

# Seniorsentre i innsparingenes tid

En studie av samarbeid om innsparing  
mellom kommunen og seniorsentrenes brukere

*Anne Helset  
Per Erik Solem*

**NOTAT**

**NR 5/08**

# Seniorsentre i innsparingenes tid

En studie av samarbeid om innsparing  
mellom kommunen og seniorsentrenes brukere

ANNE HELSET  
PER ERIK SOLEM

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Notat 5/2008

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2008  
NOVA – Norwegian Social Research  
ISBN 978-82-7894-313-7  
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager  
Trykk: Allkopi

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**  
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo  
Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Dette notatet beskriver prosesser rundt endringer av eldrecentre i tider med stramme økonomiske rammer i kommunal sektor. Det gir også innblikk i bakgrunnen for og utviklingen av eldrecentre i Norge og i en foregangskommune for dette tiltaket: Bærum. Hva skjer når kommunen kutter ned på sentrene fordi utgiftene til offentlige tjenester må ned? Forebyggende tiltak for spreke eldre kan komme til kort i forhold til nødvendig pleie og omsorg blant skrøpelige og syke.

Gjennom mange år har Bærum vært kjent som en kommune der det har vært satset mye på forebyggende eldreomsorg. Men de siste årene har Bærum i likhet med mange andre kommuner opplevd at økonomien og befolkningens behov og forventninger ikke alltid har gått i samme retning. I 2005 gjorde kommunen et vedtak om innsparing på driften som blant annet rammet seniorsentrene. Vi har studert samhandlingen mellom kommunen og representanter for seniorsentrenes brukere, en samhandling som tok sikte på å enes om endringer i senterdriften som følge av innsparingene.

Vi ønsker å takke Bærum kommune ved Rådmannen, politikere og administrasjonen innen pleie- og omsorgstjenesten for at de ga oss tillatelse til å foreta denne studien. Vi vil takke personer i seniorsentrenes brukerråd og brukerrådsrepresentantene for at de har tatt imot oss med velvilje. Takk også til representanter for fagforeninger og kommunens hovedvernombud som i likhet med de andre vi har nevnt, har delt sine erfaringer og synspunkter med oss.

Flere av Bærums pensjonister har gitt oss informasjon til notatet, og vi vil gjerne takke disse spesielt. Takk til intervjupersonene som har gitt korreksjoner og utfyllende kommentarer til tidligere utkast av publikasjonen. Våre informanter er ikke ansvarlige for eventuelle misforståelser, feil eller mangler.

Takk til kolleger ved NOVA: Charlotte Koren, Bjørn Hvinden, Sturla Falck og Jon Ivar Elstad for innspill til arbeidet med notatet. Studien er finansiert av NOVAs strategiske instituttprogram «Forskningsbasert utviklingsarbeid» (2002–2009).

*Oslo, oktober 2008*

Anne Helset

Per Erik Solem



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>1 Introduksjon</b> .....	11
Om studien .....	11
<b>2 Om seniorsentre i Norge</b> .....	16
Sentre for eldre som en del av moderne eldreomsorg .....	16
Verdien av forebygging .....	18
Nærmiljøets betydning i eldre år .....	19
Eldresentre og brukermedvirkning som sosial kapital .....	20
Eldresentrenes utsatte stilling .....	23
<b>3 Utviklingen av seniorsentre i Bærum</b> .....	25
1970-tallet: Visjoner og utredninger, bygging og etablering .....	25
1980-tallet: Utbygging, innsparinger og trussel om nedleggelse .....	27
Eldresentrene på 1990-tallet: Konsolidering .....	28
Endringer 2000–2005; omorganiseringer og nedskjæringer .....	30
Utredninger som forberedelser til endringer .....	32
Oppsummering .....	39
<b>4 Samarbeid mellom Bærum kommune og seniorsenterbrukere i 2005</b> .....	42
Bakgrunn for samarbeidet .....	42
Aktørene .....	45
Et sett av parallelle beslutningsprosesser. Aktørenes roller .....	47
Forberedelser til samarbeidet mellom kommunen og brukerne .....	53
Forhandlingene mellom kommunen og brukerne .....	57
Konflikten .....	71
Etterspill .....	81
<b>5 Sammenfattende diskusjon</b> .....	83
Kommunens mulige valg .....	83
Brukernes rolle og makt .....	85
Et konfliktskapende eksperiment .....	86
<b>Referanser</b> .....	97



# Sammendrag

Eldresentre, eller seniorsentre, er i dag det eneste forebyggende tjenestetilbudet innen norsk eldreomsorg som omfatter både spreke og skrøpelige pensjonister. Ved å tilby seniorbefolkningen et sted å være, sosionomtjenester, informasjon om det offentlige tjenesteapparatet, kurs og utflukter, fellesskap for måltider og mulighet for frivillig arbeid ved senteret, bidrar tilbudet til å opprettholde engasjement, aktivitet og førlighet. Sentrene forebygger psykososiale problemer som ensomhet og isolasjon, og fysisk uhelse som følge av slike problemer.

Sentrene kan se tilbake på en femtiårig historie. De første helse- og velferdssentraler ble etablert i Oslo på 1950-tallet og var en del av moderne eldreomsorg og eldrepolitikk som ble utformet etter krigen gjennom et samarbeid med frivillige organisasjoner, statlige myndigheter og ildsjeler innenfor det private og det offentlige. Tiltakets faglige forankring var fra starten samfunnsmedisin og sosialt arbeid.

Foranledningen til studien som formidles i dette notatet, var en situasjon som oppsto rundt seniorsentrene i Bærum i 2005. I kommunens handlingsprogram for perioden 2005 til 2008 ble sentrenes budsjett foreslått kuttet ned med over en tredel. De foregående år var det også foretatt kutt i sentrenes budsjett. I tillegg til dette, hadde omorganiseringer i kommunen som helhet også ført til endringer i struktur, bemanning og tilbud ved sentrene. Årsaken til kuttene i 2005 og årene før var en generell forverring i kommunens økonomi som innebar innsparinger på de fleste av kommunens tjenester til befolkningen.

Bærum seniorer og deres nærmeste reagerte spontant på forslagene om et nytt, stort kutt i sentrenes budsjett, og arrangerte en demonstrasjon foran rådhuset. Gjennom aktiv og høylydt tilstedeværelse under politikernes behandling av saken oppnådde de at forslaget ble endret og det foreslåtte kuttet halvert. Brukerrådene ved sentrene sendte et brev til kommunen der de inviterte seg selv inn til forhandlinger om hvordan budsjettkuttet skulle iverksettes. Kommunen kom senterbrukerne i møte, og laget en struktur for



samarbeid mellom kommunen og representanter for seniorsentrenes brukerråd. Studien vi har foretatt, viser hvordan dette samarbeidet foregikk, og resultater av samarbeidet.

Modellen for samarbeid mellom kommunen og brukerne involverte flere parter og interesser. Funksjonstiden var kort. På to til tre måneder skulle enighet være oppnådd slik at seniorsentertjenesten kunne utformes i tråd med de nye budsjetttrammene. Hovedaktørene i forhandlingene var rådmannsinstitusjonen og brukerrådenes forhandlingsutvalg som besto av tre pensjonister. Et utvalg på tre politikere fungerte som en referansegruppe for Rådmannens representant og brukerne, og hadde separate møter med disse. Fagadministrasjonen med ansvar for seniorsentrene deltok på forhandlingsmøtene, men uten å være med i diskusjonene. En intern arbeidsgruppe i kommunen hadde i oppgave å forberede dokumenter til forhandlingene mellom Rådmannen og brukerne. Her deltok foruten den faglige ledelsen for sentrene også de ansattes fagforeninger og hovedverneombudet i kommunen. På brukersiden hadde de tre pensjonistene som forhandlet på vegne av alle sentrenes brukere, jevnlig møter med ledere og nestledere for brukerrådene ved seniorsentrene.

Etter tre intense måneder var enighet oppnådd mellom kommunen og brukerne. Likevel kom det til konflikt mellom noen av partene som hadde deltatt. Analysen vi har foretatt av det som fant sted i løpet av samhandlingen og den etterfølgende konflikten, peker ut flere årsaker til at aktørene i forhandlingene ikke lenger kunne enes, til tross for at de tidligere tilsynelatende hadde oppnådd enighet.

Samhandlingen mellom brukerne og kommunen fikk likevel – eller kanskje nettopp på grunn av erfaringen fra konflikten – positive følger. Gjennom fortsatt dialog mellom brukerne og politikerne oppnådde sentrene ytterligere bevilgninger ut over det som var bestemt i det opprinnelige budsjettet. Et verdifullt resultat var også at det ble etablert et permanent kontaktorgan, et samarbeidsråd, mellom sentrenes faglige ledelse i kommunen og lederne for sentrenes brukerråd. I dette samarbeidsrådet kan kommunen og seniorsentrene i dag ha diskusjoner om driften ved sentrene og utveksle informasjon. En effekt av samhandlingen mellom kommunen og brukerne var også mer kunnskap om sentrene og en større interesse for sentrene i

befolkningen, blant politikere og kommunalt ansatte. Samarbeidet med kommunen så ut til å gi økt samhold mellom sentrene og solidaritet mellom større sentre og mindre sentre som var truet med nedleggelse som følge av planer i kommunen og kutt i budsjettene. Brukerne viste sin vilje til å opprettholde alle sentrene i kommunen gjennom en frivillig brukerbetaling, som ble en del av overenskomsten mellom kommunen og brukerne. Studien vi har foretatt, har ikke innbefattet evaluering av endringen ved sentrene som følge av mindre bevilgninger, slik dette kan oppleves av brukerne og av de ansatte og frivillige som arbeider der.

Gjennom beskrivelsen og analysen av det som fant sted rundt Bærums seniorsentre i 2005, og ved å hente inn opplysninger om det enkelte senters historie og utviklingen av sentrenes oppbygging i kommunen, ble det tydelig for oss at sentrene viser en del av Bærum kommunes sosiale og kulturelle historie de siste 30 til 40 år. Sentrene kan også tenkes å speile Bærums fysiske og sosiale geografi. Kampen for seniorsentrene i Bærum dreide seg om å beholde nærmiljøsentrene, selv om de kunne være små i forhold til antall besøkende og hvordan bygningene kunne være tilrettelagt for denne type drift. På dette grunnlaget kunne vi spørre om det er slik at søkningen til sentrene, og dermed sentrenes forebyggende kraft, er større dersom de er knyttet til nærmiljøet og ligger i nærheten av der folk bor. Brukernes representanter hevdet at det er en slik sammenheng. Kommunens sentrale ledelse hadde lenge framholdt at større sentre var å foretrekke, ved at disse ofte tilbyr flere tjenester til brukerne og et større fagmiljø for ansatte og frivillige. Vi har ikke besvart spørsmålet om hva som kan anses som best av større og sentraliserte eller mindre og lokale sentre, men har valgt å knytte lokaliseringsspørsmålet til undersøkelser og funn i aldersforskningen som omhandler eldre menneskers stedstilknytning og betydningen av kjente omgivelser for opplevd livskvalitet.

En problemstilling i forlengelse av dette dreier seg om forebygging og seniorsentrene som produkt av eldre menneskers engasjement. Når vi betrakter sentrene gjennom et perspektiv vi finner i begrepet sosial kapital, trer sentrene fram som et gode som er bygget opp av et lokalt fellesskap over tid. Sentrene kan betraktes som en materialisert form for sosial kapital. Sosial kapital er også en ikke-materiell størrelse, der tillit og forventning om

gjensidighet og forutsigbarhet inngår. Sosial kapital betegner en kvalitet eller egenskap ved relasjoner som bidrar til å lette kontakt mellom folk i samme situasjon og livsfase, og mellom folk som befinner seg i ulike situasjoner og livsfaser.

Kraften og engasjementet rundt et velferdsgode som rommer sosial kapital, kan likevel komme i konflikt med andre hensyn og interesser. Det som er bygget opp av verdier og goder, kan kjennes som en hemske for å få til endringer som kan synes nødvendige når forutsetningene har endrer seg. Hva bør skje når kommunen ikke lenger har råd til å drive seniorsentrene på en måte som brukerne mener er nødvendig for at tilbudet skal fungere forebyggende for flest mulig?

Gjennom mange år har det vært argumentert for at sentrene burde bli en lovpålagt tjeneste, finansiert av staten. Studien vi har formidlet i dette notatet gir ingen svar på spørsmålet om hvem som bør eie sentrene, men henter fram ideer til en statlig satsing på seniorsentertiltaket etter mønster av den statlige satsingen på frivillighetssentraler. I sin rapport «Eldresenter i Norge eller golf i Spania» foreslår Eva Beverfelt at seniorsentrene bør kunne organiseres under et «Elsam», tilsvarende «Frisam», som er et overordnet, statlig organ for landets frivillighetssentraler (Beverfelt 2002). Seniorsentrenes utsatte stilling i dag kan kanskje ha sin årsak i at manglende oppfølging og interesse fra statlig hold har ført til at vi ikke lenger har faste registreringer av landets sentre, deres brukere, virksomhet og organisering. Historien om seniorbefolkningens engasjement for å verne om seniorsentrene i Bærum, og kommunens vilje til å komme brukerne i møte, kan kanskje bidra til fornyet debatt om hvem som skal ha ansvar for sentrene. Det kan også være på tide med en større faglig og politisk interesse for dette forebyggende tiltaket innen norsk eldreomsorg.

# 1 Introduksjon

## Om studien

Vi fikk ideen til denne studien etter en henvendelse på nyåret i 2005 fra en pensjonist som var bosatt i Bærum. «Har NOVA noe litteratur om eldre-sentre?» var spørsmålet. Behovet for litteratur sprang ut av en situasjon der flere av seniorsentrene i kommunen var truet av nedleggelse. Nå søkte pensjonistene til forskningen for å finne argumenter og stoff som kunne hjelpe dem i en kamp for å verne om sentrene. Vi kunne tilby rapporter fra flere undersøkelser som omhandlet eldre-sentre. Selv om rapportene var noen år gamle, kunne de kanskje være av interesse.

Gjennom mange år var registrering og oppfølging av eldre-sentrene en oppgave for Norsk gerontologisk institutt (NGI). Da NGI i 1996 ble en del av forskningsinstituttet NOVA, ble den hittil siste publikasjonen om landets eldre-sentre publisert i 2000 (Daatland m.fl. 2000). Etter den tid har norsk aldersforskning befattet seg med andre spørsmål, og våre tidligere oppdrags-givere innen temaet, departementene, har ikke etterspurt videre forskning. Henvendelsen fra bærumspensjonisten og det vi oppdaget ved å lese om saken i lokalavisa Asker & Bærums Budstikke, gjorde oss oppmerksom på eldre-sentrene på nytt. Vi håper denne publikasjonen vil bidra til fornyet interesse for å følge landets mange sentre gjennom registreringer og forskning. Kanskje er det også på tide å gi nye midler til utviklingsarbeid ved sentrene, og til evaluering av arbeidet som skjer i regi av dette tiltaket.

Et annet håp er at kommuner, de som arbeider ved landets seniorsentre og de som bruker dem, vil ha interesse av å se nærmere på hvilke muligheter som finnes når bevilgninger kuttes og eldre går til aksjon for å beholde sentrene. For det er hva denne publikasjonen handler om.

I februar 2005 henvendte vi oss til Bærum kommune med spørsmål om vi kunne få tillatelse til å foreta intervjuer med politikere og administrasjon. Vi ønsket å følge en prosess der representanter for kommune og brukere skulle samarbeide om hvordan de vedtatte innsparingene ved seniorsentrene skulle skje. Kommunen svarte positivt på dette.

Et første kommentarutkast til rapport forelå på forsommeren 2007. På bakgrunn av kritiske kommentarer fra kommunen ble publikasjonen omarbeidet. I det første utkastet hadde vi brukt intervjumaterialet direkte gjennom sitater. Det ble åpenbart at nødvendig bruk av stillingstitler ikke ga tilstrekkelig anonymitet til intervjupersonene så lenge kommunens navn ikke var mulig å anonymisere. I den foreliggende utgaven av publikasjonen er intervjumaterialet brukt indirekte, mens sitater fra skriftlig materiale som møtereferater og dokumenter er beholdt.

## *Metode*

Å følge en prosess krever nærhet til aktørene og adgang til de arenaer der samhandlingen skjer. Dette viste seg vanskelig å få til; ikke som følge av uvilje blant deltakerne, men fordi vi i utgangspunktet lå i etterkant av prosessen, som tok til mot slutten av 2004 og på nyåret i 2005. Møtene mellom brukernes representanter og kommunen foregikk over kort tid. Ting skjedde raskt og ofte spontant. Å informere oss som var utenforstående om forestående møter, falt ikke alltid like naturlig for aktørene, som var sterkt engasjerte og opptatt av å vinne fram for egen sak. Ved enkelte møter som vi fikk vite om, ble vi bedt om ikke å delta, fordi det ville gjøre en forskjell å ha med en utenforstående. Noen tett «følge-forskning» av samarbeidet mellom kommune og brukere ved tilstedeværelse og observasjon, ble således ikke mulig å få til.

Metodisk valgte vi derfor å foreta dokumentstudier og intervjuer med aktørene. Vår kilde til kunnskap om hvordan samarbeidet foregikk, er kommunens referater fra de offisielle møtene. Skriftlig materiale som ble utarbeidet av aktørene som saksdokumenter til møtene er også en viktig kilde. Intervjuene ble foretatt i to omganger. Først da de planlagte, offisielle møtene var avsluttet og resultatene av disse var klare. Så etter at aktørene hadde gjennomgått en konflikt i etterkant av at enighet tilsynelatende var oppnådd.

## *Problemstillinger*

Studiens problemstillinger ble i utgangspunktet formulert som spørsmål:

- Hva var bakgrunnen for kommunens vedtak om å samarbeide med brukerne om omstillingen av seniorsenterdriften?
- Hvilke interesser og rasjonale er representert ved de ulike aktørene i samarbeidsgruppen som er opprettet av kommunen?
- Hvordan vil samarbeidet arte seg, og hva blir resultatet av samarbeidet?
- Hvilke interesser vil bli best ivaretatt i de nye strukturene for eldersenterdrift som vil bli etablert?
- Hva mener aktørene om hva som er tapt og vunnet i omstillingen av kommunens eldersentre?

I etterkant ser vi at det har vært mulig å besvare de fleste av spørsmålene, men ikke alle. Ut fra materialet vi bygger på, er det vanskelig å gi klare svar, særlig på de to siste spørsmålene.

Avstand i tid har gitt oss distanse nok til å se det som fant sted i lys av mer generelle problemstillinger. Disse kan bedre formuleres som temaer enn som spørsmål. Vi vil framheve tre temaer som blir belyst gjennom beskrivelsen og analysen vi har foretatt av samarbeidet mellom representanter for Bærums politikere, administrasjon og seniorsentrenes brukere i 2005.

Første tema omhandler *bruker- og borgermedvirkning i kommunale beslutningsprosesser* og forutsetningene for en slik medvirkning. Studien viser hva slik medvirkning kan komme til å kreve av brukerrepresentanter, og hvor utfordrende det kan være å inngå i samarbeidsrelasjoner der mye er ukjent.

Det andre temaet kan formuleres som en omvendt versjon av det første; *kommunen som aktør i en samarbeidsprosess med brukerrepresentanter*. Studien av samarbeidet mellom kommunen og brukerne av seniorsentrene viser dynamikken mellom kommunens politiske, administrative og faglige/ praktiske felt i et samarbeid med taleføre og handlingsorienterte brukere av kommunens eldreomsorg. Dynamikken i kontakten mellom det politiske og administrative felt skapes ved at brukerne trer inn som en aktiv premiss-leverandør i

diskusjonene om hvordan en offentlig tjeneste skal drives og organiseres ut fra et nytt og redusert budsjett.

Det tredje temaet er gerontologisk; det vil si at det retter seg inn mot kunnskap om det aldrende mennesket og omsorg, i dette tilfellet den del av eldreomsorgen som skal forebygge sosial isolasjon og svekkelse av den mentale og fysiske helsa. Her blir spørsmålet om erfaringene fra Bærum kan lære oss noe nytt om forebyggende virksomhet. Et mulig svar vi har funnet, har å gjøre med seniorsentrenes historie, deres tilblivelse og utvikling. Når vi kombinerer sentrenes historie med kunnskap om eldre menneskers stedstilknytning og behov for faste og forutsigbare rammer, forstår vi brukernes reaksjoner på vedtak som truer seniorsentrene, og styrken som legges i engasjementet for å bevare sentrene. Et spørsmål som springer ut av det vi har funnet, er om sentrenes forebyggende kraft kan tenkes å ha sammenheng med om de er plassert i brukernes kjente og nære omgivelser. Eller er det tvert i mot slik, at det er de store og sentraliserte sentrene, med størst mulig ressurser og fagfolk, som utgjør de beste forebyggende tilbudene?

### *Mer om tema, metode og innholdet i notatet*

I arbeidet med å forstå senterbrukernes og kommunens synspunkter, gjorde vi oss kjent med historien til Bærums seniorsentre; både utviklingen av tjenesten som en helhet, og det enkelte senterets historie. Denne historikken illustrerer viktige trekk i norsk sosialhistorie, og en kommunes lokalhistorie i løpet av de siste 50 til 60 år. Her blir det mulig å se at seniorsentrene representerer mer enn et enkelt tiltak innen eldreomsorgen. Sentrene kom til som følge av engasjement og innsats i befolkningen. Ildsjeler i kommunens administrative og politiske organer kom befolkningen i møte gjennom bevilgninger og tilrettelegging. Derfor rommer seniorsentrene noe av kommunens og innbyggernes identitet og blir kilde til en sosial kapital. Denne sosiale kapitalen kan gjøre kontakten mellom befolkning og forvaltning lett og smidig, også i situasjoner der det røyner på. Historikken kan bidra til å forklare den *ambivalens* som kommer til uttrykk fra kommunens side når oppgaven blir å endre og redusere antall seniorsentre eller tilbudet ved sentrene. Kravet om endring kommer fordi økonomien, tiden, kommunen og kanskje også brukerne har endret seg og vil komme til å gjøre det. Men

endringskravet blir møtt med et ønske i befolkningen om å bevare, og endog gå tilbake til noe som har vært. Aktørene bærer både nåtid, fortid og framtid i seg, gjennom sin egen historie, gjennom institusjonenes historie og historien om nærmiljøenes og kommunens utvikling. I dette spenningsfeltet skapes noe nytt, og dette lar seg illustrere gjennom hendelsene rundt seniorsentrene i Bærum i 2005.

I dette notatet nytter vi begrepene eldresenter og seniorsenter om samme fenomen.

Kapittel 2 og 3 viser trekk ved utviklingen av eldresentre i Norge (i kapittel 2) og i Bærum (i kapittel 3). I kapittel 4 beskriver vi samarbeidet mellom Bærum kommune og brukerne av seniorsentrene som fant sted i anledning budsjettkuttene for sentrene i 2005. Kapitlet er en dokumentasjon av hendelser, og utgjør det empiriske materialet i studien av samarbeidet. Vi har valgt å gå detaljert til verks i beskrivelsen av datamaterialet. Beskrivelsen danner grunnlag for en sammenfattende diskusjon i kapittel 5 der vi forsøker å forstå samarbeidsprosessen, og hvorfor aktørene handlet og reagerte som de gjorde.



## 2 Om seniorsentre i Norge

### Sentre for eldre som en del av moderne eldreomsorg

De første organiserte møteplassene med velferdstiltak for eldre ble etablert tidlig på 1950-tallet i Oslo. De ble drevet av Nasjonalforeningen for folkehelsen og gikk under navnet helse- og velferdssentral for eldre. Opp gjennom årene har tiltaket hatt ulike navn, som pensjonistsenter, aktivitetssenter for eldre, servicesenter for eldre eller bare eldresenter. Det siste var i mange år den vanligste betegnelsen. Etter hvert som andre tiltak, som omsorgsboliger for eldre, ofte med tilknytning til sykehjem og med service også for hjemmeboende ofte er blitt kalt eldresenter, har møteplassene for hjemmeboende eldre mer og mer blitt kalt seniorsentre. I publikasjonen kommer vi til å bruke begge begrepene om hverandre og mene det samme med «seniorsenter» og «eldresenter». Kommunen som er gjenstand for undersøkelsen vi har gjort, Bærum, har både «seniorsentre» og «eldresentre» spredt utover i kommunen med lokal forankring i avgrensede områder.

Formålet med slike sentre er å opprettholde eldres aktivitet og førlighet, samt å forebygge psykososiale problemer som ensomhet og isolasjon. Dette skjer gjennom ulike former for service (kafé, matombringing, hårpleie, fotpleie) og muligheter for sosial kontakt og selvutfoldelse gjennom ulike aktiviteter. Sentrene tilbyr også aktivitet ved at brukerne kan delta som frivillige hjelpere. Sentrene har tradisjonelt vært drevet av frivillige organisasjoner med økonomisk støtte fra kommunen og med tilknytning til kommunens hjelpeapparat. Etter hvert har kommunene i flere tilfeller overtatt hele ansvaret, og ved årtusenskiftet var over halvparten av sentrene kommunale (Daatland m.fl. 2000). Gjennom oppsøkende virksomhet, med matombringing til hjemmebundne og varig kontakt med brukere over år, har sentrene gode muligheter for tidlig å bli kjent med hjelpebehov som de kan henvise videre til kommunens hjelpeapparat. I de kommunene der sentrene eller noen av sentrene er integrert i kommunens omsorgstjenester, kan

sentrene ha en spesiell styrke i det forebyggende arbeidet. Samtidig kan det være en fare ved denne type integrasjon at seniorsentrene blir dominert av en omsorgsideologi som kan virke passiviserende på egenaktivitet og selvhjelp (Sommerfeldt 1994).

Eldresentrene står i første rekke i det forebyggende arbeidet overfor eldre. Handlingsplanen for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50 1996–97) kaller eldresentrene for «en krumtapp i det forebyggende arbeidet». I stortingsmeldingen uttrykte Sosial- og helsedepartementet at det var ønskelig at flere kommuner etablerte eldresenter (s. 30). Dette er et billig tiltak sammenliknet med pleie og omsorg. Ved årtusenskiftet var brutto driftsutgifter ved alle landets seniorsentre på 450 millioner kroner, hvorav omtrent 40 prosent var dekket av brukernes egenbetaling (Daatland m.fl. 2000).

Seniorsentrenes formål er klart forebyggende, slik det er formulert i en veileder fra Norsk gerontologisk institutt i 1993: «å hindre eller begrense at sosiale og helsemessige problemer blant hjemmeboende eldre oppstår eller får utvikle seg» (Sommerfeldt 1993).

Eldresentrenes fortrinn er at de når mange eldre. Omtrent én av tre eldre over 67 år som bor i et område med eldresenter, er bruker av sentret (Solem & Sommerfeldt 2000). Sentrene er et lavterskeltilbud som er åpent for både spreke og skrøpelige eldre. Det er ingen behovsprøving og som regel er det ingen brukeravgift, selv om det betales for mat og drikke, bruk av tiltak som hårpleie, fotpleie, deltakelse på kurs og reiser/utflukter. Gjennom sosiale og kulturelle tiltak kan sentrene også trekke til seg brukere med spesielle problemer. Dette kan f.eks. være eldre med svikt i sanseapparatet (syn og hørsel) eller eldre med ulike sykdomsdiagnoser (f.eks. diabetikere, slagrammede). Alle brukere av eldresentre, friske som syke, inngår i sosiale felleskap der andre vil kunne merke eventuelle endringer i psykisk eller fysisk helse, eller om brukere er fraværende. På den måten kan man komme tidlig inn med hjelp og støtte og henvisning til kommunens helse- og omsorgstjenester ved behov. Gjennom slik tidlig innsats vil en ha mulighet til å forebygge eller utsette mer omfattende tiltak som f.eks. innleggelse i sykehjem.

Som et tiltak innen eldreomsorgen har sentervirksomheten økt kraftig i utbredelse fra den spede begynnelsen på 1950-tallet fram til slutten av århundret. Da så vi tendenser til stagnasjon. Dette kan tenkes å ha

sammenheng med innstramminger i kommuneøkonomien og at tiltaket ikke er lovpålagt. Noen mener eldrecentre burde være del av de lovpålagte tjenester. Norsk pensjonistforbund krever lovfesting av eldrecentre som en del av de kommunale planer for helse- og sosialsektoren. (Norsk pensjonistforbunds eldrepolitiske handlingsprogram for 2005) ([www.pensjonistforbundet.no](http://www.pensjonistforbundet.no)).

## Verdien av forebygging

Investering i forebyggende virksomhet vil, om den er vellykket, gi god avkastning både økonomisk og menneskelig. Det skal antakelig lite til i innsparte liggedøgn i sykehjem før utgiften til eldrecentre dekkes.

I en kronikk i Aftenposten den 18. mars 2007, sier fagsjef i Nasjonalforeningen for folkehelsen, Anne Cathrine Seland: «Kostnadene til drift av eldrecentre er vesentlig mindre enn til sykehjemsplasser. I Oslo får 35 000 brukere eldresentertilbud for samme sum som prisen på tre sykehjemsplasser. Eldresenteret er det viktigste forebyggende tiltaket for eldre.»

Om eldrecentrene bidrar til færre liggedøgn i sykehjem, eller til at perioden med pleiebehov mot slutten av livet blir kortere for brukere av eldrecentre, er mer uklart. Vi kjenner ikke forskning som kan bevise en slik sammenheng.

Å hindre eller utsette innleggelse i sykehjem kan skje ved at eldre mennesker holder seg friske lenger, og eldresenteret kan bidra til at brukerne holder seg i vigør gjennom fysisk og mental aktivitet. Det kan også være at det sosiale nettverket ved senteret gjør at brukerne kan klare seg lenger hjemme til tross for svekkelse før de må ha hjelp i institusjon. Selv om seniorsentrene ikke skulle bidra til mindre behov for sykehjemsplasser, bl.a. fordi antallet eldre øker, kan sentrene likevel representere en gevinst ved å forebygge ensomhet, sosial isolasjon eller fysisk og psykisk helsesvikt. Bedre livskvalitet i eldre år kan være gevinst god nok. Rent praktisk kan eldrecentrene ha en viktig rolle i forebygging av ulykker og skader, f.eks. gjennom programmer som styrker fysisk førighet, og balanse, f.eks. gjennom t'ai chi (Wang m.fl. 2004), eller gjennom informasjon om ulykkesfeller i hjemmet og kurs i måter å forholde seg til ulykkestisiko på.

I det som kalles «anti-ageing medicine» (Haber 2004), er det selve aldringen som er gjenstand for forebygging. Det kan være at en gjennom ulike piller, kremer, hormoner, dietter eller kosmetiske operasjoner ønsker å motvirke eller kamuflere visse utslag av aldringen, f.eks. rynker. Innen medisinsk forskning har det også vært tanker om å gripe direkte inn i aldringens grunnleggende mekanismer gjennom genmanipulering. I så fall angripes den primære aldringen. Den primære aldringen er de aldersforandringene som er nedlagt i livets natur og som fører til døden. Arvestoffet (genene) spiller en sentral rolle her. De sekundære aldersforandringene ligger i omgivelsenes bidrag til aldringen (jf. Daatland & Solem 2000). Vi skal ikke gå nærmere inn på forebygging av aldringen her, men understreke at i den grad eldrecentre kan bidra på dette området, er det sekundær aldring det er snakk om. Den sekundære aldringen utformes av levekår, livsstil og miljøbetingelser opp gjennom livet. Den kan også påvirkes av virksomhet i eldre år, det være seg trim, mental aktivitet, kosthold, sosial aktivitet og livslyst.

## Nærmiljøets betydning i eldre år

Når man er sprek kan man greie seg og trives i et bredt spekter av ulike miljøer. Når den fysiske og mentale kapasiteten er dårligere, er man mer følsom for dårlige eller uvante miljøbetingelser. Dette kalles miljø-føyelighets-hypotesen (Lawton 1980). Hypotesen framholder at med tiltagende svekkelser blir de steder en oppholder seg og ferdes i viktige ved å være kjente og stabile. Det kan også være en fordel med oversiktighet i sosiale sammenhenger; at en kan treffe noen kjente mennesker, selv om det også kan være mange ukjente på stedet. Med alderen vil kontaktnettet snevres inn gjennom dødsfall blant venner og kjente i samme generasjon. Da kan nettverket på eldresenteret gi mulighet for nær tilknytning til mennesker på egen alder. Både det nære, kjente stedet – nærmiljøet (Wahl & Lang 2004) og nære og kjente personer (Carstensen 1993), synes å få økende betydning med økende alder. Eldresentrenes beliggenhet i nærmiljøet og de mulighetene for sosial kontakt som ligger i at lokale sentre ikke er store og uoversiktlige, er trekk ved dette tiltaket som er tilpasset endringer som normalt følger alderen. Nyere internasjonal forskning har understreket sammenhengen mellom

omgivelser og identitet i eldre år (Peace, Holland and Kellaher 2006). En ny norsk undersøkelse bekrefter at eldre er mer knyttet til stedet de bor enn yngre, og viser også at stedstilknytning bidrar sterkere til livskvalitet for eldre enn for yngre (Slagsvold og Solem 2006).

## Eldresentre og brukermedvirkning som sosial kapital

Fram til midten av 1970-årene var de fleste eldresentre drevet av frivillige organisasjoner. Det var Nasjonalforeningen for folkehelsen og Norske kvinners sanitetsforening som særlig var aktive på området. Organisasjonene tok initiativ til et offentlig engasjement når det gjaldt Eldres velferd som førte til at staten, i samarbeid med denne såkalte «tredje sektor», organisasjonene, kom til å utforme det vi i dag kjenner som moderne eldreomsorg, der staten og kommunen har et hovedansvar (Seip 1994). Et grunnleggende historisk dokument i dette arbeidet, er heftet «Vår aldrende befolkning» utgitt av Nasjonalforeningens De gamles helsekomité i 1955. Her deltok de to nevnte organisasjonene, departementsrepresentanter og leger med sosialmedisin som spesialitet. Kapittel 4 i «Vår aldrende befolkning» omhandler helse- og velferdssentraler for eldre. Sentralene var i utgangspunktet tenkt som tilbud til eldre i byer. I spredtbygde strøk så komiteen andre utfordringer og mente det var behov for en annen type organisering av tiltak for hjemmeboende eldre. I mange år var kapittel 4 i «Vår aldrende befolkning» en viktig faglige referanse for kommuner og organisasjoner som skulle etablere slike tiltak. I 1993 utga Norsk gerontologisk institutt boka «Eldresentre i utvikling; en veileder om planlegging, drift og videreutvikling av eldresentre» (Sommerfeldt 1993).

Eldresentre har i alle år vært preget av mangfold, og har hatt varierende utforming både mellom kommuner og innen kommuner (Sommerfeldt og Stub 1994). Som velferds- og kulturtiltak er det naturlig at sentrene preges av brukerne og de lokale forhold på stedet. Som et tiltak innen den kommunale eldreomsorgen vil det enkelte senter formes av brukerne, av de som arbeider ulønnet som frivillige, av lønnet personell og av kommunens og eventuelle eierorganisasjoners måter å organisere og prioritere på. Slik sett kan vi betrakte eldresentrene som materielle og sosiale uttrykk for innsats fra

mange, der målet er å skape økt velferd og trivsel. Vi kan se på eldresentre som uttrykk for ressurser, i lokalsamfunnet og i kommunen. Slike ressurser kan kalles for sosial kapital. Norges forskningsråd (2005) forklarer innholdet i begrepet på denne måten:

I sosial kapital inngår tillit, sosiale normer, og deres håndheving, sosiale nettverk preget av gjensidighet, og engasjement for fellesskapets beste. Disse sidene ved sosial kapital fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål. Sosial kapital foreligger på ulike nivå; individ, lokalsamfunn og nasjon. Sosial kapital kan både bestå av bånd mellom likesinnede, og av bruere mellom folk med forskjellig plass i samfunnet. (...) sosial kapital dannes som en utilsiktet følge av enkeltpersoners investering i tid, krefter og oppmerksomhet, (...) sosial kapital (er) langt på vei et offentlig gode, som også andre enn de personene som selv har investert tid, krefter og oppmerksomhet, kan dra fordel av. (Norges forskningsråd 2005 s.7)

Når det gjelder eldresentrene, kan vi si at de representerer en materialisert form for sosial kapital gjennom bygninger og inventar. Den sosiale kapitalen uttrykkes også immaterielt; i atmosfæren på stedet og i tonen mellom brukere og ansatte, i samværsformene og i de sosiale nettverk som bygges opp og vedlikeholdes. Også i tiltakene og tilbudene ved sentrene; daggruppene for skrøpelige eldre, trimgrupper og ulike kurs og tilstelninger for de sprekerer samt kafeteriaen som tilbyr måltider, kaffe og vafler, kan sies å uttrykke sosial kapital. Brukerne av eldresentrene står fritt i å skape, «investere i» og «forbruke» denne felles kapitalen. Typisk for sentrene er at mange brukere både yter og nyter av tjenestene og tilbudet, og at sentrene kan brukes selektivt (Daatland et al. 2000). For noen vil seniorsenteret være ett av mange sentre og «tilbud». For andre kan det lokale senteret være et «annet hjem». Eldresenteret kan ses som en slags investering eller forsikring for den enkelte. Sentret tilbyr en mulighet til å gjøre en frivillig innsats så lenge en har krefter til det, og fortsatt tilby et sted å komme til og komme hjem fra når en ikke greier eller ønsker å bidra som frivillig. Slik kan senteret følge den enkelte over tid, og være tilpasset de muligheter og behov den enkelte måtte ha i ulike faser av livet som pensjonist. Denne sosiale kapitalen kan også «gå i arv», ved at nye årskull av pensjonister nyter godt av den innsatsen personer fra tidligere årskull har stått for ved senteret.

Eldresentrenes mer enn femti år lange historie har sett store endringer i samfunnsforhold og i befolkningsgruppen de er til for. Både velferdsstatens ytelser og den eldre befolkningens ressurser er i dag helt forskjellig fra det som var alminnelig på 1950-tallet, da tjenesten ble etablert.

De første *brukerrådene* ved sentrene kom til på midten av 1970-tallet (Sommerfeldt m.fl. 1992). Men registreringen av om sentrene hadde brukerråd, begynte først i 1987. I løpet av 11 år steg andelen sentre som hadde brukerråd fra 19,8 prosent i 1987 til 41,1 prosent i 1998 (Daatland m.fl. 2000). Selv om andelen sentre med brukerråd ble fordoblet i denne perioden, var det fortsatt bare fire av ti sentre som hadde opprettet en slik rådgivende innflytelseskanal for brukerne i 1999 (s.44).

Brukermedvirkning, brukerinnflytelse og brukerstyre er begreper som ofte nyttes når det er snakk om roller og grader av makt som kan gis brukerne eller som brukerne kan ta i eldresentre (Sommerfeldt 1994).

I kapittel 4 viser vi et eksempel på at brukerne av seniorsentre og kommunen hever brukerinnflytelsen til et nivå over det enkelte senter. I en utsatt situasjon foreslo brukerrådene for kommunen at de kunne delta i arbeidet med å legge om tilbudet, slik at sentrene kunne driftes for mindre penger. Her gikk representanter for eldresentrenes brukere inn i et samvirke med kommunens styringsverk. I arbeidet med omstrukturering av sentrene i dette eksemplet, får brukerne i oppgave å se kommunens sentertilbud under ett, som én tjeneste. Her utvides brukernes tidshorisont og ansvarsområde i forhold til den brukermedvirkningen som vanligvis finner sted ved det enkelte senter, og som omhandler aktivitet og drift av senteret her og nå. Et samarbeid som det vi skal legge fram fra Bærum, kan gi brukere og kommuneansatte muligheter til å lære og å ta i bruk andre ressurser enn hva de ellers får anledning til i sitt daglige virke. Men samarbeidet kan også skape situasjoner som setter brukerrepresentantene, kommunalt ansatte og det kommunale styringssystemet på prøve.

## Eldresentrenes utsatte stilling

Eldresentrene representerer i dag ingen lovpålagt tjeneste. Men det finnes som nevnt sterke krefter som ønsker at kommunene ved lov skal pålegges å ha sentre. Bakgrunnen for dette, er erfaringer som viser at sentrene er spesielt utsatt ved nedskjæringer i kommuneøkonomien. Fra de første sentrenes kom til på 1950-tallet har de vært tilgodesett gjennom spesiell interesse fra statlig hold. Et uttrykk for dette har vært registrering av virksomheten. Det tidligere Sosial- og helsedepartementet sørget for at senterdriften i landet ble dokumentert, og at det fantes midler til utviklingsarbeid innen sentrene.

Det var Norsk gerontologisk institutt (NGI) som fikk i oppgave å følge sentrenes utvikling. Dette skjedde ved nært samarbeid med enkelte sentre og med organisasjoner og sentrale myndigheter. Fra 1968 gjennomførte NGI årlige, landomfattende kartlegginger av sentrene. Deres brukere og ansatte, og sentrenes tilbud, administrasjon og drift ble registrert. Etter noen års samarbeid mellom NGI og Statistisk sentralbyrå på 1990-tallet overtok byrået registreringene og integrerte dem i statistikksystemet KOSTRA (kommune-stat-rapporteringen) (Daatland m.fl. 2000).

I 1989 tok Sosialdepartementet initiativ til et program for forsøks- og utviklingsarbeid ved eldresentrene (Sommerfeldt m.fl.1992). Her ble særlig to temaer vektlagt: 1. Brukerinnflytelse og brukerstyrt aktivitet og 2. Tiltak for grupper med spesielle behov. Signaler fra sentrene om at de var gjenstand for nedskjæringer som følge av en forverret kommuneøkonomi, førte til at det ble foretatt en undersøkelse blant et utvalg sentre i siste halvdel av 1980-årene, med hovedvekt på sentrenes økonomiske rammebetingelser (ibid.)

Fra 1994 til 1998 ble landets eldresentre fulgt av et forskningsprogram i et samarbeid mellom Norsk gerontologisk institutt (fra 1996 en del av forskningsinstituttet NOVA) (Daatland m.fl. 2000) og Universitetsseksjonen ved Ullevål sykehus (Pettersen & Laake 2000).

Etter år 2000 har vi ingen forskning som er initiert og finansiert av statlige organer og bare overflattisk registrering av tiltaket gjennom KOSTRA ved Statistisk sentralbyrå. I dag er registreringen av landets eldresentre og seniorsentre falt ut av KOSTRA. Med manglende registrering og systematisk forskning, vil sentrene lett bli «usynlige» i politisk og faglig forstand. Vi mener det er beklagelig at en forebyggende instans innen norsk eldreomsorg



som eldre sentrene og seniorsentrene har vært og er, ikke er gjenstand for større interesse fra det offentlige side. Imidlertid har Nasjonalforeningen for folkehelsen bidratt til at to studier er igangsatt.<sup>1</sup>

Oslo kommune har i 2006 og 2007 utgitt to rapporter på grunnlag av en brukerundersøkelse og kartlegging av eldre sentrene og en undersøkelse av eldre som ikke bruker eldre sentrene (Oslo kommune, helse- og velferdsetaten, september 2006 og Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten 2007). Dette er tegn på økt interesse for sentrene. Men lokale undersøkelser kan ikke erstatte en kartlegging av tiltaket i landssammenheng og en plan som kan sikre bemanningens faglige standard og en sentral oppfølging av arbeid som gjøres ved det enkelte senter ut over landet.

Mange eldre mennesker har vært med i aksjoner og gått i demonstrasjonstog for å forsvare eldre sentrene mot nedleggelse eller innkrenkninger. Aksjon «Redd eldre sentrene» i Oslo som avholdt demonstrasjon med 1500 deltakere i november 2005, er et av flere eksempel på en slik mobilisering. ([www.nasjonalforeningen.no](http://www.nasjonalforeningen.no) og [www.seniorsaken.no](http://www.seniorsaken.no))

---

<sup>1</sup> To doktorgradsprosjekter med eldre sentrene som tema er under arbeid. Det ene prosjektet søker å vise eldre sentrenes betydning for brukernes psykiske helse (ved høgskolelektor Hege Bøen, stipendiat ved avd. psykisk helse ved Nasjonalt Folkehelseinstitutt i Oslo ). Det andre prosjektet skal undersøke eldre sentrenes betydning for slagpasienter (v. ergoterapeut Annie Lund, stipendiat ved Medisinsk divisjon, Geriatrisk avdeling, forskningsenheten, Ullevål Universitetssykehus i Oslo).

## 3 Utviklingen av seniorsentre i Bærum

Utviklingen av eldresentertjenesten i Bærum startet ved slutten av 1960-årene og begynnelsen av 1970-årene, da ideen om slike sentre ble lansert og utarbeidet. Ved overgangen mellom 90-tallet og år 2000 fant kommunen det nødvendig å foreta justeringer i tilbudet. Sentertjenesten var da bygget opp over en periode på omlag 30 år. For oversiktens skyld har vi delt historien om utbyggingen av eldresentrene inn i tiår. Overskriftene vi har satt på tiårsperiodene, sammenfatter det vi mener kjennetegner periodene med hensyn til eldresentrenes utvikling.

### 1970-tallet: Visjoner og utredninger, bygging og etablering

I mars 1968 ble det nedsatt en komité med følgende mandat: «Legge frem en innstilling om den videre utbygging av eldreomsorgen.» I samarbeid med Norsk gerontologisk institutt (NGI) i Oslo foretok komiteen to undersøkelser av de eldres leveforhold. I undersøkelsene ble det særlig lagt vekt på «å få de eldre selv til å fremme ønskemål og gi uttrykk for hvilke behov de ønsker dekket ved et initiativ fra kommunen.» Når det gjelder tiltak for hjemmeboende eldre, mente komiteen at det burde organiseres helse- og velferdssentraler som skulle administrere tiltak til beste for denne gruppen eldre. Denne virksomheten foreslo komiteen desentralisert til åtte steder i kommunen. Helse- og velferdssentralene burde ledes av kvalifisert fagpersonale ansatt og lønnet av kommunen. Komiteen pekte også på viktigheten og nødvendigheten av å få frivillige organisasjoner engasjert i arbeidet for de eldre.

Komiteen pekte på sosialkontoret som et mulig utøvende organ for gjennomføring av de ulike tiltakene som var nevnt i innstillingen. I samarbeid med «andre offentlige myndigheter, interesserte organisasjoner og pensjonistforeninger», skulle sosialkontoret utvikle eldreomsorgen i henhold til den skisserte planen. Sosialkontorene måtte tilføres personell med nødvendig kompetanse for «å utvikle de ideer og forslag som er fremmet».

Eldresentre, eller helse- og velferdssentraler, ble ansett å være et presserende anliggende: «Viktigst er det å starte opp etablering av helse- og velferdssentraler – og i den forbindelse komme i kontakt med de interesserte organisasjoner i de enkelte distrikter.» Det skulle opprettes en ny, ledende stilling ved sosialkontoret. Denne stillingen skulle lønnsmessig være plassert slik at «en kan regne med å få kvalifiserte søkere.»

I april 1970 ble eldreomsorgskomiteens innstilling enstemmig anbefalt som grunnlag for utbygging av eldreomsorgen i Bærum. Tre år senere, i 1973, vedtok Bærum sin plan for utbygging av eldresentre. Bærum var ikke spesielt tidlig ute med å etablere helse- og velferdssentraler. Oslo hadde slike sentraler fra 1950-tallet. I 1971 var det 55 eldresentre i Norge, og de var spredt over flere fylker. Likevel var eldresentre mest vanlig i byer, og Bærum var ingen bykommune. Bærum var nyskapende ved å ta med brukergruppen i det organ som skulle styre helse- og velferdssentralene. Det ble etablert representantskap for de enkelte sentralene og valgt et styre med representasjon fra kommunen og fra pensjonistene. Først etter 1987 ble det ellers alminnelig med brukerråd ved landets eldresentre (Sommerfeldt og Stub 1994, s. 165).

Det er nærliggende å tenke at Bærums forsprang når det gjelder å etablere en formalisert brukermedvirkning ved eldresentrene skriver seg fra den sedvane som hadde utviklet seg når det gjaldt kontakt mellom det sivile samfunn, organisasjonene og kommunens administrasjon og politiske organer i årene før og etter krigen, da den store utbyggingen av Bærum fant sted (Myhre 1982).

Mange av tiltakene komiteen nevnte som «spesielle tiltak», var tiltak som naturlig hørte inn under helse- og velferdssentralene. Men omtalen av sentralene sier at de skal drive et spekter av tjenester av svært forskjellig art. Sentrene skulle stå for: «kuratorvirksomhet, klubbvirksomhet, organisert besøkstjeneste, formidle jobber for eldre og pensjonister, fotpleie, forelesning og studievirksomhet, salg og servering av middagsmat, formidling av hjemmehjelp, ambulerende rengjøringstjeneste, alminnelig kurator- og opplysningsarbeide om sosiale spørsmål også til andre enn eldre.» Sentralene skulle med andre ord romme mange typer av aktiviteter i sitt nærmiljø og

være base for oppsøkende virksomhet og kommunale tjenester til hjemmeboende eldre i deres hjem.

I perioden 1972 til 1995 fikk Bærum hele 14 eldrecentre. Vi antar at antallet sentre kan gjenspeile kommunens inndeling i lokalsamfunn eller «bygder i bygda». Disse kan i sin tur tenkes å avspeile kommunens «sosiale geograf», selv om hvert senter, slik vi har fått dem beskrevet, ofte framhever mangfoldet i brukernes sosiale og økonomiske situasjon. Et annet forhold som kan forklare Bærums mange eldrecentre, er den til dels tungvinte og mangelfulle kommunikasjonen innen kommunen mellom noen av Bærums boligstrøk og bygder. På 1970-tallet ble det etablert seks sentre: på Dønski, Haslum, Kolsås, Ekeberg, Høvikodden (Henie-Onstad) og Snarøya (privat).

## 1980-tallet: Utbygging, innsparinger og trussel om nedleggelse

NGIs rapport «Eldrecentre i hardt vær» (Sommerfeldt m.fl. 1992) viser at 1980-årene ga problemer med finansiering av eldrecentre over hele landet. De økonomiske nedgangstidene hadde konsekvenser for sentrene, som ofte måtte tåle til dels store kutt i sine budsjetter. Rapporten om eldrecentre i hardt vær baserte seg på en landsomfattende undersøkelse av sentre, og konkluderte bl.a. med at en stigende andel sentre ble utsatt for nedskjæringer i årene fra 1986 til 1989.

Rapporten «Brukere i bresjen» (Sommerfeldt 1994) formidler erfaringer med brukerstyring ved et eldrecenter i Bærum, nærmere bestemt Ekeberg eldrecenter. Rapporten viser bakgrunnen for at det ble satt i gang forsøk med sterk grad av brukermedvirkning ved eldrecenteret. Det dreide seg om nedskjæringer i kommunens budsjett, og administrasjonen valgte å foreslå nedskjæring ved eldrecentrene. Dette forslaget førte til en bred motstand og mobilisering fra brukerne ved alle eldrecentrene i kommunen, noe som munnet ut i en stor og velorganisert demonstrasjon utenfor Rådhuset i Sandvika. Demonstrantene bar plakater med slagord, holdt appell og overrakte ordføreren lister med innsamlete underskrifter. Resultatet ble at alle sentrene skulle opprettholdes. Sentrene fikk totalt sett en redusert budsjett-ramme.

Dette viser at 1980-årene, eller slutten av dette tiåret, hadde samme problematikk, og tilnærmet samme løsning (ved at alle sentrene ble beholdt), som den problematikk som kom til syne i 2004/05 (se kapittel 4). På 1980-tallet ble sju eldresentre åpnet i Bærum, alle i perioden 1980 til 1985: Stabekk og Jar, Lommedalen og Bærums Verk, Skui, Tanum og Jong, Østerås, Bekkestua og Østheim.

## Eldresentrene på 1990-tallet: Konsolidering

I første halvdel av 1990-tallet hadde Bærum som nevnt 14 eldresentre. Det 14. senteret i kommunen, Rykkinn eldresenter, ble åpnet i 1995 etter åtte års planlegging. Frivillige ildsjeler og enkeltpersoner innen kommunens administrasjon arbeidet fram planene.

Av Bærums eldresentre var nå åtte sentre rent kommunale. tre sentre var eiet og drevet av lokale lag av Sanitetsforeningen. Ved ett senter var kommunen eier av lokalene, mens Sanitetsforeningen sto for driften. Ved nok et senter var lokalene eiet av en velforening, i tillegg til at kommunen var inne på eiersiden.

I 1998 fikk Bærum en eldremelding. Tidshorisonten for meldingen var perioden 1998 til 2010, og den var bredt anlagt. Den beskrev tjenestene innen Bærum kommunes eldreomsorg slik de var ved slutten av 90-tallet, og forventet utvikling. Ut fra omtalen av eldresentrene, var disse tiltenkt en sentral plass i den kommunale eldreomsorgen ved å være en forebyggende instans. Det ble understreket at sentrene representerer et første møtested mellom de eldre og det kommunale omsorgsapparatet. Meldingen sa at eldresentrenes oppgave er å forebygge sosial ensomhet og isolasjon, gi trygghet og tilhørighet og erstatte tap av nettverk.

Eldremeldingen understreket sentrenes rolle som kultur- og fritids-tilbud, og viktigheten av sentrenes åpenhet. At sentrene var ulike, ble sett på som positivt. Nye behov og nye brukergrupper ville komme til å prege sentrene i tida framover:

Eldresentrene ... er ofte innbyggernes første møte med kommunens hjelpeapparat. Det store mangfoldet i eldresentrenes tilbud gjør det lite stigmatiserende å benytte seg av tjenestene. Det er viktig å beholde dette terskelfrie preget, samtidig som man må være åpen for en utvidet og

annerledes bruk av eldresentrene i fremtiden, hvor pensjonistenes egne ressurser får utfolde seg (s. 67).

Meldingen nevner et nytt brukerpotensiale: de førtidspensjonerte. Omtalen av disse og deres muligheter innenfor eldresentrene, viser bevissthet om at sentrene skal være et tilbud for både spreke og skrøpelige pensjonister, og eldremeldingen foreslo en utvidelse av sentrenes tilbud.

Meldingen konkluderer med å fremsette følgende forslag:

- Det settes i gang forsøk med utvidet åpningstid (kveld og helg) ved ett eller flere eldresenter. Bærum kommune skal fortsatt ha 14 eldresenter med variabelt og lokale tilbud. Eldresentrene skal imidlertid ha samme basistjeneste.
- Den oppsøkende virksomheten ved eldresentrene styrkes ved bruk av både frivillige og fagfolk. Eldresentrene skal arbeide aktivt for å rekruttere eldre brukere.
- I samarbeid med servicelinjen etableres det et transporttilbud som sikrer at alle som ønsker det kan benytte eldresentrenes tilbud.
- Eldresentrene bør aktivt satse på å rekruttere uføre- og førtidspensjonerte.
- Kapasiteten på alle eldresentrene skal utnyttes fullt ut i stedet for videre utbygging av flere sentre. Det kan være behov for utvidelse av eksisterende sentre for å ivareta spesielle grupper.

Forebygging som ideologi bør ligge til grunn for alle tjenester for eldre. (s. 88.)

Eldremeldingen fra 1998 viser en vilje til å satse på eldresentertilbudet som forebyggende tiltak framover mot år 2010. Det foreslås endringsarbeid som mer signaliserer utvidelser enn innskrenkninger av tilbudet, selv om det sies at videre utbygging ikke er aktuelt. At utvidelser av tilbudet skal ha status av å være forsøk, viser likevel, på forsiktig vis, at det åpnes for en revisjon av eldresentrene som tjenestetilbud.

## Endringer 2000–2005; omorganiseringer og nedskjæringer

I siste halvdel av 90-årene, og særlig i årene 2000 til 2005, ble Bærums eldre- sentertilbud endret på flere områder. Det kom endringer i hvordan sentrene ble organisert, i bevilgede midler til sentrene, i antall ansatte og bruk av personell ved sentrene, og i antall sentre. Nedenfor gir vi en kortfattet framstilling av disse endringene:

### *Organisering*

Eldremeldingen fra 1998 gjengir organisasjonsplan for avdeling Bistand og omsorg. Her representerer Seksjon for forebyggende eldreomsorg en av fem seksjoner i avdelingen. Seksjonen har 14 tjenestesteder som ledes av 14 «likeverdige tjenesteledere» som utgjør et team. Seksjon forebyggende eldreomsorg har på dette tidspunktet «ca. 67 årsverk». De fjorten tjenestelederne er identiske med lederne ved hvert av de 14 eldrementene. Lokalt har de ansvar for driften av sentrene, med tilhørende økonomi og personell. Hvert senter representerte altså et eget tjenestested, med en fast kjernebemanning bestående av: Kjøkkenpersonell, aktivitør, sekretær, sosionom, leder, miljøarbeider for daggruppe (ved to sentre). Noen sentre hadde kommunalt ansatt hår- og fotpleier, andre sentre hadde hår- og fotpleier som var selvstendig næringsdrivende. Noen sentre hadde renholder.

Den 1. januar 2002 ble deler av kommunen omorganisert. Eldresentrene og rehabiliteringsseksjonen ble slått sammen til en seksjon. Seksjonen fikk navnet Forebygging og rehabilitering. Dette innebar at teamlederrollen ble borte.

I en periode (1999 til 2002) ble det gjennomført et forsøk med delt ledelse ved noen eldrementene. For eksempel hadde en leder ansvaret for Kolsås og Bekkestua, deretter Kolsås og Rykkinn. En annen leder hadde ansvaret for Tanum og Stabekk, en tredje var leder for Østheim og Haslum.

I samme periode ble lederstrukturen endret slik at sentrene gikk fra å ha 14 til å få 3 (og senere 2) ledere. Disse fikk tittel av tjenesteledere.

Begrunnelsen for dette synes å være budsjett-tekniske hensyn; «alle som rapporterte på formål 32 i KOSTRA-systemet skulle være samme sted», sies

det om dette. Formål 32 er pleie og omsorg, formål 3203, som tjenestelederne «rapporterer på», er Aktivisering av eldre og funksjonshemmede.

For tjenestelederne betydde dette å gå fra én administrativ enhet til en annen; fra Rehabilitering og helse til Pleie og omsorg, og at de med denne endringen ble del av en langt større enhet: «Praktisk er vi nå to tjenestesteder<sup>2</sup> av ca. 80, hvorav de aller, aller fleste er ved hjemmebaserte tjenester eller institusjoner», sies det. Omorganiseringen innebar at eldresentrene gikk inn som en liten del i den store organiseringen av kommunens eldreomsorg, og der det pleiemessige, omsorgen i institusjonene og i hjemmene ved hjemmehjelp og hjemmesykepleie, utgjorde hovedtyngden.

### *Nedskjæring*

I forbindelse med behandling av Handlingsprogrammet i 2001 fattet kommunestyret følgende vedtak:

Eldresentrene skal redusere budsjettene med til sammen 2,4 mill. i 2002.

Eldresentrene skal effektivisere driften med 2,5 prosent pr. år i 5 år.

Kommunestyret vedtok i Handlingsprogrammet for 2004–2007 en ytterligere reduksjon i eldresentrenes budsjett med 1,4 millioner kroner i 2004 og 2,7 millioner i 2005. Dette førte til en nedbemanning på åtte årsverk.

I Handlingsprogrammet for 2005–2008 vedtok kommunestyret nok en reduksjon av midlene til seniorsentrene på 2,0 millioner i 2005 og fra 2006 med kr 5,3 millioner. Dette førte til en nedbemanning på seks årsverk.

### *Antall ansatte*

I februar 2005 var sentrene bemannet med 50,66 årsverk. I juli 2005 var bemanningen på 44,89 årsverk. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2006, ble sentrene tilført 2,5 årsverk pluss ett årsverk øremerket Vern for eldre.

---

<sup>2</sup> Dette refererer til at sentrene fra 1. februar 2005 ble delt inn i to geografiske områder, Bekkestua og Rykkinn-Sandvika. Se avsnittet om antall sentre nedenfor.



## *Antall sentre*

I januar 2005 hadde Bærum 12 eldresentre med et brukergrunnlag på 13 877 potensielle brukere over 67 år. (Seniorsenter – en samling av fakta. Foreløpig dokument per 07.03.05. Bærum kommune, upublisert notat). Sentrene var delt inn i tre geografiske områder: Bekkestua, Sandvika og Rykkinn. Fra 1. februar 2005 ble sentrene delt inn i to geografiske områder; Bekkestua og Rykkinn-Sandvika. Hvert område hadde ett hovedsenter, der tjenesteleder, en for hvert område, hadde sitt hovedkontor.

De første fem år av det nye hundreåret ga altså en ikke ubetydelig endring for eldresentrene i Bærum. Brukergrunnlaget var endret, bosettingsstrukturen i kommunen like så. I denne tiden skiftet også tilbudet navn. I 2003 vedtok kommunen, med støtte fra alle eldresentre med unntak av to, å endre betegnelsen på tilbudet fra eldresentre til *seniorsentre*. De to sentrene som ikke ønsket å endre navn, fikk beholde betegnelsen eldresenter.

## Utredninger som forberedelser til endringer

Hvordan kom endringene i sentertilbudet etter 2000 i stand, og hvordan ble de mottatt av brukerne? Som vi skal se nedenfor, etablerte kommunen prosjektgrupper som fikk i oppdrag å utrede sentertilbudet og komme med forslag til endringer. Utredningene skjedde i to omganger, med to prosjekter som forfattet hver sine utredninger. Den første, «Strategisk plan Forebyggende eldreomsorg», forelå i 2000 (Bærum kommune, Kommunalavdeling for bistand og omsorg, august 2000). Den andre, «Sluttrapport Prosjekt forebyggende eldreomsorg 2001–2003», (Bærum kommune, udatert), ble behandlet politisk i 2004. Begge dokumenter benytter kommunale brukerundersøkelser for å illustrere og dokumentere prosjektarbeidernes beskrivelser og vurderinger.

Nedenfor gjengir vi utdrag fra disse dokumentene som vi mener viser en utvikling i kommunens tenkning når det gjelder eldresentertjenesten i Bærum.

### **Første dokument: «Strategisk plan Forebyggende eldreomsorg i 2000»**

I forordet til denne planen sies det at det vil være viktig med en åpen debatt om hvordan kommunen best kan videreutvikle konseptet og driften ved

eldresentrene. En slik diskusjon vil måtte ta opp spørsmål som «sentrenes innhold, størrelse, antall, finansiering, transport m.v.» Planen var ment å skulle gi informasjon og kunnskap «for å kunne videreutvikle den forebyggende eldreomsorgen/eldresentrene i Bærum frem mot år 2015.»

Planarbeidet ble lagt opp som et prosjekt. En prosjektgruppe bestående av kommunalt ansatte senterledere, representanter fra sentrenes brukerråd, representanter fra de tillitsvalgte og administrasjonen, deltok. På et større seminar i april 2000 ble strategier og alternative modeller for framtidig drift av sentrene drøftet inngående.

Når det gjelder de politiske signalene i forhold til satsing på eldresentrene, sier planen:

HP (handlingsprogrammet) 2000–2003 signaliserer ønske om en mer effektiv bruk av ressursene ved eldresentrene. Bærum kommunes årsmelding for 1999 viser en forverring i den økonomiske situasjonen til kommunen. Det er ingen signaler om endring på dette, og eldresentrene kan ikke regne med økte ressurser i tiden fremover. (s. 27).

Hvilken tenkning som skal legges til grunn for det forebyggende arbeidet der eldresentrene utgjør det største og viktigste ledd, er gjenstand for diskusjon:

Utfordringene fremover ligger i spørsmålet om det skal velges en omsorgsideologi eller en selvhjelps-, aktivitetssideologi. En omsorgsideologi prioriterer eldre med behov for hjelp og omsorg. En selvhjelps- og aktivitetssideologi vil legge vekt på at eldre er friske, ytende og aktive. Et alternativ er å forene begge ideologiene gjennom å tilrettelegge for aktiviserende tilbud som stimulerer til egeninnsats for de yngre brukerne og tilby de eldre/ behovstrengende brukerne tilrettelagte tilbud i mindre grupper ledet av fagpersoner e.l. (s. 27)

Det ser ut til at prosjektgruppen har valgt den sist nevnte vei når de skal stake ut ønskene for framtidens senterdrift. Sentrene skal gjøres attraktive for de friske eldre, samtidig som sentrene skal ha tilbud og tjenester som er spesielt tilrettelagt for eldre med behov for hjelp og omsorg.

Mens eldremeldingen fra 1998 slo fast at Bærum kommune «skal ha 14 eldresentre», blir en av prosjektgruppens oppgaver i 2000 å vurdere det som kalles «framtidens tilbudsstruktur». Målet er å møte de kommende års utfordringer med mer målrettet og samordnet bruk av eldresentrene. Dette

ser ut til å bestå i å etablere områdesentre og lokalsentre. De to typer av sentre blir definert slik:

**Områdesenter** omfatter et større geografisk område. Områdesentrene har nødvendige arealer, bemanning og kompetanse slik at de kan tilby et variert og nærmere spesifisert tjenestetilbud. Områdesenteret har fortrinnsvis en kommunalt ansatt leder som får tillagt et koordineringsansvar for tilbudet i det aktuelle området, herunder utnyttelsen av kompetanse og ressurser. Områdesenteret bør ligge sentrumsnært med gode kommunikasjonsmuligheter. Områdesenteret vil ofte være tilknyttet og/eller samlokalisert med andre kommunale omsorgstjenester. De kommunale ressurser vil i større grad kanaliseres til områdesentrene.

**Lokalsenter** er et mindre senter som ligger i nærmiljøet og er i større grad brukerdrevet enn områdesentrene. Aktivitetene etableres ut fra lokale behov. Aktivitetene sees i sammenheng med områdesenteret og leder for områdesenteret har ansvar for å koordinere et team som forvalter de samlede faglige, økonomiske og frivillige ressurser i området (ibid. s. 33).

Planen sier at det er for tidlig å si hva som i fremtiden vil være et «riktig» antall og hvilke av dagens sentre som skal defineres som henholdsvis områdesentre og lokalsentre.

I kapitlet som omhandler framtidige behov for forebyggende eldreomsorg, anbefaler planen noen kvalitetskrav og minimumsstandarder for å kunne møte morgendagens behov. Det fastslås videre blant annet at:

- Samspillet mellom kommunalt ansatte og brukerne som arbeider som frivillige hjelpere danner basis for driften av eldresentrene i Bærum.
- Framtidens utfordring blir å lage sentre som er attraktive for friske pensjonister og som samtidig gjør at det blir mulig for dem å fortsette å bruke sentrene når helsen eventuelt svikter.
- God ressursutnyttelse vil bety en løpende og helhetlig vurdering av tilbudsstruktur og antall sentre i den forebyggende eldreomsorgen.
- Sentrene vil kontinuerlig tilpasses og videreutvikles i tråd med kommunens mål, ressurser og brukernes behov for tjenester. Endringer eller utviklingsarbeid vil bli konkretisert i kommunens handlingsprogram som rulleres en gang pr år. (s. 31).

Planens oppsummering omhandler foruten en omtale av tilbudsstrukturen blant annet følgende momenter:

- Kommunens stramme økonomi og økning i antallet eldre over 80 år, «krever en kontinuerlig evaluering av virksomheten med sikte på kostnadseffektivisering og nødvendig omstilling for å opprettholde en god kvalitet og dekning i eldreomsorgen.»
- Videreutvikling av brukermedvirkning
- Utvidete åpningstider
- Eventuelt samarbeid med frivillighetssentralen
- Vurdering av offentlige og private driftsmodeller (s. 33–36)

Plan for forebyggende eldreomsorg kan sies å ha et dobbelt budskap. Det skal fortsatt, og i økende grad, satses på eldresentrene. Det sentrene står for, det de har vært og er, skal videreføres og styrkes. Samtidig krever nedgang i kommunens ressurstilgang, demografien (bosetting og alderssammensetning i de ulike deler av kommunen), endringen i kommende pensjonisters behov og preferanser og samfunnsutviklingen for øvrig, at sentertilbudet bør være i utvikling og endring. At dette vil innebære at noen sentre tilføres mer ressurser og andre mindre, sies eksplisitt gjennom beskrivelsen av nyordningen med områdesentre og lokalsentre, og implisitt gjennom det organisatoriske grepet som ligger i å gruppere sentrene i tre områder som hver vil ha ett områdesenter og noen (mindre) lokalsentre.

#### **Andre dokument: Sluttrapport «Prosjekt forebyggende eldreomsorg 2001–2003»**

I februar 2004 behandlet Sektorutvalg bistand og omsorg (BIOM) sluttrapporten fra et utviklingsprosjekt som hadde pågått i perioden 2001 til 2003 med tittel «Prosjekt forebyggende eldreomsorg 2001–2003». Dette prosjektet hadde som mandat å utvikle og gjennomføre de strategier og mål som tidligere var beskrevet i «Strategisk plan for forebyggende eldreomsorg» fra august 2000.

Mål for prosjektet var: «Eldresentrene skal oppleves som attraktive og gode møteplasser for Bærums hjemmeboende eldre med tilbud og tjenester som også muliggjør bruk når helsen eventuelt svikter» (s. 4). Følgende delmål

var satt opp: 1. Opprettelse av tre områder, 2. En mer effektiv organisasjon, 3. Utvidete tilbud og tjenester, 4. Bedret transporttilbud og 5. Frivillighet og brukermedvirkning.

Innledningsvis finner prosjektgruppen det nødvendig å nevne at det er skjedd «endringer i Bærum kommune som har hatt innvirkning på utviklingen og fremdriften av prosjektet.» Dette er særlig endring i kommunens økonomi, som i prosjektperioden er betydelig redusert. «Det har derfor blitt større behov for effektivisering og mer målrettet bruk av ressursene enn først forutsatt», sies det.

Sluttrapporten avrundes med anbefalinger for videreutvikling av eldresentertilbudet i Bærum kommune. Her tas det først stilling til antall sentre i kommunen. En oppstilling som viser sammenlignende driftskostnader i de ulike eldresentrene i 2003 kommenteres slik: «eldresentre med få potensielle brukere (er) betydelig dyrere i drift enn de med flere brukere.» (s. 11). Ut fra befolkningsutviklingen i de tre senterområdene som illustreres ved tabeller, foreslår prosjektgruppen samorganisering av to av Bekkestuaområdet fem eldresentre, at eldresenteret i Lommedalen samorganiseres med Lommedalen bolig med service, og at eldresenteret på Skui omgjøres til et brukerdrevet treffsted. Deretter anbefaler prosjektet en «Satsing på fysisk aktivitet, rehabilitering, læring og mestring».

For praktisk å kunne gjennomføre en slik dreining av tilbudet, foreslås det å omgjøre tre eksisterende stillinger til miljøterapeutstillinger (for eksempel fysioterapeut, ergoterapeut, helse- og treningsterapeut). Tanken bak dette grepet er å styrke det forebyggende aspekt ved sentrene, men også å legge tilbudet til rette for kommende generasjoner eldre, som antas å ha preferanser med hensyn til ulike former for trening og fysisk aktivitet.

Det neste punktet i prosjektets anbefalinger for videreutvikling av eldresentertilbudet i Bærum kommune, er en ytterligere styrking av det helsefremmende og forebyggende arbeidet ved sentrene. Under dette punktet legges det særlig vekt på eldresentrene som informasjonssted, på sentrenes utadrettede virksomhet og på det å legge større vekt på eldresentrene som en del av det kommunale tiltaksapparatet. For å nå slike mål, foreslår prosjektet å omgjøre koordinatorstillingene ved sentrene til mer faglig kvalifiserte stillinger som fagkonsulent. Dette innebærer personell med 3-årig helse- og/eller

sosialfaglig høyskole som skal ha faglig grunnlag for å stå for «igangsetting og drift av ulike gruppetiltak, oppsøkende virksomhet, veilednings- og informasjonsarbeid overfor samarbeidspartnere og brukere, motivering, rekruttering og opplæring av frivillige, samt veiledningsplikt overfor andre ansatte.»

Videre forslag for å nå de nevnte mål er at sentrene skal drive systematisk oppsøkende virksomhet, sørge for systematisk innkalling av nye årskull av bæringer som fyller 75, 80 og 85 år. Disse skal inviteres til informasjonsmøter på eldresentrene om forebyggende tiltak og kommunens tilbud til eldre for øvrig. Derneft foreslås det opplysningsvirksomhet og oppfølging av tiltak mot overgrep og vold mot eldre. Som siste punkt anbefales det at stillingene som aktivitør og sekretær omgjøres til miljøarbeiderstillinger.

Neste anbefaling handler om ernæring ved eldresentrene. Her foreslår prosjektet to tiltak: Å stimulere til sunnere matvalg som en del av det forebyggende helsearbeidet, og å øke tilbudet om faste spisefellesskap ved eldresentrene.

Deretter tas nytt eldresenter i Sandvika sentrum opp som et eget punkt. Her heter det at: «I henhold til kommunens økonomiske situasjon er det urealistisk på nåværende tidspunkt å planlegge nytt eldresenter i Sandvika. Det er imidlertid viktig å følge med i utbyggingsprosjektene i Sandvika sentrum for å søke etter egnet beliggenhet og lokale.» Det sies videre at Frivillighetssentralen i Bærum planlegger å etablere et treffsted for frivillige og pensjonister nettopp i Sandvika sentrum.

Det toårige utviklingsprosjektet «Forebyggende eldreomsorg 2001–2003» hadde et overordnet mål som først kommer fram i sluttrapportens anbefalinger for videreutvikling av eldresentertilbudet: Tjenesten skulle dreies i retning av eldre med størst behov. Tjenesten skulle bygges ut, men innenfor eksisterende kostnadsrammer. Oppgaven var også å fjerne overforbruk av personell og tilbud, det vil si unngå unødige kostnader gjennom tiltak en ikke kunne forsvare å opprettholde ut fra det lille antallet brukere de betjente. Sluttrapporten gjør ikke rede for hvordan endringene i kommunens økonomiske rammevilkår, omtalt innledningsvis i sluttrapporten, underveis har virket inn på eldresentrenes drift, ei heller hvordan en dårligere kommuneøkonomi vil komme til å ha innvirkning på hverdagen i eldresentrene, som i dette dokumentet foreslås omdøpt til seniorsentre.

Sluttrapporten foreslår en omorganisering, der Bærums eldresentre deles inn i tre områder, der noen sentre blir slått sammen eller samlokalisert, der tjenesteledere gis myndighet til å styre personell og økonomi, der tiltak rettes inn på eldre som antas å trenge denne tjenesten mest, og der visse personellgrupper oppjusteres med hensyn til kompetanse og faglige forutsetninger for å ha ansvar for prioriterte tiltak ved sentrene.

Satsingsområdet som omhandler fysisk aktivitet og læring og mestring, innebærer en sentralisering, ved at slike tiltak tenkes lagt til spesialiserte og antakelig større sentre. Det nevnes ikke om en slik satsing vil måtte innebære tilførsel av ressurser utover ordinære kostnadsrammer.

Da denne sluttrapporten ble behandlet i Sektorutvalg bistand og omsorg i februar 2004, var den fulgt av et fire siders dokument fra Rådmannen, som redegjør for viktige punkter i saken. Under overskriften «Oppnådde resultater», heter det her:

- Tilbudene i eldresentrene er i prosjektperioden betraktelig utvidet uten økt ressurstilgang.
- Tilbudene har mer fokus på forebyggende tiltak rettet mot hjemmeboende eldre som er i faresonen for å trenge mer omfattende kommunale tjenester.
- Frivillige hjelpere bidrar i større grad som ledere av kurs og grupper slik at ansatte kan bruke mer tid til brukere som trenger det mest.
- Transporttilbudet er betraktelig utvidet. Lions har gitt eldresentrene en buss i gave og bidrar med frivillige sjåførere. Det drives i tillegg utstrakt «vennekjøring».
- Eldre som trenger det, får tilbud om deltakelse i daggrupper (ca. 150 plasser). Det tilbys transport til og fra sentrene, to måltider, sosialt samvær og ulike aktiviteter inkludert trim.
- Det er opprettet diagnoserelaterte grupper med opptrening og samtale, ledet av bl.a. fysioterapeuter fra rehabiliteringstjenesten og sosionomer fra eldresentrene.

«Som en følge av disse tiltakene har Tildelingskontoret ikke lenger venteliste på dagsenterplass i institusjonene,» sies det.

Under overskriften «Nye tiltak ved eldresentrene», skriver Rådmannen:

Rådmannen vil i stor grad tilstrebe en balanse mellom de ulike behovene i eldresentrene. Forutsetningen for gode og inkluderende miljøer for eldre med funksjonstap er at sentrene samtidig må være attraktive og spennende for yngre og friske pensjonister. For at sentrene skal kunne utformes og videreutvikles til et tilfredsstillende kvalitetsnivå, kreves imidlertid større løft. Det gir igjen spørsmål om prioritering av oppgaver innenfor den økonomiske rammen. Utfordringene er å ivareta alle, og å være søkende og åpen for forandring, slik at nye generasjoner av brukere vil være med å forme eldresentrene til å passe en ny tid.

## Oppsummering

Når vi ser utviklingen av Bærums senter tjeneste, kan vi oppsummere inntrykkene slik:

Historien om utbygging av senterdriften i Bærum viser at kommunen tidlig satset stort på denne tjenesten. Da Bærums moderne eldreomsorg lå i støpeskjeen, var helse- og velferdssentralene betraktet som et tiltak på linje med institusjonstjenesten, og framhevet som et tiltak det var aller viktigst å få etablert.

Utbyggingen i 1970- og 1980-årene skjedde ved et tett samvirke mellom 3. sektor og kommunen. Her var det særlig de lokale avdelinger av Sanitetsforeningen, men også velforeningene, som var aktive for å få etablert sentre. Driften var ofte i regi av sanitetskvinnene med kommunal økonomisk støtte og deltakelse i et styre. Ett senter har bakgrunn i arbeiderbevegelsen og et Folkets hus som ble reist på dugnad. Men også her var det Sanitetsforeningen i samarbeid med kommunen som etablerte og drev senteret. Tre sentre har bakgrunn i, eller ble bygget opp på grunnlag av pengegaver, legater eller gave i form av tomt fra private. Dette gjaldt for sentrene på Kolsås, Ekeberg og Henie Onstad på Høvik. Noen av sentrene har med andre ord bakgrunn i filantropisk tradisjon og dugnadstradisjon fra tiden før velferdsstaten var en realitet. Sentrene som har denne bakgrunnen er alle etablert i 1970-årene. Senteret på Dønski, som ble åpnet i 1972, var et kommunalt initiativ, og kan sees som et «signalprosjekt» i forhold til kommunens storsatsing på forebyggende eldreomsorg.

På 1980-tallet fortsatte den tette kontakten mellom kommunen og frivillige organisasjoner om senterdriften. Likevel får vi inntrykk av at



kommunen trer sterkere fram i bildet nå, mens foreningene får en noe mer tilbaketrukket rolle. I dette tiåret later det til at kommunen selv tar initiativ, eller er sterkt inne i bildet i arbeidet for å få etablert enkelte sentre (Stabekk og Jar, Lommedalen og Bærums Verk, Østerås, Skui, Østheim og Bekkestua). Men også for noen av disse har velforeninger og sanitetsforeninger en rolle i etablering og drift. To av sentrene som ble etablert etter 1980 kom til som følge av initiativ og sterkt engasjement fra enkeltpersoner. Dette gjaldt for sentrene på Tanum/Jong og på Rykkinn. Rykkinn ble etablert som Bærums 14. og siste eldresenter og offisielt åpnet i 1995. Men i begge disse tilfellene ble sentrene realisert som følge av at kommunen (eller enkeltpersoner i kommunen) kom lokale initiativtakerne i møte, og at kommunen bevilget penger til bygging. For Østheim ble byggingen av et senter foretatt ved et samvirke mellom velforening og kommunen. Velforeningen tok opp lån med kommunal garanti. Kommunen skulle tilbakebetale lånet, og vellet og kommunen forpliktet seg til å drive senteret sammen til lånet var nedbetalt.

I disse årene hadde Bærum mange «modeller» for seniorsenterdrift. Kjernen i virksomheten var likevel et tett samvirke mellom det offentlige, dvs. kommunen, og befolkningen, enten dette var enkeltpersoner, ad-hoc-grupper av private eller frivillige organisasjoner.

Den faglige tradisjon innenfor eldresentrene var fra starten av sosialmedisin og sosialt arbeid. Det var leger med spesialitet innen sosialmedisin som i sin tid lanserte tanken om helse- og velferdssentraler for eldre (v. Nasjonalforeningens De gamles helsekomité, jfr. kap.2). Som vi har sett av de tidligste utredninger om temaet i Bærum, var slike sentre tenkt å ligge under sosialkontoret og ledet av sosionomer. Den praktiske plattform var likevel de frivillige organisasjonene, og den kompetanse disse organisasjonene hadde med drift av helseinstitusjoner i samarbeid med det offentlige. Det later til at denne faglige og praktiske tradisjonen forvitret på slutten av 1990-tallet. Dette illustreres ved eldresenteret på Kolsås, som i 1998 ble overtatt av kommunen fordi Vestre Bærum Sanitetsforening var oppløst.

Utredningene som kommunen tok initiativet til ved årtusenskiftet, innevarsler en ny tid for seniorsentrene. I en overgang var sentrene tilknyttet en kommunal enhet med helse og rehabilitering som sitt område. Dette er en

relativt liten enhet sett i forhold til den enhet som blir sentrenes administrative tilknytning fra 1.1.2005: pleie- og omsorgssektoren. Vi vil tro at overføringen til pleie- og omsorgssektoren kan ha vært et kulturelt brudd for seniorsentrene, som gjennom mange år var bygget opp og drevet av velforeninger og sanitetsforeninger i samarbeid og samforståelse med kommunen.

## 4 Samarbeid mellom Bærum kommune og seniorsenterbrukere i 2005

### Bakgrunn for samarbeidet

Høsten 2004 la Rådmannen i Bærum fram kommunens handlingsprogram for budsjettperioden 2005 til 2008. Programmet varslet en innsparing i det totale budsjettet på over 200 millioner kroner. Begrunnelsen for innsparingen var at kommunen sto overfor endrede økonomiske forutsetninger i forhold til tidligere (Handlingsprogrammet 2005–2008, s. 3). Innsparingene gjaldt alle virksomheter i kommunen, selv om skole, pleie og omsorg og vedlikehold av kommunens bygningsmasse i større grad enn andre sektorer skulle skjermes for kutt i budsjettene. Bistand og omsorg er den sektoren som blant annet har ansvar for kommunens omsorgstjenester og eldresentrene. Kuttkravene for denne sektoren var på 53 millioner kroner; en reduksjon som var «betydelig mindre enn det en forholdsmessig vurdering mellom programområdene skulle tilsi» (s. 3).

I Handlingsprogrammet 2005–2008 (heretter HP), som har undertittelen 'Rådmannens grunnlagsdokument', står den planlagte reduksjonen i bevilgninger til seniorsentrene under overskriften: 'Redusere og omstrukturere tilbudet ved seniorsentrene':

Seniorsentrene samles til tre eller fire kommunale seniorsentre, som konsentrerer kommunens ressurser til forebyggende oppgaver overfor spesielt utsatte grupper (ikke generelle tiltak). Kommunen vil støtte brukerdrevet generell forebyggende aktivitet. Rådmannen vil fremme egen sak om gjennomføring av tiltaket.

#### **Konsekvens for tjenesten/brukerne**

Brukerne må drive generelt forebyggende aktiviteter selv, eller aktivitetsnivået reduseres. Forebyggende aktivitet for særskilt utsatte grupper opprettholdes.

## Konsekvenser for organisasjonen / de ansatte

Tiltaket innebærer nedbemanning.

## Konsekvenser for budsjettet

Rammen reduseres med kr 10,6 mill, dvs. 36,6 % av netto driftbudsjett for seniorsentrene. (HP, pkt.14, s.55)

Det foreslåtte kuttet innebar altså en reduksjon på over 1/3 av sentrenes budsjett, og ble oppfattet som dramatisk av brukere og ansatte ved sentrene. Seniorsentrenes brukerråd reagerte på forslaget fra Rådmannen med et brev. Brevet var forfattet av tre representanter for seniorsentrenes brukerråd som utgjorde et arbeidsutvalg. De skrev blant annet følgende:

Når Bærum kommune nå er kommet opp i en så vanskelig økonomisk situasjon, at «enhver stein må snus» for å finne innsparingsmuligheter, må også seniorsentrene være beredt på å ta sin del. (...) Det er imidlertid viktig at innsparinger skjer på en slik måte at skadevirkningene blir minst mulig. Rådmannens forslag, som vil kunne innebære at hele syv av kommunens eldresentre må stenge, tar etter vår oppfatning ikke hensyn til dette. (...) Rådmannen har signalisert at en konkret plan for den videre drift av seniorsentrene vil bli fremlagt på nyåret. I det utredningsarbeidet som må gjennomføres før en slik plan kan fremlegges, forutsetter vi at brukerrådene trekkes inn i et aktivt samarbeid for å finne løsninger som tar hensyn til kommunens økonomiske realiteter uten at våre eldre skal bli den skadelidende part.

I begynnelsen av november 2004 skulle politikerne i BIOM behandle handlingsprogrammet, og Rådmannens forslag til nedskjæringer i bevilgningen til seniorsentrene sto på dagsorden. Pensjonister i Bærum tok da initiativet til en demonstrasjon utenfor rådhuset, med etterfølgende tilstedeværelse i kommunestyresalen under BIOMs møte. Asker og Bærum Budstikke (Budstikka) hadde et større oppslag den 5. november, der overskriften på første side fortalte at «*Opprør ga ja*» og at «*Et hundretall eldreaktivister fikk (...) støtte for sine protester mot nedleggelse.*» Inne i avisa ble leserne presentert for bakgrunnen for oppmøtet, det vil si Rådmannens kuttforslag og konsekvensene for seniorsentrene, slik de var framlagt i Rådmannens grunnlagsdokument. Møtet i BIOM med de mange eldre tilhørerne ble bl.a. omtalt slik av Budstikka:

Flertallet i sektorutvalg bistand og omsorg, mot Høyres stemmer, vedtok at seniorsentrene skal få leve videre. Det ble imidlertid ikke

fattet noe vedtak om hvor pengene skal hentes fra. På møtet møtte et helt tog av eldre som ville vise sin misnøye med forslaget fra Rådmannen om å samle dagens 11 eldresentre i tre eller fire større sentre. Høyre mener vedtaket er uansvarlig av de andre politikerne. – Vi mener det er uansvarlig å vedta at alle sentrene skal bestå uten at vi vet noe om økonomien i det. Rådmannens økonomiske kutt ble jo videresendt, og det betyr at det fortsatt ligger inne kutt på vel 10 millioner kroner på seniorsentrene. Vi vil se på helheten under salderingen, sier utvalgsleder (..). Saken skal endelig avgjøres i kommunestyret 8. desember.

Kommunestyrets vedtak av 8. desember 2004 kom til å bestå av to deler: En revisjon av Rådmannens grunnlagsdokument pkt. 14 og et vedtak om den videre framgangsmåten.

Revisjonen var som følger:

Omstrukturering av seniorsentrene skal gjennomføres i et forsiktig tempo, og i samarbeid med brukerne. Netto driftsramme reduseres med halvparten av det som er foreslått i pkt.14, alternativ A.

Om framgangsmåten heter det:

Brukerrådene bes oppnevne et utvalg på tre medlemmer som sammen med kommunen skal utarbeide en plan for en hensiktsmessig framtidig funksjon for hvert enkelt senter, innenfor den vedtatte økonomiske ramme for sentervirksomhet samlet sett. Sektorutvalget oppnevner to av sine medlemmer som sammen med sektorutvalgslederen utgjør en politisk referansegruppe for dette arbeidet. I omstruktureringen skal det viktige arbeidet for spesielt utsatte grupper særskilt vektlegges. Økt økonomisk brukeransvar må inkludere ordninger for personer med liten betalingsevne.

Denne modellen, sammen med størrelsen på det endelige kuttet, ble besluttet av formannskapet den 12. januar 2005. Det betydde at innsparingen ble halvert fra 10,6 millioner (eller 36,6 prosent av den tidligere driftsrammen på 28 millioner) til 5,3 millioner (18,3 prosent).

Den 20. januar oppnevnte BIOM en politisk referansegruppe med tre medlemmer; en representant for Høyre (utvalgsleder), en fra Fremskrittspartiet og en fra Arbeiderpartiet. Referansegruppen skulle ta direkte kontakt med brukerutvalget for seniorsentrene for å avtale møter. Fra administrasjo-

nens side ble ansvaret for kontakten med brukerne og den politiske referansegruppen lagt til Rådmannens stab ved kommunalsjefen for pleie og omsorg.

Etter prosessen med møter mellom brukerrepresentanter, politikere og kommunens administrasjon, skulle den politiske referansegruppen avgjøre om kommunestyret skulle behandle saken på nytt, «*eller om Rådmannens arbeid er tilfredsstillende*», som det står i vedtaket.

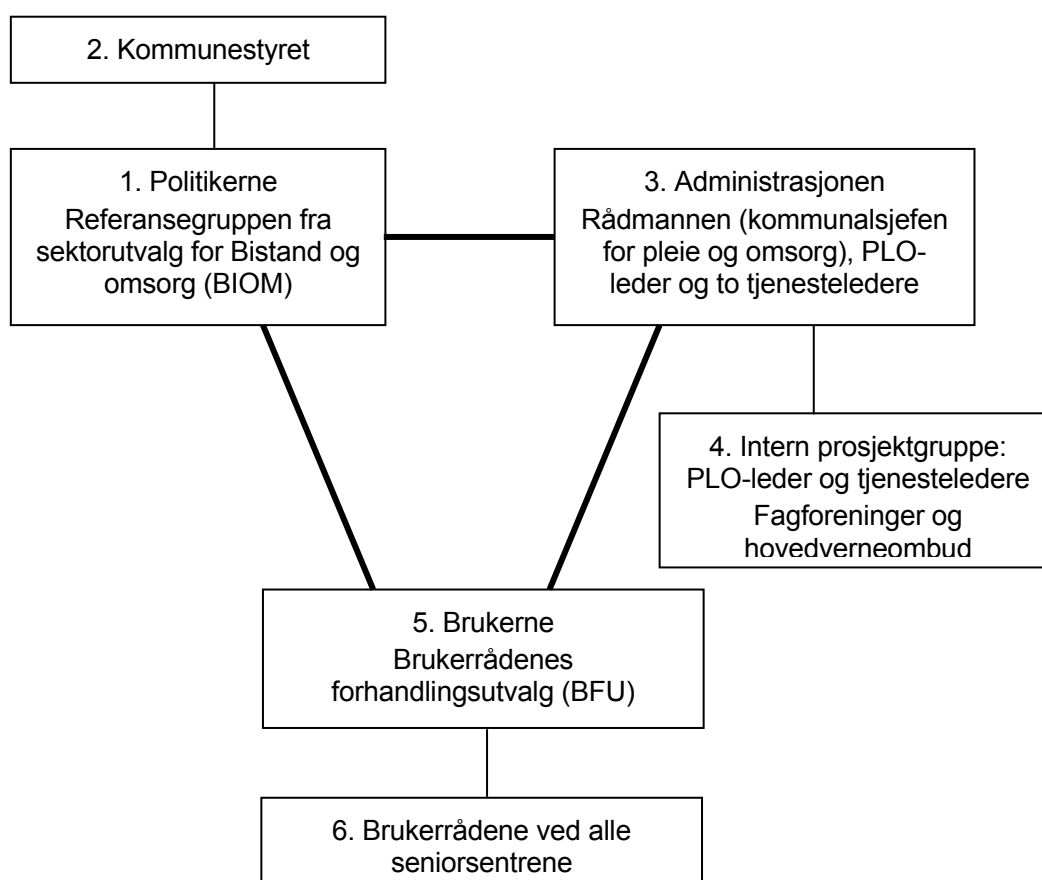
## Aktørene

Samarbeidet som ble startet for å utarbeide en ny plan for Bærums seniorsentre i 2005 besto av flere grupper og aktører:

1. Tre folkevalgte, som utgjorde *Referansegruppen av politikere* fra sektorutvalget for bistand og omsorg (BIOM) og som hadde basis i kommunestyret
2. *Kommunestyret*
3. *Kommunens administrasjon* var representert ved aktører på to nivåer: ved Rådmannens representant, dvs. kommunalsjefen for pleie og omsorg og den faglige administrasjonen innen pleie- og omsorg (PLO): PLO-leder og to tjenesteledere med ansvar for seniorsentrene.
4. Kommunens administrasjon ved Rådmannen etablerte *en Intern prosjektgruppe* som besto av følgende personer/instanser: PLO-administrasjonen, det vil si
  - pleie- og omsorgsleder, som er faglig leder av alle tjenester innen pleie- og omsorgssektoren i kommunen,
  - to tjenesteledere som er faglig, personalmessig og økonomisk ansvarlig for de kommunale seniorsentrene
  - hovedvernombudet i kommunen og representant for hovedsammenslutningene (fagforeninger)
5. Seniorsentrenes brukere var representert ved *Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU)*, som besto av tre representanter som var valgt av alle brukerrådene ved Bærum kommunes seniorsentre.
6. Ledere og nestledere fra *Brukerrådene ved alle seniorsentrene* i Bærum

Strukturen for samarbeidet mellom brukerne av seniorsentrene, politikere og kommunens administrasjon er illustrert i figur 1. Figuren omfatter også

grupper som hadde en støttefunksjon for aktørene som deltok i forhandlingene. Gruppe 4, den interne prosjektgruppen, hadde en slik funksjon, Dette gjaldt også for gruppe 6. Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU) søkte støtte og råd i møter med ledere og nesteledere for brukerrådene ved seniorsentrene i kommunen. I dette forum møtte også representanter for de brukerdrevne og de private seniorsentrene. Disse sentrene mottar bidrag til sin drift fra kommunen, men drives av henholdsvis brukere (de brukerdrevne) og av frivillige organisasjoner (de private).



*De tykke linjene indikerer samarbeidet mellom kommunale instanser og brukerrådenes representanter. De tynne linjene indikerer møter eller annen kontakt mellom aktører i samarbeidet og grupper/instanser som hadde en støttefunksjon i forhold til disse.*

Figur 1. Strukturen i samarbeidet mellom Bærum kommune og seniorsentrene (2005)

Samarbeidet besto av tre møterekker som alle ble referatført av kommunen. Disse var: I. møtene mellom den politiske referansegruppen og Rådmannen, II. møtene mellom den politiske referansegruppen og Brukerrådenes forhandlingsutvalg og III. møtene mellom Rådmannen og Brukerrådenes

forhandlingsutvalg (BFU). Her deltok også pleie- og omsorgsleder (PLO-leder) og tjenesteledere med ansvar for seniorsentrene. Det var i disse møtene mellom Rådmannen og BFU at de konkrete forhandlingene mellom kommunen og brukerne fant sted.

## **Et sett av parallelle beslutningsprosesser.**

### **Aktørenes roller**

Å få til en modell for samarbeid mellom kommune og brukere av seniorsentrene krevde beslutninger i de politiske organer; i partigruppene, i formannskapet og i kommunestyret. Når, hvordan og som følge av hvilke prosesser disse beslutningene kom i stand, har vi ikke søkt kunnskap om. Studien vi har foretatt knytter seg til prosesser og beslutninger som fant sted innenfor samarbeidsstrukturen, i de fora strukturen besto av, og i det som skjedde i kjølvannet av møtene som fant sted i samarbeidsstrukturens virketid. Vi skal se hvordan administrasjonen samhandlet med brukerne, hvordan administrasjonen samhandlet med politikerne i referansegruppen og hvordan også brukerne samhandlet med disse. Møterekkene kan betraktes som beslutningsprosesser, der aktørene har som mål å komme til enighet med den annen part, og få tilslutning til løsninger som aktørene hver for seg mener er de beste.

Samarbeidet mellom kommunen og brukerne forløp i faser: En forberedende fase, en fase med forhandlinger og en fase med latent konflikt, der enighet tilsynelatende ble oppnådd, men der brukerne likevel opplevde situasjonen som utilfredsstillende. Deretter fulgte en fase med tydelig konflikt. Til sist kom en fase med ny tilnærming mellom kommunen og brukerne. Her blir det etablert en ny enhet for samarbeid: et samarbeidsråd.

Nedenfor skal vi gi en omtale av aktørene og deres roller i samarbeidsstrukturen.

### ***De folkevalgte***

Politikerne skulle se til at prosessen med samarbeid mellom Brukerrådenes forhandlingsutvalg og kommunen skjedde på en måte som var i samsvar med de forutsetningene som var gitt av sektorutvalget, formannskapet og kommunestyret. Politikernes sanksjoner overfor Rådmannen og brukerne,



dersom disse ikke kom til enighet, var å bringe saken opp til ny politisk behandling i kommunestyret eller i sektorutvalget. På den annen side kunne den samarbeidsmodellen som nå ble prøvet ut, dersom den slo feil, bli et prestisjetap for sektorutvalget, som hadde endret innholdet i Rådmannens grunnlagsdokument og satt en ny agenda for hvordan seniorsentersaken skulle håndteres av kommunen.

De tre politikerne i referansegruppen var i utgangspunktet dels enige, dels uenige i spørsmålet om hvilke konsekvenser kuttene i kommunens midler til seniorsentrene skulle ha. Samarbeidsmodellen var en følge av at Fremskrittspartiet skiftet mening under BIOMs behandling av seniorsentersaken i november 2004. Her stemte Fremskrittspartiet mot Rådmannens forslag om 36,6 prosent reduksjon av bevilgningene til seniorsentrene. Representanten fra Høyre, som var leder av BIOM, var i utgangspunktet tilbøyelig til å slutte seg til Rådmannens innstilling, men inntok en mer åpen holdning og støttet forslaget om å halvere kuttet. Det tredje medlemmet i referansegruppen, representanten for Arbeiderpartiet, inntok i utgangspunktet en avventende holdning, men gikk i mot Rådmannens forslag om et kutt for seniorsentrene på 10,6 millioner (36,6 prosent) av deres budsjett.

Rollen og oppgavene til den politiske referansegruppen var å være

- premissleverandør for hvordan samhandlingen mellom kommune og brukere skulle foregå
- sanksjoneringsinstans i det tilfelle at Rådmannen og brukerne ikke kom til enighet om innsporingen av driften ved sentrene.

Rent praktisk skulle politikerne være diskusjonspartner for de to forhandlingspartnere. Politikerne valgte selv å ha rollen som referansegruppe framfor rollen som f.eks. styringsgruppe. Rollen som referansegruppe innebar en mer tilbaketrukket og observerende posisjon. Denne posisjonen ga politikerne mulighet til innsyn i handlinger og tenkemåte hos de to partnerne som forhandlet og dynamikken i samhandlingen mellom disse.

## *Rådmannen*

Rådmannens representant<sup>3</sup> hadde en nøkkelrolle i modellen. Å gjennomføre innsparingene var gitt som oppdrag fra kommunestyret til rådmannsinstitusjonen. For å få realisert oppdraget fra politikerne, etablerte Rådmannen på den ene siden en kommunalt intern prosjektgruppe som besto av personene som administrerte seniorsentertjenesten og hovedsammenslutningene (hovedvernombud og fagforeninger). På den andre siden ba Rådmannen brukerrådene ved kommunens seniorsentre om å velge representanter til å samhandle med kommunen.

Rådmannen skulle lede forhandlingene med brukerne om hvordan innsparingene skulle skje og sørge for at de nye budsjetttrammene ble implementert ved seniorsentrene. Når denne prosessen var til ende, skulle Rådmannen melde resultatene til politikerne som en orienteringssak.

Forhandlingene med brukerne og omstruktureringen ved sentrene skulle være gjennomført i løpet av tre måneder, og ny struktur skulle være «på plass» tre måneder etter dette; det vil si seks måneder etter at prosessen startet.

Rådmannens representant var på dette tidspunktet nytilsatt i kommunen og hadde begrenset kunnskap om seniorsentrene og om kommunens historie når det gjaldt forebyggende eldreomsorg. Han var derfor avhengig av å hente synspunkter og holdninger til seniorsentrene fra ansatte i rådmannsinstitusjonen og fra fagadministrasjonen på området. På den annen side kunne det å være ny i kommunen, bidra til at en kunne se saken med nye øyne, uten å være påvirket av tidligere hendelser mellom sentrene og kommunen. Dette kan ha vært en fordel for den som skulle stå som leder av en prosess som var enestående i sitt slag. Som nytilsatt hadde Rådmannens representant her en mulighet til å nærme seg fagfeltet og administrasjonen innen pleie og omsorg gjennom et samarbeid om en konkret sak. Men også samarbeidet med ressurssterke brukere i sektoren (ved brukerrådenes forhandlingsutvalg, her forkortet til BFU) ga muligheter for læring og nettverkbygging for en som var nytilsatt i kommunen. Som representant for

---

<sup>3</sup> Når vi framover skriver Rådmannen menes oftest Rådmannens representant, men det kan også bety rådmannsinstitusjonen. Vi bruker konsekvent stor R i Rådmannen for å vise at det er Rådmannen som instans det handler om, også når Rådmannen er representert av en annen person enn Rådmannen selv.

Rådmannen var oppgaven å være premissleverandør når det gjaldt gjennomføring av innsparing og omstilling. Overfor fagstaben i PLO kunne Rådmannen nytte forhandlingene om seniorsentrene til å formidle positive holdninger til brukermedvirkning. Overfor politikerne var rollen å være formidler av samarbeidsprosessen med brukerne og å være med på å utvikle tanker omkring sentertjenesten og hvordan denne tjenesten skulle utformes innenfor nye økonomiske rammer.

### *Seniorsentrenes faglige administrasjon*

Fra 1. januar 2005 ble seniorsentrene en del av kommunens pleie- og omsorgssektor, som ellers for det meste består av institusjonstjenesten og hjemmetjenestene. Tidligere var sentrene underlagt enheten for helse og rehabilitering i kommunen og dermed under en annen leder i kommunens sentrale administrasjon.

Seniorsentrene i Bærum er delt inn i to distrikter, og sentrene i hvert av de to distriktene blir administrert av hver sin tjenesteleder. De to tjenestelederne hadde vært innenfor sentertjenesten lenge, og hadde deltatt i kommunens omstrukturering av sentrene som hadde funnet sted rundt år 2000 (se kap. 3). De var likevel nye som tilsatte innenfor pleie- og omsorgssektoren. Tjenestelederne har ansvar for økonomi og personale ved seniorsentrene. Deres nærmeste overordnede er pleie- og omsorgslederen, som har administrativt hovedansvar for over 80 tjenestesteder innen sektoren.

Da samarbeidet mellom kommunen og brukerne om seniorsentrene skulle ta til, var også PLO-lederen nylig tilsatt, og hadde liten eller ingen erfaring med seniorsentre. I likhet med det som var tilfelle for Rådmannen, ga deltakelse i samarbeidsmodellen en anledning til å bli kjent med tjenestelederne for seniorsentrene, deres fag- og praksisfelt og representanter for seniorsentrenes brukere.

Fagadministrasjonens rolle i samarbeidsmodellen var å bistå Rådmannen i møtene med brukernes representanter; og etter at enighet var oppnådd, å effektivere endringene som innsparingene ville komme til å innebære for det enkelte seniorsenter. Fagadministrasjonen (PLO-lederen og tjenestelederne) hadde ingen rolle i forhold til politikerne og var heller ikke aktive som forhandlingspartnere på kommunens vegne i møtene som fant sted

mellom Rådmannen og brukernes representanter (BFU). Men de deltok på disse møtene og hadde en rolle i prosessen gjennom arbeidet de utførte i den interne prosjektgruppen.

### *Den interne prosjektgruppen nedsatt av Rådmannen*

Den interne prosjektgruppen skulle levere dokumentasjonsgrunnlag til forhandlingene mellom kommunen og brukerne. Dette skulle være en detaljert oppstilling av seniorsentrene i kommunen, med oversikt over potensielle og reelle brukere, en oversikt over ulike tilbud og ansatte ved hvert av sentrene, og en oversikt over kostnader og inntekter ved hvert senter.

Men prosjektgruppen skulle også arbeide med den omstillingen som innbefattet det faglige innholdet og nedbemanning ved sentrene.

Å sette de *faglige rammene* for driften av seniorsentrene er en oppgave for sentrenes ledere, det vil si tjenestelederne. *Organiseringen* av tjenesten derimot, bestemmes av Rådmannen. Innsparingene i det nye budsjettet innebar nedbemanning. En større nedbemanning hadde funnet sted i de to foregående år, i 2003 og 2004 (jf. kapittel 3), noe som tilsier at tjenestelederne hadde erfaring med en slik prosess.

Tjenesteledernes oppgaver i en omstilling er å lage nye funksjonsbeskrivelser og å foreta den nedbemanning som en økonomisk reduksjon eventuelt innebærer. Ut fra en ny funksjonsbeskrivelse skal tjenestelederne utpeke arbeidstakere som blir overtallige. En del av oppgavene i tilknytning til en nedbemanning er å avholde medbestemmelsesmøter for de ansatte i samarbeid med hovedsammenslutningene (fagforeninger og hovedvernombud). Etter en nedbemanning skal arbeidsstokken tildeles arbeidssteder, samtidig som ansatte som blir utpekt som overtallige skal ivaretas og gis mulighet for å klage. Klageinstans og instans for omplassering av overtallige, er kommunens personalenhet.

Det nye ved omstillingen i 2005, var at den innebar medvirkning fra brukerne av seniorsentrene. Vi vil tro at dette var årsaken til at Rådmannen nedsatte en intern prosjektgruppe for å: 1) forfatte et grunnlagsdokument til Rådmannens møter med brukerne og politikerne, og 2) arbeide med hvordan det faglige og praktiske innholdet i sentertjenesten skulle bli etter omstillingen. Gjennom oppnevningen av den interne prosjektgruppen og arbeidet som fant

sted i denne gruppen, kom samarbeidsmodellen mellom kommunen og brukerne til å inneholde to «parallele løp» som skulle vise seg å bli kilde til konflikt etter at samarbeidet formelt var avsluttet og enighet tilsynelatende var oppnådd. Dette skal vi omtale nærmere mot slutten av dette kapitlet.

### *Seniorsentrenes brukerråd og Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU)*

Seniorsentrenes brukerråd hadde selv tatt initiativet til et samarbeid mellom kommunen og seniorsentrene. Dette var et svar på de foreslåtte nedskjæringer i seniorsentrene budsjett. Brukerrådene oppfattet vedtaket i kommunestyret, om at omleggingen skulle skje gjennom et samarbeid mellom brukere og kommune, som et mandat; en oppgave de var blitt invitert til å ta del i av de folkevalgte. Som nevnt valgte brukerrådene tre personer til et Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU), som skulle representere brukerrådene overfor kommunen.

Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU) oppfattet dermed å ha et mandat fra seniorsentrenes brukere. Mobilisering til motstand mot Rådmannens forslag fra de mange eldre som hadde møtt opp ved rådhuset da BIOM behandlet seniorsentersaken i november 2004, var også et slags mandat.

Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU) oppfattet med andre ord at de hadde et dobbelt folkelig mandat; ett fra kommunestyret og ett fra seniorsentrenes brukere. I en uformell undersøkelse som BFU gjennomførte blant alle seniorsentrene i kommunen i januar 2005, hadde brukerrådene ved samtlige sentre gitt uttrykk for et sterkt ønske om fortsatt drift. De hadde også ønsker om å få tilbake en daglig leder ved hvert senter. Dette innebar å få tilbake den tidligere organiseringen av seniorsentertjenesten, der hvert senter utgjorde en administrativ enhet, et tjenestested. Dette punktet innebar at brukerne stilte seg kritiske og avvisende til dagens organisering av seniorsentrene under to tjenesteledere som administrerer alle sentrene i hvert sitt område. Tidligere hadde hvert senter hatt egne ledere. Brukerne mente det var tilrådelig å gå tilbake til ordningen med en leder ved hvert senter. De mente lokale senterledere var en betingelse for å kunne utvikle og ivareta sentrenes muligheter med hensyn til frivillig innsats og inntjening, gjennom aktiviteter og ulike inntektsgivende tiltak.

I forhandlings- og beslutningsprosessen om innsparingene ved seniorsentrene, skulle Brukerrådenes forhandlingsutvalg altså ivareta to mandat som ikke var sammenfallende og kanskje motstridende. Det ene var mandatet fra kommunens administrative og politiske ledelse, som gikk ut på å finne ut hvordan sentrene skulle drives med et mindre budsjett enn tidligere. Det andre var mandatet fra seniorsentrenes brukerråd, som dreide seg om at alle sentrene måtte beholdes og at organiseringen av sentrene burde reverseres til en organisasjonsform som hadde vært tidligere. Som vi skal komme tilbake til, ble organisering av senterdriften definert ut av forhandlingene. Dette var Rådmannens domene.

De tre delegatene i Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU) skulle formidle brukernes synspunkter overfor kommunen. Brukernes synspunkter var fra kommunens side tenkt å skulle komme med i en betenkning, der kommunen skulle «høre (brukernes) synspunkter og ta disse med i det videre arbeidet» (Bærum kommune, kommunalsjefer og stab; Møtereferat fra Seniorsenter – forberedende møte 25.1.2005). Fra BFUs side var forventningene at de skulle være med å bestemme hvordan de vedtatte innsparingene ved sentrene skulle skje.

De var likevel klar over at de formelt var den svakeste part i forhandlingene. Det gjorde det nødvendig å vise at de var dyktige kjennere av feltet og finne fram til gode strategier og alliansepartnere. BFUs fremste hjelpere her var det forum de var utgått fra, nemlig brukerrådene ved alle seniorsentrene i kommunen. Forsamlingen av brukerrådenes ledere og nestledere fra alle seniorsentrene i kommunen talte ca. 20 pensjonister, i tillegg til de tre i BFU.

## Forberedelser til samarbeidet mellom kommunen og brukerne

De to hovedaktørene i samarbeidsmodellen foretok forberedelser i forkant av forhandlingene. Rådmannen forberedte omstillingsprosessen ved å etablere den kommunale, interne prosjektgruppen. Brukernes forhandlingsutvalg (BFU) og brukerrådene for seniorsentrene i Bærum forberedte seg til møtene med kommunen gjennom interne diskusjoner. BFU foretok en undersøkelse av alle seniorsentrene i kommunen for å ha førstehånds kunnskap om alle

sentrene. Beskrivelsene nedenfor baserer seg på møtereferater fra kommunen og skriftlig materiale fra BFU. Sitater er satt i kursiv.

### *Rådmannen og fagadministrasjonen*

Den 21. januar 2005 møttes Rådmannen, pleie- og omsorgslederen, en sekretær og tjenestelederne for seniorsentrene til et forberedende møte for å planlegge det som i referatet kalles «*oppdraget Redusere og omstrukturere tilbudet ved seniorsentrene*» (Referat Bærum kommune 25.01. 2005).

Arbeidet med reduksjon og omstrukturering av seniorsentre skulle basere seg på dokumentasjon av seniorsenterdriften. Dokumentet skulle vise dagens tilbud med detaljerte kostnader for hvert senter og beskrive ønsket innhold og hensikt med seniorsentrene. Den interne prosjektgruppen skulle også foreslå framtidige modeller for seniorsenterdrift i kommunen. Disse modellene skulle ta hensyn til geografi og befolkning på ulike steder. Sentrenes størrelse, innhold og brukeransvar skulle også tas med i konstruksjonen av modeller for framtidig seniorsenterdrift. Det var tjenestelederne med ansvar for seniorsentrene som skulle føre dokumentasjonen i pennen.

Prosjektgruppens dokument var tenkt som en del av et sluttdokument som skulle gå til Rådmannen og den politiske referansegruppen når forhandlingene med BFU var gjennomført. Sluttdokumentet skulle vise Rådmannens anbefalte løsning på spørsmålet om hvordan seniorsenterdriften skulle legges om, og gjengi brukerrepresentantenes uttalelser.

På møtet 21. januar ble det enighet om at antall sentre og deres åpningstid skulle være gjenstand for diskusjon, likeledes hvor stor brukermedvirkning og egenaktivitet det skulle legges opp til ved sentrene. Videre skulle temaer som egenbetaling, inngangspenger og årsabonnement diskuteres. Hensynet til brukere med dårlig økonomi ble understreket. Alt skulle planlegges «*innenfor den vedtatte økonomiske ramme*».

Administrasjonen mente at møtene med BFU hadde som mål «*å høre synspunkter og ta disse med i det videre arbeid*». Konsensus skulle ikke være et mål. Hensikten med kommunens dialog med brukerrepresentantene var «*å få fram brukersynspunkter til (Rådmannen)*». På det første møtet med BFU skulle Rådmannen vise hovedlinjene i samarbeidet og klargjøre for BFU «*hvilket oppdrag Rådmannen skal løse i samhandling med brukerutvalget*».

Referatet sier også at følgende skal presiseres overfor BFU: «*Bærum kommune tenker seg framtidens sentre sentralt i det forebyggende arbeid med mål at eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig. Sentrene skal ha et høyt faglig nivå; (og være en) viktig møteplass for ernæring og sosialt samkvem.*»

I dette forberedende møtet ble det tatt initiativ til å invitere arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombudet til å delta i den interne prosjektgruppen. Den praktiske gjennomføringen av budsjettkuttet ville komme til å få innvirkning på arbeidsstokken og arbeidsmiljøet. Det var viktig at endringene, og særlig nedbemanningen, skjedde i henhold til lover og regelverk.

### ***Seniorsentrenes brukerråd og Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU)***

Som en forberedelse til samarbeidet med kommunen, besøkte BFU alle sentrene i kommunen i perioden 11. til 27. januar 2005. Samtidig gjennomførte de tre representantene i BFU en undersøkelse blant seniorsentrenes brukerråd. Besøkene og undersøkelsen omfattet samtlige eldresentre/seniorsentre i kommunen; de kommunalt drevne, de brukerdrevne og de som ble drevet av private organisasjoner. I et tresiders notat med overskriften «*Oppsummering og refleksjoner etter besøk på seniorsentrene i Bærum*», ga BFU en gjennomgang av undersøkelsens resultater. Besøksrunden var forberedt ved at sentrene hadde fått tilsendt et likelydende brev med aktuelle spørsmål. Svarene på disse forelå skriftlig da BFU kom på besøk. BFUs notat omtaler blant annet følgende punkter: Antall brukere, aktiviteter ved sentrene, brukernes tilknytning til eget senter, spesielle brukergrupper, brukernes alder, antall frivillige, åpningstider, kjøretjeneste til og fra sentrene, middagsservering og samarbeid med andre instanser/organisasjoner. Her skal vi gjengi to av avsnittene i notatet; avsnittene som omtaler brukeres frafall ved eventuell nedleggelse av sentre og brukerstyring som et alternativ til kommunal drift:

#### *Frafall ved evt. nedleggelse av et senter*

Det er i øyeblikket stor uro ved sentrene, ikke bare hos personalet, men også hos brukerne. Rykter om en mulig nedleggelse sprer seg. Det er i utgangspunktet ingen som ønsker å flytte på seg, som tidligere nevnt. Ved en rekke sentre regner man at så mange som 80 % vil falle fra. Det



har sammenheng med tilhørighet til eget nærmiljø, kommunikasjoner, usikkerhet i forhold til nye miljøer m.m. Vi vet dermed ingenting om konsekvensene for de enkelte brukere. De kan bli langt større enn man har forestilt seg. For øvrig er det, så vidt vi vet, ikke foretatt noen analyser av mottakerapparatet ved de såkalt 4 store sentrene. Henie-Onstad har for eksempel sagt klart fra at de ikke har mulighet til å ta imot flere brukere.

### *Brukerstyring*

Det er et enstemmig nei når spørsmålet går på brukerstyring. Det er ikke ønskelig sett ut fra målsettingen for sentrene. Det betyr også en altfor stor belastning på tilårskomne frivillige. Der man i dag har brukerstyring erkjenner man at det ikke er en ønsket situasjon, men påtvunget med trussel om nedleggelse.

I notatet framhever utvalget at en årsak til at det er så stor oppslutning rundt Bærums seniorsentre, er «*antall sentre i nærmiljøet*». BFU mener at sentrenes antall og beliggenhet, at de ligger «*der folk bor*», er forklaringen på at over 50 prosent av Bærums eldre bruker sentrene.

Undersøkelsen BFU foretok blant seniorsentrene viste at «*det ikke er den store forskjellen mellom store og små sentre som det vanligvis hevdes*» når det gjelder aktivitet. Det samme mener BFU er tilfelle når det gjelder tilbud til spesielle brukergrupper. «*Det er i realiteten små overganger mellom de ulike brukergruppene*», sies det.

Vi finner mange skrøpelige eldre i aktivitetsavdelingen, som gleder seg over å være til nytte med produksjon av bl.a. ulike messegjenstander. Det er viktig å få tilbud om frokost- og middagsgrupper, men det er like viktig å kunne fortsette å delta i de ordinære tilbudene der man i mange år har hatt tilhørighet. Her har ikke minst aktivtøeren en viktig rolle.

BFU viser her til den glidende overgangen mellom sprek og hjelpeavhengig alderdom, og til seniorsentrenes betydning for opplevelse av kontinuitet i tilværelsen selv etter at det har inntrådt forverring i helsetilstand eller når ektefellen dør. Betydningen av den profesjonelles rolle i det forebyggende arbeidet understrekes. Her nevnes aktivtøeren spesielt.

Under overskriften: «Antall frivillige», viser BFU at frivillighet ved seniorsentrene forutsetter innsats fra lønnete ansatte:

Det er et imponerende høyt antall frivillige, også her mange godt eldre mennesker. De deltar som gruppeledere, i brukerråd, på kjøkkenet/ servering, med kjøretjeneste, i arbeid med messer, søndagskafé etc. Det er viktig å erkjenne at det er begrensninger på hva som kan forventes og forlanges av frivillige medarbeidere. Frivillighet betyr at man kan trekke seg fra oppgavene, uten å måtte begrunne hvorfor man ikke har anledning til å delta, enten det er av helsemessige årsaker, reiseplaner, familieforhold eller lignende. Det bør innebære at ansvaret for oppgavene som ivaretas ved senteret, i hovedsak ligger hos de betalte ansatte. Det er også begrenset hvor mye de på 80 og 85 har krefter til å engasjere seg i kjøkkentjeneste m.m.

Her understrekes betydningen av en faglig ledelse i arbeidet med å støtte opp om og sørge for tilsig av frivillige. BFU minner om at personer i høy framskreden alder kan være sårbare sosialt og helsemessig, selv om de er spreke nok til å arbeide som frivillige. Notatet gir inntrykk av at besøksrunden gjorde et sterkt inntrykk på de tre brukerrådsrepresentantene og ga som resultat at de fant sin fremste oppgave i å arbeide for å bevare samtlige sentre. At deres engasjement også omfatter de brukerdrevne sentrene, viser at besøksrunden og undersøkelsen kan ha bidratt til å styrke følelsen av lojalitet med alle brukere ved seniorsentrene.

## Forhandlingene mellom kommunen og brukerne

Vi har sett at begge parter, både kommunen og brukerne var godt forberedt på samarbeidet om seniorsentrene. I forhandlingsfasen foregikk et omfattende arbeid og et stort antall møter. I det følgende skal vi omtale møtene fortløpende, slik de fant sted i forhandlingsfasen. Møtene mellom Rådmannen og Brukerrådenes forhandlingsutvalg var kjernen i forhandlingene. Møtene mellom politikerne og BFU var likevel sentrale i forløpet av prosessen. Møtene mellom Rådmannen og politikerne var også av stor betydning for prosessen og resultatet.

### *Møtene i forhandlingsfasen*

Forhandlingsfasen mellom kommunen og brukerne fant som nevnt sted over et tidsrom på tre til fire måneder. Følelser og «nerven» i kontakten mellom

brukerne og kommunens representanter er ikke alltid synlig i det skriftlige kildematerialet. Gjennom deltakelse på noen av møtene fikk vi inntrykk av sterke følelser og stort engasjement. Framstillingen nedenfor er basert på skriftlige referater fra møtene.

#### **Første møte mellom Rådmannen og Brukerrådene forhandlingsutvalg (BFU), 28. januar.**

I dette første møtet der også PLO-leder og to tjenesteledere deltok, understreket Rådmannen at BFU ikke skulle ha noe å gjøre med nedbemanningen ved sentrene. Dette kan tolkes som at brukerrådsrepresentantene ikke skulle kunne gi tilkjenne synspunkter på bemanningen av sentrene under forhandlingene med kommunen. I referatet fra møtet heter det:

Rådmannen ved (navn) har ansvaret for kontakt med de ansatte, han ber om at dette respekteres. (...) (Rådmannen) appellerte til brukerutvalget om å be brukerrådene om IKKE å blande seg inn i prosessene med de ansatte. (...) Brukerutvalget skal ivareta brukernes interesser. Rådmannen skal ivareta innbyggerperspektivet og ivareta de ansatte. (...) Brukerutvalget vil være samarbeidspartnere i diskusjonen om hvilket tilbud som skal inn i seniorsentrene; hva skal sentrene være – (...)

Utgangspunktet for diskusjonene skulle være en «felles plattform», det vil si felles kunnskap om dagens virksomhet ved seniorsentrene. Dette materialet ble som nevnt laget av den interne prosjektgruppen, som besto av PLO-leder, tjenestelederne og hovedsammenslutningene, og skulle sendes ut en uke før neste møte.

#### **Første møte mellom Rådmannen og den politiske referansegruppen 17. februar**

Rådmannen orienterte her politikerne om møtet med brukerrepresentantene. BFUs notat «*Oppsummering og refleksjoner etter besøk på seniorsentrene i Bærum*» ble delt ut til politikerne. Deretter viser referatet Rådmannens vurdering av situasjonen for seniorsentrene. Her sies det at Rådmannen er negativ til brukerdrevne sentre. Begrunnelsen som gis, er at «Eldre kan være ekskluderende». Rådmannen peker på nødvendigheten av geografisk spredning av sentertilbudet i et perspektiv på 10 til 15 år. «Dekningen er dårlig i Sandvika», sies det. Og at «tøffelprinsippet (stor tetthet mellom sentre, vår anmerkning), er kun en teori og umulig i praksis.» Det understrekes at «Bærum har et svært

høyt nivå på seniorsentre», og at det bør arbeides for at en tenker på kommunen som helhet framfor «seg-tenkning» når det gjelder sentertilbudet. Møtet gjennomgikk så en foreløpig utgave av faktainformasjonen om sentrene som den interne prosjektgruppen hadde forfattet. Her hadde politikerne flere ønsker og kritiske kommentarer til det videre arbeid med dokumentet. De ønsket bl.a. at faktainformasjonen skulle inneholde sentrenes historikk, og hvordan de fra først av var initiert av private og frivillige organisasjoner. Referansegruppen ga uttrykk for at de ønsket å få belyst følgende framtidige modeller for de vedtatte innsparingene ved seniorsentrene:

1. Ostehøvel – Alle sentre beholdes og kuttet likt.
2. Fire store sentra med varierte tilbud. Nærmiljøsentra i tillegg som møtesteder.
3. Basistilskudd i bunnen. Variabelt tilskudd i henhold til gruppene. Variabel egenandel – frivillighet. Inntekter.

Politikerne ga avslutningsvis Rådmannen følgende signaler med på veien til neste møte med BFU:

De må føle at de er med på å bestemme. Lytte til dem. Hvordan ser de på en økning av årsavgiften? Vil det stenge mange brukere ute å øke avgiften til f.eks. 500 kroner? Hvordan ser de på den topptunge ledelsen – faglig del – på noen av sentrene? Be brukerrepresentantene vurdere forskjellige modeller.

#### **Andre møte mellom Rådmannen og Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU) 18. februar**

Det andre møtet mellom BFU og Rådmannen (med nærvær av PLO-administrasjonen) gikk i alt vesentlig med til å diskutere, komplettere og rette opp tilsendt materiale fra den interne prosjektgruppen som skulle utgjøre forhandlingsgruppens «felles plattform». BFU la fram erfaringene fra sine møter med seniorsentrenes brukerråd i januar og fra spørreundersøkelsen blant brukerråd og brukere ved sentrene, som viste at «*Et flertall ville betale kr. 500 i året, et vesentlig antall kunne tenke seg kr. 1.000 i året*».

I dette andre møtet i forhandlingsgruppen; ser det ellers ut til at administrasjonen og brukerne hadde en idédugnad om seniorsentrenes muligheter som ga en stemning av optimisme. Dette leser vi ut av setningen: «*Mye*

*argumentasjon for å opprettholde dagens aktivitetsnivå.»* De inntektsmuligheter som nevnes, er utleieinntekter og brukerbetaling. Som muligheter for innsparinger, nevnes reduserte utgifter, enten gjennom å redusere antall sentre og/eller å redusere antall ansatte. En kan også tenke seg kombinasjon av flere tiltak. Deltakerne skulle diskutere de ulike tiltak på neste møte. «*Her vil uenigheter komme tydelig fram, på grunn av ulike roller*», sier referatet.

### **Første møte mellom referansegruppen av politikere og BFU, 21. februar**

Den 21. februar hadde BFU sitt første møte med referansegruppen av politikere. Her gikk deltakerne nøye igjennom ulike sider ved seniorsenter som kommunal tjeneste. Sentrenes rolle ble diskutert i forhold til tilbud som diagnosegrupper, daggrupper og nettverksoppfølging. Eldresenterets rolle i det å sikre eldre god ernæring og aktivisering gjennom deltakelse og frivillig innsats, ble også diskutert. Deltakerne mente det var behov for en «*kraftig styrking av informasjonsarbeidet*» i tillegg til dagens ordning med å sende ut programmene for seniorsentrene til alle eldre over 67 år i kommunen. BFU la deretter fram resultatene av sin uformelle undersøkelse blant brukerne av seniorsentrene om holdninger til brukerbetaling. I denne forbindelse sies det at:

Alle som svarte i den uhøytidelige spørreundersøkelsen var enige om at det ikke er mulig å drive eldresentrene kun med brukerdrift. Brukerutvalget vil gjerne bidra til hvordan ordninger med brukerbetaling skal gjennomføres.

Referatet tyder ellers på at brukerrådsrepresentantene nærer en svak optimisme i forhold til en prosess de opplever som vanskelig. De tar høyde for at prosessen kan avsluttes med uenighet mellom dem og kommunen.

### **Andre møte mellom Rådmannen og den politiske referansegruppen 9. mars**

Møtet gikk med til å diskutere faktainformasjonen fra den interne prosjektgruppen i detalj. Når det gjaldt modeller for senterdriften, sier referatet at:

Rådmannen presenterte tre alternativer til struktur. Signaler fra referansegruppen er å bevare flest mulig av sentrene. Forslaget er at i en prøveperiode på 6 måneder må sentrene skaffe 3 mill. kr. på årsbasis. Innbetalingen skal være frivillig, slik at det ikke blir noe byråkrati rundt dette. Greier ikke sentrene å skaffe inntekter, vil dette ha konsekvenser. (...).

Under overskriften Fremdrift sies det at Rådmannen skal ta med seg signalene fra referansegruppen i det videre arbeidet. Etter møtet med BFU den 11. mars, vil han komme tilbake til referansegruppen med «forslag til funksjoner for sentrene, ansatte med mer (...)».

### **Tredje møte mellom Rådmannen og BFU, 11. mars**

Den 11. mars hadde BFU sitt tredje møte med Rådmannen og PLO-staben. Referatet fra dette møtet er kort. De tre pensjonistene i BFU har kommentar til referatet fra det forrige møtet, og presiserer at de «*vil stå fritt i løsningen av oppdraget, også når det gjelder beløpets størrelse.*» Det er ikke klart hva dette sikter til, men vi vil tro at det her dreier seg om brukerbetalingen. Deretter refereres det at Rådmannen presenterte ulike alternativer for kutt:

- flatt kutt på alle sentrene
- fire store + tre mindre kommunale sentre
- fire store, to mindre kommunale eldresenter + to møteplasser
- reduserte utgifter og økte inntekter innen dagens modell

BFU aksepterte bare det siste alternativet. Et konkret forslag fra BFU skulle foreligge før neste møte, og uansett modell skal gruppen «*si noe om ansvarlig ledelse på det enkelte senter.*»

### **Andre møte mellom referansegruppen av politikere og BFU, 16. mars.**

Referatet herfra er spesielt interessant for forståelsen av det videre forløpet i samarbeidsprosessen mellom kommunen og BFU. På dette møtet tok politikerne brukerne med på plantenkning, der utvikling i befolkning og bosetting utgjør en viktig forutsetning for framtidig seniorsenterdrift. Under overskriften «Organisering og geografisk fordeling», sies det i referatet at:

Enighet om at behovet vil endres i de ulike områdene ut i fra når boligområdene ble etablert og avhengig av hvor eldre etablerer seg i dag. Viktig å se på aldersgruppene, bl.a. øker aldersgruppen 80–89 en god tid framover. I Sandvikaområdet er det behov, og det hadde vært interessant å se hvor i Sandvika de eldre bor. I Bekkestua-området skjer en reduksjon i behov, selv om det totale antallet er størst her i 20-årsperioden. På Henie-Onstad er det fullt. En god del av Sandvikaområdet dekkes av HO (Henie-Onstad seniorsenter).

Følgende konklusjon ble satt i referatet:

Behovet øker fra 13.924 potensielle brukere i 2005 til 16.446 i 2019. På grunn av disse geografiske endringene, må det være fleksibilitet i tilbudene.

Grunnlaget for denne diskusjonen var et kommunalt dokument, Sak 008/04 «Prosjekt forebyggende eldreomsorg – sluttrapport og videreføring av erfaringer» (se kapittel 3), som både politikerne og BFU hadde studert.

Det er på dette tidspunktet at BFU fant at tiden var inne til å fremme sine synspunkter på hvordan seniorsentertjenesten i kommunen var organisert. Referatet viser det på denne måten:

Brukerrepresentantene mente at dagens modell ikke er den beste. De presenterte en modell for ny organisering med utgangspunkt i at alle sentra beholdes. Alle brukerrådene ønsker én leder på hvert senter. Begrunnelsen er at sentrenes muligheter utnyttes dårlig i dag. Med én leder på hvert senter plasseres ansvaret for den daglige driften samt at muligheter for å få inntekter økes.

Konklusjonen som gjengis etter dette punktet må kunne kalles oppsiktsvekkende. Her signaliserer politikerne i samarbeid med brukerne (og uavhengig av Rådmannen og PLO-ledelsen) at rådmannsinstitusjonen må ta opp organisering av seniorsentertjenesten til revisjon:

Enighet om at Rådmannen må ta en gjennomgang av hvordan seniorsentrene fungerer med hensyn til beslutningsprosesser, rutiner, ansvar, koordinering m.m. Det foreslås at tre tjenesteledere slås sammen til én, og at hvert senter får sin egen koordinator.

Politikerne foreslo med andre ord at Rådmannen må overveie BFUs forslag til omorganisering innen pleie- og omsorgssektoren i kommunen, det som har med seniorsentertjenesten å gjøre.

Med hensyn til oppgaven som BFU var invitert til å være med på å løse, å omstille seniorsentrene slik at de kunne drives innenfor en ny og mindre budsjetttramme, begrenset dette seg til forhandlinger om å justere utgifter og inntekter. I dette møtet med politikerne, viser referatet at «Brukerrepresentantene har laget forslag til reduksjon av ansatte» og «forslag til hvordan øke inntektene og redusere utgiftene». Når det gjelder forslagene til nedbemanning,

understrekes det at politikerne mener dette «*må brukerrådet diskutere med Rådmannen, ikke med politikerne.*»

Konklusjonen som trekkes avslutningsvis fra møtet 16. mars, er denne:

Alle er enige i at alle sentrene skal bevares. Det kan gjøres med kutt i stillinger med 1 mill samt økte inntekter helårseffekt 3 mill, redusere utgifter og frivillig brukerbetaling. En prøveperiode på 6 mnd. fra 1. juni 2005. Viktig med møter mellom samarbeidspartene i prosjektperioden.

Vi kan se at BFU i dette andre møtet med politikerne fikk gjennomslag for sine synspunkter på et prinsipielt grunnlag. Disse synspunktene omhandlet det at alle sentrene fortsatt skulle være i drift og at dette skulle kunne la seg gjøre gjennom å justere inntekter og utgifter. I møtet med politikerne ble bemanningen tatt opp som et tema som BFU hadde klare synspunkter på. I møter med Rådmannen og PLO-staben var dette uttrykkelig sagt ikke å være et tema for BFU. For BFU hang spørsmålet om bemanning likevel uløselig sammen med en av oppgavene de var satt til å være med på og løse; å finne ut hva innholdet i seniorvirksomheten skulle være. Møtet med politikerne ble det eneste forum der deres forståelse av hele problemkomplekset tilknyttet seniorsentrene kunne tas opp. Politikerne støttet BFUs framlegg om en endring av organisering og ledelse ved seniorsentrene. Det siste punktet var ikke framsatt i like sterk grad i BFUs møter med Rådmannen, selv om BFU også her tok opp spørsmålet om bemanning og organisering både skriftlig og muntlig. Vi vil tro det er flere grunner til at temaet ikke nevnes i referatene fra møtene mellom BFU og Rådmannen: At Rådmannen hadde definert bemanningsspørsmålet som et ikke-tema i forhandlingene, at BFUs forslag om en annen ledelse av sentrene berørte tjenestelederne direkte, og at disse sammen med PLO-lederen deltok i møtene mellom Rådmannen og BFU. Det er naturlig at BFU fant at klimaet i møtene med administrasjonen ikke innbød til å presse temaet ytterligere.

Vi kan si at BFU hadde vunnet politiker-skansen. Spørsmålet var nå hvordan de ville få gjennomslag for sine synspunkter i det neste og siste møtet med Rådmannen og PLO-staben.

Før dette møtet, som var berammet til den 8. april, innkalte de tre pensjonistene i BFU til et møte den 4. april mellom dem og lederne og nestlederne i brukerrådene ved samtlige eldresentre og seniorsentre i Bærum.



## Møte mellom ledere og nestledere av seniorsentrenes brukerråd og BFU, den 4. april

Dagsorden for dette møtet omhandlet BFUs erfaringer fra møtene med administrasjonen og med politikerne. Møtet skulle videre diskutere ledelse ved sentrene og spørsmålet om frivillig brukerbetaling som et middel som seniorsentrene kunne tilby kommunen for å øke inntjeningen til sentrene. Foruten BFUs forslag til redusert budsjett, var bemanning ved sentrene også temaer for diskusjon.

I referatet fra dette møtet heter det om ledelse av seniorsentrene:

I den videre diskusjonen ble det igjen presisert behovet for en leder på sentrene, en leder som både har økonomisk og personellmessig ansvar.

Punktet om frivillig brukerbetaling ga mye diskusjon og er gjengitt slik i referatet:

Representantene presiserte betydningen av en frivillig betaling og at man her måtte komme frem til praktiske løsninger. Det er også viktig at midlene kommer inn på sentrenes egne konti. Brukerrådene vil nødvendigvis få en sentral rolle, både når det gjelder å få forståelse for en frivillig betalingsordning og gjennomføringen av denne.

Forsamlingens behandling av BFUs forslag til bemanning ved sentrene ble gjennomgått og endret for ett senter. Med den endringen vant forslaget tilslutning. Lederne og nestlederne for brukerrådene sa seg også enige i BFUs forslag til redusert budsjett som skulle legges fram på neste møte med Rådmannen og PLO-ledelsen.

I et notat om organiseringen av seniorsentrene skriver BFU i forkant av møtet 4. april: (uthevelsene nedenfor er BFUs egne)

Rådmann (navn) uttaler iflg. internbladet for Bærum kommune «På innsiden» nr.6-2004: (...). I Bærum har vi valgt en organisering med mange ledere ute, små tjenestesteder. **Det er fordi vi har lagt vekt på personalledelse som kjernen, og god ledelse krever nærhet mellom leder og ansatt. Vi vil at formell og reell ledelse skal være den samme. Har man reelt lederansvar, skal man også ha de fullmakter som skal til for å utøve lederskapet. Både når det gjelder personalforhold, disponering av økonomiske ressurser og faglig avgjørelsesmyndighet.** (...)

### *Seniorsentrene har i praksis gått den motsatte vei.*

Lederfunksjonen ivaretas i dag av tjenesteledere på områdenivå. På det enkelte senter fungerer personalet som et arbeidslag hvor hvert enkelt har ansvar for sin del – uten noen lederfunksjon.

Dette fører til bl.a.:

Manglende mulighet for å ta beslutninger. Man må til tjenesteleder, som til dels er vanskelig å få tak i. (...)

I våre samtaler med brukerrådene ved seniorsentrene var det et entydig og meget sterkt ønske om at (...) må ha en lokal leder på hvert senter, om enn ikke nødvendigvis i full stilling. (...)

Dette forslaget går tilbake til tiden før kommunens omorganisering i 1996, som ga tre, og fra 2005 to tjenesteledere for seniorsentrene. Rådmannens forslag om rasjonalisering av seniorsenterdriften fra tolv til mellom to og tre større sentre passer med denne nye lederstrukturen. Tilsvarende henger BFUs forslag om gjenoppsettelse av lokale ledere for hvert senter, sammen med at alle sentrene skulle beholdes.

### **Tredje møte mellom Rådmannen og den politiske referansegruppen 6. april**

Rådmannen orienterte her politikerne om to alternativer til reduksjon av rammen i henhold til oppdraget. Det er snakk om økning i kantinepriser, og økte inntekter som følge av frivillig brukerbetaling. Her sies det at to sentre bør legges ned dersom effekten av egenbetalingen skulle utebli.

Deretter ble brukerrepresentantenes (BFUs) forslag til redusert budsjett delt ut. Rådmannen hevdet at det er urealistisk å opprette åtte lederstillinger uten kostnad. Men det er viktig at det er én person på hvert senter som er ansvarlig, og det må ikke kuttes i stillinger som sikrer at sentrene driver oppsøkende og forebyggende virksomhet.

Samtalen mellom Rådmannen og politikerne i referansegruppen oppsummeres med at Rådmannen tar med signalene fra referansegruppen til sitt neste møte med BFU. Disse signalene var at «Alle seniorsentra beholdes og begge alternativer til reduksjon legges fram.»

#### Fjerde og siste møte mellom Rådmannen og BFU, den 8. april

BFUs saksdokument til det siste møtet med Rådmannen og PLO-administrasjonen den 8. april har overskriften «Forslag til redusert budsjett for seniorsentrene». Dokumentet inneholder foruten en oppstilling over økte inntekter og reduserte utgifter også et avsnitt om «Organisering av seniorsentrene» og «Utkast til ny organisasjonsplan». Dokumentet tar utgangspunkt i at: «*Alle seniorsentrene opprettholdes.*»

Punktene om bemanning og omorganisering ble imidlertid avvist av Rådmannen under henvisning til hva som skulle være gjenstand for gruppens forhandlinger. Tema for forhandlingene skulle være hvordan en kunne komme fram til en drift for seniorsentrene som var i samsvar med den nye økonomiske rammen for virksomheten. Diskusjonen på møtet ble en tau-trekking om økte kantinepriser og muligheter for andre økte inntekter. Her ble BFUs forslag om en frivillig brukerbetaling det avgjørende, og det bidro til at regnestykket gikk opp og at partene kom til enighet.

Referatet fra dette siste møtet mellom BFU og administrasjonen viser enighet om følgende konklusjoner:

- Opprettholde alle sentre
- Det tydeliggjøres en ansvarlig for daglig drift på hvert senter
- Justere inntektsbudsjett med tilsvarende 1 mill kroner
- Reduserer bemanning inkludert drift tilsvarende 5 årsverk + en tjenesteleder<sup>4</sup> tilsvarende kr 2.7 mill.
- Innføring av frivillig brukerbetaling tilsvarende kr 1 mill i helårseffekt. Tiltaket erstatter semesteravgift for aktivitetsgrupper og kurs. Faktiske kostnader dekkes særskilt. Tiltaket iverksettes fra 1. august med effekt kr 400.000 for 2005.
- Økte kafeteriapriser med i gjennomsnitt på 7 % realøkning tilsvarende kr 600.000 innføres fra 1.1.2006 også for Lommedalen seniorsenter. Om medlemsavgiften ikke gir nødvendig inntekt i løpet av 2005, vurderes å innføre økte priser på et tidligere tidspunkt.

Sum tiltak kr 5.3 mill.

Det igangsettes en prosess for å vurdere konsekvenser ved evt. Nedleggelse av sentre om disse tiltak ikke skulle virke.

---

<sup>4</sup> Dette var den tredje tjenestelederen, som gjennom omorganisering i 2005 fra tre til to områder ble leder for et annet tiltak innen kommunens eldreomsorg.

Referatet gir et noe uklart inntrykk på grunn av det siste som legges til etter punktene som vi vil tro inneholder enighet som ble inngått mellom brukergruppen og administrasjonen. I den avtalen nevnes ikke nedleggelse av sentre som en mulig følge av at de foreslåtte tiltak skulle vise seg å ikke fungere. Det er økning i kantineprisene som nevnes som middel for å kunne drive sentrene i henhold til budsjettet. Den avsluttende passus viser likevel at nedleggelse av noen sentre som innsparingstiltak ikke er glemt. At konsekvensene av eventuelle nedleggelse skal utredes, skyter dette ut i tid og bidrar til å nedtone nedleggelse som en løsning, i hvert fall i første omgang. BFUs hjertesak, at hvert senter skulle ha en leder, ser her ut til å være ivaretatt under punkt 2 i avtalen. Stillingen kalles ikke for leder, men det skal *«tydeliggjøres en ansvarlig for daglig drift ved hvert senter»*.

**Tredje og siste møte mellom referansegruppen av politikere og BFU, den 11. april**  
Tre dager senere, den 11. april, hadde BFU det siste møtet med referansegruppen av politikere. Her blir Rådmannens framlegg og brukerrepresentantenes forslag gjennomgått. BFU syntes ikke at de hadde fått fullt gjennomslag for sine synspunkter med hensyn til organisering av seniorsentrene. De var også blitt fortalt, igjen, at bemanningen ved sentrene ikke var en sak for dem, men for Rådmannen og administrasjonen. Ut fra dette vil vi tro det var vesentlig for BFU å få politikerne med på å utforme en konklusjon som støttet opp om deres fremste kampsak; nemlig det, at alle sentrene fortsatt skulle drives, og at hvert senter skulle ha en leder.

Møtets konklusjoner sies i referatet å ha status av utfyllende kommentarer til konklusjonene fra møtet mellom Rådmannen og brukerrådsrepresentantene den 8. april. Konklusjonen fra dette siste møtet mellom BFU og referansegruppen av politikere, har følgende ordlyd:

- Alle seniorsentrene er like verdifulle.
- Opprettholde en allsidig virksomhet som ivaretar de viktige behovene innenfor det enkelte senterets nærmiljø.
- Fleksibilitet i forhold til nye behov.
- Ansvarlig person på hvert senter med fullmakt til å ivareta det enkelte senterets interesser.
- Bredt solidarisk samarbeid på tvers personalmessig og økonomisk.
- Den ansvarlige ved hvert senter møter i brukerrådene.
- Finne løsninger som ivaretar det enkelte senter og helheten.

Konklusjonene fra referansegruppen av politikere og brukerrådsrepresentanter fastslår verdien av seniorsentrene som lokale sentre. Samtidig understrekes betydningen av solidaritet mellom sentrene, gjennom «*bredt solidarisk samarbeid på tvers personalmessig og økonomisk*». En ansvarlig person ved hvert senter skal ha «*fullmakt til å ivareta det enkelte senters interesser*». Det skal også utvises «*fleksibilitet i forhold til nye behov*». Her vil vi tro det siktes til endringene i befolknings sammensetning og bosetting, et tema denne gruppen diskuterte i tidligere møter, bl.a. ved hjelp av tidligere utredninger som omhandler seniorsentervirksomheten i Bærum.

Enigheten inneholder således punkter som er brukelige i flere sammenhenger, både i forhold til det å beholde status quo og i forhold til eventuelle nødvendige endringer i framtiden. For BFU var punktene som fastslo at «*alle seniorsentrene er like verdifulle*», og at de skulle «*oppretholde en allsidig virksomhet som ivaretar de viktige behovene innenfor det enkelte senters nærmiljø*» av spesielt stor betydning.

#### **Fjerde og siste møte mellom Rådmannen og den politiske referansegruppen**

På dette siste møtet ble referatet fra møtet mellom referansegruppen og BFU den 11. april 2005 gjennomgått. Referatet sier at Rådmannen sluttet seg til alle punkter i konklusjonen. Tanken om et fortsatt samarbeid mellom kommunen og brukerne ble presentert slik:

I sammenheng med siste punkt i konklusjonen foreslo (Rådmannen) opprettelse av et samarbeidsråd, bestående av leder fra hvert brukerråd og tjenestelederne. Dette for å koordinere og ivareta helheten og få en dialog på overordnet nivå.

En pressekonferanse for å formidle resultatene av samhandlingen mellom brukerne og kommunen ble fastsatt til mandag 18. april i rådhuset.

#### ***Om forhandlingenes resultater***

Forhandlingene mellom kommunen og brukerne ga to typer resultater. For det første; en enighet om å beholde dagens tilbudsstruktur (antall sentre) inntil videre. Driften skulle finansieres innenfor en ny økonomisk ramme. Dette betydde reduksjon av staben ved seniorsentrene med til sammen seks årsverk. Men møtene hadde også andre og ikke mindre betydningsfulle

resultater. Aktørene lærte hverandre å kjenne som personer, og fikk forståelse for hverandres synspunkter og de hensyn som lå bak synspunktene.

I løpet av forhandlingsfasen ble referansegruppen av politikere en støtte-spiller for Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU). Referansegruppen bidro til å gi brukerne en følelse av å bli hørt og hjulpet i ett kommunalt forum når de kjente at de ble møtt med avvisning og ikke fikk gjennomslag i et annet (møtene med Rådmannen og administrasjonen i pleie og omsorg).

Møtereferatene gir et visst innblikk i den prosessen politikerne i referansegruppen deltok i når det gjaldt endringene i driften av seniorsentrene.

Referansegruppen hadde fire møter med Rådmannen og tre møter med Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU).

Referatene fra de to møterekkene gir et noe ulikt inntrykk. Mens møter med Rådmannen kjennetegnes av faktagjennomgang, diskusjoner om rammer, alternative modeller for drift og muligheter i forbindelse med innsparinger, inneholder referatene fra møtet med BFU en bredere gjennomgang av seniorsentrenes aktuelle tilbud og framtidige muligheter. I disse referatene trer seniorsentrene tydelig fram som en forebyggende instans. For BFU er det naturlig å se på bemanning og organisering når dagens og framtidens seniorsenterdrift skal drøftes. Dette tar brukerrådsrepresentantene opp med politikerne. De får gehør når det gjelder spørsmål om organisering, mens politikerne henviser spørsmål om bemanning (antall ansatte totalt og ved det enkelte senter) til Rådmannen og det administrative apparat i PLO.

### *Møtefora i utkanten av forhandlingene*

Strukturen i samarbeidet mellom Bærum kommune og seniorsentrenes brukere er illustrert i figur 1. Figuren viser en trekant med to kommunale instanser; politikerne og Rådmannen og en brukerinstans; Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU). *Forhandlingene* hadde formelt sett to aktører; Rådmannen og BFU. Begge disse forholdt seg til politikerne som en referansegruppe. Politikerne var en samtale- og diskusjonspartner for hver av forhandlerne, i separate møter, underveis i prosessen. Vi har sett at det var møtefora i utkanten av samarbeidsmodellen som var viktige for aktørene som forhandlet. Disse møtefora var på kommunens side den interne prosjektgruppen; og på brukersiden, forsamlingen av ledere og nestledere av senior-

sentrene. Nedenfor skal vi omtale disse to fora i utkanten av forhandlingene for å vise hvilken funksjon de hadde i forhandlingsprosessen og i tiden etter at enighet mellom kommune og brukere var oppnådd.

Den interne, kommunale prosjektgruppen førte referater fra sine møter. Møtene mellom BFU og forsamlingen av ledere og nesteledere fra seniorsentrenes brukerråd, er referatført for ett møte. Vi var til stede som observatører på tre av disse møtene. Nedenfor skal vi vise beslutninger som ble foretatt i disse fora i løpet av forhandlingene.

### ***Møtene mellom seniorsentrenes brukerråd og Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU)***

I løpet av forhandlingsfasen tjente disse møtene til å stadfeste hvilke saker BFU skulle kjempe for å få gjennomført i forhandlingene med kommunen, og hvordan brukerne skulle komme kommunen i møte. Det at alle sentrene fortsatt skulle bestå, var det viktigste punktet. Her ble også sentre som ikke lenger lå under kommunal ledelse tatt med, det vil si de brukerdrevne og de private. Forsamlingen (og BFU) understreket at disse sentrene også måtte vernes om, slik at de kunne få fortsette. Det ble understreket at brukerdrift ikke var en følge av brukernes valg, men framtvunget på grunn av nedskjæringer. Møtene kom til å styrke solidariteten mellom sentrene.

Middelet som skulle gjøre det mulig å beholde samtlige sentre, den frivillige brukerbetalingen, vant alminnelig tilslutning. Det faglige innholdet i sentrene var ikke gjenstand for diskusjon i dette forum. Men behovet for en faglig ledelse ved hvert senter ble understreket. BFU sørget for at lederne og nestlederne fra brukerrådene ble løpende orientert om forhandlingene mellom BFU og kommunen. Både kritiske og bifallende stemmer ble hørt og drøftet. Det ble holdt avstemninger i de tilfeller der meningene var divergerende. Til tross for meningsutvekslinger og i blant harde diskusjoner, nærte forsamlingen stor tillit til sine valgte forhandlere, og ledere og nesteledere for sentrenes brukerråd ga dermed BFU ryggdekning for de prioriterte kampsakene, målene, og de midler de foreslo for kommunen for å nå målene.

## *Møtene i den interne, kommunale prosjektgruppen i løpet av forhandlingsperioden*

Den interne prosjektgruppen hadde fem møter i løpet den tiden forhandlingene mellom kommunen og brukerne varte. En hovedoppgave for gruppen var å produsere oversikter over sentertilbudet i kommunen på detaljert nivå, slik at politikerne, Rådmannen og brukerne hadde et faktagrunnlag å diskutere ut ifra.

Det framgår av referatene fra den interne prosjektgruppen at deltakerne så det som sannsynlig at innsparingene ville kunne bety at to av de mindre sentrene ble lagt ned. Ut fra dette undersøkte de mulighetene for å finne annen utnyttelse av sentrenes arealer, f.eks. til barnehager, eventuelt i en modell der noe av det gamle sentertilbudet kunne beholdes, som f.eks. snekkeravdelingen ved Haslum seniorsenter.

Beslutningene innen denne gruppen handlet altså om de tilbudsmessige og faglige sidene ved sentrene, men også hvordan nedbemanningsprosessen skulle foregå. Planene for hvordan nedbemanningen skulle skje, ble lagt på et heldags seminar for den interne prosjektgruppen den 12. april. Da hadde den interne gruppen fått resultatene av forhandlingene mellom kommunen og brukerne som basis for sitt videre arbeid.

Referatet fra gruppens arbeidsseminar, viser at vedtakene fra møtene mellom Rådmannen og BFU og politikerne og BFU ble gjennomgått og diskutert. Men diskusjoner og planlegging av prosessen for nedbemanning ser ut til å ha tatt mest plass i seminaret. Det å lage en konsekvensanalyse ved en eventuell nedleggelse av to sentre i det tilfellet der ordningen med frivillig brukerbetaling ville vise seg å ikke fungere i 2005, ble utsatt til høsten.

## **Konflikten**

### *Latente og manifeste konflikter*

Konflikt hadde ligget latent i forhandlingsfasen. Før det siste møtet brukerrådsrepresentantene hadde med Rådmannen, PLO-leder og tjenestelederne, var BFU forberedt på at det kunne komme til et brudd mellom dem og kommunen. Brukerrådsrepresentantene oppfattet forhandlingene som vanskelige, og de hadde rett før møtet liten tro på at de ville komme i havn



med en omforent avtale om seniorsentrenes drift og finansiering. En av grunnene til dette, var innholdet i Rådmannens arbeidsdokument «Hvordan kutte 5.3 mill». I dette dokumentet mente de det gikk tydelig fram at administrasjonen ønsket en prioritering av de større sentrene, noe som ville innebære en nedbygging av tilbudet ved de mindre sentrene.

Brukerrådsrepresentantene mente de hadde fått et godt forhold til Rådmannen som motpart i forhandlingene. Da var de mer usikre i forhold til fagadministrasjonen for seniorsentrene. BFUs forslag til en annen organisering av seniorsentrene med en lokal leder ved hvert senter, innebar at det administrative mellomledernivået som tjenestelederne representerte, falt bort. At BFU ønsket tjenestelederne bort fra organisasjonskartet, var ikke egnet som utgangspunkt for en god og åpen dialog med dem.

At BFU ikke fikk gjennomslag for sine synspunkter hos Rådmannen når det gjaldt seniorsentrenes organisering, og at de ikke fikk fremme synspunkter på bemanningen av sentrene, gjorde at de oppfattet resultatene av forhandlingene som en «halv seier». Det viktigste, at alle sentrene skulle bestå, var oppnådd. Men det gjensto fortsatt å se hvordan fagpersonalet ville håndtere den praktiske omstruktureringen av sentrene. Forhandlingene mellom kommunen og brukerne var formelt avsluttet ved møtene mellom BFU og Rådmannen den 8. april og mellom BFU og den politiske referansegruppen den 11. april. Enigheten ble omtalt i Asker og Bærums budstikke den 20. april.

Perioden mellom den 21. april til den 10. juni 2005 ble preget av tiltakende mistro til kommunens administrasjon fra BFUs side og til sist av en tydelig konflikt mellom BFU og kommunen. Det vi forstår som en konfliktfase i samhandlingen mellom BFU og Bærum kommune, ble innledet med et brev fra BFU til Rådmannen den 21. april. Vi regner konflikten som avsluttet den 10. juni. Da ble det holdt et møte mellom brukerrådenes ledere og nestledere ved de kommunale sentrene, BFU, tjenestelederne og PLO-leder. Det var sistnevnte som innkalte til dette møtet. Målet med denne samlingen var å forberede et nytt forum for samarbeid mellom kommunen og seniorsentrene; samarbeidsrådet. Denne nyskapningen var, som vi har sett tidligere, initiert av Rådmannen, som nå hadde trukket seg ut av arbeidet med seniorsentersaken.

Fra konfliktfasen finnes ingen møteinnkallinger eller møtereferater. Kommunikasjon vi kan dokumentere, er brev, oftest oversendt via elektronisk post. Dette er mellom BFU og Rådmannen. Mot slutten av konflikten sender BFU brev til den politiske referansegruppen. I denne tiden var det mange interne møter i BFU og mellom BFU og forumet av ledere og nestledere fra seniorsentrenes brukerråd. Møter mellom tjenestelederne og PLO-lederen, mellom Rådmannens representant og PLO-lederen, mellom tjenestelederne og fagforeningene og hovedvernombudet, kjenner vi ikke til. Vi har heller ikke vært til stede for å observere møtene som fant sted i denne fasen, når unntas et par av møtene mellom BFU og lederne og nestlederne av sentrenes brukerråd. Beskrivelsen av konfliktfasen bygger derfor på et annet materiale enn det vi hadde tilgang til da vi beskrev forhandlingene mellom kommunen og brukerne. Imidlertid har vi informasjon fra intervjuer foretatt i forkant og i etterkant av konflikten, som kan bidra dels til å beskrive, dels til å forstå hva som foregikk i løpet av disse snaue to månedene.

### *Konfliktens utvikling*

Allerede den 10. april sendte BFU brev til Rådmannen med kopi til den politiske referansegruppen. Her uttrykte BFU sin glede over forhandlingsresultatet. Samtidig signaliserte BFU uro over formuleringer i Rådmannens arbeidsdokument «Seniorsenter – hvordan kutte 5.3 mill», som de mente antydte prioritering av de større sentrene med hensyn til bemanning på bekostning av de mindre sentrene. BFU vedla et stipulert regnestykke for de mindre sentrene ut fra de forutsetningene de mente lå i Rådmannens arbeidsdokument og ba om å bli korrigert dersom deres tolkninger av kommunens dokument var feil.

Rådmannen besvarte brevet samme dag. Han forsikret der at intet var fastsatt enda med hensyn til bemanningen for det enkelte senter, at det nevnte dokumentet var et arbeidsdokument, og at BFU skulle holdes orientert om videre framdrift når nedbemanningsprosessen var slutført.

Den 21. april sendte BFU et nytt brev til Rådmannen. De henviste her til et informasjonsmøte mellom tjenesteledere og brukere på et av kommunens seniorsentre. BFU etterlyste en avklaring av begrepet fullmakt, ut fra konklusjonen i det siste møtet med politikerne, hvor det var fastsatt at det

skulle være en «*ansvarlig person på hvert senter med fullmakt til å ivareta det enkelte senters interesser*». På det nevnte informasjonsmøte ved et av seniorsentrene skal tjenesteleder ha sagt at økonomi og personalansvar fortsatt skulle ligge hos de to tjenestelederne. BFU fant det også nødvendig å presisere at «*nedleggelse av enkelte sentre ikke er et alternativ*». Vi tar denne presiseringen som et tegn på at nedleggelse av enkelte sentre har vært nevnt som et mulig utfall av omstillingen på det møtet det refereres til. BFU avsluttet brevet slik:

For øvrig er det meget viktig at alle parter nå gjør hva de kan for at vi skal få inn de nødvendige midler til drift på et høyest mulig nivå. Det betyr at tjenesteledere, øvrige ansatte og brukerrådene må jobbe aktivt, og sammen, for å skape begeistring for den enighet som er oppnådd – og for at vi skal kunne nå de mål vi har satt oss.

Rådmannen besvarte brevet, og sa der at administrasjonen nå var i gang med den vanskelige prosessen med nedbemanning. Et møte som bl.a. skulle omhandle det videre samarbeid med brukerne var planlagt. Rådmannen skulle komme tilbake med konkrete innspill for videre kontakt, og uttrykte ønske om at man måtte ha tillit til at alle ville bidra til en god fremtid for eldresentrene.

Den 27. april meldte brukerrådet ved et mindre senter til BFU at en tjenesteleder dagen før hadde oppsøkt senteret og meddelt de ansatte at senteret etter omleggingen ville bli holdt stengt to dager i uken. BFU reagerte med å sende et skarpt brev til Rådmannen. Brevet ble avsluttet slik:

Vi er i tvil om hvorledes vi skal reagere. Skal vi sitte stille og håpe at det ikke kommer nye overraskelser i dagene fremover? Eller bør vi i stedet gjøre noe helt annet?

Det avhenger bl.a. av hva du har å si oss i sakens anledning.

Den 29. april beklaget Rådmannen det inntrufne i et svarbrev, og sa saken ville bli tatt opp med tjenestelederne. Planer for et videre strukturert samarbeid mellom brukerne og kommunen ble også nevnt.

Den 3. mai fant brukere ved et av de mindre sentrene en gjenglempt bemanningsplan ved en kopimaskin ved senteret og ga det videre til senterets brukerråd. Av bemanningsplanen kunne de avlese den framtidige

bemanningen ved alle sentrene i kommunen. Her framgikk det at de større sentrene skulle få økt bemanning, mens de mindre sentrene skulle få mindre bemanning. Brukerrådet ved senteret orienterte BFU om dokumentet og innholdet i det.

Samme dag sendte BFU et nytt brev til Rådmannen. Her sies det at de på bakgrunn av «de alarmerende og meget overraskende opplysninger når det gjelder fremtidig bemanning på seniorsentrene, innkaller til et møte med brukerrådenes ledere og nestledere tirsdag 10.05. kl. 14 på Tanum og Jong seniorsenter.» De tre brukerrådsrepresentantene orienterte om at en av tjenestelederne telefonisk hadde bedt om et møte med dem mandag formiddag «for å kunne gi informasjon som hun mener er relevant for oss å motta før tirsdagens møte.» BFU sier de for sin del ikke har noe behov for å diskutere med tjenestelederne, som de anser for å være «sterkt inhabile». De sier likevel de skal være villige til å møte tjenestelederne «for å høre på den informasjonen de ønsker å gi.» BFU sier at de nå ønsket et møte med den politiske referansegruppen, og ba om at Rådmannen deltok på dette.

Dagen etter mottok BFU svar, der det ble uttrykt beklagelse over at BFU følte det nødvendig å gå til den politiske referansegruppen. Rådmannen understreker at «vi skal ha et tett samarbeide om det enkelte senter og utviklingen av dem». Et strukturert samarbeidsform for dette, med et fast mandat blir varslet, «slik at slike situasjoner kan unngås i fremtiden.»

Samme dag, den 4. mai, sendte BFU brev til de tre medlemmene av den politiske referansegruppen med kopi til Rådmannen. Brevet har overskriften «Utviklingen vedrørende seniorsentrene – behov for møte». Her skriver de blant annet:

Takket være positivt samarbeid med både dere i den politiske referansegruppen og (Rådmannen), fikk vi en særdeles gledelig enighet vedrørende seniorsentrenes fremtid. I ettertid har Brukerrådenes forhandlingsutvalg aktivt gått ut og «solgt» det gode sluttresultatet – forsøkt å legge det best mulige grunnlag for en god fremtid for alle sentrene. Vi har brukt mye tid og energi for å begrunne hvorfor det er viktig, og riktig, å innføre en frivillig brukerbetaling.

Etter hvert har vi imidlertid registrert det ene utspillet etter det andre fra administrativt hold, som etter vår oppfatning viser at de slett ikke ønsker å gjennomføre det dere og vi er enige om. Derimot arbeides det

videre med planer som bare kan ha ett sluttresultat – at virksomheten skal konsentreres om fire store sentre, og at de øvrige blir minisentre eller en slags utvidede møteplasser uten muligheter til å fylle sine oppgaver.

(.....) Det er vår klare oppfatning at hvis det ikke nå tas et alvorlig grep, vil situasjonen bli svært vanskelig. Vi har valgt å stole på administrasjonens forsikringer om viljen til samarbeid om å løse de problemer vi står overfor, og ser gjerne at (Rådmannen) tar et initiativ i så måte. Vi føler imidlertid også et behov for å drøfte saken med den politiske referansegruppen, og anmoder derfor om et møte med dere i nær fremtid. Vi for vår del er beredt til å stille når og hvor det måtte passe, kanskje bortsett fra førstkommende tirsdag kl. 14.00, når vi har innkalt samtlige brukerråd. Med vennlig hilsen (navnene på de tre i BFU)

Det finnes ikke noe referat fra det møtet det her tas initiativ til å få i stand. Vi vet ikke om brevet førte til kontakt mellom Rådmannen og referansegruppen av politikere, eller mellom BFU og de to nevnte instanser i kommunen. Men vi kjenner til at det fant sted et uformelt møte mellom PLO-administrasjonen, Rådmannen og BFU den 9. mai. Brevet vi gjengir nedenfor ble forfattet samme dag, i etterkant av møtet. Dette er et offisielt brev fra kommunen, skrevet av Rådmannen, og har overskrift «*Fremtidig samhandling om driften av seniorsentrene!*». Her står det blant annet:

Jeg er meget tilfreds med den enigheten som brukerutvalget og Rådmannen kom frem til, vedrørende oppfølging av handlingsprogramvedtaket for seniorsentrene. Brukerutvalgets innsats var uvurderlig i denne sammenheng.

Det er derfor meget beklagelig at det er oppstått en situasjon, hvor det oppfattes at administrasjonen ikke forholder seg til intensjonene i avtalen. Det er ikke vår hensikt på noen måte å opptre enerådige, eller på annen måte, som kan oppfattes provoserende. Jeg vil understreke, at det er vår hensikt å få til et best mulig samarbeide med alle de kommunale seniorsentrene, slik at vi på den måten kan oppnå det beste resultat.

Jeg vil derfor ta initiativ til at det etableres et «samarbeidsråd» som skal bestå av en representant fra det enkelte seniorsenter. Rådet skal utarbeide et mandat som klargjør hva det skal ha som ansvarsområde.

I møtet med brukerutvalget, som ble avholdt i dag, kom vi frem til at følgende var nødvendig å presisere:

Når det gjelder bemanning og drift på det enkelte senter, skal «samarbeidsrådet» utarbeide konkrete forslag til det. Dette vil bety, at de «bemanningsplaner» som det i flere sammenhenger vises til, kun er å betrakte som et arbeidsdokument i forbindelse med nedbemanningen som foregår.

Det er åpenbart at ikke alle sentre kan ha samme bemanning, etter at vi har nedbemannet med 6 årsverk.

Det som vil være førende for samarbeidsrådet er, hvilke stillingstyper som er gjenværende, samt den totale bemanningen på 44,16 årsverk.

Fordelingen av disse årsverkene skal altså skje etter samråd med alle seniorsentrene, og vil bli tatt opp i «samarbeidsrådet» så raskt som mulig.

(...)

Dagen etter, den 10. mai, ble det holdt et møte mellom BFU og forum for brukerrådene ved seniorsentrene. Her ble brevet fra Rådmannen lest opp og godt mottatt.

### *Fra én til to konflikter*

Da brevet fra Rådmannen ble kjent for tjenestelederne og de ansatte, skrev tjenestelederne et internt notat til hovedvernombudet og hovedtillitsvalgt i eget fagforbund, der de beklager situasjonen og Rådmannens håndtering av omstillingen ved seniorsentrene. Notatet ble sendt i kopi til PLO-leder og fagforeninger og hadde følgende tekst:

Under arbeidet med handlingsprogramvedtaket for seniorsentrene har vi som tjenesteledere fulgt de retningslinjer og utført de oppgaver som er pålagt oss. Underveis i prosessen har vi holdt PLO-leder og (Rådmannen) løpende orientert. I et møte som var avtalt mellom Brukerrådenes forhandlingsutvalg, PLO-leder og oss, opplevde vi at Rådmannen uanmeldt overtok møtet. Innholdet i møtet ble endret og vi opplevde å bli dolket i ryggen og fratatt all troverdighet og myndighet som tjenesteledere. Dette opplever (vi) som et grovt overtramp som vi ser oss nødt til å rapportere videre.

Utgangspunktet for møtet var å gi utfyllende informasjon om funksjonsbeskrivelse og bemanningsplan som ble vedtatt på medbestemmel-  
sesmøtet i PLO 2. mai 05. Selv om innholdet i skrivet er noe uklart, kan vi ikke tolke det på annen måte enn at det er brudd på de personalpolitiske retningslinjer for nedbemanning og omstilling, hvor det tydelig framkommer hvordan prosessen skal foregå og hvem som har ansvaret.

På bakgrunn av dette ønsker vi et snarlig møte med dere.

Fagforeningene og hovedvernombudet kom nå på banen, og fagforeningene og personalenheten i kommunen mente at nedbemanningsprosessen måtte stanses. Begrunnelsen for dette, var brukernes rolle i prosessen, som ikke var i tråd med regelverket for personalhåndtering ved omstillinger. At nedbemanningen så ut til å kunne bli utsatt til over sommeren, ble opplevd som svært vanskelig for tjenestelederne og de ansatte ved seniorsentrene.

Den 13. mai ble det holdt et møte mellom hovedvernombudet, de tillitsvalgte, PLO-leder, tjenestelederne og Rådmannen. Etter dette møtet samme dag sendte Rådmannen følgende brev til seniorsentrene i Bærum kommune, som bar overskriften; Presisering av brev vedr. samhandling om driften av seniorsentrene datert 9. mai 2005. Brevet gjengis her i sin helhet.

Jeg har i dag avholdt møte med hovedvernombud, aktuelle tillitsvalgte samt ledelsen for seniorsentrene.

Etter dette møtet finner jeg det nødvendig å presisere og tydeliggjøre hva som menes med, ... «Det som vil være førende for samarbeidsrådet er, hvilke stillingstyper som er gjenværende, samt den lokale bemanningen på 44,16 årsverk...», som står i ovennevnte brev datert 9.mai 2005.

Hvilke stillingstyper som skal nedbemannes og hva som etter nedbemanningen gjenstår, vil bli bestemt etter at et gjennomarbeidet forslag er framlagt i medbestemmelsesmøte hos oss.

Det vil derfor være helt nødvendig å forholde seg til de gjenværende antall årsverk på de ulike stillingstyper, som våre ledere og tillitsvalgte er kommer frem til.

Dette bl.a. av hensyn til alle våre ansatte som i denne situasjonen trenger den trygghet som er nødvendig for å gjøre en god jobb.

Videre har jeg stor tillit til at våre ledere og ansatte er kommet frem til den beste løsningen i denne situasjonen.

Jeg har varslet (medlem av BFU) om denne presiseringen pr. telefon i dag. Det er mitt inntrykk at (vedkommende) viste forståelse for dette.

Vi kjenner ikke til hvilken behandling eller mottakelse denne presiseringen fra Rådmannens side fikk i BFU eller blant seniorsentrenes brukerutvalg.

Den 25. mai tok BFU initiativ til et møte med tjenestelederne. Møtet skulle være uformelt, «uten protokoll», for å bli bedre kjent. Møtet førte imidlertid til konflikt mellom BFU og tjenestelederne. På dette møtet fikk BFU informasjon av tjenestelederne om gangen i, og resultatene av, omstillingsprosessen. For BFU ble dette et «sannhetens øyeblikk», da de forsto at beslutninger om endringene ved sentrene var fattet i et internt, kommunalt forum. De tre brukerrådsrepresentantene opplevde denne nye innsikten som et sjokk. Nå kjente de seg lurt av kommunen.

### *Konfliktene avsluttes. Samarbeidsrådet*

I slutten av mai ble den vanskelige situasjonen løst på følgende måte:

- BFU skrev en sluttrapport for sitt arbeid og sendte den til administrasjonen og til den politiske referansegruppen.
- Det ble opprettet uformell kontakt mellom BFU og den politiske referansegruppens leder. Her ble BFU oppfordret til å fortsette sitt arbeid.
- Pleie- og omsorgslederen innkalte til et møte den 10. juni mellom PLO-administrasjonen, BFU og lederne og nestlederne av brukerrådene ved alle kommunale seniorsentre. De brukerdrevne og private sentre ble ikke innkalt i denne omgang. Administrasjonen styrket sin deltakelse i møtet med en ekstra PLO-leder. Den nye PLO-lederen som ble tatt inn i arbeidet, hadde kommunikasjon som spesialfelt. På dette tidspunktet hadde Rådmannen som nevnt trukket seg ut av samhandlingen og overlatt ledelsen av det videre samarbeidet mellom kommunen og seniorsentrenes brukerråd til den faglige administrasjonen av seniorsentrene; de to PLO-lederne og de to tjenestelederne.

På møtet den 10. juni ble brukernes representanter invitert til å samhandle med pleie- og omsorgsledelsen om seniorsentrene; men også til å samarbeide



om spørsmål tilknyttet den kommunale eldreomsorgen for øvrig. Møtet kan betraktes som et forberedende møte til samarbeidsrådet, det nye samarbeidsorganet mellom kommunen og seniorsentrenes brukerråd. BFU ble bedt om å fortsette inntil videre, som et arbeidsutvalg, til det nye samarbeidsrådet var formelt etablert.

Brukernes forhandlingsutvalg (BFU) omtalte denne utviklingen og det nye samarbeidet i sitt sluttdokument, datert den 19. august 2005. Her sier de følgende:

Pleie og omsorgsleder (navn) inviterte brukerrådslederne til møte på Bekkestua Seniorsenter den 10. juni 2005 og tok her opp nettopp de saker som forhandlingsutvalget var blitt avskåret fra å drøfte, bl.a.:

Gjennomgang og drøfting av hvilke tjenester og tilbud som bør ligge på det enkelte senter, konsekvenser av dette i forhold til disponering av personell og oppgaver for den ansvarlige på hvert senter.

Fra brukerrådslederne ble det på nytt påpekt at forhandlingsutvalget var rette organ til å drøfte disse spørsmål, og at et samarbeidsråd naturlig vil kunne etableres når de aktuelle forhandlinger var slutført. Dette ble akseptert fra administrasjonens side.

På for- og ettersommer har derfor forhandlingsutvalget på nytt hatt en serie møter med administrasjonen for å slutføre arbeidet. Og etter å ha måttet rapportere om mange problemer under forhandlingenes gang, kan vi konstatere en større grad av imøtekommenhet i denne slutfasen. Ikke minst gjaldt dette våre krav om noe styrket bemanning ved alle de mindre sentrene på de større sentrenes bekostning. Om resultatet er til å leve med, gjenstår å se.

I den grad det viser seg at sentre som følge av nedskjæringene får problemer som ikke kan løses gjennom justering av personell sentrene imellom, må vi igjen få politikerne på banen – med sikte på nødvendig justering av kommende budsjetter.

I det nye samarbeidet mellom fagadministrasjon og brukerråd ble tjenestelederens grunnlagsdokumenter for senterdriften, nemlig funksjonsbeskrivelsen og stillingsbeskrivelsene, også «frigjort» og tilgjengelig for brukerrådene.

Funksjonsbeskrivelsen gir et godt innblikk i seniorsentertjenesten som en «0'te» eller 1.-linjetjeneste for kommunens eldre innbyggere. Hadde den

vært klar da forhandlingene mellom kommunen og BFU fant sted, kunne den vært gjenstand for diskusjon og innspill fra brukerne. Framlegging av funksjonsbeskrivelsen på et tidligere tidspunkt ville ha dreiet diskusjonen om senterdriften i en bredere, substansiell retning, og kunne kanskje avverget den konflikten som kom mellom tjenestelederne og BFU. Men den forelå først da forhandlingene mellom kommunen og brukerne var avsluttet. Og administrasjonen valgte å ha det som et internt arbeidsdokument i nedbemanningsprosessen.

Det videre samarbeidet mellom brukerråd og fagadministrasjon i det nye samarbeidsrådet så ut til å være preget av samforståelse og konstruktiv meningsutveksling om enkeltsaker, ut fra hva vi fikk inntrykk av på de første møtene som vi fikk anledning til å overvære. Men vi så også at brukere og fagadministrasjon kunne være «på hugget» overfor hverandre i diskusjonene, og tydelig representerte hver sin side med noe ulike synspunkter på senior-senterdriften.

## Etterspill

For å sikre at alle sentrene skulle kunne fortsette, hadde BFU framholdt at de skulle klare å få gjennomført en ordning med frivillig egenbetaling. Dette skulle gi en inntjening på 400 000 i 2. halvår i 2005 og 1 million kroner i 2006. De tre brukerrådsrepresentantene mente å ha mottatt signaler fra senterbrukerne om at viljen og solidaritetsfølelsen var stor nok til at dette kunne la seg gjennomføre. Nedbemanningen ved det enkelte senter, og her var de mindre sentrene mest utsatt, førte imidlertid snart til at optimismen avtok. Misstemningen og utryggheten i forhold til senterets framtid spredte seg. BFU fant derfor at det var avgjørende å forsøke å bøte på tapet av ansatte ved de mindre sentrene ved å appellere til politikerne om å skaffe tilveie midler til å lønne flere ansatte. Under behandlingen av 2006-budsjettet, fant kommunen å kunne tilføre sentrene 1 million kroner til dette formålet.

Det var BFU, i samarbeid med referansegruppen av politikere, som tok dette initiativet for å avhjelpe «*at den reduserte bemanningen medførte betydelige problemer på de mindre sentrene.*»

BFU beskriver de videre hendelser slik i et brev til forfatterne av denne publikasjonen:

Politikerne bekreftet med dette sin støtte til de avtaler som var inngått – og sin vilje til å sørge for alle sentrenes fortsatte eksistens. Dette ble på nytt bekreftet under behandlingen av 2007-budsjettet. På bakgrunn av forslag fra brukerrådslederne (...) bevilget politikerne ytterligere en million i «friske» midler utover de normale budsjettjusteringer til sentrene.

Takket være disse to budsjettjusteringer kan i dag alle seniorsentrene, om enn økonomien fortsatt er stram, fortsette sin virksomhet.

Det legges til, at den viktige forståelse som er etablert mellom politikere, kommunens administrasjon og seniorsentrene også kom klart til uttrykk ved utarbeidelsen av Bærum kommunes nye eldremelding for perioden frem til 2015. Her er seniorsentrenes tillagt betydelig vekt.

Hva så med brukernes forpliktelser om årlig å tilveiebringe en million kroner i frivillig egenbetaling? Svaret er at nevnte sum hittil stort sett er nådd, selv om enkelte sentre sliter mer enn andre med å sikre disse midler. Dog mindre enn man på forhånd tenkte seg. Da forventet man at viljen til å bidra ville være langt større i sentre som følte sin eksistens truet, enn ved sentre som under enhver omstendighet skulle fortsette. Det positive resultatet må tilskrives den solidaritet brukerne føler, ikke bare for eget senter, men også for de øvrige og deres brukere.

Dette betyr ikke at den frivillige egenbetalingen er problemfri. Mange er irritert over ordningen, og argumentene for ikke å betale er legio, ofte også lydhøre. Og det er et faktum at det bare er ca. 2.000 brukere som betaler – av et brukertall som er anslått til det firedoblede.

Påstander er også hørt om at det er folk som synes utgiften er stor og som heller lar være å oppsøke sentret enn ikke å betale – selv om ordningen er frivillig. Det er i denne sammenheng et tankekors at dersom egenbetalingen bare fører til at to av kommunens trolig ca. 16.000 potensielle brukere ikke sikres sitt sosiale nettverk og behov gjennom seniorsentrene og av den grunn tidligere blir institusjonalisert, er den økonomiske gevinsten av egenbetalingen borte.

Spørsmålet er derfor reist om man burde endre dagens praksis, men ingen konkrete forslag er foreløpig fremmet.

## 5 Sammenfattende diskusjon

Som vi har sett, ga samarbeidet mellom kommunen og seniorsentrene en kortvarig, men intens forhandlingsrunde som førte til en overenskomst. Deretter kom noen av aktørene i konflikt, før de gikk inn i et nytt samarbeid av en annen art og på et nytt grunnlag. Resultatet av prosessen ble en senior-sentertjeneste som var tilnærmet lik den som hadde vært før nedskjæringene. Alle sentrene var beholdt, men med noe mindre bemanning. Organisering og ledelse var den samme, men det var utpekt en person ved hvert senter med ansvar for den daglige drift, men uten fullmakter i forhold til økonomi og personell. Priser på mat og kaffe ble litt høyere, og brukerne kunne velge om de ønsket å betale en halvårlig kontingent eller ikke. Resultatet av alt strevet kan virke beskjedent, men er det ikke. Dersom en tar i betraktning det som var stilt i utsikt før brukerne med kraft hevdet sine synspunkter, var resultatene betydelige. Uten brukernes aktive medvirkning i hvordan innsparingene skulle skje, ville dette blitt gjort på en måte som samsvarte med de planer og utredninger som var utarbeidet av kommunen rundt år 2000. Her var det meningen å legge ned eller omforme de mindre sentrene til møteplasser uten lønnet personale og effektivisere tjenesten gjennom å konsentrere den kommunale innsatsen om få og store sentre.

I etterkant har vi inntrykk av at de fleste som deltok i prosessen er tilfreds med resultatet av samarbeidet mellom kommunen og brukerne. Det hersker også en viss stolthet over det som betegnes som en modell for samarbeid («Bærumsmodellen»), og at det lot seg gjøre å gjennomføre en omstilling av seniorsentrene gjennom et samarbeid mellom kommunen og brukernes representanter. Et spørsmål det er naturlig å stille, er likevel: Hvorfor valgte kommunen å invitere brukerne med i omstillingen av seniorsentrene?

### Kommunens mulige valg

Vi kan anta at Bærum kommune i utgangspunktet hadde flere alternativer å velge mellom da kostnadsrammen for seniorsentrene skulle reduseres og da protestene fra befolkningen mot de foreslåtte nedskjæringene skulle håndteres.

Kommunen kunne for det første ha valgt å gjennomføre Rådmannens forslag tross protester i befolkningen. Kommunen kunne ha gjennomført en omstrukturering av sentrene med henvisning til de hensyn som lå bak forslaget om å redusere sentrenes budsjett: at Bærum kommune, sammenlignet med andre kommuner «lå svært høyt» på innsatsområdet seniorsentre. Kommunen kunne realisert Rådmannens forslag med henvisning til endringer i demografi og bosetning og pekt på tidligere utredningsarbeidet om kommunens seniorsentre. Her hadde også representanter for seniorsentrenes brukerråd deltatt, sammen med representanter fra de ansattes organisasjoner og hovedvernombudet (jf. kapittel 3). Kommunen kunne også valgt å la befolkningen avgjøre seniorsentersaken ved neste kommunevalg. Seniorsentrene kunne blitt gjenstand for partipolitiske markeringer, der partiene kunne være for eller imot ulike løsninger. Velgerne kunne da ha gitt uttrykk for sitt syn gjennom stemmeseddelen, forutsatt at partiene hadde profilert seg forskjellig om seniorsentrenes rolle og betydning i kommunen.

Kommunens politikere i sektorutvalget for bistand og omsorg (BIOM) besluttet imidlertid først å halvere kuttet som Rådmannen hadde foreslått, og videre å komme brukerrådene i møte ved invitasjon til et samarbeid om å utvikle sentertjenesten innenfor nye økonomiske rammer. Det er nærliggende å tolke dette som et tegn på at det blant Bærums politikere var enighet om at seniorsentrene er lite egnet som tema for partipolitisk profilering. Det tverrpolitiske sektorutvalget BIOMs resolute reduksjon av det foreslåtte kuttet, tyder på at seniorsentrene er gjenstand for en bred partipolitisk velvilje. Dette er ikke det samme som at det er politisk konsensus omkring hvordan tjenesten skal organiseres og drives. I intervjumaterialet vi samlet inn for å forstå prosessen med samarbeid mellom brukere og kommune i 2005, finnes det henvisning til uttalelser fra enkelte politikere, som skal ha understreket overfor sinne seniorsenterbrukere at deres, politikernes, oppgave først og fremst er å tale de *svakestes* sak. I en slik uttalelse ligger det at politikerne har betraktet senterbrukerne som en *sterk* gruppe, og at det er andre grupper i befolkningen som først og fremst må sikres en forsvarlig del av fellesskapets ressurser; for eksempel skrøpelige eldre med behov for sykehjemsplass eller yngre funksjonshemmede. At politikerne anser senterbrukerne som sterke og betydningsfulle velgere, kan ha spilt inn i valg

av tilnærming til den problematikken man sto overfor. Bærums historie viser en kort avstand mellom administrasjon, politikere og befolkning. Samvirket har ofte vært mellom kommunen og enkeltpersoner som har representert visse interesser, men befolkningen har ofte vært representert gjennom velforeninger og kvinneorganisasjoner. Denne tradisjonen virker som en sannsynlig forklaring på at brukerne valgte å invitere seg selv inn til et samarbeid med kommunen, og at kommunen tok brukerne med inn i beslutningsprosessen om seniorsentrenes framtidige skjebne. Bærum har tradisjon for brukermedvirkning, og kommunen var blant de første til å etablere brukerråd ved eldresentrene (jf. kapittel 3).

## Brukernes rolle og makt

I forhandlingene med Bærum kommune gikk Brukerrådenes forhandlingsutvalg (BFU) bredere til verks enn hva deres motpart hadde forventet. Brukerrådsrepresentantene tok opp spørsmålet om sentertjenestens organisering. Dette er Rådmannens domene. BFU hadde også klare meninger om hvilke behov som måtte dekkes, og hvilke stillinger som måtte til, for at sentrene skulle kunne være en god forebyggende tjeneste. Dette hører til den faglige administrasjonens arbeidsfelt.

I etterkant av møterekken med kommunen oppnådde representantene i BFU å øke bevilgningene til sentrene med en million kroner ved å fortsette kontakten med politikerne i referansegruppen. Bevilgningen sikret en bedre bemanning på de mindre sentrene. Dette kan sees som en forlengelse av hva fellesskapet av senterbrukere hadde oppnådd tidligere, da de gjennom spontan mobilisering medvirket til at politikerne i sektorutvalget for bistand og omsorg (BIOM) halverte Rådmannens planlagte kutt for seniorsentrene. Framgangsmåten de eldre brukte, var å være synlig og hørbart til stede i den politiske behandlingen av seniorsentersaken i rådhuset og ved stor deltakelse i den lokale offentligheten gjennom mange leserinnlegg i Asker og Bærums budstikke.

Vi kan si at den eldre befolkningens egen organisering virket som et maktmiddel overfor kommunens politiske og administrative ledelse. Brukernes aktive protest mot sin politiske avmakt ble omgjort til makt som ga

politiske og økonomiske uttelling. Brukermakten la i sin tur grunnen for en større kontinuitet i seniorsentertilbudet enn hva kommunens sentrale administrasjon hadde lagt opp til i en lengre planleggingsprosess.

Slik kom BFU til å spille en rolle som var videre enn det som ellers forbindes med en brukerrolle. Brukermedvirkning omhandler gjerne velferds-kommunens «output», som er det konkrete innholdet i tjenestene (Skivenes 2005). Men i dette tilfellet påvirket brukernes representanter også forutsetningen for en velferdstjeneste, velferdskommunens «input». I samarbeidet med kommunen tok personene i BFU i bruk sin rolle som *borgere* av velferdskommunen Bærum, sin rolle som velgere og «bæringer», like mye som rollen som brukere av en kommunal velferdstjeneste. Forsamlingen av ledere og nestledere fra seniorsentrenes brukerråd kunne lett oppfattes som representanter ikke bare for senterbrukerne, men også som representanter for kommunens eldre befolkning. At denne forsamlingen så tydelig og aktivt støttet de tre brukerrepresentantene, kan vi anta bidro til å øke BFUs makt og innflytelse i forhandlingene med Rådmannen og i samtalene med politikerne i referansegruppen.

## Et konfliktskapende eksperiment

Samarbeidet mellom kommune og brukere var et eksperiment, der nye former for beslutningsprosesser ble prøvet ut. Ulike nivåer og interessefelt var på banen samtidig. I forhandlingene samhandlet politikerne, Rådmannen og brukerne.

I fora som hadde en rådgivende funksjon overfor aktørene som forhandlet, var både kommunale instanser, hovedsammenslutninger (ansattes organisasjoner og hovedvernombud) og brukere av tjenestene, aktive. I dette tilfellet ble det etablert en beslutningsstruktur med aktører som befant seg både innenfor og utenfor kommuneorganisasjonen.

De mange instanser og interesser rundt forhandlingene om de nye økonomiske rammene for seniorsentrene, gjør denne modellen for samarbeid til et dristig eksperiment. Konflikten som oppsto i etterkant av forhandlingene bidrar til å belyse problematiske sider ved det å etablere nye strukturer for beslutninger.

I konflikten som kom i etterkant av forhandlingene, ble beslutninger og kontakt mellom aktørene flyttet fra de tidligere samarbeidsfora, som nå formelt var oppløst, til aktørenes egne arenaer. Møteintensiteten økte. I løpet av konflikten hadde BFU hele åtte interne møter, og BFU hadde fire møter med det samlede forum av brukerråd. Konflikten fungerte konsoliderende innen brukergruppen, mens møtene som fant sted mellom ulike nivåer (brukerne og tjenestelederne), bidro til å øke konflikten, og endog skape nye konflikter (mellom tjenestelederne og Rådmannen).

Tjenestelederne følte seg sviktet av Rådmannen fordi denne viste seg lojal mot avtalen med brukerne og refset tjenestelederne for deres måte å effektivisere omstruktureringen på i et møte der også BFU var til stede. Her ble tilliten mellom Rådmannen og PLO-administrasjonens mellomledere brutt, noe som innebar at konflikten ble flyttet inn i administrasjonen og ble en konflikt mellom rådmannsnivået og PLO-administrasjonens faglige og utøvende nivå. Deretter økte konflikten ved at tjenestelederne skrev et internt notat til fagforeningene og hovedvernombudet, der de beklaget Rådmannens håndtering av situasjonen. Løsningen på den gjensidige svekkede tilliten mellom Rådmannen og tjenestelederne, og det at en utvungen kommunikasjon mellom to administrative nivåer var blitt vanskelig, ble at Rådmannen trakk seg ut av prosessen. Han overlot den videre samhandlingen med brukerne til PLO-ledelsen, som på dette tidspunktet ble forsterket ved at enda en PLO-leder ble engasjert. Samarbeidet hadde nå fått en ny agenda: å etablere det nye samarbeidsrådet. I det nye samarbeidsrådet skulle tjenestelederne fortsatt delta i samarbeid med brukerne. Opprettelsen av dette organet ble en ny fase i samvirket mellom kommunen og seniorsentrenes brukerråd. Samarbeidsrådet mellom seniorsentrenes brukerråd, tjenestelederne og de to PLO-lederne skulle ha et fast mandat. Kommunen skulle stå for innkalling og referatskriving av møtene.

### *Konflikten slik den kom til uttrykk ved enkelte seniorsentre*

I det vi kaller konfliktfasen fikk også det enkelte seniorsenter direkte føling med «de parallelle løpene» i omstillingsprosessen. Opptrappingen av konflikten hadde sitt utspring i de mindre sentrene, som i virkeligheten var stridens kjerne. Skulle de opprettholdes, eller skulle de rasjonaliseres bort til



fordel for større enheter? Den spente situasjonen fikk betydning for forholdet mellom brukerråd, frivillige og ansatte ved sentre som sto i fare for å bli lagt ned. Ved ett senter ga hendelsene som reaksjon at det hastig ble innkalt til allmøte, der brukerrådets leder innledet, og der brukerne uttrykte frustrasjon og fortvilelse og tok til orde for nye aksjoner overfor kommunen.

I hverdagen på det enkelte seniorsenter arbeider frivillige og ansatte sammen. Konflikten kom, slik vi er blitt fortalt av ulike aktører, også til uttrykk i arbeidsmiljøet. Her kunne de frivillige oppleve at det nære og fortrolige forholdet til de ansatte tok skade ved at de frivillige og brukerne hadde mange spørsmål som de ansatte hadde svar på, men at disse «hadde fått munnkurv» når det gjaldt å snakke om senterets framtid og omstillingsprosessen. Enkelte ansatte meldte til overordnede, fagforeningene og hovedvernombudet at de kunne oppleve å bli dårlig behandlet av enkelte brukere. Brukere kunne uttrykke sympatier og antipatier overfor ansatte, og gi uttrykk for sorg eller glede over at noen ansatte skulle slutte og at andre skulle fortsette.

Det var sterke følelser som preget konfliktfasen. Både blant brukerne ved seniorsentrene og i de enkelte brukerråd, i BFU, blant tjenestelederne og blant tillitsvalgte, var det følelsesmessige engasjementet sterkt. Hvordan de ansatte stilte seg til omstillingen og konfliktene mellom aktørene i omstillingsprosessen, mangler vi kunnskap om. At fagforeninger og personalansvarlig i kommunen truet med å stanse nedbemanningen som en følge av BFUs aktiviteter mens nedbemanningen pågikk, og at de ansatte snakket om å sykemelde seg dersom nedbemanningen ikke ble gjennomført før sommerferien, tyder på et sterkt emosjonelt trykk også her.

Trusler om slike sanksjoner fra de ansatte kan ses som en reaksjon på at Rådmannen åpnet opp for BFUs innflytelse i bemanningen av seniorsentrene. Dette var imidlertid i tråd med mandatet BFU hadde fått av kommunestyret. At tjenestelederne gjennomførte nedbemanningen, var på den annen side i tråd med det kommunen pålegger dem ved omstillinger: å lage ny funksjonsplan og bemanningsplan og å gjennomføre planene i praksis.

## *Regler og politikk*

BFU hadde støtte for sine synspunkter om seniorsentrenes bemanning og organisering i fellesskapet av brukerrådsledere fra alle seniorsentre i kommunen. De hadde også forståelse fra referansegruppen av politikere. Rådmannens innrømmelse overfor BFU med et løfte om at brukerne skulle få være med å bestemme hvordan de ansatte skulle fordeles over sentrene etter at nedbemanningen hadde funnet sted, brøt imidlertid mot kommunens regelverk. Etter påtrykk fra tjenesteledere og hovedsammenslutningene, måtte dette løftet til BFU reverseres. Hendelsen viser rådmannsinstitusjonens posisjon mellom det politiske felt og det regelstyrte felt. I dette tilfellet representerte referansegruppen av politikere og BFU det politiske felt. Den faglige administrasjonen (PLO-leder og tjenestelederne), kommunens personalenhet, fagforeningene og hovedvernombudet, representerte det regelstyrte felt. Vi kan si at to beslutningsmåter eller -modeller sto imot hverandre her: én måte å ta beslutninger på som baserer seg på argumenter og på beslutningstakernes legitimitet og styrke; og én måte å ta beslutninger på som baserer seg på regler (Enderud 1976, Fivesdal og Bakka 1992). Regelverket begrenset brukernes innflytelse på beslutninger som omhandlet bemanningen ved sentrene. Brukerne opplevde likevel resultatet av forhandlingene som en seier, ved at alle sentrene skulle beholdes. Fagadministrasjonen og hovedsammenslutningene var uenige i at dette var en god løsning, men kunne påvirke de enkelte sentrenes bemanning gjennom funksjonsbeskrivelser og bemanningsplaner. Slik kunne administrasjonen og hovedsammenslutningene i praksis arbeide for en sentralisert og effektiv tjeneste ved store sentre.

Det kan se ut til at Rådmannen ble stående i et maktmessig tomrom i spenningsfeltet som oppsto mellom fag (PLO-administrasjonen) og politikk (referansegruppen og BFU). Den beste løsning på situasjonen synes å være den som ble valgt, at Rådmannen som leder for forhandlingene innledet en neste fase i samarbeidsprosessen mellom kommunen og seniorsentrenes brukerråd, for deretter å trekke seg ut av den videre samhandlingen. Oppdraget, slik det var gitt av kommunestyret, kunne også sies å være avsluttet. Det var funnet grep som skulle sikre innsparingen på 5,3 millioner i seniorsentrenes budsjett. Dette var skjedd gjennom forhandlinger med brukernes representanter.

## *Allianser og mesallianser*

I forhandlingsfasen kom Rådmannen til å ha en rolle som en slags formidler eller et mellomledd mellom brukerne (BFU) og den politiske referansegruppen. Møtene mellom referansegruppen og Rådmannen i forhandlingsfasen fant sted i forkant av forhandlingsmøtene mellom Rådmannen og BFU. Referansegruppen ga «signaler» til forhandlingene, som Rådmannen tok med seg til møtene med brukerne (BFU). Rådmannsinstitusjonen var i utgangspunktet brukernes motpart i forhandlingene. Men underveis i prosessen understreket likevel BFU det gode forholdet de fikk til Rådmannens representant som person. Denne følelsen av sympati ser ut til ha vært gjensidig. Den gode tonen mellom disse aktørene ga likevel ikke inntrykk av å innebære en «allianse». Det var snarere en relasjon preget av gjensidig respekt og vilje til å komme den andre i møte, dersom dette var mulig.

I løpet av forhandlingsfasen kan en få inntrykk av at det var BFU og referansegruppen av politikere som ble «allierte» i forhold til «motpartene», som blir Rådmannen og særlig PLO-administrasjonen.

Overfor staben i PLO tok Rådmannen på seg rollen som formidler av holdninger. Dette var holdninger som var antatt å åpne for et bedre samarbeidsklima mellom kommunen og brukerne, i dette tilfellet representert ved BFU. De holdninger det her var snakk om, var signalisert fra øverste administrative og politiske hold i kommunen, og handlet om «å ta brukerne på alvor» og å spørre seg som kommunalt ansatt: «Hvem er vi til for?» Forhandlingsprosessen og den gjensidige respekt som utviklet seg mellom Rådmannen og de tre pensjonistene i BFU, antar vi kan ha bidratt til å binde Rådmannen moralsk og emosjonelt i forhold til konklusjonene som ble trukket.

Når det gjaldt gjennomføringen av omstillingen ved det enkelte eldre-senter, var praksis og myndighet likevel ikke en sak for Rådmannsinstitusjonen. I følge kommunens organisasjon var dette arbeidet overlatt til tjenestelederne og deres leder, PLO-sjefen.

BFU forventet i utgangspunktet at tjenestelederne ville stå på brukernes side i kampen for seniorsentrene. Tjenesteledernes (av Rådmannen pålagte) taushet i forhandlingsmøtene, og deres gjennomføring av innsparingenes konsekvenser, bidro til at BFU kom til å oppfatte dem som sine motstandere;

som en instans som viste kommunens «sanne ansikt» og egentlige vilje med seniorsentrene. Rådmannen mente fagadministrasjonen ble «for flinke» når de skulle praktisere følgene av innsparingene. Dette synspunktet innebar implisitt en kritikk av tjenesteledernes regelmodell for beslutninger. Tjenestelederne på sin side, mente de hadde rett ut fra det som regelverket påla dem å gjøre i en omstilling som denne. Intervjumaterialet viser at aktørene her hadde ulik forståelse av situasjonen. Det BFU oppfattet som en konflikt og et svik mot avtalen mellom kommunen og brukerne, ble av fagadministrasjonen oppfattet som korrekt, ansvarlig og nødvendig.

### *Tid som avgjørende faktor*

At forhandlingsfasen avløses av det vi har kalt konfliktfasen, kan altså ses som et resultat av flere forhold. Forhandlingene mellom kommunen og brukerne begrenset seg til å gjelde *en del* av omstruktureringen, nemlig hvordan en kunne øke inntektene og minske utgiftene. Dette var en oppgave som krevde mye kløkt og tid; såpass mye oppmerksomhet og tid at det la beslag på det begrensede antall møter som var tiltenkt denne prosessen. I utgangspunktet og underveis i forhandlingsfasen var BFU stilt i utsikt at de også skulle få være med på å utforme hvordan hverdagen ved det enkelte senter skulle komme til å bli etter omleggingen. Når dette ikke ble tilfelle, kan det for det første skyldes at Rådmannen og PLO-administrasjonen ikke hadde mer tid å avsette til forhandlinger med BFU. Man hadde tross alt, på de møtene som var avsatt, kommet fram til en enighet som alle parter sa seg fornøyde med. For det andre kan årsaken til at målsetningene ble begrenset være at det ikke lot seg gjøre å forhandle om seniorsentertjenestens konkrete innhold før nedbemanningsprosessen var sluttført. Som vi har sett, pågikk denne samtidig med at forhandlingsfasen gikk mot sin avslutning. BFU fikk ikke andre beskjeder her enn at de måtte holde seg unna bemanningsspørsmålet. For BFU var det likevel ikke mulig å se bemanning, det enkelte senters funksjon og det økonomiske (inntekter og utgifter), som separate spørsmål. Alt dette hang sammen, mente BFU. For at resultatene av forhandlingene skulle kunne omsettes i praksis, måtte BFU følge med i det arbeidet de nå var avskåret fra, men som tjenestelederne holdt på med: funksjonsbeskrivelsen og bemanningsplanen for sentrene. Det springende punktet i spørsmålet om

seniorsentrenes framtid var nettopp knyttet til innholdet i funksjonsbeskrivelsene og bemanningsplanen. Motpartene her ble som vi har sett BFU og seniorsentrenes brukere på den ene siden og tjenestelederne, de ansatte ved sentrene, fagforeningene og hovedvernombudet på den andre siden.

Konflikten handlet om hvem som skulle være med å bestemme over senterdriften, eller for å bruke andre ord; hvilke aktører som skulle ha beslutningsmakt i forhold til seniorsentrene som et kommunalt tjenestetilbud. Personene i BFU mente de hadde fått et dobbelt mandat til å delta i utformingen av senterdriften; fra de folkevalgte og fra eldrebefolkningen i Bærum. Tjenestelederne hadde det konkrete arbeid ved omstillinger som en del av sine yrkesplikter. Dette innebar å foreta nedbemanningen. I dette arbeidet var funksjonsbeskrivelse for det enkelte senter og bemanningsplaner et redskap for å kunne utpeke overtallige og sette opp en plan for hvor de gjenstående ansatte skulle ha sitt daglige arbeid. Både BFU og tjenestelederne fikk i løpet av konfliktfasen signaler fra Rådmannen om å begrense sin aktivitet på feltet. BFU skulle ikke blande seg i bemanningsspørsmålet; det var et område for administrasjonen og de tillitsvalgte. De to tjenestelederne skulle begrense den detaljerte utformingen av sentrene slik at BFU kunne få et ord med i laget på et senere tidspunkt. Det kan se ut til at den umiddelbare årsaken til konflikten som oppsto, var at tjenestelederne gikk i gang med å gjennomføre omstruktureringen ved det enkelte senter i henhold til planene som var lagt i den interne prosjektgruppen. Hensynet til de ansatte gjorde at dette var et arbeid det hastet med å få gjort. Men gjennomføringen ble oppfattet av brukerne i BFU som at de var ført bak lyset. De fikk en følelse av at medvirkningen bare hadde vært tilsynelatende, selv om de hadde oppnådd sitt hovedmål: Å hindre nedleggelse og sikre videre drift av samtlige sentre.

### *Utydelighet og ambivalens som bakgrunn for konflikt*

Ser vi konflikten i lys av de ulike aktørenes utgangspunkt, ser vi at det fantes uklarheter som ikke var blitt oppklart i løpet av forhandlingsfasen. Vi kan se en utydelighet i de kommunale dokumenter, der Rådmannen i handlingsprogrammet begrenser den kommunale innsatsen ved eldresentrene til å gjelde «utsatte grupper», mens generell forebyggende virksomhet skulle overlates til frivillige. Samtidig understreker Rådmannen at kommunens mål for

seniorsentrene var at de skulle være et viktig satsningsområde i forebyggende virksomhet. Dette kan tyde på en ambivalens i kommunens holdning til sentrene.

Samtidig var det uklart hvilken rolle den nye aktøren i den kommunale beslutningsprosessen, nemlig BFU, skulle ha. På administrasjonens forberedende møte i januar ser det ut til at BFU var tiltenkt en ganske beskjeden rolle. Brukerne skulle inviteres til å gi sine synspunkter til det som skulle bli Rådmannens beslutning i seniorsentersaken. Men kommunestyrets mandat til brukerne var videre enn dette. På dette grunnlaget mente BFU at de var invitert til å være med på å bestemme hvordan seniorsentertilbudet i Bærum skulle utformes, i stort og på et relativt detaljert nivå. De tre brukerne i BFU mente at deres rolle var å gi kommunen innspill på grunnlag av den inngående kjennskap de hadde til sentertjenesten. BFUs doble mandat; ett fra Bærums eldre befolkning og ett fra kommunestyret, innebar ulike mål. Dette ble ut fra hva vi kan se ikke drøftet. Kommunestyrets mandat til brukerne var at de skulle bli med på å forme de innholdsmessige og praktiske følgene av nedskjæringene for seniorsentrene. Mandatet fra seniorsentrenes brukere til BFU var på den annen side å arbeide for at samtlige sentre skulle kunne fortsette, og at de måtte sikres tilstrekkelige midler til å drive god forebyggende virksomhet. Et sterkt ønske fra alle sentrene var også å få tilbake en daglig leder, slik at sentrenes forebyggende potensial kunne utnyttes best mulig. Kommunens maktstruktur og regelverk for myndighet og saksgang ved omstillinger, var som vi har sett, ikke umiddelbart forenelig med BFU's oppfatning av å bli invitert til å være med å bestemme utformingen seniorsentertilbudet i Bærum.

Ambivalens og uklarhet i beslutningsprosesser er ikke noe særtrekk ved den prosessen med innsparing ved seniorsentrene vi har beskrevet fra Bærum. March og Olsen (1976) peker på at det snarere er et gjennomgående trekk ved organisasjoner og beslutningsprosesser. Dette gjelder ikke minst i offentlig sektor der mange interessenter, regler og politiske prosesser er involvert. Bak uklarhetene kan det ligge interessekonflikter og kilder til konflikt. Med mange aktører kan det være ulike virkelighetsoppfatninger og forståelser av historiske føringer som skaper uklarhet. Samtidig kan mål og intensjoner være i alle fall tilsynelatende motstridene. I dette tilfelle kan en spørre seg

hvordan en uttalt satsing på forebyggende eldreomsorg gjennom seniorsentre kan forenes med betydelige økonomiske nedskjæringer. Og BFUs erfaringer med å samhandle med kommunen kan illustrere den ambivalente situasjon som kan oppstå ved brukermedvirkning som går ut over kjente rammer. Når brukerne kommer så langt inn i arbeidet med å gjennomføre vedtatte nedskjæringer, kan det oppstå uklarhet med hensyn til beslutningskompetanse og -myndighet.

Ambivalens og uklarhet kan hemme beslutningenes framdrift og føre til konflikter. Men uklare og konfliktfylte prosesser kan også bringe beslutninger og deres gjennomføring framover og skape mer reelt omforente løsninger. I Bærums tilfelle førte prosessen til bredt aksepterte løsninger. Det viktigste resultatet var likevel en ny samarbeidsmodell mellom kommunen og brukerne av seniorsentrene. Denne samarbeidsmodellen på kommunalt nivå kan ses som en utvikling og en videreføring av samarbeidssystemet med brukerråd på det enkelte eldresenter, der Bærum har lange tradisjoner.

### ***Seniorsentrene som et « annet hjem » for brukerne og et « tjenestested » for kommunen***

I forhandlingene tok brukerne del i en beslutningsprosess som dreide seg om å skjære ned på et kommunalt tiltak. Dette kommunale tiltaket, seniorsentrene, hadde brukerrådsrepresentantene både et følelsesmessig og et instrumentelt forhold til. I mer abstrakte ordelag kan vi si at den kommunale «systemverden» og seniorsentrenes «livsverden» støtte sammen i denne samhandlingsprosessen. Det er illustrerende at Rådmannens dokument i forhandlingene bærer tittelen «Hvordan kutte 5,3.mill?» , og ikke f.eks. «Hva slags innhold kan seniorsentrene ha med et mindre budsjett?» Dette siste kunne settes som overskrift på den beslutningsprosessen som fant sted i den interne prosjektgruppen, der PLO-administrasjonen og hovedsammenslutningene deltok, og som munnet ut i ny funksjonsbeskrivelse og bemanningsplan for seniorsentrene.

Brukerne henviste til seniorsentrene som et « annet hjem » for mange eldre. BFUs oppgave var å ivareta sentrene som en slik instans, samtidig som de skulle forhandle konkret om inntekter og utgifter innenfor en ny budsjetttramme. Innenfor den planlagte forhandlingsfasen var det, slik vi har sett,

ikke avsatt så mye tid til diskusjoner om sentrenes innhold. Slike samtaler fant sted innledningsvis i forhandlingene, nærmest som en «oppvarming». Dette temaet viste seg i praksis å være forbeholdt kommunens folk, og ikke brukerne, å forholde seg til. Men brukerne (BFU) fant likevel et forum å diskutere seniorsentrenes innhold og organisering i. Dette var møtene med den politiske referansegruppen. De tre politikerne i referansegruppen kunne ivareta det doble perspektivet i samtalene med brukerne (BFU) og Rådmannen. I diskusjonene med politikerne ble seniorsentrene både behandlet som brukernes «andre hjem» og et kommunalt tiltak som skulle driftes ut fra hensyn som var mindre følelsesladde.

Tjenestelederne hadde sitt ståsted i den kommunale «systemverden», men også i hverdagen ved seniorsentrene, i kontakt med brukernes «livsverden». Som kommunalt ansatte, og som foresatte til arbeidstakere ved sentrene, hadde de flere hensyn å ta: hensynet til brukerne, hensynet til de ansatte og lojaliteten til kommunen som arbeidsgiver og til de kommunale budsjetter. Å skulle ivareta så mange hensyn samtidig, kom til å sette tjenestelederne under krysspress i løpet av omstillingene, og særlig i den konfliktfylte fasen som kom etter at forhandlingene mellom kommunen og brukerne var sluttført.





# Referanser

- Beverfelt, E. (2002): *Eldresenter i Norge eller golf i Spania?* Oslo: Norsk selskap for aldersforskning 2002. Gerontologiske skrifter nr. 11.
- Bærum kommune (1998): Eldremelding. Komiteen for barn og eldre.
- Bærum kommune (2000): Strategisk plan Forebyggende eldreomsorg. Kommunalavdeling for bistand og omsorg, August 2000.
- Bærum kommune: Sluttrapport prosjekt «forebyggende eldreomsorg» 2001–2003. Udatert.
- Bærum kommune, Rådmannen (2004) Prosjekt Forebyggende eldreomsorg – sluttrapport og videreføring av erfaringer. Rådmannens redegjørelse til behandlingsutvalg Sektorutvalg bistand og omsorg møtedato 19.02. 2004, Saksnr. 008/04.
- Bærum kommune; Handlingsprogram 2005–2008. Rådmannens grunnlagsdokument 11. oktober 2004.
- Bærum kommune Pleie og omsorg. Møtereferat fra samarbeidsråd seniorsentrene, 27.09 2005.
- Bærum kommune; Handlingsprogram 2006–2009. Rådmannens grunnlagsdokument 7. oktober 2005.
- Bærum kommune Pleie og omsorg. Møtereferat fra samarbeidsråd seniorsentrene, 17.02.2006.
- Bærum kommune; Eldremelding 2006–2015. Høringsversjon, november 2006.
- Carstensen, L. (1993). Motivation for social contact across the life span: A theory of socioemotional selectivity. In J. Jacobs (ed.), *Nebraska symposium of motivation 1992. Developmental perspectives on motivation*, 40. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Daatland, S. O., Guntvedt, O.H. & Slagsvold, B. (red.) (2000): *Eldresenteret nå og framover*. Oslo: NOVA Rapport 17/00.
- Daatland, S.O. & Solem, P.E. (2000): *Aldring og samfunn. En innføring i sosialgerontologi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Enderud, H. (1976): *Beslutninger i organisasjoner I adferdsteoretisk perspektiv*. København: Fremads samfundsvidenskabelige serie
- Fivelsdal, E. og Bakka, J.F. (1992): *Organisasjonsteori; struktur, kultur, prosesser*. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag

- Haber, C. (2004): Anti-aging medicine: The history. Life extension and history: The continual search for the fountain of youth. *Journal of Gerontology: Biological Sciences*, 59A(6): 515–522.
- Lawton, M.P. (1980): *Environment and aging*. Monterey: Brooks/Cole Publishing Company.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1976): Organizational Choice under Ambiguity. In: March, J.G. and Olsen, J.P.: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget.
- Myhre, J. E. (1982): *Asker og Bærums historie. Bærum 1840–1980*. Universitetsforlaget.
- Norges forskningsråd (2005): *Sosial kapital. Klargjøring av ulike perspektiver, Kunnskapsstatus, funn og forskningsbehov, Forslag til en videre satsing på forskning om sosial kapital i Norge*. Innstilling fra et utredningsutvalg oppnevnt av Norges forskningsråd. Mars 1995.
- Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten: Rapport Brukerundersøkelse og kartlegging av eldresentrene i Oslo 2006. Oslo: september 2006.
- Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten: Rapport Undersøkelse om ikke-brukere av eldresenter 2007. Oslo: april 2007
- Peace, S., Holland, C. & Kellaher, L. (2006): *Environment and Identity in Later Life*. Maidenhead : Open University Press.
- Pettersen, A.M. & Laake, K. (2000): *Hvem bruker eldresenteret? Hva er viktig for å ta senteret i bruk?* Oslo: Nasjonalforeningens forskergruppe i geriatri, Universitetsseksjonen, Geriatrik avdeling, Ullevål sykehus.
- Seip, A.-L. (1994): *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920–75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Skivenes, M. ((2005): Forvaltning og politikk – om den nødvendige forbindelsen mellom brukermedvirkning og borgermedvirkning. I: Willumsen, E. (red.): *Brukernes medvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Universitetsforlaget.
- Slagsvold, B. & Solem, P.E. (2006): Stedstilknytning og alder. I: Slagsvold, B. & Daatland, S.O. (2006): *Eldre år, lokale variasjoner*. Oslo: NOVA, Rapport 15/06.
- Solem, P.E. & Sommerfeldt, E. (2000): Status og utvikling i eldresentrene. I: Daatland, S.O., Guntvedt, O.H. & Slagsvold, B. (red.) (2000): *Eldresenteret nå og framover*. Oslo: NOVA Rapport 17/00.
- Sommerfeldt, E. (1993): *Eldresentre i utvikling. En veileder om planlegging, drift og videreutvikling av eldresentre*. Oslo: Norsk gerontologisk institutt 1993.

- Sommerfeldt, E., Beverfelt, E., Ingebretsen, R. & Guntvedt, O.H. (1992): *Eldresentre i hardt vær*. Oslo: Norsk gerontologisk institutt Rapport 2 –1992.
- Sommerfeldt, E. og Stub, L. (1994): «La hundre blomster blomstre» – om eldresentrenes grunnlag og fremvekst. I: Helset, A., Nygård, Aa.M., Seim, S., Utne, T. (red.): *Alderdoms vekst; Festskrift til Eva Beverfelt i anledning 70-års-dagen*. Oslo: Norsk gerontologisk institutt 1994.
- Sommerfeldt, E. (1994): *Brukere i bresjen. Om brukerinnflytelse og erfaringer fra forsøk i et eldresenter*. Oslo: Norsk gerontologisk institutt Rapport nr. 6/1994.
- St.meld. nr. 50 (1996–97) *Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet, respekt, kvalitet*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Wahl, H.-W. & Lang, F.R. (2004): Aging and context across the adult life course: Integrating physical and social environment research perspectives. In Wahl, R.J. & Windley, P.G. (eds.), *Focus on aging in context: Sociophysical environments*. Annual review of gerontology and geriatrics, vol.23, pp. 1–33), New York: Springer Publishing Company.
- Wang, C., Collet, J.P. & Lau, J. (2004) The effect of tai chi on health outcomes in patients with chronic conditions. A systematic review. *Archives of Internal Medicine*, 165: 493–501.