk. Vi startet før Opptappingsplanen og ordnet opp på dette feltet. Opptappingsplanen ... de midlene som har kommet har vært et insitament til å fortsette den utviklingen vi hadde startet på tidligere.

6.2.5 Oppsummering forskningsspørsmål 2

Informantenes tilbakemelding på spørsmål som inngår i dette forskningsspørsmålet er kort gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 4. Oppsummering funn til forskningsspørsmål 2

Nr	Lokale føringer og dens betydning	Sentrale føringer og dens betydning	Økon. situasjon	Innsparing	Egen vurdering rusarbeid
1	Politiske og administrative føringer. Middels betydning.	Brukerperspektiv, kompetanseheving. Middels betydning.	Litt god	Nei	Fornøyd
2	Politiske føringer og administrative prioriteringer. Middels betydning.	Nasjonale veiledere og retningslinjer. Middels betydning.	God	Nei	Svært fornøyd
3	Fokus på kultur og lokal tilpasning. Middels betydning.	Opptappingsplanen, Spesialisthelsetjenesten. Middels betydning.	Litt god	Nei	Fornøyd
4	Planverk, mål, politiske føringer. Stor betydning.	Opptappingsplanen, tydelige statlige føringer. Stor betydning.	Svært god	Ja	Fornøyd
5	Boligsamarbeid, administrative prioriteringer. Stor betydning.	Opptapping tidlig 2000-tall, rettighetsbaserte tjenester. Stor betydning.	Litt god	Ja	Fornøyd
6	Mediafokus, brukerhistorier, politisk føringer, lokalsamfunn. Middels betydning.	Opptappingsplanen, Samhandlingsreformen, pakkeforløp, nasjonal veileder. Middels betydning	Litt dårlig	Ja	Lite fornøyd
7	Planverk, politisk og administrativt engasjement, Brukerplan. Stor betydning.	Opptappingsplanen, nasjonale retningslinjer og veiledere. Stor betydning.	Litt dårlig	Ja	Fornøyd
8	Samhandling internt, Brukerplan, politiske og administrative føringer. Stor betydning.	Opptappingsplanen, nasjonal retningslinje og veiledere. Stor betydning.	God	Nei	Nøytral

Delfunnene fra forskningsspørsmål 2 kan oppsummeres slik:

- De mest fremtredende sentrale føringene som trekkes frem av informantene er Opptrappingsplanen for rusfeltet, nasjonale retningslinjer og veiledere.
- De mest fremtredende lokale føringene som trekkes frem er politiske og administrative føringar. Informantene tillegger disse føringene noe ulik betydning. For enkelte av informantene fremstår politikere og administrativ ledelse som engasjert og viktig støttespiller. For andre informanter er det mer snakk om føringar eller prioriteringar som kommer enten politisk eller administrativt. Kun to informanter trekker frem planverk som lokal føring i denne sammenheng. Under forrige forskningsspørsmål ble planverk trukket frem som sentral føring innen kommunalt rusarbeid i forbindelse med oppfølgingen av Opptrappingsplanen lokalt.
- Det er sammenfall ved vurdering av sentrale og lokale føringar og deres betydning. De samme informantene som vurderer betydningen av sentrale føringar som «stor» vurderer lokale føringar tilsvarende. Halvparten av informantene tillegger lokale og sentrale føringar og dens betydning som «middels» mens den andre halvdel tillegger betydningen som «stor».
- Det er stor spredning blant informantenes vurdering når det gjelder økonomisk situasjon innen kommunalt rusarbeid i perioden 2016 - 2020. Fire informanter oppgir innsparingstiltak i samme periode.
- Totalt seks informanter gir uttrykk for at de er «fornøyd» eller «svært fornøyd» med status for kommunalt rusarbeid slik det fremstår i dag.

6.3 Forskningsspørsmål 3

Innunder dette forskningsspørsmålet er fokus på informantenes lederrolle. Videre i analysen vil det ses nærmere på hvilken betydning lederrollen har å si for de faktiske prioriteringar informantene har foretatt innen kommunalt rusarbeid.

Informantene har fått til sammen tolv spørsmål hvorav tre og tre spørsmål er knyttet til de ulike lederorienteringene «produsent», «administrator», «integrator» eller «entreprenør». Videre har samtlige informanter fått spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver de har vektlagt og hvilke egenskaper ved sin ledelse de tillegger som sentrale i arbeidet med kommunalt rusarbeid.

Svarene fra den enkelte informant på disse spørsmålene har dernest blitt vurdert og vektet i forhold til PAIE-modellen.

6.3.1 Produsent

Informantene er bedt om å gi en vurdering av hvor viktig det er for den enkelte leder å utvikle planverk for kommunalt rusarbeid, oppnå målbare resultater samt tilpasse tjenestetilbud ut fra nasjonale og lokale rammebetingelser.

6.3.1.1 Planverk

Når det gjelder det å utvikle planverk for kommunalt rusarbeid gir tre av informantene uttrykk for at dette er «svært viktig». For tre av informantene vurderes det som «viktig» og for to informanter som «mindre viktig».

I et av svarene der dette er blitt vurdert som «mindre viktig» sa informanten (3) følgende: «Det er det som styrer og gir legitimitet til de disposisjonene jeg råder over». Svaret fra denne informanten kan tolkes som at planverk fungerer mer som et formelt styringsverktøy enn en forutsetning for produksjon.

En av informantene (7), som mener det er viktig å utvikle planverk for kommunalt rusarbeid, sier blant annet følgende:

[...] fordi det skaper en slags forutsigbarhet. Det er viktig for meg å være en del av de planverkene som går på det som omhandler bostedssosiale handlingsplaner og [...] rusmiddelpolitiske handlingsplaner [...] og [...] vise gjennom planverket hvordan man skal kunne bygge opp det kommunale rusarbeidet gjerne med å kunne bruke Opptrappingsplanens midler for å få gjennomført det.

6.3.1.2 Målbare resultater

På spørsmål som omhandler målbare resultater innen kommunalt rusarbeid gir fem av informantene uttrykk for at dette er «svært viktig» mens det for de øvrige tre informantene vurderes som «viktig».

En av informantene (6) sier dette: «[...] på en måte er det veldig viktig. Hvorfor er det det? Jo, fordi det er det eneste som virker i forhold til bevilgende myndigheter og fordi vi kan se at det virket».

6.3.1.3 Tilpasse tjenestetilbud

Når det gjelder det å tilpasse tjenestetilbud ut fra nasjonale og lokale rammebetingelser svarer flesteparten at det er «viktig» eller «svært viktig» med unntak av en informant som sier «mindre viktig».

To av informantene som sier at det er «svært viktig» presiserer i sine besvarelser at det er forskjell på nasjonale og lokale rammebetingelser. Disse informantene er tydelige på at det er

de lokale rammebetingelsene som er viktigst å tilpasse seg. Selv om de nasjonale rammebetingelsene er viktige, er de mindre viktige sett opp mot de lokale rammebetingelsene. Den ene informanten sier det slik: «Mest lokale, men jeg skjønner jo at jeg bor i kongeriket og at vi i [NN] er en del av kongeriket. Vi er jo opptatt av å høre etter de nasjonale».

6.3.2 Administrator

Informantene er bedt om å gi en vurdering av hvor viktig det er for den enkelte å utvikle systemer som skal bidra til å sikre kontroll og orden i egen virksomhet, etterlever kommunalt regelverk og styringssystem og til slutt å overholde egne budsjettammer.

6.3.2.1 Kontroll og orden

I forhold til det å utvikle system for å sikre kontroll og orden er dette «viktig» for de fleste informantene. En av informantenes besvarelse antyder at det er «mindre viktig». For en av informantene som anser det som «svært viktig» svarer blant annet følgende på dette spørsmålet:

Jeg er veldig fan av å ha politisk forankring og forankring i administrasjonen. Jeg opplever at veldig mye av utviklings- og innovasjonsarbeid kommer nedenfra i denne kommunen. For meg så er det veldig viktig å belyse det og spesielt vårt fagområde som folk ikke har så god kompetanse på og kanskje ikke blir hverken fulgt med på eller etterspurt. Jeg ønsker å ha kommunestyrevedtak på disse tingene slik at det er riktig forankring i forhold til det og at vi ikke bare holder på for oss selv og ingen som kontrollerer eller etterspør.

6.3.2.2 Etterleve regelverk og styringssystem

Når det gjelder å etterleve regelverk og styringssystem, viser besvarelsene fra informantene at det er «viktig» for syv av dem og «mindre viktig» for en av dem.

Det ene svaret (3) som er blitt vurdert som «viktig» lyder slik:

Jeg kan si at det er kjempeviktig. Så kan jeg si at min autrerte tilnærming til det er at systemene skal være vår tjener og ikke vår herre. Jeg er veldig opptatt av å være ryddig i forhold til det. Det jeg primært gjør hvis jeg krasjer med systemene er å ta et initiativ til å forbedre systemene.

6.3.2.3 Holde budsjettrammer

På spørsmål om det er viktig å holde egne budsjettrammer er det to informanter som svarer at det er «mindre viktig» for dem, tre svarer det er «viktig» mens de tre siste svarer det er «svært viktig».

Besvarelsen fra en av informantene (1), der det er gitt en vurdering som «mindre viktig», er slik:

Det er nok ikke det å være budsjettlojal det jeg setter høyest selv om det er en av mine primæroppgaver som leder å gjøre. Det hadde ikke vært det som hadde stilt høyest. Hadde vi overskredet budsjett og jeg hadde ment det var faglig forsvarlig så hadde jeg ikke hatt noen problemer med å forsvare det.

En av informantene (5), som uttrykker at dette er «viktig», sier det slik: «Ser man at rammene er for små, må man heller ta ned drift og vise konsekvenser. Enten må man få gehør for å gå utover de eller sette det på dagsorden hvorvidt rammene er tilstrekkelige».

6.3.3 Integrator

Innen denne kategorien er det også stilt tre ulike spørsmål. Informantene er blitt bedt om å gi en vurdering om hvor viktig det er for den enkelte å utvikle et felleskap blant sine ansatte, viktigheten av å være rollemodell for sine ansatte samt ledernes fokus på kompetanseutvikling for egne ansatte.

6.3.3.1 Utvikle felleskap

På spørsmål om hvor viktig det er for lederen å utvikle et felleskap blant egne ansatte, er det stor overvekt av besvarelser som vurderer dette som «svært viktig». I utgangspunktet gjelder dette hele syv informanter. Imidlertid viser besvarelsen til to av informantene at bakgrunnen for å utvikle felleskap er mer knyttet til tjenesteproduksjon og det å sikre en innovativ og endringsvillig virksomhet. Disse besvarelsene er derfor vurdert til «mindre viktig» i denne sammenhengen da de inngår mer innunder produsent- og entreprenørfunksjonen.

En av informantene (2), som selv påpeker at dette er viktig, er likevel blitt vurdert som «mindre viktig» i denne sammenheng. Informantens utsagn vurderes å ha innslag av produktivitet og kvalitetsstandard som sentralt insentiv når denne forklarer betydningen av å utvikle felleskap. Vedkommende informant sier følgende: «Det er veldig viktig. Å ha et godt fellesskap ... hvis man ikke har det i bunn og den plattformen i bunn så er det vanskelig å få til gode tjenester». Utsagnet vurderes derfor å høre mer innunder produsentfunksjonen.

Et utsagn fra en annen informant (7) har fått vurderingen «veldig viktig» og lyder slik:

Ja, det er jo svært viktig for meg [...] det at mine avdelingsledere ikke sitter på hver sin tue og eier hver sin pott, men at de har evne til å se felleskapet de også og kunne bidra på tvers er viktig.

6.3.3.2 Rollemodell

Fire informanter gir uttrykk for at det er «svært viktig» å være rollemodell for sine ansatte. To mener det er «viktig» mens to mener det er «mindre viktig».

En av informantene (5), som trekker frem det å være rollemodell som «svært viktig» sier følgende:

Det er faktisk en ting vi legger vekt på. Være på jobb. Det er noe med at vi er på jobb i disse tider. ... ser litt i møte med brukeren ... dette her med å gå foran som et godt eksempel, ikke jukse, ikke være kjapp, ikke ulovlig ... ikke lure seg til å ta kjappe løsninger som kan virker som gode der og da.

6.3.3.3 Kompetanseutvikling

Halvparten av informanter anser kompetanse som «svært viktig» for sine ansatte. I tillegg er det to andre informanter som sier det samme, men ut fra forståelsen av utsagnene vurderes de i denne sammenheng som «mindre viktig». Utsagnene vurderes å høre innunder henholdsvis produsentfunksjon og entreprenørfunksjon fremfor integratorfunksjonen.

Det første utsagnet, som er blitt vurdert som «mindre viktig» knyttet til kompetanseutvikling kom fra den ene informant (4) og lød slik:

Det er kjempeviktig. Det er en av de hovedaksene vi har jobbet rundt. Det har vært kompetanseøkning. Vi ser at jo mer kompetanse vi har, jo billigere klarer vi å drifte. Jo mer kompetente medarbeidere vi har, jo mindre folk trenger vi, altså mindre hoder.

Informanten knytter her viktigheten av kompetanseutvikling til produktivitet. Derfor vurderes utsagnet som «mindre viktig» ut fra en integratorfunksjon.

Den andre informanten (8) sa følgende:

Jeg synes det er viktig både for meg selv og for ... altså vi må følge med i samfunnet. Det er i stadig endring. Vi må holde oss oppdaterte både faglig og digitalt og for alt som kommer. Så trenger jeg ikke kunne alt selv, men at det er noen rundt meg som passer på meg [...]. Men jeg liker jo godt ... jeg elsker alt som er nytt som jeg kan prøve å innføre. Det er veldig viktig.

Også dette utsagnet vurderes som «mindre viktig» ut fra en integratorfunksjon. Informantens utsagn knyttes opp mot innovasjon og utvikling og vurderes således å høre innunder entreprenørfunksjonen.

6.3.4 Entreprenør

I den siste av fire kategorier er det også stilt tre ulike spørsmål til informantene. Informantene er her bedt om å gi en vurdering av hvor viktig det er for den enkelte å bygge allianse med aktører utenfor eget ansvarsområde, sikre tilstrekkelig ressurstilgang til egen virksomhet og utvikle nye tjenestetilbud innen kommunalt rusarbeid.

6.3.4.1 Bygge allianse

Hovedparten av informantene fremholder det å bygge allianse med aktører utenfor eget ansvarsområde som «svært viktig». Her blir det vist til både aktører innen egen kommune og utenfor kommuneorganisasjonen. Når det gjelder eksterne aktører blir samarbeid med andre kommuner trukket frem av fem av informantene. Det dreier seg både om konkrete avtaler om interkommunalt samarbeid, men også mer uformelt samarbeid. Videre er det fokus på alliansebygging for å sikre erfaringsutveksling, råd og veiledning.

En av informantene (7) sier dette om det å bygge allianser:

Det er vel noe av det som jeg tenker er enormt viktig (ler). Du kan si det sånn. [...] i hvert fall er det min opplevelse, at du blir klokere og klokere med årene i forhold til det å stå på barrikadene. For 15 år siden ville jeg nok ha opptrådt på andre måter enn jeg gjør i dag når jeg er i diskusjon med leder for hjemmetjenestene i forhold til hvem som skal ta den brukeren. Det å ha allianser utover egen virksomhet og kunne jobbe tett i sammen for et felles resultat er ekstremt viktig, ja. Samtidig så har jeg, som jeg sier, et stort nettverk som jeg har brukt aktivt. Har vært mye i dialog med [NN] kommune også blant annet og de folkene som sitter der har mye mer kunnskap enn meg [...].

Samme informant sier dette når vedkommende blir bedt om å trekke frem arbeidsoppgaver den har lagt vekt på i utviklingen av kommunalt rusarbeid i egen kommune: «... jeg har vært med på en del sånne nasjonale ting i arbeidet. [...] Jeg har hatt mye fokus på å bruke aktivt nettverket mitt i forhold til ... tips om hva som er lurt å satse på».

En annen informant (2) begrunner viktigheten av å bygge allianser slik:

Det er også veldig viktig fordi hvis vi ikke har gode allianser ... vi kan sitte å utvikle noe internt og det som vi tenker er viktig, men hvis vi ikke har gode allianser utenfor og lytter til de som er utenfor organisasjonen kan vi fort utvikle oss i feil retning. Ved å ha gode allianser kan vi få til mye mer.

6.3.4.2 Sikre ressurstilgang

Det å sikre tilstrekkelig ressurstilgang til egen virksomhet anses som «viktig» av fem informanter mens det er tre informanter som sier dette er «svært viktig».

En av informantene (4), som mener dette er «viktig», sier det slik:

Det er jo viktig det, men når du jobber i en kommune så er det begrenset hvor stor påvirkning du har i forhold til den. Det blir mer at du får et budsjett som du skal forholde deg til. Så melder du selvfølgelig inn slik vi har gjort gjennom hele Opptrappingsplanen i forhold til prosjektmidler, utvikling av tjenester, nye oppgaver som du tar på deg.

6.3.4.3 Utvikle tjenestetilbud

Her fordeles svarene fra informantene enten på «svært viktig» eller «viktig» når det gjelder viktigheten av å utvikle nye tjenestetilbud innen kommunalt rusarbeid.

En av informantene (5), som sier at det er «viktig», sier det slik:

Hvis jeg tror de nye tilbudene virker så er det viktig. Jeg er ikke der at jeg vil ha en gru med tiltak bare fordi de er nye eller ha en trofévegg hvis du skjønner. De må ha en funksjon.

En annen informant (8) trekker inn fokus på utvikling av tjenestetilbud når vedkommende besvarer spørsmålet om hvilke egenskaper ved egen ledelse den tillegger som sentral i arbeidet med kommunalt rusarbeid. Vedkommende sier:

[...] hvis jeg ser et eller annet, oppdager noe i noen av tjenestene som jeg lurer litt på hvorfor er sånn, og som jeg ser kan gjøres på en helt annen måte, da blir jeg så glad.

Jeg er lykkelig når jeg kan få lov å gjøre noe nytt. Jeg elsker taktikk og strategi og få til og planlegge hvordan jeg skal gjøre for å få politikerne til å bli med på dette.

6.3.5 Oppsummering forskningsspørsmål 3

Som tidligere nevnt har informantene fått til sammen tolv spørsmål fordelt på fire kategorier innen lederorienteringene produsent, administrator, integrator og entreprenør. I tillegg har det blitt stilt spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver de selv fokuserer på og hvilke egenskaper ved deres ledelse de ønsker å trekke frem som sentrale i forbindelse med utvikling av kommunalt rusarbeid.

Før det gis en oppsummering for dette forskningsspørsmålet vil det i det følgende bli gitt et eksempel som viser hvilke vurderinger som ligger til grunn for analysen.

Her er et eksempel på hvordan lederorientering har blitt vurdert: Den ene informanten (2) har blitt vurdert ut fra de tolv spørsmålene knyttet til de ulike lederorienteringene. Besvarelsen fra denne informanten er blitt vurdert slik:

Tabell 5: Brukt eksempel på vekting av lederorientering

Informant	Produsent	Administrator	Integrator	Entreprenør
Informant 2	Viktig	Mindre viktig	Svært viktig	Svært viktig

Informanten har også svart opp spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver den har vektlagt i utvikling av kommunalt rusarbeid og hvilke egenskaper informanten tillegger som sentrale i den forbindelse. Informantens svar på disse spørsmålene har deretter blitt benyttet for å vurdere den endelige vektingen på de ulike områdene.

Den aktuelle informanten (2) svarte følgende på spørsmålet om hvilke arbeidsoppgaver den vektla i utvikling av kommunalt rusarbeid: *«Det å være tett på og utvikle tjenestene og være tilgjengelig er noe av det som har vært det viktigste for meg som virksomhetsleder».*

Her trekker informanten (2) frem arbeidsoppgaver som både hører innunder integratrorollen og entreprenørrollen. Et slikt utsagn understøtter derfor vektingen som er gjort i forbindelse med denne informanten ut fra de øvrige spørsmålene.

Videre sier den samme informanten (2) følgende når vedkommende blir spurt om hvilke egenskaper som tillegges som sentrale:

Jeg er veldig åpen og lydhør for både brukere og ansatte i forhold til behov. Prøver å tenke nytt og være en pådriver for å utvikle tjenestene. Jeg trør til når det trengs. Det handler litt om å være en god rollemodell. Det tror jeg er utrolig viktig.

Også her vil man kunne se at informantens svar går i retning av både integratorrollen og entreprenørrollen.

En slik vurdering som vist ovenfor er gjort for samtlige informanter. Nedenfor vises en konklusjon for informantene når det gjelder vektingen av lederorientering ut fra de fire hovedkategoriene.

Tabell 6: Vekting av lederorientering

Informant	Produsent	Administrator	Integrator	Entreprenør
Informant 1	Viktig/ svært viktig	Mindre viktig	Svært viktig	Svært viktig
Informant 2	Viktig	Mindre viktig	Svært viktig	Svært viktig
Informant 3	Mindre viktig	Viktig	Svært viktig	Svært viktig
Informant 4	Svært viktig	Viktig	Mindre viktig	Svært viktig
Informant 5	Viktig	Viktig/svært viktig	Svært viktig	Viktig
Informant 6	Viktig	Viktig	Viktig/svært viktig	Viktig
Informant 7	Viktig	Viktig	Viktig/svært viktig	Svært viktig
Informant 8	Viktig	Svært viktig	Mindre viktig	Svært viktig

Etter å sammenstilt vektingen fra de fire hovedkategoriene med informantenes svar om arbeidsoppgaver og egenskaper som informantene vektlegger er det kommet frem til konklusjon som vist i tabell nedenfor:

Tabell 7: Konklusjon lederfunksjon

Informant	Lederrolle
Informant 1	Integrator/Entreprenør
Informant 2	Integrator/Entreprenør
Informant 3	Integrator/Entreprenør
Informant 4	Produsent/Entreprenør
Informant 5	Administrator/Integrator
Informant 6	Integrator
Informant 7	Integrator/Entreprenør
Informant 8	Administrator/Entreprenør

En gjennomgang av svarene viser at det er overvekt av informanter som har en lederrolle som er rettet mot endringsorientering. Fire av informantene (1, 2, 3 & 7) har sitt fokus rettet både innad og utad av egen virksomhet. De har en orientering mot medarbeiderne de leder på den ene siden. I tillegg har de sin oppmerksomhet rettet utad med fokus på eventuelle trusler og muligheter fra omgivelsene.

En av informantene (4) har både en endringsorientering og en orientering som fokuserer på stabilitet. Denne informanten skiller seg imidlertid fra de øvrige informantene i denne studien da den har mye av sin oppmerksomhet rettet utad. Her vektlegges produksjon og utvikling.

Konklusjonen fra tabell 7 viser videre at den ene informanten (6) har en overvekt av medarbeiderorientering. Det dreier seg også her om endringsorientering, men mye av oppmerksomheten er rettet innad mot personalet denne informanten leder.

En annen informant (5) har også fokus på endring samtidig som den fokuserer på stabilitet. Helhetsvurderingen knyttet til denne informanten peker i retning av et fokus med mye oppmerksomhet rettet innad i organisasjonen. Denne informanten har en orientering mot medarbeidere. I tillegg har denne et fokus på kontinuitet der kontroll og orden er sentralt.

Den siste informanten (8) i denne studien er litt vanskeligere å plassere. Lederorienteringen går både mot endring og stabilitet på den ene siden og oppmerksomhet rettet både innad og utad av egen organisasjon.

6.4 Informantenes opplevde handlingsrom

Når det gjelder vurdering av opplevd handlingsrom vil i utgangspunktet samtlige forskningsspørsmål ligge til grunn for en totalvurdering. Det er imidlertid enkelte spørsmål som er stilt informantene der indikasjoner på informantenes vurdering av eget handlingsrom kommer mer eksplisitt til uttrykk.

Flere informanter har trukket frem betydningen økte ressurser har hatt å si for utvikling av kommunalt rusarbeid. Dette er imidlertid ikke en faktor informantene selv i særlig grad har knyttet til opplevd handlingsrom. Det er likevel rimelig å anta at økte ressurser til rusfeltet har bidratt til å øke ledernes handlingsrom. Samtlige informanter viser til økning av ressurser i løpet av opptrappingsperioden. Tidligere er det også gjort rede for informantenes svar på spørsmålet om deres mulighet til å påvirke bruken av økte ressurser innen kommunalt rusarbeid. Her svarte hele syv av åtte informanter at de hadde «stor» eller «svært stor» påvirkningskraft.

I det videre vil det bli presentert funn som er knyttet til faktorer informantene selv mener både har hemmet, og økt, eget handlingsrom. Dernest vil det bli vist til hvordan informantene opplever eget handlingsrom når det gjelder å prioritere de oppgavene de selv mener er viktigst. Til slutt kommer en oppsummering med en vurdering av informantenes opplevde handlingsrom.

6.4.1 Faktorer informantene mener har hemmet eget handlingsrom

Informantene har kommet med en rekke faktorer som de selv mener kan ha bidratt til å innskrenke eget handlingsrom.

To av informantene trekker inn mangel på nødvendige ressurser til kommunalt rusarbeid. Den ene informanten (3) trekker frem konkret manglende tilgang på økonomiske ressurser som en faktor. En annen informant (1) viser til at den økonomiske situasjonen i egen virksomhet er god. Informanten påpeker likevel at det vil være snakk om prioriteringer innad i kommunen dersom virksomheten skal i gang med nye tiltak. Informanten (1) sier det slik:

Man har store muligheter innenfor det man driver med selv, samtidig har vi jobbet lenge for å få på plass erfaringskonsulent, men det ville innebære at jeg måtte ha flyttet på noen av mine ansatte. Det er toveis. Vi hadde ikke fått ressurser til det, men samtidig opplever jeg ikke at det er vi som trenger mest ressurser. Jeg opplever at totalressursen i [navngitt avdeling] er bra. Det er ikke rom for å be om ressurser knyttet til det. I hvert fall ikke slik kommunen er stilt totalt sett.

Informantenes vurdering av den økonomiske situasjonen innen kommunalt rusarbeid i perioden 2016 - 2020 er for øvrig omtalt i et eget avsnitt.

En annen faktor som gjør seg fremtredende i besvarelsen fra flere informanter, er det som omhandler intern samhandling i kommunen. Totalt er det fire informanter som viser til ulike faktorer som kan inngå innunder dette punktet. Faktorer som trekkes frem som mulige årsaker til samhandlingsutfordringer, er blant annet manglende felles forståelse for utfordringsbildet innen kommunalt rusarbeid blant ulike tjenesteleverandører i kommunen, holdninger til pasientgruppen og interessekonflikt når det gjelder prioriteringer.

Den ene informanten (4) som knytter utfordringer med prioriteringer til målgruppen innad i kommunen sier følgende:

Det handler om prioriteringer. Rusinnbyggere stiller alltid bakerst i køen uansett. Når det er mangel på noe stiller de bakerst der igjen. Selv om vi har hatt en stor satsning på boligsosialt arbeid og fått mye flere boliger enn vi noen gang har hatt og bygget opp et system med mange forskjellige gode boliger, så har vi valgmuligheter. Med en gang andre grupper trenger noe så går de foran. Dette er ikke noe som [...] det er ingen som ønsker det. Vi har føringer på at det ikke skal skje, men det skjer om igjen, om igjen og om igjen.

Flere informanter nevner også samhandling internt i kommunen som en hemmende faktor for eget handlingsrom. En av informantene (8) sier:

Nei, er det så mye som hemmer? Vi snakker ofte om at samarbeidet med eksterne kan være litt vanskelig, men jammen er det internt også. I utfordrende saker for eksempel når rusavhengige trenger hjemmesykepleie eller skal på sykehjem så har det vært vanskelig. Det er bedre nå, men det har vært en stor prosess for å få det til.

En annen informant (2) sier dette om samhandling:

Det er krav fra samarbeidende enheter internt i kommunen i helse og omsorg som jeg synes er noe hemmende. Det er litt intern krangling rett og slett. Det at vi ikke får det helt til synes jeg er hemmende i arbeidet og utvikling av arbeidet.

Når det gjelder holdninger til den aktuelle pasientgruppen innen kommunalt rusarbeid sier den ene informanten (5) følgende:

[...] hvis du tar de store linjene i en kommune er det enda, beklageligvis stor mistro til denne brukergruppen blant allmenbefolkningen og blant politikere [...] at de ikke vil ha de som naboer, noen mener de ikke skal få hjelp. «Man kan bare sende de til straffearbeid så blir de friske». Det er den type holdning i samfunnet som gjør at det ikke er så lett å flytte en person ut i en bolig eller tiltak, fordi man møter mye motstand. Hadde det vært utviklingshemmede, eller folk med fysiske funksjonshemninger, ville de ha blitt mottatt på en annen måte.

Utsagnet ovenfor viser også til en annen faktor som blir trukket frem som en hemmende faktor innen kommunalt rusarbeid og som opptar flere av informantene, nemlig boligsituasjon for rusmiddelavhengige.

Som vist ovenfor trekker informantene frem ulike faktorer de mener kan ha bidratt til å innskrenke eget handlingsrom. Det er gjort en vurdering av i hvilken grad de ulike faktorene har hatt noe å si i denne sammenheng. Konklusjonen er at for en informant vurderes betydningen som «i liten grad», for seks informanter vurderes betydningen som «i noen grad» mens det for en informant vurderes å ha innvirkning «i stor grad» når det gjelder innskrenking av eget handlingsrom.

For den informanten dette har hatt størst betydning for når det kommer til innskrenking av handlingsrom er det primært mangel på planverk innen kommunalt rusarbeid og samhandling internt i kommunen som fremheves.

6.4.2 Faktorer informantene mener har økt eget handlingsrom

Over halvparten av informantene trekker frem tillit fra nærmeste leder som en sentral faktor for økt handlingsrom. Noen av informantene uttrykker også dette gjennom å være myndiggjorte ledere.

En av informantene (2) uttrykker det slik: «[...] jeg får selvfølgelig fra kommunalsjef ... gir meg myndighet til å utvikle tjenestene og legger seg ikke opp i detaljene i det vi gjør. Det er jo med på å fremme handlingsrommet».

En annen informant (3) uttrykker det slik: «Kulturen og den måten vi driver kommunen på med denne myndiggjøringen som jeg har snakket mange ganger om nå. Den er avgjørende. I den ligger det tillit».

En annen av informantene (7) trekker også frem tillit i sitt svar. Videre nevner samme informant både planverk og lederstruktur i kommunen som faktorer som bidrar til økt handlingsrom. Informanten (7) sier dette:

Ja, det går på tillit selvfølgelig. Det går på at vi kan vise til planverk som jeg nevnte tidligere. ... og vi har en kommuneadministrasjon som er [...] det er ikke en bitteliten kommune, [...] det er veldig korte avstander altså, oppbygningen av lederstrukturen gjør at det ikke er langt til topps. Du blir veldig involvert som virksomhetsleder [...].

To andre informanter velger å trekke frem tilskuddsmidler gjennom Opptrappingsplanen som en faktor som har bidratt til å øke handlingsrommet.

En informant (5) sier dette:

Ja, Opptrappingsplanen og alle søknadene ... mulighetene til å hente inn midler i forkant er noe som virkelig har vært med på det. Hadde vi ikke hatt de så hadde man aldri nådd opp i de kommunale prioriteringer på de nivåene som vi har gjort i dag.

En annen informant (4) vektlegger også betydningen tilskuddsmidler har hatt for handlingsrommet innen kommunalt rusarbeid. Denne informanten sier følgende:

Da vil jeg trekke frem prosjektmidlene og Opptrappingsplanen. Det er ikke til å stikke under en stol at det har ført til en sånn oppmerksomhet både administrativt og politisk. Vi hadde ikke klart å få til dette hvis ikke det fokuset hadde vært. Det er det som bekymrer meg fremover. Opptrappingsplanen er over. Hva nå da? Jeg er ikke helt rolig for den. Selv om man har fått til mye. Det trengtes for rustjenesten.

Når man sammenligner svarene fra informantene om faktorer som hemmer, eller øker, eget handlingsrom, viser det seg at informantene tillegger faktorene som øker handlingsrommet større betydning. Her svarer nemlig hele seks informanter at de oppgitte faktorene har «stor betydning» for deres opplevde handlingsrom. De to siste informantene tillegger disse betydningen «i noen grad».

En uttalelse fra en av informantene (1) som er tillagt vurderingen «i noen grad» sier det slik:

Det at vi står relativt fritt til å påvirke selv. Opplever stor tillit hos min leder i forhold til nytenkning hos oss. Samtidig er det at man drar det mye alene. Det er veldig lite føringer for eksempel fra politisk og administrativ ledelse knyttet til vår enhet. Det er

litt hva du orker og makter og klarer selv på et vis. Det er både hemmende og fremmende.

6.4.3 Informantenes mulighet til å prioritere

Informantene har fått spørsmål om de som ledere får arbeide med, og prioritere, de oppgavene som de mener er viktigst. I motsatt fall, hva er det som hindrer de? På dette spørsmålet svarer hovedparten av informantene, hele seks av åtte, at de «i stor grad» får arbeide med, og prioritere, de oppgavene de selv mener er viktigst. En informant vurderes ut fra sine besvarelser å ha «middels grad» av mulighet til dette. For den siste informanten vurderes denne til «i mindre grad» å ha mulighet til å arbeide med, og prioritere, de oppgavene denne mener er viktigst.

En av informantene (1), som vurderer «i stor grad» å kunne prioritere de oppgavene den mener er viktigst sier følgende: *«Jeg opplever å ha stor autonomi i jobben min og kan styre prioriteringene mine ganske godt selv. Det gjør jeg absolutt».*

En annen informant (7) nevner også et moment som går igjen hos flere av informantene, nemlig tillit fra sin leder. Informanten sier dette:

... jeg har som regel gode arbeidsforhold og kan jobbe med det jeg selv mener er viktig. Så har jeg en veldig fri rolle og en kommunalsjef som har tro på det vi holder på med og som sjelden blander seg inn i hvordan vi løser ting.

Her var det overvekt av informanter som tilla faktorer som øker eget handlingsrom større betydning enn faktorer som bidro til å hemme eget handlingsrom. Besvarelsen fra informantene på dette spørsmålet sammenfaller også i stor grad med tidligere spørsmål om faktorer som hemmer eller øket eget handlingsrom.

To av informantene har ikke fått sitt handlingsrom vurdert som stort. En av disse informantene (2) svarer «i middels grad» når det kommer til dennes mulighet til å arbeide med, og prioritere, de oppgavene den mener er viktigst. Vedkommende gir blant annet uttrykk for at manglende planverk for kommunalt rusarbeid er hemmende samt samarbeid internt i kommunen. Informanten sier likevel at handlingsrommet er «ganske greit» og viser til at vedkommende ikke blir detaljstyrt av sin leder. Informanten påpeker også at det er lite politisk innblanding innen kommunalt rusarbeid.

For den andre informanten (6) vurderes muligheten til å prioritere til å være «i liten grad». Dersom man ser på andre besvarelser samme informant har kommet med under intervjuet, er det flere faktorer som kan underbygge denne vurderingen. Informanten viser til faktorer som organisering og rolle- og arbeidsdeling som momenter som hindrer dennes handlingsrom. Samme informant har også vist til «litt dårlig» økonomisk situasjon der innsparingstiltak i samme periode er trukket frem. Videre har informanten også gitt lavest grad av vurdering av samtlige informanter når det kommer til muligheten for å påvirke ressursbruken innen kommunalt rusarbeid. De nevnte faktorer kan således ses i sammenheng med informantens opplevelse av eget handlingsrom.

Oppsummert kan man si at seks av åtte informanter vurderes «i stor grad» å kunne arbeide med, og prioritere, de arbeidsoppgavene de selv mener er viktigst.

6.4.4 Opplevd handlingsrom - konklusjon

Som nevnt tidligere er det flere faktorer innen samtlige forskningsspørsmål som vil kunne tas med i vurderingen av informantenes opplevde handlingsrom. I tabellen nedenfor viser en oppsummering av de tre områdene der informantenes opplevde handlingsrom kommer tydeligst til uttrykk.

Tabell 8. Faktorer som har påvirket opplevd handlingsrom

Inf.	Faktorer som hemmer handlingsrom	Faktorer som øker handlingsrom	Mulighet til å prioritere oppgaver
1	Manglende felles forståelse, mulighet til nytenkning, ressursmangel. Hemmer: I noen grad.	Tillit, egen påvirkningskraft, lite overordnede føringer. Øker handlingsrom: I noen grad.	I stor grad
2	Manglende planverk, samhandling internt. Hemmer: I stor grad.	Myndiggjøring, lite overordnede føringer. Øker handlingsrom: I stor grad.	I middels grad
3	Ressursmangel Hemmer: I noen grad.	Myndiggjøring og tillit. Øker handlingsrom: I stor grad.	I stor grad
4	Mangel på tjenestetilbud, samhandling internt, prioriteringer internt. Hemmer: I noen grad.	Opptappingsplanen, tilskudd, politisk og administrativt fokus. Øker handlingsrom: I stor grad.	I stor grad
5	Holdninger til målgruppen. Hemmer: I noen grad.	Opptappingsplanen, tilskudd, lovmessige endringer. Øker handlingsrom: I stor grad.	I stor grad
6	Mangel på forankring, samarbeid internt. Hemmer: I noen grad.	Brukerundersøkelser, brukerhistorier, engasjement. Øker handlingsrom: I noen grad.	I liten grad
7	Prioriteringer internt. Hemmer: I liten grad.	Tillit, samarbeid internt, kommunalt planverk. Øker handlingsrom: I stor grad.	I stor grad
8	Manglende tjenestetilbud og samhandling internt Hemmer: I noen grad.	Støtte fra ledelse, engasjert personalgruppe, politisk engasjement. Øker handlingsrom: I stor grad.	I stor grad

Når informantene har blitt bedt om å vurdere faktorer som har bidratt til å hemme eller øke eget handlingsrom, viser gjennomgangen at det er overvekt av faktorer som bidrar til å øke handlingsrommet. Informantene tillegger også totalt sett faktorene som øker eget handlingsrom større betydning enn faktorene som reduserer eget handlingsrom. Den mest framtreddende faktoren informantene viser til når det gjelder å øke eget handlingsrom er tillit og myndiggjøring. Tillit fra sin leder og det at de opplever støtte fra sin leder som fremmer myndiggjøring. De faktorer som nevnes av flest informanter når det kommer til det å begrense eget handlingsrom omhandler intern samhandling med utgangspunkt i interne prioriteringer i kommunen, holdninger til den aktuelle målgruppen og manglende felles forståelse av utfordringsbilde for denne målgruppen.

De tre områdene som er vist til i tabell 8 har blitt tillagt vekt når det skal vurderes graden av opplevd handlingsrom informantene har. Utover dette har utsagn informantene har kommet med gjennom intervjuet blitt vurdert opp mot besvarelsene de har gitt, jamfør tabell 8.

Etter en totalvurdering er det kommet frem til at hele seks av åtte informanter opplever å ha et stort handlingsrom innen kommunalt rusarbeid.

Tabell 9. Konklusjon opplevd handlingsrom

Informant	Opplevd handlingsrom
1	I stor grad
2	I middels grad
3	I stor grad
4	I stor grad
5	I stor grad
6	I liten grad
7	I stor grad
8	I stor grad

En av informantene har fått opplevd handlingsrom vurdert som «i middels grad». Denne informanten har gitt uttrykk for at vedkommende «i middels grad» har anledning til å prioritere de arbeidsoppgavene vedkommende mener er viktigst. Videre sier informanten uttrykkelig i løpet av intervjuet at handlingsrommet er ganske godt, men vektlegger mangel på tydelig rammeverk og internt samarbeid som to faktorer som bidrar til å innskrenke eget handlingsrom i stor grad. Informanten (2) påpeker at manglende rammeverk har bidratt til en del utfordringer når det gjelder det å prioritere. Utover dette har samme informant vurdert økonomien innen eget ansvarsområde som god. Vedkommende gir også uttrykk for å ha stor påvirkning på bruken av tilførte ressurser til eget ansvarsområde. Informanten oppgir å være «svært fornøyd» med status for kommunalt rusarbeid på intervjutidspunktet. Selv om den endelige vurderingen for denne informanten vurderes som «i middels grad» når det gjelder opplevd handlingsrom tenderer den til vurdering som «i stor grad».

Når det gjelder lederorientering skiller denne informanten (2) seg ikke ut fra flertallet av informantene. Informanten har en endringsorientering. Tilsvarende endringsorientering har fire andre informanter som har fått vurdert sitt handlingsrom til å være stort. I dette tilfellet virker det dermed som om selve rammevilkårene informanten leder under kan tillegges større betydning for vedkommende sitt handlingsrom.

Informanten (6) som har fått vurdert eget handlingsrom til å være «i liten grad» gir uttrykk for at vedkommende i liten grad får anledning til å prioritere de arbeidsoppgavene den mener er viktigst. Faktorer informanten trekker frem i forbindelse med økt eller innskrenket handlingsrom vurderes å ha mindre betydning. Informanten (6) viser imidlertid til «litt dårlig» økonomi. Det har også vært innsparinger i løpet av opptrappingsperioden som tillegges betydning.

Informanten (6) vurderes til å ha «i middels grad» mulighet til å påvirke ressursbruken innen kommunalt rusarbeid. Til sammenligning fikk de øvrige informantene her en vurdering på enten «i stor grad» eller «svært stor grad». Informanten vurderes også å være «lite fornøyd» når det kommer til egenvurdering av status for det kommunale rusarbeidet på intervju tidspunktet. Dette er en lavere vurdering enn resterende informanter. Videre har informanten (6) fokus på endring når det gjelder lederorientering, men til forskjell fra hoveddelen av informantene er hovedfokuset mest rettet innad i organisasjonen. Vedkommende har blitt vurdert til en lederorientering mot integratorfunksjonen. Denne informanten har dermed sitt fokus på medarbeiderorientering.

Når det gjelder de to informantene som har fått lavere vurdering når det kommer til opplevd handlingsrom er det noen områder hvor disse to har sammenfall. Begge viser til samhandling internt som en innskrenkende faktor for handlingsrom. Det samme gjelder forankring av kommunalt rusarbeid i egen kommune. Den ene informanten (2) viser til manglende planverk, mens den andre informanten (6) kommer med en refleksjon om hvorvidt ledelsen i kommunen er godt nok kjent med behovene innen kommunalt rusarbeid. Informanten (6) lurer på om behovene innen fagfeltet er godt nok forankret i kommunen.

Når det gjelder lederorientering viser den at begge informantene (2 & 6) har fokus på endringsorientering innad i organisasjonen. Den ene informanten (2) har imidlertid også endringsorientering med fokus på innovasjon som flesteparten av de andre informantene.

Et annet moment som bør trekkes frem når det gjelder opplevd handlingsrom er erfaring. Ut fra konfidensialitetshensyn er ikke dette momentet trukket frem som en del av innholdet i tabell 8. Informantene har blitt stilt spørsmål om hvor lenge de har vært ansatt i nåværende stilling som leder innen kommunalt rusarbeid. Det viser seg at hele fem av åtte informanter har over ti års erfaring fra stillingen de hadde på intervju tidspunktet. Dersom man tar utgangspunkt i de seks informantene som hadde lengst erfaring i sin nåværende stilling, hadde disse i gjennomsnitt 11,5 års erfaring hver. Samtlige av disse seks informantene har fått

vurdert sitt handlingsrom til å være stort. De to resterende informantene i utvalget hadde i gjennomsnitt 1,6 års erfaring hver. Det var også disse to informantene som ble vurdert til å ha «i middels grad» eller «i liten grad» opplevd handlingsrom. Selv om utvalget kun består av åtte informanter viser denne empirien at erfaring kan ha betydning for det opplevde handlingsrommet blant lederne.

6.4.5 Faktiske prioriteringer - konklusjon

Når det gjelder informantenes faktiske prioriteringer innen kommunalt rusarbeid vil det også her være nødvendig å se til svarene informantene har kommet med under de ulike forskningsspørsmålene. Det er likevel forskningsspørsmålet som omhandler lederorienteringer det fremgår mest informasjon om informantenes faktiske prioriteringer.

Informantene viser til ulike lokale og sentrale føringer de tillegger betydning for utviklingen av kommunalt rusarbeid. Over halvparten av informantene viser blant annet til at politiske føringer lokalt har hatt innvirkning på dette. Størstparten av informantene trekker frem selve Opptappingsplanen for rusfeltet med både dens målsetninger og virkemidler, som sentral for deres prioriteringer. Til slutt har også den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune hatt innvirkning på prioriteringene som er gjort.

Informantenes lederorientering viste stor overvekt mot endringsorientering. Denne orienteringen vil også kunne si noe om hvilket fokus den enkelte informant har som leder i en organisasjon og dermed også si noe om hvilke prioriteringer den enkelte gjør.

De områdene som tillegges størst betydning totalt sett for informantene er arbeidsoppgaver som har fokus på medarbeiderorientering, innovasjon og endring.

6.5 Hovedfunn – oppsummering

Gjennom tre ulike forskningsspørsmål har det blitt sett nærmere på hvilken betydning Opptappingsplanen for rusfeltet har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid. Videre har informantene gitt nærmere innsikt i deres vurdering av hvilke sentrale og lokale føringer som har hatt innvirkning for kommunalt rusarbeid i perioden 2016 - 2020. Det har også blitt sett på hvilken lederorientering de enkelte informantene har.

I dette avsnittet skal det gis en oppsummering av hovedfunn basert på informantenes svar i forbindelse med studiens tre forskningsspørsmål.

6.5.1 Opptappingsplanen for rusfeltet

Opptappingsplanen har vært den av de sentrale føringene som har hatt størst innvirkning på kommunalt rusarbeid i perioden 2016 – 2020 blant disse informantene. Bakgrunnen for dette

er dens relevans for kommunalt rusarbeid lokalt samt Opptrappingsplanens økonomiske virkemidler. Samtlige informanter oppgir økte ressurser til kommunalt rusarbeid i opptrappingsperioden.

Opptrappingsplanens målsetninger vurderes som relevant. En sentral faktor for å sikre oppfølging av Opptrappingsplanen lokalt har vært kommunale planverk. Planverk har sikret en forankring til å søke tilskuddsmidler i tråd med denne. De av informantene som ikke har eget planverk gir uttrykk for at dette er ønskelig.

6.5.2 Ulike rammebetingelser og deres betydning

Informantene viser til at sentrale aktører både internt og eksternt har hatt betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid. Halvparten av informantene tillegger sentrale og lokale føringer «stor betydning», og den andre halvdel tillegger de «middels betydning». To av de informantene som tillegger føringene «middels betydning» tilhører også de to som har lavest vurdering når det gjelder opplevd handlingsrom. Utover dette viser funn at det er sammenfall mellom hvordan informantene vurderer betydningen av sentrale og lokale føringer. De samme som mener sentrale føringer har hatt stor betydning, mener dette også om de lokale føringene. Det samme gjelder de som tillegger føringene «middels betydning».

Den sentrale føringen som trekkes frem av flest informanter er Opptrappingsplanen for rusfeltet. Opptrappingsplanens virkemidler er sentral i denne sammenheng. Når det kommer til lokale føringer har informantene størst fokus på føringer, engasjement og prioriteringer som kommer fra politisk eller administrativt hold i egen kommune.

6.5.3 Lederorientering

Funn viser at det er stor grad av endringsorientering blant informantene. Samtlige informanter har en endringsorientering enten delvis eller helt. Fire informanter har en endringsorientering som både er rettet innad mot egen virksomhet og utad mot omgivelsene.

For de øvrige fire informantene er lederorientering delvis endringsorientert i kombinasjon med orientering mot stabilitet. Endringsorienteringen er da enten rettet innad eller utad kombinert med fokus på stabilitet.

6.5.4 Lederrollens betydning for prioriteringer

En totalvurdering viser at de mest fremtredende prioriteringene er relatert til oppgaver rettet mot medarbeiderorientering, innovasjon og endring. Arbeidsoppgaver som dreier seg om det å utvikle fellesskap, sikre kompetanseutvikling, bygge allianser, sikre ressurstilgang og utvikle tjenestetilbud prioriteres av hovedparten av informantene.

6.5.5 Opplevd handlingsrom

Mest framtrødende faktor når det gjølder det å øke handlingsrom er tillit fra sin leder. Tillit og myndiggjøring er momenter som halvparten av informantene trekker frem.

Den mest framtrødende faktor når det gjølder det å innskrenke handlingsrommet oppgis å være intern samhandling med andre kommunale tjenesteleverandører. Utfordringer knyttet til den interne samhandlingen har ulike årsakssammenhenger ifølge de informantene som trekker frem dette. Her nevnes blant annet manglende felles forståelse for utfordringsbilde for den aktuelle målgruppen, holdninger til målgruppen og interessekonflikter ved prioriteringer som skjer innad i kommunen.

De fleste informanter, seks av åtte, vurderes å ha stort handlingsrom innen kommunalt rusarbeid. Empirien viser at de som vurderes å ha stort opplevd handlingsrom, har betydelig mer erfaring som leder innen kommunalt rusarbeid enn de som har fått vurdert en lavere grad av opplevd handlingsrom.

7.0 DRØFTING OG KONKLUSJONER

I dette kapittelet vil empiriske funn bli sett i lys av anvendt teori for dette prosjektet.

Drøftingen vil bli systematisert ut fra følgende:

- På hvilken måte har ulike rammebetingelser påvirket lederes prioriteringer og opplevde handlingsrom innen kommunalt rusarbeid?
- Hvilken betydning har styringsvirkemidler hatt å si for utvikling av kommunalt rusarbeid?
- Hvilken betydning har lederrollen å si for handlingsrommet og de prioriteringer som har skjedd innen rusarbeid i en kommune?

7.1 Hvilken iverksetting og hvorfor

Informantene har blitt stilt en rekke spørsmål for å avdekke hvordan ulike rammebetingelser har påvirket deres prioriteringer og opplevde handlingsrom innen kommunalt rusarbeid. En sentral del av studien har vært knyttet til betydningen Opptappingsplanen for rusfeltet har hatt i denne sammenhengen.

I det følgende vil ulike funn fra studien bli drøftet om mot valgt teori som omhandler iverksetting.

7.1.1 Iverksetting innen kommunalt rusarbeid

I studien har det vært fokus på hvilke aktører informantene selv mener har bidratt i oppfølgingen av Opptappingsplanen for rusfeltet 2016-2020. Informantene har medvirket til innsikt i ulike aktørers bidrag og betydningen disse har hatt for oppfølgingen av Opptappingsplanen. Det har også vært fokus på ulike sentrale og lokale føringer informantene selv mener kan ha hatt betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid i samme tidsperiode.

Informantene har fått spørsmål om hvilke aktører, enten interne eller eksterne, som har vært sentrale for iverksetting av Opptappingsplanen lokalt i egen kommune. Funn fra studien viser overvekt av antall interne fremfor eksterne aktører som har deltatt i dette arbeidet. Aktørene som informantene hovedsakelig trekker fram er tjenesteleverandører fra eget tjenesteområde innen helse, omsorg og sosiale tjenester. Det blir også nevnt andre tjenesteleverandører som blant annet boligforvaltning. Denne tjenesten vil typisk kunne ligge til andre tjenesteområder som eksempelvis tekniske tjenester.

En annen intern aktør som blir trukket frem er politikere. Denne gruppen aktører trekkes hovedsakelig frem av informantene når det kommer til føringer lokalt som har hatt betydning

for utvikling av kommunalt rusarbeid. Dersom man tar utgangspunkt i Howlett et al. (2009) sin politikksyklus blir det her sagt at antall aktører varierer i de ulike fasene i politikksyklusen. I de to første fasene, «dagsorden» og «utforming», er det flere aktører involvert enn når man kommer til fasen «vedtak» og «iverksetting». Antallet aktører øker igjen i den siste fasen «evaluering».

Fra nasjonalt hold startet iverksettingsprosessen for Opptappingsplanen i kommunene fra 2016. I kommunenes oppfølging av planen er det nærliggende å tro at det har foregått egne politiske prosesser lokalt om hvordan Opptappingsplanen skal følges opp. Studien har ikke hatt fokus på eventuelle lokalpolitiske prosesser som kan ha skjedd i forbindelse med Opptappingsplanen. Funn tilsier likevel at politikerne har hatt en sentral rolle. Over halvparten av informantene viser eksplisitt til at utviklingen av kommunalt rusarbeid har politisk forankring. Samtidig viser seks av åtte informanter til rusmiddelpolitiske, eller andre, kommunale planverk som har gitt føringer for utviklingen av rusarbeid lokalt. Howlett et al. (2009, s. 13) sin «trakt» viser at antall involverte nøkkelpersoner er høyere i fasene før «vedtak» og «iverksetting». En politisk involvering i forbindelse med Opptappingsplanen kan dermed ha generert flere aktører forut for selve iverksettingsprosessen.

Et annet moment er at kommunen er en sentral arena hvor nasjonal vedtatt politikk skal iverksettes. Det kan derfor være naturlig at informantene trekker frem kommunale aktører som mer sentrale enn eksterne aktører i denne sammenheng.

I kapittel 2 ble sentrale utviklingstrekk innen rusfeltet de siste tjue årene gjennomgått. Her ble det vist til blant annet reformer, stortingsmeldinger, veiledere og opptappingsplaner. Empiri fra studien viser at slike føringer har hatt betydning for hvordan utviklingen innen rusfeltet har skjedd lokalt. Når det gjelder ulike sentrale føringer inn mot det kommunale rusfeltet, trekker informantene frem flere av de samme faktorene i sine besvarelser. Den nasjonale ROP-retningslinjen og veilederen «*Sammen om mestring*» nevnes av flere av informantene og tillegges betydning. Pakkeforløp innen TSB og psykisk helsevern blir også nevnt av et par av informantene, og disse tillegges også betydning for utvikling lokalt. Til spørsmålet om hvilke føringer som har hatt betydning for kommunalt rusarbeid lokalt er det Opptappingsplanen og dens virkemidler som nevnes av flest informanter. Studien har også hatt sitt hovedfokus i perioden Opptappingsplanen har pågått. Dette kan dermed være en av forklaringene til at nettopp denne blir trukket frem av flest informanter.

Dersom man tar utgangspunkt i Offerdal (2014) sine to tilnæringer til iverksetting som er en ovenfra-ned og nedenfra-opp tilnærming, vil man kunne argumentere for begge disse tilnærmingene når det gjelder aktørene som har vært delaktig i iverksettingen av Opptappingsplanen. På den ene siden har Opptappingsplanen for rusfeltet vært en tverrdepartemental plan med en tverrsektoriell satsning (Hansen et al., 2019, s. 6). Oppfølgingen opp mot kommunene har skjedd både på nasjonalt og regionalt plan. En del av aktørene har hatt som mål å sikre oppfølging av Regjeringens målsetninger. Disse har hatt sin forankring sentralt i forvaltningen. Dette kan dermed anses som et innslag av ovenfra-ned perspektivet i relasjonen mellom stat og kommune.

Videre viser funn fra egen studie at Opptappingsplanen har hatt stor betydning for informantene når det gjelder anvendelsen av medfølgende virkemidler. De økonomiske insentivene har gitt informantene et handlingsrom lokalt innen kommunalt rusarbeid. En av informantene (4) viser til hvilken betydning Opptappingsplanen for rusfeltet har hatt å si på denne måten: *«Det er ikke til å stikke under en stol at det [tilskuddsmidler] har ført til en sånn oppmerksomhet både administrativt og politisk. Vi hadde ikke klart dette hvis ikke det fokuset hadde vært».*

Det vises også til at kommunalt planverk i enkelte tilfeller har blitt tilpasset Opptappingsplanens målsetninger for å sikre tilgang på økte ressurser. Andre informanter viser til at Opptappingsplanen har bidratt til å realisere tiltak innen kommunalt rusarbeid som allerede var planlagt før opptappingsperioden trådte i kraft.

I kapittel 4 ble det vist til Helse- og omsorgsdepartementet som har uttalt at kommunene ved oppfølging av Opptappingsplanen for rusfeltet skal gis mulighet til effektiv ressursutnyttelse, at de skal kunne se planen i tråd med lokale behov og i sammenheng med øvrige velferdsoppgaver. (Helse og omsorgsdepartementet, 2015, s. 7).

Ut fra et nedenfra-opp perspektiv tas det utgangspunkt i de som gjennomfører politikken som er vedtatt sentralt. Funn fra studien viser nettopp det mangfoldet av aktører som er representert når det kommer til den lokale tilpassingen og oppfølgingen av Opptappingsplanen lokalt.

Den ene informanten (4) sier *«Jeg vil heller si at det er vi [virksomheten] som har påvirket det som har kommet inni planen ut fra de nasjonale føringene. Mye mer enn at det har kommet fra kommunen hvor det skal utvikles»*

Denne uttalelsen viser at det er selve virksomheten med ansvaret for kommunalt rusarbeid som har påvirket utviklingstrekkene innen dette fagområdet i den aktuelle kommunen.

En annen informant (1) viser til tilsvarende påvirkning og sier «*Det er vi som initierer det, men så følger vi det opp når det er vedtatt. Det er litt sånn trappetrinn. Det går nedenfra og opp og ovenfra og ned igjen*».

Av aktører som har vært sentrale i egen kommune, er det tidligere vist til politisk forankring hos flere av informantene. For seks av informantene blir det for eksempel vist til ulike kommunale planverk som har hatt betydning for utviklingen av kommunalt rusarbeid. Det fremgår ikke i alle besvarelsene hvorvidt disse er politisk forankret, men det er rimelig å anta dette. Videre vises det eksplisitt til politisk involvering for seks av totalt åtte informanter. Den politiske involveringen gjelder både politiske prioriteringer innad i kommunen, forankring av planverk og konkret i forbindelse med oppfølging av Opptappingsplanen lokalt.

Empirien viser at involvering fra overordnet nivå i kommunen enten har skjedd fra politikere eller administrativ toppledelse. Den ene informanten (1) viser til en slik føring og sier «*Vi har for eksempel hatt en føring på at vi skal prioritere unge og unge voksne. Det kommer jo også fra politisk og administrativt hold*».

Fem informanter trekker frem etatsledelse eller kommunalleder som en sentral aktør i utviklingen av kommunalt rusarbeid. Disse informantene trekker spesielt frem støtte fra sin leder som et viktig bidrag i denne sammenheng.

I tillegg til ovennevnte aktører blir det, som vist tidligere, nevnt en rekke aktører som har bidratt i oppfølgingen av Opptappingsplanen i kommunal regi. Dette gjelder både innen informantenes eget tjenesteområde, men også på tvers i hele kommuneorganisasjonen.

Den ene informanten (7), som har nevnt svært mange involverte aktører fra egen kommuneorganisasjon i oppfølgingen av Opptappingsplanen, sier «*Egentlig har hele kommunen vært involvert*».

Gjennomgangen over viser med andre ord at det ut fra tilnærmingene ovenfra-ned og nedenfra-opp kan vises til innslag fra begge perspektivene når det kommer til selve styringsstrukturene for iverksetting. Dette gjelder både i relasjon mellom stat og kommune og innad i selve kommunen mellom blant annet administrasjon og politikere.

Offerdal (2014, s. 230) viser til at noen forskere påpeker at iverksetting forutsetter både prosesser ut fra et nedenfra-opp perspektiv og ovenfra-ned perspektiv. Videre sier Offerdal

(2014) at kjennetegn ved iverksetting er at politikken som skal gjennomføres er i stadig utvikling når det kommer til samspillet mellom intensjonene og realitetene.

Susann Barretts & Colin Fudges referert i Offerdal (2014) ser på iverksetting som et samspill mellom handlende og forhandlende aktører. Det skjer en tilpassing mellom aktørene som tolker selve innholdet av politikken. Funn fra studien bekrefter en slik tilnærming der begge perspektivene, ovenfra-ned og nedenfra-opp, har skjedd både i relasjonen mellom stat og kommune og mellom administrasjon og politikere lokalt i forbindelse med iverksetting.

7.1.2 Opptappingsplanens relevans

Funn viser at informantene i stor, eller svært stor grad, anser målsetningene i Opptappingsplanen som relevante i egen kommune. Relevansen Opptappingsplanen har hatt for kommunalt rusarbeid kommer også til uttrykk gjennom betydningen informantene tillegger denne med tanke på økte ressurser og kapasitetsvekst i løpet av opptappingsperioden.

I Matland (1995, s. 160) sin «tvetydighet-konflikt» modell vises det til fire iverksettingstilnæringer basert på de to dimensjonene «tvetydighet» og «konflikt». Det vil her bli sett nærmere på to av disse fire iverksettingstilnærmingene, nemlig den administrative og den politiske.

Matland (1995, s. 160) sier at ved en administrativ iverksetting er målene gitt og midlene for å løse utfordringen er kjent. Et sentralt prinsipp ved denne tilnærmingen er at resultatet må ses i sammenheng med ressursene. Ønsket resultat er nærmest garantert så lenge tilstrekkelige ressurser følger med. I en slik iverksetting vil det være lav grad av konflikt og lav grad av tvetydighet.

Samtlige informanter viser at selve hovedmålene i Opptappingsplanen er relevante for kommunalt rusarbeid i egen kommune. Flere av informantene viser til at eget kommunalt planverk enten har blitt realisert som følge av Opptappingsplanen, eller at planverket har blitt tilpasset Opptappingsplanens målsetninger for å sikre tilstrekkelige ressurser til fagfeltet. De av informantene som ikke hadde eget planverk, gav uttrykk for et ønske og behov for dette.

Ved politisk iverksetting (Matland, 1995, s. 163) er fremdeles målene tydelige for aktørene, men det er uenighet om bruken av midler. Her er det med andre ord lav grad av tvetydighet og høy grad av konflikt.

De fleste informantene viser til stor grad av påvirkningskraft i bruken av økte ressurser til kommunalt rusarbeid i perioden. Tilskuddsmidlene som har fulgt Opptappingsplanen har hatt stor betydning for realisering av tiltak. Videre viser samtlige informanter til økning av ressurser i løpet av opptappingsperioden. Resultatet av økte ressurser har for de fleste sikret kapasitetsvekst i form av økte stillinger og tjenestetilbud. Selv om det blir vist til økning av ressurser som følge av Opptappingsplanen, viser halvparten av informantene til innsparingstiltak i samme periode.

Flere av informantene viser også til hvilke prioriteringer som er nødvendige både innen eget ansvarsområde, men også innad i kommunen. Den ene informanten (3) viser til hva som skjer når det kommer til rammefinansiering. Vedkommende sier at det da gjerne blir en diskusjon om hvorvidt kommunen skal satse på rusvernkonsulenter eller asfalt. Flere av informantene tar til orde for at prioriteringer innad i kommunen har fått konsekvenser for eget ansvarsområde.

Oppsummert kan man si at det ved iverksetting av Opptappingsplanen lokalt i kommunene, som inngår i denne studien, er lav grad av tvetydighet når det kommer til målsettingene. Her har kommunene som inngår i studien i stor grad tilpasset seg disse for å sikre ressurstilgang.

Når det gjelder grad av konflikt, er det innslag av variasjon mellom kommunene basert på informantenes utsagn. I Fafo sin andre statusrapport (Hansen et al, 2018) fremgår nettopp dette. Fafo viser i denne rapporten til at kommunene har hatt fokus på å utvikle tjenestetilbudet i henhold til målsetningene for Opptappingsplanen. Det er imidlertid stor kommunal variasjon i hvordan dette er blitt fulgt opp.

Det kan også tyde på at så lenge det har vært tilgang på tilstrekkelig ressurser til kommunalt rusarbeid, har det vært en overvekt av administrativ iverksetting. Empiriske funn viser at det har skjedd innsparingstiltak i enkelte av kommunene. Videre viser flere informanter til at en faktor som i stor grad har bidratt til å hemme eget handlingsrom er nettopp når det er foretatt prioriteringer. Informantene begrunner dette blant annet med prioriteringer som har forekommet både innen egen virksomhet, innad i tjenesteområdet eller for hele kommunen. Det er rimelig å anta at økt konkurranse om ressurstilgang har medvirket til en endring fra administrativ til en mer politisk iverksetting.

7.1.3 Framtredende faktorer som har påvirket handlingsrommet

Den mest framtredende faktoren når det gjelder det å øke leders handlingsrom er tillit fra egen leder. Tillit og myndiggjøring er momenter som halvparten av informantene trekker frem.

Røiseland & Vabo (2012, s. 81) viser til at tillit mellom deltakere i et samarbeid har flere mulige fordeler. De nevner blant annet at tillit kan bidra til å redusere kostnader som følge av reduserte transaksjonskostnader og konsolidere samarbeidet som igjen øker villigheten blant deltakerne til å øke egen innsats. Det siste momentet, og som best kan forklare funnet fra denne studien, er knyttet til det å oppnå resultater. Ved tillit mellom deltakerne kan dette bidra til et mestringssklima der kunnskap og erfaring utveksles. Dette kan igjen bidra til økt problemløsning og innovasjon.

En av informantene (3) sier følgende om myndiggjøring og tillit når denne trekker frem faktorer som har bidratt til å øke eget handlingsrom: *«Kulturen og den måten vi driver kommunen på med denne myndiggjøringen som jeg har snakket mange ganger om nå. Den er avgjørende. I den ligger det tillit».*

Ved å ha et kulturelt perspektiv på organisasjoner kan Jakobsen & Thorsvik (2016, s. 127) trekkes frem. Innen organisasjonskultur viser Jakobsen & Thorsvik (2016) til faktorer som kan ha effekt på adferd, heriblant tillit. Når det gjelder tillit sier forfatterne blant annet at dette kan fungere som et substitutt for administrativ kontroll. Videre påpekes det at tillit gir grunnlag for å delegere. Dette kan dermed fremme fleksibilitet i organisasjonen og økt handlefrihet. Ut fra en slik forståelse kan dette også være en innfallsvinkel for å forklare hvorfor nettopp tillit og myndiggjøring er faktorer som informantene trekker frem når det gjelder eget opplevd handlingsrom.

I motsatt tilfelle trekker flere informanter frem intern samhandling som en faktor som er med på å innskrenke det opplevde handlingsrommet. Informantene oppgir ulike forklaringer på hva som bidrar til utfordringer i forbindelse med samhandlingen innad i kommunen. I denne forbindelse nevnes blant annet mangel på felles forståelse for utfordringsbildet innen kommunalt rusarbeid. Et eksempel er holdninger til den aktuelle målgruppen. Dette kommer tydelig frem når en av informantene (5) viser til at utviklingshemmede, eller folk med fysiske funksjonshemninger, ville ha blitt møtt på en annen måte enn den målgruppen denne representerer.

Samhandling i utfordrende pasientsaker der ulike tjenesteleverandører inngår blir nevnt. En siste forklaring som blir trukket frem av flere informanter omhandler prioriteringer. Det kan

dreie seg om prioritering innad i tjenesteområdet eller i selve kommunen. I forhold til denne faktoren kan det dreie seg om både politiske og administrative prioriteringer som får konsekvenser for handlingsrommet. Prioriteringer i denne sammenheng kan skyldes ressurstildeling til informantens ansvarsområde. Det kan også skyldes prioritering av tjenestetilbud innen annen fagområder fremfor kommunalt rusarbeid. Noen av informantene viser nettopp til viktigheten av både administrativ og politisk velvilje for å sikre utviklingen innen kommunalt rusarbeid. Når tjenesteutvikling innen dette ansvarsområdet ikke blir prioritert, får dette igjen konsekvenser for handlingsrommet.

Dersom man igjen trekker inn Matland (1995) sin «tvetydighet-konflikt» modell, vil det her være aktuelt å se på de iverksettingstilnæringer der det er høy grad av konflikt. Selv om informantene bekrefter at det har vært økt ressurstilførsel til kommunalt rusarbeid, blir det av flere vist til samtidige innsparingstiltak og behov for ytterlige ressurstilgang for å styrke eller videreutvikle det kommunale rusarbeidet. Selv med statlig satsning gjennom Opptrappingsplanen vil informantene møte interessekonflikter lokalt i egen kommuneorganisasjon når knappe ressurser skal prioriteres. Ut fra den politiske iverksettingstilnærmingen sier Matland (1995, s. 163) at interessekonflikter kan oppstå ut fra nettopp mangel på midler. Ulike grupperinger har ulike interesser, og det kan da være avgjørende hvilket styrkeforhold den enkelte koalisjon har for hva utfallet blir.

En annen tilnærming til dette kan også være å se på det Matland (1995) omtaler som den symbolske iverksettingen. Også her er det en koalisjons styrkeforhold som avgjør utfallet. Matland referert i Bukve (2016, s. 160) sier at det ved en symbolsk iverksetting er fokus på å vise at noe blir gjort fremfor det endelige resultatet. Man kan tenke seg at i en kommune der både ulike tjenesteområder og tilhørende virksomhetsområder forsøker å synliggjøre egne interesser og behov ut fra knapphet på ressurser, kan dette forekomme.

Et utsagn som kan tenkes opp mot symbolsk iverksetting kommer fra denne informant (6) som trekker frem følgende om faktorer som kan legge føringer for det kommunale rusarbeidet: «*Brukere har stått fram for eksempel, som regel når noe er dårlig. Noen ganger når det er noe bra. Så det er jo med på å skape en føring eller trykk*». Videre henviser samme informant til andre faktorer som bidrar til å skape føringer innen eget ansvarsområde der både media og involvering av politikere i enkeltsaker blir nevnt. En slik involvering i enkeltsaker kan medføre det Matland (1995) omtaler som symbolsk iverksetting.

Dersom man ser på den interne samhandlingen ut fra et institusjonelt perspektiv sier Bukve (2012, s. 86) blant annet følgende som kan belyse temaet:

Dei kommunale tenestene må leverast innanfor definerte økonomiske rammer. Desse rammene er i stor grad lagde av den same staten som avgjer standardar for mange av dei kommunale tenestene. Når krav og behov synes seg større enn det som finst ressursar til, er to strategier moglege. Den eine er strengere prioritering i den forstand at enkelte av tenestene og behova må veljast bort. Den andre er å effektivisere i tydinga å få meir ut av kvar krone som blir brukt i forvaltninga.

Bukve (2012) sier videre at disse strategiene kan komme i konflikt med hensynet til brukerne og tjenestekvaliteten. De kan også komme i konflikt med kravene om likebehandling. Særlig dersom tilgangen på ressurser er skjevt fordelt i forvaltningen. Dette kan dermed skape et spenningsforhold mellom de ulike verdiene. En slik tilnærming kan dermed bidra til å forklare noe av det spenningsforholdet som flere informanter viser til når det kommer til intern samhandling innad i kommunen.

7.2 Hvilke styringsverktøy og hvordan fungerer de?

Funn fra denne studien peker på at Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 har hatt stor innvirkning på det kommunale rusarbeid ifølge informantene. Betydningen av planens styringsvirkemidler blir vektlagt i denne sammenheng.

Det har tidligere blitt henvist til Fafo (Hansen et al., 2018) sin rapport som omtaler at Opptrappingsplanen er bygget på governance-styring. Dette begrunnes blant annet med at planen har som mål å bedre tjenestetilbudet i kommunene gjennom økt kunnskap, informasjon og kunnskapsbaserte løsninger.

Videre har Regjeringen sørget for en økning i bevilgningene til rusfeltet i planperioden 2016 - 2020. Økning av ressurser til kommunene har skjedd både gjennom frie inntekter, men også gjennom ulike statlige tilskuddsordninger som skal understøtte de satsningsområdene Regjeringen har prioritert i Opptrappingsplanen.

De styringsvirkemidler som er benyttet i løpet av opptrappingsperioden vil kunne vurderes som det Røiseland & Vabo (2012) betegner som «myk» grad av tvang i typen av virkemidler. Dette gjelder både nodalitet og finanser.

Informantene trekker spesielt frem Statsforvalteren når det gjelder kilde til informasjon, råd og veiledning. Det samme gjelder når det er snakk om tilskuddsordninger til kommunalt rusarbeid.

Grad av tvang i bruken av styringsvirkemidler vurderes også ut fra funn å kunne betegnes som «myk». De av informantene som trekker frem Statsforvalteren og ulike kompetansesentra har ansett disse som en viktig ressurs og samarbeidspartner i utviklingen av kommunalt rusarbeid.

Når det gjelder økonomiske virkemidler, det Vedung (2007) omtaler som «gulrot», benyttes blant annet disse av myndighetene til å overtale til visse handlinger. Økonomiske insentiver gir i denne sammenheng kommunene et spillerom for hvorvidt de skal forplikte seg til de sentrale myndighetenes ønsket politikk. Vedung (2007, s. 31) sier at myndighetene ved bruk av denne formen for styringsvirkemidler kan gjøre det lettere eller vanskeligere for andre å ta et valg ved å tilføre eller frata materielle ressurser.

Funn fra denne studien viser at samtlige informanter oppgir at de har fått tilført økte ressurser i løpet av opptrappingsperioden. Flere av informantene viser til økning av ressurser til kommunalt rusarbeid gjennom rammefinansiering til kommunene. Det er imidlertid innretningen på tilskuddsordningene som trekkes frem som mest betydningsfullt for å sikre oppfølging av Opptappingsplanen. Flere informanter gir uttrykk for at tilskuddsordningen har bidratt til å finansiere konkrete tiltak som inngår i Opptappingsplanens målsetninger og dermed sørget for kapasitetsvekst innen kommunalt rusarbeid. Øremerkede tilskudd har således bidratt til at rammefinansieringen til kommunene har gått til nettopp dette fagområdet.

Det er også uttalelser fra enkelte informanter som er kritisk til denne formen for virkemiddelbruk. En av informantene (3) uttaler at det er «et lurespill». Vedkommende viser til at man mottar lønnstilskudd for det første året som sikrer full finansiering gjennom tilskuddsordningen. Dernest legges det opp til årlig nedtrapping hvor det forventes at den kommunale egenfinansieringen skal økes tilsvarende. Det blir i denne sammenheng vist til rammefinansieringen til kommunen.

Flere av informantene er også tydelige på at Opptappingsplanens tilskuddsmidler har vært helt avgjørende for å lykkes med realisering av egne kommunale planer innen området. Det er imidlertid flere informanter som er bekymret for videre satsing når opptrappingsperioden er over. Den ene informant (5) sier dette:

Det er det som er min frykt, og tror andre som jobber innen rus, at det blir mye tøffere generelt for kommunene når det ikke er tilskuddsmidler å hente, er dette er en gruppe som lett kan bli nedprioritert. De har ikke sterke pårørende og har ikke den goodwillen i samfunnet som en del andre pasienter har. Jeg tror det trenges tilskuddsmidler som er øremerket i mange år enda ... for å få det på det nivået det bør være, tenker jeg.

Informasjon som styringsvirkemiddel, eller det Vedung (2007) omtaler som «preike» blir også trukket frem av flere informanter som nyttig i oppfølgingen av Opptappingsplanen lokalt. Vedung sier (2007, s. 33) om informasjon at dette styringsvirkemiddelet kan omtales som en «moralsk overtalelse» eller en formaning som dekker forsøk på å påvirke gjennom overføring av kunnskap, begrunnede argumenter og overtalelse. Videre sier Vedung (2007) at denne formen for styringsvirkemiddel ikke anvendes mer enn nødvendig for å påvirke i den retning myndighetene anser som ønskelig.

I denne forbindelse kan det vises til Statsforvalterens årlige tilskuddskonferanse. Denne formen for konferanser har blitt avholdt gjennom hele opptappingsperioden. Hensikten med konferansen er å gi kommunene kunnskap om de nasjonale målsetningene og prioriterte satsningsområdene som kommunene kan søke tilskuddsmidler til. Konferansene er å anse som et virkemiddel innunder kategorien «informasjon». Vedung (2007, s. 48) viser til at en slik handling også kan anses som et «metapolitisk virkemiddel». Selve informasjon som her blir gitt til kommunene benyttes i denne sammenheng også til å gi kunnskap og tilgjengelighet til andre virkemidler.

Informasjon som virkemiddel blir kun trukket frem eksplisitt av tre av åtte informanter når de henviser til Statsforvalterens rolle i forbindelse med Opptappingsplanen for rusfeltet. Det blir da trukket frem aktiviteter som er rettet inn mot samlinger og fagdager i regi av Statsforvalteren. Utover dette vises det til samarbeid med ulike kompetansesentra og deres bidrag i oppfølgingen av kommunalt rusarbeid lokalt som også kan vurderes innunder denne kategorien virkemiddel. Graden av betydning vurderes imidlertid som mindre enn de økonomiske insentivene som har vært gjeldende i samme periode.

Vedung (2007, s. 31) sier at «pisk» eller reguleringer ofte er assosiert med trusler om negative sanksjoner, men at dette ikke alltid er tilfelle. Det er også et sett av juridiske virkemidler som har som mål å sikre adferd som er uttalt av myndighetene. En av informantene (5) trakk frem nettopp de lovmessige rettighetene til rusmiddelavhengige som følge av rusreformen i 2004

som en av de viktigste rammebetingelsene innen kommunalt rusarbeid siden 2000-tallet. Denne studien har imidlertid hatt fokus på perioden 2016 - 2020. Informantens uttalelse er likevel tatt med her. Dette var en av de sentrale føringene denne informanten mente hadde hatt størst betydning for utviklingen innen kommunalt rusarbeid.

7.3 Hvilke lederroller?

I avsnittet om empiriske funn knyttet til lederfunksjoner viste denne at flertallet av informantene hadde en lederorientering mot endringsorientering. De fokusområdene som informantene i størst grad prioriterte i deres lederrolle var det å utvikle fellesskap, sikre kompetanseutvikling, bygge allianser, sikre ressurstilgang og utvikle tjenestetilbud.

7.3.1 Kontekst for ledelse.

Informantene som inngår i datagrunnlaget for dette prosjektet er alle kommunale ledere. Det kan derfor være hensiktsmessig å se på ulike betingelser for ledelse som er aktuelle i offentlig sektor.

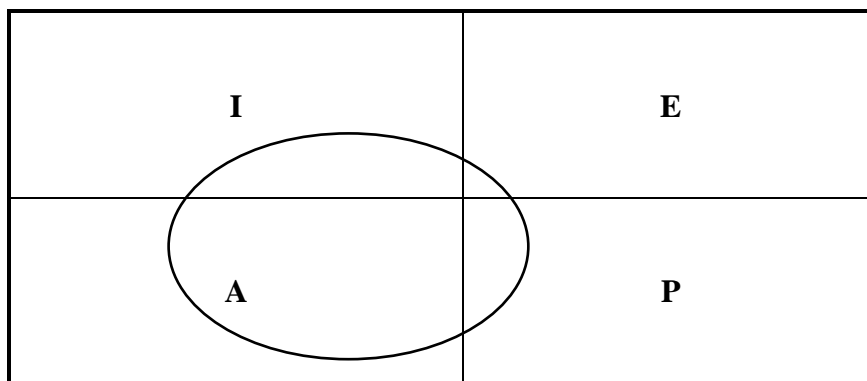
Jørgensen & Gabrielsen blir referert av Strand (2007, s. 323) når han viser til tre forhold som er sentrale for offentlige organisasjoner og som kan være med å danne betingelser for utøvelse for ledelse. I denne forbindelsen er det snakk om organisasjoner som er preget av samfunnskrav fremfor markedseksposering.

Det første forholdet Strand (2007, s. 323) viser til er den normative konteksten. Ledelse i en offentlig organisasjon er underlagt krav om styring fra demokratiske organer, vedtak som skal hjemles i lov og at de ansatte skal ha en bestemt moralsk standard. Det andre forholdet er mål og selve oppgavene. De skal i utgangspunktet være viktige og favne fellesskapet, men bærer ofte preg av sortering og vedlikehold. Det siste forholdet er organisasjonsformene som ofte er stive og består av flere former. Innen disse organisasjonene foregår kompliserte prosesser der flere enn én instans påvirker det som skjer.

Strand (2007, s. 393) viser til data fra det han omtaler som Arbeids- og bedriftsundersøkelsen. I denne undersøkelsen har ledere fått spørsmål om oppgaver og roller etter PAIE-modellen. Svarene i denne undersøkelsen gir en indikasjon på ledernes tolkning av egne roller. Resultatet fra undersøkelsen viser at offentlige ledere vektlegger krav til sin stilling som hører innunder produsentrollen der fokus er å være pådriver for å oppnå resultater og målsetninger. Videre viser undersøkelsen at integratrorollen, der fokus er å motivere, støtte og utvikle medarbeiderne, vektlegges nærmest tilsvarende som produsentrollen. Strand (2007) sier at

deltakerne fra undersøkelsen i relativt liten grad vektla rollekrav som ligger til entreprenørrollen.

Strand (2007, s. 263) sier at «hovedkravet til ledere i en byråkratisk organisasjon er å ivareta organisasjonens rutinemessige virksomheter og hindre uønskede avvik». Dette er typiske arbeidsoppgaver som vil inngå i lederfunksjonen som omtales som administratorfunksjon. I figuren som vist nedenfor presenterer Strand (2007) en oversikt som viser hvor lederfunksjonene typisk vil være for byråkratiske organisasjoner. Her ser man at administratorfunksjonen er dominerende etterfulgt av integratorfunksjonen. Fokus i en byråkratisk organisasjon vil således ha mye av oppmerksomheten rettet innad i organisasjonen. Videre vil fokus være orientert både mot endring og stabilitet. Det fremgår av figuren at entreprenørfunksjonen er lite dominerende i en byråkratisk organisasjon.



Figur nr. 6 Området for ledelse i byråkratier. Strand (2007, s. 263)

7.3.2 Lederorientering innen kommunalt rusarbeid

I det videre skal det ses nærmere på funnene fra egen studie når det gjelder lederorientering for informantene som alle har sitt virke innen kommunalt rusarbeid.

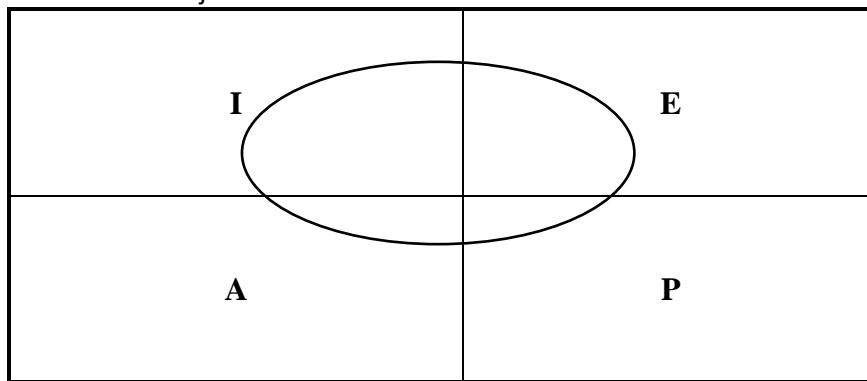
Spørsmålstillingen til informantene er basert på de ulike lederfunksjonene som inngår i PAIE-modellen. Inndelingen i de fire funksjonene produksjon, administrasjon, integrasjon og entreprenørskap sier Strand (2007, s. 434) er antatt nødvendige for at en virksomhet skal kunne overleve og fungere hensiktsmessig. Lederoppgaver strekker seg over samtlige lederfunksjoner, og den kan således ikke begrenses til ett eller to av disse funksjonene. Strand (2007, s. 32) sier likevel at man kan anta at de fleste har erfaringer og disposisjoner som retter seg mot en eller to av disse fire funksjonene. Det kan også hende at noen overses helt.

En gjennomgang av empirien viser at informantene har ulik vektning av arbeidsoppgaver som inngår i de fire funksjonene. Funn viser at arbeidsoppgaver som går innunder lederfunksjonene «integrator» og «entreprenørskap» er tillagt størst betydning totalt sett. Det

er likevel nødvendig å påpeke at informantene også har vektlagt ulike arbeidsoppgaver innenfor administratorfunksjonen og produsentfunksjonen som sentrale i sin utøvelse av ledelse. Funnene baserer seg imidlertid på tendenser i hele informantgruppen.

Funnet i denne studien avviker således fra Strand (2007) sin figur som vist i forrige avsnitt. Her fremgikk det en overvekt av lederorientering som hadde sin oppmerksomhet rettet innad i egen organisasjon. I egen studie er det overvekt av informanter med endringsorientering der fokus vekselvis er rettet både innad i egen virksomhet, men også mot omgivelsene. Funnet viser at integrator- og entreprenørfunksjonen er mest vektet hos seks av åtte informanter. Når det gjelder administrator- og produsentfunksjonen er disse representert hos henholdsvis to og en av informantene. Dersom man overfører funn fra studien til tilsvarende figur som vist i forrige avsnitt vil resultatet kunne oppsummeres slik:

Figur nr. 7 – Funn lederfunksjon



Egne funn basert på Strand (2007, s. 263) sin figur «Området for ledelse i byråkratier».

Strand (2007, s. 502) viser til tre ulike trekk ved lederadferd som er sentrale ved integrasjonsfunksjonen. Det første punktet som trekkes frem er det som handler om å tørre å stå frem som leder og innta en symbolsk rolle. Lederen er synlig og er ikke redd for å gå inn i vanskelige saker. I det andre punktet vises det til lederadferd som går ut på å bygge relasjoner. Lederne virker blant annet inkluderende og viser interesse for de ansattes signaler. Det siste punktet omhandler kompetanseutvikling. Det å utvikle de ansattes kompetanse som igjen kan gi organisasjonen fordeler.

Om kompetanseutvikling fra egen studie sier den ene informanten (6) «Jeg tenker det er viktig. Det er viktig også for rekruttering og for engasjement hos de ansatte». En slik uttalelse er helt i tråd med det å gi organisasjonen fordeler.

Når det gjelder det å være rollemodell, er det en annen informant (1) som tydelig vektlegger egenskaper som faller innunder integratorfunksjonen. Vedkommende sier blant annet «*Jeg er nok en leder som er veldig nært på og tett på. Det tror jeg er viktig å vite hvor skoene trykker og hva man holder på med*».

Ved en integratorfunksjon vil lederen således ha mye oppmerksomhet rettet innad i virksomheten der fokus er medarbeiderorientering. Dette gjenspeiles også i tilbakemeldingene fra informantene i denne studien. Informantene hadde i all hovedsak stort fokus på det å utvikle et felleskap blant sine ansatte, fremstå som rollemodell og sikre kompetanseheving.

Ved en integratorfunksjon viser også Strand (2007) i sin oversikt i figur 4 til et annet kjennetegn ved integratorfunksjonen: Orientering mot forandring. Strand (2007) sier at integrasjonsfunksjonen kan ha en vedlikeholdsfunksjon samtidig som man kan tenke forandring og utvikling. Ut fra besvarelsene til informantene peker disse i stor grad på fokus på de ansatte når det gjelder det å utvikle et felleskap og sikre kompetanseheving. Funn kan ha sammenheng med utviklingen som har skjedd innen kommunalt rusarbeid under opptrappingsperioden. Kompetanseheving har vært et sentralt fokusområde gjennom hele denne perioden.

Totalt sett for samtlige informanter blir arbeidsoppgaver som hører til integratorfunksjonen tillagt stor betydning. Likevel er det flere av besvarelsene som tenderer mer mot entreprenørfunksjonen også under denne kategorien. Et eksempel er når den ene informanten (4) viser til at det er veldig viktig å ha fokus på kompetanse. Videre begrunner informanten dette med at det da blir billigere å drifte virksomheten.

I forhold til entreprenørfunksjonen, viser den ifølge figur 4 (Strand, 2007) at fokus er rettet utad. Til denne funksjonen er arbeidsoppgavene rettet mot omgivelsene. Hovedfokus er å sikre ressurser og nyskapning. På lik linje med integratorfunksjonen er det også her snakk om endringsorientering.

Strand (2007, s. 504) viser til, fra eget materiale, at entreprenørfunksjonen er den av alle fire funksjoner som har minst fokus i en offentlig organisasjon. Han viser til at kun 6 % av ledere i offentlige organisasjoner vektlegger entreprenørfunksjonen som den viktigste eller nest viktigste oppgaven.

Empiri fra egen studie viser at seks av åtte informanter vektlegger entreprenørfunksjonen som sin viktigste, eller nest viktigste, oppgave. Spørsmålene som har inngått i denne

undersøkelsen om entreprenørfunksjonen omhandler informantenes vurdering når det kommer til viktigheten av å utvikle tjenestetilbud, bygge allianser og til slutt sikre ressurstilgang.

Funn viser at ressurstilgang og utvikling av tjenester kan ses i en sammenheng. Samtlige informanter har vist til en økning av ressurser til kommunalt rusarbeid i løpet av opptrappingsperioden. Konsekvenser av økte ressurser har vært utvidet tjenestetilbud til den aktuelle målgruppen. De fleste kan i denne sammenheng vise til varig kapasitetsvekst. De fleste viser til selve Opptrappingsplanen som en sentral faktor for utviklingen innen rusfeltet. Opptrappingsplanen kan derfor se ut til å ha en sammenheng med lederorienteringen som viser igjen blant informantene i denne studien.

En annen lederoppgave som informantene har vektlagt i stor grad er det som omhandler å bygge allianser. Også denne arbeidsoppgaven er sentral i en entreprenørfunksjon. Her viser informantene til sentrale statlige aktører som har vært delaktige i oppfølgingen av Opptrappingsplanen, spesielt med tanke på tilskuddsmidler, nettverkssamlinger og kompetanseheving. Videre har øvrige kommunale tjenesteleverandører vært viktige samarbeidspartnere med tanke på selve tjenesteutviklingen. For forankring av søknader om tilskudd og utviklingstrekk for det kommunale rusarbeidet trekkes både overordnet ledelse og politikere inn. Til slutt kan samarbeid kommuner i mellom nevnes. Flere av informantene trekker frem interkommunale samarbeid om konkrete tjenestetilbud, men også lederkollegaer fra nærliggende kommuner med fokus på erfaringsutveksling og sparringpartner når det kommer til tjenesteutvikling og planlegging.

Alliansebygging fremstår som et viktig område for de fleste informanter. En av informantene (7) svarer blant annet følgende på spørsmål om viktigheten av alliansebygging: *«Det å ha allianser utover egen virksomhet og kunne jobbe tett i sammen for et felles resultat er ekstremt viktig, ja».*

Strand (2007) viser til enkelte verdier som kjennetegner entreprenørfunksjonen. Dette er innovasjon, tilpasning og endring. Videre nevnes andre verdier som kan ha betydning. Dette kan være støtte fra omgivelsene, tilegning av ressurser samt fokus på vekst.

Funn viser med andre ord en tydelig orientering blant informantene i retning av endring. Dersom man fokuserer på de underliggende dimensjonene i PAIE-typologien, som vist i figur 4, viser denne at integratorfunksjonen har en orientering innover i organisasjonen mens entreprenørfunksjonen har en orientering mot ytre omgivelser. Resultatet fra denne studien når det gjelder lederorientering kan derfor ses i sammenheng med den utviklingen som har

skjedd innen kommunalt rusarbeid de senere år. Rusfeltet har vært et nasjonalt satsningsområde, nå sist gjennom Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020. En slik satsning har medført økte ressurser til kommunalt rusarbeid og derav økt fokus på tjenesteutvikling og vekst. Informantene har dermed hatt mulighet til å vektlegge arbeidsoppgaver knyttet til denne endringen.

Fokus på endring fremkommer også i forbindelse med medarbeiderorientering. En av informantene (4) viser til endring når den sier dette om å utvikle felleskap:

I en innovativ virksomhet som vi er og har vært i gjennom flere år så er vi avhengige av det. Ingen som kan gjøre dette alene. Det vi har fått til er lagarbeid. Det er alfa og omega. Hvis du ikke har folk med som har lyst å gjøre endringene og lyst å være med kan du bare legge ned.

I utsagnet over viser informantene til viktigheten av fokus på medarbeiderorientering i organisasjonen. Behovet for denne orienteringen knytter informantene til innovasjon.

Fokus på lederorientering har, i denne studien, vært å knytte dette til informantenes faktiske prioriteringer. Selv om hovedvekten av informantene har en endringsorientering, er det også funn som avviker fra dette. En av informantene har en tydelig utadrettet orientering, mens en annen informant har mest innadrettet orientering. En annen av informantene vektlegger medarbeiderorientering i mindre grad enn andre informanter.

7.3.3 Lederrollens betydning for handlingsrom

Strand (2007, s. 397) sier at ledere er nødt til å forholde seg til instruksjoner, egne vurderinger vaner, press og ulike forventninger likt som andre ansatte. En leder må i tillegg forholde seg til situasjoner der premissene for valg av handling enten er motstridende eller uklare. Når det gjelder selve begrepet handlingsrom sier Strand (2007) at dette er å anse som et supplement til rollebegrepet og at handlingsrom er mer snakk om tillatelse enn påbud og forventninger.

Funn fra denne studien viser at flere av informantene har opplevd støtte og engasjement knyttet til oppfølging av Opptrappingsplanen. Samtlige informanter sier de har mottatt tilskuddsmidler i opptrappingsperioden som har resultert i tjenesteutvikling og kapasitetsøkning innen kommunalt rusarbeid. Man kan således si at flere av informantene er oppmuntret til et fokus som er rettet mot omgivelsene, herunder de muligheter Opptrappingsplanen har skapt for utvikling innen kommunalt rusarbeid. Funn i studien viser ikke entydige sammenhenger mellom lederorientering og opplevd handlingsrom blant

informantene. Det er imidlertid stor overvekt av både endringsorientering og stor grad av opplevd handlingsrom blant informantene totalt sett.

En annen faktor som kan være med å forklare det opplevde handlingsrommet er erfaring. Stewart referert i Strand (2007, s. 398) viser til at den enkelte i utgangspunktet har stor påvirkningskraft over eget handlingsrom. Et handlingsrom kan utvides og trekkes sammen. Videre sier Strand (2007) at store variasjoner i handlingsrommet for samme type stilling er avhengig av lederens egne oppfatninger om grenser, kunnskap om muligheter og erfaringer med risiko og utprøving.

Strand (2007, s. 264) sier følgende som kan knyttes til handlingsrom: «*Vi antar at den byråkratiske sjefen har stor autoritet, men forholdsvis lite spillerom, da reglene setter klare grenser for hva som kan bestemmes, og hvilke valg en kan treffe*». Samtidig viser funn fra denne studien at de kommunale ledere med stor overvekt viser til stort opplevd handlingsrom. Ut fra det samme sitatet hentet fra Strand (2007) sier Longvanes & Eikås (2019, s. 284) at ledere som opplever handlingsrommet som lite kan øke dette. Her nevner forfatterne ulike faktorer som kan øke handlingsrommet. En tilnærming er at lederrollen vil bli mer definert underveis. Longvanes & Eikås (2019, s. 281) sier at en leder vil kunne endre oppfatningen av eget handlingsrom over tid grunnet modning og fartstid i rollen som leder.

Ut fra en slik forståelse vil lederen over tid kunne se flere handlingsalternativer og muligheter som igjen vil kunne påvirke det opplevde handlingsrommet. Funn fra studien viser et mønster når det kommer til erfaring sett opp mot opplevd handlingsrom. De seks informantene som ble vurdert til å ha stort opplevd handlingsrom hadde i gjennomsnitt 11,5 års erfaring hver i sin nåværende stilling som leder innen kommunalt rusarbeid. Erfaring kan dermed se ut til å tillegges betydning når det kommer til graden av handlingsrom hos den enkelte leder.

8.0 OPPSUMMERENDE KONKLUSJON

Formålet med dette prosjektet har vært å se hvordan ledere innen kommunalt rusarbeid erfarer at endrede rammebetingelser har påvirket deres handlingsrom og prioriteringer. En av rammebetingelsene som har blitt viet særlig fokus i denne sammenheng er Opptappingsplanen for rusfeltet 2016-2020.

I det videre vil det bli gitt en konklusjon med bakgrunn i prosjektets problemstilling. Det vil også vurderes hvorvidt anvendt teoretisk perspektiv har bidratt til å belyse det som var formålet med studien. Til slutt vil det bli presentert forslag til videre forskning.

8.1 Konklusjon av opplevd handlingsrom og prioriteringer

I denne studien har det blitt vist til flere funn som kan være mulige årsaksforklaringer for utvalgets opplevde handlingsrom og prioriteringer innen kommunalt rusarbeid.

Et sentralt funn i denne studien er betydningen Opptappingsplanen har hatt som rammebetingelse for utviklingen av det kommunale rusarbeidet. Opptappingsplanen viser seg å ha direkte innvirkning på utvalgets handlingsrom og prioriteringer. Flesteparten av informantene har vært tydelige på at Opptappingsplanen og dens virkemidler har sikret realisering av tjenesteutvikling innen rusarbeid. Den har også vært toneangivende for mye av det utviklingsarbeidet ledere har gjennomført innen kommunalt rusarbeid i den aktuelle perioden.

Videre viser funn at selv om Opptappingsplanen og dens virkemidler har blitt tillagt stor vekt blant informantene, er det andre faktorer som tillegges større betydning når det kommer til informantenes oppfatning om hva som påvirker deres opplevde handlingsrom. Faktorer som tillit og myndiggjøring på den ene siden, og ressurstilgang og prioriteringer innad i kommuneorganisasjonen på den andre siden, er forhold som viser seg å ha hatt påvirkning på ledernes handlingsrom.

Andre sentrale rammevilkår som informantene trekker frem, er økonomisk situasjon og forankring av det kommunale rusarbeidet lokalt gjennom planverk. Administrativ og politisk støtte til gjennomføring av disse planene fremheves som betydningsfullt.

Oppsummert kan det trekkes en konklusjon om at de føringer og muligheter som Opptappingsplanen for rusfeltet har representert har hatt stor innvirkning på ledernes mulighetsrom innen kommunalt rusarbeid. I tillegg fremhever informantene selv at de lokale rammene og føringene har stor betydning for det opplevde handlingsrommet. Tillit, støtte og

engasjement fra administrativ ledelse spesielt, men også fra politisk hold, har vært en fremtredende faktor når det kommer til flere av informantenes opplevelse av handlingsrom.

Når det gjelder ledernes faktiske prioriteringer, viser funn fra studien at de fleste informantene har hatt en endringsorientering på intervju tidspunktet. Informantene har i stor grad hatt fokus på medarbeiderorientering, innovasjon og tjenesteutvikling. Lederorienteringen i denne studien avviker således fra funn som fremkommer i Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (Strand, 2007, s. 393) og de områder for ledelse i byråkratier jf. figur 6 som Strand (2007) viser til. Her ble produsent- og integratrollen vurdert som viktigst blant de offentlige lederne.

Lederorienteringen kan ha sammenheng med oppfølgingen av Opptappingsplanen. Tjenesteutvikling og kapasitetsvekst fordrer at lederne fokuserer på endring, både internt i egen virksomhet, men også utad for å sikre de muligheter som omgivelsene har å tilby. En slik overvekt av endringsorientering henleder også oppmerksomheten til betydningen andre rammevilkår som informantene selv har trukket frem som betydningsfulle i denne sammenheng. Informantene har stort sett gitt tilbakemelding om gode rammevilkår i den aktuelle perioden som studien har konsentrert seg rundt. Det er rimelig å anta at informantenes evne til å fokusere nettopp på disse mulighetene kan ha hatt innvirkning på deres opplevde handlingsrom.

Et annet funn fra empirien viser tydelig sammenheng mellom ledererfaring fra det aktuelle fagfeltet og opplevd handlingsrom. Samtlige informanter som opplever stor grad av handlingsrom har betydelig lengre fartstid i sine lederstillinger enn de som ikke opplever samme grad av handlingsrom. Modning i rollen som leder ser derfor ut til å ha betydning for dette.

8.2 Refleksjoner rundt anvendt teoretisk perspektiv

Utgangspunktet for denne studien har vært å se på ulike rammebetingelser som har hatt betydning for ledes handlingsrom og prioriteringer innen kommunalt rusarbeid.

Et av rammevilkårene som har hatt størst innvirkning på det kommunale rusarbeidet i perioden 2016-2020 er Opptappingsplanen for rusfeltet. Iverksettingsteori med fokus på de to tilnæringsmåtene ovenfra-ned og nedenfra-opp samt Matlands (1995) typologisering av ulike iverksettningstilnæringer har blitt anvendt til å belyse hvilke erfaringer informantene har om selve iverksettningen som har skjedd lokalt. Sett i ettertid kunne det ha vært interessant å stille mer eksplisitte spørsmål knyttet til faktorer om «tvetydighet» og «konflikt» ved selve

iverksettingen lokalt. Dette kunne ha bidratt til å nyansere erfaringene informantene har hatt i forbindelse med oppfølging av Opptrappingsplanen ytterligere.

Styringsvirkemidler som er benyttet i forbindelse med Opptrappingsplanen har blitt viet stort fokus i denne studien. Informantene selv viser til en rekke utsagn som kan knyttes styringsvirkemidler og betydningen disse har hatt for informantene. Anvendt teori fra både Vedung (2007) og Røiseland & Vabo (2012) har bidratt til å belyse betydningen virkemidlene har hatt for utvikling av kommunalt rusarbeid.

Anvendelse av Strand (2007) sin PAIE-modell har bidratt til å tyde informantenes lederorientering. Videre har det også blitt sett på organisasjonsfunksjoner som et bakteppe for hvilken kontekst informantene utøver ledelse i. Fokus på lederorientering har vist seg å være nyttig for å belyse utvalgets prioriteringer. Samtidig har det i denne studien kommet tydelig frem en sammenkobling mellom lederorientering og rammevilkår. Ulike rammevilkår for utøvelse av ledelse har vært et sentralt fokusområde i studien.

De fleste funn har blitt drøftet med utgangspunkt i det valgte teoretiske perspektivet for å svare opp studiens problemstilling. Ved enkelte funn har det imidlertid vært behov for å trekke inn andre teoretiske perspektiver. Dette gjelder funn om framtreddende faktorer som har bidratt til å øke eller innskrenke informantenes opplevde handlingsrom. For å drøfte disse funnene har elementer fra institusjonelt perspektiv og organisasjonsteori blitt benyttet.

Spesielt det institusjonelle perspektivet kunne ha vært nyttig å fokusere enda mer på for å belyse studiens problemstilling. Ut fra et slikt perspektiv kunne forholdet mellom det kommunale rusarbeidet og dens omgivelser muligens tilført en annen dimensjon til studien.

8.3 Forslag til videre forskning

I dette prosjektet har fokus vært på ledere innen kommunalt rusarbeid. Perioden som har blitt vektlagt har vært preget av statlig satsning gjennom Opptrappingsplanen. Dens innvirkning på kommunalt rusarbeid har vært fremtredende ut fra empirien i denne studien. Samtidig viser det seg at en rekke andre rammebetingelser har hatt stor innvirkning på lederne.

Det kunne ha vært interessant å gjennomføre en komparativ studie mellom to fagområder der det er forskjell på grad av sentrale føringer. Bakgrunnen for dette er at Opptrappingsplanen for rusfeltet har vist seg å være et sentralt vilkår for nettopp informantenes handlingsrom og prioriteringer. Hvordan ville opplevd handlingsrom og prioriteringer vært hvis rammevilkårene hadde vært forskjellige?

Det har tidligere blitt vist til Fafo sine statusrapporter knyttet til Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016-2020. Både i Fafo sin andre statusrapport (Hansen et al., 2018) og tredje statusrapport (Hansen et al., 2019) er det blitt gjennomført casestudier i kommunene for å evaluere kommunes oppfølging av planen. Begge statusrapportene konkluderer med stor variasjon i fokus og prioriteringer i kommunene.

I forlengelsen av disse statusrapportene kunne det ha vært interessant å undersøke ytterligere hvilken betydning lokale rammebetingelser har å si for den enkelte kommune når en statlig satsning skal iverksettes lokalt. Hvilke faktorer er viktige å hensynta for å sikre en ønsket lokal iverksetting? Her kunne man eksempelvis sett på funn fra denne studien som viser hvilke faktorer informantene selv vektla både med tanke på Opptrappingsplanen og dens virkemidler, men også når det gjaldt faktorer som hadde betydning for eget handlingsrom innen kommunalt rusarbeid. Egen studie gir et begrenset innblikk om dette temaet grunnet studiens omfang.

9.0 REFERANSELISTE

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2006-2008*. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/asd/pla/2005/0002/ddd/pdfv/254608-handlingsplan_rus_2006-2008.pdf
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv*. Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fjær, S., Homme, A. D., Karin, A., & Holmen, T. (2011). Statliggjøringsprosesser i velferdstjenestene: Reformen å lære av. Erfaringer fra sykehusreformen, rusreformen og NAV-reformen.
- Hansen, I. L. S., Tofteng, M., Flatval, V. S., Andersson, S., Holst, L. S., & Bråthen, K. (2018). *Evaluering av Opptrappingsplanen for rusfeltet: Første statusrapport, nullpunktsanalyse 2016*. Fafo-rapport, 2018:08.
- Hansen, I. L. S., Tofteng, M., Sørensen Holst, L., Flatval, V. S., & Bråthen, K. (2018) *Evaluering av Opptrappingsplanen for rusfeltet: Andre statusrapport*. Fafo-rapport 2018:44.
- Hansen, I. L. S., Tofteng, M., Sørensen Holst, L., Flatval, V. S., & Bråthen, K. (2018) *Evaluering av Opptrappingsplanen for rusfeltet: Tredje statusrapport*. Fafo-rapport 2019:33.
- Helgesen, M. K., & Hanssen, G. S. (2014). Kommunalt handlingsrom etter Samhandlingsreformen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 17(3), 41-53.

Helsedirektoratet. (2012). *Opptappingsplanen for rusfeltet: Resultat og virkemidler*. (Rapport (Helsedirektoratet)). Hentet fra:

https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/opptappingsplanen-for-rusfeltet-resultat-og-virkemidler/Opptappingsplanen%20for%20rusfeltet%20%E2%80%93%20resultat%20og%20virkemidler.pdf/_/attachment/inline/453644d3-8408-4ae4-8cf9-696859ce7455:b4fa2ab5da262ca582734483d71b3ddc70219afe/Opptappingsplanen%20for%20rusfeltet%20%E2%80%93%20resultat%20og%20virkemidler.pdf

Helsedirektoratet. (2014). *Sammen om mestring: Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne: Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten* (Veileder (Helsedirektoratet)). Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet. (2021, 06. januar). Kommunalt rusarbeid. Hentet fra

<https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-rusarbeid>

Helse- og omsorgsdepartementet. (2008). *Opptappingsplan for rusfeltet*. Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-fha/opptr.plan.pdf>

Helse- og omsorgsdepartementet. (2009). *Samhandlingsreformen: Rett behandling - på rett sted - til rett tid. Meld. St. nr. 47 (2008-2009)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet. (2011) *Se meg! — alkohol – narkotika – doping*. Meld. st. 30 (2011-2012) Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet. (2013, 18 februar). Kommunalt rusarbeid. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/kommunalt-rusarbeid/id443433/>

Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). *Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)* (Prop. 15 S (2015–2016)). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1ab211f350b34eac926861b68b6498a1/no/pdfs/prp201520160015000dddpdfs.pdf>

- Helsetilsynet. (2005) *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2004 med kommunale sosialtjenester til rusmiddelmissbrukere*. (Vol. 4/2005, Rapport fra Helsetilsynet). Hentet fra https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/rapporter2005/helsetilsynetrapport4_2005.pdf/
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems* (3rd. ed.) Don Mills, Ont: Oxford University Press.
- Jacobsen, D., I. & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg, 4. opplag). Bergen: Fagbokforl.
- Jansson, Elisabeth, Fosse, Elisabeth, & Tillgren, P. (2011). National public health policy in a local context -- Implementation in two Swedish municipalities. *Health Policy*, 103(2-3), 219-227.
- Jensen, S., & Robertsen, Ø., K. (2015). Det kommunale handlingsrommet - bare for små kommuner? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 31(4), 333-356.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2019). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Longvanes, L., & Eikås, M. (2019). Krav, val og avgrensingar: Endring av handlingsrom for leiarar under omstilling. In *Modeller* (pp. 278-296). Oslo.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- NOU 2018:16 (2018). *Det viktigste først*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/013aba8272d3412794ff7c78deb83e77/no/pdfs/nou201820180016000dddpdfs.pdf>
- NOU 2020:15 (2020). *Det handler om Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3b37c1baa63a46989cb558a65fccf7a1/no/pdfs/nou202020200015000dddpdfs.pdf>

- Offerdal, A. (2014) Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. (Kapittel 11) (3. utg.) Bergen: Fagbokforl.
- Ose, S., O., Kaspersen, S., L., Ådnes, M., Lassemo, E. & Kalseth, J. (2018). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2018. Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. (SINTEF-rapport). Trondheim: SINTEF.
- Ose, S., Kaspersen, S., L., Hilland, G., Kalseth, J., Ådnes, M. (2019). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2019: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. (SINTEF-rapport). Trondheim: SINTEF.
- Ose, S., O., Hilland, G., H. & Kaspersen, S., L. (2019). *Notat til rådgivere for psykisk helse- og rusarbeid hos Fylkesmannen i Rogaland*. SINTEF.
- Ramsdal, H. (2013). Statlige reformer og lokal iverksetting–hva betyr det for psykisk helsearbeid? *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 10(04), 328-337.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Sosialdepartement. (2002). *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/sos/pla/2002/0001/ddd/pdfv/161426-dar-rusplan.pdf>
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Vedung, E. (2007) Policy Instruments: Typologies and Theories. I Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. (Kap. 1.) (4. opptrykk. Først publisert 1998). Transaction Publishers.

VEDL. 1 INVITASJON TIL Å DELTA I FORSKNINGSPROSJEKT

Bakgrunn og formål:

Dette prosjektet inngår som en del av masterutdanning innen organisasjon og ledelse ved Høgskolen på Vestlandet.

Formålet med prosjektet er å få økt kunnskap om erfaringer fra et utvalg ledere når det gjelder eget handlingsrom innen kommunalt rusarbeid. I tillegg vil det i oppgaven bli sentralt å undersøke hvilken betydning de kommunale lederne tillegger Opptappingsplanen i denne sammenheng. I hvor stor grad erfarer de at Opptappingsplanen har influert på arbeidet som er gjort innen kommunalt rusarbeid.

Det er gjort flere casestudier av SINTEF på kommuner i forbindelse med Opptappingsplanen for rusfeltet. Tematikken i dette prosjektet er imidlertid ikke evaluering av måloppnåelse av Opptappingsplanens ulike aspekter, men mer en studie på hvilke erfaringer kommunale ledere har gjort seg i prosessen med å følge opp Opptappingsplanen lokalt i egen kommune. Ved å delta i dette prosjektet vil intervjudeltakerne kunne bidra til å øke forståelsen av nettopp dette.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

«Tittel» ved Høgskolen på Vestlandet, Institutt for «navn», er veileder og ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor blir du invitert som intervjudeltaker i dette prosjektet?

Det er planlagt og gjennomføre intervjuer av seks ledere fra ulike kommuner i Rogaland fylke. Lederne må ha ansvar innen psykisk helse- og rusfeltet i sin kommune. Følgende kriterium er satt for intervjudeltakere:

- At ansvarlig leder har stillingsnivå som tilsvarer enhetsleder, virksomhetsleder eller nivå tilsvarende disse stillingsbenevnelsene
- At ansvarlig leder har hatt befatning med iverksetting av tiltak som er i tråd med Opptappingsplanen for rusfeltet i perioden 2016 - 2020
- At ansvarlig leder har hatt den aktuelle stilling minimum de to siste årene

Dersom du er usikker på om du tilfredsstillter ovennevnte krav eller har spørsmål så ber jeg om at du kontakter undertegnede for å få dette avklart.

Hva innebærer deltakelse i prosjektet?

Ved å samtykke til å bli intervjudeltaker i prosjektet vil du delta i et intervju i løpet av høsten 2020. Intervjuet vil ha en varighet på ca. 45 minutter og vil bli ledet av undertegnede. Grunnet nåværende situasjon med koronapandemi legges det opp til at intervju gjennomføres på videomøte. Ved å benytte videomøte vil dette sikre ivaretagelse av smittevernhensyn.

Det vil bli tatt lydopptak fra intervjuene. I tillegg vil undertegnede skrive notat fra hvert intervju.

Frivillig deltakelse

Deltakelse i dette prosjektet er frivillig. Du kan til enhver tid trekke seg fra prosjektet. Det er ikke nødvendig å oppgi årsak dersom du ikke ønsker å delta likevel. Dersom du velger å trekke deg blir alle opplysninger om deg anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg dersom du ikke ønsker å delta eller velger å trekke deg på et senere tidspunkt.

Prosjektet er meldt inn til NSD - Norsk senter for forskningsdata (referansenummer: 902149)

Personvern – hvordan blir opplysninger fra deg oppbevart og behandlet?

De opplysningene som blir innhentet fra deg knyttet til dette prosjektet vil bli behandlet konfidensielt og i henhold til personopplysningsloven og GDPR. Det vil si at det ikke skal være mulig å identifisere deg og dine svar som intervjudeltaker i den endelige rapporten

Opplysningene vil kun være tilgjengelig for veileder/prosjektansvarlig og student.

Opplysninger vil bli lagret anonymt. Navn og kontaktopplysninger på intervjudeltaker vil erstattes med en kode. Navn og kontaktopplysninger vil bli lagret på en oversikt fraskilt fra øvrige opplysninger fra intervjudeltakeren. Alt datamaterialet skal lagres på en forskningsserver tilhørende Høgskolen på Vestlandet (HVL).

Intervjudeltaker og kommunetilhørighet vil bli anonymisert i den publiserte masteroppgaven. Det vil ikke være mulig å spore opplysninger om dette.

Hva skjer med opplysningene fra deg etter endt forskningsprosjekt?

Prosjektet er planlagt ferdigstilt 31.10.21. Egen oversikt over navn og tildelt kode blir på dette tidspunktet destruert. Innhentet data, i anonymisert form, blir etter dette lagret på en passordbeskyttet enhet som kun student har tilgang på.

Hvilke rettigheter har du?

Dersom du kan identifiseres i innhentet datamateriale har du rett til følgende:

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert
- Retting av personopplysninger
- Sletting av personopplysninger
- Utlevering av personopplysninger (kopi)
- Innsending av klage til Datatilsynet eller personvernombud som gjelder dine personopplysninger

Har du ønske om ytterligere informasjon om prosjektet?

Dersom du ønsker mer informasjon i forbindelse med dette prosjektet eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter kan du ta kontakt med følgende:

- Student Kai Warholm har e-post: 183848@stud.hvl.no eller tlf. 40428286
- Veileder: Oddbjørn Bukve har e-post: Oddbjorn.Bukve@hvl.no
- Personvernombud ved Høgskolen på Vestlandet (HVL) Trine Anikken Larsen har e-post: Trine.Anikken.Larsen@hvl.no eller tlf. 55 58 76 82
- NSD Norsk Senter for forskningsdata AS har epost: personverntjenester@nsd.no eller

VEDL. 2 SAMTYKKE TIL DELTAKELSE I STUDIEN

Jeg har mottatt informasjon om prosjektet «navn på prosjektet» og har fått anledning til å stille spørsmål om selve prosjektet og hva deltakelse innebærer. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuet blir tatt opp på bånd
- at data fra intervjuet, i anonymisert form, ses i sammenheng med prosjektets problemformulering og formål
- at funn fra studien, i anonymisert form, kan publiseres i masteroppgaven
- at data kan benyttes, i anonymisert form, etter endt prosjektperiode

Jeg samtykker til at innhentet opplysninger fra intervju kan behandles frem til ferdigstilt prosjekt, 30.06.21.

(Navn)

(Dato)

(Signatur av intervjudeltaker)

VEDL. 3 VURDERING FRA NSD

NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

EN STUDIE AV KOMMUNALT RUSARBEID OG HVILKEN BETYDNING
OPPTRAPPINGSPLANEN FOR RUSFELTET 2016 - 2020 HAR HATT FOR LEDELSE AV
DETTE ARBEIDET

Referansenummer

902149

Registrert

03.12.2020 av Kai Warholm - 183848@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Oddbjørn Bukve, Oddbjorn.Bukve@hvl.no, tlf: 48054368

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kai Warholm, 183848@stud.hvl.no, tlf: 40428286

Prosjektperiode

07.12.2020 -

31.10.2021

Status

14.12.2020 – Vurdert

Vurdering (1)

14.12.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den

14.12.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-enderinger-imeldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31. I ().2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. I bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12) informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art.

12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5. I d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Zoom er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

VEDL. 4 INTERVJUGUIDE

Innledende spørsmål

1. Navn?
2. Stillingstittel?
3. Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?
4. Hvilket ansvarsområde er lagt til stillingen?
5. Har du på en eller annen måte hatt befatning med Opptappingsplanen for rusfeltet lokalt i egen kommune i løpet av 2016 - 2020?
6. Hvis du skal vurdere status for rusarbeid i egen kommune, slik den fremstår i dag, hvor fornøyd eller misfornøyd er du? (svært fornøyd, fornøyd, nøytral, lite fornøyd eller misfornøyd)

Forskningsspørsmål 1

Hvilken betydning tillegger lederne Opptappingsplanen for rusfeltet 2016 - 2020 i utviklingen av kommunalt rusarbeid?

7. Ut fra din kjennskap til Opptappingsplanen – hvordan vurderer du målsetningene for Opptappingsplanen som relevante for kommunalt rusarbeid i egen kommune?
8. Hvilken betydning mener du planverk innen kommunalt rusarbeid har hatt å si for hvordan Opptappingsplanen har blitt fulgt opp i egen kommune?
9. Hvilke aktører i egen kommune har vært sentrale i oppfølgingen av Opptappingsplanen for rusfeltet?
 - i. På hvilken måte har disse aktørene bidratt?
 - ii. Hvilken betydning vil du si de ulike aktørene har hatt for resultatet med oppfølging av Opptappingsplanen?
10. Hvilke aktører utenfor egen kommune har vært sentrale i oppfølgingen av Opptappingsplanen for rusfeltet?
 - i. På hvilken måte har disse aktørene bidratt?
 - ii. Hvilken betydning vil du si de ulike aktørene har hatt for resultatet med oppfølging av Opptappingsplanen?

11. Har opptrappingsperioden tilført kommunalt rusarbeid økte ressurser?
- i. Hvis ja, hvilken innvirkning har økte ressurser hatt på utvikling av kommunalt rusarbeid i denne perioden?
 - ii. Hvordan vil du beskrive din mulighet til å påvirke bruken av økte ressurser til ulike formål innen kommunalt rusarbeid?

Forskningsspørsmål 2

Hvilken betydning har lederrollen å si for de prioriteringer som har skjedd innen rusarbeid i en kommune?

12. Hvor viktig er det for deg å utvikle planverk for kommunalt rusarbeid? (P)
13. Hvor viktig er det for deg å oppnå målbare resultater innen kommunalt rusarbeid? (P)
14. Hvor viktig er det for deg å tilpasse tjenestetilbud ut fra nasjonale og lokale rammebetingelser? (P)
15. Hvor viktig er det for deg å utvikle systemer som skal bidra til å sikre kontroll og orden i egen virksomhet? (A)
16. Hvor viktig er det for deg å etterleve kommunalt regelverk og styringssystem? (A)
17. Hvor viktig er det for deg å holde egne budsjettammer? Utdyp gjerne. (A)
18. Hvor viktig er det for deg å utvikle et felleskap blant dine ansatte? (I)
19. Hvor viktig er det for deg å være en rollemodell for øvrige ansatte i virksomheten? (I)
20. Hvor viktig er kompetanseutvikling blant egne ansatte for deg? (I)
21. Hvor viktig er det for deg å bygge allianse med aktører utenfor eget ansvarsområde? (E)
22. Hvor viktig er det for deg å sikre tilstrekkelig ressurstilgang til egen virksomhet? (E)
23. Hvor viktig er det for deg å utvikle nye tjenestetilbud innen kommunalt rusarbeid? Utdyp gjerne. (E)
24. Hvilke arbeidsoppgaver har du som leder lagt vekt på i utviklingen av kommunalt rusarbeid i din kommune?
25. Hvilke egenskaper ved din ledelse tillegger du som sentrale i arbeidet med kommunalt rusarbeid?
26. Får du som leder arbeide med og prioritere de oppgavene som du mener er viktigst? I motsatt fall, hva er det som hindrer deg?

Forskningsspørsmål 3

På hvilken måte har ulike rammebetingelser påvirket lederes opplevde handlingsrom innen kommunalt rusarbeid (siste fire år)?

27. Kan du beskrive faktorer som du mener har hemmet ditt handlingsrom i utvikling av det kommunale rusarbeidet?
28. Kan du beskrive faktorer du mener har bidratt til å øke ditt handlingsrom i utvikling av det kommunale rusarbeidet?
29. Kan du nevne noe lokale føringer i din kommune som har hatt betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid?
30. Hvilken betydning tillegger du disse føringene når det gjelder utvikling av kommunalt rusarbeid i din kommune.
31. Kan du nevne noen sentrale føringer som har hatt betydning for utvikling av kommunalt rusarbeid i din kommune?
32. Hvilken betydning tillegger du disse føringene når det gjelder utvikling av kommunalt rusarbeid i din kommune?
33. Hvordan vil du beskrive den økonomiske situasjonen innen kommunalt rusarbeid siste fire år?
34. På hvilken måte tenker du den økonomiske situasjonen har hatt å si for utvikling av kommunalt rusarbeid i din kommune?