

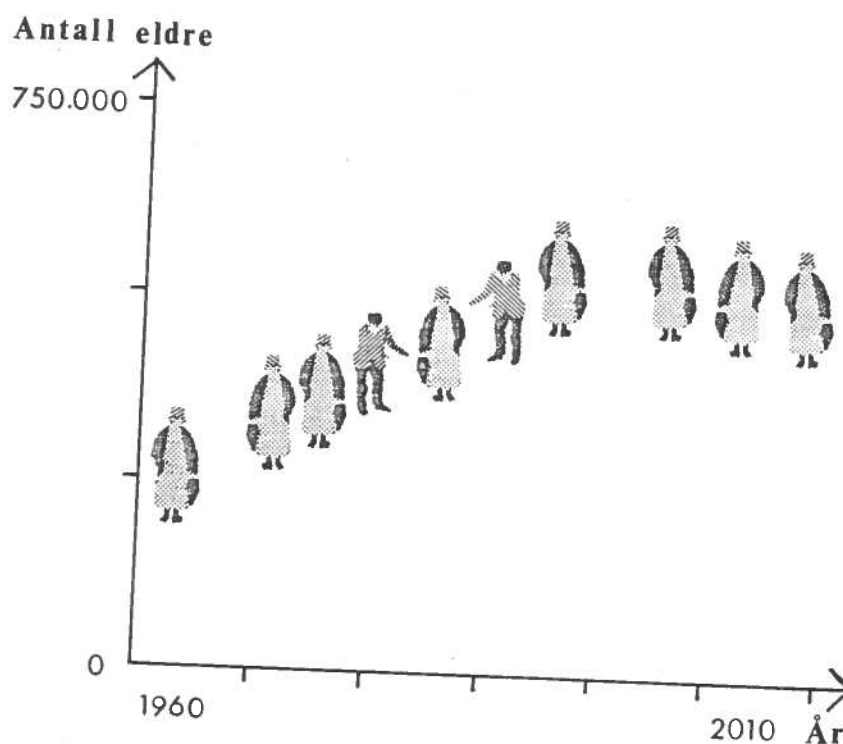


Overlevert til US dato 11.01.88

Kan/kan ikke bli leses.

Eksamensinstans: *Wiv* *Sau*

Eldreboelgen — en politisk utfordring



Kari Hesselberg

Hovedoppgave i samfunnsvitenskap
Forskningsgruppen for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning
Institutt for samfunnsvitenskap
Universitetet i Tromsø
Høsten 1987

Eldreboelgen — en politisk utfordring

En studie av kommunenes utgifter til eldreomsorgen

Kari Hesselberg

Hovedoppgave i samfunnsvitenskap
Forskningsgruppen for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning
Institutt for samfunnsvitenskap
Universitetet i Tromsø
Høsten 1987

FORORD

Gjennom min deltakelse i prosjektet "Kommunal innovasjon og ledelse, som ved Institutt for Samfunnsvitenskap er ledet av Helge O. Larsen, har jeg fått anledning til å være med på to spørreundersøkelser. Undersøkelsene var rettet til alle landets ordførere og rådmenn. Arbeidet på prosjektet har vært utgangspunktet for denne oppgaven. Det har vært av stor betydning for meg å delta i alle sider av en forskningsprosess med både praktiske og teoretiske oppgaver. NAVF/RFSP og NORAS, som finansierte prosjektet, har lønnet meg underveis.

Den foreliggende oppgaven er en studie av kommunale utgifter til eldreomsorg. Bakgrunnen for at jeg har valgt akkurat dette tema er vel å finne i de tre årene jeg var med i omsorgen for min gamle mormor.

Helge O. Larsen har veiledet meg gjennom hovedfagsarbeidet. Han fortjener en stor takk! Min bror Jan Hesselberg og Toril Ringholm har bidratt med verdifulle kommentarer til oppgaven. Solbjørg Sørensen har vært en god kollega i studietiden. Miljøet på hovedfag har gitt mange lyspunkt i et ofte strevsomt arbeide. Bjørn Brox har tegnet figurene i oppgaven, og ellers bidratt med mange kommentarer og mye omsorg.

Tromsø, 13. oktober 1987

Innhold:

INNLEDNING 1

1. ELDREBØLGEN - EN UTFORDRING FOR KOMMUNENE 5

- 1.1. Eldrebølgen 5
 - 1.1.1. Det blir flere gamle å ta vare på 6
 - 1.1.2. Mulighetene for uformell omsorg svekkes 14
- 1.2. utfordringen 18
- 1.3. Offentlig eldreomsorg 22
 - 1.3.1. Fattigforsorg og eldreomsorgen 22
 - 1.3.2. Kommunal eldreomsorg 24
- 1.4. Oppsummering 34

2. UTGIFTSSTUDIER OG KOMMUNAL POLITIKK 36

- 2.1. Hva er politikk? 36
- 2.2. Kan omgivelsene determinere kommunale utgifter? 40
 - 2.2.1. "Dye-skolen" 40
 - 2.2.2. Politikken overordnede betydning 46
 - 2.2.3. En ny-institusjonell kritikk 50
 - 2.2.4. Politikk som aggregering 53
- 2.3. Kan organisasjonsform determinere kommunale utgifter? 56
 - 2.3.1. Organisert rasjonalitet 57
 - 2.3.2. Politikk er konflikt og forhandling 59
 - 2.3.3. Intenderte handlinger og tilfeldige resultat 60
 - 2.3.4. Handling satt i system 61
- 2.4. Partier og politiske verdier 64
 - 2.4.1. Verdibegrepet 64
 - 2.4.2. Politiske parti 68
- 2.5. Oppsummering 73

3. POLITISKE SKILLELINJER I ELDREPOLITIKKEN 76

- 3.1. Problemstilling 76
- 3.2. Avhengig variabel - Utgifter til eldreomsorgen 78

- 3.3. Politiske faktorer 81
 - 3.3.1. Politiske skillelinjer 82
 - 3.3.2. Partikonkurransen 89
- 3.4. Uavhengige variabler - Beslutningskriterier 90
 - 3.4.1. Behov 90
 - 3.4.2. Krav 96
 - 3.4.3. Ressurser 100
- 3.5. Oppsummering 103
- 3.6. Forbehold 104

- 4. MÅLEFEIL OG METODE 106
 - 4.1. Reliabilitet og validitet 106
 - 4.2. Regresjonsanalyse 112
 - 4.3. Samfunnsvitenskaplige forklaringer 116
 - 4.4. Surveyene blant kommunale ledere 118

- 5. ELDBØLGEN SOM BESLUTNINGSPREMISS 120
 - 5.1. Kommunale utgifter til eldreomsorg 120
 - 5.1.1. Institusjoner og åpen omsorg 120
 - 5.1.2. Eldreomsorg er en viktig del av kommunenes virksomhet 123
 - 5.1.3. Små kommuner har de høyeste utgiftene 127
 - 5.1.4. Variasjon mellom sentrum- og periferikommuner 128
 - 5.2. De borgerlige yter mer når behovet er stort 131
 - 5.2.1. Partiprogram 132
 - 5.2.2. Effekten av behovsvariabelen 134
 - 5.2.3. Metodologisk kommentar 143
 - 5.3. Behov er viktig, men økonomi avgjør? 145
 - 5.3.1. Sosialdemokratene legger mer vekt på økonomi 145
 - 5.3.2. Økonomisk situasjon 150
 - 5.3.3. Kommunestørrelse 151
 - 5.3.4. Det er verdiforskjeller i eldrepolitikken 153
 - 5.4. Krav som beslutningskriterier 154
 - 5.5. Oppsummering 161

6. ER ORGANISASJON VIKTIG? 162

6.1. Politikernes innflytelse 162

6.1.1. Ordførere og rådmenns mening 164

6.2. Jeg har ikke motbevist min konklusjon 168

7. AVSLUTNING 173

Referanseliste 179

Vedlegg 188

Utdrag av spørreskjema 188

Innledning

- Norge har fått en stadig eldre befolkning de siste årene, en økning som bare vil vedvare i tiden som kommer. Veksten i antallet eldre medfører vekst i antallet omsorgstrengende. Den arbeidende befolkning øker på ingen måte tilsvarende raskt. Både for landet som helhet og for den enkelte kommune betyr dette en stor økonomisk og politisk utfordring.

Sammen med kommunenes nyvunnete handlingsfrihet gjennom det nye inntektssystemet og den stagnerte veksten i de fleste kommuners økonomi, stiller de eldres økende omsorgsbehov kommunene overfor store prioriteringsoppgaver.

Eldrebølgen gir store utslag i omsorgsbehov. Det er først og fremst hvordan eldrebølgen virker inn på partienes prioritering av eldreomsorg jeg skal undersøke i denne oppgaven. Bak beslutninger om utgiftsnivået i eldreomsorgen ligger komplekse vurderinger hos hver enkelt politiker. De eldres behov er en viktig faktor i den enkeltes vurdering. Pressgruppers krav og kommunens økonomiske ressurser kan også være viktige kriterier i en beslutning.

Velgerne grupperer seg i forskjellige parti fordi de ønsker realisert ulike målsettinger. Noen av de viktigste verdi-forskjellene i det norske samfunnet kan ses uttrykt gjennom partisystemet. Folkets representanter søker gjennom partiene å målbare verdiene til sine velgergrupper. Partiene bidrar derfor til å organisere den politiske virksomheten.

Jeg vil anta at variasjoner i kommunenes utgifter til eldreomsorg i noen grad vil kunne forklares med hvilke partier som har flertall i kommunestyret. Til en viss grad vil politikernes partitilhørighet avgjøre hvordan faktorene behov, krav og ressurser vektlegges i en utgiftsbeslutning (Hansen 1980, 1981). Varierende vektlegging av disse forhold vil trolig gi utslag i prioriteringen av eldreomsorgen.

I kommunene finnes et mangfold av oppgaver å ta seg av. Sosialdemokratiske og sosialistiske parti er ofte tilhengere av at det offentlige skal løse mange av disse oppgavene. Borgerlige parti ønsker i mange tilfeller å overlate mest mulig til det private. Jeg antar at denne verdiforskjellen vil virke inn på kommunenes prioritering av eldreomsorgen.

Sterk kommunal satsing på mange saksområder kan gjøre det vanskeligere å prioritere spesielle oppgaver. Dette vil bidra til et høyt kommunalt utgiftsnivå på flere felt. Et lavere generelt kommunalt engasjement kan gjøre prioritering av ett enkelt utgiftsområde enklere å gjennomføre.

Problemstillingen i oppgaven kan formuleres i følgende to spørsmål: Hvilken vekt tillegges kommunalpolitikere økningen i de eldres omsorgsbehov, når de setter opp utgiftene til eldreomsorg i kommunebudsjettet? Varierer prioriteringen av eldreomsorgen avhengig av hvilke parti som har flertall i kommunestyret?

Min hypotese er at borgerlige kommuner legger mer vekt på behovene innenfor eldreomsorgen og prioriterer eldreomsorgen når behovet er stort. Sosialdemokratiske og sosialistiske kommuner holder antakelig et relativt jevnt høyt utgiftsnivå innen eldreomsorg, men blir forbigått av de borgerlige når omsorgsbehovet er stort.

Ved å analysere variasjoner i kommunenes utgifter til eldreomsorg, vil jeg si noe om hvordan "eldrebølgen" blir og vil

bli taklet i kommunene. Ved å formulere og undersøke noen hypoteser om hvordan utgiftsnivået er blitt fastlagt, mener jeg det er håp om å få mer kunnskap om hvordan noen av den nære framtidens utfordringer vil bli møtt. Studier av variasjon i kommunenes satsing på eldreomsorg idag, kan gi pekepinn på hvordan satsingen vil bli i framtiden. Dette kan kanskje også bidra til en debatt om hva som skal til for å omstille kommunenes tjenester i tiden framover i tråd med endrete problemer og målsettinger.

Bakgrunnen for denne oppgaven er mitt arbeide på prosjektet "Kommunal innovasjon og ledelse", ledet av Helge O. Larsen Institutt for Samfunnsvitenskap. Surveyene blant Norges ordførere og kommunale administrasjonssjefer er brukt som datamateriale i deler av oppgaven. I og med oppgaven er en studie av kommunale utgifter til eldreomsorg, er det først og fremst kommunale regnskaper jeg har studert og benyttet for å undersøke problemstillingen.

Gangen i oppgaven er som følger: I første kapittel blir eldrebølgen beskrevet. Jeg tar opp hvilke utfordringer de eldres omsorgsbehov betyr for kommunene i Norge. Via et lite historisk tilbakeblikk, kommer jeg inn på det kommunale ansvaret for eldreomsorgen. Dessuten gis en oversikt over de viktigste ordningene som gjelder i omsorgen i dag. Dette kapitlet skal gi leseren en bakgrunn for resten av oppgaven.

Teorikapitlet som følger, inneholder en drøfting av noen tilnærminger til studiet av politikk generelt og studiet av kommunale utgifter spesielt. Gjennom denne drøftingen vil jeg klargjøre valg av perspektiv og analysefokus.

Kapittel tre er en nærmere presentasjon og operasjonalisering av problemstilling. Jeg har lagt vekt på en grundig gjennomgang og drøfting av variablene som inngår i analysen, for å gjøre det mulig for leseren å vurdere konklusjonenes troverdighet.

Empirisk analyse av kommunale utgifter til eldreomsorg er sentral i denne oppgaven. Jeg gjør i denne forbindelse bruk av et omfangsrikt datamateriale. I metodekapitlet gjennomgås dette materialet, og jeg drøfter datas pålitelighet og relevans for analyse av problemstillingen.

Kapittel fem inneholder analysen. Jeg gir er presentasjon av variasjonene i utgifter til eldreomsorg. Deretter følger statistisk analyse der hypotesen blir utsatt for prøving.

I kapittel seks tar jeg opp noen innvendinger mot min konklusjon. Via en kort presentasjon av noen svar fra de to undersøkelsene jeg har deltatt i arbeidet med, drøfter jeg spørsmålet om politikernes innflytelse over de kommunale prioriteringer.

Avslutningsvis gir jeg en oppsummering av oppgaven, og et lite blick framover.

1. Eldrebølgen — en utfordring for kommunene

Jeg har valgt å ta for meg kommunale utgifter til eldreomsorg, på grunn av de store utfordringene kommunene står overfor i denne sektoren. Det burde være en selvfølge både for det offentlige og for familien at de gamle får en trygg og bra alderdom. Dessverre ser det heller ut til at eldrebølgen oppfattes som et problem og belastning. Slik vil det nok også fortone seg i denne oppgaven, selv om jeg vil forsøke å få fram at eldreomsorgen også er en positiv utfordring.

I dette kapitlet skal jeg konsentrere meg om å gi en beskrivelse av utfordringene i eldreomsorgen. Beskrivelsen skal tjene som bakgrunn for valget av problemstillingen og analysen i resten av oppgaven.

1.1. ELDREBØLGEN

I vestlig internasjonal sammenheng er det stadig økende antall eldre et viktig kjennetegn ved befolkningsstrukturen (Thorsen 1985 a). I Norge kaller vi gjerne denne endringen eldrebølgen, et noe unyansert og negativt ladet begrep som gir assosiasjoner til en uforutsigbar oversvømmelse av eldre mennesker.

Faktum er at vi har hatt eldrebølge en stund. Det er ikke et nytt fenomen som plutselig rammer, men en endringsprosess som følger av blant annet den senere tids lavere dødlighet og

relativt store barneflokker i begynnelsen av århundret. Det er ikke tale om noen invasjon av eldre. Det er heller slik at i en tid med tilnærmet stagnasjon i folketallet i Norge stiller endringer i befolkningens sammensetting samfunnet overfor store omstillingsproblemer.

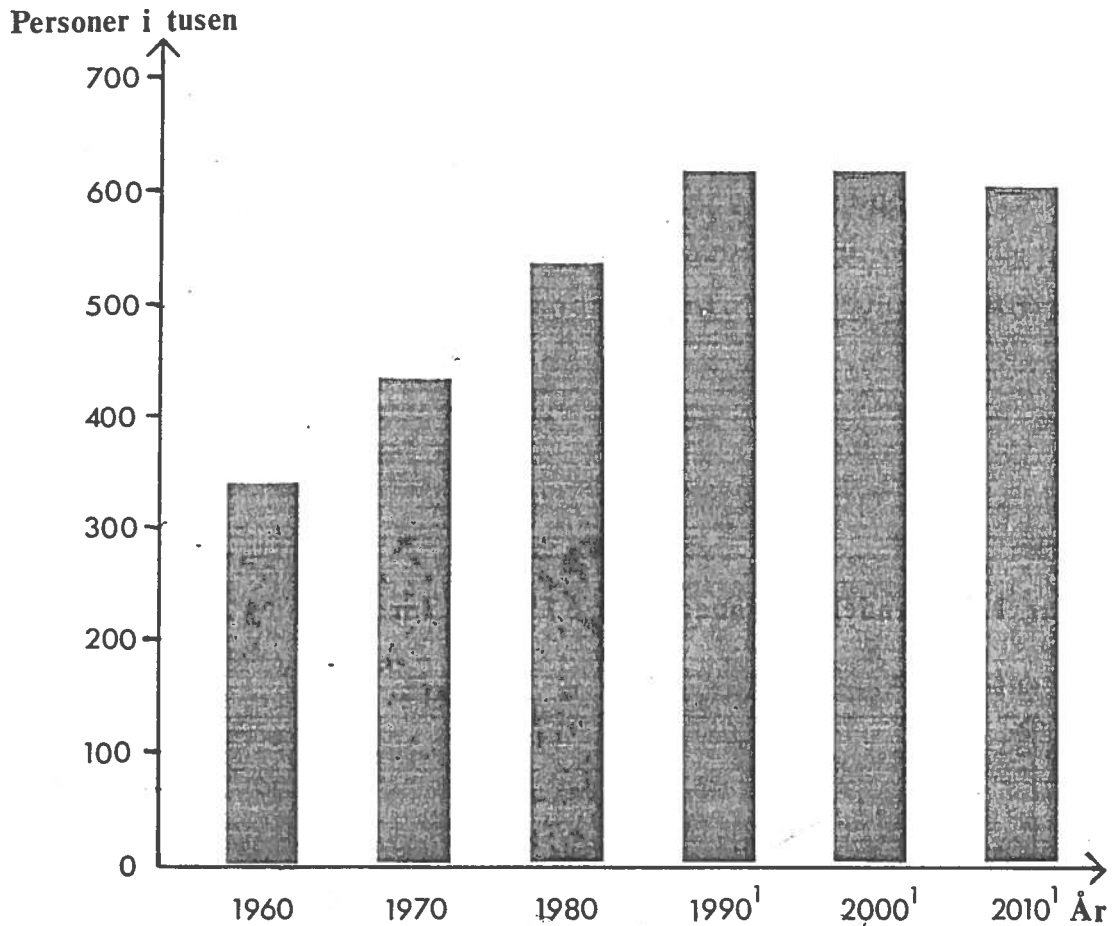
Konsekvensene av økningen i antallet eldre er store blant annet for den offentlige helse- og sosialtjeneste i Norge. Selv om alderpensjonistene ikke utgjør stort mer enn 1/8 av befolkningen, trenger denne gruppen bortimot halvparten av bruttodriftsmidlene i helse- og sosialtjenesten (Brevik 1985:1). Jeg kommer tilbake til konsekvenser i neste avsnitt (1.2). I det følgende vil jeg gi en litt nærmere presentasjon av hva "bølgen av eldre" egentlig er.

1.1.1. Det blir flere gamle å ta vare på

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i tidsrommet 1960 til 2010. Grunnene til at jeg går tilbake til 1960 er for å vise at eldrebølgen ikke kan komme som en overraskelse på noen. Jeg stopper ved år 2010, fordi det er vanlig med en planleggingshorisont på omlag 30 år.

Like siden krigen har vi hatt stigende vekst i den eldre befolkning både absolutt og relativt (Brevik 1985). Prognosene for veksten i antallet alderspensionister opererer med en lavere vekst i framtiden, enn i perioden fra 1960 til 1980. Figuren på neste sider viser utviklingen fra 1960 til 1980 og prognoser fram til år 2010, i antallet alderspensjonister i landet.

Figur 1.1; Antall personer over 67 år i Norge 1960 - 2010



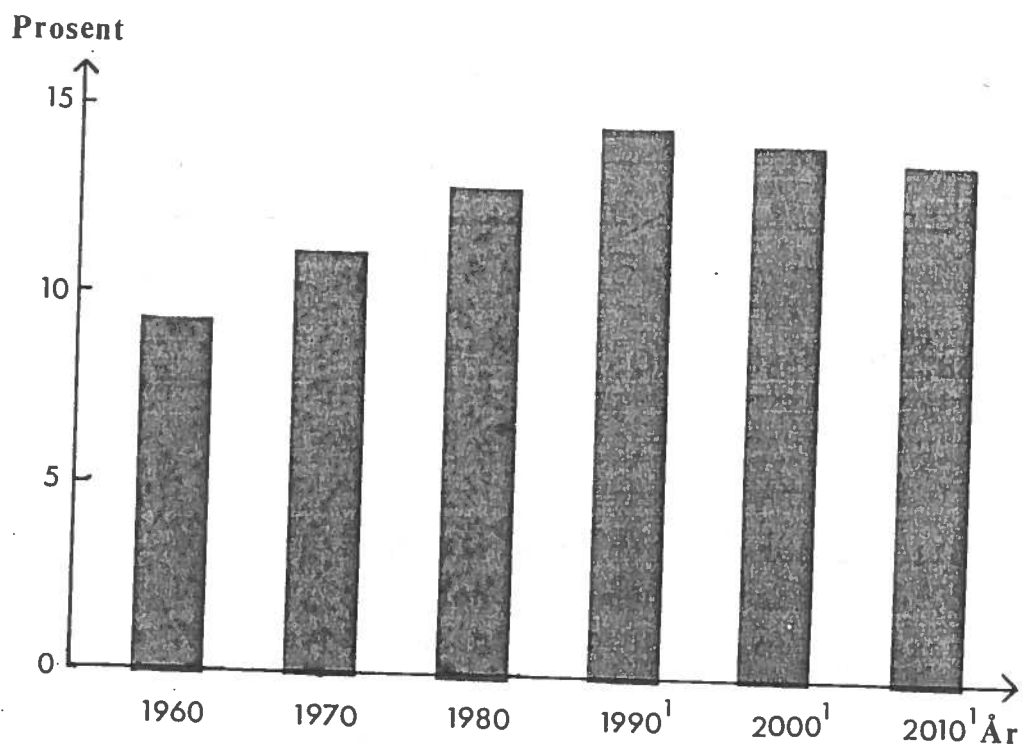
Antallet alderspensjonister vil nå sin topp mellom 1990 og år 2000, med over 600.000 personer. Fra 1960 til 1980 fikk vi en tilvekst på omlag 190.000 alderspensjonister, deretter bremses utviklingen noe og mellom 1980 og år 2000 blir det "bare" 86.000 flere i denne aldersgruppen. Vi ser en reell nedgang i antallet etter århundreskiftet, men dette er forbigående.

Uten at det fremgår av figur 1.1, forteller Statistisk Sentralbyrås prognoser om en ny sterk stigning i antallet

alderspensjonister fram til et høydepunkt i år 2040 (NOS B 583). Det er særlig i denne siste perioden at presset på folketrygden blir meget sterkt. Jeg er mest opptatt av de nærmeste 30 års utfordringer, og har ikke gått videre med denne problemstillingen.

- ✓ Vekst i antall eldre betyr behov for økt antall plasser og timeverk i eldreomsorgen. Når det gjelder økonomisk belastning derimot er det vesentlig å relatere antallet eldre til befolkningen som helhet.

Figur 1.2: Andel personer over 67 år i Norge 1960–2010



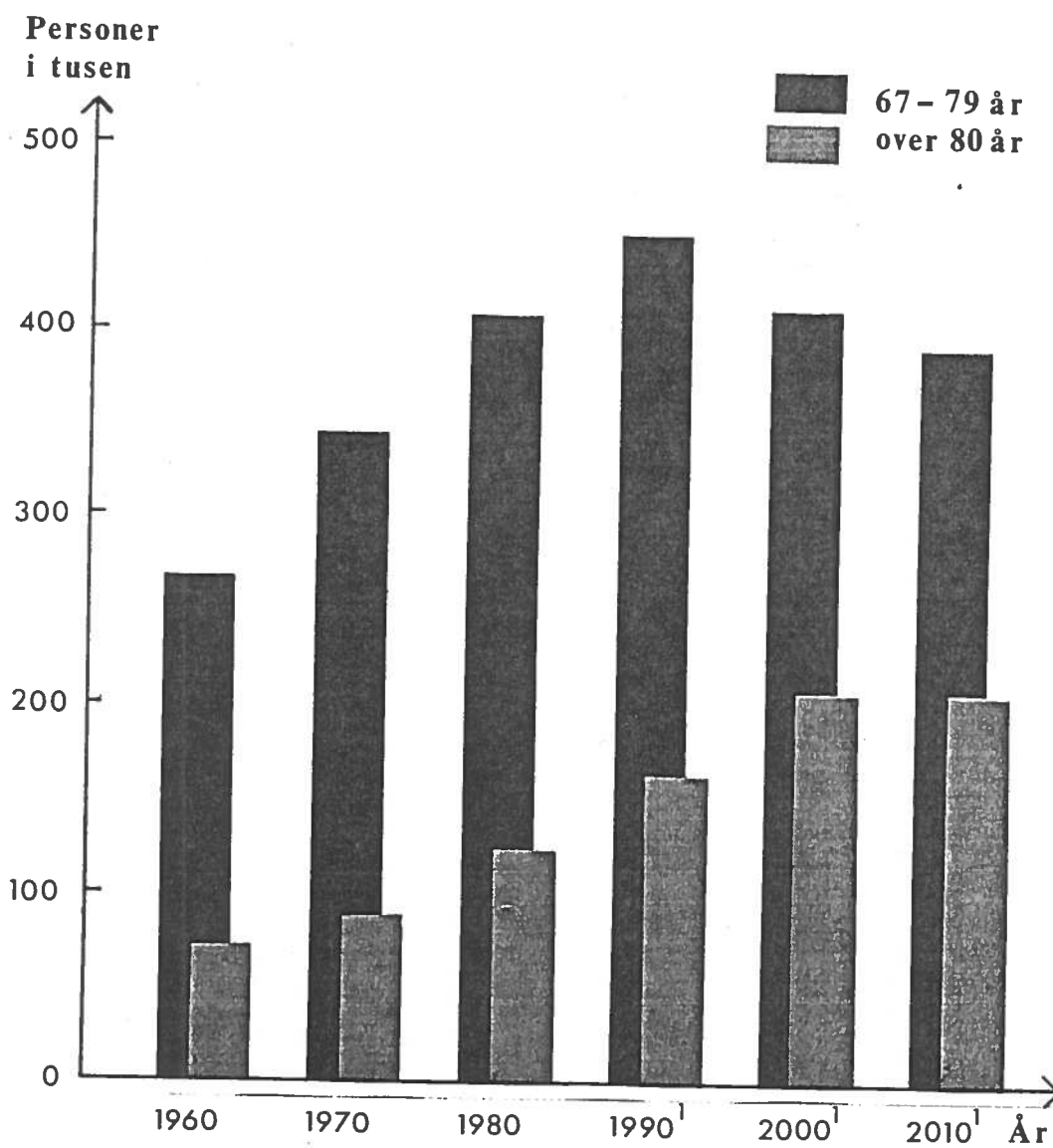
¹: Prognose

Kilde: SSB, NOS B588 og NOS B583

Figur 1.2 viser at ikke bare antallet, men også andelen alderspensjonister i befolkningen har økt og øker i siste halvdel av dette århundre. Fra 9,5 prosent i 1960 til over 14 prosent i år 2000. Den høye andelen eldre betyr en stor forsørgelsesbyrde i økonomisk forstand for samfunnet. Belastningen vil variere fra kommune til kommune, men grovt sett er det vekst i andelen eldre over hele landet (NOS B 583).

Det kanskje viktigste kjennetegnet ved eldrebølgen er at de gamle blir eldre, ikke bare flere (Brevik 1986). Figur 1.3 på neste side viser utviklingen i antallet "yngre eldre" og "eldre eldre".

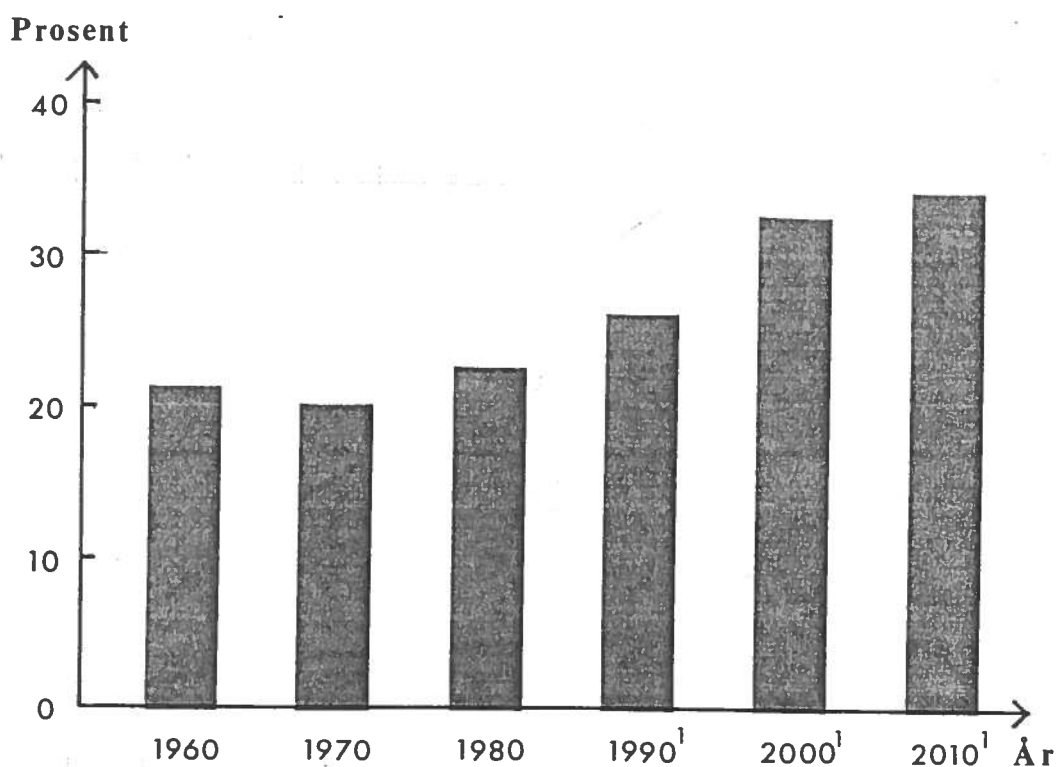
Figur 1.3: Antall personer 67-79 år og antall personer over 80 år i Norge 1960-2010



Fra 1960 til 1980 har antallet over 80 år på det nærmeste blitt fordoblet. Statistisk Sentralbyrås framskrivinger viser at økningen vil vedvare i hele perioden, fra 124.443 personer i 1980 til 206.403 i år 2010. Vi ser derimot at antallet "yngre eldre", aldersgruppen fra 67 til 79 år, avtar etter 1990.

Det er med andre ord også viktig å innhente data om de eldres aldersprofil, når man skal kartlegge eldrebølgen i den enkelte kommune. I figur 1.4 har jeg relatert antallet gamle over 80 år til det totale antall alderspensjonister.

Figur 1.4: Personer over 80 år i prosent av totalt antall eldre over 67 år i Norge 1960–2010



1: Prognose

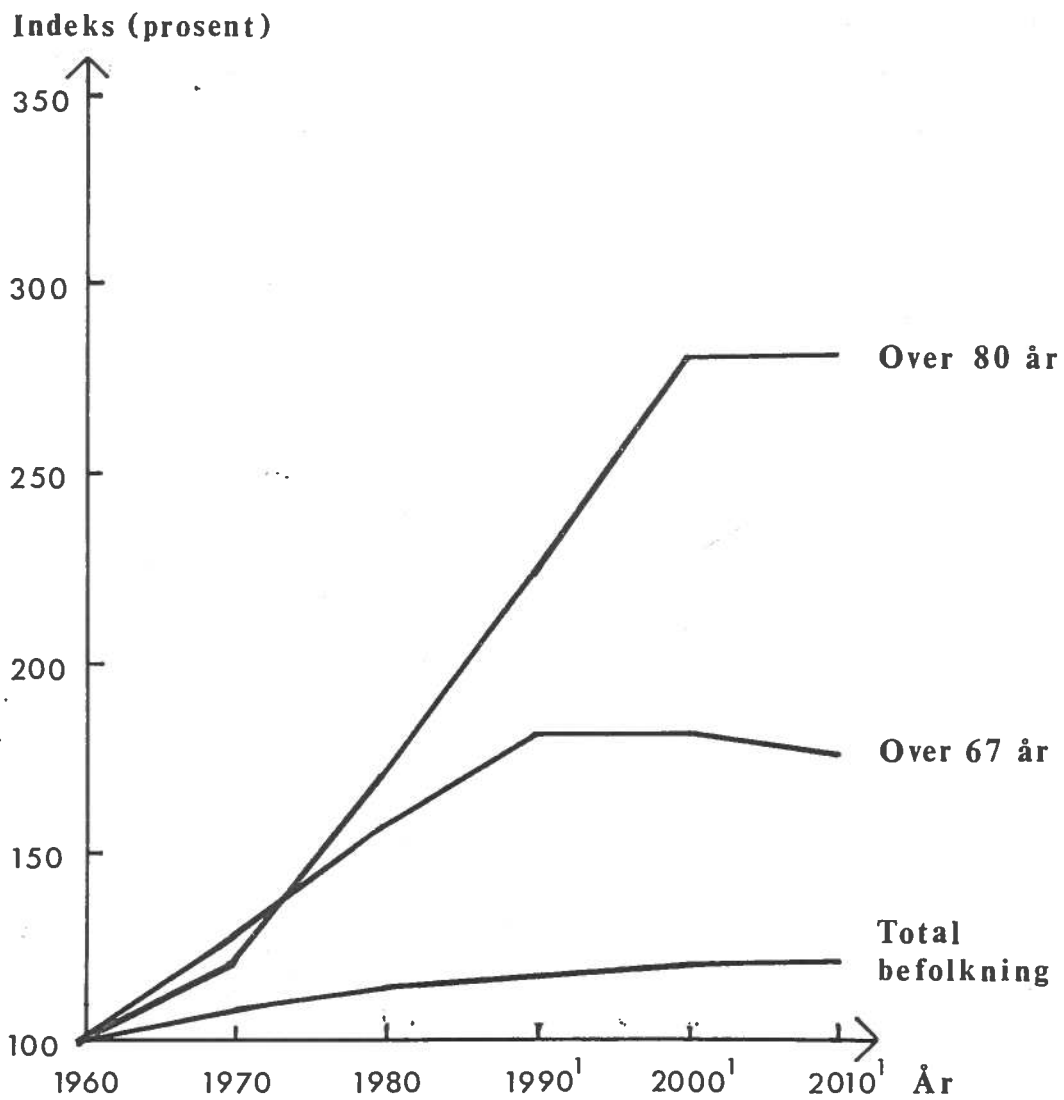
Kilde: SSB, NOS B588 og NOS B583

Figur 1.4 viser utviklingen i de eldres aldersprofil. Vi ser at når det gjelder økningen i andelen over 80 år, er den største veksten foran oss. Fra 1980 til århundreskiftet øker andelen over 80 år fra 23 prosent til 33 prosent av totalt antall eldre.

Gamle mennesker over 80 år har et meget stort behov for hjelp og omsorg. 2/3 av den offentlige eldreomsorgens ressurser går til personer over 80 år, selv om denne gruppen utgjør kun en mindre del av alderspensjonistene (Brevik 1985). Skal man få innblikk i de eldres omsorgsbehov er det derfor på langt nær tilstrekkelig å vite at kommunen får flere eldre. Man må også innhente opplysninger om aldersfordelingen blant de eldre.

Neste figur (1.5) viser utviklingen i eldrebølgen fra 1960 og fram mot år 2010, sett i forhold til utviklingen i total befolkning.

**Figur 1.5: Relativ vekst i ulike aldersgrupper
i Norge 1960-2010**



1: Prognose

Kilde: SSB; NOS B588 og NOS B583

\ Eldrebølgen betyr altså først og fremst at de gamle blir eldre, og at det blir flere av dem både relativt og absolutt sett. Det er i den gruppen med størst behov, at veksten er sterkest. Vi ser av figur 1.5 at mye av denne veksten i omsorgsbehov ennå står foran oss. Utfordringene for det offentlige helsevesenet i landet er dermed ganske klare.

Statistisk sentralbyrå framhever at tallene for framskriving av antallet eldre er ganske sikre. Men selv mindre endringer i dødeligheten kan på lengre sikt være av betydning for de relative andelene. Inn- og utvandring er av liten betydning blant eldre mennesker (NOS B 583 s.15). De absolutte tall blir derfor ikke påvirket i nevneverdig grad.

\ Så langt har vi sett på de demografiske forandringene som eldrebølgen kjennetegnes av, men disse endringene er ikke de eneste kjennetegn ved eldrebølgen. Endringer i husholdsstrukturen har medført og vil medføre store endringer i den uformelle omsorgen, den omsorgen som i særlig grad utføres av familien (Lingsom 1985, Thorsen og Skre (red.) 1985, Brevik 1985, 1986). Brevik definerer eldrebølgen på følgende måte:

"Det som kjennetegner den såkalte eldrebølgen, er ikke at vi blir så mange flere alderspensjonister, men at vi blir svært mange flere gamle og aleineboende eldre." (Brevik 1986:2).

1.1.2. Mulighetene for uformell omsorg svekkes

\ En gruppe som bruker særlig mye av de offentlige omsorgsressursene er de eldre som bor alene. Aleneboende trenger omtrent dobbelt så mye ressurser pr. person sammenlignet med eldre som bor sammen med andre (Brevik 1986:2).

\ Forklaringen på dette ligger i den enorme innsatsen som ytes til eldre av den nærmeste familien, særlig fra familie-medlemmer den eldre bor sammen med. Det er ektefellen som er den viktigste omsorgsgiver (Lingsom 1985:37), deretter søstre,

døtre, sønner og svigerdøtre (Nygård og Hansvik 1982, hentet fra Thorsen 1985 b).

I en analyse av uformell omsorg for syke og eldre, bygget blant annet på data fra Statistisk sentralbyrås tidsnyttingsundersøkelse 1980-81, viser Lingsom at det store flertall av hjelpetrequende i flerpersonhushold ikke mottar annen hjelp enn de eventuelt får fra medlemmer i husholdet (Lingsom 1985). Det er imidlertid en sterk økning i antallet hushold som kun består av én person - og dermed ikke kan fungere som selv-bærende omsorgsenhet (Lingsom 1985).

Andelen en-personhushold økte i perioden 1960 til 1980 absolutt sett med 180 prosent, fra omlag 150-tusen til 270-tusen, i følge Brevik (1985:10). Man forventer at økningen vil fortsette i de neste 20 år. Kanskje vil så mye som 40 prosent av alle private hushold bestå av kun én person i år 2000 (Brevik 1985).

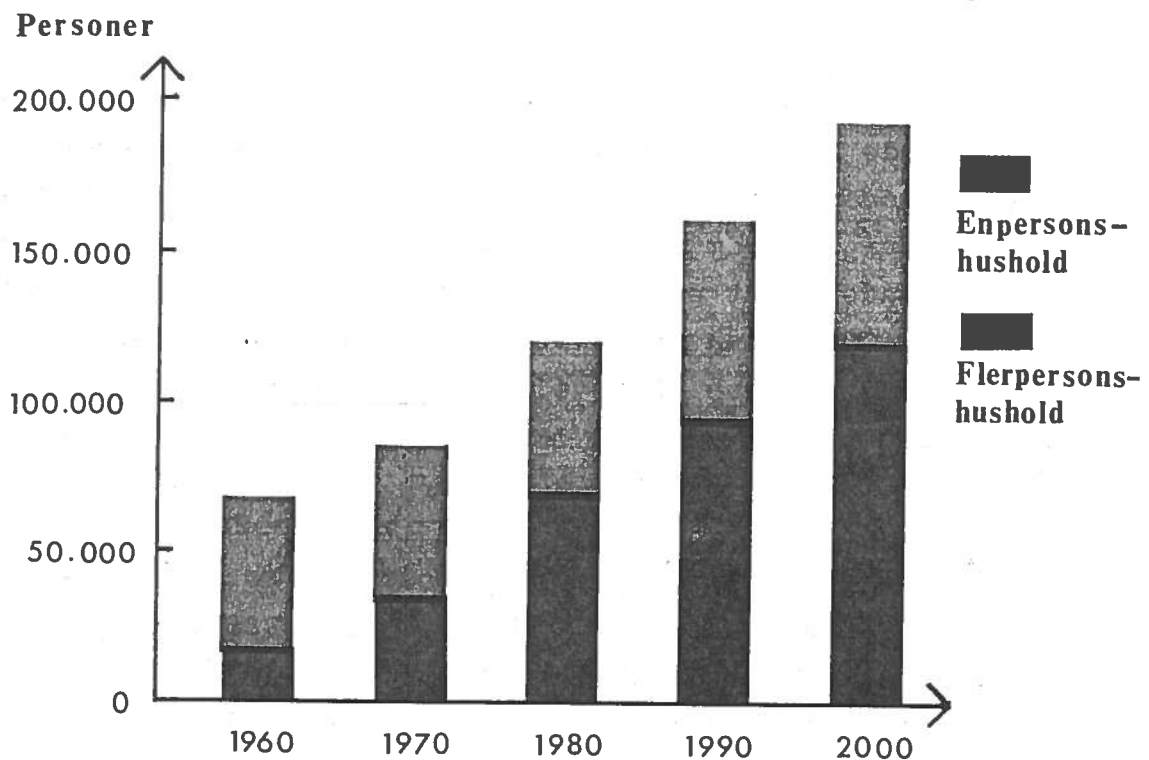
Det viktige i eldreomsorgssammenheng er hvor mange eldre som vil komme til å bo i en-personhushold. Blant personer 75 år og over bodde 28,5 prosent alene i 1970, i 1980 hadde denne andelen steget til 40 prosent (Folketelling 1970 og 1980, hentet fra Lingsom 1985). Brevik har framskrevet andelen aleneboende blant personer 80 år og over. I år 2000 vil det være ca. 200-tusen personer over 80 år, av disse vil omlag 120-tusen bo alene. Det vil si 61 prosent av alle over 80 år bor alene i år 2000 (Brevik 1985:11).

Det er stor variasjon i husholdsstrukturen mellom kommunene i landet. Høy andel en-personhushold er i stor utstrekning et urbant fenomen (Thorsen 1985 a, Brevik 1985). 70 prosent av alle hushold der eldste person er over 80 år, består av kun én person i Oslo (i 1980). De andre byene på Østlandet ligger ikke langt etter, mens den laveste andelen aleneboende eldre finner vi i Norges minst urbane fylke, Sogn og Fjordane (Brevik 1985:16).

Tilgangen på uformelle omsorgsressurser, innvirker på behovet for offentlig eldreomsorg i kommunene. Tilgangen på privat omsorg er avgjørende "for hvor skrøpelig en kan "tillate seg å være" og samtidig bo hjemme" (Brevik 1985:6). Opplysninger om husholdsstrukturen bør derfor utgjøre en viktig del av den enkelte kommunes plangrunnlag i eldrepolitikken. Denne kunnskapen vil tjene til å vurdere ulike utforminger av eldeomsorgen. For eksempel vil en brukbar tilgang på familieomsorg kunne øke mulighetene for kommunen for å satse på åpen omsorg. Mange aleneboende derimot, vil sannsynligvis øke behovet for institusjonsplasser.

I figur 1.6 er utviklingen i andelen ^{aleneboende} eldre anskueliggjort for landet som helhet. I praktisk planlegging kunne man tenkt seg en lignende figur for hver enkelt kommune.

Figur 1.6: Husholdstype hos personer over 80 år i Norge 1960-2000



Kilde: Brevik 1985: figur 6

Figur 1.6 viser at andelen flerpersonehushold er relativt konstant i hele perioden, derimot er økningen i en-personehushold meget sterk. Det ser ut til at økningen i antallet eldre over 80 år som ble illustrert i forrige avsnitt, gjenspeiles i økningen i antallet aleneboende over 80 år. Dette er ikke en uventet observasjon, fordi en stor andel av de aleneboende er enker. Jo eldre man blir, jo større er sjansene for å miste ektefellen.

Det er stor forskjell mellom menn og kvinner når det gjelder tilgangen på uformell omsorg fra husholdet. De fleste kvinner er yngre enn sine ektemenn, blant annet derfor vil han kunne nyte godt av hennes omsorg i sine siste leveår, mens hun oftere er enke når hennes behov for omsorg og pleie melder seg. Nesten halvparten av mennene 80 år og eldre har ektefellen i live, mot bare 13,4 prosent av kvinnene i 1982 (Folkemengden etter alder og ekteskapsstatus 31.12.1982, hentet fra Thorsen 1985 b).

Nordhus, Isaksen og Wærness (1986) understreker at det først og fremst er de gamle kvinnene det blir flere av. De påpeker dette poenget så sterkt at de faktisk kaller boken sin De fleste gamle er kvinner (1986). Et funn som presenteres i boken er dessuten at eldre kvinner ofte ønsker hjelp fra et offentlige framfor familieomsorg. Muligens oppleves offentlig omsorg som mindre belastende enn å inngå i en avhengighetsrelasjon til sine nærmeste, for eldre kvinner som gjennom et langt liv har vært vant til å yte omsorg for andre (Nordhus, Isaksen og Wærness 1986).

I tillegg til sviktende omsorg fra ektefellen kommer dessuten sviktende tilgang på kvinner i omsorgsyttende alder. Det er ikke tvil om at det meste omsorgsarbeide utført for de gamle gjøres av kvinner, som regel middelaldrende eller eldre. Idag er det færre slike middelaldrende kvinner i forhold til antall eldre enn det var før i tiden (Thorsen 1985 b): I 1960 var det ca 5 kvinner i alderen 45 til 59 år for hver person over 80 år. I 1980 er dette tallet redusert til 3, om 15 år vil det

anslagsvis være 2 kvinner for hvert eldre menneske over 80 år (Brevik 1985:23).

- Endringer i kvinners yrkesdeltakelse er også viktig for tilgangen på uformell omsorg. Andelen av kvinnene som er i arbeid utenfor hjemmet har økt sterkt i 1970-årene, fra 53 prosent i 1972 til 65 prosent i 1979 (Sosialt utsyn 1980, hentet fra Thorsen 1985 b). Det er mange forhold som avgjør om stadig flere kvinner vil gå ut i arbeidslivet. Et poeng jeg vil trekke fram her, er at eventuelle ordninger med omsorgslønn kanskje kan bedre mulighetene for de kvinner som ønsker å yte omsorg for et eldre familiemedlem.

Thorsen (1985 a) som analyserer den uformelle eldreomsorgen, peker på befolkningsutviklingen og den offentlige eldreomsorgen som de sentrale rammebetingelsene for uformell omsorg. De omsorgsoppgaver det offentlige ikke tar seg av blir overlatt til familien, enten familien er i stand til å påta seg oppgaven eller ei.

Jeg har forsøkt å argumentere for betydningen av å analysere tilgangen på uformelle omsorgsressurser, som rammebetingelse for behovet for offentlig eldreomsorg. Sundström påpeker i *Caring for the Aged in Welfare Society* (1983), at det er viktig å se variasjonene i tilbudet av offentlig omsorg i sammenheng med variasjonene i uformell omsorg. Man kan si at endringer i omfanget av uformell omsorg er med på å betinge endringene i behov for offentlig omsorg.

1.2. UTFORDRINGEN

Den utviklingen i behov og etterspørsel etter offentlig eldreomsorg som jeg har skissert i avsnittene foran stiller landet overfor store utfordringer. I kommuner, fylker og på riksnivå er det nødvendig å nedlegge et stort arbeid i planlegging. Hva er behovet mer konkret, hvordan skal ressurs-

ene kanaliseres og hvor skal pengene hentes fra? Dette er sentrale spørsmål som det går an å foreslå svar på. Men et slikt plangrunnlag, enten det er utarbeidet i departement eller kommuneadministrasjon, har liten betydning dersom det ikke foretas politiske prioriteringer som gjør det mulig å gjennomføre planene. Den største utfordringen hviler derfor på politikerne - både på nasjonalt og lokalt nivå.

Dersom man tar i betraktning den eldre generasjon som velgergruppe, er det kanskje også liten tvil om at de politiske partier gjør lurt i å innrette sin politikk mer i tråd med de eldres behov. Som det står i en rapport fra sosialdepartementet:

"... the very size of this population group (elderly people) - this group of voters in the general elections - implies, together with old people's growing awareness of their position - a massive element that no political party can ignore." (Royal Norwegian Ministry of Health and Social affairs 1982).

Skal det offentlige gi like godt tilbud til de gamle i 1990-årene som de gamle i 1980-årene har, må de offentlige ytelsene økes kraftig. Det heter i en offentlig utredning om befolkningsutviklingen:

"Helse- og sosialsektoren må i økende utstrekning innrettes mot det økte behovet for tjenester som veksten i tallet på eldre representerer." (NOU 1984: 26 s.20).

Brevik har beregnet den nødvendige vekst i antall plasser og timeverk i offentlig eldreomsorg til 3 - 4 prosent årlig. Hvis ikke en slik utbygging finner sted vil tilbudet til de eldre avta i forhold til nivået i 1980 (Brevik 1986).

Thorsen (1985 a) mener det er symptomatisk for det politiske klimaet, at de fleste analyser av konsekvensene for utbygging av eldreomsorgen konsentrerer seg om nullvekst alternativet. Vi vet at eldreomsorgen i 1980-årene er lite å skryte av i de fleste kommuner. En grunn for å holde seg til nullvekst

alternativet kan være at det i seg selv klart og tydelig viser utfordringen for politikerne. Beregningene nedenfor tar alle utgangspunkt i opprettholdelse av 1980-nivå (Thorsen 1985 a):

"- Driftsutgiftene må økes med 12 milliarder "1983-kroner"! (Brevik 1984).

- Personellinnsatsen må økes med ca. 8.000 årsverk fram til 1990. En moderat standardøkning vil kreve mellom 15.000 og 17.000 årsverk! (Tamsfoss 1981).

- Det vil være behov for 17.100 nye plasser i somatiske sykehjem i perioden 1980 - 2000! (Brevik 1984)."
(Alle sitat hentet fra Thorsen 1985 a).

Det ser ut til at man også på regjeringshold er oppmerksom på utfordringene innen eldreomsorgen:

"Det er spesielt økningen i antallet eldre, økningen i antallet på enpersonhusholdninger blant eldre ... som stiller helse- og sosialsektoren overfor store utfordringer." (St. prp. nr. 1 1985-86 s.7).

Den daværende regjeringen Willochs program for å møte utfordringen var blant annet slik:

"For å oppnå sosial trygghet og likeverdige tilbud til alle, må helsevesenet og spesielt eldreomsorgen bygges videre ut. ... - Det må gjennomføres organisasjonsmessige reformer som kan fremme en mer effektiv ressursutnyttelse, slik at man bl.a. kan oppnå mer helse pr. krone. ... De offentlige velferdsordningene må i større grad rettes mot dem som trenger det mest." (St. meld. nr.83 1984-85 s.22).

Sosialdepartementets budsjett utgjør vel en tredjedel av statens samlede utgifter, og som det heter videre i Stortingsproposisjonen fra dette departement, er det nødvendig å:

"... legge stor vekt på omstilling og omprioritering. Gjennomføring av nye reformer og prioritering av oppgaver må derfor i sterkere grad skje gjennom en kritisk revurdering av etablerte ordninger og overføringer av ressurser fra oppgaver hvor det ikke lenger er samme behov for vekst i ressurstilgangen." (St. prp. nr.1 1985-86 s. 8).

Etter min vurdering er disse utfordringene ved siden av å være et spørsmål om landets økonomiske evne, i stor grad et

spørsmål om politisk vilje til prioritering. Det er det kommunalpolitiske plan som er gjenstand for analyse i denne oppgaven. Jeg vil hevde at det i stor grad er i kommunene de praktiske politiske prioriteringene vil måtte foregå i forbindelse med utfordringene i eldrepolitikken, innenfor de rammer som sentrale myndigheter har bevilget. Det betyr ikke at staten er uten ansvar, men jeg mener det er mange tegn som tyder på at det er kommunene som står overfor de mange vanskelige avgjørelsene i eldrepolitikken.

Innføringen av det nye inntektssystemet med rammebevilgninger til kommunens drift, er en viktig grunn til at kommunene vil møte store politiske utfordringer i eldrepolitikken. Kommunene står nå mye friere med hensyn til hvordan de skal fordele ressursene mellom de forskjellige tjenesteområder. Dersom ikke rammebevilgningene økes meget kraftig, synes det ikke overdrevent å påstå at den store grad av omstilling og omprioritering som det legges opp til fra statlig hold langt på vei vil måtte foregå på kommunenivå.

"Dette (det nye inntektssystemet) vil gi bedre muligheter til å effektivisere og omprioritere innad i kommunene." (St. prp. nr.1 1985-86 s. 8).

I forbindelse med innføringen av nytt inntektssystem hevder Aarsæther det ikke er dristig å påstå;

"... at fordelinga av kommunale ressurser i framtida vil bli meir avhengig av forholdet mellom lokale beslutningsaktørar, og mindre avhengig av forholdet mellom staten (ved fagdepartement) og den enkelte kommunale etat." (Aarsæther 1986).

I neste avsnitt skal vi se litt på hva offentlig eldreomsorg består av og på hvilke politiske styringsnivå ansvaret for gjennomføring og drift av eldreomsorgen ligger. Det vil forhåpentligvis bli enda klarere hvorfor jeg mener prioritering av eldreomsorgen i en situasjon med sterkt økende behov, med utbytte kan studeres på kommunenivå.

1.3. OFFENTLIG ELDREOMSORG

1.3.1. Fattigforsorg og eldreomsorgen

Et lite streiftog tilbake i historien kan kanskje være et nyttig inntak til å forstå dagens offentlige ordninger i eldreomsorgen.

I følge historiker Anne-Lise Seip har offentlig omsorgsansvar for samfunnets svake vært anerkjent lenge, selv om både utgiftsnivået og ideologi har variert. Fattige på legd er nevnt allerede i Frostatingsloven på 1100-tallet. Så lenge vi har hatt lover har det offentlige påtatt seg et visst ansvar for sosialomsorgen, herunder eldreomsorg (Seip 1984).

Familien har likevel alltid vært den sentrale omsorgsgiver. Etter gammelnorsk lov skulle fattige fordeles som arv, med andre ord mellom slektens medlemmer. Blant bøndene fungerte den spesielle kårordningen. Den som overtok gården måtte underholde de gamle. Kårordningen var kontraktsfestet og ikke avhengig av de yngres vilje eller av deres økonomiske evner. I følge Seip (1984) syntes bøndene dette var en tung forpliktelse: "Ønsket om å bli kvitt kårforpliktelsen var en politisk drivkraft bak forsøket på å få i stand en folketrygd fra 1880-årene av." (Seip 1984:177). I senere tid er slektsansvaret blitt innskrenket. Legalt sett har familien intet ansvar for foreldrene i dag, men vi har jo sett at også i dag utfører familien størstedelen av omsorgsoppgavene.

Tidligere tiders offentlige eldreomsorg var for det meste generell fattigforsorg og ikke rettet spesielt inn mot de gamles behov. Midré (1987) har i en avhandling om bedømming og behandling av sosial nød, lagt vekt på hjelpeordningenes skille mellom de "verdige og uverdige trengende". Med et sosiologisk perspektiv på historien, kaller han de sosiale hjelpeordningene i Norge fra middelalderen og fram til idag for avgrensning sinstitusjoner. Det offentlige tok ansvar for å

yte hjelp til landets svake, men det var hele tiden om å gjøre å avgrense hjelpetiltakene til kun å gjelde de "verdige trengende". De gamle ble regnet som verdige til å motta hjelp fra det offentlige i bås med "Vanføre", "Syge", "Vanvittige" og "foreldreløse Barn", som det heter i lovforberedelsene til fattiglovene av 1845 (Midré 1987:118).

Selv om gamle ble vurdert som "verdige trengende", var konsekvensene av hjelpeordningenes avgrensede karakter blant annet at tjenestene som ble tilbudt var elendige. Fattiggårdene i forrige århundre skulle være kilder til livsopphold for fattige og gamle, men samtidig måtte de ikke gi så gode tilbud at personer som egentlig kunne arbeide henfalt i "ørkesløsdovenskap" og lot seg bli forsørget av det offentlige uten "egentlig" å trenge det (Midré 1987). Et sitat fra byskriver Willoch fra 1833 kan illustrere tankegangen:

"den svage Drift til Virksomhed...sløves ved vor Fattigforsørgelse...Den mægtigste Spire til Virksomhed er Nød, og naar man lover at fjerne denne, er det forgæves at anvende Surrogater, for at pirre den dorske Natur" (Willoch 1833:25, hentet fra Seip 1984:182).

Man kan kanskje si at avgrensingsstrategien var effektiv, for som Midré skriver var klientgruppene oftest gamle og hjelpe-løse, ikke arbeidssky. Men anstaltene de levde i var ikke laget etter moderne omsorgsidealer, men beregnet på å skremme vekk dovne. Midré skriver:

"Vi ser lite til de dovne, men møter de ulykkelige. De lever under forhold som er konstruert for å tvinge andre til å la være å søke hjelp." (Midré 1987:139).

Arbeidsanstaltene og fattiggårdene går gradvis over til å bli gamlehjem rundt og etter århundreskiftet (Midré 1987).

Hjemmenes uklare og tidvis tvilsomme opphav for eksempel som tukthus, er kanskje noe som henger igjen i folks bevissthet enda. Undersøkelsen av aldring i Nord-Odal gjennomført av Midré på 1970-tallet, viste en inngrodd mistillit til gamle-hjemmet i dalen. Selv om den materielle tilstanden på

"Hjemmet" var god, hadde mange eldre lite lyst til å ende der. Det virket som om det å komme på "Hjemmet" var uløselig knyttet til fattigstempelet (Midré 1973):

"...denne forsorgen på gamlehjemmet, som det så smukt heter, den tyss je itte så førferdelig om..." (Intervju med eldre mann i Nord-Odal. Midré 1973:100).

1.3.2. Kommunal eldreomsorg

Dagens eldreomsorg har ikke de samme avgrensingsproblemer som fattiggårdene og arbeidshusene i tidligere tider. De fleste hjelpeordningene til de eldre er idag innrettet nettopp mot denne gruppens spesielle behov for omsorg og pleie. Det er heller ingen tvil om at omsorgen for de eldre anerkjennes som et offentlig ansvar i større grad enn før: I lov om sosial omsorg fra 1964 slås det fast at det er myndighetenes ansvar å gi vanskeligstilte den omsorg de trenger (NOU 1985: 18). Likevel er dette fremdeles en meget vag lov. Den spesifiserer for eksempel ikke ansvar for eldreomsorgen i forhold til generelt omsorgsansvar for hjelpetrequende. Dessuten er spørsmålet om hvem som skal regnes for hjelpetrequende overlatt til skjønn.

Utviklingen i det offentliges omsorgsansvar har å gjøre med den moderne velferdsstatens framvekst. Etter krigen har sosialpolitikken endret karakter på minst to måter: For det første har hjelpeordningenes omfang økt enormt. Stadig flere grupper i befolkningen har blitt trukket inn under sosialpolitikkenes område, og ytelsene har økt kraftig både målt som andel av brutto nasjonalprodukt og i absolutte tall. Vi kan snakke om at etterkrigstiden har medført en kvantitativ økning i velferd (Kolberg 1983, Kuhnle 1985).

Minst like viktig er kanskje velferdens kvalitative endring. Stadig flere av de goder som påvirker folks levekår trekkes inn i velferdsstatens ordninger (Solheim 1985). Velferdsstaten

er mer enn fattigforsorg (Kolberg 1983). Velferd idag er blant annet trygghet for arbeid, god helse, deltakelse i samfunns- livet, utdanning osv (Solheim 1985). Mange oppfatter velferds- statens ordninger i dag som rettigheter; som følge av stats- borgerskapet mener vi å ha rett og krav på underhold ved sykdom, uførhet, arbeidsløshet og andre problemer vi kan bli utsatt for.

I følge Titmuss, fortjener ikke en velferdsstat sin betegnelse hvis den ikke fører en universalistisk sosialpolitikk (Titmuss 1974, hentet fra Kolberg 1983). Velferden for de eldre er etter min vurdering en slags blanding; den er av selektiv art fordi man må ha nådd en viss alder for å få del i trygde- ytelsene og fordi det absolutt foregår behovsprøving i tildeling av hjemmehjelp, sykehjemsplass etc. Midré hevder at avgrensingsproblemene ikke er helt løst så lenge hjelpe- ordningene ikke gis til alle:

"Så lenge de nye og omfattende hjelpeordningene ikke gis til alle, må det foretas en eller annen form for sortering av krav og anmodninger om hjelp." (Midré 1987:218).

På den andre siden vil jeg hevde at eldreomsorgen også til en viss grad er universalistisk. I den grad vi blir gamle, vil vi alle engang få rett på trygdeytelsene og omsorgen det offent- lige kan tilby. Bortsett fra alderstrygden er eldreomsorgen ellers vokst fram som følge av det offentliges lovregulerte ansvar for de som ikke kan greie seg selv (Lov om sosial omsorg av 1964, Lov om helsetjenesten i kommunene av 1982, Lov om sykehus av 1969, se NOU 1985: 18). Loven krever ikke noen spesiell alder av klientene, men det er rimeligvis slik at tjenestene i praksis er utformet for og brukes av først og fremst de eldre. Det er kanskje mer riktig å si som Kolberg (1983) at sosialpolitikken, herunder eldreomsorgen, har sitt tyngdepunkt langs dimensjonene selektivitet - universalisme.

Alderstrygden er en universell økonomisk ordning til livs- opphold for alle over 67 år. Det er ikke snakk om å vurdere

"verdig" mot "uverdig" trengende i tildelingen av denne trygden. Alderstrygden er en rettighet som folk selv har tjent opp i et langt liv i arbeid. I forbindelse med eldrebølgens store press på folketrygden, et press som vil bli spesielt sterkt i begynnelsen av neste århundre, er det forresten mange problemstillinger som kunne vært reist, men som ikke blir tatt opp i denne oppgaven. Først og fremst er det jo et spørsmål om det vil være mulig for samfunnet å finansiere folketrygden i framtiden. Det er imidlertid de mer praktisk rettede tjenestene for eldre som jeg skal konsentrere analysen om.

Dagens praktiske offentlige tjenester er for det meste et kommunalt ansvar. Sykehjemmene er underlagt fylket, men i 1988 blir også dette et kommunalt ansvars- og utgiftsområde. I det følgende presenteres de vanligste tilbudene innen dagens offentlige eldreomsorg, gruppert i kategoriene institusjonsomsorg og åpen omsorg.

I. Eldreomsorg i institusjon

Her finner vi somatiske og psykiatriske sykehjem og aldershjem. Sykehus og helsetjenesten forøvrig tilbyr også tjenester til eldre. Det er et problem at mange eldre blir værende på sykehus etter at de er ferdigbehandlet fordi det ikke er plass til dem på sykehjem. Jeg konsentrerer meg om alders- og sykehjem, som er de viktigste tilbudene..

Sykehjem

I følge sykehusloven defineres sykehjem som "...medisinsk institusjon som gir opphold og medisinsk pleie til pasienter som ikke krever opphold i sykehus eller sykestue" (NOU 1985: 18 s.204). Den overveiende delen av pasientene er over 70 år (92 prosent) (NOU 1985: 18). Sykehjem kan derfor klart betraktes som aldersinstitusjon.

Sykehjem er ofte siste stoppested for de gamle. Det er lite forsøk på rehabilitering og skjelden utskrivning fra institusjonen (NOU 1985: 18). Navnet "Hvilhaug" på et av sykehjemmene i Tromsø kan illustrere dette.

Sykehjem er som nevnt fylkeskommunens økonomiske ansvar. Selv om endel kommuner planlegger og driver sykehjemmene selv, får kommunene refundert utgiftene fullt ut. Finansieringsmetoden har ført til enkelte uheldige konsekvenser. Det har vært tilfeller av overdreven kommunal innsats for å få lokalisert sykehjem i kommunen framfor å satse på annen type omsorg som kommunene må finansiere selv.

"...ved å overføre de eldre til institusjon i stedet for å bygge ut egne hjelpe- og omsorgstilbud, kan kommunene skyve en uforholdsmessig stor del av utgiftene over på fylkeskommunen." (St. meld. nr. 86 1981-82 s.103).

Det foregikk en kraftig utbygging av sykehjemmene i 1970-årene, med en økning på over 13.000 senger (Thorsen, 1985a). Vi husker fra figur 1.3 at økningen i antallet personer 80 år og over var formidabel på denne tiden.

Sykehjemmene som kommunene overtar, trenger i svært mange tilfeller kraftig opprustning for å være et verdig tilbud til våre gamle. I den senere tid har det blant annet i media blitt trukket fram utallige eksempler på ynkelige tilstander ved sykehjemmene. Pasienter må noen steder tilbringe mesteparten av tiden i sengen fordi pleierne ikke har tid til å ta dem opp. Bad kun hver 14'ende dag forekommer. Andre steder igjen er det en blanding av senil demente og mentalt friske på samme avdeling.

Det er sannsynligvis innenfor sykehjemsutbyggingen kommunene vil møte noen av sine aller største utfordringer. Kommunene overtar ansvaret "over natten" for institusjoner som ofte trenger økte ressurser bare for å yte dagens tilbud. Samtidig vil behovet for sykehjems plasser øke sterkt de nærmeste årene.

I følge det offentlig oppnevnte utvalget som har vurdert konsekvensene av befolkningsutviklingen, vil behovet for antall senger ved sykehjemmene øke meget sterkt framover. Fram til år 2000 trengs en vekst på 56 prosent eller 15.500

plasser, behovet øker sterkest fram til 1990 (NOU 1984: 26). Beregninger Brevik har foretatt gir omtrent samme resultat (Brevik 1986). Utgangspunktet for begge beregningene er dekningsgraden av 1980.

Aldershjem

Aldershjem er institusjoner for de mer selvhjulpne eldre, men som likevel har behov for tilsyn. For endel gamle kan det være hensiktsmessig å bo på aldershjem, hvor de slipper å lage mat eller holde huset i orden. Det ytes dessuten en viss pleie til dem som trenger det. I realiteten er det en glidende overgang mellom sykehjem og aldershjem. Institusjonene er mange steder kombinerte, med for eksempel en aldersavdeling og en sykehjemsavdeling (NOU 1985: 18).

Kommunene har ansvaret for bygging og drift av aldershjem. De står fritt til prioritere omsorgsressursene til andre omsorgsordninger så lenge de følger forpliktelsene i lov om sosial omsorg om å dra omsorg for den som ikke greier seg selv (NOU 1986: 4). Men som man ser er dette en meget vag og udefinert forpliktelse. Det er slett ikke enkelt å vurdere når en person er i den situasjonen at han/hun ikke lenger kan hjelpe seg selv.

Det er langt tilbake til fattiggårdene i begynnelsen av århundrede. Av og til blir man likevel skremt over forholdene som er avdekket ved enkelte aldershjem. Det er lett å forstå at endel eldre har store motforestillinger mot å komme på gamlehjemmet. For mange betyr institusjonaliseringen starten på en meget passiv tilværelse. De daglige gjøremålene hjemme var kanskje strevsomme, men de innebar for mange en meningsfylt aktivitet om ikke annet.

Det har da også i løpet av de siste 15 år foregått en sterk nedtrapping av aldershjemmene. Antallet plasser har sunket med 3.770 fra 1970 til 1982 (NOU 1985: 18 s. 204). Ser vi på antall institusjonsplasser under ett (sykehjem og aldershjem), finner vi en reell tilbakegang i 1970-årene sett i forhold til

antallet gamle (Thorsen 1985 a).

Behovet for antallet aldershjems plasser framover er vanskelig å anslå. Det må ses i sammenheng med alternative ordninger kommunen vil satse på. Det blir opp til den enkelte kommune å finne "sin" løsning på spørsmålet.

II. Åpen omsorg

Den åpne omsorgens målsetting er å gi den enkelte pleie og omsorg i hjemmet og forsøke å unngå institusjonalisering i det lengste. I forberedelsene til ny lov om sosiale tjenester framholdes den åpne omsorgen som et ideal.

"...den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i felleskap med andre." (Utkast til lov om sosiale tjenester m.v. paragraf 1-1 nr. 2, NOU 1985: 18).

Det har de siste ti år vært en målsetting innen sosialsektoren å styrke den åpne eldreomsorgen. Når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsopphold og tiltak i den enkeltes hjem i framtiden, er valget klargjort i forberedelsene til den nye sosialloven. Hjelpetiltak i hjemmet skal forsøkes i størst mulig utstrekning for å utsette eller forhindre innleggelse ved institusjon (NOU 1985: 18 s. 117). Tiltakene i den åpne omsorgen kan også benyttes av andre enn gamle folk, men langt den største delen av klientene er over 67 år.

Den åpne eldreomsorgen er et kommunalt ansvar, men den er heller ikke pålagt ved lov. Lov om sosial omsorg av 1964 pålegger ikke kommunen å opprette spesifiserte tiltak i forbindelse med eldreomsorgen, men kommunenes juridiske ansvar for tjenester av denne art står likefullt fast (NOU 1986: 4). Omleggingen av eldreomsorgen fra i hovedsak å være basert på institusjonsinnleggelse, til dagens satsing på åpen omsorg har medført en økt bruk av de kommunale tjenester. Men det er ikke bare kommunen, men også familien som må bære belastningen (NOU 1985: 18). Den åpne omsorgen innebærer et offentlig delansvar og ikke total ansvar som i institusjon. I de fleste tilfeller

er det meget positivt at den hjelpetrengende eldre gis mulighet til å bo hjemme. Mange familier vil dessuten gjerne ta seg av den gamle dersom de får litt hjelp og avlastning fra kommunen. men jeg synes det er viktig å påpeke at i endel tilfeller kan den åpne omsorgen fungere som en delvis ansvarsfraskrivelse for kommunen over på familien - først og fremst kvinnene.

De viktigste tiltakene innen åpen omsorg presenteres i det følgende.

Hjelpeordningene for hjemmene

Hjemmehjelp, husmorvikarer og "annen hjelpevirksomhet" hører inn her. Husmorvikarordningen er lite viktig idag, jeg ser derfor bort fra denne tjenesten. "Annen hjelpevirksomhet" kan blant annet være ambulerende vaktmester, varslingsystemer, distribusjon av ferdiglaget mat og lignende (NOU 1985: 18). Denne typen tiltak er på fremmarsj i kommunene og kan utgjøre et viktig element i et større system av omsorgsordninger for de eldre.

Hjemmehjelpen er desidert den viktigste ordningen. En kombinasjon av øremerkede tilskudd og kommunal interesse for å prioritere tjenesten, har ført til sterk vekst på 1970-tallet (NOU 1985: 18). Antallet hjem som mottar hjelp er fordoblet fra 53.000 hjem i 1972 til 106.000 hjem i 1982 (St. meld. nr.83 1984-85). Fra og med 1984 ble de øremerkede tilskuddene til sosialtjenesten i kommunene erstattet av rammetilskudd. I økonomisk forstand er hjemmehjelpen det tiltak som veier tyngst etter sykehjemmene (Romøren 1987), selv om klientene må betale for tjenesten med maksimum 45 kroner pr. time (Lingsom 1987).

Hjemmehjelpene er ofte ufaglærte og tjenesten representerer viktige kvinnearbeidsplasser. Det er blitt mer vanlig at familiemedlemmer kan lønnes som hjemmehjelpere. Hjemmehjelpene utfører et særdeles viktig omsorgsarbeide ved å hjelpe den eldre til å gjennomføre blant annet huslige gjøremål, men ikke

minst også ved å gi den eldre sosial kontakt. Mange eldre er isolert og for disse kan timene med hjemmehjelpen være veldig viktig.

Av praktisk hjelp er det først og fremst rengjøring som utføres, i følge en undersøkelse av eldre i to bydeler i Oslo (Lingsom 1987). En av tre eldre som ble spurt i denne undersøkelsen mottok hjemmehjelp, de fleste i 2 til 3 timer pr. uke. Det ble antatt at de fleste eldre var avhengig av denne hjelpen. For de fleste som mottok hjemmehjelp var det i kombinasjon med uformell eller privat leid hjelp (Lingsom 1987).

For mange eldre er ikke behovet for hjelp så stort, derfor er hjemmehjelpsordningen en svært viktig tjeneste for å forhindre eller forebygge institusjonsopphold. Selv om hjemmehjelpstjenesten kan falle dyr for kommunene, især i små spredtbygde kommuner, er prisen på en institusjonsplass omlag dobbelt så høy som hjemmeomsorg (St. meld. nr. 86 1981-82). Likevel er tjenesten for dårlig utbygd i mange kommuner. Veksten har vært stor, men utgangspunktet var dårlig og behovet har økt kraftig. I flere kommuner er det lange ventelister for å få hjemmehjelp (Thorsen 1985 a).

Økningen i behovet for hjemmehjelp framover er også beregnet av det offentlige utvalget nedsatt for å granske konsekvensene av befolkningsutviklingen. De har kommet fram til at behovet vil øke 16 prosent fra 1981 til 1990, fra 93.030 hjem til 107.567. Behovet vil synke noe rundt århundreskiftet for så å stige drastisk etter år 2010. Beregningene gjelder kun hjemmehjelpstjeneste til eldre 67 år og over! (NOU 1984: 26).

Hjemmesykepleie

Hjemmesykepleien er et alternativ til institusjonsinnleggelse. Tjenesten utføres av sykepleiere når legen finner det forsvarlig at pasienten kan behandles hjemme (NOU 1985: 18). Hjemmesykepleien er ikke beregnet spesielt for eldre, men er 80 prosent av brukerne er over 67 år (Thorsen 1985 a). I den åpne

omsorgen utgjør hjemmesykepleien en særdeles viktig del, selv om mange kommuner ikke bruker så store økonomiske ressurser på denne tjenesten (Romøren 1987).

Etter Romørens mening er hjemmesykepleien krumtappen i den kommunale eldreomsorgen. Hjemmesykepleien har faglig kompetanse til å bedømme pasientens hjelpebehov, og kan vurdere hvordan omsorgsressursene bør settes inn. Med hjemmesykepleiens kontakt både med institusjon, andre hjelpeordninger og pasienten selv, kan pasienten forhåpentligvis bli anvist til rett sted (Romøren 1987).

Hjemmesykepleien har gjennomgått en lignende vekst som hjemmehjelpen i 1970-årene. I tillegg har statusen og betydningen til pleierne økt radikalt. Det henger sammen med satsingen på åpen omsorg som har medført at hjemmesykepleien forvalter og organiserer en stor del av kommunenes omsorgsressurser (Romøren 1987). Men også her gjelder det at utgangspunktet for hjemmesykepleien tidlig på 70-tallet var svært lavt.

Det beregnes at økningen i behovet for hjemmesykepleie blant eldre vil være særlig sterk fram til år 1990, men fortsette å øke også etter den tid. Fra 1981 til 1990 er veksten beregnet til 16 prosent - fra 65.459 pasienter til 75.754 pasienter (NOU 1984: 26).

Trygdeboliger

Omtrent samtidig med nedbyggingen av aldershjemmene skjedde en sterk satsing på aldersboliger eller "trygdeboliger", som de også kalles. I 1970-årene er det bygget ca. 10.000 slike boliger (NOU 1985: 18).

En praktisk innredet og sentralt beliggende bolig kan lette omsorgssituasjonen for den eldre betraktelig. I byene er problemet ofte de gamle leiegårdene uten heis. På landet kan problemet være boliger som ligger uveisomt til i utkantene av kommunen.

lv
på
e-
oli

Trygdeboliger utgjør som oftest en liten økonomisk belastning for kommunene og de gamle som har egen bolig å handle med. Husbanken yter gode lån og husleien reduseres ved bostøtte. Slike boliger er i mange tilfeller en svært gunstig ordning, i sær hvis de legges i nærheten av et annet sentralt service-tilbud i eldreomsorgen. Men ordningen innebærer at den eldre må flytte fra sitt opprinnelige hjem og kan neppe gjennomføres i stor stil.

Eldresenter

s-

Et eldresenter kan inneholde tiltak av mange slag; for eksempel kafeteria, mulighet for hobbyvirksomhet, underholdning, fotplei, ergoterapi, legetjeneste etc. Eldresentrene har i første rekke en kontaktskapende funksjon og kan som sådan virke forebyggende. Det er for det meste velfungerende gamle som benytter tjenestene ved disse sentrene (Romøren 1987).

I mange tilfeller er sentrene drevet av frivillige organisasjoner, men de aller fleste mottar støtte fra kommunen (NOU 1985: 18).

Økonomiske støtteordninger

t
en

Den viktigste kommunale økonomiske ordning er støtte til telefon. Denne støtten er beregnet å hjelpe ensomme og isolerte gamle og funksjonshemmede som ikke har råd til å holde telefon selv. I tillegg gir telefon en viss trygghet både for den gamle selv og omsorgsyterne. For 1983 var bevilgningene over kommunenes sosialbudsjetteter tilsammen 49 millioner kroner (NOU 1985: 18). Det finnes også et par andre støtteordninger, blant annet til transport. Jeg går ikke inn på disse, da de er mindre viktige.

1.4. OPPSUMMERING

Vi har sett at kommunenes ansvar er helt grunnleggende i dagens eldreomsorg. Lov om sosial omsorg stiller kommunene fritt i hvordan de skal utforme omsorgen, bortsett fra de politiske føringer som ligger i den eklærte målsetting fra sentralt hold om satsing på åpen omsorg. Loven er meget vag. Vurderingen av hvem det er "som ikke kan ta omsorg for seg selv" er gjenstand for skjønn.

I avsnitt 1.1 ble behovet for sterk innsats og prioritering av eldreomsorgen dokumentert. Eldrebølgen sammen med reduserte muligheter for familieomsorg, stiller kommunene overfor en stor utfordring. Jeg argumenterte for at dette spesielt vil bli en prøve på kommunalpolitikernes vilje til å prioritere de eldre i kommunen. Kommunene har mange flere oppgaver enn eldreomsorgen å ta seg av, og nettopp her ligger kjernen til problemet. Vil politikerne svare på endringene i omgivelsene - eldrebølgen - med å velge å bygge ut nettopp denne sektoren i kommunen? Utredning av behovene og planlegging av tiltak er meget viktige oppgaver som vil kreve en sterk kommunal innsats.

Ved å se litt historisk på eldreomsorgen har jeg prøvd å vise hvordan det offentlige ansvaret er blitt utvidet og at tjenestene tross alt er blitt meget bedre, selv om mye står tilbake å ønske. Avgrensningsproblemene innen dagens eldreomsorg er noe forskjellig fra forsorgen i fattiggårdene og arbeidshusene før i tiden. Kanskje kan man si at avgrensningen idag utføres ut fra et motsatt prinsipp: Tjenestene er såpass attraktive tilbud at de eldre står på venteliste for å få del i dem, til forskjell fra før da tilbudene ble forsøkt utformet minst mulig attraktivt.

Eldrebølgen og den kommunale eldreomsorgen slik de er beskrevet i dette kapitlet, danner en viktig bakgrunn for denne oppgaven. Jeg ønsker å analysere kommunenes prioriteringer av eldreomsorgen i forhold til andre oppgaver ved å

studere utgiftsnivået i denne sektoren.

Neste kapittel tar opp visse teoretiske sider av kommunalpolitikken, der jeg forsøker å argumentere for mitt valg av analyseperspektiv.

av

i

n

u

2. Utgiftsstudier og kommunal politikk

2.1. HVA ER POLITIKK?

Mange forskere innen sosiologi, statsvitenskap og økonomi har studert den offentlige politikken betydning for verdifordelingen i samfunnet. Easton, som har betydd mye for utviklingen av systemanalysen i studiet av politikk, definerte politikk nettopp som "autoritativ fordeling av goder og byrder" (Easton 1965). Dette er hverken den klassiske eller kan vi si mest moderne forståelsen av hva politikk er, men det er en forståelse som har hatt stor innflytelse og har avfødt mange empiriske analyser (Olsen 1984 a).

En tradisjon innen politikk studier kalles "Public Policy"-analyser (Baldersheim 1975). Kjennetegn ved denne retningen er først og fremst at verdifordelingen blir søkt forklart med faktorer i det politiske systemets omgivelser (Dye 1966).

I motsetning til "Public Policy" tradisjonens oppfatning av politikk, står de institusjonelle perspektivene. Institusjonell teori vektlegger de politiske institusjonenes organisering og styrende rolle i samfunnet (Olsen 1984 a).

Interessen for de politiske institusjonene var dominerende fram mot 1960-tallet. Tradisjonelt var synet at politikk kunne forstås ved å studere lovene og reglene i statsapparatet, fordi aktørenes adferd ble styrt av disse (Olsen 1984 a).

"Public Policy" tradisjonen var en av de mer adferdsorienterte retningene, som til en viss grad avløste den klassiske

institusjonalismen på 1960-tallet. I den senere tid har interessen i større grad igjen vendt tilbake til de politiske institusjonene og studiet av disse (Egeberg 1981, Olsen 1978, 1983, Læg Reid og Olsen 1978). March og Olsen har dessuten også lansert hva de kaller et ny-institusjonelt perspektiv (Olsen 1984 a, March and Olsen 1984, 1986).

Ny-institusjonalismen er blant annet annet et forsøk på å gjenopprette interessen for de politiske institusjonenes innflytelse over den sosiale orden, men uten den strenge formalisme som preget de klassiske institusjonelle teoriene (Olsen 1984 a). Verdifordelingsvirkninger av politiske beslutninger er relevante studieobjekt, men man ønsker i tillegg å fokusere politikkenes symbolske sider. Politikk bidrar ikke bare til å fordele makt og ressurser, men har innflytelse over folks tillitt til de politiske institusjonene, gir legitimitet og bidrar til å skape både konflikter og felleskap i samfunnet (Olsen 1984 a:20). March og Olsen (1986) kaller slike politiske prosesser integrative, med henvisning til politikkenes betydning for samholdet i samfunnet.

Easton, ser politikk hovedsaklig i et aggregeringsperspektiv (March and Olsen 1986). Politiske prosesser summerer opp mangfoldige individ og gruppe interesser til kollektive valg. Det politiske problemet er å fordele ressursene på en måte som best mulig representerer mangfoldet av interesser (March and Olsen 1986).

Denne oppgavens empiriske grunnlag er kommunale regnskap. Et kommuneregnskap gir et bilde av en viktig side ved den kommunale virksomhet; den kommunale tjenesteyting. En analyse av kommunale utgifter vil legge vekt på verdifordelingsaspektet ved offentlig politikk. Det innebærer et overveiende instrumentelt syn på politikk, der fokus er på sammenhengene mellom befolkningens behov, krav og ønsker, og hvordan den kommunalpolitiske institusjonen gjennom beslutninger realiserer disse. Jeg kommer derfor til sterkest å betone de aggregerende prosesser i politikken. Dog behøver ikke verdi-

fordelingsanalyser å utelukke interesse for andre sider av politikken enn utfallet, og det vil heller ikke si at jeg tar alle "Public Policy" analysenes anvisninger til følge. Olsen påpeker at også ny-institusjonalismen må:

"..bidra til å gjeninnføre et bredt effektbegrep som omfatter fordelingsvirkninger, men også fanger inn hvilke politiske prosesser som settes igang av offentlige tiltak og beslutninger." (Olsen 1984 a:20).

Det er en mye brukt tilnærming til studie av kommunalpolitikk, å analysere de politiske prosessene som ligger bak kommunale utgiftsbeslutninger. Tallene i kommunale budsjetter og regnskap - det vil si verdifordelingen - søkes forklart i slike analyser (Hansen 1981, Clark and Ferguson 1983, Sharpe and Newton 1984, Aarsæther 1986). Kommunebudsjettet kan tenkes som en "kake" (jmf. "budget pie" Clark 1985), delt opp i større og mindre stykker. Fordelingen av stykkene til diverse kommunale oppgaver anses som uttrykk for hvordan politikerne prioriterer de ulike policy-områdene.

Problemstillingen i denne oppgaven er forsøk på å forstå bedre de prosessene som ligger bak prioritering av eldreomsorgen i kommunene. Jeg har valgt å legge hovedvekten av analysen på det partipolitiske elementet i beslutningsprosessen.

Relevansen av valget skal jeg argumentere for i dette kapitlet, ved å gå gjennom ulike teoretiske synsvinkler på hva som kan ha innflytelse over fordelingen av ressurser til ulike kommunale oppgaver.

Man kan til en viss grad se det følgende som et innblikk i noen tradisjoner eller perspektiv innen studiet av politikk. I løpet av denne gjennomgangen legges grunnlaget for de antakelsene jeg skal formulere angående den kommunale satsingen på eldreomsorg.

Det er mange forskere som har forsøkt seg på analyser av hva som bestemmer fordelingen av kommunale utgifter. Noen av disse legger særlig stor vekt på den såkalte "input"-siden av

politikken. Det vil si at de er opptatt av hva omgivelsene i vid forstand betyr for innholdet i offentlig politikk. "Public Policy" retningen har som nevnt vært særlig opptatt av å lete etter forklaringer på lokale utgifter i de politiske institusjonenes sosiale og økonomiske omgivelser (Dawson and Robinson 1963, Dye 1966, 1975, Dye and Gray (ed.) 1980). Forskerne i denne analysetradisjonen har blant annet konsentrert seg om å forklare utgiftene med hvilke behov for kommunale ytelser som finnes i lokalsamfunnet, og hvilke ressurser som er til disposisjon for å yte slike tjenester (Boaden 1971).

Et annet perspektiv også med vekt på politikken "input"-side, konsentrerer analysen om pressgrupper og organiserte interessers krav overfor den kommunale tjenesteyting. Det stilles spørsmål om ikke store deler av den offentlige politikken utfall ("output") i form av verdifordeling, kan forstås i lys av blant annet interessegrupperes innsats for å realisere sine interesser (Jacobsen 1965, 1967). Et eksempel er også Dahls klassiske studie "Who Governs" fra 1961, der konkurranse mellom interessegrupper ses som viktigste kilde til politikk utfall (Clark 1985).

Begge innfallsvinklene gir i hovedsak forklaringer på politiske prioriteringer med henvisning til omgivelsene. Politiske prosesser ses i et "input"-perspektiv, som funksjon av kommuneinstitusjonens fysiske og kulturelle omgivelser. Dette perspektivet, der politikken ender som speilbilde av omgivelsene, kaller Olsen for kontekstualismen innenfor statsvitenskapen (Olsen 1984 a).

Vi finner en annen tilnærming til studiet av politikk, i analyser av de politiske institusjonene og deres virkemåte. Det finnes en lang rekke slike analyser, både statsvitenskapelige og sosiologiske, og mange ulike perspektiv eller forklaringsmodeller (Olsen 1984 a, March and Olsen 1984). Jeg vil imidlertid legge vekt på det organisasjonsteoretisk perspektiv i framstillingen, slik det er framlagt av først og fremst Olsen og March. I kritikken av "Public Policy"

tradisjonen vil jeg også komme inn på den ny-institusjonelle retningen.

Kort fortalt er forskerne innen den organisasjonsteoretiske analysetradisjonen interessert i hvordan offentlige beslutninger er organisert. Påstanden er at innholdet i politikken - blant annet verdifordeling - kan forklares ved å analysere organisasjonsformer, og ved å finne ut hva slags typer utvelgelse av interesser ulike organisasjonsformer genererer (Olsen 1978:17). Forklaringene på politiske prioriteringer kan til en viss grad karakteriseres som organisasjons- eller systembaserte. Det organisasjonsteoretiske perspektivet er imidlertid såvidt omfattende og mangfoldig, at enkle karakteristikker fort blir misvisende, men dette skal jeg vende tilbake til.

Dette kapitlet er på ingen måte ment å gi noen omfattende teori oversikt. Jeg vil forsøke å konsentrere meg om enkelte synsmåter, som kan være interessante og relevante for å belyse variasjonen i kommunal satsing på det politiske saksområde jeg har valgt meg ut. Hovedhensikten med å ta fram ulike perspektiv, er at jeg samtidig prøver å formidle den tilnærmingen jeg selv vil legge vekt på i analysen. Tilnærmingen bygger på elementer fra begge de to hovedtypene analysetradisjoner.

2.2. KAN OMGIVELSENE DETERMINERE KOMMUNALE UTGIFTER?

2.2.1. "Dye-skolen"

Den generelle bakgrunnen for kommunenes tjenesteyting kan man ofte finne i kjennetegn ved lokalsamfunnet og innbyggerne (Skovsgaard 1984). Skovsgaard kaller geografiske forhold, innbyggertall, alderssammensetting og bosettingsstruktur for "objektive lokalsamfunnskaraktistika". Sosiale karakteristika betegner innbyggernes inntektsnivå og arbeidssituasjon.

Slike karakteristika viser til innbyggernes og lokalsamfunnets behov og ressurser (Boaden 1971). I litteraturen brukes ofte betegnelsen "sosio-økonomiske" forhold som en fellesbetegnelse på slike variable.

I endel av de tidlige "Public Policy" studiene fra 60-tallet, gjerne kjent under navnet utgifts-studier (eller "output-analysis"), ble sosio-økonomiske variabler ofte tillagt selvstendig forklaringskraft for utgiftsnivået på forskjellige offentlige tjenester. Det vil si at behovene og ressursene i kommunen ble ansett som overordnet de politiske forhold, i forklaringen av innholdet i politikken.

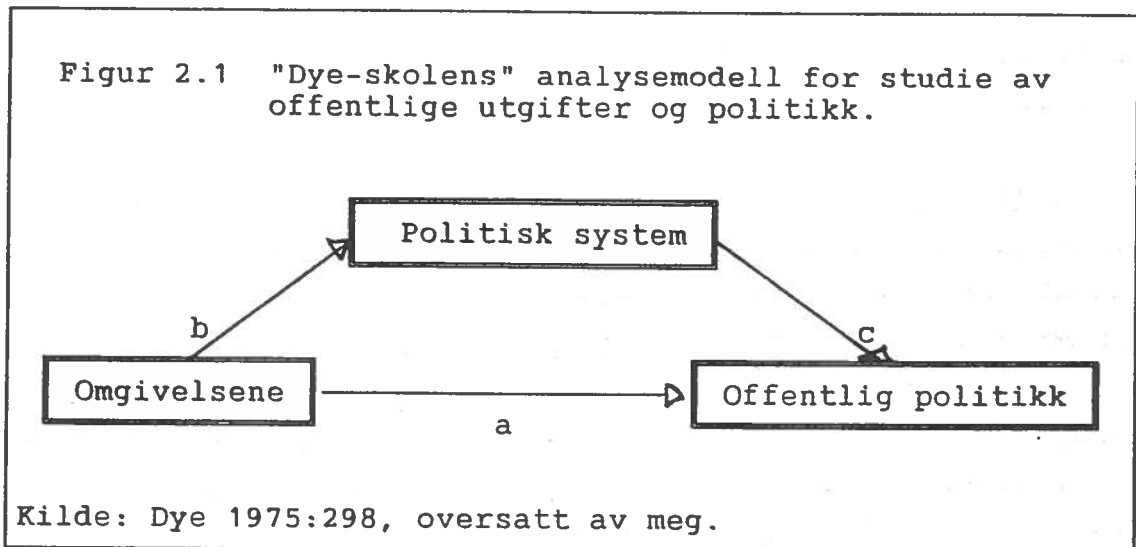
Dawson og Robinsons artikkel fra 1963 om velferdsutgiftene i Amerikanske delstater, regnes ofte som den første analysen der sosio-økonomiske faktorerets betydning ettertrykkelig slås fast (Schaefer and Rakoff 1970, Dye and Robey 1980, Hansen 1980, 1981, 1985). Det er denne studien og de mange som fulgte i kjølvannet, som gjerne går under navnet den sosio-økonomiske tradisjon i utgifts-studiene.

Den forfatteren som har hatt størst betydning innen denne tradisjonen er Dye. Dye utviklet i begynnelsen av 1960-årene en modell der det han kaller "kreftene i de sosio-økonomiske omgivelser" produserer politiske vedtak ("outcomes"), enten direkte eller i interaksjon med det politiske system (Se figur 2.1 neste side). Siden de fleste påfølgende analysene bruker denne modellen (Schaefer and Rakoff 1970), velger jeg å kalle den sosio-økonomiske tradisjonen for "Dye-skolen".

I sin innflytelsesrike bok: "Politics, Economics and the Public" fra 1966, konkluderte Dye med at politiske variabler var mindre viktige i determineringen av offentlig politikk enn man før hadde trodd. Denne studien fikk stor betydning for utgiftsstudiene på 1970-tallet (Dye and Robey 1980).

Dye gikk inn for å fastslå den relative viktighet av sosio-økonomiske variabler i forhold til politiske variabler i

determineringen av offentlige utgifter. Ikke bare det, han spesifiserte også de kausale forbindelser mellom omgivelsene, politisk system og politikk (Dye 1975:301):



I "Dye-skolens" modell (figur 2.1), gir ledd a rom for å se kommuneinstitusjonen som et deterministisk beslutningssystem. De politiske prioriteringer blir uttrykk for systemets automatiske tilpasning av ytelsene etter behovene i omgivelsene og de tilgjengelige ressurser.

Det politiske systemet påvirker utgiftsnivået (pil c), men kun i et interaksjonsforhold med omgivelsene (pil b) (Schaefer and Rakoff 1970). Det vil i denne sammenhengen si at blant annet de sosio-økonomiske variable influerer sterkt over hvordan det politiske systemet er utformet. Dye og Robey (1980) sier følgende om sammenhengen mellom omgivelsene, politiske variable ("pluralist variables") og utgiftsnivå ("policy-outcome"), i et tilbakeblikk på "Dye-skolens" funn fra 1960 og 1970 årene:

"Most of the associations which occur between these pluralist variables and policy measures are really a product of the fact that economic development influences both political system characteristics and policy outcome." (Dye and Robey 1980:5).

Ved hjelp av statistiske metoder (spesielt multippel regresjon og stianalyse) mente Dye å finne empirisk dekning for påstanden om at sosio-økonomiske variabler determinerte utgiftene til enkelte saksområder, nærmest uavhengig av politiske preferanser. Han fant for eksempel at satsingen på politibeskyttelse i amerikanske delstater, kunne forklares utelukkende med grad av urbanisering (Dye 1975).

Et eksempel på en studie der Dyes modell er anvendt har jeg blant annet funnet i en dansk hovedoppgave om variasjoner i danske kommuners utgifter til eldreomsorg (Thomassen 1978). Thomassen konkluderer med at variabelen "andel eldre" best forklarer variasjonene. Han finner at i kommuner med relativt mange eldre, er utgiftene til eldreomsorg (regnet pr. person over 65 år) gjennomgående lavere enn i kommuner med en mindre andel eldre. Han slutter derfra til en direkte kausal forbindelse mellom eldreandel og utgiftsnivå uavhengig av karakteristika ved det politiske systemet i kommunen (Thomassen 1978).

"Dye-skolens" tilhengere ser ut til å oppfatte det slik at endringer i de sosio-økonomiske forhold automatisk kan lede til endringer i de offentlige utgiftene (Hansen 1981:29). Den kommunalpolitiske insitusjonen levnes med andre ord lite autonom handlekraft, nr de fleste policy endringer fres tilbake til endringer i omgivelsene. Fried oppsummerer det p flgende mte etter ha gtt gjennom ett stort antall utgifts-analyser basert p denne tankegangen:

"Political variables have relatively less direct and independent impact than socio-economic variables. In most cases, some socio-economic variable has been found more useful in explaining the variance in output than any political variable. Somehow, the nature of the socio-economic environment seems more important than the nature of community politics in shaping community policies."
(Fried 1975:71, sitert fra Sharpe 1981:3).

"Dye-skolen" fyer seg til en viss grad inn i den retningen i studiet av organisasjoner som Scott (1981) kaller det rasjonelle systemperspektivet. Kjennetegn ved dette

perspektivet er blant annet at de strukturelle ordningene i organisasjonen oppfattes som bevist laget ("designed") for effektiv måloppnåelse (Scott 1981:78). Organisasjonens mål er klart definerte og strukturen karakterisert ved relativt høy grad av formalisering (Scott 1981:21).

Så vidt jeg kan skjønne forstår "Dye-skolen" det politiske systemets mål som klar og utvetydig streben etter å tilpasse seg omgivelsenes behov, krav og ressurser. De handlingsvalgene som foretas i systemet blir sett som refleks av omgivelsenes påtrykk, der målet er å maksimere politikkenes tilpasning til disse (Eriksen 1984). Sammenfall med det rasjonelle perspektivet finner vi altså i synet på den politiske organisasjonens mål.

Derimot er det et spørsmål om man kan påstå at "Dye-skolen" oppfatter organisasjonsstrukturen som sterkt formalisert. Egeberg (1984) stiller i hvertfall spørsmålstegn ved utgiftsstudiene syn på sammenheng mellom organisasjonsform og faktisk beslutningsadferd. Dette kan kanskje illustreres ved kausalpilen (pil a) direkte fra omgivelsene til policy i figur 2.1, der hverken aktørenes intensjoner eller organisasjonens strukturer gis rom for innvirkning på utfallet.

Deterministiske sosio-økonomiske analyser kan kanskje bedre plasseres innenfor det såkalte naturlige organisasjonsperspektiv, slik Egeberg (1984) selv gjør. Nå bør det bemerkes at Scott og Egeberg ikke opererer med nøyaktig sammenfallende typologisering, men både det rasjonelle og naturlige systemperspektivet hos Scott har klare likhetstrekk med Egebergs rasjonelle og naturlige organisasjonsperspektiv. I presentasjonen av det naturlige perspektivet, legger Egeberg vekt på at en variant av dette perspektivet forstår adferd i organisasjoner som bestemt av forhold i organisasjonens omgivelser. På blant annet dette punkt står det naturlige organisasjonsperspektivet i motsetning til et rasjonelt perspektiv, der adferd forstås som bestemt av organisasjonens formelle struktur (Egeberg 1984).

Innenfor det rasjonelle perspektiv er rasjonaliteten grunnlagt i organisasjonsstrukturen, og ikke primært i de individuelle deltakerne (Scott 1981, Egeberg 1984). Det naturlige perspektiv understreker organisasjonenes betydning som sosiale enheter, der faktisk adferd også avspeiler aktørenes ekspressive og symbolske behov, ikke bare instrumentelle hensyn (Egeberg 1984:36). Rasjonaliteten føres i dette perspektivet nærmere aktørnivået, men kan trolig best plasseres på gruppenivå. Den enkelte aktør handler ikke bare ut fra egeninteresse, men primært ut fra forventninger knyttet til uformell rolletilknytning innenfor sosiale grupper i organisasjonen.

Egeberg påpeker at både det rasjonelle og det naturlige perspektivet representerer en form for determinisme. Adferden ses som determinert av konteksten aktøren står i, enten i form av formelle eller uformelle roller (Egeberg 1984:42).

Det er ikke noe poeng i seg selv å "tvinge" "Dye-skolen" inn under det ene eller det andre perspektiv. Men det gir en viss mulighet til å finne nærmere fram til kjennetegnene ved denne analysetradisjonen. Man får dessuten mulighet til å si litt om hva slike analyser ikke kan forklare. For eksempel dersom man forklarer kommunal tjenesteyting som mer eller mindre deterministisk respons på kontekst, enten det er omgivelsene eller organisasjonens kontekst, overses mulighetene for å se verdifordelingen som resultat av aktørenes motiver.

Med en aktørorientert tilnærming, der rasjonaliteten føres ned til den enkelte aktør, understrekes i større grad politikkenes uavhengighet av omgivelsene. I for eksempel det perspektivet der organisasjoner blir sett som løst koplede systemer, føres den faktiske adferden tilbake til enkeltdeltakernes intensjoner og rasjonelle valg (Egeberg 1984:40). Denne rasjonalitetsoppfatningen gir muligens større mulighet for å analysere verdifordeling i lys av deltakernes partipolitiske tilknytning.

2.2.2. Politikens overordnede betydning

Jeg skal oppholde meg ved "Dye-skolen" litt til, i håp om å anskueliggjøre det syn jeg selv ønsker å legge til grunn for analysen i denne oppgaven. I tradisjonen fra "Dye-skolen" kunne min hypotese i denne oppgaven vært omtrent som følger:

"Eldrebølgen vil bli møtt med samme respons i alle kommuner, variasjon i prioritering kommer som følge av variasjon i objektive sosiale og økonomiske karakteristika ved omgivelsene til den kommunalpolitiske institusjonen."

Imidlertid er jeg enig med Hansen når han skriver:

"Apart from policy areas where decisions are made according to a set of fixed standards or decision-making criteria based on certain environmental characteristics, there are no such direct causal links between socio-economic factors and policy output."
(Hansen 1981:29).

Eldreomsorgen i norske kommuner er ikke underlagt bestemte statlige standarder, politikerne står relativt fritt i satsingen på dette sakfeltet slik jeg har vist i kapittel 1. En antakelse som den jeg foreslår over, bygger så vidt jeg kan skjønne på en mangelfull teoretisk forståelse av relasjonen mellom omgivelsene og kommunalpolitikken.

En annen side av saken er at det høyst sannsynlig er korrelasjon mellom andelen eldre og utgiftsnivået i kommunens eldreomsorg. Høy andel eldre i en kommune innebærer et større behov for eldreomsorgstjenester, derfor er det rimelig å anta at utgiftsnivået vil samvariere positivt med andelen eldre. Alternativt, som Thomassen (1978) fant, at samvariasjonen er negativ: Mange eldre betyr færre i produktiv alder og dårligere skatteinngang til kommunen, dermed dårligere råd til å satse på eldreomsorg.

Jeg kan altså ikke godta at eldreandelen skal oppfattes som årsak til variasjonene i prioriteringen av eldreomsorgen. Utgiftsnivået i eldreomsorgen fastlegges av politikerne i kommunestyret. Det er derfor politikernes handlinger som er årsak til utgiftsnivået. Andelen eldre i en kommune er en viktig bakgrunn for utgiftsnivået, men ikke årsaken.

Det er mange som har kommet med innvendinger mot utgiftsanalysene i "Dye-skolens" tradisjon, og først og fremst er det den teoretiske tolkningen av funnene som er blitt angrepet. Utgiftsstudiene har funnet mange interessante korrelasjoner mellom variabler i lokalpolitikken, men det ser ut til å mangle et begrep om handling i mange av analysene. Uten en forståelse av det politiske systemets aktører og handlingsmuligheter, tror jeg det er vanskelig å oppnå interessante og relevante konklusjoner om hva som "egentlig" foregår i kommunalpolitikken. Schaefer og Rakoff (1970) påpeker at "Dye-skolens" konklusjoner ofte bærer preg av å være statistiske øvelser, uten et teoretisk fundament.

I mange av de nyere studier av offentlig politikk er analysen rettet mot politiske- og organisatoriske prosesser internt i den politiske institusjonen. Det er kommet mange analyser som viser politikernes ledende rolle i utforming av lokalpolitikken (Newton (ed.) 1981, Sharpe and Newton 1984, Hansen og Christoffersen 1983, Aarsæther 1986, Larsen 1987 a).

I ett oppgjør med den sosio-økonomisk deterministiske tradisjonen innenfor utgiftsstudiene, forsøker Hansen å demonstrere hvordan politiske faktorer influerer over måten innbyggernes behov blir transformert til beslutninger:

"My point of departure has been the primacy of politics as policy determinants. I reject the suggestion made in earlier studies that socio-economic factors exert a direct and independent impact on the level of public expenditures for specific services. Any such relationships have to be established by the political decision-making bodies."
(Hansen 1981:45).

Med et slikt utgangspunkt er det altså ingen automatikk i de sosio-økonomiske faktorerers innflytelse over utgiftsnivået i de kommunale tjenestene. Man må ta hensyn til at politikerne har mulighet til å avgjøre hvilke behov og hvilke krav som får oppnå gjennomslag i det kommunalpolitiske systemet. Mange forskere ser derfor forhold i omgivelsene heller som kriterier eller bakgrunn for de politiske beslutningene, istedet for å tolke dem som direkte årsaksfaktorer for den offentlige politikens output (Hansen 1980, 1981, Skovsgaard 1984, Sharpe and Newton 1984, Aarsæther 1986).

Hansen er kanskje den som mest eksplisitt gjør rede for hva som legges i begrepet beslutningskriterier:

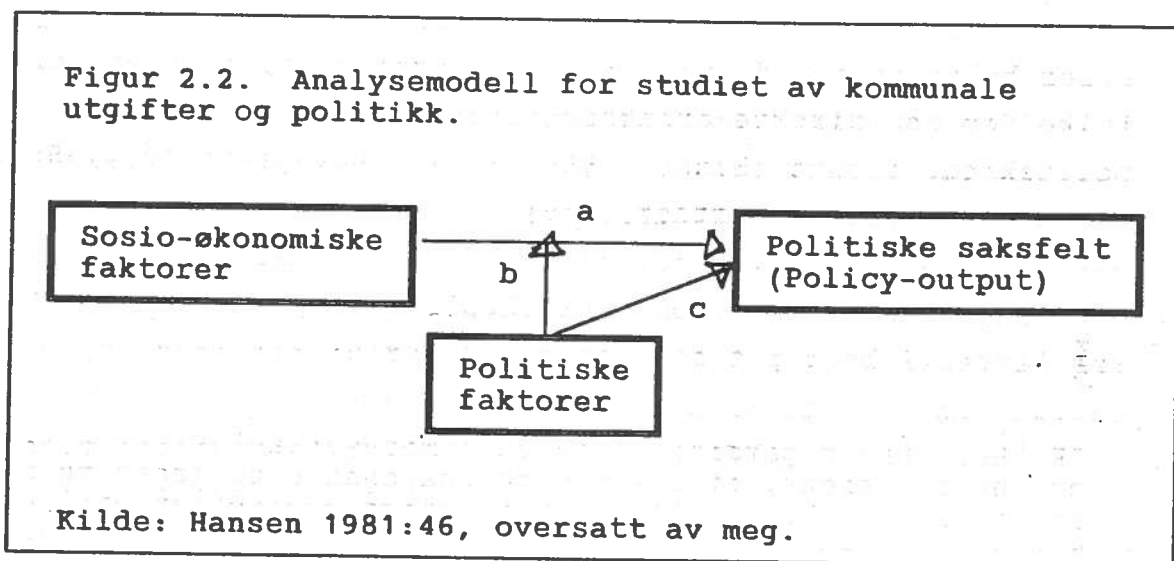
"Rather than regarding socio-economic variables as causes of the decisions, it seems more reasonable to treat them as decision-making criteria upon which public authorities may act." (Hansen 1981:31).

Det synes altså viktig å understreke forskjellen mellom årsaksfaktorer og kriterier for beslutning. Slik utgiftsstudiene innenfor "Dye-skolen" la fram årsaksfaktorene for innholdet i offentlig politikk, får man inntrykk av at politikerne foretar seg lite annet enn å være mer eller mindre nøytrale iverksettere av omgivelsesbaserte behov og krav innenfor visse begrensninger satt av blant annet økonomiske ressurser (Hansen 1980, 1981). Den politiske organisasjonens betydning kommer svært i bakgrunnen i slike analyser (Olsen 1984 a, March and Olsen 1984).

Kritikerne av "Dye-skolen" er opptatt av hvilke behov og krav som oppnår gjennomslag i det politiske systemet. Foran en avgjørelse ligger det ulike muligheter for tolkning av situasjonen og hva den krever av kommunal innsats. Et mangfold av kriterier kan legges til grunn. Politikerne må velge hvilke kriterier de oppfatter som mest betydningsfulle. Gjennom slike valg legges premissene for innholdet i beslutningen. Beslutningskriterier er med andre ord faktorer politikerne

innenfor en politisk organisasjonskontekst kan velge å gjøre relevante for vedtakene.

I modellform kan kritikernes perspektiv fremstilles som følger:



Relasjonen (pil a) mellom sosio-økonomi og saksfeltenes utforming blir brutt eller filtrert av politiske faktorer (pil b). Dessuten har politiske faktorer en selvstendig betydning for utformingen av de ulike politiske saksområdene (pil c).

Forskjellen fra Dyes modell (fig.2.1), ligger først og fremst i at omgivelsesfaktorene ikke lenger regnes for å påvirke utformingen av saksfeltene uavhengig av politiske faktorer. For eksempel kan partisammensettingen i kommunestyret være avgjørende for vektleggingen av de ulike kriterier (Hansen 1981).

Hansen viser blant annet til det han kaller "politikkenes paternalistiske trekk" for å begrunne de politiske faktorenes selvstendige innvirkning. Han forutsetter at de politiske institusjonene har en viss grad av frihet til å handle autonomt i forhold til og overfor omgivelsene. Dette er i overensstemmelse med ny-institusjonalismen, der man er

spesielt opptatt av nettopp politikken selvstendige og egenartede virksomhet (Olsen 1984, March and Olsen 1984).

2.2.3. En ny-institusjonell kritikk

March og Olsens argumenterer for en tilbakevending til klassiske spørsmål i studiet av offentlig politikk. Dette innebærer at politikken tillegges en styrende rolle i samfunnet (March and Olsen 1984, 1986, Olsen 1984 a). Med andre ord: politikken spiller en autonom rolle i forhold til omgivelsene. Politikken bidrar ikke bare til allokering av ressurser men er som Olsen uttrykker det, "viktig for den intellektuelle og moralske utvikling av samfunnsborgerne" (Olsen 1984 a:6).

Store deler av dagens teorier om politikk kan kritiseres på fem punkter, mener March og Olsen (1984). Slik jeg ser det er mye av kritikken relevant i forhold til "Dye-skolen" spesielt og "Public Policy" generelt. I det følgende presenterer jeg March og Olsens fem innvendinger.

1. Omgivelsene har for stor plass som forklaring. "Dye-skolen" og andre kontekstuelle retninger har fortolket forholdet mellom omgivelsene og politikk som en enveis kausal pil, fra det først nevnte til det sist nevnte. Et institusjonelt perspektiv er snarere opptatt av hvordan de politiske institusjonene og politikken påvirker; "de enkelte deltakernes preferanser, forventninger og ressurser" (Olsen 1984 a:13).

Ved å snu pilen på denne måten, kan man for eksempel vende blikket mot hva den kommunalpolitiske virksomheten kan bety for de eldres rolle i samfunnet. Hvordan virker for eksempel politikernes retoriske valgkamputspill og reelle utgiftsbeslutninger inn på de eldres følelse av egenverd, eller på de yngres syn på de gamles plass i samfunnet? Kanskje kan man tenke seg at all oppmerksomheten om eldrebølgen bidrar til at folk oppfatter de gamle mer og mer som en belastning, heller

enn en ressurs? Med andre ord i større grad fokusere politikken moralske og oppdragende betydning for samfunnet.

2. Den andre innvendingen som kan rettes mot "Public Policy", er at forklaringene reduserer politiske fenomen til de samlede konsekvenser av individuelle handlinger. Slike reduksjonistiske teoritradisjoner overser betydningen av forholdet mellom organisasjonsformer og innholdet i politikken. Organisasjon bidrar til strukturering av deltakernes oppmerksomhet, noe som betyr at vedtakene kan forstås som resultat av sammensettingen av aktører, problemer og løsninger (March and Olsen 1983:292, Olsen 1972).

Dette synet innebærer ikke at politikerne ikke har hensikter med det de gjør, men det er heller slik at den endelige utgiftsbeslutningen ikke alltid kan forklares med at noen ville det akkurat slik. Man må ha for øyet at politikerne har et mangfold av verdier de ønsker å realisere og et mangfold av roller og forpliktelser å fylle, det er derfor sannsynlig at ikke den angjeldende beslutning angår alle like mye. For utgiftsbeslutningene i eldreomsorgen kan vi støte på resultater som ingen egentlig har ønsket. Det kan derfor være en viktig oppgave for forskerne å avdekke den kollektive irrasjonalitet som kan oppstå, for eksempel fordi politikerne ikke i tilstrekkelig grad har muligheter eller interesse for å rette sin oppmerksomhet mot langsiktig planlegging av eldreomsorgen i kommunen, men snarere arbeider etter brannslukningsprinsippet.

3. Teoriene er for opphengt i et rasjonalitets- og aktør-syn preget av kalkulert egen interesse. Ny-institusjonalistisk teori ønsker i stedet å videreutvikle en aktørforståelse som legger vekt på de normative og pliktmessige sider ved handling (March and Olsen 1984). Aktørenes preferanser utvikler seg gjennom deltakelse i det politiske liv, derfor er det ikke minst viktig å studere for eksempel institusjonenes sosialisering evner (Lægreid og Olsen 1978).

Vi kan tenke oss at kommuneorganisasjonen bidrar til å sosialisere politikerne på en slik måte at bestemte problemoppfatninger i eldrepolitikken institusjonaliseres (Berger og Luckman 1979). Et eksempel på dette er profesjonenes utvikling av faglige standarder og krav til hvordan omsorgstjenestene skal utformes.

4. Funksjonalistisk optimisme er en fjerde uting ved mye av politiske teori, hevder March og Olsen. En effektiv funksjonell tilpasning av de politiske institusjonene til omgivelsene er sjelden tilfelle (March and Olsen 1984). Det kan være mer fruktbart å være åpen for at utviklingen av de politiske institusjonene er et tilfeldig resultat av inkrementell tilpasning til problemer i endring (March and Olsen 1983).

Dette åpner blant annet for å se de kommunale institusjonelle løsningene bygget opp for å transformere de eldres behov til utgiftsbeslutninger, som langt fra ideelle eller godt planlagte.

5. Det instrumentelle synet på politikk kan bare forklare politikk som beslutningsfatting, og ser verdifordelingen som det sentrale fokus i politisk aktivitet. Ny-institusjonalismen er opptatt av symboler, ritualer, sermonier og myter i politikken. I Olsens (1970) budsjetteringsstudie fra Nesodden kommune, fant han det mer fruktbart å se budsjetteringsprosessen i kommunestyret som et rituale heller enn reell beslutningsfatting. Han mener imidlertid ikke at ritualer og symboler er uvesentlige "blår" i øynene på publikum, mens realpolitikken foregår i det skjulte slik Edelman (1977) kan synes å mene.

Ny-institusjonalismen argumenterer for å legge mindre vekt på politikken utfall (for eksempel verdifordeling), og være mer opptatt av symbolenes effekt som instrument for borgernes forståelse av seg selv og samfunnet. Politikk er utdanning og kultivering av samfunnet. Gjennom politikk utvikler individene seg selv og sine lokalsamfunn til fordel for helheten, mener

March og Olsen (1984:741). Med en slik visjon av politikk kan det derfor være vel så interessant å analysere de politiske prosessers integrerende virkninger, heller enn deres utfall (March and Olsen 1984:742).

2.2.4. Politikk som aggregering

Mye av denne kritikken mot politisk teori som fremmes av March og Olsen kan jeg være enig i. Jeg har forsøkt å vise ved et par eksempler at ny-institusjonalismen kan gi inntak til et mer helhetlig perspektiv på eldrepolitikken. Med den mer avgrensede målsettingen å forklare prioritering av utgifter til eldreomsorg, mener jeg likevel at ny-institusjonalismen blir en for omfattende og i mindre grad anvendelig teori.

En teori som legger vekten på integrative prosesser i politikken der søking etter enighet og fellesinteresse står i fokus, gir for eksempel mindre rom for å se variasjoner i verdifordelingen som resultat av politiske partiers ulike prioriteringer. Dersom den kommunalpolitiske institusjonen først og fremst fungerer integrativt, vil man forvente at den politiske aktiviteten er et forsøk på å komme fram til konsensus og det felles beste (March and Olsen 1986). I motsetning til de aggregerende prosesser, som partipolitikk sannsynligvis bedre kan forstås i lys av.

Politikk forstått som aggregering, gir rom for å se aktiviteten blant annet som en prosess av forhandlinger og skiftende koalisjoner mellom deltakere som søker å oppnå det beste resultat for seg selv (March and Olsen 1986). Slik jeg ser det; maksimere partiets politikk så godt det lar seg gjøre. En karakteristik som jeg tror beskriver ganske godt den politiske hverdagen.

Jeg mener det kan være nyttig å studere den partipolitiske sammensettingen i kommunestyret, for å forklare variasjoner i kommunale utgifter. Det bør være mulig å studere politikk som

instrumentell aktivitet - "autoritativ verdifordeling" - uten at en slik analyse pretenderer å si alt som er å si om politikk.

Larsen understreker for eksempel nødvendigheten av å ha et perspektiv som tillater elementer av både aggregering og integrering, for å studere utforming av politiske lederskapsroller (Larsen 1987 a:18).

Ser man kun på integrative prosesser og analyserer politikk først og fremst som streben etter det felles beste i en slags kommunikativ prosess (Aarsæther 1986), der skaping av mening, identitet og tilhørighet er viktigste utfall, mistes viktige aspekt ved den politiske virkelighet av syne. Man ser bort fra at det finnes fundamentale og kanskje uoverkommelige interesseforskjeller og motsetninger i samfunnet, som trolig genereres av helt andre faktorer enn kommunalpolitikken. Satt på spissen kan en slik analyse bidra til å tilsløre politikernes ansvar for viktige deler av verdifordelingen i velferdsstaten, som for eksempel omsorgen for de eldre.

På den andre siden kan en analyse av politikken integrerende virkning med vekt på studiet av symboler og ritualer i politikken, bidra til større forståelse av hvordan og hvorfor kommunale utgifter legitimeres. Et stykke på vei bidrar politiske symboler og retorikk til å overbevise folk om at for eksempel tilstanden i eldreomsorgen ikke er så verst, eller at det er klart andre sektorer må prioriteres først. March og Olsen sier selv at de integrative prosessene ser ut til å bli viktigere når ressursene er knappe (1986:34). I disse tider hvor kommunalpolitikkerne står overfor store utfordringer i eldrepolitikken, blir det kanskje ekstra viktig å skape oppslutning og legitimitet for de beslutningene som fattes. Retorikken kan for eksempel tas i bruk for å mobilisere støtte til vedtak om utgifter til andre sektorer enn eldreomsorgen.

Dyes eget forsvar mot kritikken av "Dye-skolens" teoretiske grunnlag og empiriske funn, består i et angrep på det han

kaller kritikernes pluralistiske ideologi (Dye and Robey 1980). Studiet av politikk er gjennomsyret av ideologiske fordommer om fortreffeligheten og betydningen av politisk deltakelse, partikonkurransen og andre kjennetegn ved det demokratisk - pluralistiske politiske system, mener Dye og Robey. Kritikernes egne verdier kommer foran den vitenskapelige aktivitet og forskerne nekter således å se betydningen av økonomiske, sosiale, kulturelle, historiske og teknologiske faktorer (Dye and Robey 1980:7).

Denne kritikken treffer relativt godt den ny-institusjonelle teoriens visjoner om politikken som skaper av sosial orden og det gode samfunn. Den politiske aktivitet ses jo nettopp som motivert av demokratiske idealer om moralsk forpliktende fellesskap og ikke egen interesse (Olsen 1984 a). På den andre siden er det nettopp sammenhengene mellom organiseringen av politikken og politikken innhold, som studeres av mange av dem som kritiserer "Dye-skolen". Slike analyser kan bidra til å utvide vår kunnskap om demokratiets virkemåte, ved å sette nettopp demokratiets angivelig "fortreffelige" ordninger under lupen.

På tross av de innvendinger som har kommet mot "Dye-skolen", er det viktig å analysere de økonomiske og sosiale faktorene som bakgrunn for den kommunale tjenesteyting (Skovsgaard 1984). De politiske prosesser foregår ikke i et internt vakuum i kommunene, men står i et interaksjonsforhold med omgivelsene.

Jeg har valgt å studere sammenhengen mellom omgivelsesfaktoren de eldres behov, og de kommunale utgiftene. Dette er av interesse fordi det retter søkelyset mot politikerne og den kommunalpolitiske institusjonens funksjon som medspillere i velferdsstatens virksomhet. Et viktig spørsmål angående demokratiet er nettopp om avgjørelsene fattet av politikerne er representative for befolkningens behov, krav og ønsker (Olsen 1978:16). Det er ikke minst derfor relevant å spørre om de kommunale beslutningene vedrørende utgiftsnivået i eldre-

omsorgen, står i sammenheng med den eldre befolkningens behov.

Avsnitt 2.2 har vært viet argumentasjon mot "Dye-skolen". Jeg har argumentert for den reviderte modellen som er presentert i figur 2.2. I det følgende skal jeg presentere og et stykke på vei drøfte relevansen av, et mer organisasjonsorientert perspektiv i analyser av kommunale utgifter.

2.3. KAN ORGANISASJONSFORM DETERMINERE KOMMUNALE UTGIFTER?

Teorier om organisasjoners virkemåte anvendes av mange forskere i studiet av kommunalpolitikk. I følge Eriksen (1985) kan perspektivene i hovedsak deles i to hovedkategorier: Det ene kan sies å være handlingsteoretisk orientert, fordi policy ses som direkte resultat av individuelle aktørers intensjoner og handlinger (Silverman 1970). Det andre er systemteoretisk orientert. "Policy" analyseres som resultat av organisert gruppeaktivitet formet av systemets (organisasjonens) strukturer (Simon and March 1958).

Jeg konsentrerer dette avsnittet først og fremst omkring de perspektiver som er utviklet i kretsen etter Simon og rundt March. For enkelthets skyld og fordi han har vært den sentrale inspirasjonskilden, kaller jeg denne retningen "March-skolen" (Olsen 1972). Langt på vei er "March-skolen" systemteoretisk orientert. Den følgende framleggningen av "March-skolen" i organisasjonsteorien, bygger spesielt på artikkelen "Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice" av Olsen (1972).

Mange tidlige teorier om organisasjoner er utviklet gjennom studiet av bedrifter. De mest kjente er Scientific Management og Human Relation "skolene". "March-skolen" har også røtter i slike studier (Simon and March 1958, Cyert and March 1963), men interessen har mer og mer dreid mot studiet av den offentlige forvaltning og offentlige politikk (Olsen, 1972,

1978, 1983, 1984 a og b, Lægheid og Olsen 1978, Egeberg 1981, 1984, March and Olsen 1983, 1984).

Et generelt perspektiv på organiseringen av beslutningsprosesser lanseres av "March-skolen" i det såkalte "strømperspektivet". En beslutningsprosess forstås som bestående av strømmer av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter (Cohen, March and Olsen 1972). Disse fire elementene kan i enhver beslutningsprosess bli koplet sammen på ulike måter avhengig av organisasjonens struktur. Strukturen styrer forløpet til to viktige prosesser i organisasjonen: Aktiviseringsprosessen; gjennom hvilken potensielle deltakere aktiviseres i beslutningen, og defineringsprosessen; gjennom hvilken problemer og løsninger gjøres relevante i en beslutningssituasjon (Olsen 1972:50).

Avhengig av hvordan disse to prosessene forløper kan forskeren gjenkjenne en av tre ulike modeller for beslutning i organisasjoner. En rasjonell modell, en konfliktløsningsmodell og en artifaktmodell. Disse modellene er presentert ofte nok før så jeg bruker ikke mye plass på beskrivelsen. Isteden prøver jeg å vurdere om modellene kan hjelpe oss til å forstå kommunalpolitiske prioriteringer.

2.3.1. Organisert rasjonalitet

Kjennetegnene ved den rasjonelle beslutningsmodellen er: a) Gitte preferanser til å bedømme beslutningskriterier. b) Gitte alternative løsninger. c) Kjente teknikker for å kople mål og midler. d) Organisasjonen ses som en enhetlig handlende aktør, der deltakerne er preget av verdikonsensus. Det er streng regulering av deltakerne i beslutningsprosessen og defineringen av problemer og løsninger er tilnærmet gitt (Olsen 1972:47)

Denne modellen ligner på Scotts rasjonelle systemperspektiv, og vi vet dermed at "Dye-skolens" forståelse av den lokal-

politiske organisasjonens mål til en viss grad passer inn her. Olsen og flere med han, har derimot liten tro på å finne særlig mange beslutningsprosesser som kan kjennetegnes ved den rasjonelle modellen, men påpeker at det er et empirisk spørsmål som må avgjøres i det enkelte tilfelle.

Innenfor de fleste organisasjoner forsøkes det å lage ordninger som best mulig kan virkeliggjøre organisasjonens mål. Organisasjon er et forsøk på å skape systematisk oppmerksomhet omkring et eller flere problem (Egeberg 1984). Kommunale utgiftsbeslutninger er organisert i den forstand at de foretas gjennom en mer eller mindre ordnet budsjetteringsprosess hver høst i kommunen. Men ulike oppfatninger, konflikter og forhandlinger om verdifordelingen intreffer på alle stadier i prosessen. Jeg skal ikke her gå inn på hvordan denne prosessen forløper. Jeg skal nøye meg med å henvise til at det er problematisk å snakke om utgiftsbeslutningenes mål uten å ta utgangspunkt i realisering av særinteresser.

Politikken er ikke bare henvist til å følge formelle strukturelle veier, men bæres fram av aktører og grupper av aktører. I et demokrati er vel et av siktemålene nettopp at politiske prioriteringer og målsettinger skal være gjenstand for kontinuerlig definering og forhandling. Politiske valg ville bli overflødige dersom organisasjonsstrukturen kunne determinere politiske beslutninger fullstendig.

Det største problemet med den rasjonelle modellen i analysen av kommunale utgifter ligger i modellforutsetningen om organisasjonen som enhetlig aktør. En slik forutsetning ser rasjonalitet som en egenskap på organisasjonsnivå og ikke individnivå (Scott 1981, Egeberg 1984). Ikke minst March og Olsens egne empiriske studier har vist hvor vanskelig det er å skape slike strukturelle ordninger, og dernest få individene til å følge dem. Prioriteringene som foretas i helse- og sosialutvalget, formannskapet og i kommunestyret, tas av aktører som i kraft av ulik partitilhørighet eller sektortilhørighet er representanter for ulike interesser.

Demokratiet er nettopp organisert for å gi rom for representasjon av forskjellige og ofte motstridende interesser.

2.3.2. Politikk er konflikt og forhandling

Kjennetegnene ved konfliktløsning-/ forhandlingsmodellen er: a) Rasjonelle individ og subgrupper med ulike interesser, oppfatninger og ressurser. b) Beslutningene er resultat av forhandlingsprosesser mellom individ og grupper (Olsen 1972:47).

I denne modellen er rasjonalitet knyttet nærmere til individets motiver og handlinger, en viktig forskjell fra foregående modell. Men analysefokus er på gruppenivå, da man er mer interessert i dominerende koalisjoner enn den enkelte aktør. Modellen har likhetstrekk med det naturlige organisasjonsperspektiv, slik Egeberg (1984) fremstiller det. Olsen (1972) påpeker at konfliktløsningsmodellen sannsynligvis er den mest adekvate modellen for de fleste sektorene av skandinavisk politikk.

Budsjetteringsprosessene i kommunene kjennetegnes i mange tilfeller av forhandling og tautrekking mellom motstridende interesser. Forhandlingsmodellen gir inntak til å forstå ikke minst partienes rolle i kommunalpolitikken (Aarsæther 1986:36). De politiske parti kan ses som uttrykk for velgernes gruppering om ulike hovedmålsettinger i politikken. Kommunale utgifter kan dermed forstås som resultat av en forhandlingsprosess, der politikerne forsøker å maksimere partiets målsettinger.

Fordi kommunalpolitikken ikke er basert på parlamentarisme, men på proposjonal representasjon i ulike beslutningsfora kan et enkelt parti sjelden regne med full pott. Opposisjonen er organisert inn i den kommunale beslutningsprosessen (Larsen 1987 a). I motsetning til en ren handlingsorientert modell gir dermed konfliktmodellen grunnlag for å studere organisa-

sjonsformenes innflytelse over politikernes handlinger.

2.3.3. Intenderte handlinger og tilfeldige resultat

En mer tvetydig modell enn de foregående finner vi i "March-skolens" egen Garbage Can modell. Kjært barn har mange navn, ved siden av artifakt, organisert anarki og Garbage Can, finner man også betegnelsen "ikke-beslutning"¹ på modellen (Olsen 1972). På mange måter er det siste navnet betegnende for hva "March-skolen" legger i modellen; som Olsen skriver:

"The most important difference between this model and the two previously mentioned is that we do not specify any direct connections between the purposes and intentions of the actors and the events we want to explain." (Olsen 1972:48).

Politiske vedtak, for eksempel avgjørelser om utgifter til eldreomsorgen i kommunen, kan i denne modellen forklares som resultat av en prosess som har en egen dynamikk. Vedtaket ses som utilsiktet resultat av handlinger til aktører som ikke fokuserer på den angjeldende beslutning, men på sine roller i andre spill eller beslutninger. Vedtaket er et biprodukt av ymse prosesser og tilfeldige sammenstillinger av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter i kommunen. Skinnet av "beslutning" konstrueres etter hendelsen, fordi folk har behov for å finne mønster i det som skjer (Olsen 1972:48).

Begrunnelsen for å bruke Garbage Can modellen på valg i organisasjoner gir "March-skolen" i følgende forutsetninger. a) Enhver deltaker har andre roller og oppgaver og vil derfor i varierende grad ta del i beslutningsprosessen. b) Tvetydighet i preferanser og teknologi, gir rom for improvisasjon og tilfeldigheter.

¹ Viser ikke til "non-decision" modellen hos Bachrack og Baratz (1970), der viktigheten av å analysere det som ikke kommer på det offentliges dagsorden påpekes.

Empiriske analyser har avslørt beslutningsprosesser der innslaget av organisert anarki har vært stort (March and Olsen 1976). Modellen anses nyttig for å gi mening til situasjoner der tradisjonelle rasjonelle betraktninger ikke ser ut til å gjøre seg gjeldende: Når både aktiviserings- og defineringsprosessen er ustrukturerte og skiftende, og det er vanskelig eller umulig å føre resultatet tilbake til en enkelt aktør eller koalisjon av aktører (Olsen 1972).

Organisert anarkimodellen bidrar absolutt til forståelsen av endel sider ved kommunenens verdifordeling. Med utgangspunkt i denne modellen kan man tillegge politikerne ansvaret for fordelingen, samtidig som man forsøker å finne forklaring på hvorfor resultatet ikke alltid er spesielt rasjonelt ut fra formulerte målsettinger.

2.3.4. Handling satt i system

Eriksen (1985:506), mener om organisert anarki modellen at det ikke er tilfredsstillende å forklare beslutninger som bivirkninger av tilfeldige forhold, fordi fenomenet ikke blir forklart handlingsteoretisk. Videre framholder han:

"En teori som opererer med restkategorier i form av "hvite flekker" (Olsen, 1972) forklarer ikke foreteelsene ut fra aktørenes meningsfulle sosiale handlinger, men ut fra faktorer som ligger utenfor aktørens rasjonelle kapasitet." (Eriksen 1985:506).

Eriksen mener det trengs et utvidet rasjonalitetsbegrep, som også kan gjøre slike situasjoner som organisert anarki modellen beskriver forståelige. Et slikt rasjonalitetsbegrep må favne videre enn tradisjonell økonomisk nyttemaksimering. Det er mulig å bygge det på Habermas sine teorier om kommunikativ handling, mener Eriksen (1985).

Egeberg (1984) tolker organisert anarki modellen på en annen

måte enn Eriksen (1985). I følge Egeberg er organisert anarki modellen nettopp et handlingsteoretisk perspektiv, om ikke med henvisning til et utvidet rasjonalitetsbegrep.

"..en tenker seg i dette perspektivet at atferd, for eksempel deltakelse, kan ses som resultat av individuelle, rasjonelle valg." (Egeberg 1984:39).

Gjennom en kostnads-nytte analyse avgjør den enkelte aktør hvor han/hun skal konsentrere sin oppmerksomhet. Idet oppmerksomhet er en knapphetsressurs, er ikke den enkelte deltaker i stand til å konsentrere seg like mye om enhver beslutning. Den enkelte utgiftsbeslutning behøver derfor ikke være resultat av alle politikernes konsentrerte oppmerksomhet, men kan forklare som resultat av beslutninger hos aktører som "tilfeldigvis" ikke hadde noe bedre fore. Utgiftsbeslutningen kan dermed søkes forklart i den enkelte politikers intensjoner og rasjonelle kalkulasjon (Egeberg 1984:40).

En ren organisert anarki situasjon er nok et spesial tilfelle. Helt uten føringer er for eksempel budsjetteringsprosessene sjelden. Derfor er det viktig, som Eriksen påpeker, å også ha begreper om systemet virksomheten foregår i.

Et systembegrep kan sannsynligvis være nyttig for å forstå blant annet hvordan handlinger i organisasjoner er modifisert av roller (Eriksen 1985). Rollebegrepet kan brukes til å analysere for eksempel hvordan ledelsen i kommunen gjennom sine posisjoner utøver autoritet, og på denne måten influerer på de endelige beslutningene i kommunestyret (Larsen 1987 a). Larsen, som er spesielt opptatt av politiske lederskapsroller, oppfatter lederskapsrollen som et "møte" mellom person og posisjon. Det vil si at for eksempel ordførerens posisjon er institusjonalisert og virker modifiserende på den enkelte ordførers handlinger, samtidig som rollen "låner" han/henne autoritet (Larsen 1987 a:13). Systemteoretisk tilnærming - nærmere bestemt et ny-institusjonelt perspektiv - kan trolig gi inntak til et studie av det politiske lederskapets

betydning for beslutningene (Larsen 1987 a).

En handlingsteoretisk forståelse er likevel vesentlig for ikke; "å miste av syne at sosiale prosesser og aktørers handlinger er konstituerende for systemet" (Eriksen 1985:514). Uten å sette likhetstegn mellom Eriksens synspunkter og Silverman, kan neste sitat bidra til understrekning av betydningen av handlingsteorier:

"Both roles and structure merely provide a framework for action; they do not determine it." (Silverman 1970:135).

I Berger og Luckmans terminologi (1979) kan man si det er vesentlig å forstå organisasjonens former som en sosialt konstruert virkelighet, som stadig omformes og vedlikeholdes av aktørenes handlinger. Ser man bort fra dette kan man kanskje ende i;

"..empty determinism in which things happen and processes occur apparantly without the direct intervention of human purposes" (Silverman 1970:135).

"Dye-skolens" handlingstomme kausale relasjon mellom sosio-økonomiske faktorer og policy-utfall, fortjener unektelig ovenstående kritikk.

Oppsummeringsvis vil jeg peke på at betydningen av organisasjonsteoriens tilnærming for studiet av kommunal verdifordeling, særlig ligger i fokuseringen på sammenhenger mellom organisasjonsform og beslutningsadferd (Egeberg 1981:31). Jeg stilte spørsmål i overskriften til avsnittet, om organisasjonsform kunne determinere kommunale utgifter. Svaret er i følge organisasjonsteorien avhengig av hvilken modell man ser virkeligheten gjennom.

Etter min mening kan ikke organisasjonsformer determinere handling, men derimot virke modifiserende. Det vil blant annet si at deltakerne gjennom sin plassering i beslutningsprosessene får oppmerksomheten dreid i visse retninger. En

ordfører vil kanskje konsentrere seg om å oppnå enighet blant politikerne, mens en politiker i finansutvalget forsøker å få endene til å møtes og formannen i hovedutvalget for helse- og sosialnemnden kanskje er mest opptatt av å maksimere suksess for sitt budsjettforslag.

En rolle som kan overskride politikerens plassering i beslutningsprosessen, er vedkommendes partitilknytning. I neste avsnitt skal jeg se nærmere på partisystemet, og spesielt legge vekt på de verdiene og verdiforskjellene som uttrykkes partiorganiseringen.

2.4. PARTIER OG POLITISKE VERDIER

2.4.1. Verdibegrepet

Det samfunnsvitenskaplige begrepet om aktørenes verdier kan være et hjelpemiddel i analysen av kommunale utgifter. Verdier viser til folks prinsipper og vurderingsskalaer, og dessuten til preferanser som virker stabile over tid (Barth 1966 a:12). Verdier er goder aktørene prøver å oppnå eller gjennomføre, derfor kan man si at verdier initierer handling. Det er med referanse til en bestemt verdi eller et sett av verdier, at aktøren vurderer alternative handlinger og treffer sitt valg (Barth 1966 a:12).

Verdier er empiriske fakta som kan oppdages, de er synspunkter hos aktørene selv og ikke konstruert av forskeren. Som sådan er det derfor mulig å forsøke å avdekke aktørenes hensikter i en empirisk analyse (Barth 1966 a).

En forutsetning for at begrepet om verdier skal være nyttig å bruke i en analyse er prinsippet om målrettede aktører, som under begrensninger søker å maksimere det som for dem oppleves som viktig og betydningsfullt (Barth 1981). Det betyr at

forskeren må forsøke å sette seg inn i aktørens sted, for å prøve å se situasjonen fra dennes synsvinkel. Dette kalles gjerne for aktørperspektivet innenfor samfunnsvitenskapene.

Jeg skal ikke gå inn på den store debatten om folk virkelig handler "målrettet", "rasjonelt", "verdimaksimerende" eller ei. Med de begrensningene som ligger i at mange umiddelbart assosierer til ren økonomisk nyttemaksimering og egoisme, kan et aktørperspektiv hjelpe forskeren til å forstå handlingene som utspilles sett fra deltakernes side. Et aktørorientert perspektiv utelukker ikke fokusering på organisasjonsformenes modifierende effekt på deltakerne, jamfør drøftingen i avsnitt 2.3.

Aktørperspektivet er framherskende i den antropologiske tradisjonen representert ved blant andre Barth og Brox, men man finner også statsvitenskapelig og organisasjonsteoretiske arbeider der aktørenes handlinger står i fokus. Allerede er det påpekt at konfliktløsningsmodellen innebærer en viss aktørorientering, og at organisert anarki modellen kan forstås som en rasjonell aktør modell. I det videre skal jeg trekke fram noen studier av lokale utgifter, der aktørorienteringen kommer tydelig fram. Det er Hansen (1980, 1981) og Sharpe og Newton (1984). Hansens arbeider er ganske tydelig aktørorienterte. I artiklene fra 1980 og 1981 er analysens enhet den enkelte politiker i rollen som beslutningstaker. Hansen bruker kvantitativ metode i den forstand at han setter opp tabeller med aggregerte størrelser, men metoden er også kvalitativ fordi mønsteret føres tilbake til enkeltaktørers motiver og handlinger. Engelstad bruker artikkelen "Transforming Needs into Expenditure Decisions" (Hansen 1981), som eksempel på hvordan man med en kvantitativ tilnærming kan innføre trekk ved aktørene og aktørenes opplevelser i modellene og dermed knytte an til kvalitativ metodes begreper om mening og rasjonalitet (Engelstad 1985:24).

Som Barth, bruker også Hansen begrepet verdier for å analysere hvordan handling initieres. Det er de enkelte politikernes strev etter å realisere sine verdier under begrensninger, som er årsak til beslutningene:

"In other words, the decision-makers select the criteria upon which the decision is going to be based, and this selection process will be determined by the political values of the decision-makers." (Hansen 1981:31).

Sharpe og Newtons aktørorientering fremgår blant annet av boken "Does Politics Matter?" (1984). Forfatterne mener å vise at politikeren er den vesentligste maktfaktor i demokratisk lokalpolitikk. Det er blant annet gjennom å studere settene av verdier i ulike parti, vi vil få forståelse av hvordan innholdet i politikens forskjellige saksområder blir utformet. Dette utelukker ikke at også andre aktører enn politikerne - for eksempel administrasjonen - har innflytelse, men Sharpe og Newton mener å ha både teoretisk og empirisk belegg for at; "politics does make a difference".

Sharpe og Newton går sterkt i rette med "Dye-skolens" utgiftstudier i boken. Verdier er det begrepet som blir brukt for å begrunne at ulike situasjoner blir håndtert på ulike måter:

"..democratic governments are not, nor can be, mere reflectors since policies do not spring unaided from objective facts. How we choose to view, and to respond to, objective conditions is in the realm of value." (Sharpe and Newton 1984:20).

For å forstå hva sosio-økonomiske faktorer betyr for politikens utforming må man vite hvordan aktørene tolker faktorene, fremholder Sharpe og Newton. Aktørenes tolkning er basert på de verdiene vedkommende ønsker å realisere.

Så vidt jeg kan forstå er disse synspunktene også i tråd med Webers begrep om "verstehen" (Ritzer 1983 og Barth 1966 b). Skal vi kunne forstå menneskelig handling må vi få fram det meningsfylte ved handlingen, slik aktøren selv ser det. Man

kan gripe handlingens mening ved å finne fram til hvilke mål eller verdier folk etterstreber og hva slags kontekst aktøren befinner seg i.

"Meaningfully" interpretable human conduct (action) is identified by reference to "valuations" and meanings." (Weber 1903-1906/1975:185, hentet fra Ritzer 1983:128).

Verdier kan vise seg å være et brukbart begrep i analysen av variasjon i kommunenes satsing på eldrepolitikken. Gjennom å finne fram til noen av de verdier politikerne ønsker å realisere i kommunalpolitikken, vil man kunne få et inntak til å forstå handlingene som sammen med handlingsmulighetene resulterer i beslutninger om utgifter til eldreomsorg. For å analysere handlingsmulighetene kan det være fruktbart å supplere med et institusjonelt perspektiv, der systembegrepet får en større plass (Larsen 1987).

Karakteristikker av ulike politiske parti tar ofte utgangspunkt i hvilke ideologier de representerer. Siden ideologi kan forstås som en del av kulturen (Geertz 1964 hentet fra Solheim 1985 b), og kultur gjerne ses som konstituert av et grunnleggende sett verdier (Barth 1966 a), synes det rimelig å kople inn verdibegrepet for å få fram hva de enkelte partiene ønsker å oppnå i politikken.

Er man opptatt av aggregeringsprosessene i politikken og ønsker å analysere den autoritative fordelingen av ressurser som foregår i kommunalpolitikken, kan det være nyttig å tenke på budsjettering som en aktivitet som i stor grad dreier seg om å prioritere. For å prioritere mellom tiltak og mellom grupper som skal nyte godt av tiltakene, trengs vanligvis en skala man kan vurdere betydningen av de ulike tiltakene mot. Verdier er en slik vurderingsskala. Begrepet verdihierarki kan være nyttig i denne forbindelse. Som Barth skriver:

"Values thus serve to identify, within a particular culture, the purposes and priorities which inform an actors choices and organize his efforts." (Barth 1981:95).

Sannsynligvis bør ikke begrepet verdihierarki trekkes for langt, det kan gi inntrykk av endimensjonale og lite innovative aktører (Barth 1981). Men dersom man med verdihierarki mener aktørenes problemhorisont eller verdensbilde, som bidrar til å organisere handlinger og oppfatninger ut i fra den kontekst aktøren står i, kan begrepet være nyttig. Det er opplagt nødvendig og viktig å studere aktørens verdier i sammenheng med de modifiseringer som ligger i konteksten aktøren fungerer i.

"Such values, and the opportunity situations of the different persons and social groups in the society, should together explain the patterns of allocations that are made. These performed allocations, taken together, constitute the overt, surface structure which is aggregate social form." (Barth 1981:95).

Jeg mener at den offentlige politikken utfall - verdifordelingen, kan forstås som et ikke-tilfeldig resultat av mange politiske aktørers handlinger. Slik forstått er offentlig politikk sosial form, og kan analyseres med begrepene verdier og opportunitetssituasjon (Barth 1966 a:1). Det betyr ikke at resultatet - altså sosial form eller nærmere bestemt verdifordelingen - er intendert av noen enkelt aktør. Rasjonaliteten ligger på aktørnivå, men resultatet kan være langt fra rasjonelt, i forhold til både organisasjonens og den enkeltes målsettinger (Barth 1981:81). Dette er i overensstemmelse med organisert anarki modellen, faktisk så mye at denne modellen av og til blir betegnet som organisasjonsantropologi.

2.4.2. Politiske parti

I denne oppgaven er hva man kan kalle politiske verdier spesielt sentrale (Hansen, 1981:31). Med politiske verdier mener jeg den politikk som ønskes ført av de ulike politiske partier. For eksempel; hvilke tiltak ønskes realisert, på

hvilken måte og i hvilken rekkefølge bør de gjennomføres; hvordan er synet på det offentliges rolle i lokalsamfunnet; bør kommunene holde et høyt utgiftsnivå eller bør initiativ overlates til det private?

Velgerne grupperer seg i partier for å kunne gjennomføre den politikken de anser som verdifull. Partier er et strukturelt element konstruert for å unngå fullstendig "anarkiske" tilstander i politikken. Det er nyttig for den enkelte politiker å arbeide sammen med andre, skal han/hun ha håp om å realisere noen av sine og velgernes verdier. Man ser at organisasjonsteoriens konflikt-/forhandlingsmodell er relevant i denne sammenhengen.

Det som binder velgerne og deres representanter sammen i de enkelte parti er ikke minst et visst politisk verdifelleskap. Det er blant annet av denne grunn endel forskere ofte snakker om ulike politiske kulturer.

Clark og Ferguson bruker begrepet "politiske kulturer" i sin bok "City Money" (1983). For å forklare variasjon i "policy" skiller de mellom fire typer politiske kulturer. De politiske kulturene definerer hva forfatterne kaller "Transformation rules". Kort fortalt betyr dette at den politiske kulturen indikerer hvordan vesentlige forhold i omgivelsene skal takles. Transformasjonsreglene angir hvordan lokalpolitikken forholder seg til publikums preferanser, krav fra organiserte grupper, satsing på kollektive eller individuelle goder, høye offentlige utgifter eller private markedsløsninger og lignende grunnleggende politiske problemer.

Typologien er utarbeidet for amerikanske forhold, og kan ikke overføres direkte til norske forhold etter min mening. I USA er det det Demokratiske Parti og det Republikanske Parti som dominerer. Clark og Fergusons typologi følger ikke kun de tradisjonelle partilinjene (representert ved "New Deal Democrats" og "New Deal Republicans"), men inneholder i tillegg overlappende kategorier for å fange opp nye tendenser

og særegenheter ved amerikansk delstatspolitikk ("New Fiscal Populist" og "Ethnic Politicians").

Et eksempel fra norsk kontekst, kan være mer relevant. Solheim (1985 b) er opptatt av velferdsstaten i et ideologisk perspektiv. Hun skiller ikke mellom ulike politiske kulturer, men kaller det ideologiske retninger. Slik hun ser det, er det særlig synet på fordelingspolitikken og det offentliges rolle og ansvar overfor velferden som skiller fire ideologiske hovedretninger fra hverandre i dagens velferdspolitiske debatt (Solheim 1985 b):

Antikollektivistenes sentrale verdier er frihet, individualisme og ulikhet. De har særlig sterk tro på markedsstyrte velferdsløsninger, og ser ikke positivt på høye offentlige utgifter. Velferdsstaten er ikke populær blant antikollektivistene. Fremskrittspartiets ideologi bygger på slike verdier hevder Solheim.

Borgerlig kollektivism har også sitt verdigrunnlag i frihet, individualisme og markeds konkurranse, men skiller seg fra antikollektivistene i synet på statens rolle. De er ikke motstandere av velferdsstaten, og mener at dens fremste oppgave er å avhjelpe nød der det private markedet ikke strekker til. Høyre og mellompartiene, Venstre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Det Liberale Folkeparti kjenne- tegnes av borgerlig kollektivism, mener Solheim.

Demokratisk sosialisme bygger på verdier som likhet, frihet og felleskap. Velferdsstaten er i stor grad sosialdemokratenes prosjekt, og de er spesielt opptatt av at staten må fremme likhet. I en sosialdemokratisk tankegang oppfattes velferdsstaten å være produktiv og skape økonomisk vekst. Offentlig engasjement og ansvar for samfunnsstyringen er helt sentralt innenfor denne ideologiske retningen. Arbeiderpartiet er representant for retningen.

Marxistene er også opptatt av å realisere verdiene likhet,

frihet og felleskap, men marxistene legger et noe annet innhold i begrepene. Likhets og fellesskap kan ikke oppnås innenfor et kapitalistisk samfunn, og man ser ikke mulighet for at velferdsstaten skal kunne fjerne ulikhet. I følge Solheim har Sosialistisk Venstreparti, Norges Kommunistiske parti og AKP m-l (Rød Valgallianse), alle en forankring i marxismen.

Solheims firedeling legger som vi ser spesielt vekt på høyre - venstre dimensjonen i norsk politikk. Kanskje er det her hovedskillene går også i kommunalpolitikken. Selv om konflikter av mer lokal art, også kan splitte kommunene (Larsen 1987 a:11).

Grunnleggende sett vil jeg anta at også kommunalpolitikkerne skiller seg fra hverandre i synet på offentlig ansvar og engasjement, og med hensyn til de grunnleggende verdiene som er blitt nevnt. Men jeg antar videre at i praktisk politikk på kommunalplanet utgjør ikke frihets- og likhetsdebatter noe stort innslag. Det er heller mer praktiske vurderinger som skiller politikkerne og partiene fra hverandre. Hansen (1981) påpeker at politiske konflikter i kommunene dreier seg mer om valg av beslutningskriterier, heller enn generelle politiske mål. Dette betyr ikke at det ikke er verdiforskjeller mellom partiene, men forskjellene manifesterer seg i valget av premisser for beslutningene:

"In other words, selection of a specific set of decision-making criteria implies a choice of a specific policy objective. Furthermore, even in cases where all political parties base their decisions on the same set of decision-making criteria, differences in political values may be reflected in the different weights given to the decision-making criteria." (Hansen 1981:32).

Dersom det er slik at politikere fra ulike parti velger og vektlegger beslutningskriterier forskjellig, er det rimelig å anta at beslutningene vil variere avhengig av hvilke politiske parti som sitter med flertallet. Empiriske undersøkelser fra norske kommuner har vist at betydningen av sosio-økonomiske

faktorer avhenger av politisk majoritet i kommunestyret (Hansen 1980, 1981).

Sharpe og Newtons undersøkelser fra England avslører også at partiene er determinanter for utgiftsbeslutningene:

"Suffice it to say at this point that party and party systems have been revealed as being critical determinants of local expenditure." (Sharpe and Newton 1984:203).

Cowart og Brofoss (1979) har gjort en undersøkelse av budsjettering i Oslo kommune der de satt partienes rolle i beslutningsprosessen under lupen. Som de sier er det ekstraordinært å spørre om politikk er viktig, selvfølgelig er det det. Det er mer interessant å reise spørsmålet om hvorfor og hvordan politikk er viktig (Cowart and Brofoss 1979:56).

I boken stiller Cowart og Brofoss (1979) to modeller opp mot hverandre. Den første kaller de partimodellen ("the party programmatic model"), den andre allianse-strukturmodellen. Partimodellen ser en sektors suksess i budsjetteringsprosessen som avhengig av preferansene til politiske parti. Alliansestruktur modellen ser budsjett suksess som resultat av sektorens allianser i prosessen, både politiske og administrative. Vi ser at den første modellen fokuserer på politikernes verdier, mens den andre har et mer organisasjonsteoretisk perspektiv. Modellene er ikke gjensidig utelukkende, men fokuserer to forskjellige sider av kommuneinstitusjonen, den partipolitiske og den byråkratiske (Cowart and Brofoss 1979).

Partimodellen får avgjort sterkest støtte i empirien fra Oslo kommune. Kontroverser og konflikter over offentlige utgifter foregår i høy grad mellom politiske parti. Ikke minst gjennom uformelle kontakter på alle trinn i budsjetteringsprosessen, utøver partiene innflytelse over verdifordelingen. Politiske parti har ulike preferanser i spørsmål om verdifordeling og politikerne aktiviserer seg i prosessen for å realisere disse

preferansene (Cowart and Brofoss 1979:77). Det er lite som tyder på at budsjetteringen er blitt så isolert og byråkratisert at politikerne ikke lenger har kontrollen, mener Cowart og Brofoss.

2.5. OPPSUMMERING

Dette kapitlet har vist at det er ulike synspunkter på spørsmålet om politikk er viktig. Jeg har understreket betydningen av å analysere partienes og politikernes rolle i beslutningsprosessene. For å forstå hvordan verdifordelingen foregår er det vesentlig å analysere hvilke kriterier som politikerne gjør relevante i beslutningen, og hvordan kriteriene vektlegges av politikere med ulik partitilhørighet.

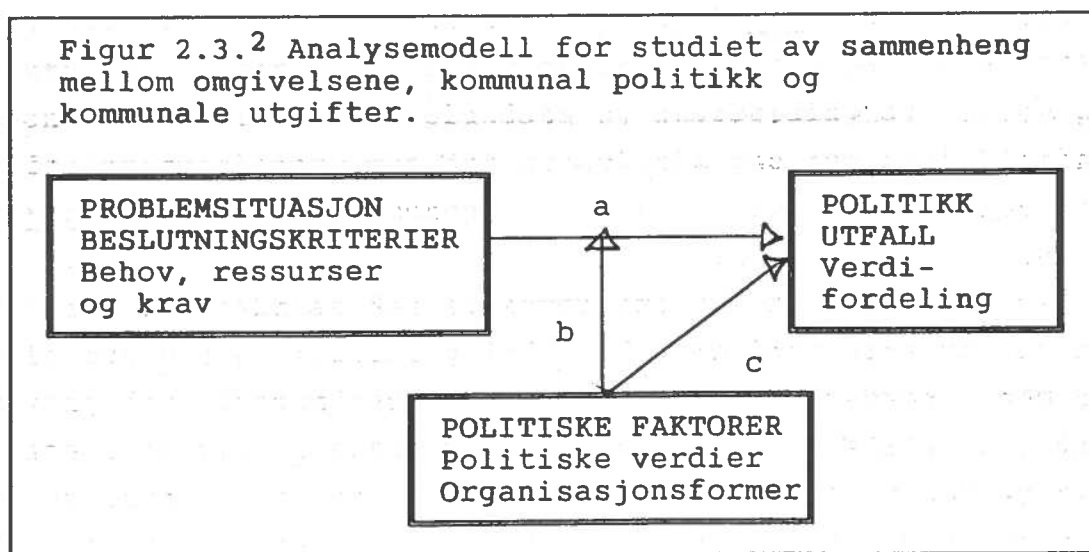
I analysen av omgivelsene kan de sosio-økonomiske beslutningskriteriene deles i to dimensjoner; behov og ressurser, slik jeg også nevnte innledningsvis i kapitlet (Boaden 1971). Endel analyser bruker en slik oppdeling selv om de er kritiske til "Dye-skolens" resonnement (Hansen og Kjellberg 1980, Skovsgaard 1984). Denne oppdelingen kan være nyttig fordi den bidrar til å klassifisere meget komplekse omgivelser.

Jeg ser i tillegg relevansen av å ha med en dimensjon som fanger opp omgivelsenes krav til den kommunale tjenesteyting. Slik for eksempel Skovsgaard (1984) definerer behovsdimensjonen faller befolkningens krav inn under den kategorien. Skovsgaard mener at et lokalt problem ikke alltid oppfattes å bety behov for kommunal innsats, før det reises krav om dette. Jeg mener for såvidt det samme, men synes likevel det kan være nyttig å skille mellom behov og krav: Til en viss grad kan for eksempel de gamles behov oppfattes som objektive forhold og selv om de gamle ikke reiser krav, har de rett på en viss kommunal hjelp i følge verdiene i velferdsstaten. Krav fra eller på vegne av de gamle kan derfor regnes som en dimensjon som kommer i tillegg til behovsdimensjonen.

Behov, krav og ressurser utgjør dermed tre dimensjoner av hva vi kan kalle den kommunale problemsituasjon med hensyn på tjenesteyting på et saksområde. Dimensjonene fylles med uavhengige variable, som tenkes å være av betydning for utgiftsnivået i kommunene. I tråd med det som er sagt foran oppfatter jeg disse uavhengige variablene som beslutningskriterier i de kommunalpolitiske vedtaksprosessene.

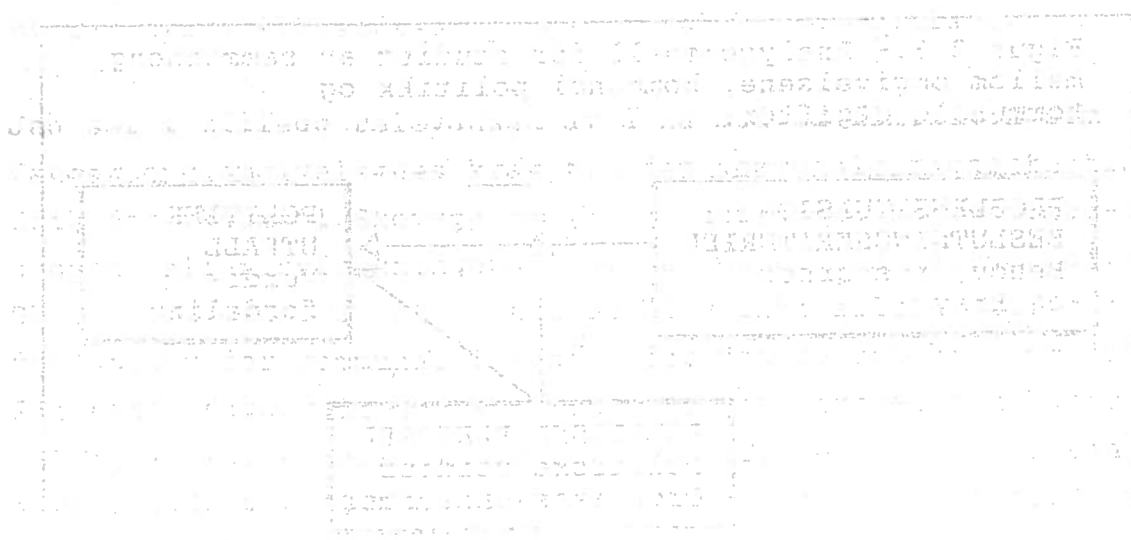
Organisasjonsformer kan modifisere og strukturere politikernes handlinger, slik at aktiviteten i noen grad styres i bestemte retninger. Partiorganisering er en form for strukturering av aktiviteten, ulike roller eller plassering i nemndstrukturen en annen.

Nedenfor har jeg tegnet en figur som viser en generell modell til hjelp i analysen av verdifordeling. Det er den samme modellen som ble presentert i figur 2.2, hentet fra Hansen (1981). I et forsøk på å oppsummere dette kapitlets hovedbudskap, har jeg spesifisert modellen nærmere slik jeg tolker sammenhengen mellom omgivelsene, politikken og verdifordelingen.



² Etter Hansen, 1981:46.

I neste kapittel tar jeg opp problemstillingen i oppgaven. Jeg operasjonalisere modellen med de variabler som inngår i min analyse. Modellen vil være til hjelp for analysen av sammenhengene mellom de eldres behov, partienes preferanser og prioriteringen av eldreomsorgen i kommunene.



3. Politiske skillelinjer i eldrepolitikken

3.1. PROBLEMSTILLING

I kapittel 1 har jeg beskrevet en viktig endring i mange kommuners sosio-økonomiske omgivelser. De demografiske prosessene som forårsaker eldrebølgen har pågått i flere ti år. Det har blitt og blir stadig flere gamle rundt om i de norske kommuner. Denne utviklingen medfører stor etterspørsel etter kommunale omsorgstjenester.

Jeg har drøftet hvilke behov de eldre har for omsorgstjenester fra det offentlige. Vi har også sett at det er kommunene som først og fremst har ansvaret for den offentlige eldreomsorgen. Jeg har videre pekt på at kommunepolitikerne har en meget viktig rolle her. Det ligger en stor oppgave på administrasjonen i innhenting av plandata og utarbeiding av eldreomsorgsplaner, men det er politikerne som skal foreta prioriteringene i kommunen.

Mange har påpekt at det er kommunene som har iverksatt velferdsstaten (Kjellberg 1980). Kommunalpolitikk er derfor en viktig fordelingsmekanisme for offentlige ressurser. Som jeg viste i forrige kapittel er ikke kommunen en mekanisme som automatisk tilpasser ytelsene til omgivelsenes behov og krav. Verdifordelingen er derimot resultat av en møysommelig politisk prosess. For å belyse den verdifordeling som blir de eldre til del, synes det nødvendig å forsøke å sette seg inn i de politiske prosessene som går forut for det observerte

utgiftsnivå.

Spørsmålet er altså hvilke prosesser som fører fram til det mønster av verdifordeling som kan observeres. Barth (1966 a) påpeker at det ikke er nok å beskrive mønster av sammenhenger mellom variabler for å forklare sosial form. Det vesentlige er å få tak i hva som genererer mønstrene. Det er de mange aktørenes valg under begrensninger som summerer seg opp til det vi kan betrakte som sosial form (Barth 1981).

Min oppgave er å forklare politikernes beslutninger. For å forstå deres valg skal jeg prøve å analysere de vurderinger og verdier de handler etter. Ved å se på hva politikerne faktisk har besluttet - i dette tilfellet hvordan eldreomsorgen er prioritert - antar jeg at man vil få et innblikk i noen av de preferanser som ligger bak utgiftsbeslutninger i eldreomsorgspolitikken.

Jeg er særlig interessert i å finne ut hvordan politikerne vurderer de eldres behov for offentlige omsorgstjenester. I hvilken grad er beslutningstakerne lydhøre overfor den eldre generasjonens behov? I og med den store økningen i omsorgsbehovet framover, synes det ekstra viktig å stille et slikt spørsmål.

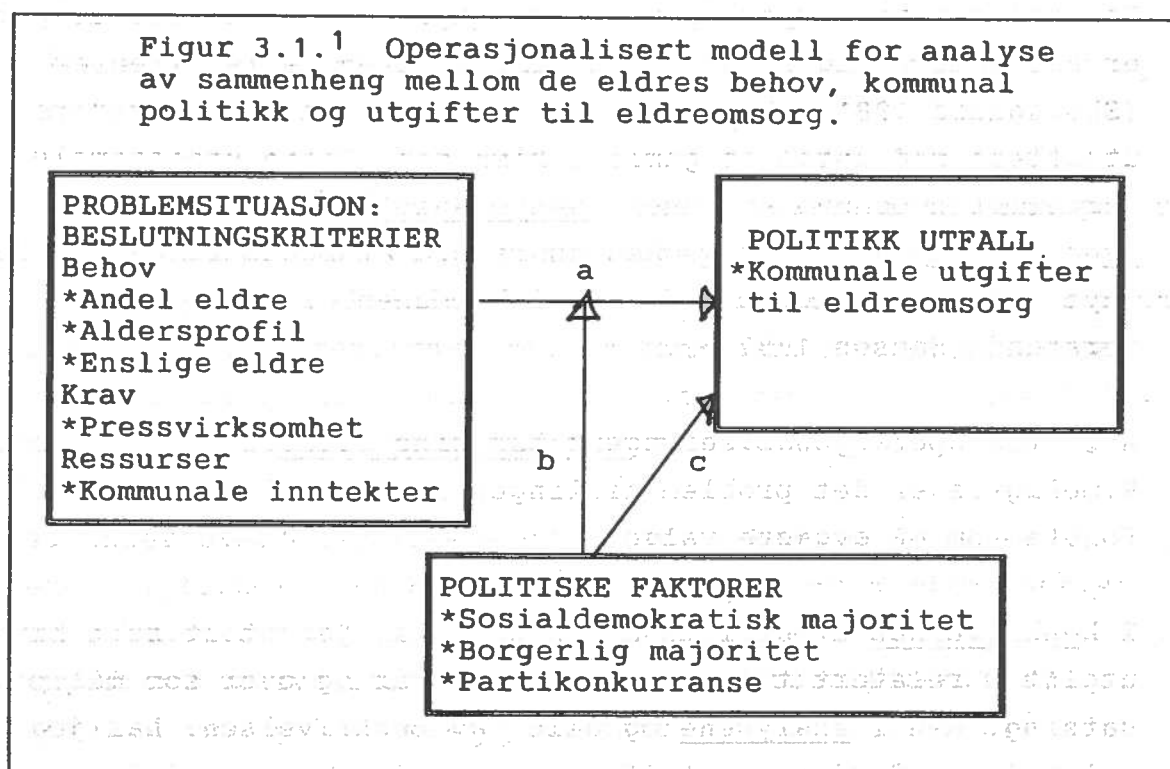
Nå er den empiriske analysen jeg skal foreta relativt begrenset i sitt omfang, så noen fyldestgjørende svar vil jeg ikke komme med. Mitt siktemål empirisk er å undersøke om og variasjon i utgiftsnivået i eldreomsorgen, i noen grad kan forklares med hvilken partipolitisk koalisjon som dominerer.

Spørsmålet er om det er forskjell i prioriteringen avhengig av politisk majoritet, og eventuelt hvilken koalisjon som ser ut til å være mest responsive i forhold til de eldres behov?

Nedenfor har jeg presentert analysemodellen spesifisert med variabler. Operasjonalisert burde modellen gi inntak til analyse av den kommunalpolitiske prosess der de eldres behov

som omgivelsesfaktor, blir transformert til politisk beslutning om utgifter til eldreomsorg. I de neste avsnittene går jeg grundig inn på operasjonaliseringen av de enkelte variabler. Jeg forsøker å formulere noen antakelser om hvordan politikere med presumptivt ulike politiske verdier, vil vektlegge kriteriene når de fatter beslutninger om fordeling av ressurser til eldreomsorgen.

Figur 3.1.¹ Operasjonalisert modell for analyse av sammenheng mellom de eldres behov, kommunal politikk og utgifter til eldreomsorg.



3.2. AVHENGIG VARIABEL - UTGIFTER TIL ELDTREOMSorgen

I mange studier av lokale utgifter operasjonaliseres gjerne politikk utfall med utgifter til angjeldende saksområde dividert med antall innbyggere (Boaden 1971, Dye 1975, Hansen 1981, Sharpe and Newton 1984). Med denne metoden får man mål på utgiftsnivå innenfor et saksområde, som gjør det mulig å sammenligne ytelsene mellom kommuner.

¹ Etter Hansen 1981:46.

Det finnes en annen operasjonalisering som mer gir et uttrykk for relativ prioritering av saksområdet i den enkelte kommune. Andelen av de totale kommunale utgifter benyttet til eldreomsorgsformål, kan være en god indikator på prioritering av eldreomsorgen i forhold til andre utgiftsområder i kommunen (Skovsgaard 1981:53).

En tredje måte å operasjonalisere utgifter til eldreomsorg på er å relatere utgiftene til antallet potensielle klienter (Skovsgaard 1981). I dette tilfellet vil det si å dividere utgiftene med antallet gamle i kommunen. Dette utgiftsmålet forteller hvor mye kommunen gjennomsnittlig har satt av til hver enkelt av de gamle. Med andre ord et brukbart mål på hvor høyt eldreomsorg er prioritert i kommunen, i en absolutt forstand (Hansen 1987:3).

Alle tre operasjonaliseringene har sine fordeler og ulemper. Rimeligvis er det problemstillingen og de analyser jeg skal foreta som må avgjøre valget.

I beskrivelsen av utgiftsvariasjoner har jeg stort sett brukt utgifter relatert til antall gamle 70 år og over som mål på satsing. Men i analysene og deler av beskrivelsen, har jeg valgt å standardisere utgiftene til eldreomsorg ved å relatere til antallet innbyggere i kommunen.

Jeg har valgt å ikke bruke andeler, fordi jeg trenger et mål som gir uttrykk for prioritering i absolutt forstand og ikke relativ. Altså et mål som viser til dekningen i forhold til antatt behov, og ikke i forhold til andre utgiftsområder. Jeg trenger et utgiftsmål som gjør det mulig å sammenligne utgiftsnivå i eldreomsorgen mellom kommuner. Utgifter målt som andeler kan gi misvisende resultater i så måte.

Jeg forutsetter at samsvaret mellom behovet for ytelser og nivået på ytelsene kan måles nogenlunde tilfredstillende i kroner. Med utgifter pr. innbygger og pr. gammel vil vi få et

mål som gir uttrykk for nivå. Andeler derimot gir mål på hvordan eldreomsorgen er prioritert i forhold til andre ytelser, men kan ikke si noe om sammenhengen mellom behov og ytelser.

La meg ta et eksempel. Utgiftsnivået generelt i kommune B kan være høyt, andelen til eldreomsorg kan likevel være relativt liten sett i forhold til kommune C som har lavere generelt utgiftsnivå. Med andre ord kan det se ut til at eldreomsorgen i kommune B er dårligere enn i kommune C, mens det motsatte kan være tilfelle.

Grunnen til at jeg har valgt å beregne ytelsene pr. innbygger i selve analysen av problemstillingen, har å gjøre med den type analyse jeg skal foreta. Utgiftsnivå relatert til klientgruppen, kan sammenlignes mellom kommuner. Men et slikt mål kan ikke brukes til å sammenligne utgiftsnivå og behovet for ytelsene i de regresjonsanalysene jeg skal gjøre.

Jeg undersøker om ytelsene er høyere i kommuner med stort behov, i forhold til kommuner der behovet er mindre. Det vil si at behov føres inn som uavhengige variabler i regresjonen. Den effekt behovsvariablene har på utgiftsnivået vil da fortelle meg hvilken vekt politikerne tillegger dette kriteriet i sine beslutninger. Det er liten grunn til å forvente at ytelsene til hver enkelt eldre er større i en kommune med mange eldre enn i en kommune med få eldre. Derimot er det grunn til å forvente at utgiftsnivået pr. innbygger er høyere i en kommune som har en stor andel eldre enn i en kommune som har en liten andel.

Det er kanskje nødvendig å begrunne nærmere at jeg har brukt utgiftstall som indikator på innsatsen i eldreomsorgen. Utgiftstall er på ingen måte fullkomne mål på det absolutte tilbudet av tjenester til de gamle i kommunen. Slike tall sier heller ikke alt om kvaliteten på tjenesten. Tre praktiske rettede utredningene som jeg har benyttet meg mye av (Brevik 1985, 1986 og Nygård og Hansvik 1986), bruker timeverk som

ytes og antall plasser som finnes for å indikere volumet av tjenester i eldreomsorgen. Den slags data har ikke jeg tilgang på i dette arbeidet. Det er ikke tvil om at kroner kan brukes mer eller mindre effektivt både med hensyn til omfang og kvalitet, likevel mener jeg det er et brukbart mål for å undersøke min problemstilling i denne omgang.

Det er vanlig at forskere innenfor studiet av offentlig politikk bruker utgifter som mål på policy-satsing (Dye 1975, Newton (ed.) 1981, Newton and Sharpe 1984, Skovsgaard 1984). Wildavsky har for eksempel påstått at studie av budsjettering bare er et annet uttrykk for studie av politikk (Newton and Sharpe 1984:1).

3.3. POLITISKE FAKTORER

Jeg antar det først og fremst er politikernes verdier, som styrer den enkelte politikers beslutninger om utgifter til eldreomsorgen (Hansen 1980, 1981, Sharpe and Newton 1984). Med partiet som viktigste referansegruppe og partiets verdier mer eller mindre som sine egne, forsøker politikerne å maksimere partiets erklærte målsettinger.

Mouritzen (1985) har analysert lokal ressursfordeling i danske kommuner med utgangspunkt i en hypotese om at partipolitikk er viktig. Han går ut fra at "policy"-preferanser er produkt av de organisasjoner og subgrupper aktøren tilhører. Tilhørighet til slike nettverk skaper og styrker aktørens verdier, mener Mouritzen. Politiske parti kan oppfattes som representanter for interessegrupperinger i samfunnet. Partitilhørigheten vil derfor ha innflytelse over politikerens preferanser i utgiftsbeslutningene (Mouritzen 1985:4).

En alternativ framgangsmåte til den statistiske metode jeg har valgt, ville vært å studere med en kvalitativ tilnærming budsjettdiskusjonene innad i partiene. Jeg kunne ha intervjuet

noen politikere og forsøkt å analysere partiideologiene. Dersom jeg fulgte et par eldreomsorgssaker i noen kommuner på denne måten, ville jeg muligens fått bedre data om ulike partiers kriterier for utgiftsbeslutninger. Jeg ville fått vite mer om hvilken vekt de legger på behovskriteriene i sine beslutninger i kommunestyret.

Slike analyser fordrer inngående studier av et fåtall kommuner. Jeg har valgt å bruke alle kommunene som analyseenheter og dermed noe mer "overfladiske" data. Til gjengjeld får jeg større mulighet til å spore tendenser, og gjøre statistiske generaliseringer om det kommunale politiske system (Sharpe and Newton 1984:2)

Jeg bruker enkle indikatorer på de politiske styrkeforhold, indikatorer som er anvendt i en hel rekke budsjetteringsstudier (Newton (ed.) 1981).

3.3.1. Politiske skillelinjer

Politikerne er gruppert i to hovedkategorier: sosialdemokratisk og borgerlig.

Sosialdemokratisk: Det Norske Arbeiderparti, Sosialistisk Venstreparti, Rød Valgallianse.

Borgerlig: Høyre, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Fremskrittspartiet.

I mine statistiske analyser skiller jeg mellom kommuner med sosialdemokratisk og borgerlig majoritet i kommunestyret. Sosialdemokratisk styrte kommuner, er de kommuner der DNA, SV og RV har flertall tilsammen. I Borgerlig styrte kommuner har Høyre, KrF, V, Sp og Frp flertall.

Det finnes endel kommuner der ingen av disse blokkene har flertall. I disse kommunene er det noen representanter for bygdelister og/eller andre parti, som medfører at de sosial-

demokratiske eller borgerlige ikke får flertall alene. Ganske ofte er representantene for slike lister konservative og samarbeider med høyresiden. Likevel har jeg valgt å holde disse kommunene utenfor de separate analysene. Jeg tro det kan føre til feil dersom jeg "tvinger" disse kommunene inn i kategorien borgerlig, fordi jeg ikke kan være sikker på hva som foregår i den enkelte kommune. I de kommunene jeg står igjen med kan jeg være ganske sikker på hvilken side av politikken som dominerer.

Oslo kommune er ikke med i analysen fordi den også er et fylke. Antallet kommuner i de ulike grupper blir slik, etter kommunevalget 1983:

Sosialdemokratisk majoritet: 176 kommuner

Borgerlig majoritet: 227

Andre kommuner: 50

Jeg har valgt å bruke betegnelsen sosialdemokratisk om Arbeiderpartiet og de andre partiene til venstre i politikken. Arbeiderpartiet dominerer sterkt på venstresiden blant annet har de i mange tilfeller flertallet alene, derfor synes jeg det er mer rimelig å kalle venstresidens politikk på kommunenivået for sosialdemokratisk heller enn sosialistisk. I de senere år hører man sjeldnere og sjeldnere Arbeiderparti politikere karakterisere sin politikk som sosialistisk, snarere synes blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon å være viktige kjennetegn ved den sosialdemokratiske ideologien idag (Hernes 1978).

For å karakterisere høyresiden, kommer jeg til å bruke betegnelsene konservativ og borgerlig om hverandre.

Norge karakteriseres ofte som et relativt homogent samfunn. Likefullt er det visse grunnleggende konfliktlinjer. I den norske politiske debatt er det vanlig å trekke opp politiske verdiforskjeller mellom sosialdemokratiske likhets- og velferdsideal på den ene siden, og konservative frihets- og markedsideal på den andre (Martinussen 1984).

Sosialdemokratene er tilhengere av et høyt offentlig forbruk og kollektive løsninger. De borgerlige partiene legger oftere vekt på å holde de offentlige utgifter nede samt legge forholdene til rette for individuelle problemløsninger. Mange analyser av lokale utgifter og kommunalpolitikk påpeker det forhold at sosialdemokratiske og sosialistiske partier ønsker høyere utgiftsnivå enn konservative (Cowart and Brofoss 1979, Skovsgaard 1983, Sharpe and Newton 1984, Mouritzen 1985).

Sharpe og Newton (1984) konkluderer som et av sine hovedfunn, med at partiene har stor betydning for utgiftsnivået i britiske kommuner. De føyer til at dette funnet ikke er unikt for England, men at det samme er tilfelle i mange andre vestlige demokratiske land.

Sharpe og Newton fant en sterk venstreparti effekt på utgiftsnivået. Venstrepartiene (Labour) hadde en tendens til å yte mer enn høyrepartiene til omfordelende tjenester som for eksempel sosial boligbygging. Kommuner dominert av Labour hadde også gjennomgående et samlet høyere utgiftsnivå.

I en analyse av danske kommuners utgifter, fant Mouritzen (1985) at partitilhørighet var særlig viktig når vanskelige prioriteringer skulle foretas. Han skriver at sosialistdominans ser ut til å ha en sterk effekt på politikernes utgiftspreferanser. Mouritzens undersøkelse er ikke rettet mot utgiftene per se, men han har spurt lokalpolitikere om deres preferanser for satsing ved hjelp av spørreskjema. Som han selv uttrykker det: "To what extent and under what circumstances do spending dispositions determine actual policies?" (Mouritzen 1985:15).

Min analyse går på en måte motsatt vei av Mouritzens. Jeg forstår utgiftene som resultat av politikernes handlinger, og undersøker om det er sannsynlig at en eventuell variasjon kan tilbakeføres til ulike politiske majoriteter i kommunestyrene. Jeg spør altså ikke politikerne om deres holdninger, men får et

indirekte innblikk i preferansene ved å se på utgiftsresultatet. Det spørsmål som Mouritzen stiller ovenfor er også relevant for meg, fordi det er vanskelig å vite hvor relevant politikernes preferanser er for utfallet i forhold til andre faktorer, for eksempel organisasjonsstrukturelle faktorer. Det jeg kan gjøre er å undersøke om det er sannsynlig at vektlegging på behovskriteriene henger sammen med politiske forskjeller.

Et annet eksempel på forskere som finner skillet mellom sosialdemokratisk og borgerlig politikk fruktbart, finner jeg hos Cowart og Brofoss (1979). De får støtte i sine data for sin "party programmatic" modell av budsjettering (Jmf. kapittel 2 s.72). Det er klare forskjeller mellom partienes preferanser for kommunale utgifter mener forfatterne. Deres data sannsynliggjør at den samlede effekt av de borgerlige partier er å holde utgiftsnivået lavere enn det ellers ville ha vært. Arbeiderpartiet og resten av venstresiden går inn for sterkere offentlig engasjement og høyere utgifter på en rekke saksområder. I det hele tatt har de flere steder i analysen funnet støtte for at venstre-høyre dimensjonen er svært viktig for verdifordelingen (Cowart and Brofoss 1979:78).

"While other cleavages in Norwegian politics have come and gone, one enduring basis of conflict among political parties remains; the question of the appropriate level of government involvement in society or the traditional left-right dimension." (Cowart and Brofoss 1979:70).

Andre undersøkelser indikerer at høyre-venstre dimensjonen er vesentlig på nasjonalt nivå i Norge, blant annet en undersøkelse av Converse og Valen fra 1971 (Cowart and Brofoss 1979). Vi så også at Solheims inndeling i ulike politiske ideologier opererte med en høyre-venstre dimensjon. Cowart og Brofoss finner altså i sin empiriske analyse at høyre-venstre dimensjonen også er viktig på kommunenivå.

I en undersøkelse utført ved Fagbevegelsens Senter for Forskning (FAFO), rapporterer Hernes om påfallende enighet

blant velgerne angående økning eller redusering av de offentlige budsjetter på diverse områder. Trygghet for helse, omsorg for eldre og arbeid til alle går igjen som områder velgerne mener det bør satse på. Det rapporteres også en forskjell mellom borgerlig og sosialdemokratisk leir, da flere konservative velgere vil satse mer på eldreomsorg. Sosialdemokrater ønsker i større grad å øke tiltaksarbeidet (Hernes 1985:14).

Velgernes verdier behøver ikke være ensbetydende med politikernes. Det kan være større forskjeller mellom partiene enn mellom velgerne. Partiene har en viss frihet til å handle uavhengig av den lokale sosiale og økonomiske struktur (Sharpe and Newton 1984:10, March and Olsen 1984, 1986). De politiske lederne kan dessuten handle autonomt i forhold til partiet de tilhører (Larsen 1987 a, Clark and Ferguson 1983).

Eldreomsorg er et utgiftsområde som blant annet ordførerne tilsynelatende er enige om å styrke (Hesselberg 1986), derfor er det mulig vi ikke vil finne noen stor ulikhet i partienes prioriteringer på dette feltet. Muligens ville de politiske forskjellene kommet tydeligere fram, dersom jeg hadde valgt utgifter til for eksempel barnehager som avhengig variabel istedet for eldreomsorg.

Konflikter i kommunepolitikken har ofte en annen karakter enn i politikk på nasjonalt nivå. De politiske konfliktene kan for eksempel utspille seg i form av Nordbygda mot Sørbygda.

Partikonflikter kan i enkelte tilfeller være mindre viktige enn territorielt baserte konflikter (Larsen 1983). I enkelte av de norske kommunene er det også tendenser til at kommunvalgene blir mer personrettet enn partirettet. Spesielt gjelder dette de mindre kommunene. Likevel er det sterke tendenser idag mot en større partipolitisering i alle kommuner. Bygdelistene og andre ikke-partipolitiske lister har hatt en stor tilbakegang ved valgene i de senere år. I 1983 var kun 3,8 prosent av det totale antall representanter valgt på slike lister (Larsen 1987 b:17).

I rikspolitikken er partiene uenige om hvilke grunnleggende mål de ønsker Norge skal nå. I kommunene derimot er det nok sjeldnere at de generelle målene settes under debatt. Konfliktene dreier seg mer om valg og vektlegging av beslutningskriterier enn uenighet om de endelige målsettinger for kommunen (Hansen 1981:32). For eksempel kan dette bety at konflikter ikke vil dreie seg om kommunen skal bygge aldershjem eller ei, men istedet kan spørsmålet om når eller hvor det skal bygges bli et hett tema. Noen politikere vil legge vekt på at kommuneøkonomien ikke tilsier bygging i år, mens for andre vil behovet for en slik institusjon være utslagsgivende for at de går inn for bygging med det samme.

I Ordførerundersøkelsen spurte vi alle Norges ordførere, og fant at 87 prosent ønsket en større satsing på eldreomsorg. Det var ingen signifikant forskjell mellom Høyre og Arbeiderpartiets ordførere (Hesselberg 1986). Dette tyder på generell enighet om målene, men sier lite om ulikhet i de avveininger politikerne foretar når det kommer til praktisk politikk.

La oss anta det er innsamlet et grundig plangrunnlag vedrørende de eldres behov. Likevel må man regne med at politikerne vil respondere ulikt. Forskjeller i verdier og problemhorisont kan medføre ulik tolkning av plangrunnlaget. Dette kan resultere i ulik prioritering av eldreomsorgen avhengig av tolkningen til den dominerende politiker gruppe. Det vil derfor ikke være likegyldig hvem som sitter med den politiske makten i rådhuset.

De fleste analysene jeg har vært borti hittil har alle gitt sosialdemokratene kreditt for å yte mest til sosialomsorg generelt og også eldreomsorg spesielt (Thomassen 1978, Hansen 1980, 1981, Skovsgaard 1981, Kuhnle 1981). Disse analysene henter sine data fra begynnelsen av 1970-tallet i Norge og Danmark. 1960- og 1970-årene var vekstperiode for kommunene. 1980-årene er preget av innstramming samtidig med en sterk økning i behovet for eldreomsorg. Jeg tror dette kan bety et

noe endret mønster i prioriteringene.

Jeg vil stille spørsmål om kommuner med borgerlig majoritet i større grad enn sosialdemokratiske kommuner vil prioritere eldreomsorg, når behovet for slike ytelser er høyt.

Jeg spør om det er en sterkere sammenheng mellom behovsindikatorerne (eldrebølgen) og utgiftsnivået i borgerlige kommuner enn i sosialdemokratiske. Det er et mangfold av behov i de ulike kommuner. Sosialdemokratene er for et stort kommunalt engasjement på mange felt, mens høyresiden er noe mer restriktive. En høy innsats på alle områder kan gjøre det vanskelig å differensiere utgiftene i takt med endrete behov.

Min hypotese, som jeg vil undersøke i denne oppgaven, er at de borgerlige kommunene er mer opptatt av å tilpasse ytelsene i eldreomsorgen til behovet enn hva sosialdemokratiske kommuner er.

Det kan godt være at mange sosialdemokratiske kommuner har et høyere utgiftsnivå i eldreomsorgen enn de konservative, slik flere analyser har vist. Men når det gjelder effekten av behovsvariablene antar jeg den er størst i de konservativt dominerte kommuner. De borgerlige er ikke i like stor grad som sosialdemokratene og sosialistene interessert i et høyt generelt utgiftsnivå på alle sektorer, og er derfor muligens noe mer prioriteringsorientert.

I de sosialdemokratiske styrte kommunene tror jeg kommunens økonomien vil ha en større betydning for innsatsen i eldreomsorgen enn behovene. Jeg antar sosialdemokratiske politikere legger større vekt på ressurser enn på behov når det gjelder utgifter til eldreomsorg. Dersom økonomien er god, vil de fleste utgiftsområdene nyte godt av det i sosialdemokratiske kommuner, også eldreomsorgen. Sammenhengen kan være positiv i konservative kommuner også men i en mindre grad vil jeg anta.

Jeg antar altså at jeg vil finne en større sammenheng mellom

ressursindikatoren og utgiftsnivået i de sosialdemokratiske kommunene enn i de borgerlige.

De sosialdemokratiske politikernes vektlegging på økonomiske ressurser kan for eksempel bety at de planlegger framover, ved at de har lagt vekt på at kommunen først må få bedret økonomien for deretter å bygge ut eldreomsorgen. Bedring av økonomien kan for eksempel skje ved utstrakt satsing på tiltaksarbeid.

I de borgerlig styrte kommuner er makten i mye større grad enn i sosialdemokratiske kommuner basert på et samarbeid mellom flere parti. Både Senterpartiet og Kristelig Folkeparti står ganske sterkt i kommunalpolitikken. Jeg kan derfor ikke uten videre gå ut fra at prioriteringen av eldreomsorg i en borgerlig kommune er resultat av ren høyrepolitikk. Når det gjelder det saksområdet jeg har valgt, er det mulig KrFs politikere påvirker utgiftsnivået i positiv retning.

3.3.2. Partikonkurransen

Dersom blokkene i kommunestyret er omtrent like store, har vi en situasjon med stor grad av partikonkurransen i kommunestyret. En slik situasjon kan være opphav til en tilnærming mellom partiene. I konkurransen om den såkalte medianvelgeren vil partiene legge vinn på å være like "gode" som motstanderne (Downs 1957). Skillelinjer mellom partiblokkene blir med andre ord mindre i en slik situasjon. En antakelse som følger av det foregående, er at partiene vil være svake for krav fra pressgrupper i en situasjon med stor grad av partikonkurransen. Dette kan bety at den partiblokken som har et lite flertall, får problemer med å føre en enhetlig politikk bygd på egne grunnleggende politiske verdier. I en studie av Oslo kommune fant forskerne at dette var et viktig trekk ved styringen av kommunen (Brofoss 1980).

Svelland - leder av Oslos første byråd - skriver at en følelse av beslutningskrise bredte seg i Oslo kommune på 1980-tallet. Grunnen til dette var at den ledende koalisjonen hadde et meget lite flertall. Ingen ville gjøre de upopulære prioriteringene. Resultatet ble alt for høye utgifter og store oppsamlede underskudd (Svelland 1987).

Stor grad av partikonkurransen kan antas å virke positivt på utgiftsnivået, både generelt og på spesielle områder.

Variabelen som indikerer partikonkurransen har jeg i min undersøkelse operasjonalisert med prosentandel sosialdemokratiske representanter i kommunestyret.

Høy prosent sosialdemokratiske representanter i borgerlige kommuner indikerer høy grad av partikonkurransen. Tilsvarende vil et svakt sosialdemokratiske flertall indikere høy partikonkurransen i sosialdemokratiske kommuner.

Jeg antar høy sosialdemokratisk andel har en positiv effekt på utgiftsnivået til eldreomsorgen i de borgerlige kommunene. I sosialdemokratiske kommuner vil den samme variabelen antas å ha liten effekt på utgiftsnivået.

3.4. UAVHENGIGE VARIABLER - BESLUTNINGSKRITERIER

3.4.1. Behov

Behov er vanskelig å måle, fordi behov oppleves individuelt og ofte svært ulikt fra individ til individ. Et velferdsgode kan oppleves som helt nødvendig for en person, men være lite eller viktig for en annen. Ikke bare livssituasjon men også individets preferanser, avgjør hvilke behov vedkommende føler han/hun har for et gitt velferdsgode.

I utgiftsstudier måles behov gjerne med generelle karakteristika ved menneskenes omgivelser, sammen med blant annet demografiske og sosiale kjennetegn ved individene. Boaden (1971) kaller dette henholdsvis generelle ("broad") og spesielle ("narrow") dimensjoner ved behov.

Generelle behov kan eksempelvis oppstå på grunn av at spredt bosetting i kommunen medfører vanskeligheter for barna å se til sine gamle foreldre. Eksempel på spesielle behov er antallet hjelpetrequende gamle i kommunen.

Men som nevnt er behov i realiteten individuelle fenomen, og gjennom de målene som utgiftsstudiene tradisjonelt benytter får vi data på aggregert nivå. Disse data forteller om potensielle behov i befolkningen og ikke om det reelle omfanget av behovet.

Hansen (1980) stiller spørsmålsteget ved muligheten for i det hele tatt å komme fram til objektive mål på utgiftsbehov.

Behovsbegrepet er i seg selv uklart, overgangen fra individuelle behov til kollektive behov er problematisk, og man står overfor terskelproblemer i beregningen av når individuelle behov blir offentlige anliggende (Hansen, 1980:164).

Til tross for disse innvendingene har jeg forsøkt å måle de eldre behov - det vil si deres potensielle behov - for kommunale omsorgsyntelser. Antallet alderspensjonister som uavhengig variabel i analysen av transformeringen av behov til utgiftsbeslutning, er brukt av blant annet Hansen (1981).

Jeg bruker eldrebølgens kjennetegn som indikatorer på behovssituasjonen. Disse indikatorene gir ikke en fullstendig beskrivelse av behovene, men det er data som er lett tilgjengelig - de finnes for den enkelte kommune. Jeg vil blant annet undersøke om disse indikatorene er del av beslutningsgrunnlaget i den enkelte kommune.

Som vi husker fra kapittel 1, er eldrebølgen karakterisert ved tre kjennetegn:

1. Flere alderspensionister.
2. Flere meget gamle.
3. Flere aleneboende eldre.

Vi har en økning både i absolutt antall gamle og i gruppens andel av landets totale befolkning. Begrepet eldrebølge viser til en pågående prosess; en demografisk utvikling over tid. Jeg måler behov på et gitt tidspunkt. Jeg mener det er forsvarlig å bruke eldrebølgens kjennetegn, fordi man til en viss grad kan se denne utviklingen over tid "frosset fast" i variasjoner mellom kommuner på et gitt tidspunkt. På denne måten får jeg en viss sannsynliggjøring av i hvilken grad eldrebølgen utløser endringer i de politiske prioriteringer.

Jeg antar at omfanget av de eldres behov i kommunen, i alle fall potensielt, er kriterier politikerne vil vurdere når de vedtar fordelingen av de offentlige utgiftene. Målet for meg er først og fremst å undersøke i hvilken grad disse behovene ligger til grunn for de politiske prioriteringene i kommunene, og om dette varierer med politisk majoritet. I det følgende skal jeg spesifisere og drøfte de enkelte behovsindikatorer nærmere.

a) Andel eldre

I kapittel 1 presenterte jeg utfordringene som det økende antall eldre betyr for helse- og sosialvesenet i Norge. I dette kapitlet vil jeg drøfte hvordan jeg skal operasjonalisere variabelen og hvilken hypotese jeg kan formulere om kriterienes betydning for politikernes beslutninger.

Det er nødvendig å bruke et relativt mål for å kunne sammenligne behovet mellom kommuner av ulik størrelse. De eldres andel av befolkningen i kommunen peker seg naturlig ut. En

innvending mot å relatere antall eldre til det totale antall innbyggere, er at det kan bidra til å overvurdere behovet i små kommuner (Hansen 1980). Det er jo ikke slik at alle gamle folk har behov for offentlige omsorgstjenester. I en analyse som tar for seg alle kommunene må det nødvendigvis brukes grove mål, dessuten er det en mye brukt indikator (Hansen 1981).

Jeg operasjonaliserer eldreandelen ved å dividere antallet innbyggere 70 år og over med det totale antall innbyggere i kommunen.

Grunnen til at jeg har valgt å sette grensen ved 70 år istedet for pensjonsalder, er at offentlig statistikk ofte deler aldersgruppen ved 70 år i stedet for ved 67 år. Forskjellen er så liten at det spiller liten rolle for konklusjonene.

Når det gjelder andel eldre som beslutningskriterie vil jeg anta at begge partiblokker vil legge kriteriet til grunn for utgiftsbeslutningene, men forskjell oppstår i vektleggingen av kriteriet. Jeg antar variabelen andel eldre har større effekt på utgiftsnivået i eldreomsorgen i de borgerlig styrte kommuner enn i de sosialdemokratisk styrte (Jmf avsnitt 3.3.1).

Det er sammenhengen mellom andel eldre i en kommune og utgiftsnivået som søkes belyst når denne uavhengige variabelen innføres i analysen. Satser politikerne mer på eldreomsorgen når andelen eldre er øker, og hvilken politisk koalisjon satser sterkest? Er det ingen eller liten sammenheng er dette også en interessant observasjon. Jeg for min del vil ta en slik observasjon til inntekt for at de eldres behov ikke vektlegges som beslutningskriterie. Konsekvensene for de eldre framover er i så fall åpenbare.

Det kan være viktig å ta i betraktning at økonomien i kommunen kan henge sammen med andelen alderspensjonister. Satt på spissen kan eldreandelen faktisk ses som et uttrykk for

ressurssituasjonen i kommunen. En stor andel personer i ikke-produktiv alder vil gi lavere skatteinntekter til kommunen, og muligens medføre lavere utgiftsnivå (Thomassen 1978).

Kanskje kan en slik sammenheng finnes også i mitt materiale. Jeg er likevel tilbøyelig til ikke å legge vekt på dette. Jeg vil undersøke om eldreomsorg er en prioritert oppgave uavhengig av om kommunen står oppe i andre vanskeligheter.

b) Aldersprofil

Det er de aller eldste som har størst behov for omsorg. Gamle over 80 år bruker omtrent 70 prosent av alle eldreomsorgstjenestene (Brevik 1986:3). Jo eldre den gamle blir, jo større er sannsynligheten for at han eller hun vil få behov for offentlig hjelp. Derfor er det viktig å ha med en variabel som indikerer aldersprofilen til den gruppen vi regner som eldre.

Jeg operasjonaliserer de eldre aldersprofil ved andelen personer 80 år og eldre i forhold til gruppen av eldre over 70 år.

Min antakelse er at jo eldre de gamle i kommunen er, jo større vil behovene være for alle tjenester innen eldreomsorg. Derfor antar jeg at andelen eldre over 80 år virker i positiv retning på utgiftene til eldreomsorgen i alle kommuner. Jeg forventer også her en sterkere effekt i borgerlige kommuner enn i sosialdemokratiske.

Jeg skal drøfte en mulig innvending mot denne antakelsen. Drift av sykehjem inngår ikke i kommunenes utgifter til eldreomsorg. Svært gamle mennesker har spesielt behov for sykehjems plass. Dersom det i en kommune skulle vise seg at gruppen av eldre har en svært "gammel" aldersprofil, kan vi tenke oss at politikerne ikke behøver å prioritere kommunale utgifter til denne gruppen, fordi disse gamle blir plassert på fylkeskommunale sykehjem.

Jeg anser likevel ikke dette for å være noen stor innvending,

fordi det i praksis er urimelig å anta at de gamle kun vil etterspørre sykehjemsplasser (Nygård og Hansvik 1986). Men det er viktig å være oppmerksom på at dette kan gi variabelen en noe svakere effekt.

c) Enslige eldre

Tilgangen på uformell omsorg er viktig for behovet for offentlig eldreomsorg (Sundström 1983, Thorsen 1985 a). Husholdsstrukturen til den eldre vil i mange tilfeller avgjøre om han/hun har behov for offentlig omsorg eller ikke. Det avgjørende er, som dokumentert i kapittel 1, om den eldre bor alene eller sammen med noen (Brevik 1985, 1986, Lingsom 1985, Nygård og Hansvik 1986, St.meld.nr.83 1984-85).

For å lage et bra mål på omfanget av uformell omsorg kunne jeg benyttet Statistisk Sentralbyrås tidsnytteundersøkelse 1980-1981. Jeg kunne også forsøkt å konstruere en variabel som måler omfanget av kvinners arbeid utenfor hjemmet, i og med det er mange kvinner som utfører omsorgsarbeid for eldre. Brevik (1986) bruker et slikt mål, og også Thomassen (1978).

Jeg skal ikke bruke slike indikatorer. Det målet jeg bruker er andelen eldre som lever enslig.

Jeg operasjonaliserer enslige eldre ved andelen personer 70 år eller eldre som er ugift, skilt eller enke/enkemann av det totale antallet eldre over 70 år i kommunen.

Dette målet gir en pekepinn på andelen aleneboende, men kan inkludere gamle som bor sammen med barn eller andre som kan yte dem omsorg. Jeg mener min operasjonalisering kan forsvares fordi den private omsorgen først og fremst uføres av ektefellen.

"For voksne er ektefellen den viktigste omsorgskilde."
(Lingsom 1985:37).

Jeg forventer at en stor andel enslige eldre vil ha positiv virkning på utgiftene til eldreomsorg. Denne effekten forventes å være svakere i sosialdemokratiske kommuner, i tråd med argumentasjonen om vektlegging på behov i de sosialdemokratiske og borgerlige kommuner.

3.4.2. Krav

Hvilken virkning har befolkningens ønsker og krav på de kommunale beslutninger, herunder spesielt den kommunale satsing på eldreomsorg? Sterke organisasjoner og pressgruppers virksomhet kan ha stor innvirkning på politikernes beslutninger. Dette har blant annet Maktutredningen påvist (NOU 1982: 3).

Det har vært vanlig innenfor studiet av offentlig politikk å legge stor vekt på interessegruppers innflytelse over utformingen av de politiske saksområder. Det hevdes at gjennom pressgrupper, aksjoner eller andre ikke-parlamentariske kanaler kan innbyggerne påvirke produksjon av spesielle kommunale tjenester eller presse frem en større satsing på tjenester som finnes. De mer ytterligående undersøkelsene i så henseende, konkluderte på en deterministisk måte at innholdet i den offentlige politikken reflekterer balansen av interesser mellom de viktigste interessegruppene i samfunnet (Clark and Ferguson 1983:19).

Dette kan minne om den sosio-økonomiske tradisjonen i "Dy-skolen". Politikerne overses og det politiske systemet ender opp uten aktører. Beslutningene framkommer uten bevisste politikeres prioritering mellom ulike motstridende krav (Hansen 1983:6).

Jeg har tidligere avvist denne typen påstander. Likevel er det ikke en urimelig hypotese at det er en viss sammenheng mellom en gruppes grad av organisering og aktivitetsnivå, og denne gruppens gjennomslag for sine interesser hos de offentlige

myndigheter. Knut Dahl Jacobsen sier det slik i en artikkel fra 1967:

"Systemet (det politiske systemet) forutsetter at alle individ og grupper som berøres av offentlige tiltak, ytrer seg og blir hørt slik at tiltakene i det store og det hele kan bli uttrykk for de oppfatninger som hver gruppe har om sin egen velferd og hvorledes den kan bli realisert." (Jacobsen 1967:9).

Jo bedre organisert gruppen er, jo mer aktiv og høylydt kan den være i sitt arbeid for å fremme medlemmenes interesser. Interessegruppens aktivitet gir signaler til det lokalpolitiske system, - som blant annet i et ønske om å være responsive overfor innbyggernes interesser, vil søke å omsette gruppens krav til politiske beslutninger.

"Hverken politikere eller offentlige tjenestemenn er allvitende. De handler på grunnlag av den informasjon som stilles til deres disposisjon. Hvor informasjonstilgangen svikter, stilles problemet galt og politikken slår feil." (Jacobsen 1967:9).

I sin ytterste konsekvens kan kommunalpolitikk i denne tradisjonen forstås som politikernes respons på sterke grupperes press for å realisere sine interesser. Noe modifisert gir tilnærmingen inntak til blant annet å undersøke hvor politikerne henter sin informasjon fra, og i hvilken grad plangrunnlaget er adekvat i eldrepolitikken. Et naturlig spørsmål er om de eldre har organisasjoner og talerør for å hevde sine interesser overfor det politiske systemet. Dersom det er slik at politikerne legger sterk vekt på press fra organiserte grupper, vil også prioriteringen av eldreomsorgen variere avhengig av hvorvidt de eldre har sterke talerør til å fremme sine interesser.

De eldre mangler sannsynligvis en profesjon som kan være talsmenn for deres interesser innenfor det offentlige beslutningssystem (Midré 1973). Dette er en viktig grunn til at de eldres organisasjoner har liten gjennomslagskraft hos

myndighetene, mener Midré.

"Politisk fattigdom" er et begrep som Jacobsen lanserte i 1967 for å betegne dem som har liten innflytelse over det offentliges dagsorden. I følge Midré (1973:55) er de eldre; "en politisk fattig gruppe." De eldre er politisk fattige på grunn av:

"...en mangel på problembevissthet, på kunnskaper om hjelpemuligheter og en manglende ytringsevne." (Midré 1973:57, min utheving).

De eldres manglende ytringsevne kan henge sammen med den enkelte eldres manglende evne til å meddele den riktige instans om sitt behov, i tillegg til den før nevnte manglende profesjon (Midré 1973). Jeg vil anta at dersom de eldre i større grad var organisert ville de generelle behov, som de eldre som gruppe karakteriseres av, hatt større mulighet til å bli formidlet til politikerne.

I hvilken grad de eldres organisasjoner har gjennomslag hos politiske myndigheter er et empirisk spørsmål. I større eller mindre grad og varierende fra sak til sak vil politikerne være lydhøre for press fra borgerne. Styrken bak pressvirksomheten er vesentlig for å få gjennomslag hos de politiske myndigheter. Likevel vil politikerne legge varierende vekt på henvendelser og press fra publikum. Jeg tror dette varierer ikke minst med politikernes holdning til saken i utgangspunktet, og i hvilken grad politikeren kan bruke pressgruppen som legitimering av tiltak som han/hun og partiet uansett ville være interessert i.

Det er min oppfatning at eldreomsorgen kan bli prioritert på tross av de eldres manglende ytringsevne. Dette betyr selvfølgelig ikke at en bedre organisering blant eldre mennesker eller på vegne av de eldre er uvesentlig. Jeg tror en slik organisering ville forsterke deres muligheter, men ikke være tilstrekkelig.

Krav om økt satsing på eldreomsorgen kommer ikke bare fra de eldre selv. Ansatte, både administrative og omsorgsyttende personale, i eldreomsorgen er vel så viktige pådrivere. Egeberg (1978) understreker nettopp betydningen av de byråkratiske insitusjonene i interesseartikuleringen. Jeg kommer ikke til å undersøke hvilke grupper som står bak de eventuelle krav som stilles til økt satsing på eldreomsorg. Det er det samlede press for økt satsing innen eldreomsorgen jeg forsøker å undersøke effekten av.

Det er naturlig å anta at et sterkt press vil ha en positiv effekt på utgiftsnivået i eldreomsorgen. I tråd med enkelte andre undersøkelser vil jeg også anta at de sosialdemokratiske politikerne er mer lydøre og responsive overfor krav (Hansen 1981, Cowart and Brofoss 1979).

Sosialdemokratiske politikere er nok ikke mer lydøre for krav enn de borgerlige i alle sammenhenger. Sannsynligvis vil det variere noe avhengig av blant annet hvilken gruppe som står bak kravene. Niskanen (1973) er en av de som sterkt har påpekt den innflytelse krav fra offentlige tjenestemenn har over utgiftene. Jeg vil tro det spesielt er ansattes krav - i dette tilfellet ansatte i helse- og sosialetaten - som vinner fram i de sosialdemokratisk styrte kommunene. Grunnen til dette er blant annet fagforeningens sterke stilling innenfor de sosialistiske og sosialdemokratiske partier.

Krav vil jeg indikere med noen funn fra Ordførerundersøkelsen 1985. Jeg vil bruke ordførernes egne vurderinger som indikasjon på pressvirksomhet for økt satsing innen eldreomsorgen. Jeg skal ta opp både ordførernes vurdering av presset og i hvilken grad de mener kravene har fått gjennomslag i det kommunale beslutningssystem. Analysen vil søke å vise hvordan ordførerne oppfatter kravsituasjonen. Jeg undersøker om det finnes noen systematiske forskjeller mellom borgerlige og sosialdemokratiske ordføreres vurderinger.

Jeg hadde ønsket å ha med en variabel for antall ansatte i eldresektoren. En slik variabel skulle indikere grad av krav rettet fra de ansatte i angjeldende sektor. En slik variabel har jeg ikke skaffet til veie. Jeg har vurdert å bruke lønnsutgifter, men fant at det var for usikkert å beregne antallet ut fra disse tallene.

3.4.3. Ressurser

Ressurssituasjon dreier seg først og fremst om kommunenes økonomiske evne til å løse oppgaver. Boaden (1971) peker i tillegg på antall ansatte i offentlig virksomhet og tilgang på landområder som viktige lokale ressurser.

I den grad antall ansatte kan regnes som et beslutnings-kriterie i denne sammenheng, er det først og fremst fordi ansatte kan artikulere krav om økte ytelser i eldreomsorgen på en effektiv måte. Jeg vil derfor ikke ta hensyn til Boadens anvisning i mitt valg av indikatorer på ressurssituasjonen.

Tilgjengelighet på landområder til for eksempel bygging av aldershjem, ser jeg bort fra vil ha innflytelse over politikernes prioriteringer. Jeg kjenner likevel tilfeller der strid i kommunen omkring plasseringen av aldershjem medførte store forsinkelser i utbyggingen.

Jeg står igjen med kommunenes finansielle evne som viktigste ressursindikator. I avsnittet under viser jeg hvordan jeg har valgt å operasjonalisere denne variabelen.

Kommunale inntekter

Et benyttet mål på finansiell evne til å yte tjenester er kommunenes totale inntekter pr. innbygger (Hansen 1978, Kuhnle 1981). Skatteinntekter brukes også som indikator (Amundsen 1985). Skatteinntekter forteller først og fremst om kommunens selvfinansieringsevne. Den totale finansielle situasjon blir dessuten påvirket av mange andre forhold. I 1984 utgjorde

skatter og avgifter i gjennomsnitt 52 prosent av kommunenes totale inntekter. Det er store variasjoner mellom kommunene. Skatteutjæmningsmidler utgjør for eksempel den største delen av inntektene i flere kommuner (NOS B 592).

De totale kommunale inntektene er langt på vei bundet opp både av lovbestemte og selvpålagte utgifter. Jeg tror likevel inntektsnivået i den enkelte kommune sier en god del om kommunens muligheter til å satse på de oppgavene de ønsker å prioritere.

Kommuneregnskap er såvidt komplekse, at jeg har funnet ut at jo enklere ressursindikatorer jeg kunne bruke desto bedre. Et alternativ jeg har tenkt på er blant annet kommunal lånegjeld som indikator på dårlig ressursituasjon. Men det er ikke nødvendigvis de "fattigste" kommunene som har høy lånegjeld, selv om det er sannsynlig at kommuner med høy gjeld får sitt handlingsrom snevret inn. Høy lånegjeld kan også bety at kommunen er inne i en helt spesiell investeringsfase, for eksempel som følge av sterk innflytting. Med andre ord investering til inntekts ervervelse.

Aarsæther (m.fl. 1981) foreslår å bruke rente- og avdragsbelasting i prosent av nettoregnskapet som indikator på kommunaløkonomisk situasjon. Av samme grunn som jeg nevnte over er heller ikke dette målet pålitelig. Dessuten er ikke samlede nettoutgifter rapportert i kommunedatabasen, der jeg henter regnskapstallene.

Jeg velger å operasjonalisere finansiell evne med kommunens totale inntekter dividert med antall innbyggere. Med denne variabelen får jeg et mål som gir et visst inntrykk av den enkelte kommunes økonomiske situasjon, om enn overfladisk.

Jeg er mest interessert i hvordan effekten av denne variabelen er i forhold til effekten av behovsvariablene, i kommuner med ulik type politisk majoritet. Min antakelse er at et høyt inntektsnivå vil ha en positiv effekt på utgiftsnivået i

eldreomsorgen i alle kommuner, fordi kommunen har en romsligere økonomi.

Rike kommuner har som regel et generelt høyere økonomisk aktivitetsnivå enn de relativt sett fattigere (Thomassen 1978, Kuhnle 1981, Sharpe and Newton 1984). De kommuner som ligger i toppen når det gjelder totale utgifter i England, er kommuner med relativt store behov og etterspørsel etter service, samtidig med en god skatteinngang og et kommunestyre disponert for å bruke mye (det siste vil her si en stor Labour gruppe i kommunestyret) (Sharpe and Newton 1984:113). Men Sharpe og Newton fremholder at det er såpass mange unntak i forhold til en slik generell tendens at videre analyse er nødvendig. Ikke minst er det store variasjoner mellom hvilke områder kommuner med et totalt sett høyt utgiftsnivå satser sterkt på (Sharpe and Newton 1984).

Kuhnle gjorde i 1960-årene en undersøkelse av norske bykommuner. Han fant en sterk sammenheng mellom byenes generelle investeringer og byenes økonomiske velstand. Økonomisk velstand målte Kuhnle med bykommunenes inntekter pr. innbygger (Kuhnle 1981:65). Utgiftene til sosialsektoren korrelerete derimot negativt med velstanden. Dataene fra sosialsektoren i bykommunene viser at kommunens partipolitiske karakteristika er viktige for å forstå variasjon i utgifter. Hans data viste blant annet at der Arbeiderpartiet hadde rent flertall ble mer brukt til sosialsektoren enn i andre bykommuner (Kuhnle 1981:78).

Jeg mener at også kommunal økonomi kan ses som et beslutningskriterie. De ulike politiske partier tolker økonomiens begrensninger forskjellig. Noe som fører til at politikerne oppfatter de økonomiske muligheter ulikt.

Trangere økonomi gjør det viktigere å prioritere. Clark uttrykker dette i en hovedoverskrift i boken "Coping with Austerity" (1985:1): "Political Leadership: Setting Priorities under Austerity". I perioder med trang økonomi ("fiscal

austerity"), eller stor økning i behovet for visse typer kommunale tjenester, blir politiske verdikonflikter synliggjort fordi behovet for å prioritere mellom gode tiltak øker. Min hypotese er at de borgerlige partier vil ha lettere for å gjøre dette, fordi de generelt er tilhengere av et lavere utgiftsnivå og mindre offentlig engasjement i samfunnet. Derfor er de i større grad villige til å sette ulike gruppers behov opp mot hverandre.

Kontrollert for behovsvariablene, antar jeg effekten av det kommunale inntektsnivået på utgifter til eldreomsorg vil være størst i sosialdemokratisk styrte kommuner.

Er inntektene relativt gode i sosialdemokratiske kommuner, er det god grunn til å vente at utgiftsnivået også i eldreomsorgen vil nyte godt av det.

3.5. OPPSUMMERING

Hypotesen om forskjellene mellom borgerlige og sosialdemokratiske kommuner som jeg har forsøkt å formulere i dette kapitlet, gjelder avgrenset til saksområdet eldreomsorg. Jeg antar i oppgaven at borgerlige kommuner legger noe mer vekt på behovene innen eldreomsorg før de prioriterer enn de sosialdemokratiske kommunene gjør.

Jeg har forsøkt å utlede noen konsekvenser av denne hypotesen. I figuren under har jeg oppsummert disse konsekvensene eller underhypotesene i form av anslåtte effekter på utgiftsnivået i eldreomsorgen. Dette er sannsynlige sammenhenger mellom beslutningskriteriene og utgiftene til eldreomsorg i kommuner med ulik type politisk majoritet, dersom min hypotese er riktig. Med andre ord er det disse sammenhengene jeg skal undersøke i analysen.

Tabell 3.1. Hypoteser om ulike uavhengige variablers effekt på utgiftsnivået i eldreomsorgen i sosialdemokratiske og borgerlig styrte kommuner.

Uavhengige variabler	Politisk majoritet	
	Borgerlig	Sosialdemokratisk
Behov:		
Andel eldre	Høy positiv	Noe svakere
Aldersprofil	Høy positiv	Noe svakere
Andel enslige	Høy positiv	Noe svakere
Krav:		
Pressvirksomhet	Liten effekt	Høy positiv
Ressurer:		
Inntekter pr. innb.	Noe svakere	Høy positiv
Partikonkurransen:		
Andel sos. repr.	Positiv	

3.6. FORBEHOLD

Spørsmålet om de folkevalgtes makt er mye drøftet både i faglitteraturen og i pressen. Enkelte mener kommunadministrasjonen legger de fleste eller alle premissene for politikernes beslutninger, slik at politikere i virkeligheten bare strør sand på beslutninger fattet i administrasjonen.

Jeg tar opp dette spørsmålet til slutt i oppgaven. I det siste kapitlet presenterer jeg noen svarfordelinger fra to surveyundersøkelser blant kommunale ledere. Det gjelder ordførere og rådmenn i alle landets kommuner. Spørsmålet jeg stiller er først og fremst i hvilken grad organiseringen av innflytelse i kommunene faller ut til de folkevalgtes fordel.

Vi stilte rådmenn og ordførere mange spørsmål angående innflytelsesfordelingen i kommunen. I vedlegget til oppgaven kan man se den nøyaktige formuleringen av spørsmålene som blir brukt, og ellers kommenterer jeg variablene i kapittel 6.

Det er ikke empirisk analyse av en alternativ problemstilling som er poenget i siste kapittel av oppgaven. Men det er et forsøk på å drøfte litt mer inngående og kritisk de eventuelle funn og forklaringer jeg presenterer i analysen av min hovedproblemstilling. Det er selve analysen av politiske verdiforskjeller i eldrepolitikken som utgjør langt den viktigste delen av min oppgave.

De politiske prosesser i kommunalpolitikken er meget komplekse, derfor synes det rett å lage en relativt rigid analyse av en avgrenset problemstilling. Istedet forsøker jeg altså å løfte blikket litt i siste del av oppgaven.

I det følgende kapittel presenteres noen metodeproblemer, og jeg drøfter målefeil som kan oppstå i analysen av problemstillingen.

4. Målefeil og metode

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for kildene til mine data, og de metoder jeg gjør bruk av. Jeg bygger analysene på empiri hentet fra kommuneregnskap og survey-undersøkelser blant kommunale ledere. Spørsmålet er hva slags data dette gir meg. Er empirien egnet for å belyse problemstillingen?

Avhengig av hva slags analyser jeg skal foreta kreves spesielle kvaliteter ved data. Regresjonsanalyse er det viktigste statistiske redskapet jeg bruker. Jeg skal derfor gjennomgå de viktigste krav denne analysemetoden setter til empirien. Jeg gjør meg også noen metodiske betraktninger av mer grunnleggende karakter.

4.1. RELIABILITET OG VALIDITET

Jeg har valgt å bruke regnskaper for å måle kommunale utgifter til eldreomsorg. Noen vil kanskje innvende at budsjett gir riktigere inntak til politikernes problemoppfatninger og vurderinger, fordi regnskapet kan inneholde justeringer som følge av tilfeldige begivenheter som for eksempel en brann.

Jeg henter mine data for 1984 fra Norsk Samfunnsvitenskaplige Datatjenestes Kommunedatabase, og for 1985 direkte fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Hva SSB har på lager ellers vet jeg ikke. Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD) har i

sin Kommunedatabase en meget detaljert fil for regnskap men ikke for budsjett.

Jeg henter utgiftstallene fra kommuneregnskap for årene 1984 og 1985. Det er først og fremst data fra 1984 som brukes i analysen. Jeg bringer inn regnskapet fra 1985 primært som en kontroll. For det første får jeg kontrollert om regnskapsåret 1984 var et helt spesielt år i noe henseende. For det andre kan jeg kontrollere eventuelt grove "tekniske" feil. I tillegg har jeg mulighet til å kommentere en eventuell utvikling mellom de to år når det gjelder utgifter til eldreomsorg.

For å gjøre regnskapstallene for 1984 og 1985 sammenlignbare, har jeg justert tallene for 1985 til 1984-priser. Jeg tok kontakt med Statens Pristilsyn, som opplyste at gjennomsnittlig prisstigning i følge konsumprisindeksen hadde vært 5,6 prosent fra 15. desember 1984 til samme dato neste år. Alle utgifttall oppgis dermed i "1984-kroner". Variablene som er hentet både fra Kommunedatabasen og Statistisk Sentralbyrå må regnes som reliable data. Det er Statistisk Sentralbyrå som innhenter regnskapstallene fra kommunene, på egne skjema som administrasjonen i kommunene fyller ut. Dataene blir senere overført til NSD. Feil kan naturlig nok forekomme ved nedskrivning av regnskapstallene og overføring (punching) av disse til en datamaskin, men SSB og NSD sjekker feil svært godt (Hult 1984).

Mer alvorlige problemer kan oppstå på grunn av kommunenes noe varierende praksis i regnskapsførselen. Statistisk Sentralbyrå korrigerer dette og oppnår god sammenlignbarhet i materialet (Bleskestad og Mundal 1986). De underkapitlene fra kommuneregnskapene som jeg bruker for å indikere utgifter til eldreomsorg er følgende:

- 1.316. Hjemmesykepleie
- 1.450-453. Aldershjem

- 1.454-457. Kombinerte alders-og sykehjem
- 1.458-459. Aldersboliger. Annen hjelp til eldre
- 1.461. Hjemmehjelp

Kommunenes praksis i føringen av utgifter til eldreomsorg er stort sett ensartet på grunn av statens forskifter og påbud. Jeg har i denne forbindelse konsultert økonomikonsulent Lindstrøm hos Fylkesmannen i Troms. Han arbeider med veiledning overfor kommunene i regnskapsspørsmål. I det følgende henviser jeg til opplysninger jeg har fått av han, uten at han skal ha ansvaret for eventuelle misforståelser jeg kan ha gjort.

Det er obligatorisk å føre hjemmesykepleie, aldershjem, kombinerte alders-og sykehjem og hjemmehjelp på henholdsvis underkapittel 1.316, 1.450-453, 1.454-457 og 1.461. Hovedtyngden av kommunens utgifter til eldreomsorg finner vi her.

Utgiftene til aldersboliger og "annen hjelp til eldre" er derimot ikke ført på samme måte i alle kommuner. Aldersboliger kan i enkelte tilfeller bli ført på underkapittel 1.73 bolig til leie, i stedet for på underkapittel 1.458. Jeg har valgt å ikke ta med underkapittel 1.73 fordi her føres også andre boliger kommunen har til leie.

Vedrørende underkapittel 1.459 "annen hjelp til eldre", varierer også praksisen. Underkapittel 1.41 kommunale trygdeordninger, blandes av og til sammen med 1.459. Blant annet kan det under begge kapitler føres telefonstøtte og bostøtte til eldre og uføre. "Annen hjelp til eldre" kan også inneholde telefonstøtte til eldre og uføre. Økonomikonsulenten anbefalte meg å kutte 1.41 men beholde 1.459, da dette ville gi det mest korrekte bilde.

Underkapittel 1.42 sosialomsorg kan også inneholde enkelte eldreomsorgsytelser. Blant annet blir tilskudd til eldre som bor i institusjon utenfor kommunen av og til ført her. Dette kapittelet inneholder likevel utgifter til så mange andre

omsorgsoppgaver at det er umulig å ta med.

I en analyse med 454 kommuner, er det nærmest umulig å få helt korekte tall for utgiftene på et tjenesteområde. I et case-studium kunne jeg klart å finne fram til svært reliable utgiftsdata, men i mitt tilfelle er jeg nødt til å tilpasse meg de begrensninger som ligger i analysens kvantitative karakter. I sum vil jeg dog hevde at utgiftsdataene gir en tilfredsstillende reliabilitet. De er egnet til å belyse problemstillingen.

Kommunedatabasens regnskapstall er tilgjengelig ved Universitetet i Tromsøs dataanlegg. Basen er ikke oppdatert med regnskapene for 1985. Jeg reiste derfor til Oslo og hentet disse data direkte fra Statistisk Sentralbyrå. I den grad dataene kontrolleres ytterligere hos Norsk Samfunnsvitenskaplig Data-tjeneste, kan reliabiliteten til regnskapsdataene for 1985 være litt svakere. Selve overføringen fra Statistisk Sentralbyrå og til universitetets dataanlegg som jeg utførte selv, medfører få eller ingen muligheter for feil.

Regnskapstall for to kommuner mangler i undersøkelsen. Jeg har valgt å utelate Oslo kommune fullstendig fra alle analyser. Denne kommunen står i en helt spesiell stilling som eget fylke. I dataene for 1985 var enda ikke tallene fra Bø kommune i Nordland kommet inn. Denne kommunen er derfor ikke med i analysene for 1985.

I tillegg til regnskapstall måler jeg politisk representasjon i kommunestyret, folketall i årskull for kommunene og jeg bruker Statistisk Sentralbyrås kommuneklassifisering. Politisk representasjon og folketall for 1984 har jeg hentet fra Kommunedatabasen. Dette skulle være svært pålitelige data ettersom Statistisk Sentralbyrå - som innhenter også disse data - er svært nøye når det gjelder datas reliabilitet (NOS B 450).

Folketallet for 1985 har jeg hentet fra Statistisk Ukehefte

nr. 12, 1986. Jeg bruker kun folketallet totalt i kommunen dette året - for å beregne utgifter til eldreomsorg pr. innbygger i 1985. Folketallet i årskull var ikke tilgjengelig for 1985, derfor kan jeg ikke undersøke sammenhengen mellom behov og ytelser for året 1985. Dataene skriver seg fra foreløpige oppgaver for folketallet 1. januar 1986, publiseringen over det endelige folketallet ved utgangen av 1985 har latt vente på seg. Jeg har selv lagt inn disse data. Reliabiliteten burde være god, da jeg har lest nøye korrektur. Det samme gjelder for kommuneklassifiseringen, som jeg har hentet fra Standarder for norsk statistikk nr. 4, 1985.

Ved bruk av statistikkpakken SPSS^X har jeg laget en omfattende datafil, som danner grunnlaget for de statistiske analysene jeg presenterer. Det har vært et tidkrevende arbeid, og gitt mange mulige innfallsvinkler til analysen.

Jeg antar at mine data har en tilfredsstillende reliabilitet. God reliabilitet er en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for å teste hypotesene som er stilt opp. Data må også gi relevante (valide) mål for det jeg skal undersøke (Hellevik 1977:155).

Oppgavens problemstilling fordrer først og fremst et validt mål for ytelser i eldreomsorgen. Jeg har valgt å ta for meg driftsutgiftene. Innvesteringer kan variere meget mellom kommunene fra år til år. Tilfeldigheter kan få uforholdsmessig stor betydning, når man ser på ett enkelt år. Jeg mener driftsutgifter gir et mer sammenlignbart bilde av hvordan politikerne har prioritert omsorgen for de eldre enn de samlede drifts- og investeringsutgiftene.

Jeg har videre valgt å bruke nettodriftsutgifter framfor bruttodriftsutgifter. Nettotall gir bedre uttrykk for kommunenes egne driftsutgifter til eldreomsorgen.

Bruttodriftsutgifter gir også valide data for servicenivået i kommunen, men ikke for hva som er kommunens egne utgifter til

eldreomsorgen. Innen eldresektoren yter særlig fylkeskommunen refusjoner til kommunen. Derfor er nettodriftsutgifter mer relevante å bruke for sammenligning av behovet og variasjonene i kommunenes satsing.

Det er få utgiftstudier som kommenterer hvilken type utgiftstall de bruker. Såvidt jeg kan bedømme er det en viktig distinksjon mellom netto- og bruttdriftsutgifter i alle fall på eldresektoren. Siden kommunene fører brutto-regnskap er bruttoutgiftene lettest tilgjengelig. For å beregne netto-utgifter til eldreomsorgen må man trekke inntektene fra bruttoutgiftene på hvert underkapittel i driftsregnskapet.

Det var først da jeg skulle forsøke å beregne andelen av kommunenes driftsregnskap som gikk til eldreomsorgen, at jeg forstod fullt ut viktigheten av å bruke nettotall. Beregning av regnskapsandeler må gjøres ut fra bruttotallene hvis man ikke vil ende med noen meget kompliserte beregninger, fordi kommunenes totale driftsregnskap skal balansere.

Jeg gjorde en beregning av andelen til eldreomsorg, og stusset over at en kommune faktisk brukte 31 prosent av sine brutto-driftsutgifter til eldreomsorg. Dette var Røyrvik kommune i Nord-Trøndelag. Jeg ble såpass forundret over dette tallet at jeg tok kontakt med Røyrvik og fikk regnskapet sendt oppover, og da viste det seg at kommunen hadde et kombinert alders- og sykehjem der de fikk refundert utgiftene nesten fullt ut. Driftsnivået tellers i denne kommunen var ikke så høyt. Kommunens egne utgifter til eldreomsorgen ble fremstilt misvisende stor i regnskapet. Kommuner der sykehjemmet er adskilt fra aldershjemmet vil ikke få denne skjevheten i regnskapet, fordi institusjoner som kun er sykehjem føres på andre konti.

Bruttdriftstallene kan altså inneholde store fylkeskommunale utgifter. Forsøk på å forklare utgiftsvariasjoner som kan skyldes fylkeskommunale beslutninger, med politiske verdiforskjeller hos kommunale politikere innebærer en nivå-

feilslutning (Hellevik 1977).

Validiteten til de andre data som inngår i analysen mener jeg gjennomgående er god. Vedrørende regnskapstallene er det viktig at utgiftene på de enkelte underkapitlene i regnskapene, virkelig er utgifter som kommer de eldre i kommunene til gode. Fra kapittel 1 husker man at eldreomsorgstjenestene ikke er forbeholdt alderspensjonister. I praksis derimot er brukerne av tjenestene mellom 80 til 100 prosent av tilfellene 70 år og eldre (NOU 1985: 18). Jeg har forøvrig drøftet relevansen til hver enkelt uavhengig variabel i kapittel 3.

I det følgende skal jeg ta for meg noen sider ved regresjonsanalysen som jeg benytter meg av for å teste hypotesene. Det er nødvendig å si litt om hva regresjonsanalyse brukes til, og de viktigste forutsetningene som gjelder.

4.2. REGRESJONSANALYSE

Regresjonsanalyse er en statistisk metode som kan hjelpe oss til å undersøke sammenhenger mellom én avhengig og en eller flere uavhengige variabler. Lineær regresjon er en type regresjonsanalyse.

Med lineær regresjon forsøker vi å finne den rette linje som er best tilpasset våre observasjoner når vi kjenner enhetenes fordeling på to variabler (Agresti and Finlay 1986:249). Denne metoden kan hjelpe oss til å se om det er lineær sammenheng mellom variablene, hvor sterk denne sammenhengen er og i hvilken retning den går.

Regresjonsanalyse kan være et godt hjelpemiddel for å forutsi verdier på den avhengige variabel for enheter vi ikke har opplysninger om. Vanligvis har vi ikke kapasitet til å samle inn opplysninger om hele populasjonen, men trekker et tilfeldig utvalg. Ved hjelp av regresjonsanalyse kan vi

generalisere fra utvalget til populasjonen. Med andre ord kan vi med en viss sikkerhet forutsi hvordan egenskaper ved enhetene i populasjonen vil være. Regresjonsanalyse brukes også gjerne for å forutsi forhold i framtiden (Agresti and Finlay 1986).

Det kan virke litt rart at jeg vil bruke regresjonsanalyse siden jeg har opplysninger om alle enhetene (kommunene). Jeg har derfor ikke behov for å generalisere. Jeg bruker regresjonsanalyse i et litt annet øyemed enn prediksjon: Jeg ønsker å undersøke om det er en viss lineær sammenheng mellom utgifter til eldreomsorg og behov for slik omsorg. Dermed vil jeg få en test på i hvilken grad behov vektlegges som beslutningskriterie av politikerne. Korrelasjonsanalyse, for eksempel bruk av Pearsons korrelasjonskoeffisient kan også gi slike opplysninger. Men jeg er dessuten interessert i stigningskoeffisientene for regresjonslinjene og konstanten, slik at jeg kan lage kurver som kan gi informasjon om eventuelle ulikheter mellom borgerlig og sosialdemokratisk styrt kommuner. Regresjonsanalyse gir mer informasjon enn Pearsons korrelasjonskoeffisient.

Multivariat regresjonsanalyse gir mulighet for å vurdere effekten av den enkelte uavhengige variabel på den avhengige, kontrollert for de andre uavhengige variablene som inngår i likningen (Hansen 1980, 1981, Blalock 1985).

Ved å la de samme uavhengige variablene inngå i analysene for både sosialdemokratiske og borgerlige kommuner, kan jeg undersøke om det er forskjell i beslutningsmodellene i de to typene kommuner (Hansen 1981:33). Forskjellen vil manifestere seg i ulik vekt knyttet til hver faktor eller variabel som inngår i analysen (Hansen 1981).

Multivariat regresjon gir også mulighet til å vurdere den samlede forklaringskraften (r^2) de uavhengige variablene har på den avhengige. Dersom mine antakelser om større sammenheng mellom behov og utgifter i borgerlige kommuner holder stikk,

vil forklaringskraften til behovsindikatorerne være større i disse kommunene enn i de sosialdemokratiske. En slik forskjell gir gode muligheter til å måle verdiforskjeller mellom politikernes valg av kriterier for utgiftsbeslutninger i eldreomsorgen.

Det er meget vanlig å bruke denne analyseteknikken i studier av offentlige utgifter (Dye 1975, Thomassen 1978, Cowart and Brofoss 1979, Hansen 1978, 1980 og 1981, Skovsgaard 1981, Sharpe and Newton 1984, Søndergaard 1984, Mouritzen 1985, Amundsen 1985).

Forutsetningene for regresjonsanalyse er for det første intervallskalerte data. Med data av en slik type kan vi rangordne enhetene, og vi kan angi avstanden mellom verdiene (Blalock 1985:18). De data jeg bruker fyller denne forutsetningen. Kroner og antall personer måles på skala med absolutt nullpunkt. Slike mål kalles data på forholdstallsnivå og oppfyller kravene på intervallnivå (Blalock 1985:18). Med slike data er det tillatt å beregne andeler og rater, slik jeg beregner andel eldre og utgifter pr. innbygger.

Derimot kan jeg ikke inkludere ordførernes vurdering av krav-situasjonen i regresjonsanalysen. Variablene som indikerer pressvirksomhet er målt på ordinalskalanivå. Man må bruke andre statistiske analyseteknikker med slike data. For eksempel prosentfordelinger og Chi-kvadrat tester (Blalock 1985). Jeg skal bruke enkle bivariante og trivariante tabeller, samt chi-kvadrat test for å belyse eventuelle sammenhenger mellom politisk tilhørighet og gjennomslag for press for satsing på eldreomsorg.

Den andre viktige forutsetningen for lineær regresjonsanalyse er at en lineær modell kan beskrive forholdet mellom den avhengige og de uavhengige variablene. Dersom jeg ikke finner noen høy samvariasjon ved bruk av en lineær modell, behøver ikke det bety at det ikke er sammenheng mellom variablene. Sammenhengen kan ha en annen form enn den rette linjen. For

eksempel kan skalaeffekter i tjenesteproduksjonen føre til slike ikke-lineære sammenhenger (Hansen 1981:41). Kanskje er dette en viktig innvending, men slik jeg ser det går det an å forutsette nogenlunde jevnt økende utgifter etter som behovet øker.

Regresjonsanalyse er videre basert på en forutsetning om normalfordeling. Ved hjelp av et mål for skjevhet (skewness) i fordelingen kan jeg undersøke om denne forutsetningen er tilstede. Sharpe og Newton (1984:234) velger en grense der skewness er 2.0 eller mer, før de endrer variablene med logtransformasjon eller utelater variabelen fra analysen. Jeg skal ikke gå inn på begrunnelsen for variabeltransformasjoner. Jeg har ikke benyttet meg av dette hjelpemiddelet. Men dersom forutsetningen om normalfordeling ikke er tilstede (skewness $>$ 2.0), tar jeg opp hva det kan by på av problemer i det enkelte tilfelle.

Det kan være et problem i en multivariat analyse at de uavhengige variablene er innbyrdes korrelert. I litteraturen kalles dette fenomenet multikollinearitet dersom korrelasjonen er meget høy, ellers går det gjerne under navnet samspill eller statistisk interaksjon (Hellevik 1977).

Multikollinearitet kan blant annet føre til at koeffisientene får økende sensitivitet for utvalg- og målefeil (Blalock 1985:485). Blalock skriver videre at feil vil reduseres dersom man har store utvalg og eksakte målinger. Siden jeg ikke har utvalg, men opererer med alle borgerlige og alle sosialdemokratiske kommuner og målingenes reliabilitet dessuten er høy, skulle ikke dette være noen alvorlig feilkilde i mitt tilfelle.

Det er en viktig grunn til at jeg ikke ønsker høy grad av samspill mellom de uavhengige variablene: Dersom det foreligger et sterkt samspill over mot multikollinearitet, vil den multiple korrelasjonen ordinært ikke bli særlig høyere enn den største korrelasjonen mellom en av de uavhengige variablen og

den avhengige. Sagt på en annen måte vil de andre uavhengige variablene forklare den samme variasjonen i den avhengige som den første, fordi de overlapper hverandre (Blalock 1985:485).

Verdien på en uavhengig variabel vil være avhengig av verdien enheten har på andre uavhengige variabler, dersom det er samspill mellom variablene (Hellevik 1977). Dette er til en viss grad tilfelle mellom variabelen "andel eldre" og "aldersprofil" (Pearsons korrelasjon koeffisient: 0.40). Innføring av variabelen "aldersprofil" i likningen kan derfor ha liten eller ingen effekt på utgiftsnivået, fordi aldersprofil ikke forklarer noe mer av variasjonen enn eldreandelen gjør eller omvendt, avhengig av hvilken av de to variablene som korrelerer sterkest med utgiftsnivået alene.

Dette holder meg ikke fra å ta med aldersprofil i regresjonen i første omgang. Teoretisk sett mener jeg at behovsindikatorene burde stå i ett additivt forhold til hverandre. En høy andel eldre bør påvirke de politiske beslutningene om utgiftsnivået positivt, men dersom kommunens eldre også er svært gamle bør det ha en ytterligere positiv effekt på utgiftsnivået.

4.3. SAMFUNNSVITENSKAPLIGE FORKLARINGER

Jeg har valgt hypotesene ut i fra teorien og argumentasjonen i kapittel 2 og 3. I følge den hypotetisk-deduktive metode, kan ikke analysen av data bekrefte disse hypotesene, derimot kan jeg undersøke om jeg tar feil i mine antakelser (Magee 1973, Fjelland 1981, Brox 1984). En slik undersøkelse vil først og fremst forsøke å avvise at det er forskjell mellom de politiske hovedblokkene i kommunalpolitikken vedrørende vektlegging av behov, dernest hva en slik eventuell forskjell består i:

Finner jeg ikke grunnlag i mine data for at jeg tar feil, har

jeg sannsynliggjort antakelsene om verdiforskjeller mellom politikerne. Analysen kan ikke påvise årsakssammenhenger, men sannsynliggjøre sammenhengene mellom variablene. Hypotesene vil eventuelt bli stående som sannsynlige årsaksforhold mellom variablene. Midré skriver om sosiologiske forklaringer:

"Analyse blir da en type argumentsamlinger, snarere enn en avsluttet beskrivelse av virkeligheten... Den representerer et forslag til en fortolkning av bestemte forhold i samfunnet." (Midré 1987:18).

Grunnen til at antakelsene bare kan bli mer eller mindre sannsynlige enn før - og ikke bekreftes - er blant annet at det finnes en rekke innvendinger jeg ikke har testet eller kan teste. I samfunnsvitenskapen vil det også alltid være slik, fordi menneskenes - politikernes - handlinger og motiver ikke kan predikeres bare forsøkes forstått. Men i den grad jeg oppnår en viss forståelse av de prosesser som ligger bak utgiftsnivået, er jeg nærmere en forklaring enn før (Barth 1981).

Brox skriver at det er uheldig å tro at forklaringene logisk kan avledes fra data (Brox 1986:24). Forskjellene vi eventuelt vil kunne observere kan i prinsippet forklares på flere måter.

"Objektivitetsreglene hjelper deg ikke i valget mellom disse forklaringene. Her står du (forskeren) i prinsippet fritt til å lage deg dine egne regler, som naturligvis vil avspeile dine verdier og dine oppfatninger om verden." (Brox 1986:25).

Samtidig mener jeg at helt tilfeldig velger man sjelden forklaringene. Valget av mine forklaringer er forsøkt begrunnet teoretisk, og bygger på akkumulert kunnskap om handling generelt og handling i den kommunalpolitiske institusjonen spesielt.

Etter formulering av hypoteser om årsaksforholdene kommer et forsøk på en objektiv fase, der min forklaring utsettes for prøving. Dersom jeg holder fast ved antakelsen om verdi-

forskjeller mellom borgerlige og sosialdemokratiske politikere, vil det være fordi mine data ikke kan avvise at kommuner med borgerlig majoritet er mer tilbøyelig til å prioritere eldreomsorgen når behovet er stort enn sosialdemokratiske kommuner er.

I tillegg til den prøvingen jeg foretar i analysekapitlet, har jeg et kapittel 6 der jeg kort tar opp hvordan organisasjonsformer kan innvirke på utgiftene til eldreomsorg. I det følgende skal jeg kort kommentere de to surveyundersøkelsene som det sjette kapitlet henter sine data fra. Jeg benytter også disse undersøkelsene i kapittel 5, når jeg går løs på pressgruppens innflytelse.

4.4. SURVEYENE BLANT KOMMUNALE LEDERE

Begge surveyene er rettet mot kommunene: To typer kommunale ledere har mottatt spørreskjema i posten - alle landets ordførere og alle kommunale administrasjonssjefer. Undersøkelsene er gjennomført i regi av prosjektet "Kommunal innovasjon og ledelse", ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø og i samarbeid med Norsk Institutt for By- og Regionforskning i Oslo. Jeg benevner de to undersøkelsene henholdsvis "Ordførerundersøkelsen 1985" og "Rådmannsundersøkelsen 1985".

Surveyene er omfattende, så det vil føre for langt å gå i detalj om innholdet. I hovedsak kan man si at undersøkelsene forsøker å kartlegge kommunale lederes problemhorisont og holdninger til sentrale forhold ved styre og stell i kommunen.

For ordførernes vedkommende gjelder det spesielt hans/hennes vurdering av de politiske styringsforhold i kommunen, samt preferanser for satsing på ulike saksområder. Kommunenes administrasjonssjefer ble i stor grad stilt diverse spørsmål om kommunens finansielle stilling, samt angående organisa-

sjonsmessige forhold. I begge surveyene ble det lagt vekt på å vinne innsikt i organisasjonsformens innvirkning på vilkårene for politisk styring og fordeling av innflytelse.

En generell og viktig styrke ved data fra surveyene ligger i de høye svarprosentene; henholdsvis 84 prosent blant ordførerne og 82 prosent blant rådmennene. Påliteligheten og generaliserbarheten til data fra disse undersøkelsene varierer likevel noe fra spørsmål til spørsmål, avhengig av hvor klart og utvetydig spørsmålet er formulert samt svarprosenten på det angjeldende spørsmål. Det har liten hensikt å drøfte dette videre i generelle ordelag. Jeg skal istedet kommentere både reliabilitetsproblemer og datas validitet når jeg presenterer noen funn fra undersøkelsene i kapittel 6.

Et siste forhold kan nevnes; når det gjelder påliteligheten til dataene blir den også påvirket av prosedyrene i forbindelse med koding av spørsmålene og innlegging av data i datamaskinen. Det er særlig åpne spørsmål der forskeren selv må plassere svaret i en passende kategori, at tvetydigheter i forbindelse med kodingen kan oppstå. For å minimalisere uklarheter ble klassifiseringene grundig diskutert på forhånd og underveis i kodingsarbeidet.

Trykkfeil under innleggingen ble rettet opp så godt som den store datamengden tillot. Både manuell korrekturlesing av stikkprøver og maskinell feilsøking etter ulovlige verdier ble utført. Trykkfeil vil høyst sannsynlig fordele seg tilfeldig i materialet. Vi kan derfor regne med at i store grupper vil feil i en retning bli oppveid av målefeil i motsatt retning. Faren for at feilene kan være årsak til mønsteret i en tabell er større når antallet enheter i en gruppe er lite (Hellevik 1982).

I neste kapittel får vi se hva analysen vil bringe.

5. Eldrebølgen som beslutningspremiss

I dette kapitlet skal jeg undersøke om variasjon i utgiftsnivået innen eldreomsorgen kan forklares med utgangspunkt i forskjeller mellom de politiske partienes prioriteringer. Min hypotese er at borgerlige partier prioriterer eldreomsorg i større grad enn de sosialdemokratiske når behovet for slike tjenester er stort. I dette lys skal jeg se om mine data støtter denne hypotesen.

Gangen i analysen er som følger:

1. Først vil jeg presentere noen tabeller som beskriver kommunenes satsing på eldreomsorgen. Jeg undersøker i hvilken grad det er utgiftsvariasjoner på dette saksområdet.

2. Dernest tar jeg opp tråden fra teorikapitlet. Ved hjelp av regresjonsanalyse, undersøker jeg om eventuelle forskjeller i satsing kan henge sammen med de politiske maktforholdene i kommunen. I denne delen er jeg opptatt av hvilken vekt behovet for eldreomsorg tillegges i kommuner med ulik politisk majoritet i kommunestyret.

5.1. KOMMUNALE UTGIFTER TIL ELDTREOMSORG

5.1.1. Institusjoner og åpen omsorg

I kapittel 1 presenterte jeg eldrebølgen, med hele landet som

referanse over en 50 års periode. De fleste kommuner vil møte noen av sine største utfordringer i eldrepolitikken. De vanskelige og upopulære prioriteringene som eldreølgen stiller kommunene overfor, vil ikke gjøre politikerrollen enklere. Utgangspunktet for framtidens takling av problemene ligger ikke minst i dagens eldreomsorg rundt om i kommunene. Jeg skal forsøke å gi en situasjonsbeskrivelse av eldreomsorgen i kroner og øre i kommunene, konsentrert om året 1984, men dessuten med noen tall for 1985.

Kommunene i Norge brukte bortimot 3 milliarder kroner tilsammen i netto driftsutgifter til eldreomsorgen i 1984. I 1985 er de samlede utgiftene økt noe, men ligger fortsatt under 3 milliarder "1984-kroner" (Kilde: NSDs Kommunedatabase 1984, SSB 1985). Eldreomsorgsutgifter er ikke jevnt fordelt mellom kommunene. De enkelte kommuner kan som påpekt i kapittel 1, stor sett utforme eldreomsorgen etter eget ønske. Den første tabellen jeg skal vise presenterer kommunenes gjennomsnittlige utgifter til de to hovedtypene av eldreomsorgsordninger, institusjoner og åpen omsorg.

Tabell 5.1 Institusjonsbasert og åpen eldreomsorg i kommunene, 1984 og 1985. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter. Alle tall i 1984-kroner.

Type omsorg	Netto driftsutgifter		
	Pr. innbygger		Pr. eldre
	1984	1985	1984
Institusjonsbasert	412	449	3.485
Åpen omsorg	496	528	4.414

Kilde: 1984; NSDs kommunedatabase, 1985; SSB

Note 1. Oslo kommune er som nevnt ikke tatt med i beregningene for både 1984 og 1985. Bø kommune er ikke medregnet for 1985. Dette gjelder alle tabeller og figurer heretter.

Note 2. Pr. eldre vil si pr. person over 70 år.

Institusjonsbasert omsorg har jeg definert som aldershjem og aldershjemsdelen av de kombinerte alders- og sykehjem. Den åpne eldreomsorgen er hjemmesykepleie, aldersboliger og annen hjelp

til eldre, samt hjemmehjelp.

Vi ser av tabell 5.1 at kommunene faktisk gjennomsnittlig bruker noe mer til åpen omsorg enn til aldershjem, både pr. innbygger og pr. gammel. Grunnen til dette er trolig at endel kommuner baserer institusjonsomsorgen på sykehjem heller enn aldershjem. Sykehjem finansieres som kjent av fylket. Det er en velkjent sak at mange kommuner aktivt har forsøkt å få fylket til å etablere sykehjem i kommunen, eller samarbeide om en kombinert institusjon fordi dette gjør eldreomsorgen billigere for kommunene (Jmf. kap.1).

På denne måten har en del gamle, som egentlig kunne vært selvhjulpne nok til å bo på aldershjem, blitt anbrakt på sykehjemmet i stedet. Denne tendensen er i ferd med å endres, i og med overføringen av sykehjemmene til kommunene i 1988.

I dag (1987) er den åpne omsorgen i vinden. Det er ikke tvil om at mange eldre, og særlig de eldste, trenger institusjonsomsorg. Men politikere og planleggere legger idag vekt på hvor ulike de eldres behov er, og ser i større grad enn før verdien av at den enkelte kan bo hjemme lengst mulig.

Den åpne omsorgen kan være billigere enn institusjonsomsorg for kommunene, ikke minst etter 1988 når sykehjemmene også blir en kommunal utgiftspost. Åpen omsorg når trolig flere eldre, samtidig som denne typen offentlig omsorg i større utstrekning kan utnytte de private omsorgsressursene. Ved åpen omsorg får kommunene kun et delansvar for den enkelte hjelpetrequende.

Sammenligner vi utgiftene i 1984 og 1985, ser vi at for begge typer omsorg har utgiftsnivået økt reelt sett. Denne økningen kan tolkes som en viss tendens til sterkere satsing på eldreomsorgen etter som toppene av eldrebølgene rykker nærmere. Men gjennomsnittstallene skjuler store forskjeller mellom kommunenes ytelser. Utgiftsnivået forteller heller ikke om dekningsgraden er tilfredsstillende eller ei, enten utgiftene er fordelt på alle innbyggerne eller kun på potensielle klienter. Det er jo bare en del av de gamle som trenger offentlig omsorg.

Videre vil kun samlede utgifter for begge typer eldreomsorg bli presentert. Dette gjør jeg fordi det er kommunenes satsing rent generelt, og variasjoner i satsingsnivå jeg er ute etter å undersøke. Alle utgifter oppgis i nettodrifstall. Jeg kommer til å bruke benevnelsene driftsutgifter, selv om det er netto driftsutgifter jeg refererer til. Kun i tabellene og figurene vil jeg være helt nøyaktig i språkbruken.

5.1.2. Eldreomsorg er en viktig del av kommunenes virksomhet

Eldreomsorg er en stor utfordring ikke minst fordi det er ganske kostnadskrevenne tjenester det er snakk om. I forhold til andre kommunale oppgaver er eldreomsorgen relativt viktig. Tjenestene innen eldreomsorg utgjør en gjennomsnittlig andel på 12 prosent av kommunenes totale drift både i 1984 og i 1985.

Andelen er regnet ut fra brutto- og ikke nettodrift. I bruttotallene inngår utgifter som blant annet fylkeskommunen betaler. Særlig kan refusjoner til sykehjemsdelen av de kombinerte alders- og sykehjem utgjøre store beløp. Jeg kan derfor ikke med valide resultat presentere variasjoner i de relative andelene eldreomsorgen tilgodeses med i kommunene. Den gjennomsnittlige andelen på 12 prosent kan være noe overdrevet i forhold til den enkelte kommunes egne utgifter til eldreomsorg.

Det en slik gjennomsnittlig andel først og fremst forteller er at eldresektoren er et betydelig "policy"-område i kommunalpolitikken i Norge. Et område der politikerne nøye må vurdere premissene som skal legges til grunn før utgiftene fastsettes.

La oss se litt nærmere på variasjoner i kommunenes generelle satsing på eldreomsorgen.

Tabell 5.2. Eldreomsorg i kommunene 1984 og 1985. Netto driftsutgifter i kr. pr. innbygger i 1984-kroner.

Nettodriftsutg. pr. innb.		
	1984	1985
Gj.snitt	908	977
Maksimum	3.480	4.640
Minimum	220	200
Std.avvik	434	487
Var.koeff.	0,48	0,50

Kilde: 1984; NSDs Kommunedatabase, 1985; SSB

Spredningen (avstanden mellom maksimum og minimum), er meget stor for begge år. Standardavvik og variasjonskoeffisient er imidlertid et bedre mål på variasjonen mellom kommunene enn spredning. Regner man et standardavvik til hver side av gjennomsnittet, vil man finne 2/3 av alle observasjonene innenfor intervallet. Jo høyere standardavviket er jo større er variasjonen. Av standardavviket i tabell 5.2 ser vi at de fleste kommunene yter omlag mellom 500 og 1.350 kroner til eldreomsorgen pr. innbygger.

Variasjonskoeffisientene som jeg også rapporterer i tabell 5.2, er normerte standardavvik som gjør det mulig å sammenligne variasjoner i spredningen på ulike tidspunkt og mellom ulike måleenheter (Blalock 1985:84, Hansen 1987:7). Vi ser at eldreomsorgsutgiftene varierer mer i 1985 enn i 1984. Det er også skjedd en økning i gjennomsnittet.

Tallene kan tyde på en svak tendens mot større satsing på eldreomsorgen i enkelte kommuner. At variasjonen har blitt større kan muligens tyde på at endringene i behov har slått sterkere ut i enkelte kommuner. Vel og merke dersom de eldres behov er viktige beslutningspremisser. Jeg vil imidlertid være forsiktig med å trekke konklusjoner. Tidsperioden er bare to år og endringene er ikke store.

I resten av oppgaven bruker jeg kun regnskapstall for 1984. I en

beskrivelse av variasjon, gir utgifter relatert til potensiell klientgruppe et bedre inntrykk av satsingen enn pr. innbygger målet kan gi. I resten av beskrivelsen av utgiftsvariasjoner skal jeg derfor relatere utgiftene til antallet eldre i kommunen.

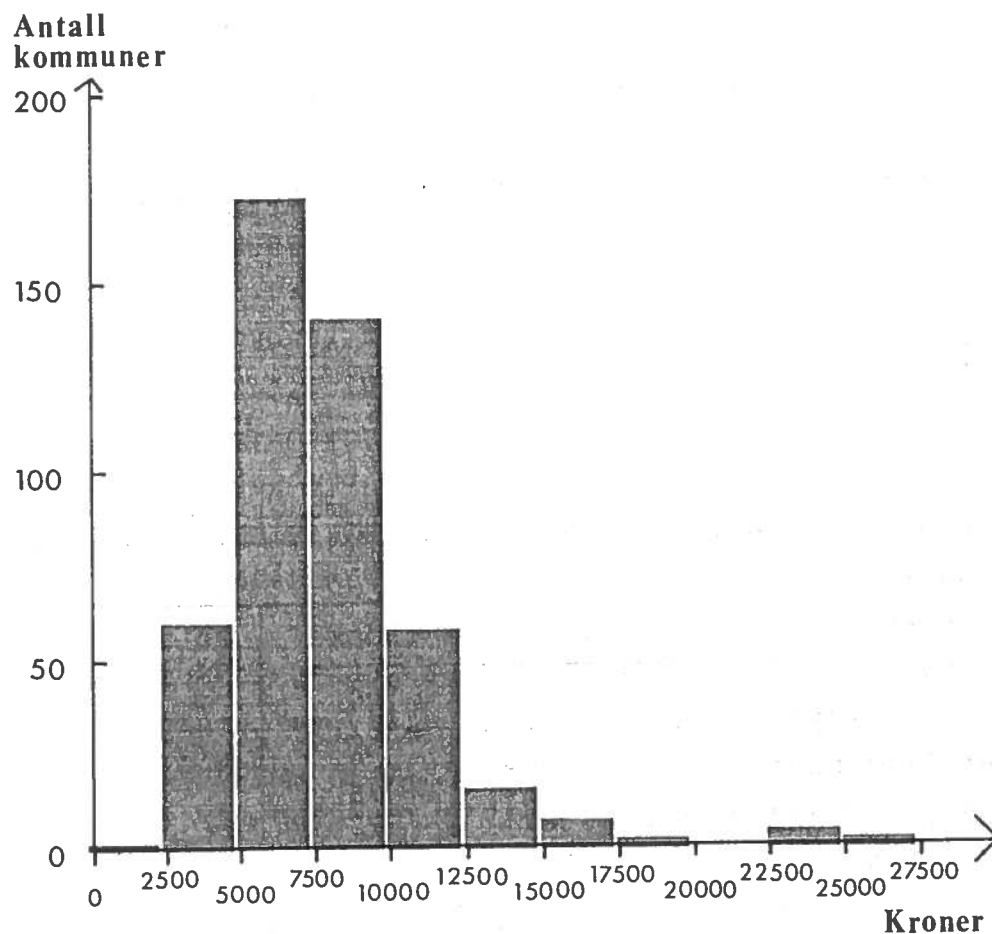
Tabell 5.3. Eldreomsorg i kommunene 1984. Netto driftsutgifter i kr. pr. person over 70 år.

Nettodriftsutg. pr. eldre	
Gj.snitt	7.899
Maksimum	26.667
Minimum	1.699
Std.avvik	3.221
Var.koeff.	0,41

Kilde: NSDs Kommunedatabase

Tabell 5.3 viser en voldsom spredning mellom kommunene når utgiftene til eldreomsorgen fordeles på antall gamle i kommunen. Nesten 20.000 kroner skiller ytelsene mellom den kommunen som yter minst og den som yter mest, det er forøvrig henholdsvis Leikanger og Røyrvik kommune. Likevel er forskjellene i ytelser relativt sett mindre enn vi fant da vi så på utgifter pr. innbygger. Variasjonskoeffisienten i tabell 5.3 er 0,41, mens den var 0,48 og 0,51 i tabell 5.2.

Figur 5.1: Netto driftsutgifter til eldreomsorg pr. person over 70 år i norske kommuner 1984



Kilde: NSD, Kommunedatabasen

Figur 5.1 viser at de fleste kommunene befinner seg under gjennomsnittsnivået (7.899 kr.). Variasjonene blant de som yter mer enn gjennomsnittet er som vi ser stor, selv om det er få som yter svært meget.

De kommunene som yter spesielt mye er interessante. Jeg vet ikke så mye hva som er årsaken til at noen kommuner yter over 20.000 kroner pr. eldre. De fem kommunene det gjelder har alle få innbyggere, under 2000. De politiske maktforholdene går i favør

av Arbeiderpartiet og det er ganske sterke grupper uavhengige i kommunestyret. Jeg skulle gjerne hatt anledning til å undersøke ytterligere hva som er spesielt med dem. Kanskje de i større grad enn de andre har innsett alvoret i eldrebølgen?

5.1.3. Små kommuner har de høyeste utgiftene

Jeg skal undersøke eventuelle mønster i utgiftsvariasjonene, ved å gruppere kommunene i ulike kategorier. Den første kategoriseringen tar utgangspunkt i kommunens størrelse. Kommunene er i tabell 5.4 delt inn i fem grupper etter innbyggertall (Hansen 1986:21).

Tabell 5.4. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter til eldreomsorg i kr. pr. person over 70 år i 1984, i kommuner av ulik størrelse.

Netto driftsutgifter pr. eldre			
Kommunestørrelse	Kroner	Indeks	Antall kommuner
under 3.000 innb.	9.176	100	152
3. - 6.999 innb.	7.497	82	151
7. - 9.999 innb.	7.272	79	56
10. - 19.999 innb.	6.864	75	65
20. - og fler innb.	6.871	75	32

Kilde: NSDs Kommunedatabase

Jeg har tatt med indekstall for å gjøre tabellen litt greiere å lese. Vi ser av tabell 5.4 at utgiftene er klart synkende med økende kommunestørrelse. De minste kommunene hadde de desidert høyeste gjennomsnittlige utgiftene pr. gammel. Avstanden til de større kommunene er ganske betydelig. 18 prosent skiller utgiftene i kommunene med under 3000 innbyggere fra neste gruppe. I forhold til de største kommunene yter de små 25 prosent mer, eller nesten 2.500 kroner regnet pr eldre over 70 år.

Det er de minste kommunene som bidrar til å dra gjennomsnittet for kommunen som helhet i været. Tabell 5.4 viser at det bare er de minste kommunene som yter mer enn gjennomsnittsnivået (7.899

kr.). De større kommunene ligger et stykke under.

Forklaringene på disse tildels store variasjonene i satsingen på eldreomsorg kan være mange. En mulighet er at eldreomsorg er en type tjeneste med store stordriftsfordeler. Det faktum at utgiftene er såvidt lave i de aller største kommunene kan tyde på dette. Det er sannsynligvis størst stordriftsfordeler innen den institusjonsbaserte omsorgen. Dette kommer de større kommunene tilgode. Administrasjonskostnadene i små kommuner er også høyere enn i de større kommunene, sett i forhold til omfanget av virksomheten.

Små kommunene har vanligvis generelt større driftsutgifter pr. innbygger enn større kommuner (Hansen 1986:23). Denne ulikheten kan være en konsekvens av den statlige utjæmningspolitikken i etterkrigstiden. Myndighetene har lyktes i å foreta en omfordeling mellom store og små kommuner (Hansen 1986:23).

En tilsvarende tolkning kan kanskje også gjøres for eldreomsorgen spesielt. Utbyggingen av velferdsstaten, har medført at det forventes at alle kommuner yter noenlunde likeverdige tjenester til de eldre. Om kommunene er aldri så liten er det etterhvert blitt ganske vanlig at de har egen hjemmesykepleie og aldershjem. Å holde et noenlunde brukbart tjenestnivå i små kommuner, legger store byrder på kommunenes økonomi.

5.1.4. Variasjon mellom sentrum- og periferikommuner

Kommunenes utgifter til eldreomsorg er synkende jo større kommunen er. Men størrelsen er ikke det eneste kjennetegn ved kommunen som gir utslag i utgiftsnivået. En annen og mer kompleks måte å kategorisere kommunene på er utviklet av Statistisk Sentralbyrå. Kommunene klassifiseres etter karakteristika ved næringsstruktur og sentralitet. I denne hovedklassifiseringen finner vi syv kategorier (SSB 1985).

- Klasse 1. Primærnæringskommuner (142 kommuner)
 - " - 2. Blandede landbruks- og industrikommuner (65)
 - " - 3. Industrikommuner (47)
 - " - 4. Mindre sentrale, blendede tjenesteytings- og
 industrikommuner (46)
 - " - 5. Sentrale, blendede tjenesteytings- og
 industrikommuner (72)
 - " - 6. Mindre sentrale tjenesteytingskommuner (41)
 - " - 7. Sentrale tjenesteytingsskommuner¹ (40)

Tabell 5.5. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter til eldreomsorgen i 1984, i kr. pr. person over 70 år i kommunene etter kommunetype (SSBs kommuneklassifisering).

Netto driftsutgifter pr. eldre		
Kommuneklasse	Kroner	Indeks
1	8.477	100
2	7.563	89
3	7.676	91
4	8.153	96
5	6.730	79
6	8.877	105
7	7.464	88

Kilde: NSDs Kommunedatabase

Tabell 5.5 viser at de høyeste utgifter til eldreomsorgen finnes i mindre sentralt beliggende kommuner preget av tjenesteyting og industri (klasse 6 og 4), samt i primærnæringskommuner (klasse 1). Utgiftene i disse kommunene ligger over gjennomsnittet for landet som helhet (Jmf. tabell 5.3). I klassifiseringen stilles ingen krav til sentralitet for kommuneklasse 1. Over halvparten av primærnæringskommunene befinner seg i Nord-Norge og på Vestlandet. De mindre sentrale tjenesteytende kommunene (klasse 6) finner vi også særlig i Nord-Norge. Mindre blendede tjenesteytende kommuner (klasse 4) er spredt jevnt over hele landet (SSB 1985:18).

Kan de kommunene vi ser yte mest til eldreomsorg i tabell 5.5 igjen være de små kommunene? Jeg undersøkte om det var noen sammenheng mellom størrelse og plassering i SSBs klassifisering.

1. Unntatt Oslo.

Jeg fant at nærmere 70 prosent av primærnæringskommunene (klasse 1) har under 3000 innbyggere (97 kommuner). Derimot er kommunene i klasse 4 og 6 nogenlunde jevnt fordelt i alle størrelseskategoriene under 20.000 innbygger. Dette tyder på at det ikke bare er stordriftsfordelene som virker inn på utgiftsnivået i eldreomsorgen. Muligens inngår de sentrale kommunene oftere i for eksempel interkommunale samarbeid i eldreomsorgen. Kommunenes næringsstruktur er derfor sannsynligvis mindre viktig enn plasseringen på dimensjonen sentrum - periferi.

Vi så at svært mange av de mindre sentrale kommunene befinner seg i Nord-Norge. Vi finner faktisk ikke noen kommuner fra denne landsdelen i de mest sentraliserte klassene her (klasse 5 og 7). I Nord-Norge er avstandene ofte så store at utgifter til hjemmehjelp og hjemmesykepleie er særlig kostnadskrevende. Med andre ord er det ikke sikkert at standarden i eldreomsorgen i nordnorske kommuner er høyere enn i større kommuner på for eksempel Østlandet. Tjenestene faller muligens noe dyrere i små og lite sentrale kommuner.

Denne beskrivelsen av utgiftsvariasjonene i eldreomsorgen og de kommentarene jeg har kommet med, er utgangspunkt for analysen. Stordriftsfordeler, interkommunalt samarbeid og transportkostnader er ikke noen endelige forklaringer på politikernes beslutninger, selv om utgiftsvariasjonen naturlig nok henger sammen med slike forhold. Omgivelsesfaktorer er endel av konteksten for de valg politikerne foretar.

Beskrivelsen av utgiftsnivået i eldreomsorgen forteller først og fremst om ulikheter i satsing på eldreomsorgen, men den har også gitt meg et varsel om noen vansker jeg møter i min analyse. Med alle kommunene som undersøkelsesobjekter kan jeg ikke regne med at alle forklaringene vil passe i den enkelte kommune. Men en generaliserende analyse kan bidra til å sannsynliggjøre hvilke faktorer som er av betydning for variasjonene i utgiftsnivået.

Fra beskrivelsen av variasjonen går jeg nå over til forsøket på å undersøke min hypotese om årsakene til variasjonene i prioriter-

ing av eldreomsorgen.

5.2. DE BORGERLIGE YTER MER NÅR BEHOVET ER STORT

Utgiftstudiene i "Dye-skolens" tradisjon var opptatt av sammenhengen mellom behov og utgifter. Disse studiene problematiserte i liten grad mekanismene som knytter sammen omgivelsene og "policy". Ved hjelp av en beslutningsteoretisk og aktørorientert tilnærming, kan man oppretholde interessen for omgivelsene samtidig som fokus i analysen skiftes over mot aktørene i beslutningsprosessen (Jmf. kap.2).

En av kommunenes viktigste oppgaver er å yte service til innbyggerne. Gjennom sin rolle som forvaltningsorgan skal kommunene iverksette velferdsstaten på lokalt nivå. På denne måten gir omgivelsene opphav til et mangfold av beslutningspremisser for kommunalpolitikeren. Politikernes oppgave er å prioritere i dette mangfoldet av behov og krav.

Jeg spør om det er sammenheng mellom behov og ytelser i eldreomsorgen. Jeg forventer ingen entydig sammenheng - og slett ikke i noen direkte kausal forstand. Jeg spør om behovene til den eldre befolkning vektlegges som premiss for utgiftsbeslutningene. Slik jeg ser det kan en analyse av politikernes holdninger idag, vist ved hvordan de har vektlagt behovskriteriene, bidra til forståelse av hvordan eldrebølgen vil bli taklet framover.

Vi har sett at utgiftene varierer rundt om i kommunene. Politikernes ulike vektlegging av behov som premiss for sine beslutninger er en mulig forklaring. Men en slik forklaring fordrer for det første at politikere forstår behovene, og at det er dette som gjør utslaget når de fatter beslutningene. Jeg kan ikke vite om dette er tilfelle, blant annet fordi jeg ikke har spurt politikere. Det jeg kan gjøre er å sannsynliggjøre hva de tenker på, ved å undersøke sammenhenger mellom resultatet og beslutningskriteriene. For det andre er det en forutsetning at

politikernes beslutninger er viktige for fastsettelsen av utgiftene i eldreomsorgen. Spørsmålet om politikk er viktig kommer jeg tilbake til i kapittel 6, i analysen er det et utgangspunkt.

Dersom politikerne ikke legger mest vekt på behovskriteriene, legger de kanskje heller vekten på kommunens økonomiske situasjon. For eksempel satser man kanskje istedet på tiltaksarbeid som gir mulighet for økte skatteinntekter, for deretter å ha bedre råd til å prioritere eldreomsorg. Man kan også rette søkelyset mot interessegrupper og pressvirksomhetens innvirkning på den kommunale verdifordeling. I hvilken grad noen grupper mobiliserer til innsats for de gamle, er et relevant spørsmål i denne forbindelse.

Min antakelse er at politiske verdier er viktig for hvordan den enkelte politiker legger vekt på de tre klassene av beslutningspremisser. Den enkelte politikers verdihierarki vil bidra til fortolkning av problemsituasjonen og hva den krever av handling. Ulike verdihierarki gir ikke bare ulikheter i valg av beslutningspremisser, men bidrar også til ulik relativ vektlegging av de enkelte premisser som legges til grunn for utgiftsbeslutninger (Hansen 1980:166).

Jeg har allerede framsatt antakelser om verdiforskjellene mellom borgerlige og sosialdemokratiske politikere. Om forskjellene vil komme tilsyne på et felt der konfliktnivået er såvidt lavt som i eldreomsorgen, er et åpent spørsmål. Vi kan tenke oss muligheten for at eldrepolitikken befinner seg omtrent på samme nivå i de fleste politikeres verdihierarki.

5.2.1. Partiprogram

Partiprogram kan gi oss inntrykk av politikernes politiske verdier. Partienes politiske program kan forstås som "kognitive kart", som gir beslutningstakerne mulighet til å kategorisere og fortolke problemer i omgivelsene og relatere dem til praktiske

målsettinger (Hansen 1981:32). Jeg har gått gjennom parti-programmene i en kommune (Tromsø), og på nasjonalt plan (kun Høyre og Arbeiderpartiets program). Jeg finner ingen vesentlige forskjeller i uttrykte preferanser for satsing på eldreomsorgen. Den gjennomgangen jeg har foretatt av partiprogrammene gir på ingen måte mulighet for konklusjoner, men kan tjene til illustrasjon.

Partiene har dessuten i varierende grad utarbeidet program med klare politiske prioriteringer. Et resultat fra Ordførerundersøkelsen 1985 kan illustrere dette. Vi spurte ordførerne hva slags lokalt partiprogram de gikk til valg på:

Tabell 5.6. Ordførernes mening om eget partiprogram. Prosent.

Programmet hadde klare prioriteringer	52
Programmet var nokså generelt	47
Ikke utarbeidet program	1
	N: 370
Mangler data	10
	100

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985.

Vi ser av tabell 5.6 at de partiprogram ordførerne er valgt på, kun i rundt halvparten av tilfellene er å regne som klare "kognitive kart". Selv om partiprogrammene etter ordførernes mening kanskje ikke kan hjelpe oss til å forstå politikernes problemoppfatninger, er det klart at partitilhørighet et godt stykke på vei samler politikerne om de viktigste målsettingene i politikken.

Vi spurte ordførerne om hva som er deres to viktigste kilder til informasjon om ønsker og behov blant kommunens innbyggere. Flest ordførere (66 prosent) svarte at eget partilag og kommunestyre-representantene var viktigste informasjonskilde. Vi spurte dessuten om graden av kontakt mellom ordfører og eget partilag, og fikk til svar at over halvparten (54 prosent) har kontakt med partilaget hver uke eller oftere (Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985). Disse resultatene tyder på at i hvertfall ordførerne er

tildels godt knyttet til partiet sitt.

Det er trolig liten grunn til å tro at de andre politikerne skulle være mindre knyttet til partilaget enn ordførerne. Snarere tvert imot. Et unntak utgjør muligens Kristelig Folkepartis politikere, fordi KrF ofte fungerer kun som valgparti og ligger i dvale mellom valgene (Torsteinsen 1986:6).

5.2.2. Effekten av behovsvariabelen

Jeg skal nå gå over til å forklare hvordan regresjonsanalyse kan benyttes som hjelpemiddel for å forstå variasjoner i kommunenes utgifter til eldreomsorg.

Grupperingen av kommunene etter forskjellige kriterier har fått fram et mønster i utgiftene til eldreomsorg. Vi har sett at små kommuner har betraktelig høyere utgifter enn større kommuner. Kommunens sentralitet og næringsstrukturen har også en viss betydning.

Slike bivariante sammenhenger basert på gjennomsnittstall er begynnelsen av min analyse. Ved hjelp av bivariante statistiske metoder har jeg beskrevet hvordan fordelingen på en variabel endres, når vi følger verdiene på en annen variabel (Agresti and Finlay 1986:245). Vi undersøker hvordan verdiene på en variabel varierer avhengig av verdiene på en annen variabel. Trekes flere uavhengige variabler inn for å forklare utgiftsnivået i eldreomsorgen, benyttes multivariat metode.

Formelen $y = a + bx$ uttrykker den avhengige variabelen y som lineær funksjon av den uavhengige variabel x , med stigningskoeffisient b og konstant a . Dette er en bivariat lineær modell. En multivariat regresjonsmodell har formen

$$y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n \quad (\text{Agresti and Finlay 1986:317}).$$

En bivariat lineær modell er enkel å framstille grafisk. Jeg vil begynne med en slik modell og bygge den ut med flere uavhengige

variabler etterhvert.

Dersom politikerne vektlegger behov som kriterier for sine beslutninger, vil jeg anta utgiftene stiger nogenlunde jevnt med behovet når vi tar for oss alle kommuner på ett gitt tidspunkt. Høy andel eldre skulle da tilsi relativt høye utgifter.

Antall potensielle klienter er et tilgjengelig mål på behov og regnskapsførte utgifter sier endel om tilbudet. La oss se om en noenlunde lineær sammenheng finnes. Ved hjelp av regresjonsmodellen kan jeg undersøke om en sammenheng mellom potensielt behov og ytelser i eldreomsorgen er tilstede. Modellen kan framstilles slik:

$$U = a + bB$$

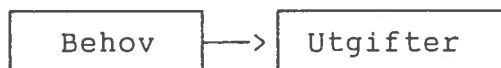
U : Netto driftsutgifter til eldreomsorg pr. innbygger.

a : Konstant

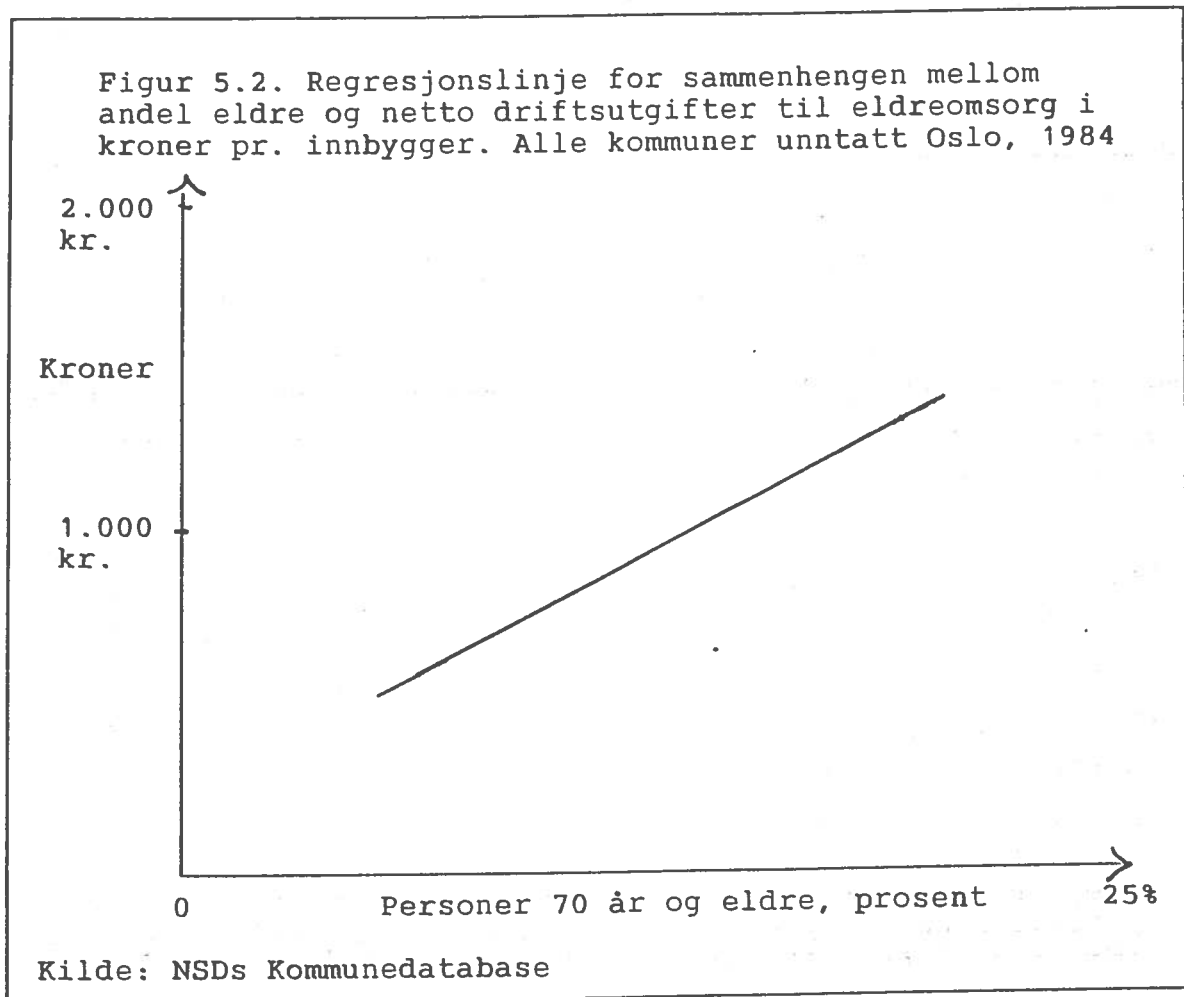
b : Stigningskoeffisient

B : Behov; andel eldre

Med denne modellen undersøker jeg om forskjeller i andelen eldre kan forklare variasjonene i utgifter mellom kommunene:



Nedenfor har jeg framstilt grafisk relasjonen mellom utgifter til eldreomsorg og andelen eldre i kommunene.



Stigningskoeffisienten b for linjen i figur 5.2 er signifikant på 5 prosentnivå. Dette betyr at vi har en lineær og positiv sammenheng mellom utgiftene til eldreomsorg og andelen eldre (Hellevik 1977). For å si noe om hvordan utgiftsnivået ligger i forhold til hva som gir et vist nivå på tilbudet av tjenester i eldreomsorgen, kan vi studere konstanten (a). I dette tilfelle er det mindre relevant fordi jeg bare er opptatt av å undersøke effekten av behov på utgiftsnivået.

Figur 5.2 viser at andelen eldre har en viss effekt på utgiftsnivået i eldreomsorgen i de norske kommunene. Korrelasjonen er 0.51. Jeg tolker det slik at behov, målt ved andelen potensielle klienter, er et premiss politikerne i de fleste kommuner legger noe vekt på når de fastlegger utgiftene i eldreomsorgen. Men eldreandelen forklarer langt fra alt. Det er mange flere forhold

som spiller inn og som politikerne tar hensyn til i sine beslutninger, noe som heller ikke er overaskende.

Grunnen til at vi lager multivariate analyser, er ofte fordi vi antar at utgiftene blir påvirket av flere forhold. Med modellen ovenfor forklares 26 prosent av variasjonen i utgiftene med andelen eldre i kommunene, ($r^2 = 0,26$). Hellevik betegner forklart varians på 25 til 50 prosent som en "middels/moderat" sammenheng (Hellevik 1977:239). Ved å innføre flere forklaringsvariabler kan vi tenke oss at vi blir istand til å forklare en større del av variasjonen.

Styrken ved de tradisjonelle utgiftsstudiene lå i mange tilfeller i deres evne til å finne fram til og operasjonalisere en mengde variabler som man antok ville virke inn på utgiftsnivået. Men som vi har sett (kap.2) bidro ikke disse analysene i særlig grad til vår forståelse av politiske prosesser. Newton sier:

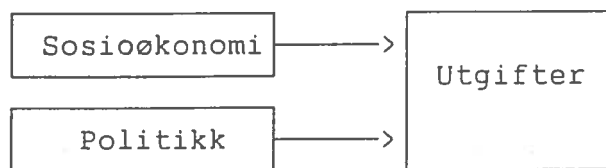
"The findings of output studies despite their numbers are, in short, the beginning rather than the end of the potential capacity of the technique to tell us what are the determinants of policy." (Newton 1981:3).

I utgiftsstudiene var politiske faktorer uavhengige variabler på linje med for eksempel behovsfaktorene. Den multivariate regresjonsmodellen i "Dye-skolens" utgiftsstudier kan framstilles slik:

$$\text{Utgifter} = a + b_1S_1 + \dots + b_nS_n + r_1P_1 + \dots + r_nP_n$$

b, r : Regresjonskoeffisienter
 S : Sosioøkonomiske variabler
 P : Politiske variabler

I denne modellen står de politiske faktorer i et additivt forhold til sosioøkonomiske faktorer. I en slik modell tilsløres de politiske prosesser fordi forbindelsen mellom sosioøkonomiske forhold og beslutningsprosessen overses (Hansen 1980:161):



Ved å bruke en slik multippel regresjonsmodell konkluderte mange av utgiftsstudiene med at politiske faktorer hadde relativt liten betydning for utgiftene sammenlignet med sosioøkonomiske forhold. De mente at innføringen av de politiske faktorene ikke bidro noe særlig til modellens samlede forklaringskraft (Dye 1975, Dye and Robey 1980 og Gray 1980). Etter mange andres mening fikk man på denne måten lite forståelse av de genuint politiske prosessene, noe som vel må være et viktig mål for våre studier av kommunalpolitikken (Hansen 1980, 1981, Sharpe 1981, Sharpe and Newton 1984).

Ved første øyekast kan det fortone seg som om løsningen Hansen (1980, 1981) presenterer, har tatt bort det politiske element fra analysen. Men ved å gjøre den samme statistiske analysen under ulike politiske forhold gis faktisk politikk forrang framfor sosioøkonomi:

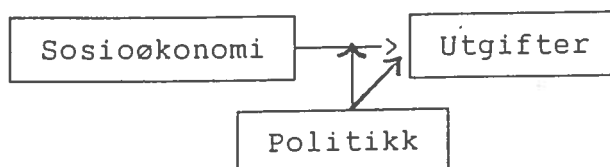
Sosialdemokratisk majoritet i kommunestyret:

$$\text{Utgifter}_{\text{sos}} = a + b_1 S_1 + \dots + b_n S_n$$

Borgelig majoritet i kommunestyret:

$$\text{Utgifter}_{\text{bor}} = a + b_1 S_1 + \dots + b_n S_n$$

Relasjonen mellom behov og utgifter avhenger av politiske forhold (Hansen 1980:169):



Et enkelt bivariat eksempel kan illustrere modellen. Varierer effekten av behov, målt som andel eldre, når vi splitter

kommunene etter henholdsvis borgerlig og sosialdemokratisk majoritet i kommunestyret?

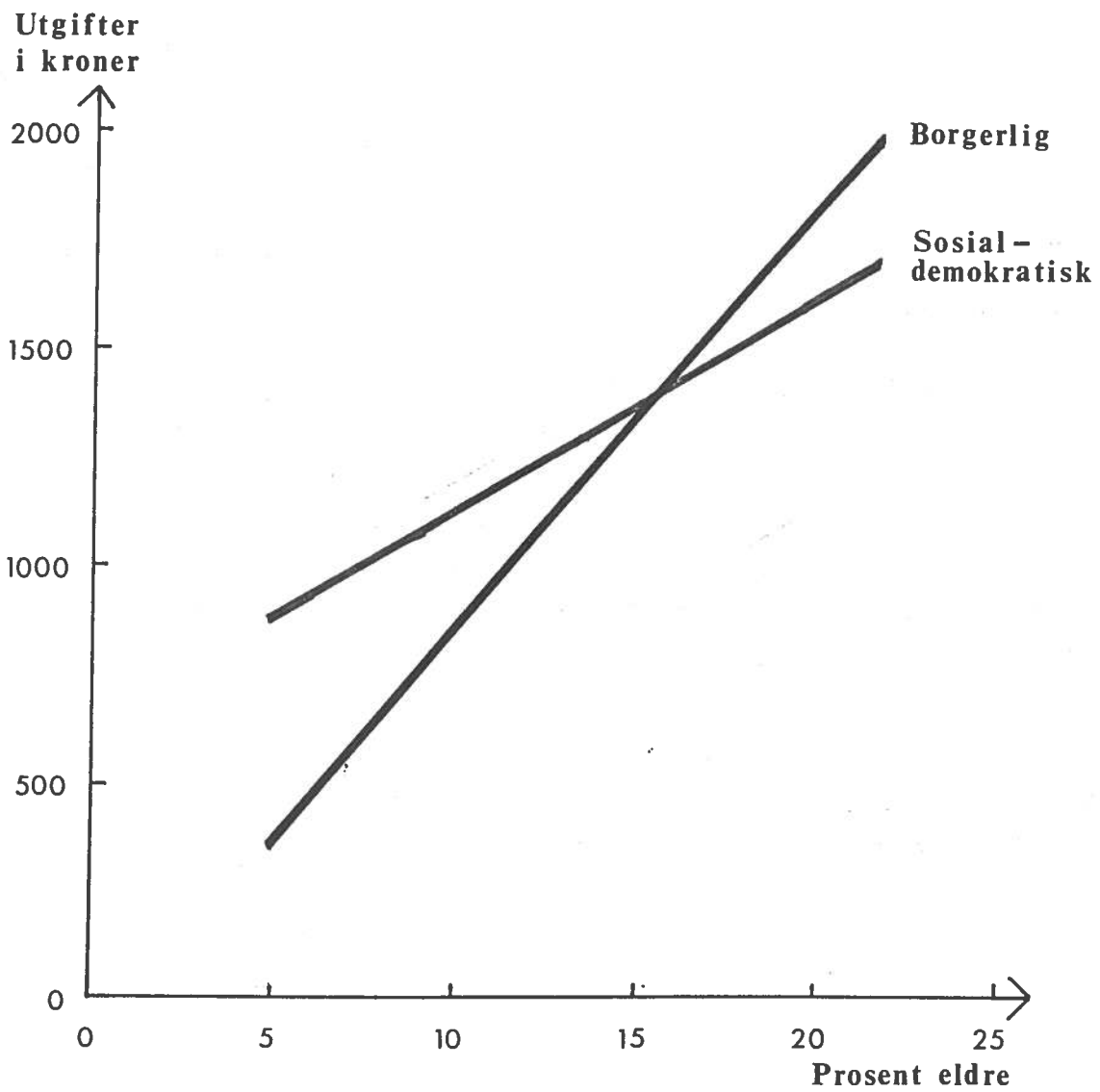
Tabell 5.7. Eldreomsorgen i kommunene 1984. Nettodriftsutgifter pr. innbygger etter politisk majoritet i kommunestyret. Standardiserte regresjonskoeffisienter og r^2 .

	Kommunegruppe		
	Alle	Borgerlig	Sosialdemokratisk
Eldre andel	0.51	0.66	0.43
Forklaringskraft r^2	0.26	0.43	0.18
N	453	227	176

Kilde: NSDs kommunedatabase

Regresjonslinjene for utgiftene i de to kommunetyperne har jeg fremstilt i figur 5.3 på neste side.

Figur 5.3: Utgifter til eldreomsorg pr. innbygger i sosialdemokratiske og borgerlige kommuner etter andel eldre 1984. Regresjonslinjer.



Kilde: NSD, Kommunedatabasen

Figur 5.3 og tabell 5.7 viser en forskjell i borgerlige og sosialdemokratiske politikeres vektlegging av kriteriet andel eldre i utgiftsbeslutningene. Stigningen på kurven for sosialdemokratiske kommuner er lavere enn i borgerlige kommuner. Dette gir en støtte til antakelsen om at de konservative politikerne større grad satser der behovet er størst, når det gjelder eldreomsorgen.

Vi ser av figur 5.3 at kurven for sosialdemokratiske kommuner starter noe høyere enn motpartens. Stigningen er ikke så bratt, men nivået er jevnere. Dette kan indikere en mer stabil eldrepolitikk i sosialdemokratiske kommuner. Sosialdemokratiske politikere oppfatter muligens eldreomsorg mer som et offentlig ansvar rent generelt, og holder et relativt jevnt høyt utgiftsnivå der som i de fleste andre ytelser. De borgerlige kommunene derimot satser ikke på eldreomsorgen i samme grad før behovet er meget stort.

En tilsvarende statistisk analyse som den jeg presenterer i figur 5.3 er utført av Hansen (1981:34). Hans funn går ikke i samme retning som mine. Han finner nemlig en sterkere stigning i utgiftene i de sosialdemokratiske kommunene enn i de borgerlige. Figur 5.3 derimot viser at linjen for borgerlige kommuner er brattere og krysser linjen for de sosialdemokratiske kommuner.

Hansen finner også at de borgerlige starter lavere ut (lavere konstant ledd). Hansen mener dette alene indikerer en generell ulikhet i de politiske partienes prioritering av eldreomsorgen. Tallene i hans undersøkelse skriver seg fra 1976. Kanskje kan forskjellen i våre funn skyldes at behovet for eldreomsorg har økt i takt med eldrebølgen. Hvis det er slik styrkes antakelsen om at de konservative satser sterkere først når behovet er stort, mens de ikke legger så stor vekt på å ha et generelt godt tilbud når etterspørselen er noe mindre. Forskjellene mellom funnene kan også henge sammen med endringer i det økonomiske "klimaet" i kommunene. 1980-årene ser ut til å bli mer preget av økonomiske innstramminger enn 1970-årene var.

En viktig innvending mot den sammenligningen jeg gjør av de to undersøkelsene må nevnes. Hansen skriver ikke i teksten hvilke kapitler fra budsjettet han har benyttet. Han skriver heller ikke om han bruker nettodriftsutgifter eller bruttodriftsutgifter. Dette gjør det umulig å konkludere noe med sikkerhet fra en slik sammenligning. Jeg selv fant ikke så store tvetydigheter i hvordan jeg skulle operasjonalisere utgiftene til eldreomsorgen. Det er derfor liten grunn til å tro at forskjellen kan være så veldig stor mellom Hansens og min fremgangsmåte. Det er trolig mest sannsynlig at tiden som har forløpt mellom 1976 og 1984 har endret betingelsene for politikernes prioritering av eldreomsorgen.

Hansen (1981:41) advarer mot å anta at et høyere utgiftsnivå i borgerlige kommuner betyr sterkere prioritering av saksområdet. Borgerlige politikere har en tendens, mener han, til i større grad å prioritere individuelle tiltak framfor kollektive. De velger tiltak som ofte er dyrere enn de løsninger sosialdemokratiske politikere ville valgt.

I eldreomsorgen er det åpen omsorg som vel kan regnes for å være mer individuelt rettet enn den mer kollektive løsningen som aldershjemmene representerer. Den første tabellen (5.1) i dette kapittelet viste at kommunenes utgifter rett nok er høyest til den åpne omsorgen, men sannsynligvis er dette fordi denne typen omsorg har et større omfang. Institusjonsomsorg er meget dyrt regnet pr. klient. Innen eldrepolitikken er det bred enighet om at individuelle tiltak i omsorgen er de beste for den enkelte hjelpetrequende (Jmf. kap.1).

Vi kan ikke konkludere ut fra figur 5.3 eller tabell 5.7 at de borgerlige satser sterkere på eldreomsorg idag enn de sosialdemokratiske kommunene, i og med de sosialdemokratiske har en jevnt høyere utgiftsnivå. Det vi har sett er at effekten av behov er sterkere i de borgerlige kommuner enn i de sosialdemokratiske. Sett i sammenheng med eldrebølgen, er det derfor mulig at de borgerlige vil prioritere eldreomsorgen høyere framover.

En viktig innvending er at behov slik de er målt her kan skjule et større eller mindre reelt behov for omsorg i den eldre befolkning. Det er mulig at de sosialdemokratiske kommunene, som i snitt ligger over de borgerlige i utgiftsnivå, tar hensyn til andre sider av de eldres behov enn de jeg fanger opp med variabelen andel eldre. Det kan også være helt andre forhold enn behov som spiller inn. Forklaringskraften (r^2) tyder på at de sosialdemokratiske politikerne legger mer vekt på andre forhold enn de borgerlige. Vi ser av tabell 5.7 at i de sosialdemokratiske kommunene forklarer eldreandelen under 20 prosent av utgiftsvariasjon, mot over 40 prosent i de borgerlige kommuner.

I den multivariate analysen skal jeg undersøke noen av de andre beslutningskriteriene som kan tenkes å være operative.

5.2.3. Metodologisk kommentar

Jeg støtte på et metodologisk problem da jeg gikk i gang med å tolke regresjonslinjene i figur 5.3. Regresjon brukes som nevnt vanligvis for å generalisere eller forutsi den avhengige variabel verdien for enheter vi ikke har samlet opplysninger om. I likningen for linjen er det kun å sette inn enhetens uavhengige variabel verdier og så regne ut den avhengige variabelens verdi. Man pleier si at den estimerte verdien med 95 prosent sikkerhet befinner seg innenfor et intervall på pluss/minus to standardavvik rundt gjennomsnittet. Med andre ord kan vi ikke fastslå eksakt verdi, men må ta i betraktning et visst slingringsmonn for tilfeldigheter. I mitt materiale har jeg opplysninger om alle sosialdemokratiske og borgerlige kommuner, er det da nødvendig å bruke signifikanstest?

Blalock (1985:241) drøfter dette problemet. Han sier signifikanstester kan virke unødvendige når vi ikke har behov for å generalisere til et større univers av muligheter, fordi feil i forbindelse med utvelgelsen av utvalget er unngått. En dansk undersøkelse godtar dette standpunktet og velger å ikke foreta signifikanstest i sin analyse av utgiftene til eldreomsorg i

Danmark (Thomassen 1978:70).

Jeg er likevel tilbøyelig til å følge Blalock i det han går videre i drøftingen: "Student Hesselberg finner en tendens til høyere utgifter til eldreomsorg i borgerlige kommuner enn i sosialdemokratiske. Skeptikeren kan argumentere for at en tilfeldig oppdeling av kommunene kunne gitt den samme forskjellen. Dersom skeptikeren får dette til, er ikke Hesselbergs forklaring bedre enn skeptikerens" (Tilpasset sitat etter Blalock 1985:242).

Blalock konkluderer med at dersom man er ute etter å forsøke å forklare et fenomen, bør man alltid bruke signifikanstester. Slik kan man i større grad se bort fra muligheten av at ens funn skyldes rene tilfeldigheter (1985:242). Sharpe og Newton (1984:236), bestemmer seg også for å bruke signifikanstester med samme begrunnelse som Blalock.

I regresjonen i figur 5.3 er regresjonskoeffisientene for både borgerlig og sosialdemokratiske kommuner signifikante, det vil si signifikant forskjellig fra null på 95 prosents konfidensnivå. Men er de to regresjonslinjene signifikant forskjellig fra hverandre? Er det mulig at den forskjellen vi ser og som jeg har kommentert er resultat av tilfeldigheter?

Jeg har ikke kommet over noen empiriske analyser der det eksplisitt gjøres rede for om koeffisientene er signifikant forskjellig fra hverandre. Det legges vanligvis vekt på å rapportere om koeffisientene er signifikante på et vist nivå, men lite eller ingenting sies om de er signifikant forskjellig fra hverandre. Jeg har valgt å gjøre også denne typen signifikanstest fordi det utsetter mine funn for en strengere test. Jeg gjør en slik test bare for den bivariate sammenhengen i tabell 5.7 (og figur 5.3).

Konfidensintervall for regresjonskoeffisienten b beregnes på følgende måte:

$$b \pm t_{\alpha/2} \text{standardfeil}_b$$

der t representerer en verdi fra tabell for t -fordeling avhengig av valgt konfidensnivå (Agresti and Finlay 1986:271).

På 95 prosents konfidensnivå har jeg beregnet at konfidensintervallene for stigningskoeffisientene i henholdsvis borgerlige og sosialdemokratiske kommuner ikke overlapper hverandre. Med andre ord er det mindre enn 5 prosents sjanse for at den observerte forskjellen skyldes tilfeldigheter.

Signifikanstester alene kan ikke bevise at det er ulikheter i politiske verdier som medfører ulik vektlegging av behovskriteriene - og dermed ulikt utgiftsnivå. Men sammen med en teoretisk argumentasjon kan en slik test bidra til å sannsynliggjøre at sammenhengen stemmer.

Jeg vil nå gå videre til den multivariate analysen som kanskje kan bestyrke min hypotese.

5.3. BEHOV ER VIKTIG, MEN ØKONOMI AVGJØR?

5.3.1. Sosialdemokratene legger mer vekt på økonomi

Den multivariate analysen gir anledning til å vurdere den relative betydning av forskjellige uavhengige variabler. I denne analysen er det først og fremst den relative effekten av behovsindikatorerne mot ressursindikatoren som undersøkes.

Multivariat analyse gjør en også istand til å vurdere den samlede betydningen av modellen. Forklaringskraften (r^2) indikerer om de variablene som er valgt ut tilsammen er av vesentlig betydning for å forklare (i statistisk forstand) utgiftsnivået i eldreomsorgen. Dersom r^2 er liten gir det varsel om at min liste av beslutningskriterier er lite relevant.

Tabell 5.8 viser effekten den enkelte variabel har på utgifts-

nivået i eldreomsorgen.

Tabell 5.8. Eldreomsorgen i kommunene 1984. Netto driftsutgifter pr. innbygger etter politisk majoritet i kommunestyret. Standardiserte regresjonskoeffisienter, multippel r og r^2 .

Uavhengige variabler	Kommunegruppe		
	Alle	Borgerlig	Sosialdemokratisk
Eldre andel	0.43***	0.56***	0.40***
Aldersprofil	0.07	0.08	-0.01
Enslig andel	0.03	0.01	0.04
Inntekter pr. innb.	0.44***	0.29***	0.46***
Sos. andel	0.07*	0.05	0.08
Korrelasjon, mult.r	0.67	0.71	0.62
Forklaringskraft, r^2	0.45	0.51	0.39
N	453	227	176

Kilde: NSDs kommunedatabase

- Noter 1. Multippel r og r^2 er kun beregnet på grunnlag av de signifikante regresjonskoeffisientene. Dette gjelder også for tabellene framover.
2. ***, **, * indikerer signifikans på henholdsvis 0.0001, 0.001 og 0.05 nivå ved bruk av to-halet test. Den samme konvensjonen brukes i tabellene framover.

I tabell 5.8 har jeg presentert de standardiserte regresjonskoeffisientene for alle de uavhengige variablene. Vi ser at det kun er andelen eldre og inntekter pr. innbygger som gir signifikante utslag, når jeg deler kommunene i borgerlige og sosialdemokratiske.

Koeffisientene i tabell 5.8 motbeviser ikke min antakelse om borgerlige og sosialdemokratiske kommuners ulike vektlegging av beslutningspremisser. Tallene tyder på at politikere fra begge kommunegruppene har valgt samme beslutningspremisser, men de vektlegges forskjellig.

Kontrollert for de andre behovsindikatorerne, kommunale inntekter og partikonkurransen har variabelen andel eldre en meget sterk effekt på utgiftsnivået i borgerlige kommuner. Sosialdemokratiske politikere derimot ser ut til å legge mer vekt på kommunenes

økonomiske situasjon. Sammenligner vi med tabell 5.7 ser vi at eldreandelens betydning reduseres noe når jeg kontrollerer for flere uavhengige variabler. Dette gjelder begge typer kommuner. Kommunenes inntekter er med andre ord viktige både i borgerlige og sosialdemokratiske kommuner, men viktigs i de sosialdemokratiske.

Modellens forklaringskraft (r^2) antyder at sosialdemokratiske politikere legger noe mer vekt på andre beslutningspremisser; premisser som min modell ikke fanger opp. 51 prosent av variasjonen i utgiftsnivå er forklart i borgerlige kommuner, mot 39 prosent i sosialdemokratiske. En nærliggende antakelse er at pressgrupper kan ha større betydning i sosialdemokratiske kommuner. Andre har funnet indikasjoner på nettopp dette (Coward and Brofoss 1979, Hansen 1981:43). Dette kommer jeg tilbake til i slutten av kapitlet.

Sammenligner vi med den forklaringskraften jeg fikk når bare andel eldre var med (tabell 5.7), ser vi ganske stor forandring. I begge typer kommuner er det tydeligvis viktig å kontrollere for inntekter. Forklaringskraften øker mest i de sosialdemokratiske kommunene. Det er naturlig når inntekter ser ut til å være et viktigere beslutningspremiss her.

Tabell 5.8 viser at effekten av partikonkurransen (sosialdemokratiandelen) forsvinner når kommunene deles etter politisk majoritet. Dette er litt interessant all den tid en vanlig antakelse er at sosialdemokratiske politikere ønsker høyere offentlige utgifter enn borgerlige. Man skulle altså tro en høy andel sosialdemokratiske representanter i borgerlige kommuner, ville hatt en positiv effekt på utgiftsnivået. Kanskje grunnen til sosialdemokratiandelens positive effekt i alle kommunene særlig ligger i de 50 kommunene som ikke har klar sosialdemokratisk eller borgerlig majoritet. Det er trolig en sterkere grad av partikonkurransen i disse kommunene, i og med at flertallskoalisjonen er mer svak og usikker.

Tabell 5.8 viser en tildels betydelig forskjell mellom kommune-

gruppene, når det gjelder vektleggingen av behov vs. ressurser. Dette er jo oppmuntrende for de antakelser jeg har gjort meg tidligere i denne oppgaven. Jeg ønsker å sette resultatet litt mer på prøve. Men først noen ord om de ikke-signifikante koeffisientene.

Koeffisienter som ikke er signifikante kan ha sammenheng med utgiftsnivået, uten at sammenhengen er lineær. Det vil si, kontrollert for hver enkelt av de andre uavhengige variablene påvirker henholdsvis de eldres aldersprofil, andel enslig og andelen sosialdemokratiske representanter ikke utgiftsnivået i noen lineær forstand. I og med regresjonslikningen jeg bruker er en lineær modell har det liten hensikt å inkludere disse variablene i den videre analyse.

Eldrebølgen dreier seg ikke bare om at andelen gamle mennesker øker. Den dreier seg i høy grad om at andelen meget gamle øker og at det blir et større antall én-personshushold. Det er tankevekkende hvor liten vekt disse forholdene tilegges av politikerne. På den annen side er fenomenet eldrebølge en relativt ny erkjennelse (Brevik 1985, 1986). Men som vi også har sett har eldrebølgen pågått i 30 år allerede.

Den lave vektlegging av behovsindikatorene aldersprofil og andel enslig i begge typer kommuner, kan tyde på følgende: For det første at politikerne tar lite hensyn til disse forholdene i beslutninger som gjelder eldreomsorgen. Grunnen til det er kanskje manglende kunnskap om disse forholdene i kommunen, og/eller manglende erkjennelse av at slike forhold er vesentlige indikatorer på de eldres omsorgsbehov. Dette kan for det andre tyde på mangler ved den kommunale planlegging, i den forstand at plangrunnlaget mangler vesentlige data om de eldres behov.

Jeg vil nevne en innvending mot å ta legge for mye vekt på at de to behovsindikatorene aldersprofil og enslig andel, ikke har effekt på utgiftsnivået i eldreomsorgen. Når det gjelder variabelen aldersprofil er denne positivt korrelert med andelen eldre. Jo flere eldre det er i en kommune relativt sett, jo

større andel av disse er over 80 år. Vi har altså med samspill å gjøre (jmf. kap.4). Dette betyr at når jeg tar variabelen aldersprofil inn i likningen samtidig som jeg kontrollerer for andel eldre, reduseres aldersprofil variabelens betydning.

Aldersprofilen til de eldre kan altså ikke forklare noe nytt eller mer enn andelen eldre. Effekten "spises" på et vis opp av kontrollvariabelen. Likevel vil jeg hevde at de eldres aldersprofil burde hatt en additiv effekt på utgiftsnivået, tatt i betraktning at den eldste gruppen av eldre har større behov for omsorgsytelser. Når det gjelder ensligandelens manglende effekt, kan dette også ha sammenheng blant annet med at denne variabelen ikke gir godt nok uttrykk for det reelle antallet aleneboende eldre.

Før jeg går videre kan det være på sin plass å minne om mine datas mangler som plangrunnlag. Ikke minst mangler jeg kunnskap om de eldres og pårørendes preferanser angående eldreomsorgen. Slik jeg ser det bør eldrebølgens kvantitative kjennetegn være det første, men ikke det eneste grunnlag for beslutning.

Min analyse tyder altså på liten vektlegging av andre kjennetegn ved eldrebølgen enn andelen eldre. I det videre vil jeg bare inkludere andel eldre, samt inntekter. Andel eldre kan sies å innbefatte kriteriet aldersprofil, i og med det statistiske samspillet som finnes mellom de to variablene. Vi har sett at variabelen andel eldre har en ganske sterk effekt på utgiftsnivået.

Så over til den videre prøving av resultatet fra tabell 5.8. Spørsmålet er om forskjellen mellom borgerlige sosialdemokratiske kommuner holder seg, når jeg deler kommunene ytterligere opp i grupper. Ved å gruppere etter andre kriterier i tillegg til politisk majoritet, får jeg til en viss grad standardisert konteksten kommunenes politikere står i. Kanskje er det konteksten til borgerlige og sosialdemokratiske politikere som er så ulik at premissene for beslutningene må bli forskjellig.

5.3.2. Økonomisk situasjon

Tabell 5.8 viste sterkest vektlegging på kommunenes inntekter i sosialdemokratiske kommuner. Kan dette skyldes at de sosialdemokratiske kommunene jevnt over har dårligere inntekter enn de borgerlige? Det er rimelig å tenke seg at lave inntekter, gjør det tvingende nødvendig å skjele til økonomien før man satser på store utgifter i eldreomsorgen.

For å undersøke dette har jeg gruppert kommunene i to grupper etter inntekter pr. innbygger. Ved hjelp av medianen til variabelen inntekter deles kommunene i to like store grupper. Medianen skiller kommunene i de med inntekter under 16.755 kr pr. innbygger og de over dette nivået.

Tabell 5.9. Eldreomsorgen i kommunene 1984. Nettodriftsutgifter pr. innbygger etter inntektsnivå pr. innbygger og politisk majoritet. Standardiserte regresjonskoeffisienter, multippel r og r^2 .

Uavhengige variabler	Kommunegruppe			
	"Lave" inntekter		"Høye" inntekter	
	Bor.	Sos.	Bor.	Sos.
Eldre andel	0.54 ^{***}	0.63 ^{***}	0.61 ^{***}	0.32 ^{**}
Innt.pr.innb.	0.06	0.14	0.27 ^{**}	0.49 ^{***}
Korrelasjon, mult.r	0.54	0.63	0.74	0.59
Forklaringskraft r^2	0.30	0.40	0.55	0.34
N	128	84	99	92

Kilde: NSDs kommunedatabase

Det viktigste å merke seg med i tabell 5.9 er fordelingen av antallet i hver gruppe. Antallet (N) viser relativt jevn fordeling av borgerlige og sosialdemokratiske kommuner i de to inntektsgruppene. Det er relativt sett noen færre sosialdemokratiske kommuner i "lav" inntektsgruppen. Påstanden om at borgerlige kommuner har bedre inntekter og derfor ikke behøver ta

så mye hensyn til inntektene, får ikke støtte i tabell 5.9.

Ser vi på regresjonskoeffisientene er det endringer å spore fra tabell 5.7. I "lav" inntektsgruppen har faktisk mønsteret snudd seg og eldreandelen har sterkest effekt i sosialdemokratiske kommuner. Forklaringskraften er også sterkere i denne gruppen. Det er også interessant å se at i motsetning til hva jeg hadde ventet, har inntektsnivået ingen effekt i kommuner med lavere inntekter.

I kommunene med høye inntekter kommer mønsteret fra tabell 5.8 tilbake. Ulikheten mellom de borgerlige og sosialdemokratiske kommuner er forsterket i forhold til når jeg ikke deler opp i inntektsgrupper. Den kommunale økonomien er igjen meget viktig spesielt i de sosialdemokratiske kommunene.

Forskjellen mellom kommuner med lave og høye inntekter kan tyde på at kommunene opprettholder et vist minimumsnivå av tjenester i eldreomsorgen uavhengig av hvordan den kommunale økonomien er. Ser vi derimot på kommuner med relativt gode inntekter er inntektsnivået igjen vesentlig. Grunnen til dette er kanskje at kommunene med størst inntekter i "høy"-inntektsgruppen har større handlefrihet til å satse på eldreomsorg utover minimumskravene. Gjennomsnittstallene for utgiftene i de to gruppene tyder på dette. "Høy"-inntektskommunene satser 1.042 kroner mot 775 kroner pr. innbygger i kommuner med relativt lavere inntekter.

5.3.3. Kommunestørrelse

I begynnelsen av dette kapitlet så vi betydningen av kommune-størrelsen for utgiftsnivået i eldreomsorgen (Tabell 5.4). Jo større kommuner jo lavere utgiftsnivå. Det er derfor naturlig å undersøke om størrelse er en kontekstuell faktor som vil endre mønsteret fra tabell 5.8.

Jeg deler kommunene i "små" og "store" etter medianen til variabelen kommunestørrelse. Det gir kommuner med under 4423

innbyggere og kommuner med 4423 innbyggere eller flere.

Tabell 5.10. Eldreomsorgen i kommunene 1984. Nettodriftsutgifter pr. innbygger etter størrelse og politisk majoritet. Standardiserte regresjonskoeffisienter, multippel r og r^2 .

Uavhengige variabler	Kommunegruppe			
	"Små" kommuner		"Store" kommuner	
	Bor.	Sos.	Bor.	Sos.
Eldre andel	0.39***	0.35**	0.64***	0.57***
Innt.pr.innb.	0.36***	0.51***	0.21*	-0.02
Korrelasjon, mult.r	0.62	0.58	0.69	0.57
Forkalringskraft r^2	0.38	0.33	0.48	0.33
N	113	76	114	100

Kilde: NSDs kommunedatabase

I tabell 5.10 ser vi en jevn fordeling av borgerlige og sosialdemokratiske kommuner i gruppene "små" og "store". Med andre ord er konteksten for de sosialdemokratiske og borgerlige politikerne ganske lik med hensyn på antall innbyggere som betjenes. Dette betyr at det ikke er vesentlige forskjeller i stordriftsmuligheter i borgerlige og sosialdemokratiske kommuner. Man kan altså heller ikke tilbakevise resultatene med utgangspunkt i størrelsesfaktoren.

Kontrollert for størrelse, ser vi ellers at i både "små" og "store" borgerlige kommuner har eldreandelen sterkest effekt på utgiftsnivået. I så måte er mønsteret fra tabell 5.8 bekreftet.

For sosialdemokratiske kommuner med stort antall innbyggere ser vi en litt spesiell tendens for inntektsnivåets betydning. For første gang får vi en negativ sammenheng mellom inntektsnivå og utgifter i eldreomsorgen. Denne koeffisienten er ikke signifikant, så noen stor vekt skal vi ikke legge på den. Men noen god forklaring på hvorfor "store" sosialdemokratiske kommuner ikke legger vekt på inntektene, når tendensen ellers stort sett er at de legger mest vekt på dette kriteriet, har jeg ikke.

En mulighet kan være at størrelse og inntekter samvarierer. Dersom "store" sosialdemokratiske kommuner også har lavere inntekter pr. innbygger, kan det hende den ikke-signifikante koeffisienten er resultat av "lave" inntekter heller enn størrelse. I tabell 5.8 så vi at inntekstnivå ikke ble vektlagt i kommuner med "lave" inntekter. Jeg undersøkte dette og fant en viss overrepresentasjon av "store" sosialdemokratiske kommuner i "lav" inntekstgruppen. 66 prosent av de "store" sosialdemokratiske kommunene befant seg i denne gruppen.

5.3.4. Det er verdiforskjeller i eldrepolitikken

Etter å ha kontrollert for kommunale inntekter og størrelse har forskjellen mellom borgerlige og sosialdemokratiske kommuner i vektleggingen på de to kriteriene blitt utsatt for en viss test. I noen grad er resultatet blitt foreløpig bekreftet.

Vi har sett at kommunene fordeler seg nokså jevnt i de ulike kategorier. Det er dermed ikke ulikhet i de kontekstuelle faktorene inntekstnivå og størrelse, som ligger bak den forskjellen vi observerte i tabell 5.7 og 5.8.

På den andre siden er forskjellen modifisert endel når det gjelder de større kommunene og kommuner med lavere inntekter. I disse kommunene framtrer en forskjell i variablenes effekt på utgiftsnivået som sannsynliggjør hypotesen om forskjell mellom borgerlige og sosialdemokratiske kommuner, men ikke støtter hypotesen om retningen til denne forskjellen. Det er trolig en vurderingssak om man legger mest vekt på den modifiserende eller den foreløpig bekreftende siden av min test.

Etter min vurdering kan resultatet fra tabell 5.7 og 5.8 bli stående foreløpig. Det er forskjell i borgerlige og sosialdemokratiske politikeres vektlegging på premisene for beslutninger om utgiftsnivået i eldreomsorgen, så langt jeg har undersøkt det. Men det er også viktig å ha med seg tillegget:

Beslutningspremissene vektlegges ikke på samme måte uavhengig av kommunegruppe, men varierer avhengig av innteksnivå og størrelsen på den kommunen de sosialdemokratiske og borgerlige politikere befinner seg i.

Hypotesen om retningen på forskjellen i de to typene politiske kommuner blir foreløpig bekreftet i "små" kommuner og i kommuner med "høye" inntekter. Potensielt behov har her en sterkere effekt på utgiftsnivået i borgerlige enn i sosialdemokratiske kommuner. Mens ressurser ser ut til å være viktigst i de sosialdemokratiske kommuner. Til gjengjeld tyder resultatene på at sosialdemokratiske politikere legger noe større vekt på behov i kommuner der inntektene er "lave".

For å sette det litt på spissen ser det altså ut til at potensielt behov har størst effekt på utgiftsnivået i borgerlige kommuner, mens ressurser avgjør i de sosialdemokratiske.

Som jeg har påpekt er forklaringskraften til modellen i de sosialdemokratiske kommuner lavere enn i de borgerlige. Dette kan bety at disse kommunene legger vekt på andre beslutningspremisser enn de jeg har inkludert i min analyse. Om dette er premisser som bedre indikerer de eldres reelle behov kan jeg ikke utale meg om. Vi husker dessuten fra figur 5.3 at de sosialdemokratiske kommunene ofte har et høyere utgiftsnivå uavhengig av behovsindikatoren andel eldre enn de borgerlige.

Jeg skal undersøke et beslutningskriterie til; nemlig pressvirkningens innvirkning på utgiftsbeslutningene.

5.4 KRAV SOM BESLUTNINGSKRITERIER

Det siste jeg skal gjøre i dette kapitlet er å undersøke kravsituasjonens effekt på utgiftsnivået. Særlig skal jeg se om det er forskjell mellom borgerlige og sosialdemokratiske kommuner når det gjelder responsiviteten overfor press.

For å få et mål på kravsituasjonen i den enkelte kommune har jeg benyttet meg av svar fra ordførerne i den tidligere omtalte Ordførerundersøkelsen. Krav blir dermed ikke målt med like enkle indikatorer som behov og ressurser. Det betyr imidlertid ikke at krav nødvendigvis blir dårligere målt, kanskje tvert om. Men det er altså ordførernes vurdering av pressvirksomheten som måles.

For utgifter til grunnskolen og utgifter til utbyggingsformål, finner Hansen (1980) en tendens til at de sosialdemokratiske kommunene er mer responsive overfor krav fra administrasjonen enn tilfelle er i de borgerlig styrte kommunene. Andre har også funnet at sosialdemokratiske politikere ser ut til å være mer lydhøre for ansattes krav (Niskanen 1973, Cowart and Brofoss 1979).

Det kan altså være en tendens at sosialdemokratiske politikere er mer lydhøre for krav, både utenfra og innenfra kommuneorganisasjonen. Men først og fremst vil jeg undersøke om det er forskjell mellom borgerlige og sosialdemokratiske ordføreres responsivitet overfor press for økt satsing i eldreomsorgen.

La oss først se hvordan pressvirksomheten til fordel for eldreomsorgen vurderes av ordførerne. I hvor stor grad mener ordførerne det er sterkt press for økt satsing i eldreomsorgen?

Tabell 5.11. Ordførernes vurdering av press fra grupper eller organisasjoner for økt kommunal satsing på eldreomsorg. Prosent.

Sterkt press	36	
Noe press	55	
Intet press	9	
Totalt	100	N = 366
		Mangler data: 14

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

Vi har en god svarprosent for hele undersøkelsen (84 prosent). I svarfordelingen i tabell 5.11 er det heller ikke mange som jeg

mangler data for. Det gir god generaliserbarhet.

Tallene tyder på relativt mye press for å øke det kommunale engasjement i eldreomsorgen. Det er litt overraskende at så mange som 36 prosent anser presset for å være sterkt. Faktisk er eldreomsorg det området flest ordførere vurderer som sterkt presset for økt satsing. Deretter kommer barnehager. Mens press for økt satsing på idrett, - som tradisjonelt regnes for å være en sektor med sterke talsmenn, - kommer på tredjeplass.

Det er ikke godt å si hvilke grupper som står bak presset for økt kommunal innsats i eldreomsorgen. Jeg vil anta det sannsynligvis først og fremst dreier seg om ansatte både i administrasjon og i "felten" innen eldreomsorgen. Det er mindre sannsynlig at de eldres foreninger står bak presset. Under fem prosent av ordførerne nevner pensjonistforeninger blant de aktive grupper som forsøker å påvirke kommunenes satsing. Dette stemmer også med antakelsene om at de eldre er en "politisk fattig gruppe" (Midré 1973). Ansatte og organisasjoner tilknyttet helse- og sosialsektoren generelt, nevnes av 24 prosent av ordførerne. Forøvrig er idrettslagene regnet som sterkeste pressgruppe av flest ordførere (37 prosent).

Neste spørsmål er om pressgruppene klarer å innvirke på beslutningene.

Tabell 5.12. Ordførernes vurdering av gruppers gjennomslag for sitt syn i eldreomsorgen. Prosent.

Sterkt gjennomslag	15		
Noe gjennomslag	64		
Lite gjennomslag	15		
Ingen gjennomslag	4		
Vet ikke	2		
Totalt	100	N =	364
		Mangler data:	16

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

Tabell 5.12 gir inntrykk av at pressgruppene har en viss

innvirkning på de kommunale beslutningene i eldrepolitikken, slik ordførerne ser det. Det er noen færre ordførere som vurderer gruppenes gjennomslag som sterk i forhold til andelen som oppfattet presset som sterkt. Det er etter min vurdering ikke så underlig. De fleste politikere oppfatter nok folks ønsker som ganske enorme i forhold til hva kommunen er i stand til å oppfylle.

Spørsmålet jeg stiller meg er om det er forskjell mellom partiene i responsen på krav og ønsker fra pressgrupper i eldresektoren. Ordførerundersøkelsen har ikke noe direkte spørsmål som dreier seg om dette. Jeg må klare meg med noen spørsmål som måler responsivitet overfor press og ønsker indirekte.

Tabellen på neste side belyser sammenheng mellom ordførernes partitilhørighet og hans/hennes vurdering av gruppers gjennomslag for sitt syn i eldreomsorgen.

Tabell 5.13. Ordførernes vurdering av gruppers gjennomslag for sine syn i eldreomsorgen, etter ordførernes partitilhørighet. Prosent.

Ordfs. vurdering av gruppers gjennomslag	Partitilhørighet	
	Sos. ordf.	Borg. ordf.
Sterk	15	15
Noe	68	64
Liten	12	18
Ingen	5	4
Totalt	100 N= 176	101 N= 172

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

Vi ser i tabell 5.12 at noen flere sosialdemokratiske ordførere anser pressgruppens gjennomslag innen eldreomsorgen for å være større enn borgerlige ordførere gjør. I utgangspunktet er forskjellen mellom gruppene så liten at sjansene for at den er tilfeldig er meget stor. Kjikkvadrat-testen viser at forskjellen kan være tilfeldig.

Kjikkvadratet forteller hvor mye den faktiske fordelingen i tabellen avviker fra hva jeg kunne forvente dersom det ikke er sammenheng mellom variablene (Holme og Solvang 1986). Verdien på kjikkvadratet er 2,9 i vårt tilfelle (tabell 5.13). Dette er mindre enn den kritiske verdien for kjikkvadrat med 3 frihetsgrader og signifikansnivå valgt på 5 prosent (7,82). Den kritiske verdien angir nedre grense for forkastningsområdet (Hellevik 1977). Dette betyr altså at nullhypotesen om ingen sammenheng ikke kan forkastes. Det er ingen signifikant sammenheng mellom partitilhørighet og vurdering av gjennomslag for pressgruppers syn.

Den lille forskjellen vi observerte i tabell 5.12, gir altså ikke grunnlag for å trekke noen konklusjon om ulikheter i respons på press fra publikum eller ansatte.

Før vi konkluderer endelig, kan det være fornuftig å forsøke å kontrollere for hvilken presssituasjon ordførerne føler de står i. Tabell 5.11 viste en relativt sterk grad av press for økt satsing på eldreomsorgen. Tallene i tabell 5.14 bekrefter imidlertid inntrykket vi har fått av likhet mellom ordførerne i vurdering av hvilken innvirkning krav og ønsker fra publikum har på beslutningene.

Tabell 5.14. Ordførernes vurdering av gruppers gjennomslag for sine syn på eldreomsorgen. Etter partitilhørighet og vurdering av presssituasjonen. Prosent.

Ordførernes vurdering av gruppers gjennomslag	Press for økt satsing innen eldreomsorgen			
	Sterkt press		Noe press	
	Sos.ordf	Borg.ordf.	Sos.ordf.	Borg.ordf
Sterk	21	28	12	9
Noe	70	63	73	72
Liten	9	9	14	19
Totalt	100 N=66	100 N=57	99 N=90	100 N=94

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

Heller ikke denne gang har vi signifikante forskjeller mellom sosialdemokratiske og borgerlige ordføreres vurdering av pressgruppenes gjennomslag. Nullhypotesen om statistisk uavhengighet mellom variablene kan ikke forkastes ved hjelp av kjikvadrat-testen.

Det ser ut til at ordførere fra borgerlig og sosialdemokratiske partier fordeler seg likt i synet på gjennomslag for press, både i kommuner med sterkt press for økt satsing på eldreomsorgen og i de med mindre press.

Tabell 5.15 viser sammenheng mellom utgifter til eldreomsorg og ordførers partitilhørighet, kontrollert for presssituasjonen. Her har jeg altså kombinert to typer datakilder: Regnskapsdata og ordførernes egne vurderinger. Jeg tenker meg at utgiftsdataene i noen grad indikerer gjennomslag for krav på eldresektoren.

Jeg har gruppert utgiftene til eldreomsorg i fire kategorier fra høyeste til laveste utgiftsnivå. Ved å bruke medianen til utgiftsvariabelen, er gruppene like store.

Høyest:	Fra minimum til 706 kr. pr. innbygger.	(113 kommuner)
Høye:	Fra 707 kr. til 920 kr. pr. innbygger.	(113 - " -)
Lave:	Fra 921 kr. til 1.246 kr. pr. innbygger.	(113 - " -)
Lavest:	Fra 1.247 kr. pr. innbygger til maksimum	(113 - " -)

N: 452 Kommuner²

² Oslo kommune og Bø kommune er unntatt.

Tabell 5.15. Netto driftsutgifter pr. innbygger 1985, etter ordførerens partitilhørighet og vurdering av kravsituasjonen. Prosent.

Utgifter til eldreomsorg	Press for økt satsing innen eldreomsorg			
	Sterkt press		Noe press	
	Sos.ordf	Borg.ordf.	Sos.ordf.	Borg.ordf
Høyest	23	32	25	26
Høye	30	21	26	25
Lave	30	28	27	21
Lavest	17	19	22	29
Totalt	100 N=70	100 N=57	100 N=96	101 N=102

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

Det er heller ikke her noen forskjeller å spore mellom borgerlige og sosialdemokratiske ordføreres respons på krav og ønsker fra befolkningen. Forskjellen som kan observeres er ikke signifikant. Verdiene på kjikvadrat er under kritisk verdi.

Vi observerer en viss forskjell i fordelingen mellom de to kategoriene "sterkt press" og "noe press" uavhengig av partitilhørigheten. Utgiftene i kommuner med noe press fordeler seg meget jevnt. I kommuner der ordføreren vurderer presset til å være sterkt, er det en tendens mot et noe høyere utgiftsnivå. Det kan tyde på en viss grad av respondering på krav og ønsker både i kommuner med sosialdemokratisk og borgerlig ordfører.

Denne analysen har tatt utgangspunkt i ordførernes vurderinger. Ordførerne følger ikke bestandig partilinjen (Larsen 1987). Derfor må denne delen av analysen tas med en viss klype salt. Analysen av pressvirksomheten sier muligens mer om ordførerne og deres selvbilde, enn om partipolitikken i kommunene.

5.5. OPPSUMMERING

Jeg har forsøkt i dette kapitlet å analysere kommunenes satsing på eldreomsorgen. Vi har sett at utgiftene varierer mye mellom kommunene. Spesielt bruker små kommuner mye. og er en kommune med få innbyggere i tillegg preget av primærnæringene, kan vi regne som nesten sikkert at den har et høyt utgiftsnivå på eldresektoren. Kommuner med en mindre sentral beliggenhet har også høye utgifter til eldreomsorgen.

Analysen tyder på større vektlegging av behov innen eldreomsorgen i borgerlig styrte kommuner. Etter at jeg trakk inn kommunale inntekter i analysen ble forskjellene noe mindre. Men tendensen holdt seg. Dessuten fikk jeg bekreftet min antakelse om at sosialdemokratisk styrte kommuner legger større vekt på ressurser enn behov, når utgiftene til eldreomsorgen fastsettes. Denne tendensen ble modifisert noe, når jeg kontrollerte for et par kontekstuelle forhold i kommunene.

Jeg tolker disse funnene som utslag av forskjeller i politikernes verdihierarki. De borgerlige er mer prioriteringsorientert enn sosialdemokratiske politikere, som legger vekt på å ha et generelt godt tilbud til alle i kommunen.

Jeg har også undersøkt om det er ulikhet mellom de to typene kommuner i vektlegging av krav fra pressgrupper innen eldreomsorgen. Undersøkelsen ga ikke det forventede resultat. Borgerlige og sosialdemokratiske ordførere ser ut til å ta like mye (lite) hensyn til dette beslutningskriteriet. Men her må jeg ta forbehold når det gjelder validiteten til mine data.

I neste kapittel skal jeg diskutere spørsmålet om organisasjon er viktig for de kommunale prioriteringer. I såfall, er det en innvending mot min konklusjon i dette kapitlet?

6. Er organisasjon viktig?

6.1. POLITIKERNES INNFLYTELSE

Forutsetningen for analysen i kapittel 5, er premisset om at det er politikerne som står bak de kommunale utgiftsvedtak. Innenfor studiet av kommunal politikk blir ikke alltid dette premisset godtatt.

"Public Policy"-tradisjonen var, som vi har sett, lite interessert i det politiske systemet. Etter "Dye-skolens" mening var det omgivelsene som determinerte de kommunale utgiftene.

Innenfor store deler av organisasjonsteorien er det en utbredt oppfatning at politikere deler makten med andre. Organisasjonsteorien understreker betydningen av å studere hvordan de organisasjonsstrukturelle trekkene ved kommunene bidrar til å forme de kommunale budsjettvedtak. For eksempel understrekes betydningen av rutiner og standard prosedyrer for å løse problemer i budsjetteringsprosessen (Skovsgaard 1983). Organisasjonens system av roller med stabile forventinger, regnes for å kunne utøve stor innflytelse over budsjettvedtakene. Kommuneadministrasjonen anses for å innfluere på de politiske vedtak gjennom blant annet sin kompetanse og sine budsjettframlegg (Jenssen 1985). Ordføreren kan ha en selvstendig effekt på beslutningene (Larsen 1987 a).

Cowart og Brofoss (1979:62) skriver at det er blitt vanlig

blant forskere i kommunalpolitikk å finne; (1) at forvaltningen utformer budsjettene, (2) politikerne endrer i liten grad administrasjonens forslag til budsjett, (3) dermed konkluderer man at kommunestyre og partier har liten betydning for hvordan de kommunale utgifter blir fordelt.

Olsen (1970) fant at de fleste kommunepolitikere i liten grad endrer budsjettet og konkluderte dermed at budsjettering ikke kan forstås som beslutningsfatting, men bør analyseres som rituale.

Den underliggende problemstillingen i mye av den siste tidens kommunalpolitiske teori og debatt er nettopp spørsmålet om politikerne styrer virksomheten i kommunen. Man er spesielt opptatt av hvordan vilkårene for den politiske styringen er, og hvordan de folkevalgtes vilkår kan bedres (Stava 1987, Mauseth (red.) 1987, Sundtoft 1987, Larsen 1987 b, 1987 c).

Dette spørsmålet knyttes gjerne sammen med organiseringen av den kommunalpolitiske institusjonen. For eksempel; hvordan skal man organisere for å oppnå mest mulig politisk styring med beslutningsprosessene? Folkestyret forutsetter at politikerne styrer. Vi prøver derfor å skape institusjoner for å lette de politiske styringsoppgaver. Dette spørsmålet har opptatt organisasjonsteorien. Offentlige tiltak etableres og iverksettes av formelle organisasjoner. Egeberg (1984) påpeker at det derfor skal godt gjøres å studere politikk uten også å studere organisasjon.

I de to tidligere refererte undersøkelsene blant kommunale ledere, er en underliggende forutsetning at de organisatoriske forhold kan innfluere over kommunalpolitikken. Undersøkelsene er innfluert av de organisasjonsteoretiske innsikter til blant annet Olsen og March. En av problemstillingene som undersøkes er hypotesen om at administrasjonen innfluere over utformingen av budsjettet på bekostning av de folkevalgte.

6.1.1. Ordførere og rådmenns mening

I det følgende skal jeg presentere noen spørsmål og et par svarfordelinger fra Ordførerundersøkelsen og Rådmandundersøkelsen angående arbeidet med årsbudsjettet i kommunen. Jeg vil dermed gå litt mer konkret tilverks i spørsmålet om organisasjonens betydning.

Tabell 6.1. Ordførernes oppfatning av hvordan det generelle utgiftsnivået i kommunen reelt sett er blitt fastlagt.¹ Prosent.

Administrasjonen fastsatte utgiftsnivået	28
Politikere og adm. lik innflytelse	38
Politikere fastsatte utgiftsnivået	13
Inkrementalistisk tilpasning	21
	100 N = 291
	Mangler data: 89

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

I tabell 6.1 har jeg kun tatt med svarene fra de som krysset av ett alternativ på spørsmålet. Tabell 6.1 har svar fra 64 prosent av ordførerne i Norge. Dette er en relativt lav svarprosent, spesielt tatt i betraktning av at en stor del av frafallet skyldes ordførere som ikke ville krysse av kun én kategori.

Det er dobbelt så mange ordførere som tillegger administrasjonen størst innflytelse over kommunens utgiftsnivå (28 prosent), enn de som tilkjenner politikerne kontrollen (13 prosent). Det er likevel flest ordførere som fremhever at administrasjon og politikere har lik innflytelse over budsjettet (38 prosent). Det er tydeligvis store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan ordførerne opplever innflytelsesforholdene i arbeidet med budsjettet.

¹ Vedlegg spørsmål 17-0.

Tabell 6.2. Ordførernes oppfatning av hvordan verdi-
fordelingen mellom etatene foregår.² Prosent.

Administrasjonen fastsatte fordelingen	27
Politikere og adm. lik innflytelse over fordelingen	37
Politikerne fastsatte fordelingen	12
Inkrementalistisk tilpasning	23
Vet ikke	1
N = 314 100	
Mangler data: 66	

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

Jeg har også i tabell 6.2 tatt med kun de som krysset av ett alternativ. Svarprosenten er 69 prosent.

Svarfordelingen i tabell 6.2 befester inntrykket fra tabell 6.1. "Lik innflytelse" scorer høyest (37 prosent). Det er likevel mange ordførere som mener at administrasjonen har større innflytelse enn politikerne over verdifordelingen i kommunen (27 prosent).

Svarene fra ordførerne kan nok av endel forskere tas til inntekt for at partiene i kommunepolitikken betyr mindre for de kommunale prioriteringer (Cewart and Brofoss 1979).

Etter mange rådmenns mening er de folkevalgtes manglende prioriteringsevne/-vilje, en svært viktig årsak til utviklingen i den kommunale økonomi (23 prosent, vedlegg spm. 2-R). Retningen på den kommunale økonomis utvikling i negativ eller positiv forstand ble imidlertid ikke spesifisert i spørsmålet, men halvparten av alle rådmenn mener at økonomien i deres kommune har blitt forverret de siste 3 år (vedlegg spm. 1-R).

Det er verdt å merke seg at oppfatningen om årets budsjett som en variasjon over fjorårets, finner støtte i svarfordelingene i både tabell 6.1 og 6.2. 87 prosent av rådmennene svarer at

² Vedlegg spørsmål 18-O.

behandlingen av budsjettet for 1985 fulgte samme mønster som året før (vedlegg spm. 18-R). Wildavsky (1984) kaller denne typen budsjetteringsprosess for inkrementalistisk. Få endringer i budsjettet fra år til år brukes av forskere til å underbygge at politikerne har liten innflytelse over de kommunale prioriteringer (bl.a. Olsen 1970). Budsjettering ses som en rutinepreget aktivitet, der politikernes preferanser er mindre viktige enn standardløsningene (Sharkansky 1970, Wildavsky 1984).

Vi har nå sett at mange ordførere tilsynelatende tillegger politikerne relativt liten innflytelse over utgiftsnivået og prioriteringene i kommunen. Dessuten ser det ut til at budsjetteringen bærer preg av å være en rutinisert prosess i mange kommuner. Er det da slik at ordførerne mener alle politikere har like liten innflytelse, eller er det slik at enkelte aktører er mer sentrale enn andre?

I våre undersøkelser blir både ordførere og rådmenn bedt om å rangere de viktigste leddene i budsjettarbeidet. Tabell 6.3 og 6.4 nedenfor viser hvilke ledd som tillegges mest betydning. Kun respondentenes første prioritet er tatt med i rangeringen i tabellene.

Tabell 6.3. De viktigste ledd i arbeidet med budsjettet, etter ordførernes mening.³ Prosent.

1. Formannskapets behandling	26
2. Rådmannens behandling	23
3. Fylkesmannens retningslinjer	12
4. Rådmannens retningslinjer	8
5. Kommunestyrets behandling	6
5. Etatsjefenes forslag	6
5. Forhandl. mellom rådm., nemnder og etater	6
Andre	13
	100
	N = 283
	Mangler data: 97

Kilde: Ordførerundersøkelsen 1985

³ Vedlegg spørsmål 35-O.

Tabell 6.4. De viktigste ledd i budsjettarbeidet, etter rådmennenes mening.⁴ Prosent.

1. Rådmannens behandling	36
2. Formannskapets behandling	18
3. Etatsjefenes forslag	14
4. Rådmannens retningslinjer	10
5. Kommunestyrets behandling	7
Andre	15
	100
	N = 262
	Mangler data: 112

Kilde: Rådmannsundersøkelsen 1985

Det mangler svar i både tabell 6.3 og 6.4. I utgangspunktet var det stor oppslutning om begge disse spørsmålene, men mange følte det nok vanskelig å rangere slik vi hadde bedt om. Jeg har utelatt de svar der rangering ikke var foretatt.

Det mest interessante ved tabellene 6.3 og 6.4 er å se ordførere og rådmenns svarfordeling i forhold til hverandre. Spesielt merker jeg meg at ordførerne rangerer formannskapet før rådmannen, mens rådmennene snur denne rangeringen om. Det er også påfallende hvor liten betydning begge de kommunale lederne tillegger kommunestyret i budsjettbehandlingen.

Inntrykket fra tabell 6.1 og 6.2 blir litt modifisert i tabell 6.3. Flest ordførere oppfatter formannskapet som viktigste ledd i behandlingen av budsjettet. Politikere i dette forum bruker større del av sin tid på budsjettet. Olsen ville kanskje si at dette er politikere som er "eksperter på fordeling".

Ordførerne at deres egen innflytelse er størst i formannskapet (Larsen 1987 a). 60 prosent av dem mener det er i formannskapet de kan utøve størst innflytelse over budsjettet (vedlegg spm. 35b-O). Rent generelt mener mange ordførere

⁴ Vedlegg spørsmål 16-R.

dessuten at ordføreren har økt sin innflytelse de siste 15 år (44 prosent, vedlegg spm. 23-0).

Kommunestyrets representanter havner på femte plass i både tabell 6.3 og 6.4. Direkte overraskende er kanskje ikke dette. Det er mange som har vist i hvor liten grad politikerne endrer forslagene til budsjett på dette stadium i prosessen (Cowart and Brofoss 1979). 92 prosent av rådmennene svarer faktisk at det endelige budsjettvedtaket er omtrent likt med rådmannens forslag. Kun 8 prosent svarer at politikerne gjør vesentlige endringer (vedlegg spm. 17-R). På dette spørsmålet er svarprosenten meget god, over 80 prosent av alle rådmenn i Norge.

Vi ser av tabell 6.4 og 6.5 at rådmannens behandling av budsjettet rangereres som viktigst av rådmennene selv, og som nest viktigst av ordførerne. Heller ikke dette er et overraskende resultat. Andre forskere har funnet at rådmannen har stor betydning for utfallet av budsjetteringsprosessen (Jenssen 1985).

6.2. JEG HAR IKKE MOTBEVIST MIN KONKLUSJON

Etter denne gjennomgangen av ordførere og rådmenns oppfatninger av budsjetteringen sitter man kanskje igjen med et inntrykk av at den vanlige politiker har liten innflytelse over utgiftsbeslutningene. Betyr dette at jeg har motbevist min konklusjon i kapittel 5?

Jeg vil hevde at min konklusjon om partienes betydning for fastsettelse av utgiftsnivået i eldreomsorgen ikke er motbevist. Den viktigste grunnen er å finne i den teoretiske argumentasjonen i kapittel 2 om politikkens overordnede betydning.

I trd med den modellen jeg har bygget oppgavens argumentasjon p (kap. 2, figur 2.2 s.49) kan forhold som sektorenes krav,

rådmannens budsjettframlegg, ordførernes forslag, og formannskapetets budsjettbehandling ses som del av kommunestyrets omgivelser. Disse faktorene blir da å regne for beslutningskriterier på samme måte som de sosio-økonomiske forholdene forøvrig. Organisasjons faktorer er viktig, men må forstås som del av politikernes omgivelser. Det er med andre ord ingen automatikk mellom organisasjon og utgiftsbeslutninger, slik det heller ikke er det mellom andel eldre og utgifter til eldreomsorg.

Et spørsmål som melder seg er da hvorfor vi får slike resultat som de jeg har vist i de foregående tabeller i dette kapitlet. Endel forskere vil ta svarene til inntekt for at organisasjon er avgjørende og politikerne har liten innflytelse. Jeg mener at vi ikke behøver tolke svarene slik.

De svar vi har fått fra ordførere og rådmenn må forstås som uttrykk for holdninger. Svarene sier kanskje mer om de kommunale ledernes selvbilde enn om de reelle maktforhold i kommunepolitikken. Man kan godt tenke seg at mange politikere føler seg maktesløse overfor kommuneorganisasjonens krefter. Men man skal også være klar over at slike forklaringer kan være gode å ty til når man ikke får det som man vil.

Ordførernes opplevelse av sterk administrativ innflytelse over utformingen av budsjettet, behøver ikke bety at politiske prioriteringer ikke finner sted. Mange ordførere opplever at rådmannens forslag går gjennom både formannskap og kommunestyre uten store endringer. Dette er reelt nok og kan gi ordførerne en følelse av at politikerne har lite å stille opp med i forhold til administrasjonen. Innrømmelse av administrasjonens betydning kan likevel også bero på en erkjennelse av administrasjonens faglige kunnskap. Med andre ord er kommunestyrerepresentantene enige i administrasjonens budsjettforslag.

Dersom den dominerende partikoalisjon er enig i det framlagte budsjettforslag, hvorfor skulle de da endre det? De politikere

som er uenige, men i mindretall, ser trolig ingen nytte i å forsøke å endre forslaget.

Et viktig poeng i denne forbindelse er at politikernes innflytelse kan sette inn på et tidlig stadie, før vedtak i kommunestyret. Cowart og Brofoss (1979) fant, som nevnt i kapittel 2, en betydelig politisk innflytelse over budsjetteringen. De to forskerne fant at over halvparten av variasjonene i budsjett suksess ble forklart med partipolitisk støtte. Den politiske støtte og innflytelse var betydningsfull gjennom hele prosessen, som de selv skriver:

"These data, however, support the view that the successes and failures for agencies on issues of budget expansion devolve upon the postures of the parties themselves - utilizing a variety of formal and informal mechanisms to shape the direction of government spending." (Cowart and Brofoss 1979:93).

Det er med andre ord ikke bare i budsjettforhandlingene i formannskap og kommunestyre politikerne kan utøve innflytelse. I like stor grad utøves innflytelse gjennom formell og uformell støtte til ulike utgiftsområder partiene ønsker prioritert.

Svarene fra rådmenn og ordførere tyder på at det foretas få store omprioriteringer i budsjettet fra år til år. Dette behøver heller ikke bety at politiske prioriteringer ikke finner sted. Inkrementalistisk budsjettering kan tvert om ses som en rasjonell tilpasning fra politikernes side. Ressursene er uten tvil begrenset og i mange tilfeller bundet opp i tidligere investeringer. Inkrementalisme trenger ikke tolkes som fravær av styring. Det kan like gjerne være uttrykk for "de små skritts politikk" (Hansen og Christoffersen 1983).

Politikernes preferanser kommer kanskje ikke til uttrykk ved å sammenligne budsjettet i år med fjorårets. Prioriteringene fremkommer til gjengjeld ved den retning politikken tar, gjennom de langsiktige målsettinger som søkes realisert over

tid (Hansen og Christoffersen 1983).

Politiske diskusjoner omkring årets budsjettbehandling kan ses som signaler til administrasjonen for hvordan budsjettet bør utformes i framtiden. Disse signalene vil administrasjonen forsøke å innarbeide i neste års budsjett (Hansen og Christoffersen 1983). En god rådmann er dermed den som greier å fange opp signalene og utarbeide et budsjett som nettopp er uttrykk for den dominerende partikoalisjonens verdier. Et slikt budsjett vil i liten grad bli endret i kommunestyret.

Betyr det jeg har sagt i dette avsnittet at jeg forsøker å avvise organisasjonsteoriens innsikter? Er ikke organisasjon viktig? La oss se litt nærmere på ordførerens innflytelse i den kommunale budsjetteringsprosess, for igjen å komme inn på dette spørsmålet.

Det er neppe tvil om at ordførerne innehar en nøkkelposisjon i den kommunale organisasjon. Larsen (1987 a:24) påpeker at ordføreren som politisk leder kan ha en uavhengig effekt på politikens utfall. Dette åpner for muligheten til å analysere ordførerens rolle som en uavhengig variabel for å forklare utgiftsnivået i eldreomsorgen.

Har en ordfører, som er spesielt opptatt av eldreomsorg, spesielle sjanser til å få gjennomført sine syn vedrørende utgifter til denne tjenesten? Man kan tenke seg at svaret på dette spørsmålet er ja, men ikke uten videre. Ordførernes aktivitet kan forstås som kriterier for politikernes beslutninger. Man kan derfor ikke slutte fra ordførerens rolle direkte til innflytelse, men må gå veien om politikernes vurderinger av ordførerne og hans/hennes forslag.

En måte å forene en del av de funn som er gjort angående ordførere og også rådmenns innflytelse i budsjetteringen med den modellen som er forutsetningen for analysen i kapittel 5, ligger dermed kanskje i å tolke disse aktørenes handlinger som del av partienes problemsituasjon.

En innflytelsesrik ordfører er den som nyter stor respekt hos politikerne, for eksempel for den gode dømmekraft han/hun har vist i mange saker. Ordføreren har ikke makt til å presse sin vilje i gjennom, men får ofte støtte for sine forslag på grunn av den gode dømmekraft og politiske teft han/hun er i besittelse av. På samme måte ser vi ofte at rådmannen får støtte til budsjettforslaget fordi politikerne anerkjenner hans/hennes faglige vurderinger.

Utgiftene til eldreomsorg er dermed uttrykk for partienes prioriteringer, men sydd sammen og utformet i vedtaksform av rådmann eller ordfører. På denne måten kan man analysere kommuneorganisasjonen med dens formelle og uformelle rutiner, ordninger og rollesystem. Samtidig kan man holde fast ved at det er partienes standpunkt som avgjør i beslutningene om de kommunale utgifter.

I neste og avsluttende kapittel gjør jeg et forsøk på å samle trådene i oppgaven, samt komme med noen egne betraktninger.

7. Avslutning

Analysen i kapittel 5 har vist at det er forskjell mellom partiene i kommunepolitikken med hensyn til hvordan de vektlegger de behovene eldrebølgen fører med seg for ytelser innen eldreomsorg. Jeg har begrunnet forskjellen i variablenes effekt med verdiforskjeller i kommunalpolitikken.

De borgerlige partiene ser ut til å være mer behovsorientert og dermed ha lettere for å prioritere. Borgerlige kommuner holder et lavere utgiftsnivå enn sosialdemokratiske inntil behovene blir store. Er det en høy andel eldre i kommunen yter borgerlige kommuner mer til eldreomsorg enn sosialdemokratiske.

Den sosialdemokratiske og sosialistiske partikoalisjonen ser ut til å føre en mer stabil eldrepolitikk. Det er mindre variasjon i utgiftsnivået mellom kommunene. Er økonomien god påvirker dette også utgiftsnivået i eldreomsorgen. Men sosialdemokratiske kommuner har vanskelig for å prioritere eldreomsorgen når behovet virkelig er stort.

Jeg utsatte funnene for en viss test. I kommuner der de borgerlige har flertall, har politikerne ikke forskjellig situasjon fra kommuner med sosialdemokratisk flertall. De kontekstuelle faktorene jeg undersøkte var størrelse og kommunale inntekter.

Innvendinger kan reises mot analysen. Jeg har operasjonalisert

de eldres behov med kjennetegnene ved eldrebølgen. Kjennetegn som er greie å måle, og brukes av mange for å beregne den nødvendige vekst i eldreomsorgen. De behovsindikatorene jeg har benyttet måler behov på aggregert nivå. Vi kan ikke slutte direkte fra antallet potensielle klienter til den gruppen som i praksis vil ha behov for kommunens hjelpeordninger. Vi har heller ikke informasjon om hvilke ønsker den enkelte eldre og pårørende har for å benytte kommunens tilbud. En videreføring av analysen kunne være å undersøke disse forholdene ved den enkelte eldres livssituasjon og verdier.

Variasjoner i kommunale utgifter til eldreomsorg indikerer sannsynligvis forskjeller i hvilken grad behovet for tjenester er dekket. Imidlertid har ikke jeg hatt mulighet til å undersøke dette med de data jeg har benyttet. Det vi har sett er blant annet at utgiftene er høyere i små kommuner enn i store, og at borgerlige yter mye når behovet er stort. Hvor langt utgiftsnivået står tilbake å ønske, også i disse kommunene, har jeg ikke grunnlag for å si noe om. I praktisk planleggingsøyemed kunne det absolutt være interessant å få svar på slike spørsmål.

Slik jeg ser det kan min analyse og mine funn likevel gi indikasjoner på hvordan eldrebølgen blir møtt i de enkelte kommunene.

Den modellen som har ligget til grunn for analysen er at politiske faktorer avgjør hvordan behov, krav og ressurser blir omformet til beslutninger. Politikken ses som overordnet omgivelsene i determineringen av kommunale utgifter. Den politiske faktoren jeg har studert er de politiske partier. Partiene tar i mange utgiftsbeslutninger ulike standpunkt. Disse standpunktene fremkommer av de politiske verdiene partiet forsøker å realisere.

I kapittel 6 kom jeg inn på noen innvendinger mot å tillegge politikerne stor innflytelse over de kommunale utgiftsbeslutningene. Forskere har mange ganger pekt på viktigheten

av å studere organiseringen av beslutningsprosessen for å forklare hvordan budsjettene utformes. Empiriske undersøkelser har for eksempel vist at rådmannen har innflytelse i budsjetteringssaker, at enkelte sektorer ser ut til å ha større gjennomslag enn andre og at ordførerens prioriteringer kan slå igjennom.

I oppgaven har jeg i liten grad berørt hva slike forhold kan bety for de kommunale utgiftene til eldreomsorg. I og med jeg legger sterk vekt på politikernes overordnede innflytelse, kunne det kanskje virke som jeg mener organisasjon ikke er viktig. Imidlertid mener jeg ikke det. Jeg forsøkte i kapittel 6 å vise hvordan den modellen jeg har benyttet kan forenes med de innsikter organisasjonsteorien har kommet fram til..

En videreføring av den analysen jeg har foretatt kan være å studere for eksempel hvordan ordførerens handlinger kan bli beslutningskriterier for politikerne. Hva skal til for at ordførerens forslag i forbindelse med utbyggingen av eldreomsorgen skal vinne gehør hos de politiske partier? Jeg pekte, som et eksempel, på en ordførers eventuelle teft for hvilke forslag som den dominerende partikoalisjonen kan godta. Rollestudier blant ordførerne er i denne forbindelse særlig interessante.

Endel organisasjonsteori gir inntrykk av at politikernes myndighet er liten. Jeg mener at den modellen jeg har benyttet er nyttig for å påpeke at det er politikerne som har ansvaret for de kommunale utgifter til eldreomsorgen. Av og til er det nok fristende for politikerne å skyve ansvaret for prioriteringene fra seg. For eksempel kan de påstå at administrasjonen har for stor makt. Ofte kan man jo også høre politikere klage over at sektorinteressene tar overhånd, eller at fagforeningene gjør det umulig å omprioritere.

Det er klart at politikernes frihet ikke er ubegrenset. De fungerer ikke i et vakuum. Poenget er nettopp at sosio-økonomiske og organisasjonsmessige faktorer utgjør

politikernes omgivelser, og er som sådan meget viktige. Men det er politikerne som må fortolke og reagere på omgivelsene for at den enkelte faktor skal utgjøre et kriterie i beslutningen.

Analysekapitlet har besjeftiget seg med spørsmålet om de kommunale utgiftsbeslutninger er representative for de eldres behov. Politikken har her vært sett i et aggregerings-
perspektiv. Etter min mening er spørsmålet om representative beslutninger uhyre viktig i velferdsstaten. De interesser som partiene reagerer på er antakeligvis sjelden representative for alle innbyggerne i kommunen.

Legitimiteten til den kommunalpolitiske institusjonen avhenger av at utgiftene til en viss grad gjenspeiler befolkningens behov. Likevel kan legitimitet også oppnås dersom politikerne greier å skape oppslutning om "policy" og de enkelte vedtak. Her kommer politikken integrerende funksjoner inn. Symboler og ritualer i den politiske virksomhet, kan bidra til at velgerne godtar utgiftsbeslutningene som foretas selv om verdifordelingen ikke er representativ for den enkelte velgers behov eller interesser.

I denne oppgaven har det ligget under at de eldre har krav på tjenester fra kommunen. Dette synet bygger ikke på vurderinger av de eldres behov per se, men på politiske og moralske verdier som er bygget inn i begrepet om velferdsstaten og et godt samfunn. I endel andre kulturer står det borgernes verdier fjernt å forvente at staten skal ta vare på de eldre. Verdien av å ta vare på de gamle i familien kan derimot være mye sterkere. Den politiske virksomheten kan gjennom symbolske integrative prosesser, bidra til å påvirke innbyggernes verdier på en slik måte at oppslutning blir skapt.

I dette lyset er utfordringene i eldreomsorgen tosidig. Jeg har gått inn på den ene siden i denne oppgaven. Eldrebølgen medfører økt behov. Spørsmålet har vært om partiene prioriterer eldreomsorgen i kommunene i takt med behovene. Den

andre siden av utfordringen er et spørsmål som gjelder alle i samfunnet. Dersom de eldre skal få et fullverdig tilbud fremover, vil dette koste samfunnet store ressurser. Utfordringen går derfor ikke bare til kommunepolitikerne, men setter hele velferdssamfunnet på prøve.

Privatisering har ikke uten grunn blitt et mer og mer aktuelt spørsmål på en rekke områder. De økonomiske ressursene kan vanskelig strekke til alle de oppgaver som det forventes at kommunene skal løse.

Privatisering av barnehagene blir stadig mer aktuelt fordi folk ser at mange kommuner ikke prioriterer denne tjenesten. I mindre grad har utstrakt bruk av private tjenester i eldreomsorgen vært oppe til debatt. Jeg tenker her på private tjenester i forstand av tjenester som kan kjøpes. Konsekvensene av manglende kommunale tilbud i eldreomsorgen, har som regel blitt løst av familien ved ulønnet arbeid. Vi har sett i kapittel 1 at familiens omsorgsressurser er svekket i forhold til omfanget av behovet. Framtiden vil derfor trolig bety større etterspørsel etter markedsløsninger i eldreomsorgen, dersom ikke kommunene prioriterer de eldre.

De politiske partier kan, om de vil, demme opp for privatisering i eldreomsorgen. Gjennom påvirkning av verdiene i samfunnet kan politikerne bidra til å skape oppslutning om velferdsstatens ordninger. Tilsvarende kan de partier som ønsker privatisering, være delaktige i nedbrytingen av den solidariteten med de svake som ligger til grunn for kommunal eldreomsorg.

Konsekvensene av denne argumentasjonen er at de som ønsker noen av velferdsstatens ordninger bevart er nødt til å prioritere. Jeg tror at slik Arbeiderpartiet satser i dag, vil de selv være med på å undergrave velferdsstaten på lengre sikt. Dersom ikke eldreomsorgen blir prioritert vil markedsløsninger presses fram og Arbeiderpartiet miste sin oppslutning på dette området. Sterk kommunal innsats på mange

områder kan, som vi har sett, medføre lave utgifter til eldreomsorgen i forhold til behovet. Velgerne vil neppe godta at de samtidig skal bli nektet å løse sine problemer privat.

Det er liten tvil om at kommunalpolitikerens rolle vil bli stadig mer utfordrende. Økt kommunalt selvstyre, minkende ressurser, et vell av oppgaver og verdiforandringer blant velgerne gjør utfordringene både spennende og vanskelige. Løsningen av eldreomsorgsoppgavene i kommunene kan bli en prøvesten på de politiske partienes vilje til å bevare velferdsstaten.

REFERANSELISTE

- Agresti, Alan & Finlay, Barbara 1986: Statistical Methods for the Social Sciences. New Jersey: Dellen Publishing Company.
- Allison, G. T. 1969: "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", American Political Science Review sept. 1969, Vol. LXII nr. 3.
- Amundsen, Turid Opsahl. 1985: Finansiell utvikling innen hovedsektorene av den kommunale virksomhet 1972-1982. Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. 1970: Power and Poverty. Oxford: University Press.
- Baldersheim, Harald 1975: Forvaltningsorganisasjon og samfunnsstruktur. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barth, Fredrik 1966 a: Models of Social Organization, Occasional paper no. 23. London: Royal Anthropological Institute.
- Barth, Fredrik 1966 b: "Anthropological Models and Social Reality", The Royal Society Second Nuffield Lecture vol. 165. 1966.
- Barth, Fredrik 1981: "'Models' reconsidered", in Barth, F: Process and form in social life. London: Routledge & Kegan Paul.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas 1979: Den samfundsskapede virkelighed. København: Lindhardt og Ringhof.
- Blalock, Hubert jr. 1985: Social Statistics. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Bleskestad, Bjørn & Mundal, Håkon 1986: Database for kommunal økonomi. Rapporter fra Statistisk Sentralbyrå 85/26. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Boaden, Noel 1971: Urban Policy-Making. Cambridge: University Press.
- Brevik, Ivar 1985: Offentlig eldreomsorg fram mot år 2000. NIBR-notat 1985:147. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Brevik, Ivar 1986: De gamle blir eldre og flere. NIBR-notat 1986:104. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.

- Brofoss, Karl Erik 1980: "Interesseorganisasjonene og budsjetteringsprosessen i Oslo kommune", i Kjellberg, F. (red.): Den kommunale virksomhet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brox, Ottar 1984: Nord-Norge. Fra allmening til koloni. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Brox, Ottar 1986: Forelesninger i praktisk samfunnsvitenskap. Upublisert. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Clark, Terry N. 1985: "Urban Policy Analysis", Annual Review of Sociology 1985, 11:437-55.
- Clark, Terry N. & Ferguson, Lorna 1983: City Money. New York: Columbia University Press.
- Cohen, M. D., March, James G. & Olsen, Johan P. 1972: "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly 1972, 17:1-25.
- Cowart, Andrew T. & Brofoss, Karl Erik 1979: Decisions, Politics and Change - A Study of Norwegian Urban Budgeting. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cyert, R. M. & March, James G. 1963: A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dawson, Richard & Robinson, James 1963: "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", Journal of Politics vol. 25, 1963.
- Downs, Anthony 1957: An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.
- Dye, Thomas R. 1966: Politics, Economics and the Public. Chicago: Rand McNally.
- Dye, Thomas R. 1975: Understanding Public Policy. New York: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. & Robey, John 1980: "'Politics versus Economics": Development of the Literature on Policy Determination", in Dye, T. R. & Gray, V. (ed.): The Determinants of Public Policy. Lexington: LexingtonBooks.
- Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.
- Edelman, Murray 1977: The Symbolic Uses of Politics. Urbana: University of Illinois Press.
- Egeberg, Morten 1978: "Institusjonell pluralisme som interesseartikulerende system". Tidsskrift for samfunnsforskning 1978, 19:42-54.

- Egeberg, Morten 1981: Stat og Organisasjoner.
Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten 1984: Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet. Oslo: Aschehoug/ Tanum-Norli.
- Engelstad, Fredrik 1985: "Finnes det en kvantitativ og en kvalitativ forskningsmetode?", i Dale, B., Jones, M. & Martinussen, W. (red.): Metode på tvers. Trondheim: TAPIR.
- Eriksen, Erik Oddvar 1984: Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet. Stensil. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Eriksen, Erik Oddvar 1985: "Begrepsstrategier i organisasjonsanalysen", Tidsskrift for Samfunnsforskning bd. 26:499-523.
- Fjelland, Ragnar 1981: Vitenskapsteori.
Tromsø: Universitetsforlaget.
- Gray, Virginia 1980: "The Determinants of Public Policy: A reappraisal", in Dye, T. R. & Gray, V. (ed.): The Determinants of Public Policy. Lexington: LexingtonBooks.
- Grund, Jan 1985: Velferdsstat i motvind.
Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore 1978: "Modeller i studiet av offentlig politikk", i Politico 1978.
- Hansen, Tore 1980: "Politiske effekter på kommunale utgiftsbeslutninger", i Lotz, J. (red.): De nordiske storbyers økonomiske problem. København: De nordiske hovedsteder.
- Hansen, Tore 1981: "Transforming Needs into Expenditure Decisions", in Newton, K. (ed.): Urban Political Economy. London: Francis Pinter.
- Hansen, Tore. 1983: Tilnærminger til studiet av offentlige budsjettbeslutninger. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hansen, Tore 1985: Om modeller i studiet av lokale utgiftsbeslutninger. Working Paper 1985/16. Oslo: Bedrifts-økonomisk Institutt.
- Hansen, Tore 1986: Fra vekst til innstramming.
KOMØK Rapport nr. 3/86. Oslo: Rådet for forskning for samfunnsplanlegging.
- Hansen, Tore 1987: Nivå og fordeling av kommunale utgifter.
Upublisert. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Hansen, Tore & Christoffersen, Lise 1983: Budsjettering og politisk styring. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hansen, Tore & Kjellberg, Francesco 1980: "Kommunale utgifter i Norge: Autonomi og sentral kontroll i lokalforvaltningen", i Kjellberg, F. (red.): Den kommunale virksomhet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar 1977: Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar 1982: Sosiologisk metode. For brukere av samfunnsforskning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund 1978: Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund 1985: "Høyrebølge og velferdsstatens akser", i Hippe, J. M. (red.): Ny kurs for velferdsstaten?. Oslo: FAFO Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon.
- Hesselberg, Kari 1986: Ordførere og eldreomsorg. Semesteroppgave i EDB for humaniora og samfunnsvitenskap. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Holme, Idar M. & Solvang, Bernt Krohn 1986: Metodevalg og metodebruk. Oslo: TANO A/S.
- Hult, Svein Roar 1984: Dokumentasjon for kommunedatabasen: Kommuneregnskapsdata 1972-1982. NSD Rapporter nr. 61. Bergen: Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste.
- Jacobsen, Knut Dahl 1965: "Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet". Tidsskrift for Samfunnsforskning, nr. 2 1965.
- Jacobsen, Knut Dahl 1967: "Politisk fattigdom", Kontrast 1967, nr. 1:6-9.
- Jenssen, Synnøve 1985: "Årsbudsjettet som styringsredskap", i Aarsæther, N., Jenssen, S. & Larsen, F.: Fra vekst til innstramning. Rapport. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Kjellberg, Francesco 1980: "Et perspektiv på utviklingen av kommuneinstitusjonen", i Kjellberg, F. (red.): Den kommunale virksomhet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kolberg, Jon Eivind 1983: Farvel til velferdsstaten? Oslo: Cappelen.

- Kuhnle, Stein. 1981: "Economics, Politics, and Policy in Norwegian Communes", in Newton, K. (ed.): Urban Political Economy. London: Francis Pinter.
- Kuhnle, Stein 1985: "Offentlige utgifter og velferdsutgifter", i Kuhnle, S. & Solheim, L.: Velferdsstaten - vekst og omstilling. Oslo: TANO A.S.
- Larsen, Helge O. 1979: Kommunalpolitikk og tiltaksorganisasjon. Hovedoppgave i samfunnsvitenskap. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. 1983: Localism - a Feature of Backwardness? Paper ECPR Freiburg, March 1983. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. 1984: Om å studere ordførerrollen. Notat, august 1984. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. 1987 a: Political Authority and Local Leadership. Paper ECPR Amsterdam, April 1987. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. 1987 b: Lokalpolitiker mot tusenårsskiftet. Foredrag Skien 27.03.87. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. 1987 c: Lokalpolitikerrollen anno 1987. Foredrag NKS 03.04.87. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Lingsom, Susan 1985: Uformell omsorg for syke og eldre. Samfunnsøkonomiske studier 57. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Lingsom, Susan 1987: I eget hjem med andres hjelp. INAS Rapport 3/87. Oslo: Institutt for Sosialforskning.
- Lægred, Per & Olsen, Johan P. 1978: Byråkrati og beslutninger. Bergen: Universitetsforlaget.
- Magee, Bryan 1973: Karl Popper. København: Nytt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1976: Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1983: "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us about Government", American Political Science Review 1983, vol. 77:281-291.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1984: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review 1984, vol. 78:734-749.

- March, James G. & Olsen, Johan P. 1986: Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions. Upublisert. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Martinussen, Willy 1984: "Individuell og kollektiv fornuft. Hvem slutter opp om velferdsstaten?", i Gjestland, D. & Hanisch, T. (red.): I virkeligheten. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mauseth, Per Eggum (red.) 1987: Leve kommunen!? Oslo: Pax Forlag.
- Midré, Georges 1973: Å bli gammel. Oslo: Gyldendal.
- Midré, Georges 1987: Bot, Bedring eller Brød? Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Mouritzen, Poul Erik 1985: "Local Resource Allocation. Partisan Politics or Sector Politics", in Clark, T. N. (ed.): Coping with Austerity, Research in Urban Policy vol. 1:3-17. JAI press Inc.
- Newton, Kenneth (ed.) 1981: Urban Political Economy. London: Francis Pinter.
- Niskanen, W.A. 1973: Bureaucracy: Servant or Master. London: The Institute Of Economic Affairs.
- Norusis, Marija J. 1986: The SPSS Guide to Data Analysis. Chicago: SPSS Inc.
- NOS B 450 : Kommunestyrevalget 1983. Oslo: Statistisk Sentralbyrå 1984.
- NOS B 588 : Folke- og bustadteljing 1980, Hefte IV. Oslo: Statistisk Sentralbyrå 1986
- NOS B 583 : Framskrivning av folkemengden 1985-2050, Oslo: Statistisk Sentralbyrå 1986
- NOS B 592 : Struktur tall for kommunenes økonomi 1984. Oslo: Statistisk Sentralbyrå 1986
- NOU 1982: 3: Maktutredningen. Sluttrapport.
- NOU 1985: 18: Lov om sosiale tjenester m.v.
- NOU 1986: 4: Samordning i helse- og sosialtjenesten.
- NOU 1984: 26: Befolkningsutviklingen.
- Nygård, Lars & Hansvik, Hans Petter 1986: Korleis brukar kommunane omsorgsressursane sine? NIS-Rapport 7/86. Trondheim: Norsk Institutt For Sykehusforskning.

- Olsen, Johan P. 1970: "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act". Scandinavian Political Studies 1970, vol. 5.
- Olsen, Johan P. 1972: "Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice", Scandinavian Political Studies 1972, vol. 7:45-62.
- Olsen, Johan P. 1978: "Folkestyre, byråkrati og korporativisme", i Olsen, J.P. (red.): Politisk organisering. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1983: Organized Democracy. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1984 a: Ny-institusjonalismen og statsvitenskapen. Foredrag ved VII Nordiska Statsvetenskapliga Kongressen i Lund. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Olsen, Johan P. 1984 b: "Representativitet og politisk organisering", i Berg, O. & Underdal, A. (red.): Fra valg til vedtak. Oslo: Aschehoug.
- Ritzer, George 1983: Sociological Theory. New York: Alfred A. Knopf.
- Romøren, Tor Inge 1987: "Eldreomsorg", i Stjernø, S., Romøren, T. og Ustvedt, K.: Organisasjon og velferd. Oslo: Universitetsforlaget.
- Royal Norwegian Ministry of Health and Social Affairs 1982: Aging in Norway. World Assembly on Aging 1982. Oslo: Sosialdepartementet.
- Schaefer, Guenther & Rakoff, Stuart 1970: "Politics, Policy, and Political Science: Theoretical Alternatives". Politics and Society, November 1970.
- Scott, W. Richard 1981: Organizations. Rational, Natural and Open Systems. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Seip, Anne-Lise 1984: "Omsorgsansvar og samfunn. Et historisk tilbakeblikk", i Tid for samfunnsforskning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sharkansky, Ira 1970: The Routines of Politics. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Sharpe, L. 1981: "Does Politics Matter?", in Newton, K. (ed.): Urban Political Economy. London: Francis Pinter.
- Sharpe, L. & Newton, K. 1984: Does Politics Matter? Oxford: Clarendon Press.

- Silverman, David 1970: The Theory of Organisations.
London: Heinemann.
- Simon, Herbert & March, James G. 1958: Organizations.
New York. Wiley
- Skovsgaard, Carl-Johan 1981: "Party Influence on Local
Spending in Denmark", i Newton, K. (ed.): Urban Political
Economy. London: Francis Pinter.
- Skovsgaard, Carl-Johan 1983: Party Politics and Sectorization
in Danish Local Budgeting. Stensil. Århus: Institut for
Statskundskab, Universitetet i Århus.
- Skovsgaard, Carl-Johan. 1984: "Kommunal service: Fra udbygging
til omstilling", i Skovsgaard, C.-J. (Red.): Kommunernes
service under pres. København: Jurist- og Økonomforbundets
Forlag.
- Solheim, Liv 1985 a: "Kriseomgrepet og krisedebatten",
i Kuhnle, S. & Solheim, L.: Velferdsstaten -vekst og
omstilling. Bergen: TANO A.S.
- Solheim, Liv 1985 b: "Ideologi i velferdsstaten",
i Kuhnle, S. & Solheim, L.: Velferdsstaten -vekst og
omstilling. Bergen: TANO A.S.
- Statistisk Sentralbyrå 1985: Standard for kommuneklassi-
fisering. Standard for norsk statistikk 4. Oslo: Statistisk
Sentralbyrå.
- Stava, Per 1987: Politisk styring. Notat 05.01.1987.
Oslo: Norske Kommuners Sentralforbund.
- St. meld. nr. 86 1981-82: Langtidsprogrammet 1982-85.
- St. meld. nr. 26. 1983-84: Om et nytt inntektssystem for
kommunene og fylkeskommunene.
- St. meld. nr. 83 1984-85: Langtidsprogrammet 1986-1989.
- St. prp. nr. 1 1985-86: For budsjettterminen 1986,
Sosialdepartementet.
- Sundström, Gerdt 1983: Caring for the Aged in Welfare
Society. Stockholm studies in social work 1. Stockholm:
Liber Förlag.
- Sundtoft, Kristian 1987: Kommunal organisering - redskap
for styring eller ugjennomtrengelig labyrint? Foredrag NKS
2. april 1987. Upublisert. Lillesand: Lillesand kommune.
- Svelland, Hans 1987: "Formannskapslovene er 150 år - men
først nå er det de folkevalgte som styrer Oslo", i Mauseth,
P. Eggum (red.): Leve kommunen!? Oslo: Pax Forlag.

- Søndergaard, Jørgen 1984: "Udviklingen indenfor tre kommunal udgiftsområder 1978-82", I Skovsgaard, C-J. (red.): Kommunernes service under pres. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thomassen, Ulrik 1978: Kommunernes ældreomsorgspolitik. Specialeopgave. Århus: Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Thorsen, Kirsten 1985 a: "Rammen om den uformelle omsorg: Befolkningsstruktur og offentlig ældreomsorg", i Thorsen, K. & Skre, A. (red.): Eldre - Omsorg og nærmiljø. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorsen, Kirsten 1985 b: "'De myke hender". Kvinnene og omsorgen for de eldre", i Thorsen, K. & Skre, A. (red.): Eldre - Omsorg og nærmiljø. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorsen, Kirsten & Skre, Arnhild (red) 1985: Eldre - Omsorg og nærmiljø. Oslo: Universitetsforlaget.
- Torsteinsen, Harald 1986: Lokale partilags og bygdelisteorganisasjonens medvirkning og innflytelse i kommunalt budsjettarbeid. Notat til prosjektet "Kommunale vekstvedtak". Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Wildavsky, Aron. 1984: The Politics of the Budgetary Process. 4. ed. Boston: Little, Brown and Company.
- Aarsæther, Nils. 1986: Kommunalpolitisk budsjettering - tverrsektorielle beslutningsprosesser i ein innstrammingsfase. Avhandling til den filosofiske doktorgrad. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Aarsæther, Nils, Røvik, Kjell Arne & Larsen, Trond 1981: Velferdsstaten som kommunaløkonomisk problem. Ein analyse av bakgrunnen for gjeldsbelastninga i nord-norske kommunar. KS-Rapport nr. 4. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

VEDLEGG: UTDRAK AV SPØRRESKJEMA

Spørreskjema til ordføreren. Ordførerundersøkelsen 1985.

Spørsmål 17-0 og Spørsmål 18-0

Vi vil nå stille noen spørsmål om arbeidet med budsjettet i din kommune:

17. Hvordan er det generelle utgiftsnivået i din kommune reelt sett blitt fastlagt de siste to-tre årene (Sett ett kryss.)

- Administrasjonen fastsatte stort sett nivået
- Administrasjonen foreslo den omtrentlige rammen
- Administrasjonen og politikerne - inkl. ordføreren - hadde noenlunde lik innflytelse på fordelingen
- Politikerne fastsatte et omtrentlig nivå
- Stort sett fastsatte politikerne nivået
- Små endringer fra år til år, mønstret fra foregående år følges stort sett
- Vet ikke

18. Hvordan foregår fordelingen mellom de enkelte etatene ? (Sett ett kryss.)

- Administrasjonen fastsatte stort sett fordelingen
- Administrasjonen foreslo en omtrentlig fordeling
- Administrasjonen og politikerne hadde noenlunde lik innflytelse på fordelingen
- Politikerne fastsatte omtrentlige rammer
- Stort sett fastsatte politikerne fordelingen
- Få endringer fra år til år, mønstret fra foregående år følges stort sett
- Vet ikke

Spørsmål 23-0

Vi vil nå stille noen spørsmål som er knyttet til innflytelse i kommunale saker og i budsjetteringsprosessen.

23) Hvordan vil du si at ordførerens generelle innflytelse i kommunale saker har endret seg i løpet av de siste 15 år ?

- Betydelig økt innflytelse
- Svakt økt innflytelse
- Ingen nevneverdig endring
- Noe mindre innflytelse
- Sterkt redusert innflytelse
- Vet ikke

Spørsmål 35-0

og Spørsmål 35b-0

Alle ledd i arbeidet med kommunens årsbudsjett har neppe like stor reell betydning for budsjettets endelige utforming. Vi vil be deg om å rangere de fire leddene i behandlingen som du mener er viktigst. (Bruk tall fra 1 til 4, med 1 som viktigst.)

- | | |
|---|--------------------------|
| Statens/fylkesmannens utsendelse av retningslinjer | <input type="checkbox"/> |
| Rådmannens utsendelse av retningslinjer for budsjetteringen ... | <input type="checkbox"/> |
| Etatsjefenes utarbeidelse av budsjettforslag | <input type="checkbox"/> |
| Nemndenes budsjettforslag | <input type="checkbox"/> |
| Finansutvalgets behandling av budsjettforslagene | <input type="checkbox"/> |
| Rådmannens behandling av budsjettforslagene | <input type="checkbox"/> |
| Forhandlinger mellom rådmann, nemnder og etater | <input type="checkbox"/> |
| Formannskapets behandling av budsjettet | <input type="checkbox"/> |
| Interne forhandlinger i de enkelte gruppene i kommunestyret ... | <input type="checkbox"/> |
| Forhandlinger mellom partigrupper i kommunestyret | <input type="checkbox"/> |
| Kontakter mellom partigrupper og partilag | <input type="checkbox"/> |
| Henvendelser fra grupper utenfor kommunestyret | <input type="checkbox"/> |
| Kommunestyrets behandling | <input type="checkbox"/> |
| Fylkesmannens godkjennelse av budsjettet | <input type="checkbox"/> |

På hvilket stadium i arbeidet med budsjettet vil du si at du selv har størst mulighet til å øve innflytelse på budsjettet ? (Sett ett kryss til høyre for rutene i spørsmålet ovenfor.)

Spørreskjema til kommunenes administrasjonssjefer.
Rådmannsundersøkelsen 1985.

SPØRSMÅL OM KOMMUNENS ØKONOMISKE STILLING

Spm. 1-R

1. Hvordan har den finansielle stilling utviklet seg for denne kommunen i de siste 3 år?

- Til det bedre
 Forverring
 Ingen endring

Spm. 2-R

2. Hvor viktig har de følgende faktorer vært for utviklingen i din kommune økonomi i de siste 3 årene? (Kryss av en gang for hver faktor).

	Svært viktig	Nokså viktig	Lite viktig	Vet ikke
a. Reduksjon i statlige tilskott og refusjoner				
b. Inflasjon - pris- og kostnadsøkning				
c. Arbeidsledighet				
d. Sviktende skatteinntekter				
e. Krav om bedre service fra kommunens innbyggere				
f. Statlige (medregnet fylkesmannens) begrensninger på utgifter eller avgifter				
g. Press fra innbyggerne om reduserte avgifter eller utgifter				
h. Problem i forbindelse med låneopptak				
i. Oppgaver pålagt kommunen av statlige myndigheter				
j. Press fra kommunalt ansatte				
k. Folkevalgtes manglende prioriteringsevne/-vilje				
l. Manglende omstillingsevne/-vilje i kommuneadministrasjonen				
m. Andre (hvilke?): _____				

Spm. 16-R

16. Alle ledd i arbeidet med kommunens årsbudsjett har neppe like stor reell betydning for budsjettets endelige utforming. Vi vil be deg rangere de fire leddene i behandlingen som du mener er viktigst. (Bruk tall fra 1 til 4, med 1 som viktigst)

Statens/fylkesmannens utsendelse av retningslinjer	<input type="checkbox"/>
Rådmannens utsendelse av retningslinjer for budsjetteringen	<input type="checkbox"/>
Etatsjefenes utarbeidelse av budsjettforslag	<input type="checkbox"/>
Nemndenes budsjettforslag/endringsforslag	<input type="checkbox"/>
Finansutvalgets behandling av budsjettforslagene	<input type="checkbox"/>
Rådmannens behandling av budsjettforslagene	<input type="checkbox"/>
Forhandlinger mellom rådmann og etater	<input type="checkbox"/>
Formannskapetets behandling av budsjettet	<input type="checkbox"/>
Interne forhandlinger i de enkelte gruppene i kommunestyret	<input type="checkbox"/>
Forhandlinger mellom partigrupper i kommunestyret	<input type="checkbox"/>
Kontakter mellom partigrupper og partilag	<input type="checkbox"/>
Henvendelser fra grupper utenfor kommunestyret	<input type="checkbox"/>
Kommunestyrets behandling	<input type="checkbox"/>
Fylkesmannens godkjenning av budsjettet	<input type="checkbox"/>
Ansattes reaksjoner/synspunkter	<input type="checkbox"/>

Spm. 17-R og Spm. 18-R

17. Vi vil gjerne ha noen opplysninger om behandlingen av budsjettet for 1985. Hvilken beskrivelse passer best på budsjettbehandlingen i din kommune?

- Budsjettvedtaket var stort sett i samsvar med administrasjonssjefens forslag
- Den politiske behandling av budsjettforslaget resulterte i vesentlige endringer i forhold til administrasjonssjefens forslag

Hvilke endringer:

- Omprioriteringer mellom bevilgningsformål
- Påplussing på samlet budsjetttramme (5% el. mer)
- Nedskjæring av samlet budsjetttramme (5% el. mer)
- Heving av skatteanslaget

18. Fulgte behandlingen av 1985-budsjettet stort sett mønsteret fra foregående år, eller var mønsteret forskjellig?

- Samme mønsteret som foregående år
- Mønsteret var forskjellig

Alle
ende
vikt.

Stat

Rådm

Etat

Nemn

Fina

Rådm

Forh

Form

Inter

Forh

Kont

Henv

Komm

Fylke

På hv
innfl