



OsloMet - storbyuniversitetet

**Anette Trondal Olsen og
Carl-Fredrik Sandkroken-Olafsen**

Strategisk planlegging og forpliktelse i Oslo kommunes bydeler

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo

Sammendrag

Tema og problemstilling: Tema for vår oppgave er forpliktelse til strategisk planlegging i store organisasjoner. Problemstillingen vi har formulert, er følgende: Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen?

Formål og bakgrunn: Til grunn for vår oppgave ligger flere tidligere undersøkelser av strategisk planlegging og styring i norske kommuner basert på spørreundersøkelser i 2012 og 2016. Disse undersøkelsene var en videreutvikling av blant annet Poister og Streibs studie fra USA i 2005. Det teoretiske rammeverket vårt tar utgangspunkt i teori om forpliktelse, strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime.

I vår forskningsmodell utgjør forpliktelse til den strategiske planen vår avhengige variabel, og formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen, størrelse og forskjell mellom bydelens og bystyret politisk regime utgjør våre uavhengige variabler. I tillegg har vi seks kontrollvariabler: politikk, administrasjon ledelse, organisasjonsstørrelse (store og små) og bydelens politiske farge (rød og blå).

Metode: Som forskningsdesign har vi valgt en flercasestudie. Vi har analysert dataene med en bivariat fordeling for å finne egenskapene for våre hypoteser. Det gjør vi i to univariate frekvensfordelinger og en krysstabell. Vi har så diskutert hypotesene sett opp mot svar fra intervjuene. Vi har vurdert våre hypoteser og problemstilling og påpekt de viktigste svakhetene i oppgaven. Til slutt har vi påpekt følger for teorien og praksis, og kommet med forslag til ny forskning.

Konklusjon: Våre funn tyder på at bydelene i Oslo ser på den strategiske planen som et strategisk verktøy, men fordi respondenter vurderer strategisk plan ulikt med hensyn til hvorvidt de anser den som et politisk dokument, et administrativt dokument eller et konsensusdokument. De store bydelene ser ut til å ha en større forpliktelse til sine vedtatte strategiske planer enn de små bydelene, uavhengig om bydelsutvalget er borgerlig eller sosialistisk. Vi mener å ha funnet at de bydelene som velger å se på strategisk plan som et konsensusdokument, forplikter seg mer til denne, uavhengig av om respondentene kommer fra politisk eller administrativ ledelse i bydelene.

Abstract

Theme and research questions: The theme for our study is commitment to the strategic plan in big organizations. The research questions are: “How does formal strategic planning influence involvement in the strategic planning process and how does the organization's size influence commitment to implement the strategic plan?”

Purpose and background: The background for our survey is based on several former studies into strategic planning and management in the Norwegian municipalities in 2012 and 2016. These studies were based on replications of a previous survey by Poister and Streibs from the USA in 2005. The theoretical framework of the current study is based on theories on commitment, strategic planning, participation, size and political regime.

In our research model, commitment is used as the dependent variable, while formal strategic planning, participation in the strategic planning process, organisation size and differences in the district’s political regime, are defined as the independent variables. In addition, we used six control variables; political and administrative leadership, size of the organization (large and small), and the District political affiliations (left-wing and right-wing).

Methods: As research model, we have chosen a multiple case study design. Data from the study was analysed using a bivariate distribution to explore the characteristics of our hypotheses. This is shown in a univariate frequency distribution and a cross table. The hypotheses were further discussed in the light of the answers from the interviews. We have answered our hypotheses and the research questions and highlighted the most important limitations with the study. Finally, we have outlined theoretical and practical consequences and suggested topics for future research.

Conclusion: Our findings indicate that the Districts in Oslo regard strategic planning as a strategic tool. However, the respondents regard the strategic plan differently as regards to it being a political, administrative or consensus document. The larger Districts appear to have greater commitment to their adopted strategic plans compared to the smaller Districts, independent of whether the District Council politically affiliates to the left-wing or right-wing. We believe that our findings indicate that the Districts that choose to view the strategic plan as a consensus document are more committed to the plan, independent of whether the respondents come from political or administrative leadership in their respective District.

Mange har mislykkes i politikken bare fordi de kom frem til
en riktig, men upopulær erkjennelse på et galt tidspunkt.

Harold Macmillan

Førord

I våre nåværende og tidligere lederstillinger som enhetsledere i Oslo kommune og Nittedal kommune har vi gjort oss erfaringer med utfordringer i den parlamentariske modellen til Oslo kommune og formannskapsmodellen i Nittedal og det som skjer i skjæringspunktet mellom politisk og administrativ ledelse. Oslo kommune er politisk organisert med både bystyre og bydelsutvalg, noe som gir en ekstra dimensjon i det politiske spillet. Maktbalansen mellom politikk og administrasjon er og blir en evig diskusjon, og spørsmålet om hvor den reelle makten ligger blir også mer aktualisert når både rådhuset og bydelene har en politisk og en administrativ ledelse. Det utformes mange strategiske planer i bydelene, og i denne oppgaven vil vi se nærmere på hvordan politikken og administrasjonen forplikter seg til bydelenes strategiske planer.

Vår erfaring fra kommunesektoren er i størst grad fra den administrative siden, men også fra lokalpolitikken som bydelsutvalgsrepresentant, leder av komite og råd. Til sammen har vi 55 års erfaring fra kommunesektoren, hovedsakelig fra Oslo kommune, hvorav 35 år har vært som ledere på ulike nivåer.

Vi vil få takke Oslo Met, veileder, forelesere og medstudenter. Det at studiet har vært organisert som en erfaringsbasert master har medført at vi har kunnet anvende våre egne erfaringer for utprøving av våre hypoteser Dette har vært svært lærerikt og har gitt oss flere «verktøy i verktøykassen» i våre nye oppgaver som ledere.

Vi vil også rette en stor takk til alle bydelene som deltok i både undersøkelsen og intervjuene. Takk til våre arbeidsgivere for at de har tilrettelagt for at vi kunne gjennomføre studiet. Tusen takk til våre familier for støtte samt tid og rom for å skrive oppgaven. Til slutt vil vi takke hverandre. Sammen har vi utfyllt hverandre, og vi har støttet hverandre i opp- og nedturer på denne reisen masterstudiet har vært!

Innhold

Forord.....	5
1 Innledning.....	8
1.1 Tema for oppgaven.....	8
1.2 Bakgrunn, motivasjon og aktualitet for oppgaven	9
1.3 Problemstilling	9
1.4 Avgrensing	9
1.5 Disposisjon	10
2 Teori	10
2.1 Modell	10
2.2 Hypoteser	11
2.3 Forpliktelse.....	11
2.4 Formell strategisk planlegging	14
2.5 Medvirkning	16
2.6 Størrelse.....	20
2.7 Politisk regime.....	23
3 Metode.....	26
3.1 Kvantitative og kvalitative metoder	26
3.2 Forskningsdesign.....	27
3.2.1 Yins fem komponenter for forskningsdesign	28
3.2.1.1 Problemstilling:	28
3.2.1.2 Teoretisk antagelser:	28
3.2.1.4 Den logiske sammenhengen mellom data og antakelser.....	29
3.2.1.5 Kriterier for å tolke funnene	29
3.3 Datainnsamling.....	29
3.4 Forskningsutvalg, utvalgsstrategi og utvalgsstørrelse.....	30
3.5 Intervju og intervjuguide	32

3.6	Reliabilitet og validitet	33
3.7	Etikk	35
4	Analyse.....	35
4.1	Beskrivelse av Oslo kommune – parlamentarisk styringsmodell	35
4.1.1	Strategiskplan for bydelene i Oslo kommune	37
4.2	Funn.....	37
4.1	Diskusjon av hypotesene	42
4.1.1	Hypotese 1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse.....	42
4.1.2	Hypotese 2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse	46
4.1.3	Hypotese 3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse	48
4.1.4	Hypotese 4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse.....	49
5	Konklusjon	52
5.1	Svare ut problemstillingen	52
5.2	De viktigste svakhetene ved oppgaven	53
5.3	Følger for teori og praksis	53
5.4	Videre forskning.....	53
6	Litteraturliste	56

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Tema for vår oppgave er forpliktelse til strategisk planlegging i store organisasjoner.

Problemstillingen er følgende: «Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen?».

Vi ble interessert i temaet strategisk planlegging og forpliktelse i forbindelse med en oppgave i vår mastegradutdanning innen emnet strategi. Der intervjuet vi våren 2015 bydelssjefer og bydelsutvalgsledere, som ga oss ulike svar på hva de mente forpliktet i strategisk planlegging. En av lederne i bydelsutvalget (BU-leder) uttalte i intervjuet: «Vi som bydelspolitikere er rådhusets ‘marionetter’.» Han representerte en liten, «rød» bydel, og byrådet i Oslo hadde den gangen et borgerlig styre. Vi undret oss over hvorvidt grunnen til opplevelsen av å være «rådhusets marionetter» skyldtes ulikt politisk syn. Dette tenkte vi kunne bli spennende å se på da Oslos byråd endret politisk fra borgerlig til sosialistisk høsten 2015. Et annet funn fra denne oppgaven var at den strategiske planen ble utarbeidet av administrasjonen, og hvor politikere var medvirkende i ulik grad og form, samt at planen ble vedtatt i bydelsutvalget (BU). Forpliktet den kun enten administrasjonen eller politikerne, eller begge? Ville vi finne en endring i av bydelspolitikeres medvirkning og forpliktelsen til den strategiske planleggingen etter nytt byråd? I Akers Avis Groruddalen 21. september 2016 kunne vi lese om en sak fra Bydelsutvalgsmøtet i Alna, «Kringel om strategisk plan», hvor Arbeiderpartiet (AP) uttaler at Høyre ikke setter seg godt nok inn i politikken med tanke på strategisk plan, og hvor Høyre svarer med at AP har et markeringsbehov. Ville nå de borgerlige bydelene være mer motvillig til en ny politisk plattform som også skulle gjelde bydelenes strategiske planlegging, og ville vi se en større medvirkning hos bydelene med rødt styre?

I denne undersøkelsen har vi funnet at bydelenes strategisk plan blir vurdert som å ha ulik funksjon, uavhengig av om den enkelte representerer den politiske eller den administrative delen av bydelen. Flertallet av våre respondenter uttrykker at det er et *konsensusdokument* heller enn et rent administrativt eller politisk dokument. Med et konsensusdokument menes en felles plattform for politikere og administrasjon som sier hvilke strategiske valg bydelen skal ta.

1.2 Bakgrunn, motivasjon og aktualitet for oppgaven

Grunnlaget for offentlig strategisk planlegging, skriver Freedman i sin bok *Strategy: A history* (2013, 10), kommer fra det militære og er forbundet med statsmannskunst. Han skriver videre (2013, 10) at en vanlig måte å definere strategi på er i form av det å tenke gjennom handlinger på forhånd sett i lys av mål og muligheter.

Offentlig sektor har i takt med det at mange offentlige organisasjoner ble fristilt, desentralisert og rammestyrte omstilt seg for å finne andre styringsmåter til erstatning for eller i tillegg til tradisjonell politisk styring, etatsstyring og regelstyring (Johnsen, 2017, 20).

I sin artikkel *Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades* (2016, 360), skriver Åge Johnsen at «et interessant område for fremtidig forskning kan være interessentenes medvirkning og operativ effektivitet strategisk planlegging». Dette er spesielt interessant i en så stor organisasjon som Oslo kommune, som i tillegg til å bestå av mange bydeler også har en parlamentarisk styringsform. Når strategisk planlegging skjer i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon, utfordrer dette forpliktelsen til hva sluttresultatet faktisk blir som i vår oppgave vil handle om bydelenes strategiske plan.

1.3 Problemstilling

Det vi ønsket å finne svar på i vår oppgave, er om vi kunne finne en sammenheng mellom formell strategisk planlegging, medvirkning, politisk regime og størrelse og forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen.

Vår problemstilling ble da som følger: Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen.

1.4 Avgrensning

Tema for vår oppgave er forpliktelse til den strategiske planen. Vi har valgt å ta for oss formell strategisk planlegging, medvirkning, bydelens størrelse og politisk regime som forklaringsfaktorer, politikk og administrasjon ledelse, organisasjonsstørrelse (store og små) og bydelens politiske farge (rød og blå) som kontrollvariabler. Det er mange nivåer av strategisk planlegging i Oslo kommune, og i vår oppgave ser vi på bydelene og ikke Oslo kommune som helhet. Videre har vi valgt å studere den enkelte planen til hver enkelt bydel

fordi det var dette som ble fremhevet som den viktigste strategiske planen i bydelene under intervjuene vi gjennomførte.

1.5 Disposisjon

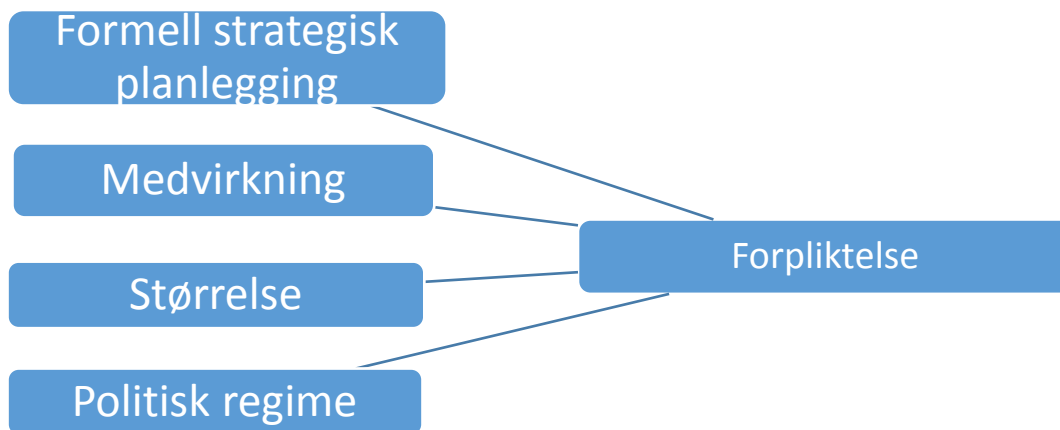
I innledningen har vi kort beskrevet tema, bakgrunn og posisjonering for oppgaven, problemstilling og hypotesene samt en avgrensning av oppgaven. I kapittel to presenterer vi vår modell for hvordan vi ønsker å undersøke ulike faktorer som påvirker forpliktelse, med utgangspunkt det teoretiske rammeverk. Her presenteres begrepene forpliktelse, strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime. I kapittel tre redegjør vi for valg av metode, styrker og svakheter. I kapittel fire starter vi analysen med å beskrive Oslo kommune og relevante fakta før vi presenterer våre funn fra undersøkelsen med en bivariat fordeling for å finne egenskapene til våre avhengige og uavhengige variabler. Dette gjør vi i to univariate frekvensfordelinger og en krysstabell for å teste våre hypoteser. Til slutt i dette kapitlet vil vi diskutere hypotesene med hjelp fra svarene fra våre intervjuer. I kapittel fem vil vi svare på om våre hypoteser var i overensstemmelse med praksis, påpeke de viktigste svakhetene i oppgaven, påpeke følger for teori og praksis og til slutt komme med forslag til ny forskning.

2 Teori

Vi har i teorikapitlet valgt å definere vår modell og diskuterer her hvorfor det er en forventet sammenheng mellom vår avhengige variabel forpliktelse og de uavhengige variablene formell strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime, som igjen ga oss våre hypoteser. Vi har valgt å begynne med forpliktelse, for deretter å diskutere strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime opp mot forpliktelse, det vil si at vi tar opp igjen temaet forpliktelse i noen sammenhenger når vi diskuterer oss frem til våre hypoteser.

2.1 Modell

Vi vil se nærmere på noen ulike faktorer som kan påvirke aktørenes forpliktelse til bydelens strategiske plan. Vi ønsker å undersøke hvilke faktorer som påvirker forpliktelse, og med utgangspunkt i teorien kommer vi frem til følgende modell (se figur 2.1):



Figur 2.1: Vår modell med avhengig og uavhengige variabel/variabler

2.2 Hypoteser

For å finne svar på problemstilling har vi valgt å formulere følgende hypoteser for vår oppgave:

Hypotese 1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse

Hypotese 2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse

Hypotese 3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse

Hypotese 4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse

2.3 Forpliktelse

Vi vil i dette delkapittelet presentere to modeller om forpliktelse.

I følge Nils Brunsson (1985, 173) er handlinger i en organisasjon særlig komplisert når det er mange mennesker fra ulike deler av den som er involvert. Organisasjonshandlingene kan sees på grunnlag av tre sammenhengende begreper: motivasjon, forventninger og forpliktelse.

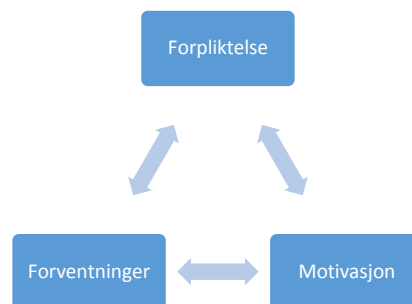
Disse tre handlingene finner man igjen på det individuelle plan, ifølge Brunsson (1985, 174), som skriver at han har kommet frem til at motivasjon har en tendens til å påvirke forpliktelsen. Dersom den enkelte tror det ligger en belønning i forpliktelsen, vil vedkommende aktivt arbeide for denne. En kan således si at forpliktelsen påvirker motivasjonen. Forventningene kan påvirke motivasjonen, tror den enkelte det vedkommende

er med på, ikke vil bli realisert, og det ikke foreligger noe belønning i det, vil motivasjonen utebli. Videre skriver også Brunsson at forventningene påvirker forpliktelsen, dersom den enkelte ikke ser meningen, fordi det kan være skadelig å forplikte seg, da vil forpliktelsen utebli.

Brunsson viste forøvrig i sin bok at disse faktorene også kunne uttrykkes positivt (kap. 4). Dersom forventninger var tydelige, kunne de få enkelte til å se handlingen som bra. Motivasjonen kan påvirke forventningene, og dette forholdet kan beskrives som en ønsketenking.

Brunsson (1985, 174–175) trekker også frem at dersom flere «grupper» forplikter seg til å sette noe ut i livet, vil den enkelte forvente at for eksempel en prosess blir iverksatt. Forpliktelse på vegne av andre påvirker også motivasjonen, enten direkte eller i form av forventninger, noe som gjør det meningsfylt å gi sitt eget bidrag.

Oppsummerer vi Brunsson (1985, 175) er det et sett av positive forbindelser mellom ulike forhold (se figur 2.2). Disse forbindelsene kan gjøre forhold innen organisasjonen enklere og mer sannsynlig. Dette betyr allikevel ikke at det ene forholdet kan overstyre de andre, men at disse tre forholdene kan gi organisasjonen en mulighet til å starte med det ene og på den måten påvirke de to andre fra begynnelsen.



Figur 2.2 Betingelser for organisatoriske tiltak og deres sammenhenger (kilde: Brunsson 1985, 176)

Brunsson (1985, 175) viser til en case om et svensk stålverk der han hadde sett på alle de tre forholdene. Det viste seg at det å ta utgangspunkt i forpliktelse ga den mest virkningsfulle måten å utløse et ønske om handling på, hovedsakelig på grunn av at forpliktelsen hadde en sterk innflytelse på både forventninger og motivasjon. Det å starte med motivasjonen som en forklaring på hvorfor en handlingen er hensiktsmessig, resulterte i lite hva angikk forpliktelse

og forventninger. Det å starte med forventninger var vanskelig, men ikke umulig når det gjaldt å skape forpliktelse og motivasjon.

Bryson og Edwards (2016, 18) skriver i sin konklusjon og agenda for videre forskning at strategisk planlegging i offentlig sektor i større grad har blitt institusjonalisert som en felles praksis på alle nivå i USA og i flere andre land. I tillegg er det ganske gode beviser for at strategisk planlegging i offentlig sektor gir ønskede resultater og at god forskning fremskaffer en begynnende forståelse om hvorfor det er slik. I vår sammenheng kan dette forstås som en forventning til at bydelene skal utarbeide gode planer, som igjen forplikter politisk og administrativ ledelse.

Herscovitch og Meyer (2002, 475) beskriver i sin artikkel *Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model* John Meyer og Nathalie Allens tre-komponentmodell om forpliktelse som ble publisert i 1991. Dette er en anerkjent modell som forklarer at forpliktelsen til en organisasjon er en psykologisk tilstand og at den har tre forskjellige komponenter som påvirker hvordan ansatte opplever seg selv i den organisasjonen de jobber i. Disse tre dimensjonene er: affektiv forpliktelse, kalkulerende forpliktelse og normativ forpliktelse.

Affektiv forpliktelse (affective commitment) innebærer at den enkelte sannsynligvis vil bli værende på arbeid og gjøre sine tildelte oppgaver etter beste evne og gjøre det lille ekstra for og hjelpe på grunn av lojalitet til arbeidsplassen.

Kalkulerende forpliktelse (continuance commitment) innebærer, i motsetning til de to andre dimensjonene, at den ansatte primært blir værende for å unngå mulige konsekvenser og vil yte det lille ekstra for å beholde jobben sin.

Normativ forpliktelse (normative commitment) innebærer at den enkelte opplever en forpliktelse utenfra. Den ansatte vil være på arbeid og gjøre sine arbeidsoppgaver så godt den kan og gjøre det lille ekstra, men bare om den ansatte ser det som sin plikt.

2.4 Formell strategisk planlegging

I denne oppgaven vil vi se på politikernes og administrasjonens forpliktelse til bydelenes strategiske plan. Mulgan (2009, 19) definerer offentlig strategi som «den systematiske bruken av offentlige ressurser og makt av offentlige virksomheter for å nå offentlige mål». Med offentlig menes her statens og folkets autoritet. Denne definisjonen rommer en overordnet forståelse for offentlig strategi, som handler om å mobilisere makt og kunnskap for folkets beste.

En strategisk plan kan defineres som et formelt dokument som formulerer en eller flere strategier. Innenfor blant annet offentlig sektor vil den inneholde strategiske mål og ha en handlingsplan for hvordan man skal oppnå disse målene (Joyce, 2012, 152). Alle Oslos bydeler har en strategisk plan, om enn av ulik form og ulikt innhold.

Vår første uavhengige variabel er formell strategisk planlegging, og vi hevder i vår første hypotese at høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse. Hva legger vi så i formell strategisk planlegging?

Mintzberg, Ahlgren og Lampel (2009) har kategorisert 10 ulike retninger innenfor strategifaget, også kalt skoler, og lagt til grunn fem definisjoner for strategi. Vi vil se nærmere på planleggingsskolen og dennes definisjonen av strategi som en plan. Planene kan være realisert, eller de er oversett og dermed ikke iverksatt. Videre kan planene være enkle eller sammensatte, tilsiktede eller utilsiktede, tidlig utviklede eller planer som vokser frem gradvis. En slik definisjon kan sees i sammenheng med planleggingsskolen og utformingsskolen (Johnsen, 2009, 17–18).

Når administrasjonene i bydelene tilrettelegger for en prosess rundt strategisk plan, kan de anvende ulike tilnæringsmetoder. Den øverste strategiske aktøren i planleggingsskolen er topplederen. Vedkommende er i prinsippet ansvarlig for hele strategiprosessen, og for bydelene i Oslo er dette som regel bydelsdirektørene. Innenfor denne skolen utformes strategier gjennom en kontrollert, formell og bevisst planleggingsprosess (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009, 50).

«Planleggingsskolen er et eksempel på formell strategisk planlegging», skriver Bryson og Edwards (2016, 1), et tema de utdyper i artikkelen *Strategic Planning in the Public Sector* (2016, 1). Her beskriver Bryson og Edwards tre tilnærminger til strategisk planlegging. Det kan være en omfattende prosessorientert tilnærming som for eksempel logisk inkrementalisme. En annen tilnærming kan være mer målrettet for eksempel ved at den i seg selv er en strategi, som strategiske forhandlinger – dette vil vi komme tilbake til under vår uavhengige variabel politisk regime. Til slutt kan man snakke om en innholdsorientert tilnærming som for eksempel en porteføljeanalyse hvor man ser på styrker og svakheter i organisasjonen. Ovennevnte eksempler er altså tre former for formell strategisk planlegging.

Som nevnt over er logisk inkrementalisme ifølge Bryson og Edwards et eksempel på en omfattende prosessorientert tilnærming til strategisk planlegging i offentlig sektor. Denne type prosess ble etterspurt av flere BU-ledere under intervjuene som en motsats til planleggingsskolens faglige og akademisk «tunge» dokumenter i en strategiutforming.

Quinn definerer logisk inkrementalisme som prosessen for strategiske endringer og skriver i sin artikkel *Managing Strategies Incrementally* (1982, 613) at i denne tilnærmingen til strategisk planlegging er lederne veiledere i de trinnvise handlingene mot de strategiske endringene. I motsetning til for eksempel Mitzbergs planleggingsskole kan logisk inkrementalisme til å begynne med oppleves som både uklar og usammenhengende. Ledernes tilnærming kan virke «ikke planlagt» eller som ikke basert på formelle strategiske analyser. Strategien klargjøres gradvis som forutsatte eller dikterte hendelser. Dette for at man i tidlige stadier ikke skal kunne svekke fleksibiliteten eller mulighetene for å få mest mulig ut av prosessen.

En tredje prosess, «den rasjonell-omfattende metoden», beskriver Lindblom som den ideelle og fordi man ikke skal utelate noe som er viktig i en beslutningsprosess. I denne modellen skal blant annet verdier og mål avklares, før man deretter gjennomfører en omfattende analyse av ulike alternative faktorer, og en lener seg tungt på teorien. Til slutt skal så administrasjonen forsøke å ta det valg som gir best uttelling hva angår de verdiene og målene man har avklart (Lindblom, 1959, 79). Dette vil likevel bli umulig fordi man ikke kan ta alle faktorer i betraktning. Generelt kan observasjoner i de vestlige demokratiene vise at byråkratiet i stor grad begrenser sine analyser til inkrementelle prosesser (Lindblom, 1959, 84).

Alle disse tre metodene mener vi er eksempler på formell strategisk planlegging, men en rasjonell-omfattende analyse er ikke den metoden som er med på å skape en høy grad av forpliktelse da det er umulig å skulle hensyn ta til alt som er viktig. Brunssons modell (figur 2.2) tar utgangspunkt i motivasjon, som han mener har en tendens til å påvirke forpliktelse. En formell strategisk planleggingsprosess som involverer og er strukturert, mener vi kan gi både politikerne og administrasjonen motivasjon til å utforme en strategisk plan. Denne utformingsprosessen skaper en forventning til den strategiske planen, noe den enkelte og organisasjonen er fornøyd med, og noe en vil forplikte seg til.

Åge Johnsen skriver i sin artikkel *Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering* (2017, 23) at «Hovedinntrykket er at strategisk planlegging og styring er utbredt, at mange av de sentrale beslutningstakerne som bruker slike verktøy, oppfatter dem som nyttige, men at det er mange forhold i organisasjonens omgivelser og i organisering, styring og ledelse innen organisasjonen som påvirker i hvilken grad strategi bidrar til bedre tjenester og virkning».

Vår hypotese har på bakgrunn av denne teorien blitt:

H1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse

2.5 Medvirkning

På 1980- og 1990-tallet ble det rapportert at politikerne følte seg fremmede overfor strategisk tekning, men på 2010-tallet skjedde det en endring til en mer aktiv involvering i de strategiske prosessene, og prosessene var enklere å forstå (Nyhlen 1996, Vabo 2000, referert i Johnsen 2016, 359). Åge Johnsen skriver i sin artikkel «Målstyringens kritikk og dens alternativer» (2012, 2) under avsnittet om politisk styring at «Problemet er at mange politikere ikke har god nok fagkunnskap til å analysere resultater eller interesse for å tenke strategisk om helheten i styringen, eller lar kjepphester, detaljer og kortsiktige forhold – gjerne saker som er lett synlige i media og har stor påvirkning for gjenvalg – prege styringen».

En BU-leder i en liten bydel sa om strategisk plan at bydelsdirektøren nok ikke hadde skrevet denne alene, men involvert fagekspertisen fra administrasjonen. «Ingen i politikken har denne innsikten til å kunne skrive en strategisk plan, med mindre man har dette som fagkunnskap i egen jobb. Vi er lokalpolitikere, vi er lekfolk, så det må bli på disse premissene».

Administrasjonen, bydelsdirektør og bydelens ledere vil ofte besitte større fagkunnskap om bydelens tjenesteområder enn politikerne og vil således være nødvendige i saksfremstillinger til bydelsutvalgene. For å få laget en strategisk plan som er mer enn et politisk dokument, og inneholder en forankring av den enkelte plan innen gjeldene lover og Oslo kommune sitt planherarki må administrasjonen være ansvarlig i utformingen, men for å få til en felles forpliktelse både fra administrasjonen og politikere er det viktig å legge til rette for medvirkning.

Brunsson mener at handlinger i en organisasjon er komplisert når mennesker fra ulike deler skal involveres og at organisasjonshandlingene kan sees på grunnlag av tre sammenhengende begreper: motivasjon, forventinger og forpliktelse (Brunsson, 1985, 173). Brunsson setter de tre delene inn i en modell hvor man ser på betingelsene for organisatoriske tiltak og deres sammenhenger (figur 2.2).

I denne sammenheng velger vi Oslo kommune som hovedorganisasjon. De enkelte bydelene er også en egen organisasjon, men alle er igjen organisert inn under hovedorganisasjonen. Hver organisasjon har i denne sammenheng en politisk og administrativ ledelse samt tjenesteproduksjon. Forholdene kompliseres ytterligere ved at hovedorganisasjonen fastsetter de økonomiske rammene, legger føringer via budsjett og tildelingsbrev og også kan endre vedtak besluttet i bydelene. Politikken og administrasjonen er avhengig av hverandre i kraft av at politikken bestemmer og administrasjonen gjennomfører. I oppgaven med å gi bydelene en strategisk plan vil en god medvirkning forplikte både politikken og administrasjonen.

Bryson og Edwards (2016, 18) skriver i sin konklusjon og agenda for videre forskning at strategisk planlegging i offentlig sektor i større grad har blitt institusjonalisert som en felles praksis på alle nivå i USA og i flere andre land. I tillegg finnes det ganske gode beviser for at strategisk planlegging i offentlig sektor gir ønskede resultater, og god forskning fremskaffer en begynnende forståelse av hvorfor det er slik. Resultatene fra undersøkelsen til Hindaker og Nikolaisen fra 2012 viser også at hovedvekten av norske kommuner bruker strategisk planlegging og styring (Johnsen, 2016, 333). Dette bekreftes også av undersøkelsen Strategisk planlegging og styring i kommunene fra 2016 (Johnsen, 2017, 32).

I dag vil det være uvanlig for en kommune eller bydel å ikke bruke strategisk planlegging. Dette mener vi skaper en tydelig forventning til både politikerne og administrasjonen om å

skrive for eksempel en strategisk plan. Denne forventningen mener vi skaper en forpliktelse. Brunsson (1985, 1974–175) påpeker at dersom flere «grupper», i denne konteksten politikere og administrasjon og tjenesteproduksjon, forplikter seg til å sette noe ut i livet (strategisk plan), vil gruppene kunne forvente at en prosess blir iverksatt. En forpliktelse på vegne av andre eller det at man, som i vår sammenheng, har en forventning til at strategisk plan skal produseres kan også påvirke motivasjonen til å gjennomføre en prosess.

Dette kan vi også snu ved å si at motivasjonen er et ønske om å lage en strategisk plan som skal inneholde bydelens viktigste strategiske grep, være et styringsdokument for bydelens politikere og administrasjon og legge føringer for bydelens prioriteringer i en gitt periode. Dette igjen kan igjen gi en forventning om en prosess som vil ende med et forpliktende dokument.

I offentlig sektor kan planlegging tilfredsstillende flere krav til strategisk styring når det gjelder medvirkning, åpenhet, politisk kontroll og ansvarsutkreving. Dette kan komme som et resultat av at planleggingen gir dokumenter som er påvirkningsbare og etterprøvbare. Slik sett kan planlegging være konfliktdempende i forholdet mellom politikk og administrasjon ettersom administrasjonen skal iverksette nye strategier og samtidig ivareta løpende tjenesteproduksjon. Planlegging er likevel blitt kritisert for å gi en lavere grad av medvirkning fordi de som har stått for planleggingen, er andre enn dem som skal iverksette strategiene (Johnsen 2014, 81).

Ser vi forholdene i Brunssons modell (figur 2.2) i en sammenheng, vil disse tre forholdene kunne gjøre iverksettingen av strategiske valg innen organisasjonen enklere og mer sannsynlige (forpliktelse, forventinger, motivasjon). Allikevel betyr ikke det ene forholdet at de andre kan overstyres, men de tre forholdene kan gi organisasjonen en mulighet til å starte med den ene og på den måten påvirke de to andre fra begynnelsen (Brunsson 1985, 175). Uansett i hvilken ende man starter mener vi at limet mellom disse tre forholdene er medvirkning.

Herscovitch og Meyer beskriver i en artikkel forpliktelse til endring i organisasjonen. Dette med utgangspunkt i en utvidet forståelse av tre-komponentmodellen til Meyer og Allen fra 1991. Her legger de til grunn tre komponenter som definerer forpliktelse ut fra en affektiv, kalkulerende og en normativ tilnærming til forpliktelse, som igjen påvirker den ansattes valg

om å bli i den organisasjonen de jobber i (2002, 475). Forpliktelse er den viktigste faktoren hva angår ansattes endringsvilje (Armenakis, Harris og Feid 1999, Conner 1992, Conner og Patterson 1982, Klein og Sorra 1996 – fra Hercovitch og Meyer 2002, 474).

I et intervju i VG 6. april 2018 ber statsminister Erna Solberg nordmenn om å være med på å endre Norge. «Vi står i et skifte i økonomien nå. Oljeinntektene kommer til å være høye, men aktiviteten i oljesektoren kommer til å gå nedover. Vi skal omstille norsk økonomi til å bli grønnere. Vi må vinne på nye måter: Digitalisering skal bidra til at vi vinner», sier hun. «Alle kommer til å bli påvirket av det. Noen vil bare bli påvirket av at jobbene kan gjøres på en annen måte. Andre kommer til å oppleve at den jobben de har, vil det bli et redusert behov for, men jobbene kommer også til å bli veldig mye mer digitalisert».

Statsministeren ber altså deg og meg om å medvirke til endring av Norge. I intervjuet beskriver hun hvilke endringer hun ser for seg, og blant annet digitalisering vil være en løsning for å «vinne» endringen. Bydelenes strategiske planer inneholder planer for å kunne møte omstillingene i takt med endringer. I innledningen til Bydel Nordre Akers strategiske plan står det: «Befolkningen øker, og ressursene er knappe. Samtidig vet vi at den teknologiske utviklingen vil ha stor påvirkning på hvordan fremtidens kommunale tjenester vil se ut. Dette krever at vi er foran og forberedt».

Trekantmodellen kan således være et verktøy for å undersøke for eksempel ansatte i administrasjonens valg om å bli i organisasjonen til tross for endringer og nye måter å jobbe på. Ved å analysere organisasjonsforpliktelsen til de ansatte i bydelen kan man undersøke om strategisk plan har noen langsiktig påvirkning på forpliktelsen til de ansatte. Formålet med en slik prosess vil være å lære mer om endringers påvirkning på de ansatte og å kunne bidra til for eksempel å gjennomføre omorganiseringer i fremtiden. I denne oppgaven ser vi jo på både politikernes og administrasjonens forpliktelse til gjennomføring av den strategiske planen ut fra ulike påvirkningsfaktorer, hvor blant annet medvirkning vil være den viktigste for å oppnå en høy grad av forpliktelse.

I sin artikkel i tidsskriftet *Public Administration Review* (2005) «Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades», skriver Poister og Steib om resultatene fra sin undersøkelse som måler kommunale leders tilfredshet med strategisk planlegging og styring i amerikanske byer.

Her påpeker de at strategisk planlegging kun er nyttig hvis den er nøye knyttet til gjennomføringen. «Strategiske planer gjennomfører seg ikke selv, og de kan bli motarbeidet av ansatte som føler seg truet av endringer» (Poister og Steib 2005, 46). Derfor kan det være av betydning om man forankrer planleggingsprosesser også på et lavere nivå i organisasjonen (Poister og Steib, 2005, 46). Dette mener vi også kan forstås som at det er viktig å implementere medvirkning på flere nivåer i organisasjonen, og vår antagelse vil igjen være at det vil gi en høyere forpliktelse til de strategiske planene.

«Den 'Nordiske modellen' er avhengig av samarbeidet mellom NHO, LO og Regjeringen. Dette kan på lokalt nivå forstås som medvirkning i strategiske planleggingsprosesser, og da spesielt fra den administrative ledelsen, de ansatte og valgte politikere» (Johnsen, 2016, 360).

Vår hypotese har på bakgrunn av denne teorien blitt som følger:

H2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse.

2.6 Størrelse

Et ofte tilbakevendende politisk tema for norske kommuner og bydeler er størrelse. Hvor store kan de demokratiske enhetene være skal de kunne ivareta nærheten mellom den politiske eliten og innbyggerne? Hvor store bør de være for å kunne være robuste nok til å kunne ivareta kompleksiteten i tjenesteproduksjonen og i tillegg samfunnsplanleggingen i kommunene? Dette har også vært diskutert i Oslo kommune, og i 2004 reduserte kommunen antall bydeler fra 25 til 15. I 2007 ble bydelene for statistiske formål inndelt i 94 delbydeler (inkludert Sentrum og Marka). Etter videre deling av fire delbydeler i 2017 økte antallet til 98, noe som kan sees i sammenheng med utbygging av nye områder som Løren og Nydalen. Hver bydel rommer 5–9 delbydeler ([https://www.oslo.kommune.no/statistikk/geografiske inndelinger](https://www.oslo.kommune.no/statistikk/geografiske_inndelinger)). Innenfor en og samme bydel kan det være store demografiske ulikheter mellom delbydelene, som for eksempel i utdanningsnivå eller inntekt. I bydel Alna er gjennomsnittsinntekten i delbydel Furuset 319 000 kroner og er en av de med lavest inntekt i Oslo. I delbydel Hellerudtoppen ligger gjennomsnittsinntekten på 519 000 kroner, som er over Oslo-snittet og kan sammenlignes med bydeler som Nordstrand og Nordre Aker (<https://www.oslo.kommune/statistikk/inntekt>). Slike ulikheter innen en enkelt enhet gjør at innbyggerne har ulikt utgangspunkt for å deltakelse og dermed ulik lojalitet til den demokratiske enheten.

I boken *Size and Democracy* (1973, 13) har Dahl og Tufte laget en oversikt hvor de ser på forskjeller mellom små og store demokratier, eller enheter, som vi velger å kalle dem. Noe av det de ser på, er innbyggernes deltakelse, likheter og ulikheter og lojalitet. For eksempel mener forfatterne at små enheter bedre kan legge til rette for at befolkningen kan delta i beslutningene, mens store enheter gir muligheter til å delta i valg og bestemme politisk retning. I små enheter er befolkningsmassen sannsynligvis mer omforent angående tro og verdier enn i store enheter, hvor det er et større mangfold. Når det gjelder lojalitet mener forfatterne at i små enheter er innbyggerne mer lojale til et integrert fellesskap, mens de i store enheter kan ha flere lojaliteter til ulike fellesskap.

Størrelse kan være både de harde fakta som innbyggertall eller antall kvadratkilometer, eller man kan vurdere den fra en sosioøkonomisk synsvinkel hvor man måler størrelsen på landet etter bruttonasjonalprodukt per innbygger (Dahl og Tufte, 1973, 18–19). Demokrati definerer Dahl og Tufte etter to tradisjoner, hvor den ene er fra bystatens demokrati og den andre fra nasjonalstatens demokrati. I begge disse tradisjonene lå det et ideal om at staten måtte oppfylle minst to kriterier: innbyggereffektivitet og systemkapasitet. Med innbyggernes effektivitet menes at innbyggerne handler ansvarlig og har full kontroll på avgjørelsene, mens det med systemkapasitet menes at politikken har kapasitet til å reagere fullt ut på kollektive preferanser hos sine innbyggere (Dahl og Tufte, 1973, 20). For at innbyggerne i bystaten skulle ha full kontroll over avgjørelsene, måtte de delta direkte i bestemmelsene og innbyggertallet måtte være lavt. Skulle bystaten ha kapasitet til å respondere fullt ut på sine innbyggere, måtte de være autonome. Dette endret seg kraftig når man innførte de demokratiske ideene til nasjonalstaten. Kun nasjonalstaten har kapasitet til å respondere fullt ut på befolkningens kollektive preferanser, og derfor skal nasjonalstaten være suveren. Nasjonalstaten er derimot for stor til at innbyggerne kan delta direkte i alle beslutninger, derfor må innbyggerne få mulighet til å delta indirekte gjennom valg (Dahl og Tufte, 1973, 22).

Størrelsesulikheter i demokratiske enheter er da av betydning for demokratiet, og for alle varianter av størrelse (Dahl og Tufte, 1973). Små demokratiske enheter gjør det enklere for innbyggerne å påvirke og derigjennom øke den frivillige overholdelse (les: forpliktelse) og redusere den opplevde tvangen. Større demokratiske enheter gjør det mulig å utvikle lover og regler for et større område. Legger vi det overstående til grunn, kan da små bydeler

representere små enheter og store bydeler store enheter, men bydelene kan også i sin helhet representere små enheter i sammenligning med hele organisasjonen Oslo kommune.

De små enhetene vil i følge Dahl og Tufte da være nødvendige for å gi innbyggerne en mulighet til å handle fornuftig og med et moralsk ansvar og en politisk effektivitet hvor de ikke forholder seg til den store demokratiske enheten – altså bydelene versus Oslo kommune (Dahl og Tufte, 1973, 13). Den store enheten vil samtidig være nødvendig for å kunne håndtere større utfordringer. I Oslo kan dette være oppgaver som er blitt sentralisert til en av de flere etatene som Velferdsetaten, Sykehjemsetaten, etc (se figur ((organisasjonskartet til Oslo)) nr. xx). Oslo kan således oppleves som mer ineffektiv for den enkelte innbygger enn bydelene, og avmakten til den enkelte innbygger vil øke mot den sentrale makten som er vil være bystyret i Oslo (Dahl og Tufte, 1973, 13). Som en konsekvens av dette vil bydelene bli mer og ikke mindre betydningsfulle for bydelens innbyggere; de små enhetene vil oppleve en større forpliktelse til strategisk planlegging.

Dahl og Tufte referer også til to typer konflikter. Den ene innebærer at effektiviteten til innbyggerne er samsvar med det overordnede flertallet, da effektiviteten kan bli maksimert når enhetene er små og homogene/like. Denne politiske likheten/enigheten vil tjene innbyggerne best. I en slik homogen enhet vil effektiviteten til en innbygger som representerer minoriteten, bli minimalisert av hans vanskeligheter med å finne en alliert og av svakheten i den politiske konkurransen (Dahl og Tufte 1973, 22). Da bydelene i Oslo kommune har direkte valg, blir bydelsutvalgenes representasjon ikke nødvendigvis i samsvar med bystyret. Det er ulikt politisk flertall i Oslos bydeler. Noen bydelsutvalg har en overrepresentasjon av en politisk «farge», som for eksempel bydel Stovner, som har 9 av 15 representanter fra AP, og bydel Frogner, som har 8 av 15 representanter fra Høyre. Dette medfører at de dermed har et rent politisk flertall uten støtte fra de andre representantene fra andre fraksjoner som er valgt inn i de representative bydelsutvalgene.

Bydelsutvalget i Nordre Aker er representert av seks partier, hvorav Høyre har 5 representanter og arbeiderpartiet har 4. Her har ingen av de store partiene et flertall uten enighet med andre partier. Dahl og Tufte skriver i *Size and Democracy* at det politiske mangfoldet i en større, mer heterogen enhet vil kunnen bistå minoriteten best fordi det da er større sannsynlighet for at dennes politiske syn vil bli tatt hensyn til, men likevel kan den samme innbyggeren være enig en gang og uenig en annen (Dahl og Tufte 1973, 22).

I dag, og enda sikrere i fremtiden, vil det forøvrig oppstå demokratiske verdi-/mål-konflikter hvor ingen enkelt enhet eller type enhet kan oppnå disse målene best (Dahl og Tufte 1973, 138).

Vår hypotese har på bakgrunn av denne teorien blitt følgende:

H3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse.

2.7 Politisk regime

Politisk regime er vår fjerne og siste uavhengige variabel. I vår oppgave er konteksten til politisk regime først og fremst hvem som styrer Oslo kommune. Innledningsvis ønsker vi å sette Oslo inn i en helhet ved å kort beskrive hvordan Norge er styrt.

Norge er et representativt demokrati, og landets borgere kan fritt velge hvem som skal styre landet (Jacobsen, 2016,13). De valgte representantene verken forbereder eller iverksetter politikk og må derfor overlate de fleste offentlige oppgaver til spesialister. «Disse spesialistene er bare unntaksvis valgt, og står dermed ikke direkte ansvarlig overfor folket. Administratorene er utpekt, og står først og fremst ansvarlig overfor politikerne» (Jacobsen, 2016, 15). I Oslo er byrådslederen og byrådene politisk valgt, i motsetning til rådmann og kommunalsjefer i kommunene, som er administrativt ansatt.

Samspeillet mellom politikk og administrasjon definerer Goodnow (1900, i Johnsen, 2014, 218) slik: «Politikk er å uttrykke statens vilje, mens administrasjon er utøvelsen eller omdannelsen av denne viljen til praksis». Selv om Goodnow kun nevner staten i sin definisjon, er den like aktuell knyttet til kommunene. En slik definisjon knyttet til bydelene i Oslo kommune innebærer at politikerne på Stortinget, i bystyret, byrådet og bydelsutvalget gjennom vedtak og merknader uttrykker statens, kommunens og bydelens vilje, og det er da opp til både sentraladministrasjon og bydelsadministrasjon å sørge for at kommunen omdanner og utfører denne viljen i praksis. Så ut fra dette ligger det en tydelig forventning om at administrasjonen er forpliktet til å iverksette de politiske vedtakene og ikke selv være en politisk aktør.

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Dette betyr at byrådet er ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen er ansvarlig overfor stortinget.

Kommunen har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. Bystyret er Oslos parlament og kommunens øverste politiske organ. Det består av 59 folkevalgte representanter og ledes av ordfører, som velges hvert fjerde år.

Bystyret bestemmer hovedlinjene i utviklingen av byen og kommunens tjenester, blant annet fordelingen av penger innenfor de økonomiske rammene kommunen må forholde seg til. Byrådet er Oslo regjering og består av 7 byrådsrepresentanter, og hver av disse er politisk leder for hver sin byrådsavdeling. Byrådet leder kommunens administrasjon, innstiller saker til bystyret og er ansvarlig for iverksetting av bystyrevedtak. Byrådet og byrådsrepresentantene har instruksjonsmyndighet for underliggende etater og bydeler. Hver byrådsavdeling har også en administrativt ansatt leder – kommunaldirektøren.

Bydelene i Oslo er administrativt organisert under byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid. På samme tid som det er kommunestyrevalg i Oslo, velger innbyggerne i de 15 bydelene 15 representanter til BU. Bydelsutvalgene er bydelenes øverste politiske ledelse, og deres mandat er de desentraliserte kommunale oppgaver. Bydelsutvalgene nedsetter fagkomiteer som forbereder saker og innstiller overfor BU. Ved kommunestyrevalget i 2007 var det første gang alle 15 bydelene i Oslo hadde direkte valg av BU.

Bydelsutvalgene vedtar budsjett og økonomiplan for bydelen samt fører tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og de tjenester som ytes. Bystyret tildeler bydelene et rammebudsjett, noe som medfører at de enkelte bydelene har et økonomisk handlingsrom innenfor den tildelte økonomiske rammen hvor de kan prioritere når det gjelder innsatsen på de enkelte tjenesteområdene.

Det er når politikken skal prioritere at det ofte blir en konflikt mellom de politiske partiene ettersom de kan ha ulike tilnærminger til hvordan løse utfordringer. En bydelsdirektør sier at politikerne ofte er tverrpolitisk enige om bydelens strategiske arbeid, men at det er uenighet om hvilke virkemidler eller løsninger man bruker, som for eksempel konkurranseutsetting. Privatisering er etter vår oppfatning det som skaper størst uenighet mellom sosialistene og de borgerlige i Oslo-politikken. Skillelinjene kommer tydelig frem både i bystyresalen og i de 15 bydelssalene i saker som omhandler hvilke virkemidler som skal benyttes for å løse en utfordring. I tillegg kan flertallet i bystyret og bydelsutvalget representere ulike politiske regimer da de har ulik politisk farge som et resultat av direktevalget til bydelene. Et eksempel

på dette stod å lese i Nordstrand Blad 28. april 2018. Her hadde bydelsdirektøren anket et vedtak, gjort av bydelens borgerlige flertall, inn for bystyret da han mente det var i strid med kommunens overordnende retningslinjer om hjemmebaserte tjenester. Deretter er dette blitt administrativt behandlet av byrådet, som har et sosialistisk flertall og som tydelig har sagt fra at de er mot privatisering. Byrådet gir dermed bydelsdirektøren medhold i anken og innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak: «Bystyret finner at Bydel Nordstrands vedtak i bydelsutvalgets sak 137/17 punkt 11 er ugyldig». Dette er et eksempel på hvordan et politisk flertallsvedtak, her i en borgerlig styrt bydel, er endret av et sosialistisk flertall i rådhuset.

I 2015 skiftet Oslo bystyre politisk farge. Etter nesten 20 år med et flertall ledet av Høyre gikk man over til et flertall ledet av Arbeiderpartiet. Det rødgrønne samarbeidet er en koalisjon av representanter fra Arbeiderpartiet (AP), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet De Grønne (MDG). Ordføreren i Oslo representerer SV, og byrådslederen representerer AP. Det rødgrønne samarbeidet er avhengig av partiet Rødt for å få et parlamentarisk flertall.

Ni av Oslos 15 bydeler er styrt av et rødt flertall og seks av et blått. Med rødt og blått flertall mener vi at henholdsvis Arbeiderpartiet og Høyre sammen med sine samarbeidspartnere styrer bydelsutvalget (BU) i gjeldende bydel. Bydelsutvalgslederne representerer det politiske flertallet i BU.

En anne av skolene til Mintzberg, Ahlgren og Lampel (2009) er maktskolen. Definisjonen som er lagt til grunn, er at strategi er et spill, og da særlig knyttet til makt. En slik definisjon passer typisk sammen med maktskolen (Johnsen, 2014, 19). Ifølge Johnsen (2014, 20) er denne retningen særlig relevant i offentlig strategi og for å forstå de ulike aktørenes spill i utformingsarbeidet og iverksettingen av strategier.

Maktskolen kan gi oss en beskrivelse av en type strategiutforming som handler om påvirkningsprosesser, makt og politikk. Denne skolen understreker spesielt bruken av makt og politikk for å forhandle frem strategier som er gunstige for spesielle interesser (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009, 242). Her er det organisasjonen som er den strategiske aktøren (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009, 272). Innen denne skolen skiller man mellom to perspektiver, henholdsvis mikromakt og makromakt. Med mikromakt menes det politiske spillet innad i organisasjonen, mellom ulike interesser og koalisjoner som kan skifte underveis. Strategien kommer til uttrykk gjennom forhandlinger, overtalelse og tidvis direkte

konfrontasjon (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009 ,272). Makromakt handler om hvordan organisasjonen benytter den makten den besitter. Dette kan foregå gjennom kontroll eller samarbeid med andre organisasjoner, som nettverk og allianser. Målet er å fremme egeninteresser og er styrende for hvordan organisasjonen handler.

På bakgrunn av den politiske to-nivå-modellen man har i Oslo samt det faktum at bydelene har direkte valg som medfører at bydelen kan ha ulik politisk flertall enn bystyret, har vi kommet frem til følgende hypotese:

H4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse.

3 Metode

3.1 Kvantitative og kvalitative metoder

«Et skille som raskt dukker opp i den samfunnsvitenskapelige metodelæren, er mellom kvantitative og kvalitative metoder» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 35).

«Kvalitet betyr beskaffenhet og viser til egenskaper ved fenomener, mens kvantitet viser til en mengde eller antall» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 417). «I den kvantitative metode er altså forskeren mer fjernt fra de/det som skal studeres, og intervjuobjektene blir således ansett som objekter. I motsetning til i kvalitativ metode hvor det legges opp til en nærhet til respondentene, samt at studieobjektene er i et fåtall i sine naturlige omgivelser» (Ringdal, 2011, 92).

Som nevnt tidligere i oppgaven hadde vi tidlig definert tema for vår masteroppgave, som er strategisk planlegging i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon, men vi var usikre på hvordan vi skulle gripe det an. Våren 2016 fortalte vår veileder, professor Åge Johnsen, at han og professor Dag Ingvar Jacobsen skulle gjennomføre en pre-strukturert spørreundersøkelse om strategisk planlegging og styring i norske kommuner. En pre-konstruert spørreundersøkelse vil si at man bruker spørsmål med forhåndsoppgitte svaralternativer og at respondenten velger et av svarene (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 279). Veileder inviterte da studenter som kunne være interessert i denne undersøkelsen, til en samtalen og vi innså at data fra denne undersøkelsen ville være til nytte for det vi ville forske på, noe som ble enda tydeligere da vi leste igjennom spørsmålene i undersøkelsen. Vi samarbeidet da med veileder for å få flest mulig bydeler i Oslo til å svare

på undersøkelsen. Dette for å få et grunnlag for se nærmere på forskjeller mellom administrasjon og politikk.

Spørreundersøkelsen var også med på å utforme vår problemstillingstilling.

Med utgangspunkt i de ulike spørsmålskategoriene valgte vi å fokusere på strategiutforming, medvirkning og forpliktelse. Ut fra dette ble vi enige om en modell som viste hvilke faktorer som påvirket forpliktelse, som vi gjorde til vår avhengige variabel. På bakgrunn av dette ble problemstillingen formulert, og «problemstillingen styrer samtidig valg av metode» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 63). Hva er så metode sett i lys av det samfunnsvitenskapelige? «Metodelæren dreier seg blant annet om hvordan vi kan gå fram for så langt som mulig å undersøke om våre antagelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 33).

3.2 Forskningsdesign

Det vi skal undersøke, er forpliktelse til strategisk planlegging. Hvem som skal undersøkes, er bydelenes politiske og administrative ledere/ledelse, og fremgangsmåten er gjennom en spørreundersøkelse og et semistrukturert intervju (litteratur). På bakgrunn av dette trengte vi et forskningsdesign.

Yin (2014, 28) definerer forskningsdesign slik: «Alle typer empirisk forskning har en implisitt, om ikke eksplisitt, forskningsdesign. I sin mest elementære forstand er designet den logiske sekvensen som forbinder de empiriske dataene med de første forskningsspørsmålene og deretter konklusjonene. Samfunnsfaglig er et forskningsprosjekt en logisk plan for å komme fra her til der, hvor her kan defineres som det første spørsmålet som skal besvares, og der hvor noen konklusjoner svarer ut disse spørsmålene» (Yin, 2014, 28).

I vår oppgave ønsket vi å se på hvordan forpliktelse til bydelenes strategiske planlegging forholdt seg til de ulike faktorene formell strategisk planlegging, medvirkning og størrelse. Ville vi finne noen sammenhenger mellom disse, og ville disse sammenhengene endre vår oppfatning om forpliktelse til strategisk planlegging? På bakgrunn av dette valgte vi en casestudie.

Yin har en tredelt begrunnelsen for når casestudier er å foretrekke (Yin, 2014, 2).

1. Når hovedforskningsspørsmålene/problemstillingen har spørsmålstillingen «hvordan» og «hvorfor».
2. Når forskeren har liten eller ingen kontroll over atferdsmessige hendelser.
3. Når studien fokuserer på nåtiden (i motsetning til historisk forskning).

Vi mener at vår oppgave oppfyller disse tre kriteriene. For det første inneholder problemstillingen vår spørsmålstillingen «hvordan», for det andre har vi ingen kontroll over hva bydelsdirektører eller BU-ledere vil svare, og for det tredje vil de svarene vi får i denne undersøkelsen, være et øyeblikksbilde av situasjonen her og nå.

3.2.1 Yins fem komponenter for forskningsdesign

Yin (2014, 29) beskriver fem viktige komponenter som er viktige for et forskningsdesign: (oversettelsen av komponentene er hentet fra Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 90–91). Vi vil bruke disse komponentene som et utgangspunkt for vår gjennomføring av caseundersøkelsen.

1. A case study's questions (problemstilling)
2. Its propositions, if any (teoretiske antagelser)
3. Its unit(s) of analysis (analyseenheter)
4. The logical linking the data to the propositions (den logiske sammenhengen mellom data og antagelsene)
5. The criteria for interpreting the findings (kriterier for å tolke funnene)

3.2.1.1 Problemstilling:

Den første komponenten, som også er en del av Yins begrunnelse for når casestudier er å foretrekke, handler om hvilken spørsmålstilling man bruker i problemstillingen – og at spørsmålene «hvordan» eller «hvorfor» er å foretrekke (Yin, 2014, 29). Vår problemstilling startet med «hva», men vi byttet til «hvordan» etter å ha valgt casestudier som forskningsdesign. Denne endringen gjorde at problemstillingen dermed sammenfalt bedre med teorien. I tillegg mener vi at «hvordan» er et mer «handlende» ord og forsterker spørsmålets relevans. Når vi går fra å spørre om «hva som hemmer og fremmer forpliktelse til strategisk planlegging...» til «hvordan kan forpliktelse hemme og fremme strategisk planlegging...» fremheves «forpliktelse», det viktigste ordet i setningen, samtidig som setningen bedre beskriver at det er noe som kan skje, i motsetning til at noe skal forstås.

3.2.1.2 Teoretisk antagelser:

«Forskeren gjør seg ofte noen antagelser etter å ha stilt noen grunnleggende spørsmål. Ifølge Yin er det disse antagelsene som ligger til grunn for den videre undersøkelsen» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 90). Som nevnt over mener Yin at casestudier skal inneholde spørsmålene «hvordan» og «hvorfor» – «for å fange opp hva du er interessert i å formidle ...» (Yin, 2014, 30). I vår problemstilling spør vi: «Hvordan påvirker utforming av den strategiske planleggingsprosessen forpliktelse i Oslo kommune?» Dette antar vi er meget mulig og slik sett ligger denne antagelsen til grunn for en videre undersøkelse.

3.2.1.3 Analyseenheter

Denne tredje komponenten handler om hva som skal definere og begrense saken som undersøkes (Yin, 2014,31). For å definere saken har vi valg å bruke tre forskningsspørsmål som belyser problemstillingen vår. Analyseenhetene er bydeler i Oslo kommune og hvordan utformingen av den strategiske planleggingsprosessen påvirker forpliktelse. Begrensingen ligger i at vi fokuserer på bydelene i Oslo kommune og at det er forpliktelse til den strategiske planen som ligger til grunn.

3.2.1.4 Den logiske sammenhengen mellom data og antakelser

I den fjerde komponenten varsles hvilke trinn som kommer i analysen (Yin, 2014, 34). Denne casen baserer seg på både teori og resultater fra en spørreundersøkelse og intervjuer.

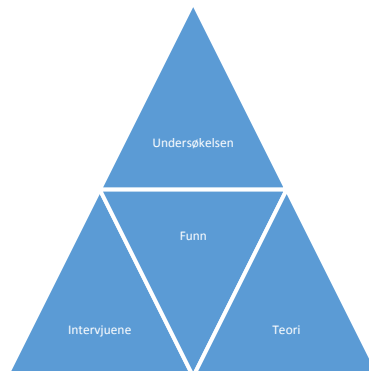
3.2.1.5 Kriterier for å tolke funnene

I vår oppgave vil vi bruke kvalitativ metode og benytte 11 semistrukturerte intervjuer for innhenting av primærdata. Vil også bruke noen av de kvantitative resultatene fra undersøkelsen «*Strategisk planlegging i kommunene 2016, undersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommunene 2016*» som sekundærdata.

3.3 Datainnsamling

I vår oppgave brukte vi Oslo-tall fra undersøkelsen «*Strategisk planlegging i kommunene 2016, undersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommunene 2016*» samt svar fra elleve semistrukturerte intervjuer for å innhenting av data. Yin beskriver seks ulike måter å samle inn data på, og vi benytter oss av to av disse: dokumentasjon og intervju (Yin, 2014, 106). Fordelen med å benytte en av disse metodene for å samle inn data sier Yin kan bli best utnyttet hvis man også følger ulike prinsipper for datainnsamling (Yin, 2014, 118). Vi mener

vi benytter oss av det første prinsippet, å samle inn data fra ulike kilder, som Yin også mener er en styrke i forskningen – Triangulering (Yin, 2014, 119–120).

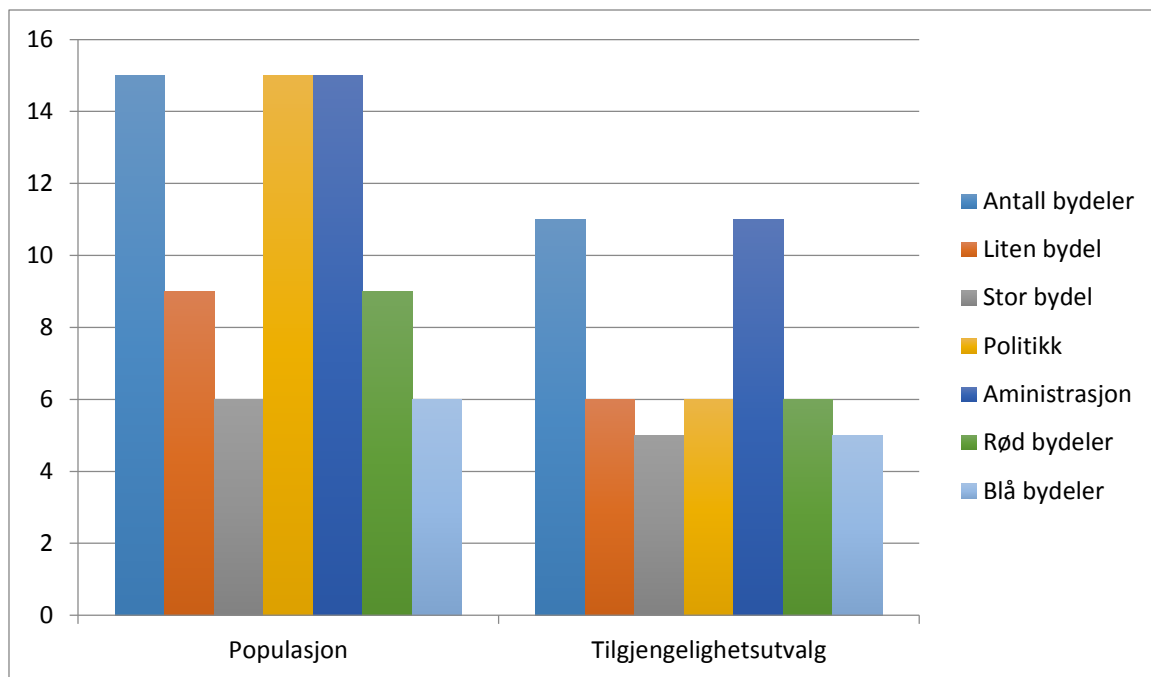


Figur 3.1 Triangulering (Yin, 2014)

3.4 Forskningsutvalg, utvalgsstrategi og utvalgsstørrelse

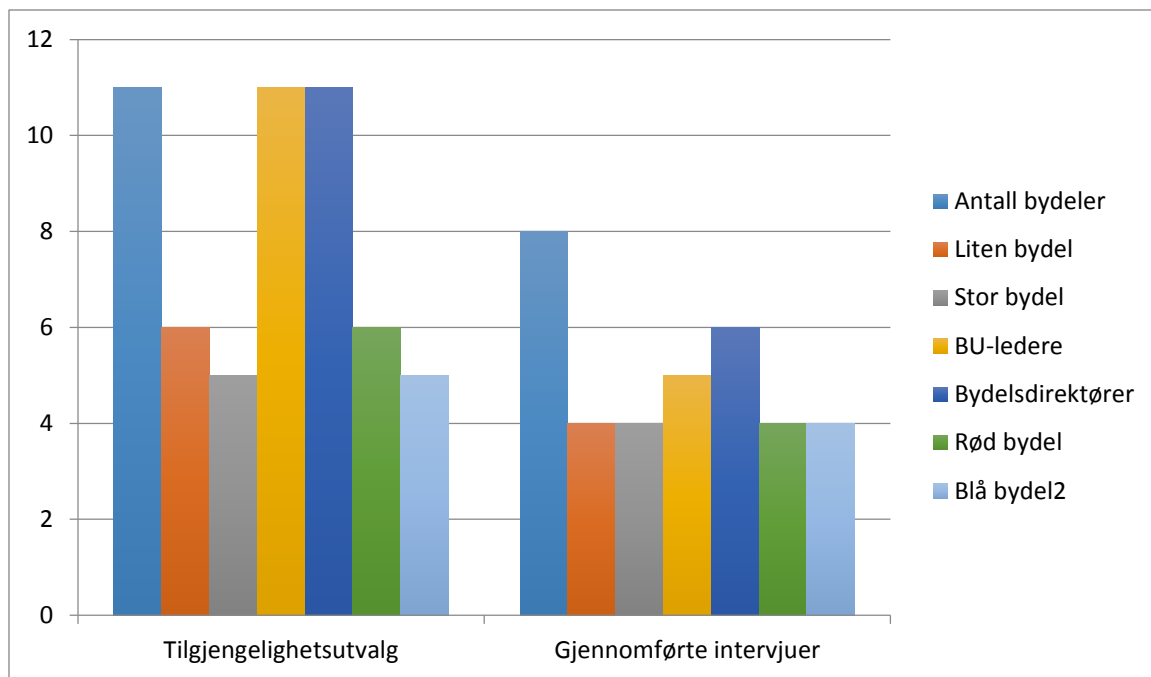
Vårt forskningsobjekt er Oslo kommunes. Vi har benyttet et strategisk utvalg – det vi si at vi valgte Oslo kommunes 15 bydeler. «*Strategisk utvelgelse* vil si at forskeren først tenker igjennom hvilken målgruppe som må delta for at han skal få samlet nødvendig data, mens det neste steget er å velge ut personer fra målgruppen som skal delta i undersøkelsen.» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 110). Vår strategiske utvalg ble dermed å intervju toppledere både politisk og administrativt.

Videre anvendte vi et tilgjengelighetsutvalg, som var de 8 bydelene som hadde svart på undersøkelsen til professorene Åge Johnsen og Dag Ingvar Jacobsen. I tabellen under bruker vi begrepene politikk og administrasjon ettersom respondentene i undersøkelsen ikke kun var toppledere (BU-leder/bydelsdirektør). For eksempel svarte administrasjonskonsulenter på vegne av bydelsdirektør.



Figur 3.2 Populasjon (n=15) versus tilgjengelighetsutvalg (n=11)

Vi har gjennomført elleve semistrukturerte intervjuer av seks bydelsdirektører og fem BU-ledere fra vårt tilgjengelighetsutvalg. «Ideelt sett må sammensetningen i utvalget for alle viktige egenskaper tilsvare sammensetningen i populasjonen. Et slik utvalg kaller man et *representativt* utvalg ...» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 259). Altså var det viktig at vårt tilgjengelighetsutvalg skulle «speile» et gjennomsnitt av Oslos bydeler, og dette ble derfor lagt til våre kriterier for intervjuobjektene. Målsetningen når vi sendte ut forespørsel om intervju var at vi skulle ha et utvalg som representerte bydelenes ulike egenskaper, som store og små enheter (variasjon i populasjon), røde og blå bydeler samt politikk og administrasjon. Vårt ønske var da å gjennomføre intervjuene med dem som responderte på vår forespørsel slik at vi fikk en spredning av bydelenes ulike demografiske egenskaper. Dette mener vi er representert i vårt utvalg.



Figur 3.3 Tilgjengelighetsutvalg (n=11) versus gjennomførte intervjuer (n=8)

3.5 Intervju og intervjuguide

Når vi sendte ut e-postforespørsler til vårt tilgjengelighetsutvalg, fikk vi rask respons fra de 11 som vi siden intervjuet. En bydelsdirektør ga den tilbakemeldingen at han ikke kunne stille før påske, en bydelsutvalgsleder ga beskjed om at vedkommende ikke kunne stille, men dette tilfellet stilte nestleder for BU, som representerte samme parti. Resten valgte å ikke svare. I vår forespørsel til intervjuobjektene forespeilet vi dem at intervjuet ville ta ca. 20–30 minutter. Intervjuobjektene fikk tilbud om tre ulike metoder for gjennomføringen, rangert etter hva som var det mest foretrukne for oss: 1) stedelig intervju (der hvor vedkommende ønsker å møte oss), 2) via FaceTime/Skype, og 3) på telefon.

Ti av intervjuene ble gjennomført på et sted valgt av intervjuobjektene og ett ble gjennomført via FaceTime.

Intervjuguide ble oversendt etter at intervju var avtalt.

Vi gjennomførte alle intervjuene i løpet av 8 dager – tidsintervallet var kort.

«Intervjuer er den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på. Det er en fleksibel metode som kan brukes nesten overalt og gjøre det mulig og få fyldige og detaljerte beskrivelser» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 143).

«Det kvalitativt intervju kan være mer eller mindre strukturert, det vil si tilrettelagt på forhånd. Et *semistrukturert* eller *delvis strukturert intervju* har en overordnet intervjuguide som

utgangspunkt for intervjuet, mens spørsmål, temaer og rekkefølge kan varieres. Forskeren kan bevege seg fram og tilbake i intervjuguiden» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 145). Utgangspunktet for gjennomføringene av intervjuene vår var at vi skulle følge oppsettet i intervjuguiden, men i selve gjennomføringen hoppet vi noe frem og tilbake.

Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer med 4 åpne og 11 lukkede spørsmål som var gradert fra 5–1, hvor 5 var høy grad og 1 var lav grad eller 5 var enig og 1 uenig (og 3 tilsvarte enten–eller).

Vår utforming av intervjuguide startet med en kort innledning hvor presenterte oss selv og studiet og videre ga en kort presentasjon av vår forskning. Deretter avklarte vi om vi kunne ta opp intervjuet, for lettere å kunne transkribere i etterkant. Vi tilbød også intervjuobjektene å få lese gjennom transkripsjonen, noe ingen ønsket. Vi informert også om at intervjuobjektene ville bli anonymisert etter kategoriene liten/stor bydel, politikk/ administrasjon og blå/ rød bydel.

Til slutt åpnet vi for avklarende spørsmål før vi startet med intervjuet. Denne delen brukte vi ca. 5 minutter på å gjennomføre. Intervjuguide ble utarbeidet av oss, men godkjent av veileder.

3.6 Reliabilitet og validitet

Det er ulike formeninger om hva som er god kvalitet på kvalitative forskningsopplegg.

«Innenfor kvalitativ forskning brukes reliabilitet og ulike validitetsformer som kriterier for kvalitet. Yin (2008) bruker også disse begrepene for gyldigheten til kvalitative data. Lincon og Guba (1985) og Lincon og Guba (1989) mener derimot at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn kvantitative undersøkelser. De operer med pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet i kvalitative undersøkelseropplegg» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 243). Vi velger derfor å ta utgangspunkt til Johannessen, Christoffersen og Tuftes evaluering av kvalitative undersøkelser (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 243–249).

Pålitelighet (reliabilitet)

«Reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data: hvilke data som brukes, hvordan de samles inn, og hvordan de bearbeides» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 243). «Det finnes flere forskjellige måter å teste datas reliabilitet på. En mulighet er å gjenta den samme

undersøkelsen på samme gruppe på to forskjellige tidspunkter ... En annen er at flere forskere undersøker samme fenomen« (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 44). Begge disse fremgangsmåtene tyder da på høy pålitelighet.

Vår undersøkelse mener vi holder en høy grad av pålitelighet da både undersøkelsen og det semistrukturerte intervjuet kan gjentas enten på et nytt tidspunkt eller av andre. «Forskeren kan styrke påliteligheten ved å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten – gjerne i form av en casebeskrivelse – og en åpen og detaljert framstilling av framgangsmåten under hele forskningsprosessen» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 244). Dette er også gjort i vår oppgave, som for eksempel at valg av teori og metode er nøye beskrevet.

Troverdighet (begrepsvaliditet)

«Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 244).

I undersøkelsen til Jacobsen og Johnsen svarte som nevnt tidligere 17 av 30 mulige respondenter i Oslo, og av disse 17 var det 11 som valgte å delta på intervjuene. Dersom frafallet blir for stort, kan det svekke oppgavens troverdighet. Derfor ble det viktig for oss å kunne bruke undersøkelsen samt å underbygge den med intervju for å heve validiteten.

Av de elleve som intervjuet, var det kun to kvinner. Vi velger i denne sammenheng å ikke legge vekt på dette da vi mener rollen de innehar enten som bydelsutvalgsleder eller bydelsdirektør, er kjønnsnøytral.

Fem av bydelsdirektørene vi intervjuet, var nytilsatte, og to av dem hadde byttet bydel, noe som gjorde at den ene valgte å svare på vegne av sin tidligere bydel. Dette har også innvirkning på bydelens strategiske planlegging da tre av dem har insistert på nye planer, og to av disse planene var ikke vedtatt i BU på intervjuets tidspunkt. De to siste bydelene valgte å beholde sine strategiske planer. At bydelsdirektørene har liten fartstid i ny bydel og kan ha et markeringsbehov vedrørende hvordan ny strategisk plan skal være kan gi en kognitiv skjevhet i form av at for eksempel informanter tar hensyn til hva andre har sagt og eller gjort tidligere. I tillegg ser vi at i flere tilfeller var ikke respondent i undersøkelsen BU-leder eller bydelsdirektør – for eksempel var det flere avdelingsdirektører som svarte på vegne av bydelsdirektøren.

3.7 Etikk

«Etikk dreier seg om prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om handlinger er riktige eller gale» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 93).

For å skape en distanse til intervjuobjektene ble intervjuene til enhver tid ledet av den av oss som ikke hadde en relasjon til det aktuelle intervjuobjektet.

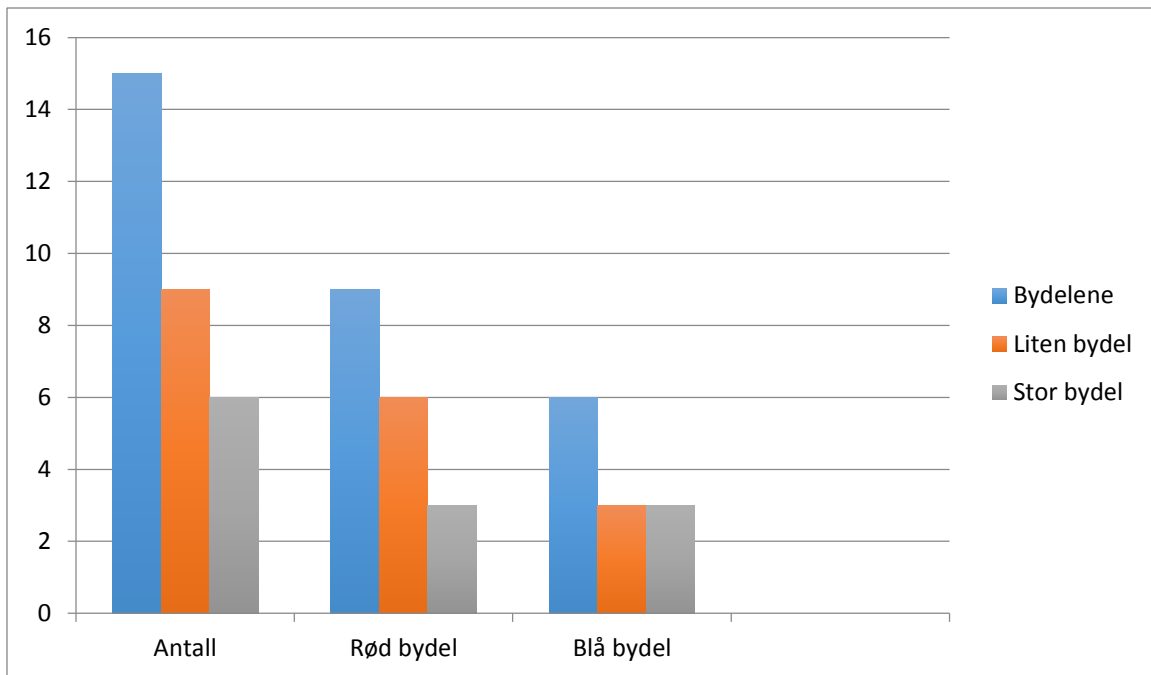
Troverdighet til innsamlet data gjør at reliabilitet knytter seg til nøyaktigheten i undersøkelsens datakjede: hvilke data har vært brukt, måten de har vært samlet inn og hvordan de har vært bearbeidet» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 44). For oss var det viktig å anonymisere våre intervjuobjekter – og å være tydelig angående dette. I tillegg ble opptakene lagret på en minnepenn for å unngå at data kunne bli ufrivillig delt.

Intervjuguiden som ble sendt til intervjuobjektene, utgjorde også viktig informasjon i forkant av intervjuene i form av å sørge for at intervjuobjektene følte seg trygge på å møte oss.

4 Analyse

4.1 Beskrivelse av Oslo kommune – parlamentarisk styringsmodell

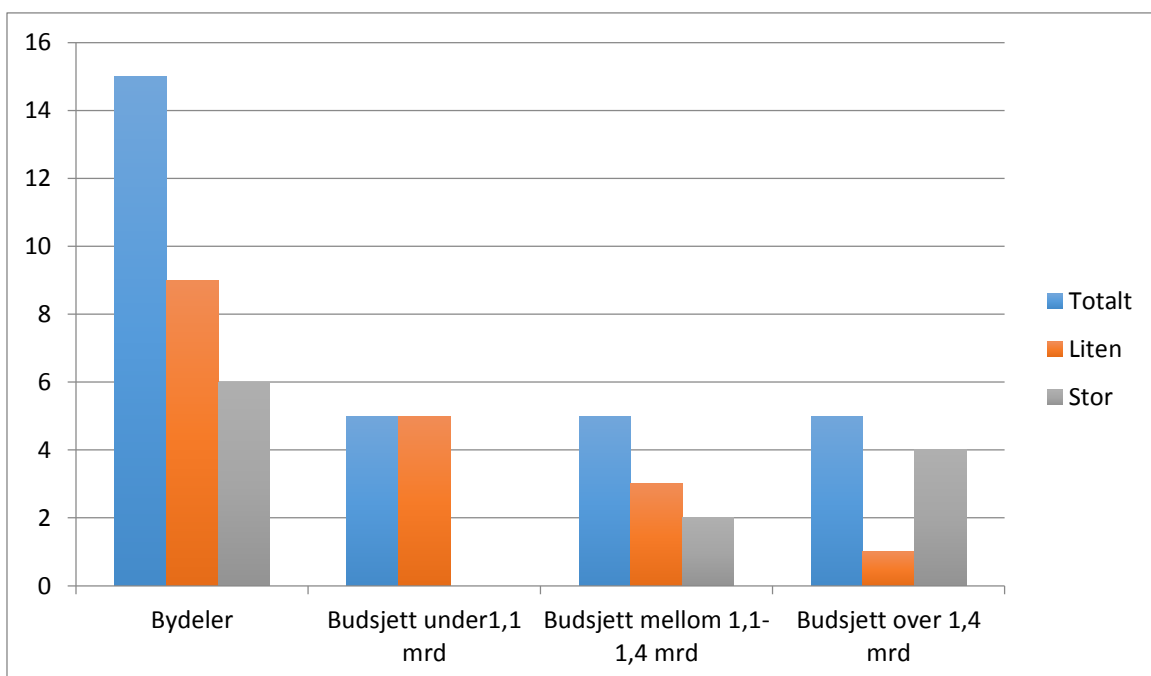
Oslo kommune hadde pr. 1. januar 2018 673 469 innbyggere, fordelt på 15 bydeler med en variasjon fra 27 465 til 57 585 innbyggere. Ni av bydelene hadde under 50 000 og seks over 50 000 innbyggere. I bydelene er politikerne engasjert på frivilligbasis, det vil si at ingen blir lønnet for sine verv. BU-leder får en kompensasjon som tilsvarer 20 prosent av en bystyrerepresentant sin lønn. Dette på tross av de representerer opp mot 60 000 innbyggere. De andre bydelspolitikere, får som andre kommunepolitikere ulike kompensasjoner som møtegodtgjørelse og en fast sum for å lede en fagkomite.



Figur 4.1 Oslo kommune, fordelt etter bydelenes størrelse og politisk farge (n=15)

Note: Liten bydel (0 – 49999) og stor bydel (over 50000)

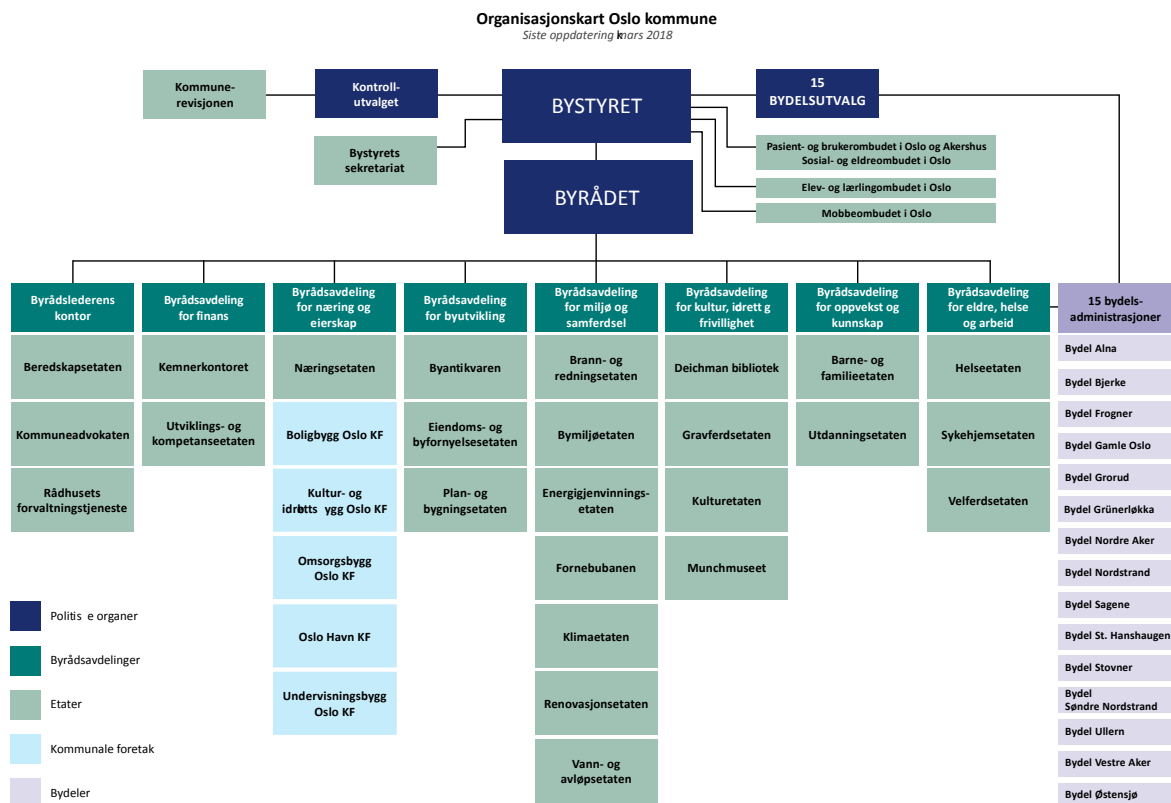
Bydelenes netto driftsutgifter i 2016 var på 18,9 milliarder kroner. Figuren under viser fordelingen av den økonomiske rammen etter bydelenes størrelse.



Figur 4.2 Oslo kommunes bydeler fordelt etter økonomiskramme og bydelenes størrelse

(n=15) Note: Liten bydel (0 – 49999) og stor bydel (over 50000)

Den bydelen som har det største budsjettet i Oslo er en liten rød bydel, noe som er et resultat av tildelingskriteriene for den økonomiske rammen til bydelen som er basert på mange faktorer blant annet omfanget og kompleksitet til bydelens tjenesteyting.



Figur 4.3 Organisasjonskart for Oslo kommune

4.1.1 Strategiskplan for bydelene i Oslo kommune

Alle bydelene i Oslo har strategiske planer. Denne skal være en overordnet plan for den helhetlige virksomheten og hvor det utpekes overordnede satsningsområder, mål og strategiske grep. Bydelene i Oslo har utformet sine strategiske planer på svært ulike måter, hvor vi har valgt å dele de i tre kategorier administrativt dokument, politisk dokument og et konsensusdokument.

4.2 Funns

Vi har valgt å vise funn fra undersøkelsen med en bivariat fordeling for å finne egenskapene til vår avhengig og uavhengige variabler (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2015, 279 og 296). Det gjør vi i to univariate frekvensfordelinger og en krysstabell. Hvor de to univariate

frekvensfordelingene er antall respondenter som svarte innen de ulike kontrollvariablene og den andre er fra spørsmålene til undersøkelsen. Samme tabell er også en krysstabell da den viser den bivariante fordelingen, hvordan observasjonene fordeler seg på kombinasjoner av verdier på de to variablene. Vi har brukt gjennomsnitt da variablene ikke var kontinuerlige, en verdi 4 representerte et svar som er enten enig eller uenig (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2015, 285). Vi har valgt å runde opp eller ned gjennomsnittet til hele tall, da undersøkelsen hadde 7 ulike svar alternativer som vi gitt en verdi fra 1-7. Formelen vi har brukt for utregning av gjennomsnittet er $\bar{X} = \frac{\sum x_i}{N}$. \bar{X} er symbolet for gjennomsnittet på variabelen, Σ betyr summen av verdiene (1-7) på spørsmålene i undersøkelsen og N er antall respondenter. Fra undersøkelsen har vi brukt spørsmålskategorien strategiutforming. Her har vi regnet ut gjennomsnitt for hele variabelen strategiutforming, deretter har vi brukt spørsmålene 4a og 4c. Fra medvirkningen har vi regnet et gjennomsnitt for hele variabelen medvirkning og brukt alle spørsmålene unntatt 5d. Fra spørsmålskategorien forpliktelse har vi regnet et gjennomsnitt for hele variabelen forpliktelse og brukt alle spørsmålene i denne kategorien.

For å finne sammenhengen mellom vår avhengige og uavhengige variabler vil vi bruke bivariat analyse inn i den univariate tabellen for å vise bivariat fordeling av seks kontrollvariabler som er politisk ledelse, administrativ ledelse, blå og rød bydel, liten og stor bydel (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2015, 295-296).

Våre funn i de lukkede spørsmålene fra intervjuene vil vi vise i en bivariat fordeling og krysstabell, tilsvarende hva vi gjør med svarene fra undersøkelsen, men med medianen da denne vil identifisere verdiene bedre. Medianen er den midtre verdien i en ordnet rekkefølge og representerer det typiske, fordi halvparten av respondentenes svar ligger under og halvparten ligger over den verdien. Grunnen for valget er at vår variabel er rangert fra 1-5 og er kontinuerlig fra lav (1) til høy grad (5), i tillegg er medianen mindre følsom for ekstreme observasjoner noe vi fikk på flere svare (kilde s.284). Vi har valgt å presentere tallene hele eller halve siden vi hadde en rangering av våre spørsmål og det gir en verdi om også en verdi ligger mellom to rangeringer (1-5). Gjennomsnittet i vårt tilfelle ble påvirket av den store spredningen både med å trekke opp og ned verdien (kilde s.286). Formelen vi brukte for beregning av posisjonsnummeret er $\frac{n+1}{2}$, n er antall respondenter. Der hvor en eller flere

valgte å ikke svare på et eller flere spørsmål og vi fikk to verdier i midten la vi dem sammen og delte på to.

Tabell 4-1a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om strategiutformingen for bydelene med antall respondenter fordelt på kontrollvariablene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	Blå	pol.	adm.
Strategiutformingen for bydelene	6	5	6	6	5	6	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-1b Bivariat fordeling med krysstabell: Om strategiutformingen for bydelene med antall respondenter fordelt på kontrollvariablene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	Blå	pol.	adm.
Vi utvikler de strategiske planene gjennom en systematisk planleggingsprosess	6	6	6	6	6	6	6
Vår kommunale strategiplan var en formell strategisk plan eller en oppdatering av en formell strategisk plan	6	6	6	6	6	6	6
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-2a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene	5	4	5	5	5	4	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-2b Bivariat fordeling med krysstabell: om medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Bydelsutvalslederen har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan	5	4	6	4	5	4	5
Bydelsutvalget har vært sentral i utvikling av vår strategiske plan	5	4	6	4	5	5	5
Bydelsdirektør har vært sentral i utvikling av vår strategiske plan	6	6	6	6	6	7	6
Andre kommunale ledere har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	6	6	6	6	6	6	6
Kommunens ansatte har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	4	5	4	4	4	5	4
Innbyggerne har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	3	2	3	3	2	2	3
Andre eksterne interessenter har vært sentrale i	2	3	2	3	2	2	3

utviklingen av vår strategiske plan							
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-3a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene	5	5	6	5	6	5	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-3b Bivariat fordeling med krysstabell: om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Jeg er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen	6	6	6	6	6	6	6
Den strategiske planen er i samsvar med mine personlige prioriteringer og interesser	5	4	6	4	5	5	5
Den strategiske planen oppildner meg til å arbeide hardt eller entusiastisk for iverksettingen	5	5*	6	5*	5	5*	5
Jeg er tilfreds med innholdet i den strategiske planen i forhold til mulige alternativer	6	5	6	5	6	5	6
Den strategiske planen vil forbedre resultatene av tjenesteytingen i min kommune	6	5*	6	5*	6	6*	6
Innholdet i den strategiske planen står for den beste av alle mulige alternativer	5	4	5	4	5	5	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

*en respondent valgte å ikke svare på et spørsmål

Tabell 4-4 Bivariat fordeling med krysstabell: om hvor formell den strategiske planlegging var i bydelene (n=11)

	\mathcal{N}	Liten	stor	rød	blå	pol	adm
Hvor formell strategisk planlegging syntes du det var i bydelen? Hvordan vil du rangere den fra høy grad av formell - til lav grad av formell? Hvor 5 er høy og 1 er lav grad.	3	3	4	3	4	3	3,5
Respondenter	11	5	6	5	6	5	6

Tabell 4-5 Bivariat fordeling med krysstabell: om medvirkning til strategisk planlegging i bydelene (n=11)

	\mathcal{N}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Hvordan opplevde du bysadministrasjonen sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	5	5	4,5	5	4	4	5

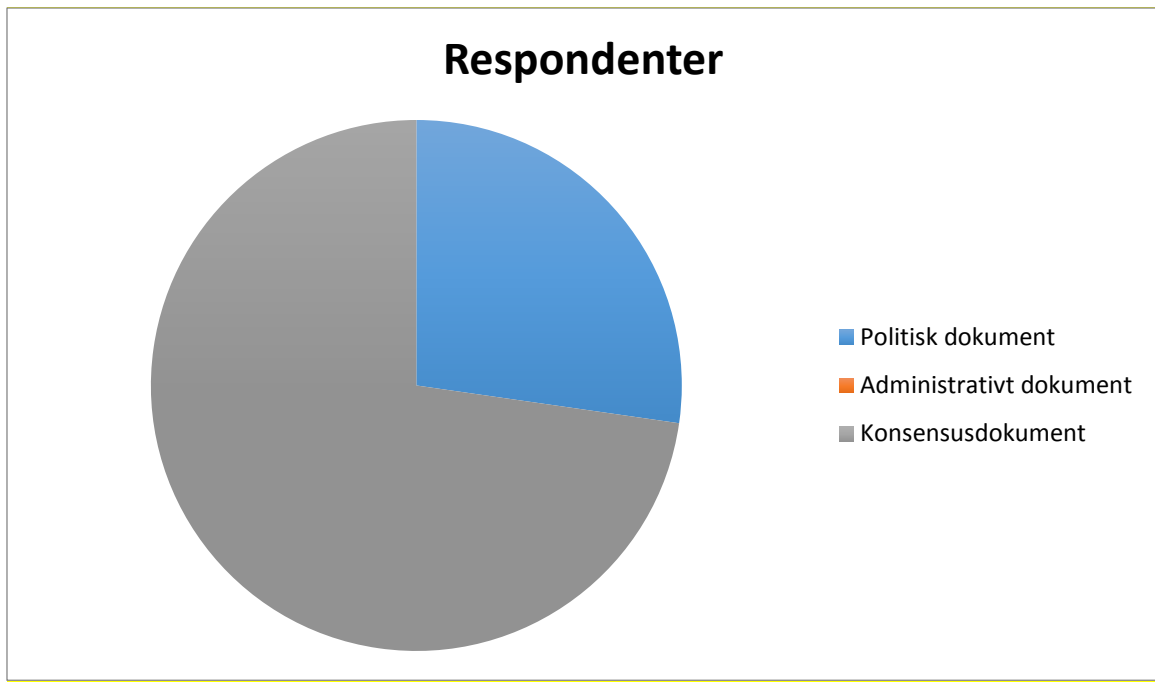
Hvordan opplevde du bydelspolitikene sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	3	3	3,5	3	3,5	3	3
Hvordan har næringslivet eller andre organisasjoner medvirket i utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	1	1	1	1	1	1	1
Respondenter	11	5	6	5	6	5	6

Tabell 4-6 Bivariat fordeling med krysstabell: om forpliktelse til bydelenes strategiske planer (n=11)

	N	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Inneholder den strategiske planen de beste alternative løsninger for tjenesteytingen i din bydel? Hvor 5 er enig og 1 er uenig.	4	4	5*	4	5*	4,5*	2,5
Hvor tilfreds er du med innholdet i den strategiske planen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	3	4,5	3	4	4	3
I hvor stor grad samsvarer den strategiske planen dine personlige prioriteringer? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	3	5	4	5	4	3,5
I hvor stor grad er du innstilt på iverksetting av den strategiske planen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	5	5	5	5	5	5	5
Hvordan syntes du administrasjonens forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er rangert? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	4	4	4	4	4	4
Hvordan opplever du politikernes forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er rangert? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	2	4	2	4	3	4
Opplever du en større forpliktelse til bydelens strategiske plan på grunn av din medvirkning enn til strategiske planer for Oslo kommune? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	4	4,5	4	3,5	4	2,5
Respondenter	11	5	6*	5	5	5*	6

*en respondent valgte å ikke svare på et spørsmål

Et annet funn er ønske fra både politisk og administrativt hold, er ønske om å ha et konsensusdokument i fremtiden for sin bydel.

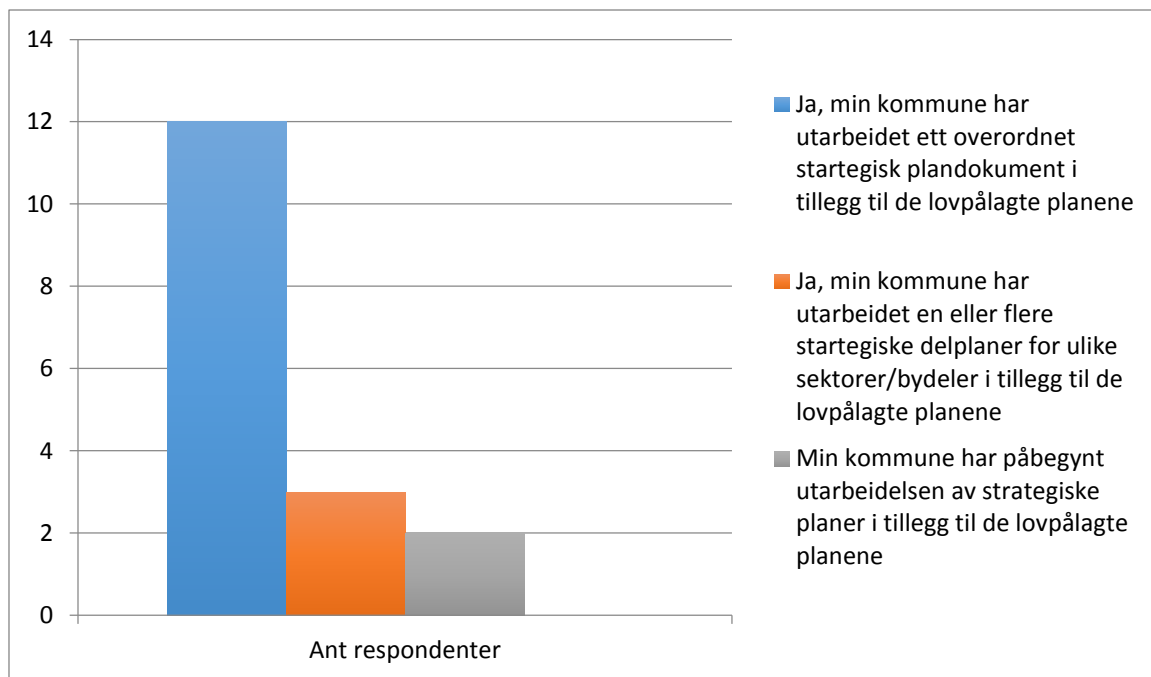


Figur 4.4 Ønske om en fremtidig strategisk plan i bydelene

Vi har valgt å diskutere funnene under i diskusjonen av våre fire hypoteser.

4.1 Diskusjon av hypotesene

4.1.1 Hypotese 1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse
 I vår første hypotese forventer vi at høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse. I spørsmålet fra undersøkelsen om bydelene hadde utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene, i løpet av de fire siste årene svaret 15 av 17 respondenter (88 %) at dette hadde de. Sammenligner vi svarene fra undersøkelsen med resten av Norge viser tallene fra uten Oslo, at 64 % har eller er i gang med utarbeidelse av strategisk plan hadde (Johnsen, 2017, 27).



Figur 4.5 Har din bydel utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene i løpet av de fire siste årene? (n=17)

Note: Utsagnet: Nei, min kommune har ikke utarbeidet strategiske planer ut over de lovpålagte planene, kommer ikke opp da verdien her var null

I både undersøkelsen og i intervjuene ble respondentene spurt om hvor formell den strategiske planleggingen er, og under intervjuene er det flere som spør hva vi mente med «formell strategisk planlegging». Svarte vi ga var det er en planlagt systematisk prosess av bydelens strategiutforming. Dette svaret var ikke tilstrekkelig for å gi en oppklaring på hva er formell strategisk planlegging, da tok vi eksempler fra de ulike utsagnene i undersøkelsens spørsmål om strategiutforming. Spørsmålene forklarer hva en formell strategisk planleggingsprosess er, og det sammen gjelder for funnene fra denne variabelen som viser at bydelene gjennomfører en formell strategisk planlegging. Dette underbygges av det totale gjennomsnittet for hele variabelen for strategiutforming (tabell 4-1a). Her er gjennomsnittet 6, det betyr at respondentene er enig i at det er utarbeidet et formelt strategisk plandokument. Vi ser også at det er en liten forskjell på kontrollvariablene, de variere mellom 5 (litt enig) til 6 (enig), en liten forskjell mellom stor eller liten bydel, borgerlig eller sosialistisk styrt eller om respondentene er fra politisk eller administrativ ledelse.

I undersøkelsens variabel om strategisk utforming valgte vi ut to av spørsmålene om bydelen utvikler de strategiske planene gjennom en systematisk planleggingsprosess og om bydelens

strategiplan var en formell strategisk plan eller en oppdatering av en strategisk plan (tabell 4-1b). Begge spørsmålene har et gjennomsnitt på 6 (enig), og kontrollvariablene ga også det samme resultatet. Vår forventning om at bydeler i Oslo kommune utarbeider et formelt strategisk plandokument mener vi å ha identifisert og dette samsvarer med første del av hypotesen.

Gir høy grad av formell strategisk planlegging høy grad av forpliktelse? Tar vi gjennomsnittet fra undersøkelsens variabel om hvordan forpliktelsen til den strategiske planleggingen (tabell 4-3a) er respondentene litt enig (5) i dette utsagnet. Ser vi til kontrollvariablene finner vi at det er liten forskjell mellom stor og liten bydel, og politisk regime hvor stor blå bydel svare at de enig (6) i utsagnet, mens liten rød bydel svarer det samme som gjennomsnittet. Tar vi de samme spørsmålene enkeltvis i samme variabel (tabell 4-3b) er det små ulikheter. Et unntak i spørsmålet om den strategiske planen er i samsvar med mine personlige prioriteringer og interesser er at stor bydel er enige (6) og liten bydel at de verken var enig eller uenig (4). Her svarte rød bydel verken enig eller uenig (4) mens blå bydel var litt enig (5).

Alle respondentene er enige (6) om at de er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen, samme funn har vi fra spørsmålet i intervjuene (tabell 4-6) hvor alle respondentene i høy grad (5) hvor verdiene var 1-5 i hvilken grad fra høy til lav er innstilt på å delta på iverksette av den strategiske planen.

Vårt funn fra svarene i undersøkelsen og intervjuene er viktigheten av hvilket veivalg bydelene tar i utformingene av den strategiske planen. Hvem sitter i førersetet, hvordan legges det til rette for medvirkningen og hvem har til slutt det siste ordet.

I bydelen hvor den strategiske planen er et politisk dokument satt BU-leder i forsetet i utformingen av den planen og administrasjonen er tilsidesatt. Bydelen sin administrasjon laget et utkast til planen, men den ble ”kastet” av politikerne da ønsket er at den strategiske planen skal være i samsvar med den politiske komitestrukturen. Den strategiske planen innehar fire satsingsområder en er økonomi og de andre er «komitenavn». Her mener vi at administrasjonen ikke fikk mulighet til å medvirke og gi sitt bidrag for og kontrollere alle formaliteter. Bydelsdirektøren i bydelen mente den strategiske planen var et politisk manifest, men i forhold til forpliktelse til å iverksette den strategiske planen er svaret fra han: ”Hvis du

ikke har en bydelsdirektør som sier at en er i høy grad forpliktet til å iverksette den strategiske planen, bør han eller hun finne seg en ny jobb”.

En annen bydelsdirektøren uttalte i vårt intervju at den strategiske planen er et politisk dokument, mens BU-leders sin opplevelse var at den planen var et konsensusdokument. Bydelsdirektøren sa at den strategiske planen ikke er et godt nok dokument å styre etter og som kan påvirke bydelens virksomhet i den daglige tjenesteproduksjonen. Her er det noe mer utfordrerne å trekke noen klare konklusjoner, bydelsdirektøren er nytilsatt og la kun frem den strategiske planen for BU og hadde ikke medvirket selv i utformingen. Direktøren sa at planen er en ”tro kopi” av ”søsterbydelen” sin plan, fordi bydelen i en periode hadde hatt en konstituert direktør fra en nabobydel som da hadde ansvar for to bydeler.

Når administrasjonen tar føringen i den strategiske planleggingen og har liten involvering fra politikerne i utformingen av den strategiske planen ser vi at planen blir sett på som et administrativt dokument. En bydelsdirektøren sa det hadde vært høy grad av involvering fra tjenestene, men i liten grad fra bydelsutvalgene (politikerne). Den strategiske planen er utarbeidet av bydelsdirektøren for bydelsdirektøren, hvor planen ikke er forankret hos enten administrasjonen eller politikerne. Her opplevde både politiker og administrasjonen liten forpliktelse til planen, i følge ny direktør. Den nye bydelsdirektør arbeidet nå for å få et konsensusdokument, med ønske om høy grad av involvering fra politikerne.

Vi mener at når politikerne og administrasjonen samarbeider i utformingen av den strategiske planen får bydelen det vi har valgt å kalle et konsensusdokument. Hvor partene er i større grad likeverdige partnere i medvirkningen og de sammen skaper en felles plan om bydelens fremtidige veivalg. I tillegg til bydelsdirektøren vi refererte til under administrativt dokument, ønsker en BU-leder og en annen bydelsdirektør at når strategisk plan skal evalueres skal bydelen legge til rette for at den strategiske planen er et konsensusdokument. Vi mener at våre funn viser at det er en høy grad av enighet om at strategisk plan bør være et konsensusdokument både for å gi bydelen en felles fremtidig plattform for de strategiske valg, men også som en BU-leder sa den strategiske planen er enstemmig vedtatt på tvers av partigrenser. Jeg opplever det som viktig at det er konsensus, fordi at det ikke skal bli bråk nedover i organisasjonen og det vil vi ikke ha.

Oppsummering:

Vi mener på bakgrunn av funnene fra undersøkelsen og intervjuene at høy grad av formell strategisk planlegging gir høy forpliktelse. Dette fordi funnene viser at det i Oslo sine bydeler er en høy grad av formell strategisk planlegging og at respondentene svarer under variabelen om forpliktelse at de er enige eller i høy grad innstilt på å gjøre en innsats for å gjennomføre den strategiske planen. Siden vi også i teorien inkluderer strategisk plan under formell strategisk planlegging, mener vi det styrker vår hypotese om at høy formell strategisk planlegging gir høy forpliktelse.

4.1.2 Hypotese 2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse

I vår andre hypotese forventer vi at høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse. Skaper et godt samarbeidsklima mellom politisk og administrativ ledelse høy grad av involvering fra begge parter og som følge av dette økt medvirkningen i utformingen og høyere grad av forpliktelse til den strategiske planen? En bydelsdirektør sier under vårt intervju at politikerne i dennes bydel er flinke til å forplikte seg til sine velgeres ønsker om hva bydelen skal arbeide for. Politikerne har valgt å sette barn og ungdom i fokus, noe som er et krav fra befolkningen. Ved å ha fokus på det forebyggende arbeidet for barn og ungdom, forplikter politikerne seg til det velgerne ønsker, og slik medvirker de til at bydelen oppnår dette. «Jeg er imponert over politikerne, som har vært under hardt press den siste tiden fra ulike pressgrupper. Jeg er ikke med i 'hylekoret' til de andre bydelsdirektørene om at BU er noe herk. Jeg er glad i mitt BU.»

Ser vi på verdiene for det totale gjennomsnittet av hele variabelen medvirkning, er gjennomsnittet 5 (tabell 4-2b): Respondentene er litt enig i at de ulike aktørene har medvirket i den strategiske planleggingen. Verdien viser at respondentene er enige i at bydelsdirektører og andre kommunale ledere har medvirket i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelen, mens de er litt enig i at BU-leder og bydelsutvalget har gjort dette. Ser vi på kontrollvariablene, er politikerne svært enig i at bydelsdirektøren har vært sentrale i utviklingen av den strategiske planen, men de er verken uenig eller enig i at BU-lederen har medvirket i utformingen av planen. Det vi ser i liten bydel med rødt politisk regime, er det samme, at de er verken uenig eller enig i dette.

Et utsagn de fleste respondentene er uenig i, er at innbyggerne eller andre eksterne interesser er sentrale i utviklingen av den strategiske plan. Dette bekrefter spørsmålet fra våre intervju om hvordan næringslivet eller andre organisasjoner har medvirket i utformingen av den

strategiske planleggingen i bydelene, hvor verdien er 1 (tabell 4–5), som er den laveste verdien respondentene kunne gi (1–5).

I et svar fra de lukkede spørsmålene om medvirkning fra intervjuene (tabell 4-5) viser medianen at administrasjonen i høy grad (5) er sentral i utviklingen av bydelens strategiske plan, og respondentene mener at bydelspolitikernes medvirkning er middels (3).

Kontrollvariablene er tilnærmet lik og støtter således vårt funn at administrasjonen er mer sentral enn politikerne i utviklingen av bydelens strategiske plan.

Det åpne spørsmålet om medvirkning i våre intervju er hvordan administrasjonen la til rette for at politikerne skulle medvirke i utformingen av den strategiske planen. Her svarte de fleste at administrasjonen hadde tilrettelagt for politikerne, men det var forskjellig hvordan dette ble gjort.

Bydelsdirektøren fra en stor blå bydel svarte at politikk og administrasjon har et godt klima med stor grad av tillitt og respekt mellom partene. Administrasjonen vet hva politikken vil ha, og det politikerne vil ha med, tar administrasjonen videre i sitt arbeid. Bydelsdirektøren representerte en bydel hvor strategisk plan er et konsensusdokument.

BU-leder i en annen stor bydel svarte i intervjuet at politikerne styrte prosessen i utformingen av den strategiske planen. Dette er en bydel som vurderte sin strategiske plan som et politisk dokument, eller som bydelsdirektøren uttalte: et politisk manifest.

BU-leder fra en liten rød bydel som vurderte strategisk plan som et administrativt dokument, svarte at direktøren hadde sittet i førersetet i utformingen, men at annen fagekspertise muligens hadde kommet med innspill. «Ingen i politikken har denne innsikten til å kunne skrive en strategisk plan, vi lokalpolitikere skal være lekfolk, så det blir på de premissene».

BU-leder fra en annen liten bydel sa i intervjuet at det kom et forslag fra administrasjonen til den strategiske planen, den ble forankret med et vedtak i BU og signert av direktør og leder for BU. Det er bedre å være med fra starten av utformingen, det hadde de gjort i tidligere prosesser med utarbeidelse av den strategiske planen. Begrunnelsen for svaret var dette ville gi politikerne en mulighet til å få frem gode ideer og at en ide ikke ble «drept før den var

sådd». «Jeg vet administrasjonen har kompetanse, men det hadde vært fint om politikerne kunne kommet med innspill da dette kunne ført til en større involvering.»

Det var lite tilrettelagt for medvirkning fra innbyggere eller andre aktører i den strategiske planleggingen, og dette var overraskende for oss. Vi forventet at organisasjonene tok hensyn til omgivelsene de befant seg i, og ikke opererte i et vakuum. En bydelsdirektør sier i intervjuet at bydelen ikke har benyttet seg av involvering fra næringslivet eller organisasjoner, men kun av de data som er tilgjengelig. Skulle den vært laget i dag, ville det vært gjort annerledes, det vil si med mer involvering fra omgivelsene, men han sier til slutt at det handler om innsats og nytte samt at det er politikken som legger føringene, og når politikken skal settes ut i det praktiske arbeid, må en ha involvering av innbyggerne.

På spørsmålene fra undersøkelsen og intervjuene om hvorvidt respondentene er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen (tabell 4-3b og 4-6) gir svarene en klar indikasjon på at dette er noe de også vil medvirke til skal skje.

4.1.3 Hypotese 3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse

I vår tredje hypotese forventer vi høy grad av forpliktelse i liten bydel. Her har vi ingen egne variabler, men kontrollvariabler. I krysstabellen for variabler ser vi etter ulikheter mellom store og små bydeler i forbindelse med strategisk utforming og medvirkning.

Våre funn fra undersøkelsen om strategisk utforming (tabell 4-1b) viser at både stor og liten bydel er enig (6) om at bydelene har utviklet en strategiske plan og at den strategiske planen er en formell strategisk plan. Gjennomsnittet for variabelen for strategisk utforming er forskjellig for liten bydel, som er litt enig (5), og stor bydel, som er enig (6). Nok en ulikhet finner vi i gjennomsnittet i variabelen for medvirkning (tabell 4-2a). Her er svaret for liten bydel verken enig eller enig (4), mens stor bydel er litt enig (5).

I utsagnene for variabelen om medvirkning finner vi en større ulikhet angående hvorvidt BU-leder og bydelsutvalget er sentrale i utviklingen av den strategiske planen. Liten bydel er verken enig eller uenig (4) i dette, mens stor bydel er enig (6) i utsagnet. Liten og stor bydel er enig (6) i at bydelsdirektøren og andre kommunale ledere er sentrale i medvirkningen i utformingen av strategisk plan, og de er også enig i at innbyggerne og andre interessenter i liten grad har medvirket til utformingen.

I våre funn fra intervjuene i variabelen om hvor formell den strategiske planleggingen er, viser det at liten bydel i lavere grad (3) enn stor bydel (4) (tabell 4-4) har dette.

Undersøkelsen og intervjuene viser at når det gjelder variabelen størrelse, skårer liten bydel noe lavere enn stor bydel på grad av forpliktelse.

På spørsmålet om i hvor stor grad den strategiske planen samsvarer dette med respondentens personlige prioriteringer, både i undersøkelsen og intervjuene (tabell 4-3b og 4-6), svarer liten bydel at de verken er enig i eller uenig (4), mens stor bydel svarer enig (6). I svarene fra intervjuene svarer stor bydel at de i høy grad er enig (5) og liten bydel svarer enig (3), hvor 5 er i høy grad.

Bydelsdirektøren i en liten bydel gir 1 i vårt intervju, men begrunner svaret med at den strategiske planen ikke inneholder noe om viktige trender i samfunnet, som blant annet tjenesteutviklingen.

En bydelsdirektør fra stor blå bydel begrunnet sitt svar på 2 med at den strategiske planen ikke gir noen retning for tjenesteytingen og kun er et rent politisk dokument.

I variabelen for forpliktelse fra undersøkelsen og intervjuene (tabell 4-3b og 4-6) ser vi at stor bydel skårer i høyere grad på forpliktelsen til bydelens strategiske planlegging i spørsmålet om hvor tilfreds de er med innholdet av den strategiske planen enn de små.

Oppsummering:

Vår hypotese *liten bydel gir høy grad av forpliktelse* mener vi er motbevist.

Begrunnelsen for dette er at om en sammenligner liten og stor bydel skårer liten bydel jevnt under stor bydel i verdi på variablene. Stor bydel har altså høyere grad av forpliktelse enn liten bydel.

4.1.4 Hypotese 4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse

I vår fjerde hypotese forventer vi lav grad av forpliktelse i de bydelsutvalgene som har et annet politisk regime enn bystyret. som i forrige hypotese er det ingen egne variabler på politisk regime.

Vi ser først på om det er noen ulikheter mellom rød og blå bydel i vedrørende strategisk utforming og medvirkning. I undersøkelsens variabel for strategiutforming for rød og blå bydel (tabellene 4-1a og b) er det en minimal ulikhet i kontrollvariabelen. Samme funn har vi i gjennomsnittet for variabelen for medvirkning. I spørsmålene om medvirkning (tabell 4-2b) finner vi at bydelsdirektøren er mer sentral i medvirkningen til strategisk plan enn bydelsutvalgslederen, noe politisk ledelse er svært enig (7) i. I spørsmålet om bydelsutvalgslederen har vært sentral, er respondentene verken enig eller uenig (4) i dette utsagnet. I rød bydel svarer de at de er enig (6) i at bydelsutvalgslederen har medvirket, mens de svarer at de er verken enig eller uenig (4) i at BU-leder og bydelsutvalget har vært sentrale i medvirkningen til strategisk plan.

Tar vi utgangspunkt i funnene fra undersøkelsen og intervjuer, finner vi at de samsvarer godt. Et interessant funn her er at rød bydel svarer 5 (i høy grad) på at bydelsadministrasjonen medvirket i utforming en av strategisk planlegging, mens de på vegne av bydelspolitikerne svarer lavere grad (3).

Når vi i undersøkelsen ser på gjennomsnittet for hele variabelen (tabell 4-3a) om forpliktelse til den strategiske planen, er det liten forskjell mellom røde og blå bydeler – en variasjon som innebærer litt enig (5) for rød og enig (6) for blå. Det samme finner vi igjen i spørsmålene angående samme variabel (tabell 4-3b). Dette samsvarer også med svarene fra intervjuene (tabell 4-6).

Bydelsdirektør i stor blå bydel påpeker at stillingen har to styringslinjer: politisk (bydelsutvalget) og administrativt (Kommunaldirektøren). «Systemet er som det er, og da må man bruke systemet for hva det er verdt. Bruker ikke energi på å utfordre systemet slik det er i dag. Kommer det en debatt om større bydeler, så må man også se på hvilke oppgaver som skal ligge til bydelen. En bydelsdirektør kan komme i skvis mellom kommunaldirektør og BU-leder på grunn av den doble styringslinjen, og dersom en bydelsdirektør ser behovet for å sende et ankevedtak til bystyret kan dette forsure miljøet og svekke forpliktelse til samarbeid mellom aktørene.

En BU-leder fra en liten rød bydel sier i vårt intervju hva vedkommende opplever som handlingsrommet til bydelsutvalget: «Styringssystemet er en utfordring fordi byrådet har en linje, og bystyret kan også fatte vedtak om hva bydelen skal gjøre. Vi får de pengene vi får og har ikke mulighet til å ta opp ekstra lån, øke egenandeler, avgifter osv. Er vi utenfor rammen,

kan bydelsdirektøren anke forslaget hvis denne mener det er uforsvarlig. Vi opplever at det er en bedre dialog med sittende byråd selv det ikke er mer penger i systemet, altså innad i Oslo kommune. Vi opplever å bli mer hørt og lyttet til når det skal tas en avgjørelse, men det handler også om politisk ideologi». En BU-leder fra en stor blå bydel og en fra en liten rød påpekte at bydelsdirektøren har mulighet til å anke bydelsutvalgets vedtak inn for behandling i bystyret.

Bydelsdirektør fra liten rød påpekte at det kan ligge en utfordring i at det kan være ulik farge på bystyre og bydel, men at man ofte blir enig tverrpolitisk i strategiarbeid. Konflikten her handler mer om hvilke virkemidler/løsninger man bruker, for eksempel konkurranseutsetting.

Vedrørende forpliktelse til iverksetting og strategiutforming og medvirkning fant vi i forbindelse med spørsmålene «Hvordan BU-ledere/bydelsdirektører synes administrasjonens forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er» og «Hvordan BU-lederre/bydelsdirektører opplever politikernes forpliktelse til iverksetting av den strategisk planen» (tabell 4-3b og 4-6) i undersøkelsen og intervjuene at stor bydel ligger over liten bydel i intervjuene, mens de ligger likt i undersøkelsen.

En bydelsdirektør i liten rød bydel begrunner sin skår på 2 fra intervjuet med at det viktigste styringsdokumentet for vedkommende var tildelingsbrevet, selv om dette ikke var et strategisk dokument. Denne bydelsdirektøren hadde ikke medvirket til utarbeidelsen av den strategiske planen som i dag gjelder, kun fremlagt den for BU for vedtak da vedkommende var nytilsatt. Bydelsdirektøren i en liten blå bydel begrunner sin skår på 2 fra intervjuet med at bydelene ikke skal leve sitt eget liv. For å redusere ulikhetene i bydelene er det viktig at en er mer lojal til planene som kommer fra bystyret. Allikevel ønsker vedkommende at den fremtidige planen som er under utarbeidelse, skal skåre 5. Med begrunnelse i at den nye strategiske planen skal fange opp de sentrale dokumentene. Denne bydelsdirektøren hadde ikke medvirket til utarbeidelsen av den gjeldene strategiske planen i bydelen da vedkommende var nytilsatt.

Oppsummering:

Vedrørende spørsmålet fra intervjuet (tabell 4-6) om hvorvidt respondenten på grunn av personlig medvirkning opplevde en større forpliktelse til bydelenes strategiske plan enn til strategiske planer for Oslo kommune, skårer stor bydel høyere enn liten. Vår hypotese

samsvarer således ikke med praksis.

5 Konklusjon

Vi vil kommentere hvorvidt våre fire hypoteser stemmer før vi konkluderer. For vår første hypotese, formell strategisk planlegging gir høy forpliktelse, gir svarene fra undersøkelsen og intervjuene oss medhold. Alle Oslos bydeler har en egen strategisk plan, og vårt viktigste funn er at våre respondenter i intervjuene vurderer denne planen ulikt. Vi har valgt å kategorisere de tre variantene av strategisk plan som politisk plan, administrativ plan og konsensusplan.

I vår andre hypotese antar vi at høy medvirkning gir høy grad av forpliktelse. Her mener vi også at funnene gir oss medhold – selv om det gjelder i ulik grad for administrasjon og politikk – ettersom svarene ligger høyt på skalaen og ulikhetene er små.

Når det gjelder vår tredje hypotese, liten bydel gir høy grad av forpliktelse, mener vi at våre funn i undersøkelsen og intervjuene ikke støtter denne fullt ut. Ifølge funnene våre har liten bydel jevnt over lavere verdi i henhold til variablene enn stor bydel, og vi mener derfor at det ligger en større forpliktelse hos store bydeler enn hos små bydeler.

Når det gjelder vår fjerde hypotese ser det ut til at de store bydelene har en større forpliktelse enn de små bydelene, uavhengig om bydelsutvalgene er borgerlige eller sosialistiske.

Vårt hovedfunn er at bydelene vurderer strategisk plan forskjellig med hensyn til hvorvidt den er et politisk dokument, et administrativt dokument eller et konsensusdokument. Vi vil også hevde ut fra funnene at de store bydelene ser ut til å ha en større forpliktelse til sine vedtatte strategiske planer enn de små bydelene, selv om ulikhetene her er små. Vi mener å ha funnet at de bydelene som velger å se på strategisk plan som et konsensusdokument, forplikter seg mer til denne, uavhengig om respondentene kommer fra politisk eller administrativ ledelse. Både undersøkelse og intervjuene viser at det er høy forpliktelse til gjennomføringen av den strategiske planen.

5.1 Svare ut problemstillingen

Vi mener våre funn svarer ut problemstillingen «Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen». Vi har basert oss på funn fra undersøkelsen om strategisk planlegging og styring i kommunene i 2016 og semistrukturerte intervjuer med elleve toppledere innen politikk og administrasjon i bydeler i Oslo kommune.

Planleggingen i bydelene kan oppfattes som for formell av politikerne, da den kan oppleves å ikke ha rom for en idebasert erfaringsutveksling. I en liten bydel er administrativ ledelse i større grad i førersetet i utformingen av den strategiske planlanen enn store bydeler. I de store bydelene er bydelspolitikere i høyere grad medvirkende og forpliktet til å gjennomføre bydelens strategiske plan, og de tar en større del i det politiske spillet innad i bydelen og i Oslo kommune.

5.2 De viktigste svakhetene ved oppgaven

De viktigste svakhetene i vår oppgave er at vi har 17 respondenter i undersøkelsen og 11 som vi har intervjuet av 30 mulige, altså 15 BU-ledere og 15 bydelsdirektører. Antall bydeler som er representert i undersøkelsen, er 11, og det er noen bydeler som har svart fra både administrasjon, og politisk side, andre har kun svart fra administrasjonen. Her er det også noe støy i form av tilfeller der administrasjonskonsulenter har svart på vegne av direktørene. Det var en overvekt av administrasjon som svarte på undersøkelsen (11/17).

Vi har ikke tatt hensyn til økonomi, som kunne vært vår inndeling i forhold til størrelse. En av bydelene som vi har kalt liten ettersom innbyggertallet var under 50 000, hadde det største budsjettet av alle Oslos bydeler. Intervjuguidens siste spørsmål om hvor forpliktelsen lå, hos bydelens eller Oslo kommune sentralt sine planer, burde vært et ja/nei-spørsmål og ikke rangert fra 1–5.

5.3 Følger for teori og praksis

Teorien vi har valgt å anvende bekrefter teorien for de to første hypotesene.

Teorien på størrelse og politisk regime samsvarer ikke slik vi hadde forventet.

5.4 Videre forskning

Det som vi mener er interessant å forske videre på er:

En replikasjon av vår undersøkelse hvor alle bydelene i Oslo deltar med både bydelsdirektør og BU-leder, eller en sammenligning mellom Oslo og andre store byer i Norge eller Norden.

Dette kan også være aktuelt i departement da de har tilsvarende struktur som bydelen, en administrativ og en politisk ledelse.

Undersøke hvordan norske kommuner opplever sin strategisk plan.

Figurliste

- Figur 2.1 Vår modell med avhengig og uavhengige variabler
Figur 2.2 Betingelser for organisatoriske tiltak og deres sammenhenger (Brunsson 1985, 176)
Figur 3.1 Triangulering (Yin, 2014)
Figur 3.2 Populasjon (n=15) vs tilgjengelighetsutvalg (n=11)
Figur 3.3 Tilgjengelighetsutvalg (n=11) vs gjennomførte intervjuer (n=8)
Figur 4.1 Oslo kommune, fordelt på bydelens størrelse og politisk farge (n=15)
Figur 4.2 Oslo kommunes bydeler fordelt etter økonomisk ramme og bydelens størrelse (n=15)
Figur 4.3 Organisasjonskart - Oslo kommune
Figur 4.4 Ønske om en fremtidig strategisk plan i bydelene
Figur 4.5 Har din bydel utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene i løpet av de fire siste årene? (n=17)

Tabelliste

- Tabell 4-1a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om strategiutformingen for bydelene med antall respondenter fordelt på kontrollvariablene (n=17)
Tabell 4-1b Bivariat fordeling med krysstabell: Om strategiutformingen for bydelene med antall respondenter fordelt på kontrollvariablene (n=17)
Tabell 4-2a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)
Tabell 4-2b Bivariat fordeling med krysstabell: om medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)
Tabell 4-3a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene (n=17)
Tabell 4-3b Bivariat fordeling med krysstabell: om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene (n=17)
Tabell 4-4 Bivariat fordeling med krysstabell: om hvor formell den strategiske planlegging var i bydelene (n=11)
Tabell 4-5 Bivariat fordeling med krysstabell: om medvirkning til strategisk planlegging i bydelene (n=11)
Tabell 4-6 Bivariat fordeling med krysstabell: om forpliktelse til bydelenes strategiske planer (n=11)

6 Litteraturliste

- Brunsson, Nils (1985). *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bryson, John and Lauren Hamilton Edwards (2017). *Strategic Planning in the Public Sector*. Oxford Research Encyclopedia of Business and Management. DOI: 10.1093/acrefore/9780190224851.013.128
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Herscovitch, Lynne and John P. Meyer. 2002. *Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model*. *Journal of Applied Psychology*. Vol. 87, No. 3: 474–487. American Psychological Association Inc. DOI:10.1037/0021-9010.87.3.474
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2016. *Administrasjonens makt – om forhold mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannesen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. 3. utgave. *Forskningsmetode for økonomiske – introduksjon til*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannesen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2016. 5. utgave. *Samfunnsvitenskapelig metode – administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2012. Målstyringens kritikk og dens alternativer. Norsk teater- og orkesterforening. Tillit og selvtillit. Artikkelsamling nr. 1
- Johnsen, Åge. 2014. *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2016. *Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades*. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 39 – No. 4: 333–365.
- Johnsen, Åge. 2017. *Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering? Strategisk planlegging og styring i kommunene*. Universitetsforlaget AS. Praktisk økonomi & finans, Årg. 33, 1:17–35.
- Joyce, Paul. 2012. *Strategic Leadership in the Public Services*. Oxon: Routledge.
- Lindblom, Charles. 1959. *The Science of "Mudding Through"*. *Administration Review*, Vol. 19, No. 2: 79-88 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration. <http://about.jstor.org/terms> (05.03.2018).
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari: Your Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. Second edition. Great Britain. Pearson Education Limited.

Poister, Theodore H. and Gregory Streib. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1:45–56.

Poister, Theodore H., Lauren Hamilton Edwards, Obed Q. Pasha and Jason Edwards. 2013. *Strategy Formulation and Performance: Evidence from Local Public Transit Agencies*. *Public Performance & Management Review*. Vol. 36, No. 4: 585–615.

Quinn, J. B. (1982). Managing strategies incrementally. *Omega International Journal of Management Science*, 10(6), 613–627.

Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. Fifth edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

Strategisk planlegging i kommunene 2016

Undersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommunene 2016

Til Rådmannen/Bydelsdirektøren

Vi ber med dette om din hjelp til fullføre denne spørreundersøkelsen om strategisk planlegging og styring i kommunene. Vi tror disse dataene både er

interessante og nyttige for deg og din kommune.

Vi er klar over at det er en svært travel tid for mange i kommunesektoren. Vi har derfor forsøkt å gjøre undersøkelsen så kort og enkel som mulig. Det

tar ca. 20 minutter å besvare spørreskjemaet. Spørsmålene bygger på tidligere forskning slik at vi kan sammenligne disse resultatene med tidligere

resultater og med tilsvarende undersøkelser i andre land. Undersøkelsen er imidlertid ikke mulig uten din eller dine medarbeideres hjelp.

Vi håper derfor du kan hjelpe oss med å besvare spørreundersøkelsen.

Vær vennlig å besvar alle spørsmålene etter beste skjønn, men merk at *det er ingen "riktige" eller "gale" svar*. Formålet med undersøkelsen er

nettopp å fremskaffe mer og bedre kunnskap om kommunal praksis i strategisk planlegging og styring, og sammenhenger mellom praksis og

virksomheter. Undersøkelsen er en oppfølging av en tilsvarende undersøkelse som ble gjennomført for fire år siden. Resultatene fra denne undersøkelsen vil bli

brukt i uavhengig forskning og undervisning. Svarene er anonyme, og ingen av dataene kan knyttes til enkeltpersoner.

Analysene vil heller ikke

knytte dataene til enkeltkommuner eller enkeltbydeler.

Funnene vil bli publisert i vitenskapelige tidsskrifter og bøker, og formidlet gjennom foredrag og annet til nasjonale og lokale ledere og

beslutningstakere. (Ta gjerne kontakt dersom du ønsker informasjon om enten den foregående undersøkelsen fra 2012 eller resultatene fra denne undersøkelsen.)

Vennligst besvar alle spørsmålene, og om mulig ber vi deg besvare undersøkelsen helst innen to uker og senest fredag 9. juni.

Ta gjerne kontakt dersom du har spørsmål eller trenger ytterligere opplysninger.

På forhånd tusen takk for hjelpen!

Vennlig hilsen

Dag Ingvar Jacobsen

Professor i statsvitenskap

Universitetet i Agder

Institutt for statsvitenskap og ledelsfag

Epost: dag.i.jacobsen@uia.no

Åge Johnsen

Professor i offentlig politikk

Høgskolen Oslo og Akershus

Institutt for offentlig administrasjon og ledelse

Postboks 4 St Olavs plass

0130 Oslo

Epost: aage.johnsen@hioa.no

Tel: 67238227/Mobil: 48106940

Oslo, 30.5.2016

Organisasjon

Formell strategisk planlegging

2) Hvor godt beskriver følgende utsagn den strategiske planleggingen i din kommune? (Med strategisk plan mener vi dokument som spesifiserer

formål og mål, og tiltak).

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

1a) Min kommune er: *

1b) Min bydel er (gjelder kun respondenter fra bydelene i Oslo kommune):

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39

<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 2 av 8

Sideskift

Side 3

2a) Min kommune bruker den lovpålagte 4-årige

økonomiplanen (jf. Kommuneleien §44) som vår viktigste strategisk plan. *

2b) Min kommune bruker den lovpålagte kommuneplanen

med samfunnsdel (jf. Plan- og bygningsloven §11-1, §11-2) som vår viktigste strategiske plan. *

Til informasjon: Dersom din kommune har utarbeidet strategiske delplaner, ta utgangspunkt i en typisk planprosess.

Strategiutforming

4) Hvor godt beskriver følgende utsagn den strategiske planleggingen i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

4a) Vi utvikler de strategiske planene gjennom en systematisk planleggingsprosess.

4b) Vi arbeider kontinuerlig med å utforme strategi i vår kommune.

4c) Vår kommunale strategiplan var en formell strategisk plan eller en oppdatering av en formell strategisk plan.

4d) Vi har jevnlig (periodisk) revurdert vår egen innsats i lys av skiftende omstendigheter og justert våre strategier deretter.

4e) Under plan-utarbeidelsen utarbeidet vi analyse av vår kommunes styrker og svakheter.

4f) Vi har forsøkt å opprettholde fleksibilitet for fremtidige muligheter og gjort endringer i strategiene når nye informasjon har dukket opp.

4g) Under plan-utarbeidelsen utførte vi analyse av muligheter og trusler i omgivelsene for vår kommune.

4h) Vi har foretatt prognoser av framtidige forhold som grunnlag for vår strategi, men også utviklet

beredskapsplaner for å håndtere uforutsigbare hendelser.

4i) Under planutviklingen etablerte vi strategiske mål som vi brukte for å iverksette vedtak og gjennomføre tiltak i vår kommune.

Medvirkning

5) Hvor godt beskriver følgende utsagn den strategiske planleggingen i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

5a) Ordføreren/bydelsutvalgslederen har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan.

5b) Kommunestyret/bystyret/bydelsutvalget har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan.

3) Har din kommune utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene i løpet av

de fire siste årene? (Velg kun et av alternativene.) *

3a) Ja, min kommune har utarbeidet ett overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene.

3b) Ja, min kommune har utarbeidet en eller flere strategiske delplaner for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte planene.

3c) Min kommune har påbegynt utarbeidelsen av strategiske planer i tillegg til de lovpålagte planene.

3d) Nei, min kommune har ikke utarbeidet strategiske planer ut over de lovpålagte planene.

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39

<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 3 av 8

Sideskift

Side 4

5c) Rådmannen/bydelsdirektøren har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan

5d) Økonomisjefen har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan.

5e) Andre kommunale ledere har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan.

5f) Kommunens ansatte har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan.

5g) Innbyggerne har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan.

5h) Andre eksterne interessenter har vært sentrale i

utviklingen av vår strategiske plan

Styringsverktøy

6) Hvilke elementer er innlemmet i den strategiske planleggingen i din kommune? (Merk alle som gjelder din kommune.)

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

6a) Vi reviderer og bestemmer visjon, oppgaver og verdier.

6b) Vi utvikler mål og formål.

6c) Vi undersøker interessenters oppfatninger og behov (for eksempel gjennom brukerundersøkelser).

6d) Vi vurderer interne styrker og svakheter, og eksterne trusler og muligheter (for eksempel gjennom SWOTanalyser).

6e) Vi utarbeider konkurranseanalyser

6f) Vi kartlegger interne ressurser og kompetanser

6g) Vi utfører verdikjedeanalyser

6h) Vi utfører markedsanalyser.

6i) Vi vurderer gjennomførbarheten til de foreslåtte strategiene.

6j) Vi utvikler handlingsplaner.

Forholdet mellom budsjettering og strategisk planlegging

7) Hvor godt beskriver følgende utsagn forholdet mellom strategisk planlegging og budsjettering i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

7a) Det årlige budsjettet gjenspeiler tydelig de mål og prioriteringer som følger av den strategiske planen.

7b) "Friske penger" i budsjettet benyttes til å følge opp kommunens strategiske målsettinger.

7c) Den strategiske planen har stor påvirkning på budsjettforslagene som kommer fra ledere på lavere nivå.

7d) Informasjon fra resultatmålinger påvirker fordelingen av ressurser.

Forholdet mellom prestasjonsledelse og strategisk planlegging

8) Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenhengen mellom strategisk planlegging og prestasjonsledelse i din kommune?

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39

<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 4 av 8

Sideskift

Side 5

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

8a) Mål som er fastsatt for ledere er utledet fra kommunens overordnede strategiske plan.

8b) Årlige evalueringer av ledere er i stor grad basert på deres oppnåelse av de strategiske formålene og målene.

8c) Kommunestyret/bystyret holder rådmannen/bydelsdirektøren ansvarlig for iverksettingen av kommunens/bydelens strategiske plan.

Forholdet mellom resultatstyring og strategisk planlegging

9) Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenhengen mellom strategisk planlegging og resultatmåling i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

9a) Vi bruker resultatmålinger for å følge opp innholdet i den strategiske planen.

9b) Kommunen/bydelen rapporterer regelmessig til kommunestyret/bystyret/bydelsutvalget resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen

9c) Kommunen/bydelen velger ut enkelte programmer/prosjekter fra den strategiske planen for mer omfattende vurdering.

9d) Kommunen rapporterer regelmessig resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen til innbyggerne.

9e) Vi bruker resultatmålinger til å følge opp om vi oppnår de virkninger vi søker å oppnå i den strategiske planen.

9f) Kommunen sammenlikner egne resultater med resultater i andre kommuner for å måle nytten av de strategiske tiltakene (for eksempel gjennom deltakelse i effektiviseringsnettverk).

9g) Kommunen følger opp resultatmålinger over tid for å vurdere om kommunens resultater blir bedre.

Forholdet mellom organisasjonsutforming og strategisk planlegging

10) Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenheng mellom strategisk planlegging og organisasjonsutforming i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

10a) Når kommunens strategisk plan er vedtatt, gjør vi alltid en grundig analyse av tilpasningen mellom strategien og kommunens organisasjonsstruktur.

10b) En ny strategisk plan blir alltid fulgt opp med omorganiseringer for å sikre at det er samsvar mellom strategi og struktur.

10c) En ny strategisk plan blir alltid fulgt opp med endringer i resultatmålingene for å støtte den strategiske planen.

Strategiske saker

11) Om mulig, nevnt de tre viktigste strategiske saker som din kommune vil måtte forholde seg til de neste

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39

<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 5 av 8

Strategisk innhold

12) Hvor godt beskriver de følgende utsagnene de strategiske tiltakene i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

12a) Tilby nåværende tjenester til nye brukergrupper er en viktig del av vår strategi.

12b) Tilby nye tjenester til eksisterende brukere er en viktig del av vår strategi.

12c) Forbedre tjenestekvaliteten (høyere standard og/eller bedre pålitelighet/driftssikkerhet) er en viktig del av vår strategi.

12d) Bedre fordelingen (mer rettferdig fordeling av tjenestene mellom områder i kommunen og/eller mellom brukere) er en viktig del av vår strategi.

12e) Utvikle nye måter å øke inntektene på er en viktig del av vår strategi.

12f) Redusere kostnadene er en viktig del av vår strategi.

12g) Medvirkning med privat sektor og samarbeid med andre kommuner og organisasjoner er en viktig del av vår

strategi.

12h) Forbedre intern organisering er en viktig del av vår strategi.

13) Hvor godt beskriver følgende utsagn de strategiske stillingene i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

13a) Vi har ikke et helhetlig svar på påtrykk fra eksternt krefter.

13b) Vi endrer stadig våre prioriteringer mellom tjenesteområder.

13c) Vi forsøker å opprettholde stabile prioriteringer mellom tjenesteområder.

13d) Vi har ingen bestemte prioriteringer av tjenestene.

13e) Vi forsøker på å bli først til å avdekke nye måter å yte tjeneste på.

13f) Vi legger vekt på effektivitet i tjenesteytingen.

13g) Vi forandrer tjenesteytingen kun når vi blir tvunget til det etter påtrykk fra eksterne myndigheter.

13h) Søking etter nye muligheter er en viktig del av vår overordnede strategi.

13i) Vi konsentrerer oss om våre kjerneaktiviteter.

13j) Vi gir lite oppmerksomhet til nye muligheter for tjenesteyting.

13k) Vi endrer ofte oppmerksomheten til nye områder for tjenesteyting.

13l) Tjenesteytingen utforsker nye muligheter kun når det er påtrykk fra eksterne krefter.

fem årene:

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39

<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 6 av 8

Sideskift

Side 6

Forpliktelse

14) Hvor godt beskriver følgende utsagn din forpliktelse til strategisk planlegging i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

14a) Jeg er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen.

14b) Den strategiske planen er i samsvar med mine personlige prioriteringer og interesser.

14c) Den strategiske planen oppildner meg til å arbeide hardt eller entusiastisk for iverksettingen.

14d) Jeg er tilfreds med innholdet i den strategiske planen i forhold til mulige alternativer.

14e) Den strategiske planen vil forbedre resultatene av tjenesteytingen i min kommune.

14f) Innholdet i den strategiske planen står for den den beste av alle mulige alternativer.

Brukervennlighet og nytte av den strategiske planleggingsprosessen

15) Hvor godt beskriver følgende utsagn brukervennligheten i den strategiske planleggingsprosessen i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

15a) Å lære å ta i bruk den strategiske

planleggingsprosessen for å utvikle planen var enkelt for meg.

15b) Det var enkelt å utvikle vår strategiske plan ved å bruke den strategiske planleggingsprosessen.

15c) Det var lett for meg å bli dyktig i å bruke den strategiske planleggingsprosessen for å utvikle planen.

15d) Jeg synes veiledningen til den strategiske planleggingsprosessen for utvikling av planen var enkel å bruke.

16) Hvor godt beskriver følgende utsagn nytten av strategisk planlegging i din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

16a) Bruken av den strategiske planleggingsprosessen for planutvikling vil forbedre resultatene av tjenesteytingen i min kommune.

16b) Bruken av den strategiske planleggingsprosessen for planutvikling vil forbedre produktiviteten (å gjøre ting riktig) i min kommune.

16c) Bruken av den strategiske planleggingsprosessen for planutvikling vil forbedre effektiviteten (å gjøre de riktige tingene) i min kommune

16d) Den strategiske planleggingsprosessen er nyttig for planutvikling i min kommune.

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39

<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 7 av 8

Sideskift Side 7

Sideskift

Side 8

Virkninger av strategisk planlegging

17) På hvilken måte, og eventuelt i hvilken positiv eller negativ retning, påvirker den strategiske planleggingen din kommune?

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

a) Den er et viktig bidrag for kommunestyret/bystyret til å holde oppmerksomheten på de viktige sakene.

b) Den er et viktig bidrag til å samle kommunen for en egen forståelse av oppgaven.

c) Den tydeliggjør kommunens målsettinger for kommunens ansatte

d) Den bidrar til at kommunen opprettholder gode forhold til andre offentlige myndigheter.

e) Den bidrar til kommunikasjon med eksterne grupper/organisasjoner og andre eksterne interessenter.

f) Den bidrar til at kommunen opprettholder et godt omdømme og allmenn støtte.

g) Den holder overordnet styring av kommunens samlede økonomiske situasjon.

h) Den bidrar til at kommunen leverer tjenester av høy kvalitet.

i) Den bidrar til at kommunen utvikler og benytter evalueringsverktøy.

j) Den fører til at kommunen prioriterer bedre.

Svært

uenig Uenig Litt

uenig

Verken uenig

eller enig

Litt

enig Enig Svært

enig

k) Den fører til at kommunen administrerer driften på en

effektiv måte.

- l) Den fører til iverksetting av effektive ledelsessystemer
- m) Den fører til opprettholdelse av en funksjonell organisasjonsstruktur
- n) Den bidrar til gode beslutninger om tiltaksprogrammer, systemer og ressurser
- o) Den gir retning og styring av ansattes aktiviteter og gjøremål.
- p) Den bedrer ansattes samhold og motivasjon.
- q) Den gir bedre opplærings- og utviklingsmuligheter for ansatte
- r) Den bidrar til en positiv organisasjonskultur for hele kommunen
- s) Den myndiggjør ansatte for å ta avgjørelser og yte gode tjenester til kommunens innbyggere.

Formell stilling

18) Etter din totalvurdering, har dine anstrengelser i strategisk planlegging vært verdt tidsbruken og kostnadene? (Velg kun ett alternativ.) *

- Ja
- Nei
- Usikker

19) Min stilling i kommunen/bydelen er (velg kun ett alternativ): *

Strategisk planlegging i kommunene 2016 – Vis - Nettskjema 21.06.16, 12.39
<https://nettskjema.uio.no/user/form/preview.html?id=73300> Side 8 av 8

Nettskjema bruker informasjonskapsler. Les om hvorfor vi bruker informasjonskapsler og hvordan du kan reservere deg.

Avslutning

Vi er meget takknemlige for din deltagelse i undersøkelsen. Den informasjonen som du gir oss blir behandlet konfidensielt. Vi jobber aktivt med å gjøre våre funn tilgjengelige for interesserte gjennom undervisning og foredrag, vitenskapelig publisering, og faglig formidling til nasjonale og lokale ledere og beslutningstakere.

Tusen takk for ditt bidrag!

Nettskjema v25.0

Ordfører/kommunestyrerepresentant/Leder eller medlem i bydelsutvalget
Rådmann/Assisterende rådmann/Bydelsdirektør/Assisterende bydelsdirektør
Økonomisjef/Budsjettsjef/Regnskapssjef/Controller
Seniorrådgiver/Rådgiver
Leder/Mellomleder(sektor-, etats- eller tjenesteleder)
Annet, vennligst spesifiser:

Vennligst spesifiser "annet" her:

20) Frivillig: Her kan du oppgi navn og kontaktinformasjon til en person som vi kan kontakte for eventuelle oppfølgingsspørsmål om kommunens strategiske planlegging. (NB: Denne personen trenger ikke være den som har besvart spørreskjemaet, og vil ikke knyttes til dataene i dette spørreskjemaet.)

Intervjuguide for BU-ledere og bydelsdirektører

- Kort presentasjon av intervjuerne og masterstudiet i styring og ledelse ved OsloMet – storbyuniversitet (tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus)
- Kort presentasjon av vår forskning om forpliktelse til strategisk planlegging
- Avklare bruk av opptak og spørsmålet om anonymitet
- Tilby gjennomlesning av transkripsjon
- Intervjuobjektet tar utgangspunkt i strategiprosessene de siste fire årene
- Åpne for avklarende spørsmål

Strategisk planlegging:

- Hvilke strategiprosesser og planer har bydelen hatt de siste fire årene?
- Hvor formell strategisk planlegging syntes du det var i bydelen?

Hvordan vil du rangere den fra høy grad av formell – til lav grad av formell?

Hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.

- Ser du noen utfordringer i den strategiske planleggingen på grunn av organiseringen i Oslo kommune – Bystyre/ byråd, etater og bydel?

Medvirkning:

- Hvordan startet prosessen med strategisk planlegging? Et forslag til plan, evaluering av tidligere planer, idemyldring eller annet?
- Hvordan la administrasjonen til rette for at politikerne skulle medvirke i utforming av den strategiske planleggingen?
- Hvordan opplevde du bydelsadministrasjonen sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- Hvordan opplevde du bydelspolitikernes sin medvirkning i utformingen av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- Hvordan har næringslivet eller andre organisasjoner medvirket i utformingen av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.

Forpliktelse:

- Inneholder den strategiske planen de beste alternative løsningene for tjenesteytingen i din bydel? Hvor 5 er enig og 1 er uenig.
- Hvor tilfreds er du med innholdet i den strategiske planen?
Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- I hvor stor grad samsvarer den strategiske planen med dine personlige prioriteringer?
Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- I hvor stor grad er du innstilt på iverksetting av den strategiske planen?
Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- Hvordan syntes du administrasjonens forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er rangert? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- Hvordan syntes du politikernes forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er rangert? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.
- Opplever du en større forpliktelse til bydelens strategiske plan på grunn av din medvirkning enn til strategiske planer for Oslo kommune? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.



OsloMet - storbyuniversitetet

**Anette Trondal Olsen og
Carl-Fredrik Sandkroken-Olafsen**

Strategisk planlegging og forpliktelse i Oslo kommunes bydeler

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo

Sammendrag

Tema og problemstilling: Tema for vår oppgave er forpliktelse til strategisk planlegging i store organisasjoner. Problemstillingen vi har formulert, er følgende: Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen?

Formål og bakgrunn: Til grunn for vår oppgave ligger flere tidligere undersøkelser av strategisk planlegging og styring i norske kommuner basert på spørreundersøkelser i 2012 og 2016. Disse undersøkelsene var en videreutvikling av blant annet Poister og Streibs studie fra USA i 2005. Det teoretiske rammeverket vårt tar utgangspunkt i teori om forpliktelse, strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime.

I vår forskningsmodell utgjør forpliktelse til den strategiske planen vår avhengige variabel, og formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen, størrelse og forskjell mellom bydelens og bystyret politisk regime utgjør våre uavhengige variabler. I tillegg har vi seks kontrollvariabler: politikk, administrasjon ledelse, organisasjonsstørrelse (store og små) og bydelens politiske farge (rød og blå).

Metode: Som forskningsdesign har vi valgt en flercasestudie. Vi har analysert dataene med en bivariat fordeling for å finne egenskapene for våre hypoteser. Det gjør vi i to univariate frekvensfordelinger og en krysstabell. Vi har så diskutert hypotesene sett opp mot svar fra intervjuene. Vi har vurdert våre hypoteser og problemstilling og påpekt de viktigste svakhetene i oppgaven. Til slutt har vi påpekt følger for teorien og praksis, og kommet med forslag til ny forskning.

Konklusjon: Våre funn tyder på at bydelene i Oslo ser på den strategiske planen som et strategisk verktøy, men fordi respondenter vurderer strategisk plan ulikt med hensyn til hvorvidt de anser den som et politisk dokument,, et administrativt dokument eller et konsensusdokument. De store bydelene ser ut til å ha en større forpliktelse til sine vedtatte strategiske planer enn de små bydelene, uavhengig om bydelsutvalget er borgerlig eller sosialistisk. Vi mener å ha funnet at de bydelene som velger å se på strategisk plan som et konsensusdokument, forplikter seg mer til denne, uavhengig av om respondentene kommer fra politisk eller administrativ ledelse i bydelene.

Abstract

Theme and research questions: The theme for our study is commitment to the strategic plan in big organizations. The research questions are: “How does formal strategic planning influence involvement in the strategic planning process and how does the organization's size influence commitment to implement the strategic plan?”

Purpose and background: The background for our survey is based on several former studies into strategic planning and management in the Norwegian municipalities in 2012 and 2016. These studies were based on replications of a previous survey by Poister and Streibs from the USA in 2005. The theoretical framework of the current study is based on theories on commitment, strategic planning, participation, size and political regime.

In our research model, commitment is used as the dependent variable, while formal strategic planning, participation in the strategic planning process, organisation size and differences in the district’s political regime, are defined as the independent variables. In addition, we used six control variables; political and administrative leadership, size of the organization (large and small), and the District political affiliations (left-wing and right-wing).

Methods: As research model, we have chosen a multiple case study design. Data from the study was analysed using a bivariate distribution to explore the characteristics of our hypotheses. This is shown in a univariate frequency distribution and a cross table. The hypotheses were further discussed in the light of the answers from the interviews. We have answered our hypotheses and the research questions and highlighted the most important limitations with the study. Finally, we have outlined theoretical and practical consequences and suggested topics for future research.

Conclusion: Our findings indicate that the Districts in Oslo regard strategic planning as a strategic tool. However, the respondents regard the strategic plan differently as regards to it being a political, administrative or consensus document. The larger Districts appear to have greater commitment to their adopted strategic plans compared to the smaller Districts, independent of whether the District Council politically affiliates to the left-wing or right-wing. We believe that our findings indicate that the Districts that choose to view the strategic plan as a consensus document are more committed to the plan, independent of whether the respondents come from political or administrative leadership in their respective District.

Forord

I våre nåværende og tidligere lederstillinger som enhetsledere i Oslo kommune og Nittedal kommune har vi gjort oss erfaringer med utfordringer i den parlamentariske modellen til Oslo kommune og formannskapsmodellen i Nittedal og det som skjer i skjæringspunktet mellom politisk og administrativ ledelse. Oslo kommune er politisk organisert med både bystyre og bydelsutvalg, noe som gir en ekstra dimensjon i det politiske spillet. Maktbalansen mellom politikk og administrasjon er og blir en evig diskusjon, og spørsmålet om hvor den reelle makten ligger blir også mer aktualisert når både rådhuset og bydelene har en politisk og en administrativ ledelse. Det utformes mange strategiske planer i bydelene, og i denne oppgaven vil vi se nærmere på hvordan politikken og administrasjonen forplikter seg til bydelenes strategiske planer.

Vår erfaring fra kommunesektoren er i størst grad fra den administrative siden, men også fra lokalpolitikken som bydelsutvalgsrepresentant, leder av komite og råd. Til sammen har vi 55 års erfaring fra kommunesektoren, hovedsakelig fra Oslo kommune, hvorav 35 år har vært som ledere på ulike nivåer.

Vi vil få takke Oslo Met, veileder, forelesere og medstudenter. Det at studiet har vært organisert som en erfaringsbasert master har medført at vi har kunnet anvende våre egne erfaringer for utprøving av våre hypoteser Dette har vært svært lærerikt og har gitt oss flere «verktøy i verktøykassen» i våre nye oppgaver som ledere.

Vi vil også rette en stor takk til alle bydelene som deltok i både undersøkelsen og intervjuene. Takk til våre arbeidsgivere for at de har tilrettelagt for at vi kunne gjennomføre studiet. Tusen takk til våre familier for støtte samt tid og rom for å skrive oppgaven. Til slutt vil vi takke hverandre. Sammen har vi utfyllt hverandre, og vi har støttet hverandre i opp- og nedturen på denne reisen masterstudiet har vært!

Innhold

Forord.....	1
1 Innledning.....	4
1.1 Tema for oppgaven.....	4
1.2 Bakgrunn, motivasjon og aktualitet for oppgaven	5
1.3 Problemstilling	5
1.4 Avgrensing	5
1.5 Disposisjon.....	6
2 Teori	6
2.1 Modell	6
2.2 Hypoteser	7
2.3 Forpliktelse.....	7
2.4 Formell strategisk planlegging.....	10
2.5 Medvirkning.....	12
2.6 Størrelse.....	16
2.7 Politisk regime.....	19
3 Metode.....	22
3.1 Kvantitative og kvalitative metoder	22
3.2 Forskningsdesign.....	23
3.2.1 Yins fem komponenter for forskningsdesign.....	24
3.2.1.1 Problemstilling:	24
3.2.1.2 Teoretisk antagelser:	24
3.2.1.4 Den logiske sammenhengen mellom data og antakelser.....	25
3.2.1.5 Kriterier for å tolke funnene.....	25
3.3 Datainnsamling.....	25
3.4 Forskningsutvalg, utvalgsstrategi og utvalgsstørrelse.....	26
3.5 Intervju og intervjuguide.....	28

3.6	Reliabilitet og validitet	29
3.7	Etikk	31
4	Analyse	31
4.1	Beskrivelse av Oslo kommune – parlamentarisk styringsmodell	31
4.1.1	Strategiskplan for bydelene i Oslo kommune	33
4.2	Funn	33
4.1	Diskusjon av hypotesene	38
4.1.1	Hypotese 1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse	38
4.1.2	Hypotese 2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse	42
4.1.3	Hypotese 3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse	44
4.1.4	Hypotese 4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse	45
5	Konklusjon	48
5.1	Videre forskning	49
6	Litteraturliste	52

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Tema for vår oppgave er forpliktelse til strategisk planlegging i store organisasjoner.

Problemstillingen er følgende: «Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen?».

Vi ble interessert i temaet strategisk planlegging og forpliktelse i forbindelse med en oppgave i vår mastegradutdanning innen emnet strategi. Der intervjuet vi våren 2015 bydelsdirektører og bydelsutvalgsledere, som ga oss ulike svar på hva de mente forpliktet i strategisk planlegging. En av lederne i bydelsutvalget (BU-leder) uttalte i intervjuet: «Vi som bydelspolitikere er rådhusets ‘marionetter’.» Han representerte en liten, «rød» bydel, og byrådet i Oslo hadde den gangen et borgerlig styre. Vi undret oss over hvorvidt grunnen til opplevelsen av å være «rådhusets marionetter» skyldtes ulikt politisk syn. Dette tenkte vi kunne bli spennende å se på da Oslos byråd endret politisk fra borgerlig til sosialistisk høsten 2015. Et annet funn fra denne oppgaven var at den strategiske planen ble utarbeidet av administrasjonen, og hvor politikere var medvirkende i ulik grad og form, samt at planen ble vedtatt i bydelsutvalget (BU). Forpliktet den kun enten administrasjonen eller politikere, eller begge? Ville vi finne en endring i av bydelspolitikeres medvirkning og forpliktelsen til den strategiske planleggingen etter nytt byråd? I Akers Avis Groruddalen 21. september 2016 kunne vi lese om en sak fra Bydelsutvalgsmøtet i Alna, «Krangel om strategisk plan», hvor Arbeiderpartiet (AP) uttaler at Høyre ikke setter seg godt nok inn i politikken med tanke på strategisk plan, og hvor Høyre svarer med at AP har et markeringsbehov. Ville nå de borgerlige bydelene være mer motvillig til en ny politisk plattform som også skulle gjelde bydelenes strategiske planlegging, og ville vi se en større medvirkning hos bydelene med rødt styre?

I denne undersøkelsen har vi funnet at bydelenes strategisk plan blir vurdert som å ha ulik funksjon, uavhengig av om den enkelte representerer den politiske eller den administrative delen av bydelen. Flertallet av våre respondenter uttrykker at det er et *konsensusdokument* heller enn et rent administrativt eller politisk dokument. Med et konsensusdokument menes en felles plattform for politikere og administrasjon som sier hvilke strategiske valg bydelen skal ta.

1.2 Bakgrunn, motivasjon og aktualitet for oppgaven

Grunnlaget for offentlig strategisk planlegging, skriver Freedman i sin bok *Strategy: A history* (2013, 10), kommer fra det militære og er forbundet med statsmannskunst. Han skriver videre (2013, 10) at en vanlig måte å definere strategi på er i form av det å tenke gjennom handlinger på forhånd sett i lys av mål og muligheter.

Offentlig sektor har i takt med det at mange offentlige organisasjoner ble fristilt, desentralisert og rammestyrte omstilt seg for å finne andre styringsmåter til erstatning for eller i tillegg til tradisjonell politisk styring, etatsstyring og regelstyring (Johnsen, 2017, 20).

I sin artikkel *Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Staus after Three Decades* (2016, 360), skriver Åge Johnsen at «et interessant område for fremtidig forskning kan være interessentenes medvirkning og operativ effektivitet strategisk planlegging». Dette er spesielt interessant i en så stor organisasjon som Oslo kommune, som i tillegg til å bestå av mange bydeler også har en parlamentarisk styringsform. Når strategisk planlegging skjer i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon, utfordrer dette forpliktelsen til hva sluttresultatet faktisk blir som i vår oppgave vil handle om bydelenes strategiske plan.

1.3 Problemstilling

Det vi ønsket å finne svar på i vår oppgave, er om vi kunne finne en sammenheng mellom formell strategisk planlegging, medvirkning, politisk regime og størrelse og forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen.

Vår problemstilling ble da som følger: Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen.

1.4 Avgrensning

Tema for vår oppgave er forpliktelse til den strategiske planen. Vi har valgt å ta for oss formell strategisk planlegging, medvirkning, bydelens størrelse og politisk regime som forklaringsfaktorer, politikk og administrasjon ledelse, organisasjonsstørrelse (store og små) og bydelens politiske farge (rød og blå) som kontrollvariabler. Det er mange nivåer av strategisk planlegging i Oslo kommune, og i vår oppgave ser vi på bydelene og ikke Oslo kommune som helhet. Videre har vi valgt å studere den enkelte planen til hver enkelt bydel

fordi det var dette som ble fremhevet som den viktigste strategiske planen i bydelene under intervjuene vi gjennomførte.

1.5 Disposisjon

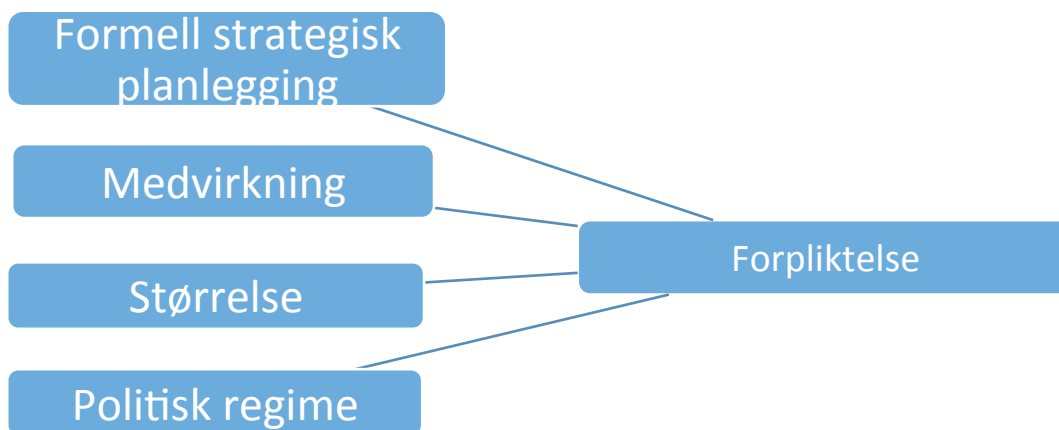
I innledningen har vi kort beskrevet tema, bakgrunn og posisjonering for oppgaven, problemstilling og hypotesene samt en avgrensning av oppgaven. I kapittel to presenterer vi vår modell for hvordan vi ønsker å undersøke ulike faktorer som påvirker forpliktelse, med utgangspunkt det teoretiske rammeverk. Her presenteres begrepene forpliktelse, strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime. I kapittel tre redegjør vi for valg av metode, styrker og svakheter. I kapittel fire starter vi analysen med å beskrive Oslo kommune og relevante fakta før vi presenterer våre funn fra undersøkelsen med en bivariat fordeling for å finne egenskapene til våre avhengige og uavhengige variabler. Dette gjør vi i to univariate frekvensfordelinger og en krysstabell for å teste våre hypoteser. Til slutt i dette kapittelet vil vi diskutere hypotesene med hjelp fra svarene fra våre intervjuer. I kapittel fem vil vi svare på om våre hypoteser var i overensstemmelse med praksis, påpeke de viktigste svakhetene i oppgaven, påpeke følger for teori og praksis og til slutt komme med forslag til ny forskning.

2 Teori

Vi har i teorikapitlet valgt å definere vår modell og diskuterer her hvorfor det er en forventet sammenheng mellom vår avhengige variabel forpliktelse og de uavhengige variablene formell strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime, som igjen ga oss våre hypoteser. Vi har valgt å begynne med forpliktelse, for deretter å diskutere strategisk planlegging, medvirkning, størrelse og politisk regime opp mot forpliktelse, det vil si at vi tar opp igjen temaet forpliktelse i noen sammenhenger når vi diskuterer oss frem til våre hypoteser.

2.1 Modell

Vi vil se nærmere på noen ulike faktorer som kan påvirke aktørenes forpliktelse til bydelenes strategiske plan. Vi ønsker å undersøke hvilke faktorer som påvirker forpliktelse, og med utgangspunkt i teorien kommer vi frem til følgende modell (se figur 2.1):



Figur 2.1: Vår modell med avhengig og uavhengige variabel/variabler

2.2 Hypoteser

For å finne svar på problemstilling har vi valgt å formulere følgende hypoteser for vår oppgave:

Hypotese 1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse

Hypotese 2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse

Hypotese 3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse

Hypotese 4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse

2.3 Forpliktelse

Vi vil i dette delkapittelet presentere to modeller om forpliktelse.

I følge Nils Brunsson (1985, 173) er handlinger i en organisasjon særlig komplisert når det er mange mennesker fra ulike deler av den som er involvert. Organisasjonshandlingene kan sees på grunnlag av tre sammenhengende begreper: motivasjon, forventninger og forpliktelse.

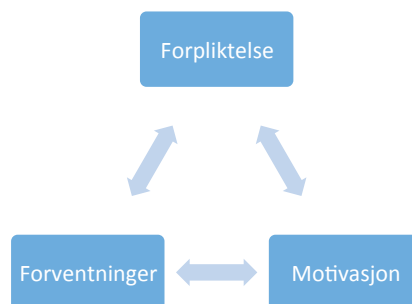
Disse tre handlingene finner man igjen på det individuelle plan, ifølge Brunsson (1985, 174), som skriver at han har kommet frem til at motivasjon har en tendens til å påvirke forpliktelsen. Dersom den enkelte tror det ligger en belønning i forpliktelsen, vil vedkommende aktivt arbeide for denne. En kan således si at forpliktelsen påvirker motivasjonen. Forventningene kan påvirke motivasjonen, tror den enkelte det vedkommende

er med på, ikke vil bli realisert, og det ikke foreligger noe belønning i det, vil motivasjonen utebli. Videre skriver også Brunsson at forventningene påvirker forpliktelsen, dersom den enkelte ikke ser meningen, fordi det kan være skadelig å forplikte seg, da vil forpliktelsen utebli.

Brunsson viste forøvrig i sin bok at disse faktorene også kunne uttrykkes positivt (kap. 4). Dersom forventninger var tydelige, kunne de få enkelte til å se handlingen som bra. Motivasjonen kan påvirke forventningene, og dette forholdet kan beskrives som en ønsketenking.

Brunsson (1985, 174–175) trekker også frem at dersom flere «grupper» forplikter seg til å sette noe ut i livet, vil den enkelte forvente at for eksempel en prosess blir iverksatt. Forpliktelse på vegne av andre påvirker også motivasjonen, enten direkte eller i form av forventninger, noe som gjør det meningsfylt å gi sitt eget bidrag.

Oppsummerer vi Brunsson (1985, 175) er det et sett av positive forbindelser mellom ulike forhold (se figur 2.2). Disse forbindelsene kan gjøre forhold innen organisasjonen enklere og mer sannsynlig. Dette betyr allikevel ikke at det ene forholdet kan overstyre de andre, men at disse tre forholdene kan gi organisasjonen en mulighet til å starte med det ene og på den måten påvirke de to andre fra begynnelsen.



Figur 2.2 Betingelser for organisatoriske tiltak og deres sammenhenger (kilde: Brunsson 1985, 176)

Brunsson (1985, 175) viser til en case om et svensk stålverk der han hadde sett på alle de tre forholdene. Det viste seg at det å ta utgangspunkt i forpliktelse ga den mest virkningsfulle måten å utløse et ønske om handling på, hovedsakelig på grunn av at forpliktelsen hadde en sterk innflytelse på både forventninger og motivasjon. Det å starte med motivasjonen som en forklaring på hvorfor en handlingen er hensiktsmessig, resulterte i lite hva angikk forpliktelse

og forventninger. Det å starte med forventninger var vanskelig, men ikke umulig når det gjaldt å skape forpliktelse og motivasjon.

Bryson og Edwards (2016, 18) skriver i sin konklusjon og agenda for videre forskning at strategisk planlegging i offentlig sektor i større grad har blitt institusjonalisert som en felles praksis på alle nivå i USA og i flere andre land. I tillegg er det ganske gode beviser for at strategisk planlegging i offentlig sektor gir ønskede resultater og at god forskning fremskaffer en begynnende forståelse om hvorfor det er slik. I vår sammenheng kan dette forstås som en forventning til at bydelene skal utarbeide gode planer, som igjen forplikter politisk og administrativ ledelse.

Herscovitch og Meyer (2002, 475) beskriver i sin artikkel *Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model* John Meyer og Nathalie Allens tre-komponentmodell om forpliktelse som ble publisert i 1991. Dette er en anerkjent modell som forklarer at forpliktelsen til en organisasjon er en psykologisk tilstand og at den har tre forskjellige komponenter som påvirker hvordan ansatte opplever seg selv i den organisasjonen de jobber i. Disse tre dimensjonene er: affektiv forpliktelse, kalkulerende forpliktelse og normativ forpliktelse.

Affektiv forpliktelse (affective commitment) innebærer at den enkelte sannsynligvis vil bli værende på arbeid og gjøre sine tildelte oppgaver etter beste evne og gjøre det lille ekstra for og hjelpe på grunn av lojalitet til arbeidsplassen.

Kalkulerende forpliktelse (continuance commitment) innebærer, i motsetning til de to andre dimensjonene, at den ansatte primært blir værende for å unngå mulige konsekvenser og vil yte det lille ekstra for å beholde jobben sin.

Normativ forpliktelse (normative commitment) innebærer at den enkelte opplever en forpliktelse utenfra. Den ansatte vil være på arbeid og gjøre sine arbeidsoppgaver så godt den kan og gjøre det lille ekstra, men bare om den ansatte ser det som sin plikt.

2.4 Formell strategisk planlegging

I denne oppgaven vil vi se på politikernes og administrasjonens forpliktelse til bydelenes strategiske plan. Mulgan (2009, 19) definerer offentlig strategi som «den systematiske bruken av offentlige ressurser og makt av offentlige virksomheter for å nå offentlige mål». Med offentlig menes her statens og folkets autoritet. Denne definisjonen rommer en overordnet forståelse for offentlig strategi, som handler om å mobilisere makt og kunnskap for folkets beste.

En strategisk plan kan defineres som et formelt dokument som formulerer en eller flere strategier. Innenfor blant annet offentlig sektor vil den inneholde strategiske mål og ha en handlingsplan for hvordan man skal oppnå disse målene (Joyce, 2012, 152). Alle Oslos bydeler har en strategisk plan, om enn av ulik form og ulikt innhold.

Vår første uavhengige variabel er formell strategisk planlegging, og vi hevder i vår første hypotese at høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse. Hva legger vi så i formell strategisk planlegging?

Mintzberg, Ahlgren og Lampel (2009) har kategorisert 10 ulike retninger innenfor strategifaget, også kalt skoler, og lagt til grunn fem definisjoner for strategi. Vi vil se nærmere på planleggingsskolen og dennes definisjonen av strategi som en plan. Planene kan være realisert, eller de er oversett og dermed ikke iverksatt. Videre kan planene være enkle eller sammensatte, tilsiktede eller utilsiktede, tidlig utviklede eller planer som vokser frem gradvis. En slik definisjon kan sees i sammenheng med planleggingsskolen og utformingsskolen (Johnsen, 2009, 17–18).

Når administrasjonene i bydelene tilrettelegger for en prosess rundt strategisk plan, kan de anvende ulike tilnæringsmetoder. Den øverste strategiske aktøren i planleggingsskolen er topplederen. Vedkommende er i prinsippet ansvarlig for hele strategiprosessen, og for bydelene i Oslo er dette som regel bydelsdirektørene. Innenfor denne skolen utformes strategier gjennom en kontrollert, formell og bevisst planleggingsprosess (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009, 50).

«Planleggingsskolen er et eksempel på formell strategisk planlegging», skriver Bryson og Edwards (2016, 1), et tema de utdyper i artikkelen *Strategic Planning in the Public Sector* (2016, 1). Her beskriver Bryson og Edwards tre tilnærminger til strategisk planlegging. Det kan være en omfattende prosessorientert tilnærming som for eksempel logisk inkrementalisme. En annen tilnærming kan være mer målrettet for eksempel ved at den i seg selv er en strategi, som strategiske forhandlinger – dette vil vi komme tilbake til under vår uavhengige variabel politisk regime. Til slutt kan man snakke om en innholdsorientert tilnærming som for eksempel en porteføljeanalyse hvor man ser på styrker og svakheter i organisasjonen. Ovennevnte eksempler er altså tre former for formell strategisk planlegging.

Som nevnt over er logisk inkrementalisme ifølge Bryson og Edwards et eksempel på en omfattende prosessorientert tilnærming til strategisk planlegging i offentlig sektor. Denne type prosess ble etterspurt av flere BU-ledere under intervjuene som en motsats til planleggingsskolens faglige og akademisk «tunge» dokumenter i en strategiutforming.

Quinn definerer logisk inkrementalisme som prosessen for strategiske endringer og skriver i sin artikkel *Managing Strategies Incrementally* (1982, 613) at i denne tilnærmingen til strategisk planlegging er lederne veiledere i de trinnvise handlingene mot de strategiske endringene. I motsetning til for eksempel Mitzbergs planleggingsskole kan logisk inkrementalisme til å begynne med oppleves som både uklar og usammenhengende. Ledernes tilnærming kan virke «ikke planlagt» eller som ikke basert på formelle strategiske analyser. Strategien klargjøres gradvis som forutsatte eller dikterte hendelser. Dette for at man i tidlige stadier ikke skal kunne svekke fleksibiliteten eller mulighetene for å få mest mulig ut av prosessen.

En tredje prosess, «den rasjonell-omfattende metoden», beskriver Lindblom som den ideelle og fordi man ikke skal utelate noe som er viktig i en beslutningsprosess. I denne modellen skal blant annet verdier og mål avklares, før man deretter gjennomfører en omfattende analyse av ulike alternative faktorer, og en lener seg tungt på teorien. Til slutt skal så administrasjonen forsøke å ta det valg som gir best uttelling hva angår de verdiene og målene man har avklart (Lindblom, 1959, 79). Dette vil likevel bli umulig fordi man ikke kan ta alle faktorer i betraktning. Generelt kan observasjoner i de vestlige demokratiene vise at byråkratiet i stor grad begrenser sine analyser til inkrementelle prosesser (Lindblom, 1959, 84).

Alle disse tre metodene mener vi er eksempler på formell strategisk planlegging, men en rasjonell-omfattende analyse er ikke den metoden som er med på å skape en høy grad av forpliktelse da det er umulig å skulle hensyn ta til alt som er viktig. Brunssons modell (figur 2.2) tar utgangspunkt i motivasjon, som han mener har en tendens til å påvirke forpliktelse. En formell strategisk planleggingsprosess som involverer og er strukturert, mener vi kan gi både politikerne og administrasjonen motivasjon til å utforme en strategisk plan. Denne utformingsprosessen skaper en forventning til den strategiske planen, noe den enkelte og organisasjonen er fornøyd med, og noe en vil forplikte seg til.

Åge Johnsen skriver i sin artikkel *Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering* (2017, 23) at «Hovedinntrykket er at strategisk planlegging og styring er utbredt, at mange av de sentrale beslutningstakerne som bruker slike verktøy, oppfatter dem som nyttige, men at det er mange forhold i organisasjonens omgivelser og i organisering, styring og ledelse innen organisasjonen som påvirker i hvilken grad strategi bidrar til bedre tjenester og virkning».

Vår hypotese har på bakgrunn av denne teorien blitt:

H1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse

2.5 Medvirkning

På 1980- og 1990-tallet ble det rapportert at politikerne følte seg fremmede overfor strategisk tekning, men på 2010-tallet skjedde det en endring til en mer aktiv involvering i de strategiske prosessene, og prosessene var enklere å forstå (Nyhlen 1996, Vabo 2000, referert i Johnsen 2016, 359). Åge Johnsen skriver i sin artikkel «Målstyringens kritikk og dens alternativer» (2012, 2) under avsnittet om politisk styring at «Problemet er at mange politikere ikke har god nok fagkunnskap til å analysere resultater eller interesse for å tenke strategisk om helheten i styringen, eller lar kjepphester, detaljer og kortsiktige forhold – gjerne saker som er lett synlige i media og har stor påvirkning for gjenvalg – prege styringen».

En BU-leder i en liten bydel sa om strategisk plan at bydelsdirektøren nok ikke hadde skrevet denne alene, men involvert fagekspertisen fra administrasjonen. «Ingen i politikken har denne innsikten til å kunne skrive en strategisk plan, med mindre man har dette som fagkunnskap i egen jobb. Vi er lokalpolitikere, vi er lekfolk, så det må bli på disse premissene».

Administrasjonen, bydelsdirektør og bydelens ledere vil ofte besitte større fagkunnskap om bydelens tjenestoområder enn politikerne og vil således være nødvendige i saksfremstillinger til bydelsutvalgene. For å få laget en strategisk plan som er mer enn et politisk dokument, og inneholder en forankring av den enkelte plan innen gjeldene lover og Oslo kommune sitt planherarki må administrasjonen være ansvarlig i utformingen, men for å få til en felles forpliktelse både fra administrasjonen og politikere er det viktig å legge til rette for medvirkning.

Brunsson mener at handlinger i en organisasjon er komplisert når mennesker fra ulike deler skal involveres og at organisasjonshandlingene kan sees på grunnlag av tre sammenhengende begreper: motivasjon, forventinger og forpliktelse (Brunsson, 1985, 173). Brunsson setter de tre delene inn i en modell hvor man ser på betingelsene for organisatoriske tiltak og deres sammenhenger (figur 2.2).

I denne sammenheng velger vi Oslo kommune som hovedorganisasjon. De enkelte bydelene er også en egen organisasjon, men alle er igjen organisert inn under hovedorganisasjonen. Hver organisasjon har i denne sammenheng en politisk og administrativ ledelse samt tjenesteproduksjon. Forholdene kompliseres ytterligere ved at hovedorganisasjonen fastsetter de økonomiske rammene, legger føringer via budsjett og tildelingsbrev og også kan endre vedtak besluttet i bydelene. Politikken og administrasjonen er avhengig av hverandre i kraft av at politikken bestemmer og administrasjonen gjennomfører. I oppgaven med å gi bydelene en strategisk plan vil en god medvirkning forplikte både politikken og administrasjonen.

Bryson og Edwards (2016, 18) skriver i sin konklusjon og agenda for videre forskning at strategisk planlegging i offentlig sektor i større grad har blitt institusjonalisert som en felles praksis på alle nivå i USA og i flere andre land. I tillegg finnes det ganske gode beviser for at strategisk planlegging i offentlig sektor gir ønskede resultater, og god forskning fremskaffer en begynnende forståelse av hvorfor det er slik. Resultatene fra undersøkelsen til Hindaker og Nikolaisen fra 2012 viser også at hovedvekten av norske kommuner bruker strategisk planlegging og styring (Johnsen, 2016, 333). Dette bekreftes også av undersøkelsen Strategisk planlegging og styring i kommunene fra 2016 (Johnsen, 2017, 32).

I dag vil det være uvanlig for en kommune eller bydel å ikke bruke strategisk planlegging. Dette mener vi skaper en tydelig forventning til både politikerne og administrasjonen om å

skrive for eksempel en strategisk plan. Denne forventningen mener vi skaper en forpliktelse. Brunsson (1985, 1974–175) påpeker at dersom flere «grupper», i denne konteksten politikere og administrasjon og tjenesteproduksjon, forplikter seg til å sette noe ut i livet (strategisk plan), vil gruppene kunne forvente at en prosess blir iverksatt. En forpliktelse på vegne av andre eller det at man, som i vår sammenheng, har en forventning til at strategisk plan skal produseres kan også påvirke motivasjonen til å gjennomføre en prosess.

Dette kan vi også snu ved å si at motivasjonen er et ønske om å lage en strategisk plan som skal inneholde bydelens viktigste strategiske grep, være et styringsdokument for bydelens politikere og administrasjon og legge føringer for bydelens prioriteringer i en gitt periode. Dette igjen kan igjen gi en forventning om en prosess som vil ende med et forpliktende dokument.

I offentlig sektor kan planlegging tilfredsstillende flere krav til strategisk styring når det gjelder medvirkning, åpenhet, politisk kontroll og ansvarsutkreving. Dette kan komme som et resultat av at planleggingen gir dokumenter som er påvirkningsbare og etterprøvbare. Slik sett kan planlegging være konfliktdekkende i forholdet mellom politikk og administrasjon ettersom administrasjonen skal iverksette nye strategier og samtidig ivareta løpende tjenesteproduksjon. Planlegging er likevel blitt kritisert for å gi en lavere grad av medvirkning fordi de som har stått for planleggingen, er andre enn dem som skal iverksette strategiene (Johnsen 2014, 81).

Ser vi forholdene i Brunssons modell (figur 2.2) i en sammenheng, vil disse tre forholdene kunne gjøre iverksettingen av strategiske valg innen organisasjonen enklere og mer sannsynlige (forpliktelse, forventinger, motivasjon). Allikevel betyr ikke det ene forholdet at de andre kan overstyres, men de tre forholdene kan gi organisasjonen en mulighet til å starte med den ene og på den måten påvirke de to andre fra begynnelsen (Brunsson 1985, 175). Uansett i hvilken ende man starter mener vi at limet mellom disse tre forholdene er medvirkning.

Herscovitch og Meyer beskriver i en artikkel forpliktelse til endring i organisasjonen. Dette med utgangspunkt i en utvidet forståelse av tre-komponentmodellen til Meyer og Allen fra 1991. Her legger de til grunn tre komponenter som definerer forpliktelse ut fra en affektiv, kalkulerende og en normativ tilnærming til forpliktelse, som igjen påvirker den ansattes valg

om å bli i den organisasjonen de jobber i (2002, 475). Forpliktelse er den viktigste faktoren hva angår ansattes endringsvilje (Armenakis, Harris og Feid 1999, Conner 1992, Conner og Patterson 1982, Klein og Sorra 1996 – fra Hercovitch og Meyer 2002, 474).

I et intervju i VG 6. april 2018 ber statsminister Erna Solberg nordmenn om å være med på å endre Norge. «Vi står i et skifte i økonomien nå. Oljeinntektene kommer til å være høye, men aktiviteten i oljesektoren kommer til å gå nedover. Vi skal omstille norsk økonomi til å bli grønnere. Vi må vinne på nye måter: Digitalisering skal bidra til at vi vinner», sier hun. «Alle kommer til å bli påvirket av det. Noen vil bare bli påvirket av at jobbene kan gjøres på en annen måte. Andre kommer til å oppleve at den jobben de har, vil det bli et redusert behov for, men jobbene kommer også til å bli veldig mye mer digitalisert».

Statsministeren ber altså deg og meg om å medvirke til endring av Norge. I intervjuet beskriver hun hvilke endringer hun ser for seg, og blant annet digitalisering vil være en løsning for å «vinne» endringen. Bydelenes strategiske planer inneholder planer for å kunne møte omstillingene i takt med endringer. I innledningen til Bydel Nordre Aker sin strategiske plan (DENNE MÅ LEGGES VED I LITTERATURLISTA) står det: «Befolkningen øker, og ressursene er knappe. Samtidig vet vi at den teknologiske utviklingen vil ha stor påvirkning på hvordan fremtidens kommunale tjenester vil se ut. Dette krever at vi er foran og forberedt».

Trekantmodellen kan således være et verktøy for å undersøke for eksempel ansatte i administrasjonens valg om å bli i organisasjonen til tross for endringer og nye måter å jobbe på. Ved å analysere organisasjonsforpliktelsen til de ansatte i bydelen kan man undersøke om strategisk plan har noen langsiktig påvirkning på forpliktelsen til de ansatte. Formålet med en slik prosess vil være å lære mer om endringers påvirkning på de ansatte og å kunne bidra til for eksempel å gjennomføre omorganiseringer i fremtiden. I denne oppgaven ser vi jo på både politikernes og administrasjonens forpliktelse til gjennomføring av den strategiske planen ut fra ulike påvirkningsfaktorer, hvor blant annet medvirkning vil være den viktigste for å oppnå en høy grad av forpliktelse.

I sin artikkel i tidsskriftet *Public Administration Review* (2005) «Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades», skriver Poister og Steib om resultatene fra sin undersøkelse som måler kommunale lederes tilfredshet med strategisk planlegging og styring i amerikanske byer.

Her påpeker de at strategisk planlegging kun er nyttig hvis den er nøye knyttet til gjennomføringen. «Strategiske planer gjennomfører seg ikke selv, og de kan bli motarbeidet av ansatte som føler seg truet av endringer» (Poister og Steib 2005, 46). Derfor kan det være av betydning om man forankrer planleggingsprosesser også på et lavere nivå i organisasjonen (Poister og Steib, 2005, 46). Dette mener vi også kan forstås som at det er viktig å implementere medvirkning på flere nivåer i organisasjonen, og vår antagelse vil igjen være at det vil gi en høyere forpliktelse til de strategiske planene.

«Den 'Nordiske modellen' er avhengig av samarbeidet mellom NHO, LO og Regjeringen. Dette kan på lokalt nivå forstås som medvirkning i strategiske planleggingsprosesser, og da spesielt fra den administrative ledelsen, de ansatte og valgte politikere» (Johnsen, 2016, 360).

Vår hypotese har på bakgrunn av denne teorien blitt som følger:

H2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse.

2.6 Størrelse

Et ofte tilbakevendende politisk tema for norske kommuner og bydeler er størrelse. Hvor store kan de demokratiske enhetene være skal de kunne ivareta nærheten mellom den politiske eliten og innbyggerne? Hvor store bør de være for å kunne være robuste nok til å kunne ivareta kompleksiteten i tjenesteproduksjonen og i tillegg samfunnsplanleggingen i kommunene? Dette har også vært diskutert i Oslo kommune, og i 2004 reduserte kommunen antall bydeler fra 25 til 15. I 2007 ble bydelene for statistiske formål inndelt i 94 delbydeler (inkludert Sentrum og Marka). Etter videre deling av fire delbydeler i 2017 økte antallet til 98, noe som kan sees i sammenheng med utbygging av nye områder som Løren og Nydalen. Hver bydel rommer 5–9 delbydeler ([https://www.oslo.kommune.no/statistikk/geografiske inndelinger](https://www.oslo.kommune.no/statistikk/geografiske_inndelinger)). Innenfor en og samme bydel kan det være store demografiske ulikheter mellom delbydelene, som for eksempel i utdanningsnivå eller inntekt. I bydel Alna er gjennomsnittsinntekten i delbydel Furuset 319 000 kroner og er en av de med lavest inntekt i Oslo. I delbydel Hellerudtoppen ligger gjennomsnittsinntekten på 519 000 kroner, som er over Oslo-snippet og kan sammenlignes med bydeler som Nordstrand og Nordre Aker (<https://www.oslo.kommune/statistikk/inntekt>). Slike ulikheter innen en enkelt enhet gjør at innbyggerne har ulikt utgangspunkt for å deltakelse og dermed ulik lojalitet til den demokratiske enheten.

I boken *Size and Democracy* (1973, 13) har Dahl og Tufte laget en oversikt hvor de ser på forskjeller mellom små og store demokratier, eller enheter, som vi velger å kalle dem. Noe av det de ser på, er innbyggernes deltakelse, likheter og ulikheter og lojalitet. For eksempel mener forfatterne at små enheter bedre kan legge til rette for at befolkningen kan delta i beslutningene, mens store enheter gir muligheter til å delta i valg og bestemme politisk retning. I små enheter er befolkningsmassen sannsynligvis mer omforent angående tro og verdier enn i store enheter, hvor det er et større mangfold. Når det gjelder lojalitet mener forfatterne at i små enheter er innbyggerne mer lojale til et integrert fellesskap, mens de i store enheter kan ha flere lojaliteter til ulike fellesskap.

Størrelse kan være både de harde fakta som innbyggertall eller antall kvadratkilometer, eller man kan vurdere den fra en sosioøkonomisk synsvinkel hvor man måler størrelsen på landet etter bruttonasjonalprodukt per innbygger (Dahl og Tufte, 1973, 18–19). Demokrati definerer Dahl og Tufte etter to tradisjoner, hvor den ene er fra bystatens demokrati og den andre fra nasjonalstatens demokrati. I begge disse tradisjonene lå det et ideal om at staten måtte oppfylle minst to kriterier: innbyggereffektivitet og systemkapasitet. Med innbyggernes effektivitet menes at innbyggerne handler ansvarlig og har full kontroll på avgjørelsene, mens det med systemkapasitet menes at politikken har kapasitet til å reagere fullt ut på kollektive preferanser hos sine innbyggere (Dahl og Tufte, 1973, 20). For at innbyggerne i bystaten skulle ha full kontroll over avgjørelsene, måtte de delta direkte i bestemmelsene og innbyggertallet måtte være lavt. Skulle bystaten ha kapasitet til å respondere fullt ut på sine innbyggere, måtte de være autonome. Dette endret seg kraftig når man innførte de demokratiske ideene til nasjonalstaten. Kun nasjonalstaten har kapasitet til å respondere fullt ut på befolkningens kollektive preferanser, og derfor skal nasjonalstaten være suveren. Nasjonalstaten er derimot for stor til at innbyggerne kan delta direkte i alle beslutninger, derfor må innbyggerne få mulighet til å delta indirekte gjennom valg (Dahl og Tufte, 1973, 22).

Størrelsesulikheter i demokratiske enheter er da av betydning for demokratiet, og for alle varianter av størrelse (Dahl og Tufte, 1973). Små demokratiske enheter gjør det enklere for innbyggerne å påvirke og derigjennom øke den frivillige overholdelse (les: forpliktelse) og redusere den opplevde tvangen. Større demokratiske enheter gjør det mulig å utvikle lover og regler for et større område. Legger vi det overstående til grunn, kan da små bydeler

representere små enheter og store bydeler store enheter, men bydelene kan også i sin helhet representere små enheter i sammenligning med hele organisasjonen Oslo kommune.

De små enhetene vil i følge Dahl og Tufte da være nødvendige for å gi innbyggerne en mulighet til å handle fornuftig og med et moralsk ansvar og en politisk effektivitet hvor de ikke forholder seg til den store demokratiske enheten – altså bydelene versus Oslo kommune (Dahl og Tufte, 1973, 13). Den store enheten vil samtidig være nødvendig for å kunne håndtere større utfordringer. I Oslo kan dette være oppgaver som er blitt sentralisert til en av de flere etatene som Velferdsetaten, Sykehjemsetaten, etc (se figur ((organisasjonskartet til Oslo)) nr. xx). Oslo kan således oppleves som mer ineffektiv for den enkelte innbygger enn bydelene, og avmakten til den enkelte innbygger vil øke mot den sentrale makten som er vil være bystyret i Oslo (Dahl og Tufte, 1973, 13). Som en konsekvens av dette vil bydelene bli mer og ikke mindre betydningsfulle for bydelens innbyggere; de små enhetene vil oppleve en større forpliktelse til strategisk planlegging.

Dahl og Tufte referer også til to typer konflikter. Den ene innebærer at effektiviteten til innbyggerne er samsvar med det overordnede flertallet, da effektiviteten kan bli maksimert når enhetene er små og homogene/like. Denne politiske likheten/enigheten vil tjene innbyggerne best. I en slik homogen enhet vil effektiviteten til en innbygger som representerer minoriteten, bli minimalisert av hans vanskeligheter med å finne en alliert og av svakheten i den politiske konkurransen (Dahl og Tufte 1973, 22). Da bydelene i Oslo kommune har direkte valg, blir bydelsutvalgenes representasjon ikke nødvendigvis i samsvar med bystyret. Det er ulikt politisk flertall i Oslos bydeler. Noen bydelsutvalg har en overrepresentasjon av en politisk «farge», som for eksempel bydel Stovner, som har 9 av 15 representanter fra AP, og bydel Frogner, som har 8 av 15 representanter fra Høyre. Dette medfører at de dermed har et rent politisk flertall uten støtte fra de andre representantene fra andre fraksjoner som er valgt inn i de representative bydelsutvalgene.

Bydelsutvalget i Nordre Aker er representert av seks partier, hvorav Høyre har 5 representanter og arbeiderpartiet har 4. Her har ingen av de store partiene et flertall uten enighet med andre partier. Dahl og Tufte skriver i *Size and Democracy* at det politiske mangfoldet i en større, mer heterogen enhet vil kunne bistå minoriteten best fordi det da er større sannsynlighet for at dennes politiske syn vil bli tatt hensyn til, men likevel kan den samme innbyggeren være enig en gang og uenig en annen (Dahl og Tufte 1973, 22).

I dag, og enda sikrere i fremtiden, vil det forøvrig oppstå demokratiske verdi-/mål-konflikter hvor ingen enkelt enhet eller type enhet kan oppnå disse målene best (Dahl og Tufte 1973, 138).

Vår hypotese har på bakgrunn av denne teorien blitt følgende:

H3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse.

2.7 Politisk regime

Politisk regime er vår fjerne og siste uavhengige variabel. I vår oppgave er konteksten til politisk regime først og fremst hvem som styrer Oslo kommune. Innledningsvis ønsker vi å sette Oslo inn i en helhet ved å kort beskrive hvordan Norge er styrt.

Norge er et representativt demokrati, og landets borgere kan fritt velge hvem som skal styre landet (Jacobsen, 2016,13). De valgte representantene verken forbereder eller iverksetter politikk og må derfor overlate de fleste offentlige oppgaver til spesialister. «Disse spesialistene er bare unntaksvis valgt, og står dermed ikke direkte ansvarlig overfor folket. Administratorene er utpekt, og står først og fremst ansvarlig overfor politikerne» (Jacobsen, 2016, 15). I Oslo er byrådslederen og byrådene politisk valgt, i motsetning til rådmann og kommunalsjefer i kommunene, som er administrativt ansatt.

Samspeillet mellom politikk og administrasjon definerer Goodnow (1900, i Johnsen, 2014, 218) slik: «Politikk er å uttrykke statens vilje, mens administrasjon er utøvelsen eller omdannelsen av denne viljen til praksis». Selv om Goodnow kun nevner staten i sin definisjon, er den like aktuell knyttet til kommunene. En slik definisjon knyttet til bydelene i Oslo kommune innebærer at politikerne på Stortinget, i bystyret, byrådet og bydelsutvalget gjennom vedtak og merknader uttrykker statens, kommunens og bydelens vilje, og det er da opp til både sentraladministrasjon og bydelsadministrasjon å sørge for at kommunen omdanner og utfører denne viljen i praksis. Så ut fra dette ligger det en tydelig forventning om at administrasjonen er forpliktet til å iverksette de politiske vedtakene og ikke selv være en politisk aktør.

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Dette betyr at byrådet er ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen er ansvarlig overfor stortinget.

Kommunen har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. Bystyret er Oslos parlament og kommunens øverste politiske organ. Det består av 59 folkevalgte representanter og ledes av ordfører, som velges hvert fjerde år.

Bystyret bestemmer hovedlinjene i utviklingen av byen og kommunens tjenester, blant annet fordelingen av penger innenfor de økonomiske rammene kommunen må forholde seg til.

Byrådet er Oslo regjering og består av 7 byrådsrepresentanter, og hver av disse er politisk leder for hver sin byrådsavdeling. Byrådet leder kommunens administrasjon, innstiller saker til bystyret og er ansvarlig for iverksetting av bystyrevedtak. Byrådet og byrådsrepresentantene har instruksjonsmyndighet for underliggende etater og bydeler. Hver byrådsavdeling har også en administrativt ansatt leder – kommunaldirektøren.

Bydelene i Oslo er administrativt organisert under byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid. På samme tid som det er kommunestyrevalg i Oslo, velger innbyggerne i de 15 bydelene 15 representanter til BU. Bydelsutvalgene er bydelenes øverste politiske ledelse, og deres mandat er de desentraliserte kommunale oppgaver. Bydelsutvalgene nedsetter fagkomiteer som forbereder saker og innstiller overfor BU. Ved kommunestyrevalget i 2007 var det første gang alle 15 bydelene i Oslo hadde direkte valg av BU.

Bydelsutvalgene vedtar budsjett og økonomiplan for bydelen samt fører tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og de tjenester som ytes. Bystyret tildeler bydelene et rammebudsjett, noe som medfører at de enkelte bydelene har et økonomisk handlingsrom innenfor den tildelte økonomiske rammen hvor de kan prioritere når det gjelder innsatsen på de enkelte tjenesteområdene.

Det er når politikken skal prioritere at det ofte blir en konflikt mellom de politiske partiene ettersom de kan ha ulike tilnærminger til hvordan løse utfordringer. En bydelsdirektør sier at politikerne ofte er tverrpolitisk enige om bydelens strategiske arbeid, men at det er uenighet om hvilke virkemidler eller løsninger man bruker, som for eksempel konkurranseutsetting. Privatisering er etter vår oppfatning det som skaper størst uenighet mellom sosialistene og de borgerlige i Oslo-politikken. Skillelinjene kommer tydelig frem både i bystyresalen og i de 15 bydelssalene i saker som omhandler hvilke virkemidler som skal benyttes for å løse en utfordring. I tillegg kan flertallet i bystyret og bydelsutvalget representere ulike politiske regimer da de har ulik politisk farge som et resultat av direktevalget til bydelene. Et eksempel

på dette stod å lese i Nordstrand Blad 28. april 2018. Her hadde bydelsdirektøren anket et vedtak, gjort av bydelens borgerlige flertall, inn for bystyret da han mente det var i strid med kommunens overordnende retningslinjer om hjemmebaserte tjenester. Deretter er dette blitt administrativt behandlet av byrådet, som har et sosialistisk flertall og som tydelig har sagt fra at de er mot privatisering. Byrådet gir dermed bydelsdirektøren medhold i anken og innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak: «*Bystyret finner at Bydel Nordstrands vedtak i bydelsutvalgets sak 137/17 punkt 11 er ugyldig*». Dette er et eksempel på hvordan et politisk flertallsvedtak, her i en borgerlig styrt bydel, er endret av et sosialistisk flertall i rådhuset.

I 2015 skiftet Oslo bystyre politisk farge. Etter nesten 20 år med et flertall ledet av Høyre gikk man over til et flertall ledet av Arbeiderpartiet. Det rødgrønne samarbeidet er en koalisjon av representanter fra Arbeiderpartiet (AP), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet De Grønne (MDG). Ordføreren i Oslo representerer SV, og byrådslederen representerer AP. Det rødgrønne samarbeidet er avhengig av partiet Rødt for å få et parlamentarisk flertall.

Ni av Oslos 15 bydeler er styrt av et rødt flertall og seks av et blått. Med rødt og blått flertall mener vi at henholdsvis Arbeiderpartiet og Høyre sammen med sine samarbeidspartnere styrer bydelsutvalget (BU) i gjeldende bydel. Bydelsutvalgslederne representerer det politiske flertallet i BU.

En anne av skolene til Mintzberg, Ahlgren og Lampel (2009) er maktskolen. Definisjonen som er lagt til grunn, er at strategi er et spill, og da særlig knyttet til makt. En slik definisjon passer typisk sammen med maktskolen (Johnsen, 2014, 19). Ifølge Johnsen (2014, 20) er denne retningen særlig relevant i offentlig strategi og for å forstå de ulike aktørenes spill i utformingsarbeidet og iverksettingen av strategier.

Maktskolen kan gi oss en beskrivelse av en type strategiutforming som handler om påvirkningsprosesser, makt og politikk. Denne skolen understreker spesielt bruken av makt og politikk for å forhandle frem strategier som er gunstige for spesielle interesser (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009, 242). Her er det organisasjonen som er den strategiske aktøren (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009, 272). Innen denne skolen skiller man mellom to perspektiver, henholdsvis mikromakt og makromakt. Med mikromakt menes det politiske spillet innad i organisasjonen, mellom ulike interesser og koalisjoner som kan skifte underveis. Strategien kommer til uttrykk gjennom forhandlinger, overtalelse og tidvis direkte

konfrontasjon (Mintzberg, Ahlgren og Lampel, 2009 ,272). Makromakt handler om hvordan organisasjonen benytter den makten den besitter. Dette kan foregå gjennom kontroll eller samarbeid med andre organisasjoner, som nettverk og allianser. Målet er å fremme egeninteresser og er styrende for hvordan organisasjonen handler.

På bakgrunn av den politiske to-nivå-modellen man har i Oslo samt det faktum at bydelene har direkte valg som medfører at bydelen kan ha ulik politisk flertall enn bystyret, har vi kommet frem til følgende hypotese:

H4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse.

3 Metode

3.1 Kvantitative og kvalitative metoder

«Et skille som raskt dukker opp i den samfunnsvitenskapelige metodelæren, er mellom kvantitative og kvalitative metoder» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 35).

«Kvalitet betyr beskaffenhet og viser til egenskaper ved fenomener, mens kvantitet viser til en mengde eller antall» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 417). «I den kvantitative metode er altså forskeren mer fjernt fra de/det som skal studeres, og intervjuobjektene blir således ansett som objekter. I motsetning til i kvalitativ metode hvor det legges opp til en nærhet til respondentene, samt at studieobjektene er i et fåtall i sine naturlige omgivelser» (Ringdal, 2011, 92).

Som nevnt tidligere i oppgaven hadde vi tidlig definert tema for vår masteroppgave, som er strategisk planlegging i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon, men vi var usikre på hvordan vi skulle gripe det an. Våren 2016 fortalte vår veileder, professor Åge Johnsen, at han og professor Dag Ingvar Jacobsen skulle gjennomføre en pre-strukturert spørreundersøkelse om strategisk planlegging og styring i norske kommuner. En pre-konstruert spørreundersøkelse vil si at man bruker spørsmål med forhåndsoppgitte svaralternativer og at respondenten velger et av svarene (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 279). Veileder inviterte da studenter som kunne være interessert i denne undersøkelsen, til en samtalen og vi innså at data fra denne undersøkelsen ville være til nytte for det vi ville forske på, noe som ble enda tydeligere da vi leste igjennom spørsmålene i undersøkelsen. Vi samarbeidet da med veileder for å få flest mulig bydeler i Oslo til å svare

på undersøkelsen. Dette for å få et grunnlag for se nærmere på forskjeller mellom administrasjon og politikk.

Spørreundersøkelsen var også med på å utforme vår problemstillingstilling.

Med utgangspunkt i de ulike spørsmålskategoriene valgte vi å fokusere på strategiutforming, medvirkning og forpliktelse. Ut fra dette ble vi enige om en modell som viste hvilke faktorer som påvirket forpliktelse, som vi gjorde til vår avhengige variabel. På bakgrunn av dette ble problemstillingen formulert, og «problemstillingen styrer samtidig valg av metode» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 63). Hva er så metode sett i lys av det samfunnsvitenskapelige? «Metodelæren dreier seg blant annet om hvordan vi kan gå fram for så langt som mulig å undersøke om våre antagelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 33).

3.2 Forskningsdesign

Det vi skal undersøke, er forpliktelse til strategisk planlegging. Hvem som skal undersøkes, er bydelenes politiske og administrative ledere/ledelse, og fremgangsmåten er gjennom en spørreundersøkelse og et semistrukturert intervju (litteratur). På bakgrunn av dette trengte vi et forskningsdesign.

Yin (2014, 28) definerer forskningsdesign slik: «Alle typer empirisk forskning har en implisitt, om ikke eksplisitt, forskningsdesign. I sin mest elementære forstand er designet den logiske sekvensen som forbinder de empiriske dataene med de første forskningsspørsmålene og deretter konklusjonene. Samfunnsfaglig er et forskningsprosjekt en logisk plan for å komme fra her til der, hvor her kan defineres som det første spørsmålet som skal besvares, og der hvor noen konklusjoner svarer ut disse spørsmålene» (Yin, 2014, 28).

I vår oppgave ønsket vi å se på hvordan forpliktelse til bydelenes strategiske planlegging forholdt seg til de ulike faktorene formell strategisk planlegging, medvirkning og størrelse. Ville vi finne noen sammenhenger mellom disse, og ville disse sammenhengene endre vår oppfatning om forpliktelse til strategisk planlegging? På bakgrunn av dette valgte vi en casestudie.

Yin har en tredelt begrunnelsen for når casestudier er å foretrekke (Yin, 2014, 2).

1. Når hovedforskningsspørsmålene/problemstillingen har spørsmålstillingen «hvordan» og «hvorfor».
2. Når forskeren har liten eller ingen kontroll over atferdsmessige hendelser.
3. Når studien fokuserer på nåtiden (i motsetning til historisk forskning).

Vi mener at vår oppgave oppfyller disse tre kriteriene. For det første inneholder problemstillingen vår spørsmålstillingen «hvordan», for det andre har vi ingen kontroll over hva bydelsdirektører eller BU-ledere vil svare, og for det tredje vil de svarene vi får i denne undersøkelsen, være et øyeblikksbilde av situasjonen her og nå.

3.2.1 Yins fem komponenter for forskningsdesign

Yin (2014, 29) beskriver fem viktige komponenter som er viktige for et forskningsdesign: (oversettelsen av komponentene er hentet fra Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 90–91). Vi vil bruke disse komponentene som et utgangspunkt for vår gjennomføring av caseundersøkelsen.

1. A case study's questions (problemstilling)
2. Its propositions, if any (teoretiske antagelser)
3. Its unit(s) of analysis (analyseenheter)
4. The logical linking the data to the propositions (den logiske sammenhengen mellom data og antagelsene)
5. The criteria for interpreting the findings (kriterier for å tolke funnene)

3.2.1.1 Problemstilling:

Den første komponenten, som også er en del av Yins begrunnelse for når casestudier er å foretrekke, handler om hvilken spørsmålstilling man bruker i problemstillingen – og at spørsmålene «hvordan» eller «hvorfor» er å foretrekke (Yin, 2014, 29). Vår problemstilling startet med «hva», men vi byttet til «hvordan» etter å ha valgt casestudier som forskningsdesign. Denne endringen gjorde at problemstillingen dermed sammenfalt bedre med teorien. I tillegg mener vi at «hvordan» er et mer «handlende» ord og forsterker spørsmålets relevans. Når vi går fra å spørre om «hva som hemmer og fremmer forpliktelse til strategisk planlegging...» til «hvordan kan forpliktelse hemme og fremme strategisk planlegging...» fremheves «forpliktelse», det viktigste ordet i setningen, samtidig som setningen bedre beskriver at det er noe som kan skje, i motsetning til at noe skal forstås.

3.2.1.2 Teoretisk antagelser:

«Forskeren gjør seg ofte noen antagelser etter å ha stilt noen grunnleggende spørsmål. Ifølge Yin er det disse antagelsene som ligger til grunn for den videre undersøkelsen» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 90). Som nevnt over mener Yin at casestudier skal inneholde spørsmålene «hvordan» og «hvorfor» – «for å fange opp hva du er interessert i å formidle ...» (Yin, 2014, 30). I vår problemstilling spør vi: «Hvordan påvirker utforming av den strategiske planleggingsprosessen forpliktelse i Oslo kommune?» Dette antar vi er meget mulig og slik sett ligger denne antagelsen til grunn for en videre undersøkelse.

3.2.1.3 Analyseenheter

Denne tredje komponenten handler om hva som skal definere og begrense saken som undersøkes (Yin, 2014,31). For å definere saken har vi valgt å bruke tre forskningsspørsmål som belyser problemstillingen vår. Analyseenhetene er bydeler i Oslo kommune og hvordan utformingen av den strategiske planleggingsprosessen påvirker forpliktelse. Begrensingen ligger i at vi fokuserer på bydelene i Oslo kommune og at det er forpliktelse til den strategiske planen som ligger til grunn.

3.2.1.4 Den logiske sammenhengen mellom data og antakelser

I den fjerde komponenten varsles hvilke trinn som kommer i analysen (Yin, 2014, 34). Denne casen baserer seg på både teori og resultater fra en spørreundersøkelse og intervjuer.

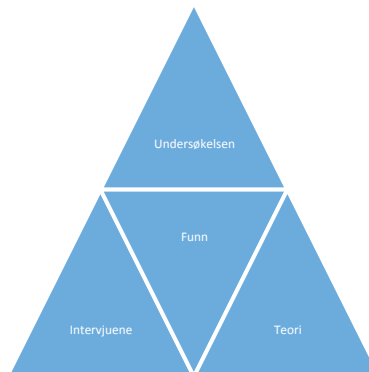
3.2.1.5 Kriterier for å tolke funnene

I vår oppgave vil vi bruke kvalitativ metode og benytte 11 semistrukturerte intervjuer for innhenting av primærdata. Vil også bruke noen av de kvantitative resultatene fra undersøkelsen «*Strategisk planlegging i kommunene 2016, undersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommunene 2016*» som sekundærdata.

3.3 Datainnsamling

I vår oppgave brukte vi Oslo-tall fra undersøkelsen «*Strategisk planlegging i kommunene 2016, undersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommunene 2016*» samt svar fra elleve semistrukturerte intervjuer for å innhenting av data. Yin beskriver seks ulike måter å samle inn data på, og vi benytter oss av to av disse: dokumentasjon og intervju (Yin, 2014, 106). Fordelen med å benytte en av disse metodene for å samle inn data sier Yin kan bli best utnyttet hvis man også følger ulike prinsipper for datainnsamling (Yin, 2014, 118). Vi mener

vi benytter oss av det første prinsippet, å samle inn data fra ulike kilder, som Yin også mener er en styrke i forskningen – Triangulering (Yin, 2014, 119–120).

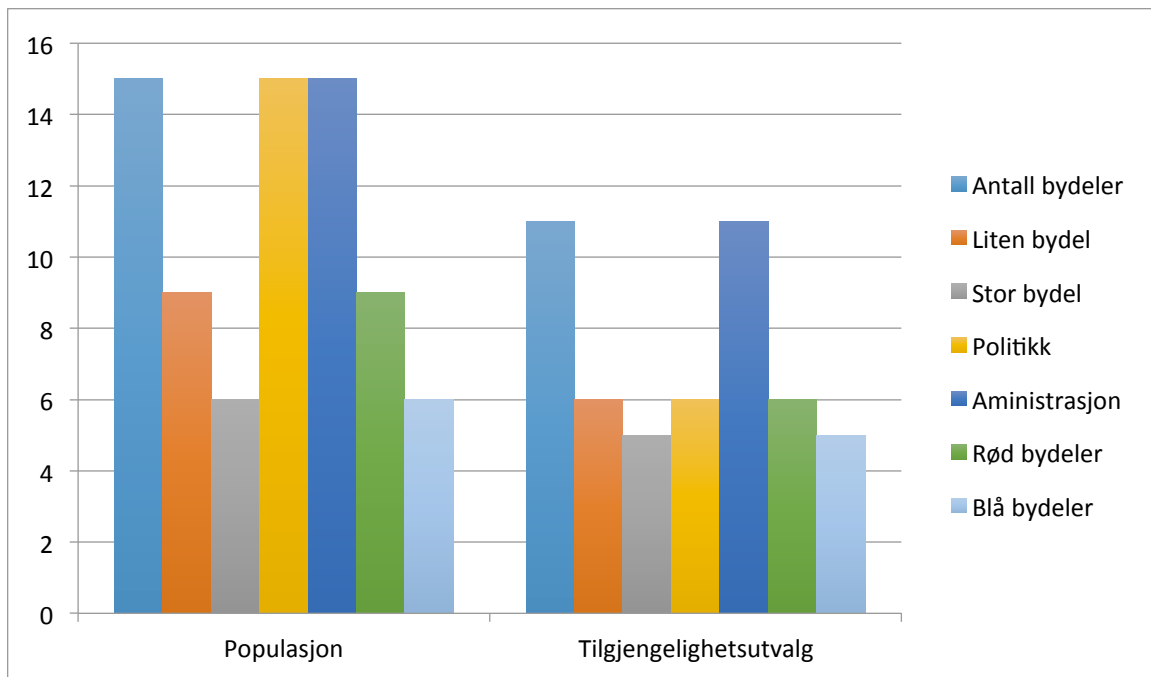


Figur xxx: Triangulering

3.4 Forskningsutvalg, utvalgsstrategi og utvalgsstørrelse

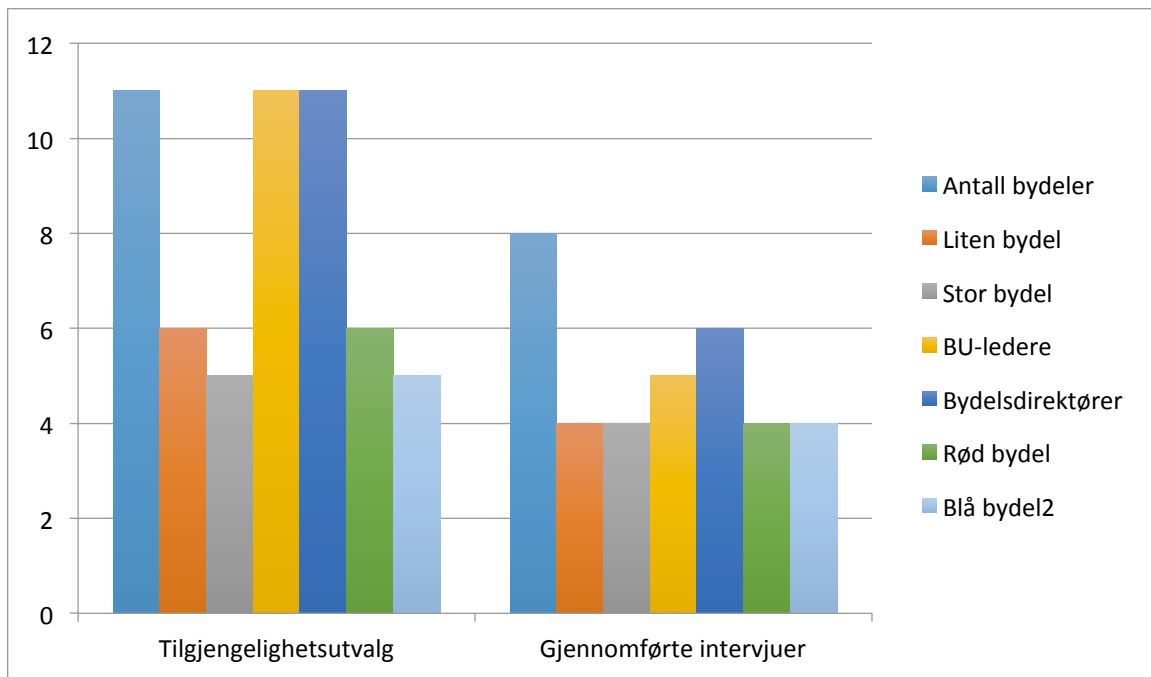
Vårt forskningsobjekt er Oslo kommunes. Vi har benyttet et strategisk utvalg – det vi si at vi valgte Oslo kommunes 15 bydeler. «*Strategisk utvelgelse* vil si at forskeren først tenker igjennom hvilken målgruppe som må delta for at han skal få samlet nødvendig data, mens det neste steget er å velge ut personer fra målgruppen som skal delta i undersøkelsen.» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 110). Vår strategiske utvalg ble dermed å intervju toppledere både politisk og administrativt.

Videre anvendte vi et tilgjengelighetsutvalg, som var de 8 bydelene som hadde svart på undersøkelsen til professorene Åge Johnsen og Dag Ingvar Jacobsen. I tabellen under bruker vi begrepene politikk og administrasjon ettersom respondentene i undersøkelsen ikke kun var toppledere (BU-leder/bydelsdirektør). For eksempel svarte administrasjonskonsulenter på vegne av bydelsdirektør.



Figur 3.1 Populasjon (n=15) versus tilgjengelighetsutvalg (n=11)

Vi har gjennomført elleve semistrukturerte intervjuer av seks bydelsdirektører og fem BU-ledere fra vårt tilgjengelighetsutvalg. «Ideelt sett må sammensetningen i utvalget for alle viktige egenskaper tilsvare sammensetningen i populasjonen. Et slik utvalg kaller man et *representativt* utvalg ...» (Johannessen, Christoffersen og Tuft, 2011, 259). Altså var det viktig at vårt tilgjengelighetsutvalg skulle «speile» et gjennomsnitt av Oslos bydeler, og dette ble derfor lagt til våre kriterier for intervjuobjektene. Målsetningen når vi sendte ut forespørsel om intervju var at vi skulle ha et utvalg som representerte bydelenes ulike egenskaper, som store og små enheter (variasjon i populasjon), røde og blå bydeler samt politikk og administrasjon. Vårt ønske var da å gjennomføre intervjuene med dem som responderte på vår forespørsel slik at vi fikk en spredning av bydelenes ulike demografiske egenskaper. Dette mener vi er representert i vårt utvalg.



Figur 3.2 Tilgjengelighetsutvalg (n=11) versus gjennomførte intervjuer (n=8)

3.5 Intervju og intervjuguide

Når vi sendte ut e-postforespørsler til vårt tilgjengelighetsutvalg, fikk vi rask respons fra de 11 som vi siden intervjuet. En bydelsdirektør ga den tilbakemeldingen at han ikke kunne stille før påske, en bydelsutvalgsleder ga beskjed om at vedkommende ikke kunne stille, men dette tilfellet stilte nestleder for BU, som representerte samme parti. Resten valgte å ikke svare. I vår forespørsel til intervjuobjektene forespeilet vi dem at intervjuet ville ta ca. 20–30 minutter. Intervjuobjektene fikk tilbud om tre ulike metoder for gjennomføringen, rangert etter hva som var det mest foretrukne for oss: 1) stedelig intervju (der hvor vedkommende ønsker å møte oss), 2) via FaceTime/Skype, og 3) på telefon.

Ti av intervjuene ble gjennomført på et sted valgt av intervjuobjektene og ett ble gjennomført via FaceTime.

Intervjuguide ble oversendt etter at intervju var avtalt.

Vi gjennomførte alle intervjuene i løpet av 8 dager – tidsintervallet var kort.

«Intervjuer er den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på. Det er en fleksibel metode som kan brukes nesten overalt og gjøre det mulig og få fyldige og detaljerte beskrivelser» (Johannessen, Christoffersen og Tuft, 2011, 143).

«Det kvalitativt intervju kan være mer eller mindre strukturert, det vil si tilrettelagt på forhånd. Et *semistrukturert* eller *delvis strukturert intervju* har en overordnet intervjuguide som

utgangspunkt for intervjuet, mens spørsmål, temaer og rekkefølge kan varieres. Forskeren kan bevege seg fram og tilbake i intervjuguiden» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 145). Utgangspunktet for gjennomføringene av intervjuene vår var at vi skulle følge oppsettet i intervjuguiden, men i selve gjennomføringen hoppet vi noe frem og tilbake.

Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer med 4 åpne og 11 lukkede spørsmål som var gradert fra 5–1, hvor 5 var høy grad og 1 var lav grad eller 5 var enig og 1 uenig (og 3 tilsvarte enten–eller).

Vår utforming av intervjuoguide startet med en kort innledning hvor presenterte oss selv og studiet og videre ga en kort presentasjon av vår forskning. Deretter avklarte vi om vi kunne ta opp intervjuet, for lettere å kunne transkribere i etterkant. Vi tilbød også intervjuobjektene å få lese gjennom transkripsjonen, noe ingen ønsket. Vi informert også om at intervjuobjektene ville bli anonymisert etter kategoriene liten/stor bydel, politikk/ administrasjon og blå/ rød bydel.

Til slutt åpnet vi for avklarende spørsmål før vi startet med intervjuet. Denne delen brukte vi ca. 5 minutter på å gjennomføre. Intervjuguide ble utarbeidet av oss, men godkjent av veileder.

3.6 Reliabilitet og validitet

Det er ulike formeninger om hva som er god kvalitet på kvalitative forskningsopplegg.

«Innenfor kvalitativ forskning brukes reliabilitet og ulike validitetsformer som kriterier for kvalitet. Yin (2008) bruker også disse begrepene for gyldigheten til kvalitative data. Lincon og Guba (1985) og Lincon og Guba (1989) mener derimot at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn kvantitative undersøkelser. De operer med pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet i kvalitative undersøkelsesopplegg» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 243). Vi velger derfor å ta utgangspunkt i Johannessen, Christoffersen og Tuftes evaluering av kvalitative undersøkelser (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 243–249).

Pålitelighet (reliabilitet)

«Reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data: hvilke data som brukes, hvordan de samles inn, og hvordan de bearbeides» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 243). «Det finnes flere forskjellige måter å teste datas reliabilitet på. En mulighet er å gjenta den samme

undersøkelsen på samme gruppe på to forskjellige tidspunkter ... En annen er at flere forskere undersøker samme fenomen« (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 44). Begge disse fremgangsmåtene tyder da på høy pålitelighet.

Vår undersøkelse mener vi holder en høy grad av pålitelighet da både undersøkelsen og det semistrukturerte intervjuet kan gjentas enten på et nytt tidspunkt eller av andre. «Forskeren kan styrke påliteligheten ved å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten – gjerne i form av en casebeskrivelse – og en åpen og detaljert framstilling av framgangsmåten under hele forskningsprosessen» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 244). Dette er også gjort i vår oppgave, som for eksempel at valg av teori og metode er nøye beskrevet.

Troverdighet (begrepsvaliditet)

«Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 244).

I undersøkelsen til Jacobsen og Johnsen svarte som nevnt tidligere 17 av 30 mulige respondenter i Oslo, og av disse 17 var det 11 som valgte å delta på intervjuene. Dersom frafallet blir for stort, kan det svekke oppgavens troverdighet. Derfor ble det viktig for oss å kunne bruke undersøkelsen samt å underbygge den med intervju for å heve validiteten.

Av de elleve som intervjuet, var det kun to kvinner. Vi velger i denne sammenheng å ikke legge vekt på dette da vi mener rollen de innehar enten som bydelsutvalgsleder eller bydelsdirektør, er kjønnsnøytral.

Fem av bydelsdirektørene vi intervjuet, var nytilsatte, og to av dem hadde byttet bydel, noe som gjorde at den ene valgte å svare på vegne av sin tidligere bydel. Dette har også innvirkning på bydelens strategiske planlegging da tre av dem har insistert på nye planer, og to av disse planene var ikke vedtatt i BU på intervjuets tidspunkt. De to siste bydelene valgte å beholde sine strategiske planer. At bydelsdirektørene har liten fartstid i ny bydel og kan ha et markeringsbehov vedrørende hvordan ny strategisk plan skal være kan gi en kognitiv skjevhet i form av at for eksempel informanter tar hensyn til hva andre har sagt og eller gjort tidligere. I tillegg ser vi at i flere tilfeller var ikke respondent i undersøkelsen BU-leder eller bydelsdirektør – for eksempel var det flere avdelingsdirektører som svarte på vegne av bydelsdirektøren.

3.7 Etikk

«Etikk dreier seg om prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om handlinger er riktige eller gale» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 93).

For å skape en distanse til intervjuobjektene ble intervjuene til enhver tid ledet av den av oss som ikke hadde en relasjon til det aktuelle intervjuobjektet.

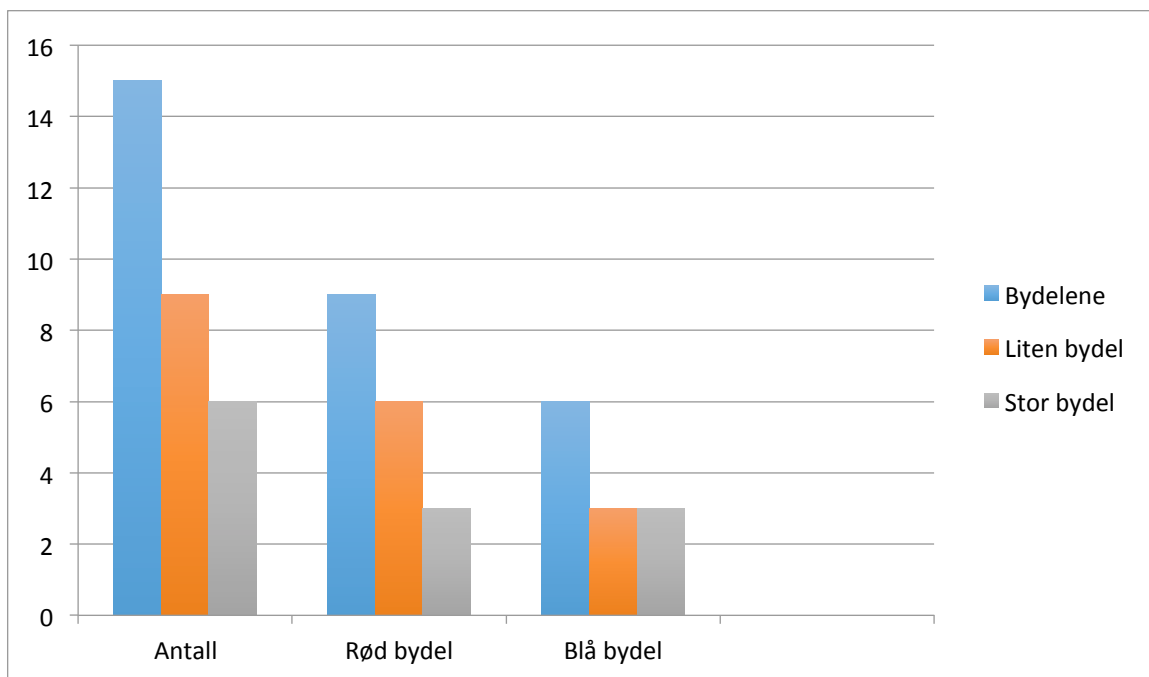
Troverdighet til innsamlet data gjør at reliabilitet knytter seg til nøyaktigheten i undersøkelsens datakjede: hvilke data har vært brukt, måten de har vært samlet inn og hvordan de har vært bearbeidet» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, 44). For oss var det viktig å anonymisere våre intervjuobjekter – og å være tydelig angående dette. I tillegg ble opptakene lagret på en minnepenn for å unngå at data kunne bli ufrivillig delt.

Intervjuguiden som ble sendt til intervjuobjektene, utgjorde også viktig informasjon i forkant av intervjuene i form av å sørge for at intervjuobjektene følte seg trygge på å møte oss.

4 Analyse

4.1 Beskrivelse av Oslo kommune – parlamentarisk styringsmodell

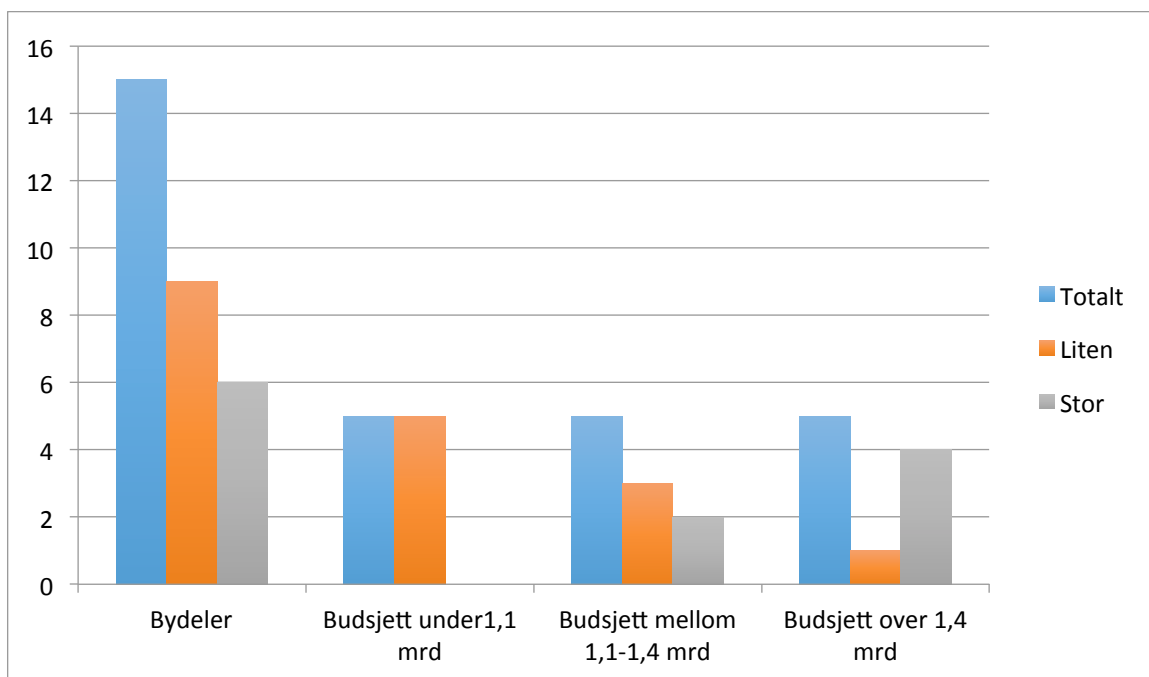
Oslo kommune hadde pr. 1. januar 2018 673 469 innbyggere, fordelt på 15 bydeler med en variasjon fra 27 465 til 57 585 innbyggere. Ni av bydelene hadde under 50 000 og seks over 50 000 innbyggere. I bydelene er politikerne engasjert på frivilligbasis, det vil si at ingen blir lønnet for sine verv. BU-leder får en kompensasjon som tilsvarer 20 prosent av en bystyrerepresentant sin lønn. Dette på tross av de representerer opp mot 60 000 innbyggere. De andre bydelspolitikere, får som andre kommunepolitikere ulike kompensasjoner som møtegodtgjørelse og en fast sum for å lede en fagkomite.



Figur 4.1 Oslo kommune, fordelt etter bydelenes størrelse og politisk farge (n=15)

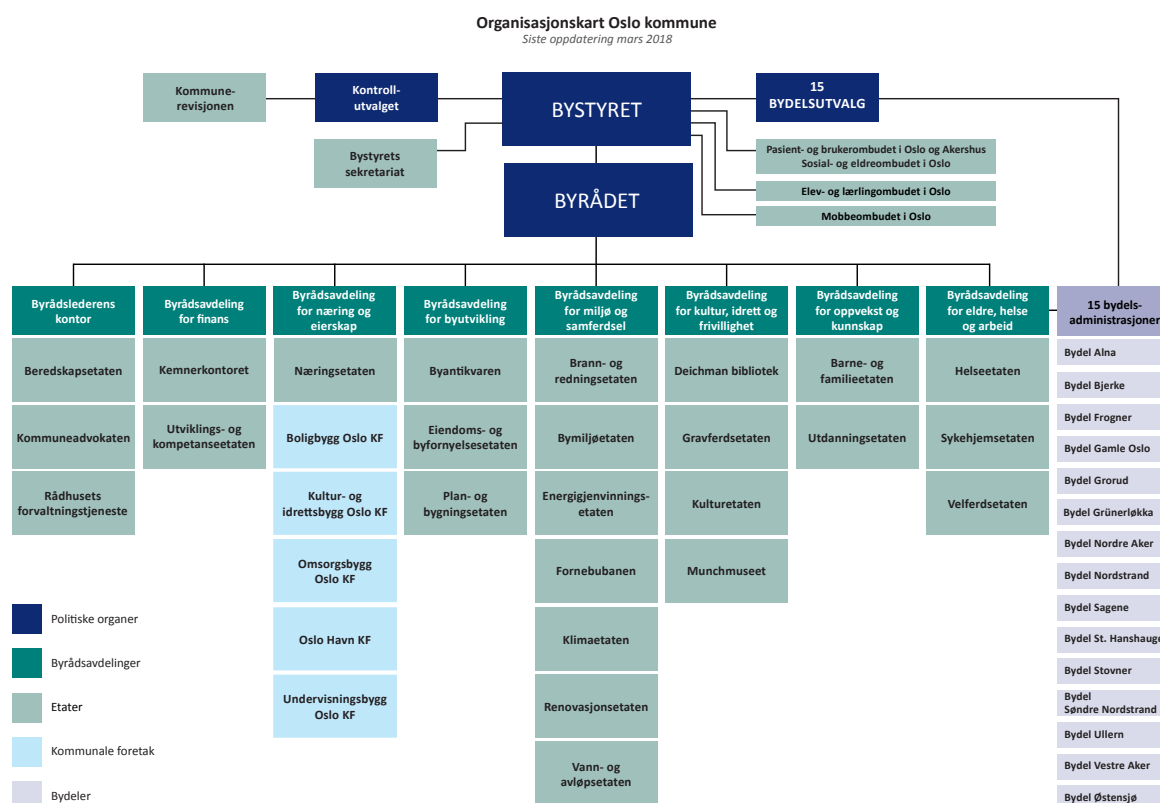
Note: Liten bydel (0 – 49999) og stor bydel (over 50000)

Bydelenes netto driftsutgifter i 2016 var på 18,9 milliarder kroner. Figuren under viser fordelingen av den økonomiske rammen etter bydelenes størrelse.



Figur 4.2 Oslo kommunes bydeler fordelt etter økonomiskramme og bydelenes størrelse (n=15) Note: Liten bydel (0 – 49999) og stor bydel (over 50000)

Den bydelen som har det største budsjettet i Oslo er en liten rød bydel, noe som er et resultat av tildelingskriteriene for den økonomiske rammen til bydelen som er basert på mange faktorer blant annet omfanget og kompleksitet til bydelens tjenesteyting.



Figur 4.4 Organisasjonskart for Oslo kommune

4.1.1 Strategiskplan for bydelene i Oslo kommune

Alle bydelene i Oslo har strategiske planer. Denne skal være en overordnet plan for den helhetlige virksomheten og hvor det utpekes overordnede satsningsområder, mål og strategiske grep. Bydelene i Oslo har utformet sine strategiske planer på svært ulik måte, hvor vi har valgt å dele de i tre kategorier administrativt dokument, politisk dokument og et konsensusdokument.

4.2 Funn

Vi har valgt å vise funn fra undersøkelsen med en bivariat fordeling for å finne egenskapene til vår avhengig og uavhengige variabler (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2015, 279 og 296). Det gjør vi i to univariate frekvensfordelinger og en krysstabell. Hvor de to univariate

frekvensfordelingene er antall respondenter som svarte innen de ulike kontrollvariablene og den andre er fra spørsmålene til undersøkelsen. Samme tabell er også en krysstabell da den viser den bivarierte fordelingen, hvordan observasjonene fordeler seg på kombinasjoner av verdier på de to variablene. Vi har brukt gjennomsnitt da variablene ikke var kontinuerlige, en verdi 4 representerte et svar som er enten enig eller uenig (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2015, 285). Vi har valgt å runde opp eller ned gjennomsnittet til hele tall, da undersøkelsen hadde 7 ulike svar alternativer som vi gitt en verdi fra 1-7. Formelen vi har brukt for utregning av gjennomsnittet er $\bar{X} = \frac{\sum x_i}{N}$. \bar{X} er symbolet for gjennomsnittet på variabelen, Σ betyr summen av verdiene (1-7) på spørsmålene i undersøkelsen og N er antall respondenter. Fra undersøkelsen har vi brukt spørsmålskategorien strategiutforming. Her har vi regnet ut gjennomsnitt for hele variabelen strategiutforming, deretter har vi brukt spørsmålene 4a og 4c. Fra medvirkningen har vi regnet et gjennomsnitt for hele variabelen medvirkning og brukt alle spørsmålene unntatt 5d. Fra spørsmålskategorien forpliktelse har vi regnet et gjennomsnitt for hele variabelen forpliktelse og brukt alle spørsmålene i denne kategorien.

For å finne sammenhengen mellom vår avhengige og uavhengige variabler vil vi bruke bivariat analyse inn i den univariate tabellen for å vise bivariat fordeling av seks kontrollvariabler som er politisk ledelse, administrativ ledelse, blå og rød bydel, liten og stor bydel (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2015, 295-296).

Våre funn i de lukkede spørsmålene fra intervjuene vil vi vise i en bivariat fordeling og krysstabell, tilsvarende hva vi gjør med svarene fra undersøkelsen, men med medianen da denne vil identifisere verdiene bedre. Medianen er den midtre verdien i en ordnet rekkefølge og representerer det typiske, fordi halvparten av respondentenes svar ligger under og halvparten ligger over den verdien. Grunnen for valget er at vår variabel er rangert fra 1-5 og er kontinuerlig fra lav (1) til høy grad (5), i tillegg er medianen mindre følsom for ekstreme observasjoner noe vi fikk på flere svare (kilde s.284). Vi har valgt å presentere tallene hele eller halve siden vi hadde en rangering av våre spørsmål og det gir en verdi om også en verdi ligger mellom to rangeringer (1-5). Gjennomsnittet i vårt tilfelle ble påvirket av den store spredningen både med å trekke opp og ned verdien (kilde s.286). Formelen vi brukte for beregning av posisjonsnummeret er $\frac{n+1}{2}$, n er antall respondenter. Der hvor en eller flere

valgte å ikke svare på et eller flere spørsmål og vi fikk to verdier i midten la vi dem sammen og delte på to.

Tabell 4-1a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{x} for hele variabelen om strategiutformingen for bydelene med antall respondenter fordelt på kontrollvariablene (n=17)

	\bar{x}	liten	stor	rød	Blå	pol.	adm.
Strategiutformingen for bydelene	6	5	6	6	5	6	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-1b Bivariat fordeling med krysstabell: Om strategiutformingen for bydelene med antall respondenter fordelt på kontrollvariablene (n=17)

	\bar{x}	liten	stor	rød	Blå	pol.	adm.
Vi utvikler de strategiske planene gjennom en systematisk planleggingsprosess	6	6	6	6	6	6	6
Vår kommunale strategiplan var en formell strategisk plan eller en oppdatering av en formell strategisk plan	6	6	6	6	6	6	6
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-2a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{x} for hele variabelen om medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)

	\bar{x}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene	5	4	5	5	5	4	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-2b Bivariat fordeling med krysstabell: om medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)

	\bar{x}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Bydelsutvalgslederen har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan	5	4	6	4	5	4	5
Bydelsutvalget har vært sentral i utvikling av vår strategiske plan	5	4	6	4	5	5	5
Bydelsdirektør har vært sentral i utvikling av vår strategiske plan	6	6	6	6	6	7	6
Andre kommunale ledere har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	6	6	6	6	6	6	6
Kommunens ansatte har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	4	5	4	4	4	5	4
Innbyggerne har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	3	2	3	3	2	2	3
Andre eksterne interessenter har vært sentrale i	2	3	2	3	2	2	3

utviklingen av vår strategiske plan							
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-3a Bivariat fordeling med krysstabell: \bar{X} for hele variabelen om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene	5	5	6	5	6	5	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

Tabell 4-3b Bivariat fordeling med krysstabell: om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging er i bydelene (n=17)

	\bar{X}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Jeg er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen	6	6	6	6	6	6	6
Den strategiske planen er i samsvar med mine personlige prioriteringer og interesser	5	4	6	4	5	5	5
Den strategiske planen oppildner meg til å arbeide hardt eller entusiastisk for iverksettingen	5	5*	6	5*	5	5*	5
Jeg er tilfreds med innholdet i den strategiske planen i forhold til mulige alternativer	6	5	6	5	6	5	6
Den strategiske planen vil forbedre resultatene av tjenesteytingen i min kommune	6	5*	6	5*	6	6*	6
Innholdet i den strategiske planen står for den beste av alle mulige alternativer	5	4	5	4	5	5	5
Respondenter	17	9	8	8	9	6	11

*en respondent valgte å ikke svare på et spørsmål

Tabell 4-4 Bivariat fordeling med krysstabell: om hvor formell den strategiske planlegging var i bydelene (n=11)

	\mathcal{N}	Liten	stor	rød	blå	pol	adm
Hvor formell strategisk planlegging syntes du det var i bydelen? Hvordan vil du rangere den fra høy grad av formell - til lav grad av formell? Hvor 5 er høy og 1 er lav grad.	3	3	4	3	4	3	3,5
Respondenter	11	5	6	5	6	5	6

Tabell 4-5 Bivariat fordeling med krysstabell: om medvirkning til strategisk planlegging i bydelene (n=11)

	\mathcal{N}	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Hvordan opplevde du bydelsadministrasjonen sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	5	5	4,5	5	4	4	5

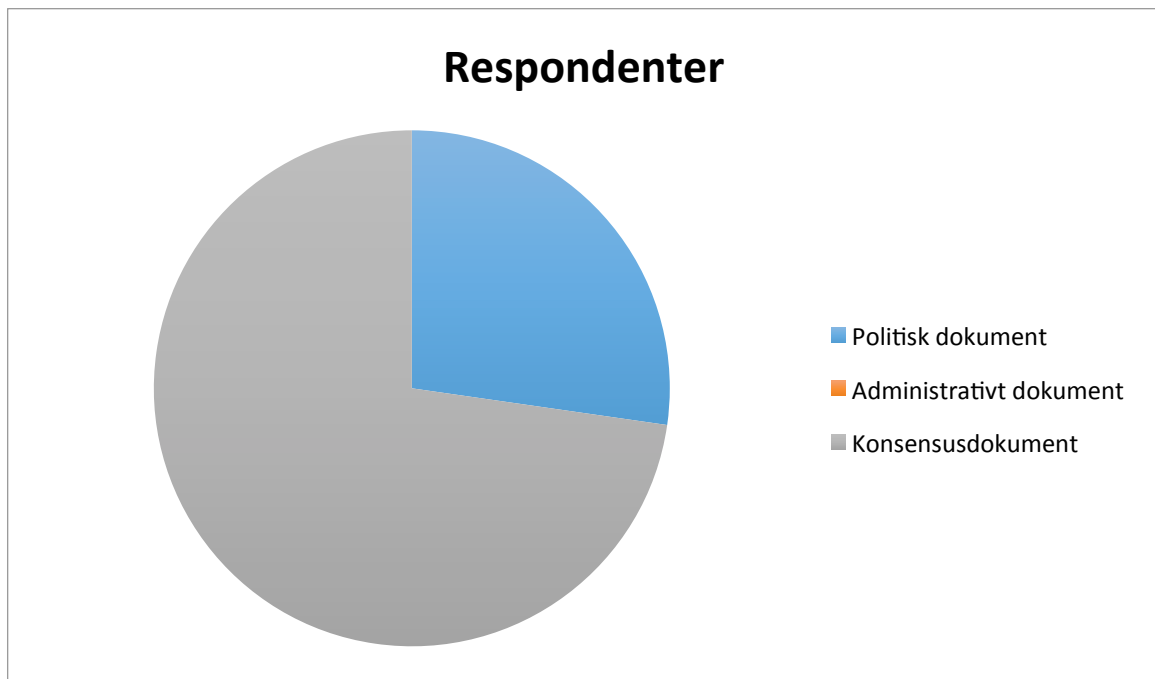
Hvordan opplevde du bydelspolitikernes sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	3	3	3,5	3	3,5	3	3
Hvordan har næringslivet eller andre organisasjoner medvirket i utforming av den strategiske planleggingen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	1	1	1	1	1	1	1
Respondenter	11	5	6	5	6	5	6

Tabell 4-6 Bivariat fordeling med krysstabell: om forpliktelse til bydelens strategiske planer (n=11)

	N	liten	stor	rød	blå	pol.	adm.
Inneholder den strategiske planen de beste alternative løsninger for tjenesteytingen i din bydel? Hvor 5 er enig og 1 er uenig.	4	4	5*	4	5*	4,5*	2,5
Hvor tilfreds er du med innholdet i den strategiske planen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	3	4,5	3	4	4	3
I hvor stor grad samsvarer den strategiske planen dine personlige prioriteringer? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	3	5	4	5	4	3,5
I hvor stor grad er du innstilt på iverksetting av den strategiske planen? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	5	5	5	5	5	5	5
Hvordan syntes du administrasjonens forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er rangert? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	4	4	4	4	4	4
Hvordan opplever du politikernes forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen er rangert? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	2	4	2	4	3	4
Opplever du en større forpliktelse til bydelens strategiske plan på grunn av din medvirkning enn til strategiske planer for Oslo kommune? Fra høy til lav, hvor 5 er høy grad og 1 er lav grad.	4	4	4,5	4	3,5	4	2,5
Respondenter	11	5	6*	5	5	5*	6

*en respondent valgte å ikke svare på et spørsmål

Et annet funn er ønske fra både politisk og administrativt hold, er ønske om å ha et konsensusdokument i fremtiden for sin bydel.



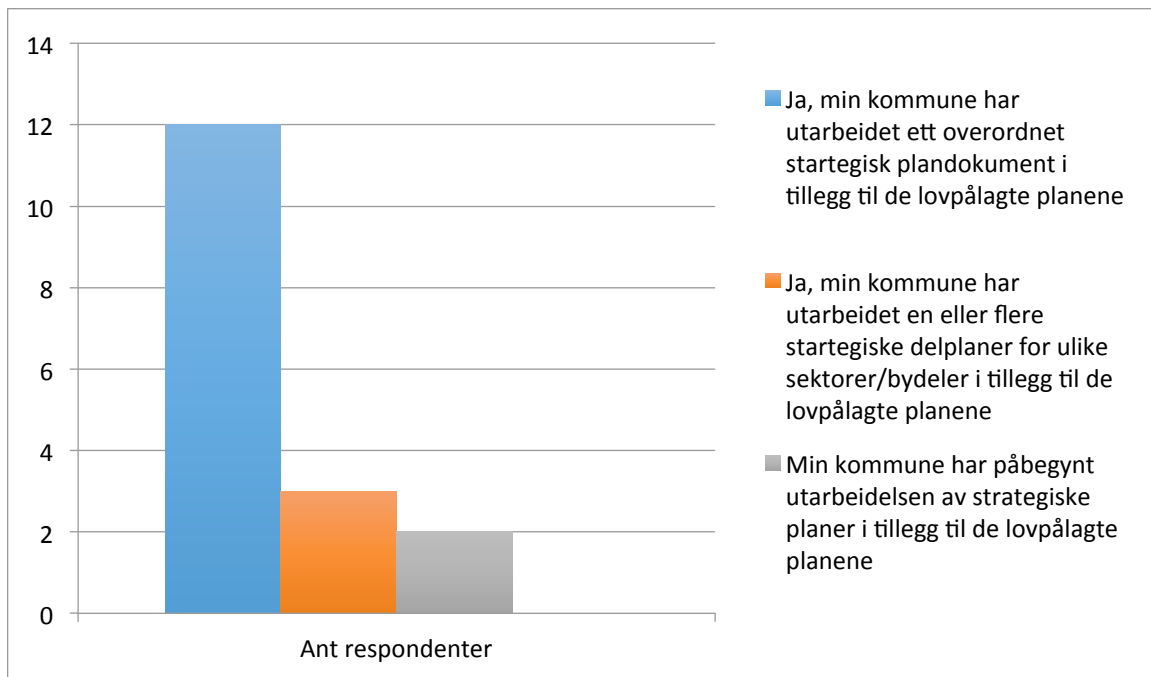
I motsetning til hva de hadde når vi intervjuet dem.

INN MED FIGUREN FOR DETTE:

Vi har valgt å diskutere funnene under i diskusjonen av våre fire hypoteser.

4.1 Diskusjon av hypotesene

4.1.1 Hypotese 1: Høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse
I vår første hypotese forventer vi at høy grad av formell strategisk planlegging gir høy grad av forpliktelse. I spørsmålet fra undersøkelsen om bydelene hadde utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene, i løpet av de fire siste årene svaret 15 av 17 respondenter (88 %) at dette hadde de. Sammenligner vi svarene fra undersøkelsen med resten av Norge viser tallene fra uten Oslo, at 64 % har eller er i gang med utarbeidelse av strategisk plan hadde (Johnsen, 2017, 27).



Figur 4.3 Har din bydel utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene i løpet av de fire siste årene? (n=17)

Note: Utsagnet: Nei, min kommune har ikke utarbeidet strategiske planer ut over de lovpålagte planene, kommer ikke opp da verdien her var null

I både undersøkelsen og i intervjuene ble respondentene spurt om hvor formell den strategiske planleggingen er, og under intervjuene er det flere som spør hva vi mente med «formell strategisk planlegging». Svarte vi ga var det er en planlagt systematisk prosess av bydelens strategiutforming. Dette svaret var ikke tilstrekkelig for å gi en oppklaring på hva er formell strategisk planlegging, da tok vi eksempler fra de ulike utsagnene i undersøkelsens spørsmål om strategiutforming. Spørsmålene forklarer hva en formell strategisk planleggingsprosess er, og det sammen gjelder for funnene fra denne variabelen som viser at bydelene gjennomfører en formell strategisk planlegging. Dette underbygges av det totale gjennomsnittet for hele variabelen for strategiutforming (tabell 4-1a). Her er gjennomsnittet 6, det betyr at respondentene er enige i at det er utarbeidet et formelt strategisk plandokument. Vi ser også at det er en liten forskjell på kontrollvariablene, de varierer mellom 5 (litt enig) til 6 (enig), en liten forskjell mellom stor eller liten bydel, borgerlig eller sosialistisk styrt eller om respondentene er fra politisk eller administrativ ledelse.

I undersøkelsens variabel om strategisk utforming valgte vi ut to av spørsmålene om bydelen utvikler de strategiske planene gjennom en systematisk planleggingsprosess og om bydelens

strategiplan var en formell strategisk plan eller en oppdatering av en strategisk plan (tabell 4-1b). Begge spørsmålene har et gjennomsnittet på 6 (enig), og kontrollvariablene ga også det samme resultatet. Vår forventning om at bydeler i Oslo kommune utarbeider et formelt strategisk plandokument mener vi å ha identifisert og dette samsvarer med første del av hypotesen.

Gir høy grad av formell strategisk planlegging høy grad av forpliktelse? Tar vi gjennomsnittet fra undersøkelsens variabel om hvordan forpliktelsen til den strategiske planleggingen (tabell 4-3a) er respondentene litt enig (5) i dette utsagnet. Ser vi til kontrollvariablene finner vi at det er liten forskjell mellom stor og liten bydel, og politisk regime hvor stor blå bydel svare at de enig (6) i utsagnet, mens liten rød bydel svarer det samme som gjennomsnittet. Tar vi de samme spørsmålene enkeltvis i samme variabel (tabell 4-3b) er det små ulikheter. Et unntak i spørsmålet om den strategiske planen er i samsvar med mine personlige prioriteringer og interesser er at stor bydel er enige (6) og liten bydel at de verken var enig eller uenig (4). Her svarte rød bydel verken enig eller uenig (4) mens blå bydel var litt enig (5).

Alle respondentene er enige (6) om at de er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen, samme funn har vi fra spørsmålet i intervjuene (tabell 4-6) hvor alle respondentene i høy grad (5) hvor verdiene var 1-5 i hvilken grad fra høy til lav er innstilt på å delta på iverksette av den strategiske planen.

Vårt funn fra svarene i undersøkelsen og intervjuene er viktigheten av hvilket veivalg bydelene tar i utformingene av den strategiske planen. Hvem sitter i førersetet, hvordan legges det til rette for medvirkningen og hvem har til slutt det siste ordet.

I bydelen hvor den strategiske planen er et politisk dokument satt BU-leder i forsetet i utformingen av den planen og administrasjonen er tilsidesatt. Bydelen sin administrasjon laget et utkast til planen, men den ble ”kastet” av politikerne da ønsket er at den strategiske planen skal være i samsvar med den politiske komitestrukturen. Den strategiske planen innehar fire satsingsområder en er økonomi og de andre er «komitenavn». Her mener vi at administrasjonen ikke fikk mulighet til å medvirke og gi sitt bidrag for og kontrollere alle formaliteter. Bydelsdirektøren i bydelen mente den strategiske planen var et politisk manifest, men i forhold til forpliktelse til å iverksette den strategiske planen er svaret fra han: ”Hvis du

ikke har en bydelsdirektør som sier at en er i høy grad forpliktet til å iverksette den strategiske planen, bør han eller hun finne seg en ny jobb”.

En annen bydelsdirektøren uttalte i vårt intervju at den strategiske planen er et politisk dokument, mens BU-leders sin opplevelse var at den planen var et konsensusdokument. Bydelsdirektøren sa at den strategiske planen ikke er et godt nok dokument å styre etter og som kan påvirke bydelens virksomhet i den daglige tjenesteproduksjonen. Her er det noe mer utfordrerne å trekke noen klare konklusjoner, bydelsdirektøren er nytilsatt og la kun frem den strategiske planen for BU og hadde ikke medvirket selv i utformingen. Direktøren sa at planen er en ”tro kopi” av ”søsterbydelen” sin plan, fordi bydelen i en periode hadde hatt en konstituert direktør fra en nabobydel som da hadde ansvar for to bydeler.

Når administrasjonen tar føringen i den strategiske planleggingen og har liten involvering fra politikerne i utformingen av den strategiske planen ser vi at planen blir sett på som et administrativt dokument. En bydelsdirektøren sa det hadde vært høy grad av involvering fra tjenestene, men i liten grad fra bydelsutvalgene (politikerne). Den strategiske planen er utarbeidet av bydelsdirektøren for bydelsdirektøren, hvor planen ikke er forankret hos enten administrasjonen eller politikerne. Her opplevde både politiker og administrasjonen liten forpliktelse til planen, i følge ny direktør. Den nye bydelsdirektør arbeidet nå for å få et konsensusdokument, med ønske om høy grad av involvering fra politikerne.

Vi mener at når politikerne og administrasjonen samarbeider i utformingen av den strategiske planen får bydelen det vi har valgt å kalle et konsensusdokument. Hvor partene er i større grad likeverdige partnere i medvirkningen og de sammen skaper en felles plan om bydelens fremtidige veivalg. I tillegg til bydelsdirektøren vi refererte til under administrativt dokument, ønsker en BU-leder og en annen bydelsdirektør at når strategisk plan skal evalueres skal bydelen legge til rette for at den strategiske planen er et konsensusdokument. Vi mener at våre funn viser at det er en høy grad av enighet om at strategisk plan bør være et konsensusdokument både for å gi bydelen en felles fremtidig plattform for de strategiske valg, men også som en BU-leder sa den strategiske planen er enstemmig vedtatt på tvers av partigrenser. Jeg opplever det som viktig at det er konsensus, fordi at det ikke skal bli bråk nedover i organisasjonen og det vil vi ikke ha.

Oppsummering:

Vi mener på bakgrunn av funnene fra undersøkelsen og intervjuene at høy grad av formell strategisk planlegging gir høy forpliktelse. Dette fordi funnene viser at det i Oslo sine bydeler er en høy grad av formell strategisk planlegging og at respondentene svarer under variabelen om forpliktelse at de er enige eller i høy grad innstilt på å gjøre en innsats for å gjennomføre den strategiske planen. Siden vi også i teorien inkluderer strategisk plan under formell strategisk planlegging, mener vi det styrker vår hypotese om at høy formell strategisk planlegging gir høy forpliktelse.

4.1.2 Hypotese 2: Høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse

I vår andre hypotese forventer vi at høy grad av medvirkning gir høy grad av forpliktelse. Skaper et godt samarbeidsklima mellom politisk og administrativ ledelse høy grad av involvering fra begge parter og som følge av dette økt medvirkningen i utformingen og høyere grad av forpliktelse til den strategiske planen? En bydelsdirektør sier under vårt intervju at politikerne i dennes bydel er flinke til å forplikte seg til sine velgeres ønsker om hva bydelen skal arbeide for. Politikerne har valgt å sette barn og ungdom i fokus, noe som er et krav fra befolkningen. Ved å ha fokus på det forebyggende arbeidet for barn og ungdom, forplikter politikerne seg til det velgerne ønsker, og slik medvirker de til at bydelen oppnår dette. «Jeg er imponert over politikerne, som har vært under hardt press den siste tiden fra ulike pressgrupper. Jeg er ikke med i 'hylekoret' til de andre bydelsdirektørene om at BU er noe herk. Jeg er glad i mitt BU.»

Ser vi på verdiene for det totale gjennomsnittet av hele variabelen medvirkning, er gjennomsnittet 5 (tabell 4-2b): Respondentene er litt enig i at de ulike aktørene har medvirket i den strategiske planleggingen. Verdien viser at respondentene er enige i at bydelsdirektører og andre kommunale ledere har medvirket i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelen, mens de er litt enig i at BU-leder og bydelsutvalget har gjort dette. Ser vi på kontrollvariablene, er politikerne svært enig i at bydelsdirektøren har vært sentrale i utviklingen av den strategiske planen, men de er verken uenig eller enig i at BU-lederen har medvirket i utformingen av planen. Det vi ser i liten bydel med rødt politisk regime, er det samme, at de er verken uenig eller enig i dette.

Et utsagn de fleste respondentene er uenig i, er at innbyggerne eller andre eksterne interesser er sentrale i utviklingen av den strategiske plan. Dette bekrefter spørsmålet fra våre intervju om hvordan næringslivet eller andre organisasjoner har medvirket i utformingen av den

strategiske planleggingen i bydelene, hvor verdien er 1 (tabell 4–5), som er den laveste verdien respondentene kunne gi (1–5).

I et svar fra de lukkede spørsmålene om medvirkning fra intervjuene (tabell 4-5) viser medianen at administrasjonen i høy grad (5) er sentral i utviklingen av bydelens strategiske plan, og respondentene mener at bydelspolitikernes medvirkning er middels (3).

Kontrollvariablene er tilnærmet lik og støtter således vårt funn at administrasjonen er mer sentral enn politikerne i utviklingen av bydelens strategiske plan.

Det åpne spørsmålet om medvirkning i våre intervju er hvordan administrasjonen la til rette for at politikerne skulle medvirke i utformingen av den strategiske planen. Her svarte de fleste at administrasjonen hadde tilrettelagt for politikerne, men det var forskjellig hvordan dette ble gjort.

Bydelsdirektøren fra en stor blå bydel svarte at politikk og administrasjon har et godt klima med stor grad av tillitt og respekt mellom partene. Administrasjonen vet hva politikken vil ha, og det politikerne vil ha med, tar administrasjonen videre i sitt arbeid. Bydelsdirektøren representerte en bydel hvor strategisk plan er et konsensusdokument.

BU-leder i en annen stor bydel svarte i intervjuet at politikerne styrte prosessen i utformingen av den strategiske planen. Dette er en bydel som vurderte sin strategiske plan som et politisk dokument, eller som bydelsdirektøren uttalte: et politisk manifest.

BU-leder fra en liten rød bydel som vurderte strategisk plan som et administrativt dokument, svarte at direktøren hadde sittet i førersetet i utformingen, men at annen fagekspertise muligens hadde kommet med innspill. «Ingen i politikken har denne innsikten til å kunne skrive en strategisk plan, vi lokalpolitikere skal være lekfolk, så det blir på de premissene».

BU-leder fra en annen liten bydel sa i intervjuet at det kom et forslag fra administrasjonen til den strategiske planen, den ble forankret med et vedtak i BU og signert av direktør og leder for BU. Det er bedre å være med fra starten av utformingen, det hadde de gjort i tidligere prosesser med utarbeidelse av den strategiske planen. Begrunnelsen for svaret var dette ville gi politikerne en mulighet til å få frem gode ideer og at en ide ikke ble «drept før den var

sådd». «Jeg vet administrasjonen har kompetanse, men det hadde vært fint om politikerne kunne kommet med innspill da dette kunne ført til en større involvering.»

Det var lite tilrettelagt for medvirkning fra innbyggere eller andre aktører i den strategiske planleggingen, og dette var overraskende for oss. Vi forventet at organisasjonene tok hensyn til omgivelsene de befant seg i, og ikke opererte i et vakuum. En bydelsdirektør sier i intervjuet at bydelen ikke har benyttet seg av involvering fra næringslivet eller organisasjoner, men kun av de data som er tilgjengelig. Skulle den vært laget i dag, ville det vært gjort annerledes, det vil si med mer involvering fra omgivelsene, men han sier til slutt at det handler om innsats og nytte samt at det er politikken som legger føringene, og når politikken skal settes ut i det praktiske arbeid, må en ha involvering av innbyggerne.

På spørsmålene fra undersøkelsen og intervjuene om hvorvidt respondentene er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen (tabell 4-3b og 4-6) gir svarene en klar indikasjon på at dette er noe de også vil medvirke til skal skje.

4.1.3 Hypotese 3: Liten bydel gir høy grad av forpliktelse

I vår tredje hypotese forventer vi høy grad av forpliktelse i liten bydel. Her har vi ingen egne variabler, men kontrollvariabler. I krysstabellen for variabler ser vi etter ulikheter mellom store og små bydeler i forbindelse med strategisk utforming og medvirkning.

Våre funn fra undersøkelsen om strategisk utforming (tabell 4-1b) viser at både stor og liten bydel er enig (6) om at bydelene har utviklet en strategiske plan og at den strategiske planen er en formell strategisk plan. Gjennomsnittet for variabelen for strategisk utforming er forskjellig for liten bydel, som er litt enig (5), og stor bydel, som er enig (6). Nok en ulikhet finner vi i gjennomsnittet i variabelen for medvirkning (tabell 4-2a). Her er svaret for liten bydel verken enig eller enig (4), mens stor bydel er litt enig (5).

I utsagnene for variabelen om medvirkning finner vi en større ulikhet angående hvorvidt BU-leder og bydelsutvalget er sentrale i utviklingen av den strategiske planen. Liten bydel er verken enig eller uenig (4) i dette, mens stor bydel er enig (6) i utsagnet. Liten og stor bydel er enig (6) i at bydelsdirektøren og andre kommunale ledere er sentrale i medvirkningen i utformingen av strategisk plan, og de er også enig i at innbyggerne og andre interessenter i liten grad har medvirket til utformingen.

I våre funn fra intervjuene i variabelen om hvor formell den strategiske planleggingen er, viser det at liten bydel i lavere grad (3) enn stor bydel (4) (tabell 4-4) har dette.

Undersøkelsen og intervjuene viser at når det gjelder variabelen størrelse, skårer liten bydel noe lavere enn stor bydel på grad av forpliktelse.

På spørsmålet om i hvor stor grad den strategiske planen samsvarer dette med respondentens personlige prioriteringer, både i undersøkelsen og intervjuene (tabell 4-3b og 4-6), svarer liten bydel at de verken er enig i eller uenig (4), mens stor bydel svarer enig (6). I svarene fra intervjuene svarer stor bydel at de i høy grad er enig (5) og liten bydel svarer enig (3), hvor 5 er i høy grad.

Bydelsdirektøren i en liten bydel gir 1 i vårt intervju, men begrunner svaret med at den strategiske planen ikke inneholder noe om viktige trender i samfunnet, som blant annet tjenesteutviklingen.

En bydelsdirektør fra stor blå bydel begrunnet sitt svar på 2 med at den strategiske planen ikke gir noen retning for tjenesteytingen og kun er et rent politisk dokument.

I variabelen for forpliktelse fra undersøkelsen og intervjuene (tabell 4-3b og 4-6) ser vi at stor bydel skårer i høyere grad på forpliktelsen til bydelens strategiske planlegging i spørsmålet om hvor tilfreds de er med innholdet av den strategiske planen enn de små.

Oppsummering:

Vår hypotese *liten bydel gir høy grad av forpliktelse* mener vi er motbevist.

Begrunnelsen for dette er at om en sammenligner liten og stor bydel skårer liten bydel jevnt under stor bydel i verdi på variablene. Stor bydel har altså høyere grad av forpliktelse enn liten bydel.

4.1.4 Hypotese 4: Forskjell mellom bydelens og bystyrets regime gir lav grad av forpliktelse

I vår fjerde hypotese forventer vi lav grad av forpliktelse i de bydelsutvalgene som har et annet politisk regime enn bystyret, som i forrige hypotese er det ingen egne variabler som direkte går på politisk regime.

Vi ser først på om det er noen ulikheter mellom rød og blå bydel i forhold til strategisk utforming og medvirkning. I undersøkelsens variabel om strategiutforming for rød og blå bydel (tabellene 4-1a og b) er det i en minimal ulikhet i kontrollvariablen, samme funn har vi i gjennomsnittet for variabelen for medvirkning. I spørsmålene om medvirkning (tabell 4-2b) finner vi at bydelsdirektøren er mer sentral i medvirkningen til strategisk plan enn bydelsutvalgslederen det er politisk ledelse svært enige (7) i. I spørsmålet om bydelsutvalgslederen har vært sentral, er respondentene verken enige eller uenige (4) i dette utsagnet. I rød bydel svarer de enige (6) i at bydelsutvalgslederen har medvirket, mens de svarer at de er verken enig eller uenig (4) i at BU-leder og bydelsutvalget har vært sentrale i medvirkningen til strategisk plan.

Tar vi utgangspunkt i undersøkelsens funn og funnene i våre intervjuer finner vi at de samsvarer godt. Et interessant funn her er at rød bydel svarer 5 (i høy grad) i at bydelsadministrasjonen medvirket i utforming en av den strategisk planlegging, mens de på vegne av bydelspolitikerne svare lavere grad (3).

Går til undersøkelsen og ser på gjennomsnittet for hele variabelen (tabell 4-3a) om forpliktelse til den strategiske planen er det liten forskjell mellom røde og blå bydeler - en variasjon på litt enig (5) til utsagnet for de røde og enig (6) for de blå. Det samme finner vi igjen i spørsmålene i samme variabel (tabell 4-3b). Dette samsvarer også med svarene fra intervjuene (tabell 4-6).

Bydelsdirektør i stor blå bydel trekker frem at stillingen har to styringslinjer politisk (bydelsutvalget) og administrativt (Kommunaldirektøren). «Systemet er som det er, og da må man bruke systemet for hva det er verdt. Bruker ikke energi på å utfordre systemet slik det er i dag. Kommer det en debatt om større bydeler så må man også se på hvilke oppgaver som skal ligge til bydelen». I forhold til denne kan vi i konklusjonen si noe om man kan komme i en skvis mellom kommunaldirektør og BU-leder, og hvis bydelsdirektør sender ankevedtak kan dette forsure miljø og svekke forpliktelse til samarbeid mellom aktørene.

En BU-leder fra en liten rød bydel stiller spørsmålet om hva som er handlingsrommet til bydelsutvalget «Styringssystemet er en utfordring. Byrådet har en linje, og bystyret kan også fatte vedtak om hva bydelen skal gjøre. Vi får det pengene vi får. Har ikke mulighet å ta opp ekstra lån, øke egenandeler, avgifter, osv. Er vi utenfor rammen kan bydelsdirektøren anke forslaget hvis denne mener det er uforsvarlig. I forhold til om vi merker at det er bedre dialog

med sittende byråd selv det ikke er mere penger i systemet. Men vi opplever å bli mer hørt og lyttet til når det skal tas en avgjørelse, men det handler også om politisk ideologi». En BU-leder fra en stor blå bydel og en fra liten rød trakk frem at bydelsdirektøren har mulighet til å anke bydelsutvalgets vedtak inn for behandling i bystyret.

Bydelsdirektør fra liten rød trakk frem at det kan ligge en utfordring i at det kan være ulik farge i bydel vs bystyret, men at man ofte blir enige tverrpolitisk i strategiarbeid. Konflikten her kommer mer i forhold til hvilke virkemidler/løsninger man bruker for eksempel konkurranseutsetting.

I forhold til forpliktelse til iverksetting sett i lys av spørsmålene om strategiutformingen og medvirkning ser vi spørsmålene om fra undersøkelsen og intervjuene «Hvordan BU-ledere/bydelsdirektører synes administrasjonens forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen» og «Hvordan BU-ledere/bydelsdirektører opplever politikernes forpliktelse til i iverksetting av den strategisk planen» (tabell 4-3b og 4-6). Her ser vi at stor bydel ligger over liten bydel i intervjuene, mens de ligger likt i undersøkelsen.

En bydelsdirektør i liten rød bydel begrunner sin skår på 2 fra intervjuet, i at det viktigste styringsdokumentet for vedkommende var tildelingsbrevet selv om dette ikke var et strategisk dokument. Denne bydelsdirektøren hadde ikke medvirket i utarbeidelse av den strategiske planen som i dag gjelder, kun fremlagt den for BU for vedtak da han var nytilsatt.

Bydelsdirektøren i en liten blå bydel begrunner sin skår på 2 fra intervjuet med at bydelene ikke skal leve sitt eget liv. For å redusere ulikhetene i bydelene er det viktig at en mer lojal til planene som kommer fra bystyret. Allikevel ønsker hun at den fremtidige planene som er under utarbeidelse, skal skåre 5. Med begrunnelse i at den nye strategiske planen skal fange opp de sentrale dokumentene. Denne bydelsdirektøren hadde ikke medvirket i utarbeidelse av den gjeldene strategiske planen i bydelen, da vedkommende var nytilsatt.

Oppsummering:

I spørsmålet fra intervjuet (tabell 4-6) om respondenten opplevde en større forpliktelse til bydelenes strategiske plan på grunn av sin medvirkning enn til strategiske planer for Oslo kommune var det en liten forskeskjell i i hvor høy grad

5 Konklusjon

Vi vil først svare på om våre fire hypotesene stemmer før vi konkluderer. I vår første hypotese om at formell strategisk planlegging gir høy forpliktelse gir svarene fra undersøkelsen og intervjuene oss medhold i dette. Alle Oslos bydeler har egen strategisk plan, vårt viktigste funn er at våre respondenter i intervjuene vurderer denne planen ulikt. Vi har valgt å kategorisere disse som en politisk plan, en administrativ plan og en konsensusplan.

I vår andre hypotese antar vi at høy medvirkning gir høy grad av forpliktelse. Her mener vi også at funnene gir oss medhold, selv om det i ulik grad gjelder for administrasjon og politikk. Allikevel ligger svarene på et høyt nivå og ulikhetene er små.

For vår tredje hypotese om at liten bydel gir høy grad av forpliktelse mener vi at våre funn i undersøkelsen og intervjuene ikke støtter hypotesen fullt ut. Funnene mener vi viser at liten bydel jevnt over ligger lavere i verdi på variablene enn stor bydel og at vi derfor mener at det ligger en større forpliktelse hos store bydeler enn hos en liten bydel.

Den fjerde hypotesen omm at det er forskjell mellom bydelene og bystyrets regime...

Våre funn oppsummerer derfor problemstillingen for oppgaven vår som er «Hvordan påvirker formell strategisk planlegging, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen og organisasjonens størrelse forpliktelse til å gjennomføre den strategiske planen» har vi basert oss på funn fra undersøkelsen om strategisk planlegging og styring i kommunene i 2016 og semi-strukturerte intervjuer med elleve toppledere innen politikk og administrasjon i bydeler i Oslo kommune.

Vårt hovedfunn er at bydelene vurderer at strategisk plan til å være forskjellige med hensyn til å være et politisk-, administrativt eller et konsensusdokument. Vi mener også å finne at de store bydelene ser ut til å ha en større forpliktelse til sine vedtatte strategiske planer enn de små bydelene, selv om ulikhetene her er små. Vi mener å ha funnet at de bydelene som velger å se på strategisk plan som et konsensusdokument, forplikter seg mer til denne, uavhengig om respondentene kommer fra politisk eller administrativ ledelse. Høy forpliktelse til gjennomføringen av den strategiske planen viser både undersøkelse og intervjuene at det er.

De viktigste svakhetene i vår oppgave er at vi har henholdsvis 17 respondenter i undersøkelsen og 11 som vi har intervjuet av 30 mulige som vil si henholdsvis 15 BU-ledere og 15 bydelsdirektører. Antall bydeler som er representert i undersøkelsen er 11, og det er noen bydeler som har svart fra både administrasjon andre har kun svart fra administrasjonen. Det er også noe støy i dette, da vi ser at administrasjons konsulenter har svart på vegne av direktørene. Det var en overvekt av administrasjonen som svarte på undersøkelsen (11/17). Vi har ikke tatt hensyn tatt økonomi, som kunne vært vår inndeling i forhold til størrelse. En av bydelene som vi har kalt liten på grunn av innbyggertallet var under 50 000 hadde det største budsjettet av alle Oslo sine bydeler. Intevjuguiden sitt siste spørsmål om hvor forpliktelsen lå, bydelens eller Oslo kommune sentralt sine planer, burde vært et ja nei spørsmål og ikke rangert fra 1-5.

5.1 Videre forskning

Oslos 15 bydeler, byrådsavdelingene, store norske /nordiske byer, departementene i forholdet mellom politikk og administrasjon i forbindelse med forpliktelse til strategisk planlegging

Strategisk plan
formål, mål og verdikonflikter
likheter og forskjeller
byrådsavdelingene vs bydelene

Figurliste

Figur 2.1 Vår modell med avhengig og uavhengige variabler

Figur 2.2 Betingelser for organisatoriske tiltak og deres sammenhenger (Brunsson 1985, 176)

Figur 3.1 Populasjon (n=15) vs tilgjengelighetsutvalg (n=11)

Figur 3.2 Tilgjengelighetsutvalg (n=11) vs gjennomførte intervjuer (n=8)
Figur 4.1 Oslo kommune, fordelt på populasjon og politisk farge (n=15)
Figur 4.2 Oslo kommunes bydeler fordelt etter økonomisk ramme og populasjon (n=15)
Figur 4.3 Har din bydel utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene i løpet av de fire siste årene? (n=17)
Figur 4.4 Organisasjonskart - Oslo kommune

Tabelliste

Tabell 4-1 Univariat analyse av strategiutformingen for bydelene (n=17)
Tabell 4-2 Bivariat analyse av den totale gjennomsnittlige skår på spørsmålene om strategiutformingen for bydelene (n=17)
Tabell 4-3 Bivariat analyse om bydelene utvikler de strategiske planene gjennom en systematisk planleggingsprosess (n=17)
Tabell 4-4 Bivariat analyse om bydelenes strategiplan var en formell strategisk plan eller en oppdatering av en formell strategisk plan (n=17)
Tabell 4-5 Univariat analyse av hvor formell den strategiske planleggingen var i bydelene (n=11)
Tabell 4-6 Bivariat analyse av hvor formell den strategiske planleggingen var i bydelene (n=11)
Tabell 4-7 Univariat analyse av medvirkningen i utformingen av den strategiske planleggingen i bydelene (n=17)
Tabell 4-8 Univariat analyse av de totale gjennomsnittlige skår på spørsmålene om medvirkning (n=17)
Tabell 4-9 Bivariat analyse om bydelsutvalgslederen har vært sentral i utviklingen av bydelens strategiske plan (n=17)
Tabell 4-10 Bivariat analyse om bydelsutvalget har vært sentral i utviklingen av bydelens strategiske plan (n=17)
Tabell 4-11 Bivariat analyse om bydelsdirektøren har vært sentral i utviklingen av bydelens strategiske plan (n=17)
Tabell 4-12 Bivariat analyse om andre kommunale ledere har vært sentrale i utviklingen av bydelens strategiske plan (n=17)
Tabell 4-13 Bivariat analyse om andre eksterne interesser har vært sentrale i utviklingen av bydelens strategiske plan (n=17)
Tabell 4-14 Univariat analyse om medvirkning til strategisk planlegging i bydelene (n=11)
Tabell 4-15 Bivariat analyse av den totale gjennomsnittlige skår på spørsmålene om medvirkning for bydelene (n=11)
Tabell 4-16 Bivariat analyse om hvordan BU-lederne/bydelsdirektørene opplevde bydelspolitikernes sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen i bydelene (n=11)
Tabell 4-17 Bivariat analyse om hvordan næringslivet eller andre organisasjoner har medvirket i utformingen av den strategiske planleggingen for bydelene (n=11)
Tabell 4-18 Univariat analyse om hvordan forpliktelsen til den strategiske planlegging var i bydelene (n=17)
Tabell 4-19 Bivariat analyse av den totale gjennomsnittlige skår på spørsmålene om forpliktelse for bydelene (n=17)

Tabell 4-20 Bivariat analyse om respondentene er innstilt på å gjøre en stor innsats for en vellykket iverksetting av den strategiske planen i bydelene (n=17)

Tabell 4-21 Bivariat analyse om den strategiske planen var i samsvar med respondentenes personlige prioriteringer og interesser (n=17)

Tabell 4-22 Bivariat analyse om respondentene er tilfreds med innholdet i den strategiske planen i forhold til mulige alternativer for bydelene (n=17)

Tabell 4-23 Bivariat analyse om innholdet i strategisk plan står for den beste av alle mulige alternativer for bydelene (n=17)

Tabell 4-24 Univariat analyse om forpliktelse til bydelenes strategiske planer (n=11)

Tabell 4-25 Bivariat analyse av den totale gjennomsnittlige skår på spørsmålene om bydelenes strategiske planer (n=11)

Tabell 4-26 Bivariat analyse om hvor tilfreds BU-lederne/bydelsdirektørene var med innholdet i den strategiske planen (n=11)

Tabell 4-27 Bivariat analyse om i hvor stor grad den strategiske planen samsvarer med BU-lederens/bydelsdirektørens personlige prioriteringer (i sine roller) (n=11)

Tabell 4-28 Bivariat analyse om i hvor stor grad BU-lederne/bydelsdirektørene var innstilt på iverksetting av den strategiske planen (n=11)

Tabell 4-29 Bivariat analyse om hvordan BU-lederne/bydelsdirektørene synes administrasjonens forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen i bydelene (n=11)

Tabell 4-30 Bivariat analyse om hvordan BU-lederne/bydelsdirektørene opplever politikernes forpliktelse til iverksetting av den strategiske planen i bydelene (n=11)

Tabell 4-31 Bivariat analyse om hvordan BU-lederne/bydelsdirektørene opplevde bydelsadministrasjonen sin medvirkning til utforming av den strategiske planleggingen i bydelene (n=11)

6 Litteraturliste

- Brunsson, Nils (1985). *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bryson, John and Lauren Hamilton Edwards (2017). *Strategic Planning in the Public Sector*. Oxford Research Encyclopedia of Business and Management. DOI: 10.1093/acrefore/9780190224851.013.128
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Herscovitch, Lynne and John P. Meyer. 2002. *Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model*. *Journal of Applied Psychology*. Vol. 87, No. 3: 474–487. American Psychological Association Inc. DOI:10.1037/0021-9010.87.3.474
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2016. *Administrasjonens makt – om forhold mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannesen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. 3. utgave. *Forskningsmetode for økonomiske – administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2012. Målstyringens kritikk og dens alternativer. Norsk teater- og orkesterforening. Tillit og selvtillit. Artikkelsamling nr. 1
- Johnsen, Åge. 2014. *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2016. *Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades*. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 39 – No. 4: 333–365.
- Johnsen, Åge. 2017. *Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering? Strategisk planlegging og styring i kommunene*. Universitetsforlaget AS. *Praktisk økonomi & finans*, Årg. 33, 1:17–35.
- Joyce, Paul. 2012. *Strategic Leadership in the Public Services*. Oxon: Routledge.
- Lindblom, Charles. 1959. *The Science of "Mudding Through"*. *Administration Review*, Vol. 19, No. 2: 79-88 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration. <http://about.jstor.org/terms> (05.03.2018).
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari: Your Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. Second edition. Great Britain. Pearson Education Limited.

Poister, Theodore H. and Gregory Streib. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1:45–56.

Poister, Theodore H., Lauren Hamilton Edwards, Obed Q. Pasha and Jason Edwards. 2013. *Strategy Formulation and Performance: Evidence from Local Public Transit Agencies*. *Public Performance & Management Review*. Vol. 36, No. 4: 585–615.

Quinn, J. B. (1982). Managing strategies incrementally. *Omega International Journal of Management Science*, 10(6), 613–627.

Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. Fifth edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

http

