

# MASTEROPPGAVE

Hva hemmer og hva fremmer samarbeid mellom politikere og administrasjon i en kommune.

Sandra Edvardsen

12.11.2018

Master i organisasjon og ledelse  
Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag



## **Sammendrag**

### **Oppgavens problemstilling**

I dagens kommune Norge ser man muligens en stadig større forskjell mellom administrasjonens tilgjengelige ressurser og hva som forventes skal ytes. Samspillet mellom politikere og administrasjon får ofte stort fokus i media. Problemstillingen er som følger:

*Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon i en kommune?*

### **Metode og teori**

Avhandlingen er skrevet ut fra en fenomenologisk tilnærming. Formålet med denne oppgaven er å se på samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Denne masteroppgaven er et kvalitativt studie som baserer seg på semistrukturerte intervju med personer som har erfaring med temaet samarbeid mellom politikere og administrasjon. Det teoretiske rammeverket for avhandlingen bygger primært på ledelsesteori og organisasjonsteori.

### **Undersøkelsens resultat**

Funnene viser at forskningsdeltakerne er opptatt av god rolleforståelse og tillitt for å fremme samarbeid. Det synes å være noe ulike opplevelser av maktbalansen mellom politikere og administrasjon.

Funnene viser også at felles etiske retningslinjer kan ha stor betydning for samarbeidet.

## **Summary**

### **The problem of the assignment**

In today's municipality Norway, you may see an ever-increasing difference between the available resources of the administration and what is expected to be provided. The interaction between politicians and administration often gets a lot of focus in the media. The problem is as follows:

### **What promotes and what hinders cooperation between politicians and administration in a municipality?**

### **Method and theory**

The thesis is written from a phenomenological approach. The purpose of this assignment is to look at the cooperation between politics and administration. This master's thesis is a qualitative study based on semistructured interviews with people who have experience with the topic of collaboration between politicians and administration. The theoretical framework for the dissertation is based primarily on management theory and organizational theory.

### **Survey results**

The findings show that research participants are keen on good understanding and trust in promoting cooperation. There seems to be somewhat different experiences of the balance of power between politicians and administration.

The findings also show that common ethical guidelines can be of great importance to the cooperation.

## **Forord**

Denne forskningsoppgaven inngår som en del av en avsluttende masterutdanning i organisasjon og ledelse, ved høgsolen i Østfold. Studiet startet i 2012 og avsluttes i 2018.

Foreleserne under studiet har vært faglig dyktige. Jeg har opplevd interessante diskusjoner med medstudenter i gruppeoppgaver.

Jeg var opptatt av å velge et tema i min avhandling som påvirker min arbeidsdag som virksomhetsleder i helse og omsorg. Derfor falt valgte på samarbeid mellom politikere og administrasjon. I ettertid ser jeg at det var et godt valg og aktuelt tema. Arbeidet med avhandlingen har vært krevende. Jeg føler likevel at jeg har fått en erfaring jeg ikke hadde før, i tillegg til å levere en skriftlig oppgave.

Avhandlingen har gitt meg en ny forståelse, og mange nye tanker som jeg tar med meg videre i mitt arbeid.

Jeg ønsker videre å takke enkelte som har gjort det mulig for meg å gjennomføre denne avhandlingen.

Takk til informantene som satte av tid og stilte opp for meg i intervju.

Takk til medstudenter som har delt kunnskap og egne avhandlinger.

Takk til arbeidsgiver som har gitt meg muligheten til å opparbeide meg ny kompetanse.

Og sist men ikke minst, takk til min tålmodige veileder Tom B. Gundersen for støtte og veiledning gjennom denne perioden.

Fredrikstad 12.11.2018

Sandra Edvardsen

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
Forord .....	4
Innholdsfortegnelse .....	5
1 Innledning .....	7
1.1 Forskningsområde med problemstilling .....	7
1.2 Avgrensning av oppgaven .....	10
2 Datagrunnlag knyttet til problemstilling .....	11
3 Teori .....	18
3.1 Kommune .....	18
3.2 Ledelse .....	19
3.2.1 Kommunal ledelse .....	20
3.2.2 Verdibasert ledelse .....	23
3.2.3 Transformasjonsledelse .....	25
3.2.4 Politiske ledere .....	25
3.3 Politikk .....	26
3.4 Makt .....	28
3.5 Omdømme .....	30
4 Forskningsdesign og metode .....	31
4.1 Forskningsdesign og valg av metode .....	31
4.2 Forarbeid .....	32
4.3 Valg av forskningsdeltakere .....	33
4.4 Datainnsamling .....	35
4.5 Dataanalyse .....	36
4.6 Datakvalitet .....	37
4.7 Validitet .....	37
4.8 Reliabilitet .....	39
4.9 Etske aspekter .....	40
4.10 Nærhet og distanse .....	41
5 Empiriske funn, analyse og drøfting .....	43
5.1 Hva sier funnene i undersøkelsen .....	43
5.2 Samhandling .....	44

5.3	Makt .....	54
5.4	Profesjonalitet .....	61
5.5	Arbeidsdeling og lederskap .....	65
5.6	Hva betyr funnene .....	68
5.6.1	Ledelse .....	69
5.6.2	Kilder til makt .....	77
5.6.3	Rolleavklaring .....	83
5.7	Hva betyr funnene for forskningsspørsmålene .....	89
6	Oppsummering og veien videre .....	91
6.1	Svar på undersøkelsens problemstilling .....	91
6.2	Undersøkelsens resultat og veien videre .....	93
	Referanser .....	94
	Litteratur .....	94
	Artikler og andre kilder .....	95
	Vedlegg .....	97
	Vedlegg 1: Brev til respondentene .....	97
	Vedlegg 2: Intervjuguide .....	98
	Vedlegg 3: NSD .....	101

## **1.0 Innledning**

Oppgaven er skrevet som et ledd i utdannelsen «master i organisasjon og ledelse», i forbindelse med masteravhandlingen. Undersøkelsen er gjennomført i flere kommuner på Østlandet.

I et representativt demokrati tar folkevalgte beslutninger på vegne av innbyggerne. For at en slik styringsform skal fungere godt er politikerne avhengige av å opptre på en måte som fremmer tillitt hos innbyggerne (KS folkevalgtprogram 2015-2019:14).

Oppgavene til de folkevalgte i en kommune omfatter ledelse og styring av både organisasjonen og lokalsamfunnet. Dette krever god rolleforståelse, godt samspill med administrasjonen, samt god samhandling med og kjennskap til lokalsamfunnet (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

Formålet med denne oppgaven er å undersøke politikere og ansattes opplevelse av hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon.

Innledningsvis vil jeg presentere forskningsområde med problemstilling og avgrensning. I kapittel 2 beskriver jeg data underlag jeg mener er viktig for å svare på min problemstilling. I kapittel 3 vil jeg beskrive teori jeg mener er relevant for problemstillingen, og i kapittel 4 vil jeg beskrive forskningsdesign og valg av metode. Videre vil jeg komme med empiriske funn og analyse i kapittel 5. I kapittel 6 vil jeg avslutningsvis komme med en konklusjon.

### **1.1 Forskningsområde med problemstilling**

Det offentlige Norge styres av politikere. Både stat og kommune er underlagt et demokratisk politisk styre. En kommune er en kompleks organisasjon med politikere som styrer og ansatte som utfører.

I et representativt demokrati som det norske, velges politikere for å representere folkets interesser. I denne styringsformen står politikerne til ansvar overfor folket. De valgte representantene kan ikke alene forberede og iverksette all politikk. Politikere må derfor overlate planleggingen, utformingen og utøvelse av de fleste offentlige oppgaver til

administrasjonen. Administrasjonen er bare unntaksvis valgt, og står derfor ikke direkte ansvarlig overfor folket. De står først og fremst ansvarlig overfor politikere.

Politisk lederskap er av flere statsråd, hevdet å ha store likheter med å lede en organisasjon utenfor politikken. et statsråd har i tillegg, at de skal stå ansvarlig ovenfor offentlighet for stortinget og for velgerne (Kaarbø 2018).

Evnen til å peke ut en kurs og skape varige resultater, er for mange en fellesnevner for politisk lederskap. Det som derimot etterlyses av politikere er opplæring og støtte underveis, for å drive politisk lederskap (ibid).

En artikkel fra kommunal rapport viser til eksempler hvor politikere ser på administrasjonen som en part i en sak som legges frem til folkevalgt behandling, istedenfor å se på administrasjonen som sitt redskap (Kommunal rapport 2003).

I en kommune består administrasjonen av ansatte med kompetanse innen områdene de er satt til å lede. Politikere innehar ikke nødvendigvis kompetanse innenfor det feltet de er satt til å forvalte, og de er derfor avhengige av innspill fra fagpersoner i administrasjonen for å kunne fatte informerte beslutninger (Jacobsen 2009).

Samarbeidet mellom politikere og administrasjon, er ofte beskrevet og diskutert i media. Det finnes en rekke eksempler på at administrativt ansatte føler seg regelrett mobbet og sjikanert av politikere i kommunestyret, som er organet som bestiller utførelse av oppgaver fra saksbehandlere i kommunen.

Det finnes en rekke forskninger innen området. Både Jacobsen (2003), Fjulsrud (2013) og Hartman (2016) har skrevet om emnet. Jacobsen har skrevet studie i et maktperspektiv, Fjulsrud har skrevet studie fra administrativt synspunkt og Hartmann har forsket på tema innen skolesektoren. Jeg har funnet lite nyere forskning hvor man har synspunkter fra både politisk og administrativt ståsted.

Jeg jobber selv i en kommune hvor jeg har observert politikere som mobber ansatte i sosiale medier og på talerstolen. For eksempel har politikere hengt ut saksbehandlere i administrasjonen med fullt navn på bakgrunn av at politikerne personlig har vært misfornøyd med saksbehandlingen. De samme politikerne har skjelt ut sine kollegaer



offentlig, og det er grunn til å stille spørsmålstegn ved profesjonaliteten. Et godt eksempel på dette kan vi finne fra Trondheim kommune, hvor politikerne er harde i sin kritikk av rådmannen og administrasjonen (Adresseavisen 2018).

På den annen side har jeg også jobbet i kommuner hvor man frem snakker administrasjonen, og hvor dialogen mellom politikere og administrasjonen har vært svært god.

Med bakgrunn i fremstillinger i media og egne erfaringer har jeg valgt følgende problemstilling:

***Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon i en kommune?***

Med bakgrunn i tidligere undersøkelser og en teoretisk forståelse, samt mine egne observasjoner hadde jeg en forforståelse av at samarbeidet mellom politikere og administrasjon i en kommune, påvirkes av en rekke faktorer. Som de fleste større organisasjoner innehar en kommune flere formelle styringssignaler, som for eksempel føringer fra staten, målekort/styringskort, virksomhetsplaner og lovverk.

I tillegg kommer andre forhold som etikk, profesjonell, identitet, ledelse og andre ikke klart definerte forhold.

Med utgangspunkt i problemstillingen har jeg konkretisert to forskningsspørsmål:

- Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad har ledelse betydning for samarbeidet mellom politikere og administrasjon? Her ønsker jeg å undersøke i hvilken grad ledelse kan påvirke godt og dårlig samarbeid.
- Forskningsspørsmål 2: Hvordan bør politikere forholde seg til retningslinjer som gjelder for ansatte i samme organisasjon? Her vil jeg forsøke å belyse viktigheten av gode rollemodeller.

## 1.2 Avgrensning av oppgaven

Samarbeid mellom politikere og administrasjon er et stort og omfattende tema. Jeg har valgt å avgrense undersøkelses område til å gjelde ansatte og politikere på kommunalt nivå. I denne oppgaven velger jeg å lese problemstillingen ut fra et ledelsesperspektiv. Jeg har ikke lagt vekt på tillitsvalgtes rolle eller medias påvirkning i samarbeidet mellom politikk og administrasjon, da dette er et eget område som eventuelt bør undersøkes alene. Videre har jeg ikke vurdert betydningen av utdanningsnivå, selv om enkelte av informantene kommer inn på dette. Jeg har heller ikke lagt vekt på organisasjonskultur, da jeg anser dette som et eget område som muligens bør undersøkes alene.

Det er viktig å presisere at denne oppgaven og data som blir presentert er hentet ut fra en kommunes synspunkt. Alle kommunene hvor data er innhentet, er styrt etter formannskapsmodell (jf. Kommuneloven § 8).

### Definisjon/avklaringer:

Partipisk: Basert på informantenes egen definisjon, menes i denne oppgaven partipisk som de politiske partiers egen interne kontroll på medlemmene av partiet. Partiet er solidarisk til det flertallet bestemmer.

Kommunikasjonsstrategi: dette er en plan på hvordan man skal kommunisere blant annet beslutninger (regjeringen.no)

Arbeidsgiverstrategi: en strategi for hvilke mål og tiltak arbeidsgiverpolitikken har (KS.no).

KS: kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (Store Norske leksikon, 2017).

### Kommuneloven § 18 Parlamentarisme

Et kommunestyre kan selv velge å innføre parlamentarisk styringsform. Med lokal parlamentarisme erstattes formannskapet med et byråd/kommunalråd/fylkesråd. Ved parlamentarisme avvikles rådmannsstillingen.

## **2.0 Datagrunnlag knyttet til problemstillingen**

Jeg vil i dette kapitlet vektlegge folkevalgtprogrammet til KS og lovverk, jeg mener er av betydning for samarbeidet mellom politikk og administrasjon

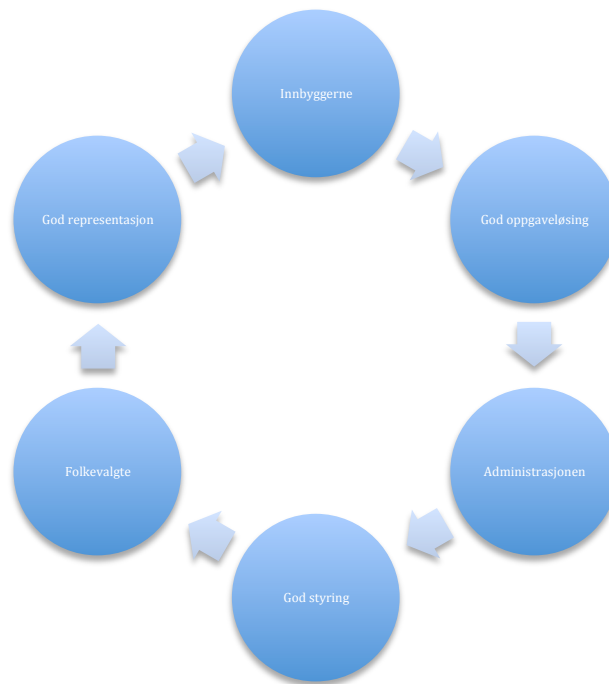
Alle kommuner er medlem av kommunesektorens organisasjon (KS).

En kommune skal løse mange oppgaver som er lovfestet av Stortinget. Det er de folkevalgte som har ansvaret for at innbyggerne i en kommune får tilgang til de kommunale tjenestene, innenfor de rammene som Stortinget har satt (jf. Formålet med Kommuneloven). I tillegg kan folkevalgte i en kommune ta på seg oppgaver, som i lovgivningen ikke er lagt til andre. KS definerer dette til at kommuner løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati (KS folkevalgtprogram 2015-2019:13).

Det representative demokratiet er grunnleggende i lokalpolitikken. Med det menes at de folkevalgte må stå til ansvar overfor innbyggerne for måten de forstår oppdraget de er gitt av innbyggerne. I et demokrati er både valg og det som skjer mellom valgene av stor viktighet. Høy tillitt til lokaldemokratiet anses som et bra utgangspunkt. KS viser til disse kjennetegnene på et godt lokaldemokrati med høy tillitt:

- innbyggerne kjenner seg godt representert.
- De folkevalgte setter dagsorden, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne.
- De folkevalgte holder det de lover (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

Figur 1: Det lokaldemokratiske kretsløpet (KS folkevalgtprogram 2015-2019:15)



En kommune tar seg vanligvis av fire grunnleggende oppgaver:

- de er en demokratisk aktør
- de yter offentlige tjenester
- de driver lokal samfunnsutvikling
- de utøver myndighet (KS folkevalgtprogram 2015-2019:16).

I tillegg er en kommune en stor arbeidsgiver (ibid).

Utvikling av lokalsamfunnet er en viktig politisk oppgave for de folkevalgte. De kan legge til rette for å mobilisere, utløse og støtte lokale initiativ, for eksempel innenfor stedsutvikling, inkludering og omdømmebygging.

Kommunen utøver myndighet innenfor en rekke områder. For eksempel fatter kommunen vedtak innenfor grunnopplæring, tildeling av sykehjemsplasser og byggetillatelse. I utgangspunktet er all myndighet lagt til kommunestyret, men det er ikke alltid hensiktsmessig at kommunestyret gjør disse vedtakene. Slik myndighetsutøvelse delegeres som regel til rådmannen, som er ansvarlig for at myndighetsrollen utøves ut fra et faglig og politisk skjønn innenfor de rammene

lovgivningen setter. Det er viktig å ta hensyn til likebehandling og innbyggernes rettsikkerhet (kommuneloven § 23).

Ledere og ansatte er kommunens viktigste ressurs i arbeidet med å utvikle og levere gode tjenester. Kommunesektoren står overfor store utfordringer i fremtiden. De viktigste er blant annet å møte den demografiske utviklingen og innbyggernes behov for velferdstjenester. God ledelse er avgjørende for å lykkes og kommuner må fremstå som profesjonelle og attraktive arbeidsgivere. Kommunen må samtidig ha evne til nytenkning og innovasjon slik at tjenestene endres og fornyes i takt med innbyggernes behov (KS folkevalgprogram 2015-2019:20).

#### Forholdet mellom stat og kommune

Forholdet mellom stat og kommune preges både av hierarkisk styring og partnerskap. Siden 1990- årene har skiftende regjeringer og storting gått inn for at forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av likeverdighet og partnerskap. Samtidig har Storting og regjering økt omfanget av den statlige detaljstyringen, i takt med at kommunen har blitt pålagt flere oppgaver. Det betyr i prinsippet at kommunene får flere oppgaver, og mindre økonomiske ressurser til å utføre de (KS folkevalgprogram 2015-2019:25).

For å sikre et enhetlig tjenestetilbud uavhengig av kommunetilhørighet er det innført «generalistkommuneprinsippet». Dette innebærer at alle kommuner har et lovpålagt ansvar for de samme oppgavene, og de har det samme finansieringsprinsippet. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring i alle kommuner (KS folkevalgprogram 2015-2019).

Rammestyring både juridisk og økonomisk innebærer at kommunene står fritt til å utforme tjenestetilbudet innenfor lovens rammer. Samtidig skal statens interesser ivaretas gjennom veiledning og dialog. KS skriver videre at juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ta seg av, men uten å bestemme i loven hvordan oppgavene skal løses. Økonomisk rammestyring betyr at kommunene får overført frie midler gjennom inntektssystemer, ikke gjennom øremerking eller refusjoner. Stortinget fastsetter inntektsrammen for kommunesektoren.

Kommunene selv har ansvaret for å tilpasse aktivitetsnivået til inntektsrammen (ibid:26).

### Folkevalgt lederskap

Lederskap i et demokrati er gitt et mandat av befolkningen. Det folkevalgte lederskapet skal skape målrettet endring, på en effektiv og etisk forsvarlig måte som skaper oppslutning i lokalsamfunnet (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

KS sier at lederrollen til en folkevalgt innebærer følgende:

- å fronte kommunen i offentlige sammenhenger
- å være visjonær, strategisk og innovativ
- å sette dagsordenen og formulere mål
- å finne løsninger på utfordringer
- å skape oppslutning om de løsningene som er valgt
- å bygge, utvikle og styrke lokalsamfunnet

Den folkevalgte lederrollen innebærer at de folkevalgte skal finne ut hvilke utfordringer lokalsamfunnet står overfor, og sette de på dagsorden. Som folkevalgt skal man løfte utfordringene frem og opp i lyset. Dette krever god rolleforståelse, og god rolleavklaring (KS folkevalgtprogram 2015-2019:34f).

Lederskapets kjerneoppgaver er å utforme og utvikle lokalsamfunnet. Videre handler det om å utøve myndighet, være arbeidsgiver, vedta budsjetter og planer. Folkevalgte lederskap betyr at man har fått et mandat av befolkningen. Folkevalgt lederskap bør ifølge KS også innfri følgende mål:

- Skape målrettet endring.
- Være effektiv som innebærer å nå målene som er satt, med minst mulig ressurser.
- Være etisk forsvarlig.
- Vinne oppslutning fra befolkningen som innebærer at politikken som gjennomføres, må være i tråd med gjeldende normer om hvordan politikk skal føres.

Folkevalgte har et stort ansvar for å sikre en høy etisk standard. Folkevalgte kan lett komme i situasjoner som utfordrer deres selvstendighet. Personer utenfor kommunen kan utøve press som kan være vanskelig å håndtere. I følge regjeringen kan ikke høy etisk standard vedtas i et kommunestyre. Men det bør drøftes jevnlig og etableres som system og praksis (regjeringen.no)

Få saker er mer skadelig for tillitt og omdømme enn kameraderi, maktmisbruk, dårlige holdninger og korrupsjon. Kommunestyret bør vedta egne etiske retningslinjer, som skal gjelde for folkevalgte og for ansatte. Det er viktig å gjennomføre interne prosesser for å styrke den etiske bevisstheten (KS folkevalgtprogram 2015-2019:41).

#### Folkevalgtes styring av kommunen

De organisatoriske forholdene som har betydning for folkevalgtes styring, er den interne organisasjonskulturen, at det er tydelige ansvarslinjer og at det gjennomføres mange informasjonstiltak. Åpenhet, informasjon og klare ansvarslinjer er forutsetninger for god demokratisk styring og ledelse. Et annet godt demokratiltak kan være å aktivt involvere mindretallet i kommunestyret (KS folkevalgtprogram 2015-2019:46).

Høy grad av tillitt i en kommune, anses av som viktig for å lykkes i styringen av en kommune. For å oppnå dette anbefaler KS at man har fokus på åpenhet, debatt, pålitelighet og ansvarlighet. Videre bør folkevalgte også ha fokus på borgernærhet, effektivitet og rolletrivsel blant politikere (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

I de fleste kommuner som er styrt etter formannskapsmodellen, er det praksis at rådmannen innstiller til de politiske organene. Denne myndigheten har rådmann fått av kommunestyret gjennom delegeringsreglementet (ibid).

#### Folkeskikk for folkevalgte

I alle sammenhenger der mennesker er sammen, er vi med på å skape miljøet i forsamlingen. Den enkeltes væremåte, kroppsspråk og talespråk påvirker stemningen. Måten vi opptrer på for eksempel i kommunestyret, avgjør om uenigheten eller enigheten kan føre frem til et positivt resultat (KS Folkevalgtprogram 2015-2019).

### Samspill med administrasjonen

Rådmannen er øverste leder for den kommunale administrasjonen. Dette reguleres av kommuneloven. I tillegg legger kommunestyret rammer for rådmannens ledelse gjennom for eksempel delegering av avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker og saker som ikke er prinsipielle (kalles delegasjonsreglement).

Rådmannen plikter å sørge for at saker er forsvarlig utredet, samt at vedtakene de folkevalgte gjør, blir satt i verk. Rådmannen skal også sørge for at administrasjonen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Rådmannen skal videre bidra til å bygge tillitt mellom politikere og administrasjon. Han/ hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en riktig måte (ibid).

Delegering betyr overføring av myndighet. Det er flere grunner til at kommunestyret delegerer myndighet til rådmannen. Først og fremst er det en avlastning for kommunestyret, som er det organet som formelt innehar myndigheten. En annen grunn er at de folkevalgte organer får en avstand til vedtakene, slik at de kan fungere som klageorgan for innbyggerne (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

En viktig oppgave for rådmannen blir å utforme organisasjonen og delegerer myndighet videre ut til lederne for de ulike enhetene som yter tjenester. Et beslutningssystem med utstrakt delegering må bygge på tillitt, åpenhet og forutsigbarhet. Delegering fungerer i et samspill hvor man har tydelige mål, oppgaver og ressurser (ibid).

Folkevalgt lederskap er avhengig av et godt samspill med administrasjonen. Skal forholdet mellom disse to bli godt, kreves det respekt og aksept for de ulike rollene. Tillitt er sentralt i dette samspillet. Rådmannen har en kompleks rolle i norske kommuner. På den ene siden er rådmannen aktivt involvert i alle faser av de lokale politiske prosessene, fra forslag til iverksetting og evaluering. På den andre siden er rådmannen ansatt, ikke folkevalgt. Rådmann har ikke direkte mandat fra innbyggerne (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

Riktig og god informasjon om kommunens virksomhet og leveranser, er en betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring. Møteplasser for de folkevalgte



og administrasjonen er viktig for å utveksle informasjon og rapportere resultater. Tillitt i systemer med mye delegering forutsetter at folkevalgte har innsikt i og føler seg trygge på de vurderingene administrasjonen gjør fortløpende (ibid).

Videre er det viktig at politikerne er tydelige i vedtakene. I situasjoner der det er knapphet på ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. Som folkevalgt vil man tjene på å være ryddig og tydelig når slike dilemmaer oppstår (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

KS hevder at samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen forutsetter en kontinuerlig og god rolleavklaring og respekt for hverandres roller. I en slik prosess er det behov for gode styringsverktøy, som synliggjør hva som skal leveres. Videre er det viktig å utvikle formelle arenaer for utveksling av informasjon (ibid).

### **Oppsummering**

I dette kapitlet har vi fått et innblikk i kommunen som organisasjon. Vi har også fått forståelsen av at den folkevalgte leder rollen skal utforme og utvikle lokal samfunnet. Videre gis det føringer for at tillitt, respekt og god rolleforståelse kan være viktig for at samspillet mellom politikere og administrasjon skal være godt.

### 3.0 Teori

Jeg vil i dette kapittelet presentere teori jeg mener er relevant problemstillingen: *hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon?*

### 3.1 Kommune

Som nevnt har en kommune ansvaret for flere offentlige oppgaver, og den styres av lokalbefolkningen gjennom indirekte demokrati eller ved lokale valg av representanter til en forsamling.

Schaug (2010) viser til at en kommune er grunnlagt på tre prinsipper:

- Frihet/ autonomi. Kommunen bestemmer i det vesentlige selv hvilke aktiviteter de skal drive med.
- Demokrati/ deltakelse. Kommunen styres av folket gjennom valg, eller ved delvis brukerstyring.
- Effektivitet. Ressurser settes inn i forhold til behov.

De siste årene viser undersøkelser at det er mindre interesse for demokratiske verdier enn før. I dag fokuseres det mer på effektivitet, særlig i tjenesteproduksjonen. En kommune har primært tre type oppgaver: forvaltning, samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Grenseskillene mellom de forskjellige oppgavene er ikke nødvendigvis tydelige (Schaug 2010).

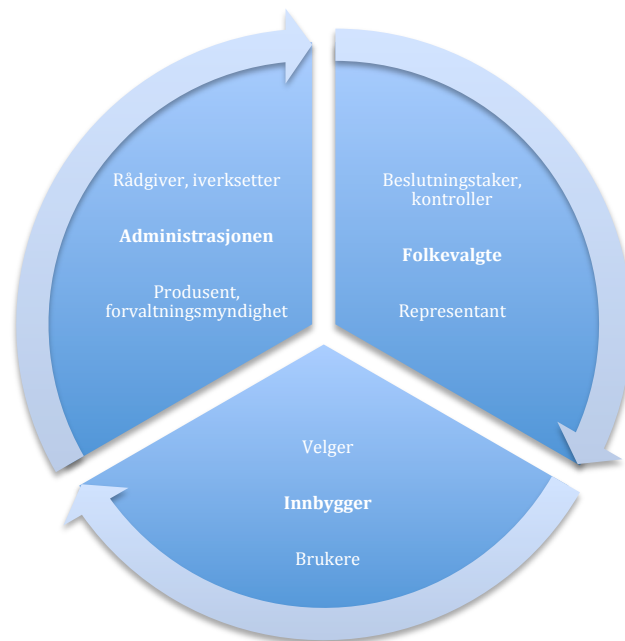
Et grunnleggende krav til et demokrati, er muligheten for en viss utskifting av det politiske lederskapet (Sandberg 2005).

En vanlig oppfatning blant lokalpolitikere, er at mange av sakene er avgjort når de kommer til behandling i kommunestyret. En av tiltakene for å forhindre dette, kan være å redusere formannskapets innflytelse. Da forflytter man den viktigste politiske debatten fra formannskap til kommunestyre (ibid).

Kommunens viktigste styringsdokument er kommuneplanen. Planens siktemål er at den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen samles. I tillegg til at kommunen lager kommuneplaner og årsbudsjetter, utarbeides det reglementer og forskrifter som fastslår hvordan kommunen skal være organisert. Det fastslås også

hvilken myndighet og hvilket ansvar hvert politiske organ skal ha. Og ikke minst hvilke fullmakter rådmannen skal ha. Eksempel på slike reglementer er: delegeringsreglement, økonomireglement eller personalpolitiske retningslinjer (Sandberg 2005).

Folkevalgte organer er initiativtakere, beslutningstakere og kontrollører i forhold til administrasjonen, mens administrasjonen er rådgiver og iverksetter i forhold til de folkevalgte organer.



Figur 2: Forholdet mellom innbyggere, folkevalgte og administrasjonen (Schaug 2010:16)

### 3.2 Ledelse

Ledelse oppfattes som et komplisert fenomen, og det har så langt ikke blitt utviklet noe enhetlig og veletablert definisjon på ledelse. Det finnes en rekke teorier og definisjoner som vektlegger ulike sider ved ledelsesprosessen. En ny forskningstradisjon fokuserer på lederens atferd, i stedet for lederens personlige egenskaper. En rekke former for lederatferd har blitt kartlagt, og de kan knyttes til to underliggende atferds-dimensjoner:

1. Lederens oppgaveorientering. Med andre ord i hvor stor grad lederne fokuserte på de oppgavene som skulle løses, med stor vekt på styring og kontroll.

2. Ledernes relasjonsorientering. Her vises det til i hvor stor grad lederne fokuserte på relasjonene mellom de medarbeiderne som skulle utføre oppgavene, med stor vekt på omsorg og omtanke.

Leder stil kan i denne sammenheng defineres som lederens balansering mellom disse to atferds dimensjonene (Busch 2014).

Jeg har valgt å se på blant annet verdibaserte ledelsesteorier og teori om kommunale ledere, da jeg finner disse relevante i forhold til min problemstilling.

### 3.2.1 Kommunal ledelse

I følge Schaug (2010) er et hovedprinsipp i demokratiet at "leg styrer lærd".

Legmannens alminnelige fornuft skal styre viktige prinsipper og rammer som den lærde skal arbeide etter. Fire ulike rollemodeller for kommunale ledere, beskrives ifølge Schaug (2010) slik:

- *Vokter:* dette er den klassiske rollen for den budsjettansvarlige. Denne rollen er en passiv påpasserrolle overfor virksomhetene, gjerne med detaljstyring.
- *Styrer:* dette er en mer aktiv rolle enn vokteren. Men denne rollen har også vokterinnslag og bedriftslederpreg (det blir gitt rammer og fullmakter og foretatt resultatoppfølging). Styreren har litt av utviklingslederen i seg.
- *Politisk servitør:* dette er lederen med god følelse for hva som er politisk gangbart. Kan kanskje bli litt for mye politiske ideologier i innstillingene til vedtak.
- *Utviklingslederen:* denne lederen er proaktiv og i forkant av problemer og utfordringer. Denne lederen er i stand til å få utført noe både utad og innad i virksomheten.

Kommunale ledere må ha en fast overbevisning om at det politiske demokratiske system er viktig også innad i administrasjonen, når det oppstår problemer og konflikter. De må videre være forberedt på at deres egne saklige og overbevisende anbefalinger i en sak ikke alltid vil være avgjørende for politikernes vurderinger. Det er likevel viktig

at de kommunale lederne stiller seg lojalt bak de beslutninger som fattes, og arbeider aktivt for at beslutningen iverksettes (Schaug 2010:36).

Kommuner er demokratisk styrte organisasjoner, men kommunens administrasjon blir ikke styrt av flertallsavgjørelser eller andre demokratiske prinsipper. Administrasjonen i en kommune er organisert i et hierarkisk system av rapporteringslinjer og ledernivåer (ibid).

Å være leder i en kommune innebærer mange utfordringer som kommer i tillegg til vanlige lederutfordringer i private bedrifter. Utfordringene er blant annet knyttet til et omfattende lovverk, inngående kontroll av virksomheten, store krav til offentlighet og en overordnet styring, som mange ledere i privat sektor ville finne komplisert og tungvint (Schaug 2010).

I følge Schaug (2010) trenger en kommune ledere som innehar følgende egenskaper:

- Lederen er ikke redd for å stå frem i offentlig lys
- Lederen er ikke redd for kritikk
- Lederen er ikke spesielt trygghetssøkende
- Lederen kan leve med usikkerhet
- Lederen er ikke avhengig av å ha full kontroll hele tiden.
- Lederen aksepterer lojalt vedtak en ikke helt ser er begrunnet.

Videre må kommunale ledere være klar over at en hvilken som helst sak kan defineres som politisk, med den følge at politiske organer eller enkeltpolitikere tar føringen, selv om saken normalt ville vært delegert til administrasjonen (ibid).

For at kommunale ledere skal lykkes i stillingen, mener Schaug (2010) følgende elementer er viktig:

- Lederen må være resultatorientert og sørge for at politikerne bestillinger effektueres.
- Lederen må kunne opptre på en sosialt akseptert måte, være utadvendt og synlig.

- Lederen må kunne vise mot og integritet. Lederen må kunne stå for det han tror på.
- Lederen må bli oppfattet som et oppriktig, åpent og ærlig menneske som arbeider for det beste, både for kommunen og for medarbeiderne.
- Lederen må kunne representere et fast holdepunkt for medarbeiderne. Lederen må kunne motivere, inspirere og begeistre medarbeidere.
- Lederen må være bevisst sin betydning som rollemodell.
- Lederen må kunne tåle å ta feil og lederen må tørre å vise følelser.



Figur 3: Den nye kommunale lederen (Schaug 2010:115)

### Rådmannens lederrolle

Rådmannen er både leder i administrasjonen og rådgiver overfor folkevalgte organer.

En rådmanns lederoppgaver kan deles inn i fire hovedoppgaver:

- Veilede underordnede i den daglige saksbehandlingen. Dette betyr at rådmannen skal utvikle og ta i bruk nye arbeidsrutiner og arbeidsmåter, samt stå for økonomistyring, regnskap og budsjett.
- Gi råd til ordføreren i juridiske, økonomiske og tekniske spørsmål. Dette betyr blant annet at rådmannen skal bidra med å utvikle normer for

samspeillet mellom politikere og ansatte, og påvirke beslutningsprosesser slik at det produseres fornuftige og effektive løsninger.

- Løse mellommenneskelige problemer og motsetninger. Det betyr at rådmannen skal stimulere til samarbeid mellom sektorforvaltninger.
- Formulere ideer og visjoner. Her skal rådmannen fremme og iverksette nye prosjekter i kommunen, og sikre ressurser til kommunen fra eksterne kilder, som eksempelvis staten.

Hvis en rådmann klarer å utføre disse fire oppgavene, vil han bli definert som en god rådmann (Schaug 2010:83).

### **3.2.2 Verdibasert ledelse**

” Verdibasert ledelse er et målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå” (Busch 2012:95).

Verdibasert ledelse kan i stor grad føres tilbake til Robert House (1996). Han snakket om verdibasert lederatferd, og knyttet dette til lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et moralsk engasjement blant medarbeiderne (Busch, 2012). At ledelse er verdibasert er en sentral forutsetning i institusjonell teori, som legger til grunn at både mål og virkemiddel har en sterk verdimesig forankring. Dette anses som nødvendig for at organisasjonen skal ha en egenverdi. Ved å etterleve samfunnets verdier, får organisasjonen en symbolsk verdi som går utover dens primære funksjon. Organisasjonen blir ikke lenger bare et instrument for å produsere spesifikke tjenester og produkter, men får en selvstendig verdi som gir organisasjonen høy legitimitet (Busch 2014:40).

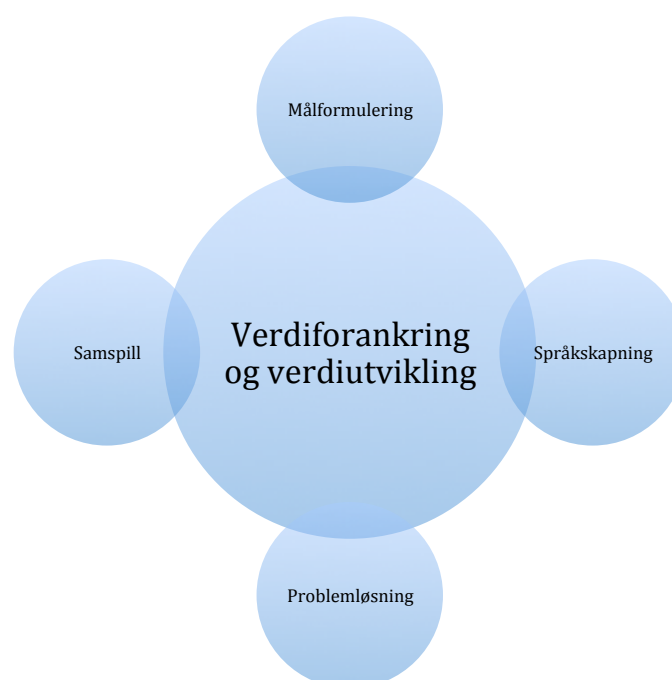
For å forklare verdibasert ledelse velger jeg å forklare hva som ligger i begrepet verdi først. I følge Busch (2012) betraktes verdier som latente begreper som påvirker individets vurdering av aktiviteter og resultater. Han viser også til at verdier er mer generelle enn spesifikke, og at verdiene finnes på ulike nivå. Busch forklarer mer utdypende at dersom en verdi er latent betyr det at individenes vurderinger påvirkes av underliggende, ubevisst konsept. Verdiene kan ligge som skjulte kompass som påvirker

både tanker og handlinger. Videre skriver Busch at verdiene er generelle, og at de kan favne bredt. Siden verdiene er generelle kan man tolke de som relevante også i nye situasjoner. At verdiene finnes på flere nivå, betyr at vi snakker om både individuelle verdier, gruppeverdier og organisasjonsmessige verdier (Busch 2012).

Verdibasert ledelsesteori legger til grunn at både mål og virkemidler har en sterk verdimessig forankring. Teorien hevder at dette er nødvendig for at organisasjonen skal få en egenverdi. Ved å etterleve samfunnets verdier, får organisasjonen en ny symbolsk verdi som går utover dens primære funksjon.

Verdier er også et sentralt element i teorier knyttet til byråkratier, definert som en organisasjonsform som er preget av formelle regler. Reglene regulerer i stor grad ansattes atferd (ibid).

Selv om reglene i et byråkrati i stor grad regulerer ansattes atferd, må lederne ha et selvstendig handlingsrom (Weber, 2014). Lederne må kunne utøve skjønn og ta beslutninger. For at byråkratiet skal fungere, hevder Weber at det er nødvendig at lederne følger profesjonelle og etiske retningslinjer (Busch 2014).



Figur 4: Modell for verdibasert ledelse (Busch 2014:58)



### **3.2.3 Transformasjonsledelse**

Hovedformålet med transformasjonsledelse er å motivere medarbeiderne. De skal "transformeres" over til et høyere moralsk og motivasjonsmessig nivå, og sette organisasjonens mål foran egne interesser. Transformasjonsledelse har blitt beskrevet som en prosess hvor leder og medarbeider løfter hverandre til et høyere nivå. Transformatoriske ledere appellerer til høyere idealer og moralske verdier, som frihet, rettferdighet, likhet, fred og humanisme. Denne formen for ledelse kan utøves på alle nivåer i en organisasjon. Dog er det primært fokus på ledere som sitter i formelle posisjoner (Busch 2012:154).

På bakgrunn av Burns opprinnelige teorier har Bass og Avolio (1993) utviklet en mer komplett teori om transformasjonsledelse som består av fire punkter:

1. Idealisert innflytelse: Bygger på at lederen har en sterk karisma som verdsettes av medarbeiderne.
2. Inspirerende motivasjon: Lederen motiverer medarbeiderne til å strekke seg etter visjoner og overordnede mål.
3. Intellektuell stimulans: Lederne utfordrer medarbeiderne til å gå nye veier og finne innovative løsninger.
4. Individuell omsorg: Lederne viser omsorg for medarbeiderne, stimulerer til et godt arbeidsmiljø og støtter medarbeiderne i deres individuelle utvikling.

Transformasjonsledelse vil gjennom dette føre til at medarbeiderne utvikler tillit, lojalitet og respekt i forhold til sine ledere (ibid).

### **3.2.4 Politiske ledere**

Politiske ledere avklarer for seg selv hva de ønsker, og hva de kan oppnå. Politiske ledere er realister. De unngår å la det de helst ønsker, skygge for hva det er mulig å få til. Politiske ledere kartlegger fordelingen av makt og interesser. De kartlegger det politiske terrenget omhyggelig ved å tenke nøye gjennom hvem aktørene er, og hvilke interesser og hvilken makt de har. Politiske ledere bygger forbindelser til viktige interessenter. De konsentrerer oppmerksomheten om relasjonsbygging og nettverkspleie. De finner verdien i personlig kontakt og samtaler ansikt til ansikt. Slike ledertyper velger først å overbevise, dernest å forhandle og bruker makt bare når dette er

nødvendig. Politiske ledere kan erkjenne at makt er avgjørende for deres effektivitet, men de vet også å bruke makten med forsiktighet (Boleman og Deal 2012).

I flere kommuner er det administrasjonen som gjennomfører lokale lønnsforhandlinger, ofte utfra politisk fastsatte prinsipper og rammer (lønnspolitisk handlingsplan). Likevel er det flere kommuner hvor lokale lønnsforhandlinger gjennomføres av et politisk eller politisk/ administrativt sammensatt forhandlingsutvalg, ofte med ordfører som sentral aktør.

Med en slik fremgangsmåte kan ansatte bli usikre på hvem som faktisk er ”daglig leder” i kommunen. Konsekvensene kan bli at ansatte og deres organisasjoner løper til de folkevalgte med sine personalproblemer. I slike situasjoner kan politikerne bruke sin ombudsrolle, og vil fort kunne opptre som advokat for enkelte ansatte. Dette kan gi lite rom for ledelse (Schaug 2010).

En ordfører må være seg bevisst sin rolle og akseptere at rådmannen har ballen, så lenge saken er til utredning/ gjennomføring, men de bør i fellesskap være enige om hvilke prosesser sakene bør igjennom. Ordfører bør informere rådmannen om politiske interessante spørsmål, slik at han/ henne kan være forberedt på eventuelle spørsmål i kommunestyret eller formannskap. Dette blir spesielt viktig når enkelte folkevalgte fanger opp forhold vedrørende administrasjonen, som de mener kan synes kritikkverdige (ibid).

### **3.3 Politikk**

Den politiske kjernen av samfunnslivet kjennetegnes av en stadig strøm av beslutninger. Underveis i denne beslutningsprosessen er det noen som påvirker andre, det foretas verdiprioriteringer, og utfallet av beslutningsprosessene har betydning for hvordan goder og byrder blir fordelt i samfunnet. Politikk har med måten makt, innflytelse og autoritet brukes for å påvirke rekkevidden og omfanget av disse beslutningene (Sandberg 2005).

Politiske prosesser er også både aggregerende og integrerende. Det vil si at gjennom politiske prosesser aggregeres enkeltpersoners ønsker og interesser til kollektive beslutninger, som angår et større fellesskap. På den andre siden gjør disse prosessene deltakerne til en enhet, de skaper samhold og samhörighet. De er integrerende (ibid).

Politikk er en virksomhet knyttet til beslutninger. Det er påvirkning av/ forsøk på å påvirke, de beslutninger som tas. Man kan begrense begrepet politikk til offentlig myndighetsatferd og aktiviteten omkring den. Politikk er også et spørsmål om makt, fordi det handler om hvilke interesser som slår gjennom og hvilke konsekvenser politiske vedtak har for ressursfordelingen, og styrkeforhold mellom samfunnsgrupper (Østerud 2014).

Politikk kan defineres på ulike måter. En vid definisjon sier at politikk er alle sosiale forhold som innebærer makt, styre og autoritet. En enklere definisjon sier at politikk er offentlig beslutningsaktivitet, og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak (ibid).

Politikk dreier seg om hvordan interesser og verdier oppstår og formes, brytes mot hverandre, forsones eller seirer og taper i en beslutningsprosess. Maktkamp er derfor en viktig side ved politikken. Den avgjør hvilke saker som kommer på dagsorden, og hvilke krefter som triumferer. Men politikk er også samtale og gjensidig tilpasning, felles strev med felles problemer. Derfor er politikk også et styringsproblem, fordi mangelfull kontroll og utilsiktede virkninger kan undergrave løsninger som alle er enige om (Østerud 2014).

Max Weber på sin side mente at politikk skulle kjennetegnes ved lidenskap og følelser, der valg mellom verdier var det sentrale. Administrasjonen hadde ifølge Weber lidenskapsløs og analytisk atferd, der ulike verdivalg skulle iverksettes på den teknisk mest effektive måten. Weber snakket om en byråkratisk idealmodell, hvor byråkraten som den som faglig sett er best kvalifisert til å utrede og iverksette politiske vedtak, er en av grunnsteinene. Til denne modellen måtte byråkraten ifølge Weber, velges ut ikke med basis i hvilke politiske meninger eller verdier de hadde, men med utgangspunkt i den faktiske kunnskapen de hadde (Jacobsen 2009).

### Politisk kontroll

Behovet for politisk kontroll baserer seg på en tanke om at administrasjonen ikke opptrer lojalt i forhold til politiske organer. En slik illojalitet kan eksempelvis være at politiske vedtak "saboteres" fordi de strider mot profesjonelle idealer eller politisk overbevisning, eller at de truer organisasjonens økonomiske stilling (ibid).

Folkevalgte har sterke meninger, holdninger, kjepphester, interesser og mål. I tillegg skal de følge et partiprogram. På bakgrunn av dette kan den politiske avgjørelsen bli ganske forskjellig fra den opprinnelige anbefalingen fra administrasjonen, som er basert på objektive, logiske og saklige forhold (Schaug 2010:36).

### **3.4 Makt**

Makt er et sentralt begrep i politikken. Jeg vil derfor i dette kapittelet bruke teori om makt jeg mener er relevant for oppgaven.

I følge Bukve (1997) kan man definere makt som en aktørs evne til å overvinne motstand (maktens relasjonelle side), evne til å påvirke utfall (maktens avgjøringsside) eller evne til å realisere sine interesser (maktens fordelingside).

Makten ligger eksempelvis i at vedtak kan iverksettes med tvangsmidler, eller gjennom materielle belønninger eller ved hjelp av symboler og overtalelse. En annen definisjon på makt er evnen til å nå sine mål (Østerud 2014).

Weber (1973) mente at makt ble definert ut fra maktfaktorer. Han hevdet at evnen til å få gjennomslag for sine interesser er avhengig av den strategiske posisjonen i nettverket. En viktig maktfaktor er kontrollen med funksjoner som står mer sentralt enn andre. Det kan dreie seg om beslutningsmyndighet vedrørende fordeling av klienter eller arbeidsoppgaver, disponering av fellestjenester eller disponering av felles ressurser som andre er interessert i. Makten her ligger i muligheten til å påvirke ressurstilgangene til andre enheter. Dette definerte Weber (1973) som legal autonomi (ibid).

At maktutøvelsen har god verdiforankring, behøver ikke å bety at de som taper maktkampen er enige i de beslutningene som fattes. I praksis kan politiske prosesser være komplekse, og det er ikke alltid lett å se om de følger aksepterte spilleregler. Det er mange former for maktbruk som har varierende grad av legitimitet, og som kombineres på ulike måter i konfliktsituasjoner. Busch (2014) snakker derfor om tre former for makt: direkte makt, indirekte makt og bevissthetskontrollerende makt (Busch 2014).

Direkte makt er knyttet til å påvirke en beslutningsprosess. Denne formen for makt har høy legitimitet i samfunnet. Et eksempel på dette er at et flertall i kommunestyret

har rett til å ta beslutninger innenfor et avgrenset område, uten at det stilles spørsmål ved det (ibid).

Den indirekte makten er mest usynlig og er rettet mot å påvirke hvilke saker som legges frem til beslutning, og å påvirke i hvor stor grad en beslutning blir implementert. Det vil si at man enten kan sørge for at en rekke problemer kan holdes utenfor beslutningsprosessen, og/ eller at visse beslutninger ikke settes ut i livet (ibid).

Den bevissthetskontrollerende makt er enda mindre synlig. Den er rettet mot å påvirke virkelighetsoppfattelsen til interessentene slik at de ikke ser sine reelle interesser (Busch 2014).

Til makt hører også begrepet avmakt. Avmakt kan være i form av aktører som har få ressurser og føler at de har lite å stille opp mot en overmektig motpart. En annen form for avmakt kan skyldes at aktørene ikke får gjennomslag for sine interesser fordi de har vanskelig for å forstå og formulere disse (Westersjø m.fl, 2015).

Man kan også i maktbegrepet snakke om personlige kilder til makt. Ledere kan erverve seg makt gjennom for eksempel gjennom utdanning og dyktighet. Man snakker også i denne kategorien om ekspertmakt. Det er en makt som en person kan oppnå ved å ha en unik innsikt i et område, som få andre har. Men for at ekspertmakt skal oppnås må det eksistere et avhengighetsforhold mellom to nivåer, slik at andre personer vil ha problemer med å få utført en oppgave med mindre de får veiledning av eksperten. I tesen om personlige kilder til makt, legges det vekt på at det i hovedsak er ledere som er i denne posisjonen (Kirkhaug 2014).

Politisk makt legger vekt på autoritet, kontroll over ressurser og tilgang til informasjon. Det kan ligge mye makt i at folk slår seg sammen i allianser for å fremme eller motarbeide politiske beslutninger, såkalte koalisjoner. Man kan også velge å gi personer som åpenbart er imot ledelsens strategi, sentrale plasseringer for eksempel et utvalg. "keep your friends close, but keep your enemies closer". Slike fremgangsmåter for å oppnå makt kalles systembaserte maktstrategier (Kaufmann og Kaufmann 2013).

### **3.5 Omdømme**

En definisjon på omdømme er at omdømmet i en organisasjon bygger på en vurdering av ulike sider ved organisasjonen. Det vil si at omdømme skapes ved at ulike sider av en organisasjon vurderes av eksterne interessenter. I en slik teori legger man vekt på at omdømme kan være et noe flytende konsept, som er basert i bilder som etableres i media eller i andre sosiale sammenhenger. Nye negative bilder kan svekke omdømmet, på samme måte som positive hendelser kan forsterke omdømmet (Busch 2014).

Et godt omdømme er viktig for eksempel ved kriser. Sjansen for at det oppstår kriser i større eller mindre grad er stor, innenfor en organisasjon som en kommune. Har man et godt omdømme i utgangspunktet, vil dette muligens begrense reaksjonene fra innbyggerne. I tillegg vil en kommune med et godt omdømme ha lettere for å rekruttere gode kvalifiserte medarbeidere enn en kommune med et dårligere omdømme. Omdømme handler også om hvorvidt vi innfrir forventningene fra innbyggerne til tjenestene som skal gis (Brønn og Ihlen 2012).

#### **Oppsummering**

Jeg har i dette kapitlet presentert teori som jeg mener er viktig for å forstå og analysere, hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon. Ulike typer ledelsesteori kan sees i lys av hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid.

Videre har jeg sett det som viktig å ta med teori om politikk, samt teori fra Weber om byråkrati, for å se dette i sammenheng med hva som kan fremme og hva som kan hemme samarbeid mellom politikere og administrasjonen.

Jeg har også sett på teori om makt opp mot problemstillingen.

Disse teoriene vil sammen med forskningskapitlet danne den faglige rammen for drøftingen som kommer i kapittel 5.

#### **4.0 Forskningsdesign og metoder**

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvilke valg jeg har tatt angående metode, hvordan mitt forskningsprosjekt er designet, hvordan jeg forstår tema, og begrunne valg av metode for datainnsamling. Problemstillingen og forskjellige faktorer i den situasjonen som jeg undersøkte var styrende for mitt valg av metode. Videre vil jeg redegjøre for hvordan jeg har gjennomført intervjuene, og hvordan jeg har behandlet og analysert dataene som har fremkommet. Til slutt vil jeg belyse validitet, reliabilitet, nærhet og distanse og etikk.

#### **4.1 Forskningsdesign og valg av metode.**

Det vil her bli gitt en presentasjon av og en begrunnelse for valg av metode og forskningsdesign.

Målet med undersøkelsen er å fremskaffe kunnskap.

Jacobsen (2012) tar opp tre hensikter ved en undersøkelse:

- 1. Beskrivelse, man prøver å få innsikt i hvordan en situasjon eller et fenomen ser ut.*
- 2. Forklaringen, grunnen til at noe har skjedd eller et fenomen har oppstått.*
- 3. Predikasjon, man vil bruke undersøkelsen til å predikere hva som vil skje i fremtiden.*

Hvilken metode man velger for en undersøkelse, kan kobles til en kvantitativ eller kvalitativ tilnærming til innsamling et datagrunnlag, eventuelt en kombinasjon av disse. Felles for disse er at man forsøker å forstå eller si noe om virkeligheten. Mens en kvantitativ undersøkelse kan gjøre dette gjennom for eksempel måling og telling, kan en kvalitativ undersøkelse gjøre dette gjennom blant annet samtaler eller observasjon, eller også kombinasjoner av disse. utfordringen kan ligge i hvilket ontologisk og epistemologisk syn man legger til grunn (Jacobsen 2005).

Kvantitative metoder samler inn data som gjøres om til tall, mens kvalitative metoder samler inn data via ord. Kvalitative metoder vektlegger nærhet som viktig, for å kunne få forståelse for andre menneskers oppfatning av virkeligheten (Jacobsen 2005: 39ff).

Valg av metode har sammenheng med problemstillingen *Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikk og administrasjon i en kommune?* Oppgaven dreier seg om å finne ut hvilke meninger ansatte og politikere i kommunen har om samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Valg av metode handler om å finne et verktøy som best kan gi svar på problemstillingen: *Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikk og administrasjon i en kommune?*

Målet var å forsøke å forstå *hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon i en kommune* fra intervju personenes side. Det var viktig for meg å få frem betydningen av felles erfaringer, og intervju personenes opplevelse av verden. En kvalitativ tilnærming ble derfor hensiktsmessig (Kvale og Brinkmann 2010:21).

Ved å gjøre ”dybdedykk” håpet jeg å fremskaffe ny informasjon, kunnskap og opplevelser gjennom ansatte og politikere med erfaring og nærhet til problemstillingen. En kvalitativ tilnærming gjorde det mulig å gå i dybden hos den enkelte forskningsdeltaker for å få svar på problemstillingen (Jacobsen 2005:142).

Når man skal foreta en vitenskapelig undersøkelse er det viktig å kartlegge situasjonen man skal undersøke, og hva man skal oppnå. Jeg er selv ansatt i en av de kommunene jeg gjennomførte undersøkelse i, og det var også med på avgjørelsen av valg av metode. Ved å benytte kvalitativ metode er det vanskeligere for meg som forsker å påvirke svarene enn det ville vært hvis jeg valgte kvantitativ metode. Uansett metodevalg vil det finnes en relasjon mellom forskningsobjekt og forsker. Jeg er ansatt i en kommune og har relasjon til politikere, samtidig som jeg har en relasjon som samfunnsinteressert og engasjert borger (Jacobsen 2012).

Samtidig ble det valgt en åpen tilnærming til mulige funn. Utgangspunktet ble empirien, hvilke funn som ble gjort, og dette ble så systematisert og koblet til eksisterende teori. Oppgaven kan derfor sies å være bygget opp rundt en induktiv tilnærming (Jacobsen 2005:29).

## **4.2 Forarbeid**



I dette kapitlet beskrives bakgrunn for valg av metode. Teorien som ble vurdert til bruk i analysen var koblet til 2 hovedområder –*organisasjonsteori* og *ledelsesteori*. Til sammen var dette med å danne grunnlaget for oppgavens problemstilling, forskningsspørsmål og intervjuguide.

I etterkant av intervjuene har noe teori falt fra og ny teori har kommet til. Det teoretiske rammeverket har vært med på å styre arbeidet med oppgaven, samtidig som funnene har vært med å styre valgene av teori. Denne vekselvirkningen eller *constant comparison* mellom teori og empiri har vært viktig i analysen og blitt brukt til å forklare forståelsen av hva som fremmer og hemmer samarbeid som fenomen (Merriam 2009:30f). For å besvare problemstillingen, var utgangspunktet å undersøke kommuner som er styrt etter formannskapsmodell. Dette for å ha tilnærmet likt utgangspunkt.

Ved å forholde seg til flere kommuner, ble det vurdert dithen at det ville bli enklere å sette kommunene opp mot hverandre. Dette kunne få frem flere perspektiver på hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid, enn dersom man forholdt seg til en kommune. Etske avveininger førte samtidig til, at å fordele på fire kommuner gav en høyere grad av anonymitet.

Fire kommuner av varierende størrelse ble valgt og kontaktet med forespørsel om å delta i undersøkelsen.

### **4.3 Valg av forskningsdeltakere**

Vurderingene som er tatt i forhold til hvordan forskningsdeltakerne er valgt ut, blir det reflektert rundt under.

For å belyse problemstillingen om hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikk og administrasjon i en kommune, var det viktig å ta utgangspunkt i forskningsdeltakere som var kunne gi mye og god informasjon (Jacobsen 2012:174).

I stedet for å gå bredt ut å invitere de som ønsket å delta, var det hensiktsmessig å gjøre forundersøkelser for på best mulig måte å *sirkle inn* eller skaffe til veie *formålstjenlige* deltakere. Dette kalles *sampling* eller utvalg basert på visse kriterier (Jacobsen 2012:176).

Et spørsmål som kom opp i begynnelsen var om størrelsen på kommunen skulle ha betydning for undersøkelsen. Valget falt på at det var uten betydning for denne undersøkelsen, da det viktige var å sikre en bedre spredning, og ikke begrense utvalget.

Et stykke ut i utvalgsprosessen ble det vurdert om det var interessant så se på ulike nivåer av ledere politisk og administrativt. Kommuner har ulik organisering særlig innenfor administrasjonen, og flere mellomledere har ikke et slikt type samarbeid med politikere som denne undersøkelsen krever. Ville de ulike lederrollene ha en betydning for undersøkelsen? Forundersøkelsen viste mellomledere som hadde kjennskap til samarbeid mellom politikk og administrasjon var veldig variert. Valget falt derfor på øverste administrative og politiske leder til dybde intervjuet, da jeg anså de som mest informasjonsrike, basert på roller.

Til fokusgruppen falt utvalget på deltakere som jobbet nært på undersøkelsesområde (Halkier 2010).

Andre problemstillinger det har vært reflektert over er om deltakernes utdanning og erfaring, kunne virke inn på svarene. Eventuelt størrelsen på kommunen. Jeg måtte også ta høyde for at det kunne dukke opp andre forhold som virket inn.

Som nevnt er målet å gå i dybden for å finne ut hvordan samarbeidet oppleves. Derfor har det vært viktig å være tydelig på anonymiteten for å sikre at forskningsdeltakerne ga ærlige svar (Merriam 2009:76ff).

Jeg hadde et ønsket om til en viss grad å styre utvalget av forskningsdeltakere. Det ble derfor vurdert å gå direkte på enkeltpersoner for å skaffe deltakelse. En utfordring med det var å unngå forskningsdeltakere man har en relasjon til. En fordel med det kan være at man da kanskje finner de som gir god informasjon. Men ulempen kan være at det kan virke hemmende og påvirke validitet og reliabilitet i undersøkelse. For å opprettholde anonymiteten i undersøkelsen falt jeg bort fra det valget.

Jeg sendte en forespørsel til flere kommuner i forkant av undersøkelsen for å opprettholde anonymiteten i undersøkelsen (vedlegg 1).

#### 4.4 Datainnsamling

Før innsamling av data tok til var det en viss grad av forforståelse som lå til grunn for utarbeiding av de spørsmålene som ble stilt i intervjuene, angående hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon.

Jeg valgte en individualistisk tilnærming, som legger vekt på at det er enkeltmennesket som er den viktigste datakilden, enten gjennom det de sier eller gjør.

Undersøkellesproblemet var i innledningsfasen/forstudiet hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon i en kommune. Informasjonen hentet jeg via kvalitativ metode gjennom dybdeintervju og gruppesamtaler (fokusgruppeintervju). Metode for datainnsamling var i feltundersøkelser med primærdata. Men jeg vurderte fortløpende å benytte skriveundersøkelser med sekundærdata (kvantitativ metode) (Jacobsen 2012).

Så lenge målet var å gå i dybden for å finne ut hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikk og administrasjon i en kommune, har det vært viktig å være tydelig på anonymiteten, for å sikre at forskningsdeltakerne gav ærlige svar (Merriam 2009:76ff).

Det ble valgt semistrukturerte intervju. Dette forutsetter at den som undersøker kan kombinere åpne intervjuer med pre – strukturering av samme intervju. Dette innebærer at undersøkeren på forhånd bestemmer seg for elementer som han/ hun skal konsentrere seg spesielt om. Det bør ofte utarbeides en intervjuguide, en oversikt over hvilke tema han/ hun skal innom i løpet av intervjuet. Dette for å sikre at man kommer inn på de viktige temaene som man ønsker å belyse. Det forutsettes også at undersøkeren kan innta en lyttende posisjon. Åpne individuelle intervjuer egner seg best når få enheter skal undersøkes, og når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen (Jacobsen 2005).

Den samme intervjuguiden ble benyttet i fokusgruppen. Bakgrunn for dette var at jeg allerede hadde gjennomført dybdeintervju, og satt derfor på omfattende kunnskap om feltet. Jeg hadde av den grunn behov for å benytte samme guide men i en annen sosial kontekst. Jeg valgte en kombinasjon av både åpen og styrt modell, hvor jeg startet med å gi de stikkord fra intervjuguiden mens jeg styrte gruppen mer mot slutten av intervjuet med presise spørsmål (Halkier 2010).

Selv om det er kostnadskrevenende å intervju ansikt – ansikt, er det ifølge Jacobsen enklere å oppnå personlig kontakt når man snakker ansikt – ansikt. Jeg valgte derfor å gjennomføre mine intervjuer med en kombinasjon av ansikt til ansikt og fokusgruppe (ibid).

Intervjuguiden inneholder spørsmål som danner utgangspunktet for intervjuene (vedlegg 2). Den semistrukturerte formen på intervjuet, gjorde til at jeg valgte å organisere spørsmålene i intervjuguiden innenfor temaer. Dette gjorde jeg også for å ha en rød tråd gjennom både dybde intervjuene og fokusgruppe intervjuene. Jeg har så langt det lar seg gjøre forsøkt å ha en åpen form på spørsmålene for på den måten å ha en mulighet for å forfølge svar slik at strukturen ikke blir oppfattet som sterk (Jacobsen 2012).

I arbeidet med intervjuguiden ble det foretatt et prøveintervju med en kollega for å kalibrere spørsmålene. Denne kollegaen har god innsikt i tema som skal undersøkes. Det har vært tydeliggjort overfor forskningsdeltakerne hva intervjuet og spørsmålene dreier seg om. Respondentene fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd. Jeg ønsket å forberede respondentene i forkant av intervjuet, slik at jeg kanskje kunne få frem informasjon som muligens ikke hadde kommet dersom de ikke hadde fått tid til å reflektere over spørsmålene i forkant.

Intervjuprosessen har vært både interessant og lærerik. Jeg brukte diktafon under intervjuene og i etterkant har hvert intervju blitt transkribert.

Som forsker erfarte jeg underveis at jeg måtte la spørsmål henge litt. Ved å tillate en stillhet i rommet bidro det som oftest til interessante svar.

#### **4.5 Dataanalyse**

En fordel med en kvalitativ undersøkelse er at skillet mellom planlegging, gjennomføring og analyse er lite. Arbeidet med analysen startet når arbeidet med denne oppgaven startet. Arbeidet bygget på en forforståelse. Samtidig var det i analyseprosessen viktig å være åpen for å kunne finne noe man ikke var forberedt på. Senere vil analyseprosessen bli presentert og drøftet ved hjelp av teori. (Jacobsen 2012).

I intervjusituasjonen startet arbeidet med å se hva svarene dreide seg om. Det ble gjort notater ved siden av. Oppfølgingsspørsmålene ble bedre for hvert gjennomførte

intervju. Alle intervjuene ble transkribert. Etterpå ble intervjuene skrevet ut og gjennomlest.

Etter gjennomarbeiding av intervjuene, startet jobben med å finne deskriptive kategorier som ledd i analysen. Funnene ble tidlig organiserte i flere nivåer av kategorier. Arbeidet med funnene ga fire deskriptive kategorier med tilhørende underkategorier å jobbe videre med. Ut fra dette pekte det seg ut tre analytiske kategorier som brukes i drøftingen i kapittel 5 (Merriam 2009:180).

Underveis er det hentet frem relevant litteratur. I en induktiv prosess skal man finne teori som støtter funnene. Det ble her viktig å være nøye med at ikke litteraturen skulle styre funnene, men at litteraturen fremkom via funnene som ble gjort (Jacobsen 2012).

#### **4.6 Datakvalitet**

En oppgave basert på en kvalitativ undersøkelse, stiller krav til forskerens bevissthet rundt egen rolle i selve gjennomføringen av undersøkelsen, og i analysen av den. Den stiller også krav når det gjelder å vurdere kvaliteten på de dataene som er samlet inn og den tolkningen som er gjort av dataene. Som forsker skal man være kritisk til dataene som er samlet inn. Kvaliteten på disse må sees med utgangspunkt i undersøkelsens problemstilling og kan vurderes ut fra *reliabilitet*, pålitelighet og *validitet* – gyldighet og overførbarhet (Jacobsen 2005:213).

#### **4.7 Validitet**

Begrepene validitet og reliabilitet betegner spesielle kriterier som sier noe om hvor godt datamaterialet samsvarer med det man ønsker å undersøke. Og om studien er gjennomført på en pålitelig og nøyaktig måte (Grønmo 2015).

Validitet viser til studiens datamateriale, og hvor godt datamateriale svarer på problemstillingen.. Er datainnsamlingen utført på nøyaktig vis og gir et godt svar på problemstillingen i studien, har studien høy validitet. Dette handler om hvor pålitelig studiene er. Det er viktig å være bevist at intervjuers tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Og at stedet der intervjuet foretas kan skape spesielle resultater, konteksteffekt. I og med at åpne intervjuer aldri helt kan bli så målrettet som spørreskjemaer er det viktig å ha det samme utgangspunktet til de som skal intervjues.

Denne studien er gjennomført i fire kommuner. Det innebærer at dataene er kryssjekket/ triangulert mot data fra fire forskjellige kommuner. Dette kan styrke oppgavens interne gyldighet (Merriam 2009: 214).

I undersøkelsen er det benyttet både dybde intervju og fokusgruppe, kombinasjonen av disse metodene kan fungere som triangulering (Halkier 2010).

Om jeg i oppgaven har fått tak i de riktige kildene og om de formidler sann informasjon, kan få innvirkning på validiteten. Oppgaven baserer seg på kvalitative intervjuer med forskningsdeltakere basert på utvalgskriteriene nevnt over. Oppgavens interne gyldighet kan sikres hvis utvalgskriteriene er gode. Samtidig er det viktig å påpeke at undersøkelsen er basert på frivillig deltakelse, og man kan derfor risikere å ikke få respondenter som representerer rett kilde (Jacobsen 2012).

Bruken av relevant teori, og det å se på andre masteroppgaver kan ha vært med på å styrke den interne gyldigheten (Jacobsen 2005:215).

Forskningsspørsmålet mitt har tatt utgangspunkt i teori jeg har funnet relevant. Kategoriene jeg har valgt som utgangspunkt, for mine forskningsspørsmål er i overensstemmelse med operasjonalisert teori. På denne måten mener jeg å ha oppnådd begrepsvaliditet. Samtidig har de jeg har intervjuet mye kunnskap om politikk, administrasjon samarbeid og begreper som ofte benyttes. Jeg mener at dette er med på å heve begrepsvaliditeten.

Dataanalysen har samlet sett vært en tidkrevende prosess. Det har vært viktig for meg å holde fokus på hva som faktisk ligger i dataene. Underveis har jeg også prøvd å endre kategorier for å se om det fører til at resultatet endre seg. Koding, skriving av memos, og en stadig bevegelse mellom funn og analyse kan være en måte å sikre den interne gyldigheten (ibid).

Ekstern validitet sier å si noe om i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres. Det vil si å slå fast omfanget eller hyppigheten av et fenomen (Jacobsen 2012).

Min undersøkelse består av få forskningsdeltakerne og kvalitative intervju. Jeg har ikke hatt til hensikt å generalisere funnene, likevel må jeg innrømme at jeg underveis i intervjuene har undret meg over at enkelte svar synes å ha kommet fra alle respondentene. Dette vekket på et tidspunkt min nysgjerrighet på om disse funnene gjaldt andre enn de jeg har snakket med. På grunn av tidsbegrensning har jeg valgt å ikke gå videre med dette.

#### **4.8 Reliabilitet**

Reliabilitet viser til hvordan studien er gjennomført, og om datamaterialet kan regnes som pålitelig. Reliabiliteten kan styrkes ved at uavhengige datainnsamlinger av samme fenomen, samsvarer med hverandre, eller at en studie kan gjennomføres flere ganger med samme resultat. Det kan være vanskelig å etterkomme reliabilitet ved kvalitativ analyse, fordi forskeren styrer samtalen og samler inn data (Kvale & Brinkmann 2010).

Jeg kjenner selv området problemstillingen favner godt, og er selv tett knyttet til problemstillingen. Dette kan påvirke forskningsdeltakerne. Ved å benytte fokusgruppe mener jeg at jeg i mindre grad enn ved intervju styrte samtalen. Respondentene snakket fritt ved hjelp av stikkord, og ble bare påminnet om tid til å skifte kategori. Dog ser jeg at stikkordene vil gi en viss form for påvirkning. På den måten får respondentene en idé om hva de skal snakke om. Jeg valgte på bakgrunn av dette å la respondentene reflektere, selv om det noen ganger gikk utover kategoriene. For meg var det viktig å ha åpenhet og fleksibilitet nettopp fordi jeg som intervjuer til dels påvirket intervjuene med mine stikkord.

Undersøkereffekter vil alltid være en risiko, og et område man må ha et kritisk blikk på. Som forsker er jeg preget av en viss forforståelse og min oppfatning av samarbeidet mellom politikere og administrasjon, og dette vil lett kunne påvirke undersøkelsen. Dette kan være med på å redusere oppgavens reliabilitet, men samtidig også bidra til å styrke den (Jacobsen 2012). Et oppfølgingsintervju kunne kanskje gitt fyldigere informasjon og dermed styrket oppgavens reliabilitet.

Alle intervjuene har blitt gjennomført på forskningsdeltakernes arbeidsplass. Dette kan ha vært en trygg kontekst for deltakerne, og kan ha bidratt til å skape en tillitsfølelse

som gir ærlige og gode svar. En svakhet kan være at mange vet om intervjuet, og det kan begrense åpenheten til respondenten (Jacobsen 2012).

Når det gjelder de kvalitative intervjuene er det vanskeligere å ikke påvirke svarene. På bakgrunn av dette lot jeg respondentene reflektere rundt spørsmålene. Jeg valgte å la de reflektere selv om de noen ganger gikk utenfor kategoriene. Jeg tror at den åpenheten og fleksibiliteten i intervjuene gav meg en større jobb med systematiseringen av data. Men jeg tror dette førte til at respondentene i mindre grad ble påvirket.

Intervjurunden var utformet likt for alle deltakerne. Det kan innebære en styrking av reliabiliteten, men samtidig har deltakerne forskjellige roller. Denne forskjellen kan ha bidratt til ulik forståelse av spørsmålene, og kan dermed utfordre oppgavens reliabilitet eller pålitelighet. Samtidig kan variasjonen i svarene vise en forskjell i forskningsdeltakernes forståelse av problemstillingen. Dette kan igjen styrke oppgavens reliabilitet.

I intervjuene ble det brukt diktafon, og samtalene er transkribert ordrett. I tillegg er opptakene hørt gjennom gjentatte ganger for å sikre at de er korrekt gjengitt. Dette kan nøyaktig registrering av data. Det er ikke foretatt kryssjekk av data ved hjelp av andre forskere, men kategoriseringen er diskutert med andre. Kategoriene har blitt jobbet grundig med, og har blitt endret flere ganger underveis (Jacobsen 2005:228f).

#### **4.9 Etiske aspekter**

Etiske dilemma i relasjonen mellom forsker og undersøkt kan oppstå, derfor er det viktig å forholde seg til noen enkle kjøreregler. I følge Jacobsen er det tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og undersøkt:

- *informert samtykke*. Den som undersøkes, må være i stand til selv å bestemme om han eller hun vil delta i undersøkelsen. Det basere seg på frivillighet å delta. For at personene skal kunne velge om de vil delta eller ikke, må de ha full informasjon om undersøkelsens hensikt. Forskeren må sørge for at deltakeren har forstått overnevnte informasjon.
- *Krav til privatliv*. Like viktig som frivillighet, er kravet om at de som undersøkes har rett til privatliv. En frisione i livet sitt som ikke skal undersøkes. I den sammenheng må jeg tenke på: 1. hvor følsom er den informasjonen som samles inn 2. Hvor privat er den informasjonen som



samles inn 3. Hvor stor mulighet er det for å identifisere enkeltpersoner ut fra data.

- *Krav til riktig presentasjon av data.* I den grad det er mulig skal forskeren prøve å gjengi resultater fullstendig og i riktig sammenheng. Respondentene har krav på fullstendig gjengivelse. (Jacobsen 2005)

Alle respondentene fikk i forkant informasjon om undersøkelsen og min kontaktinfo hvis de ønsket å delta. I forkant av intervjuene fikk respondentene informasjon om at det ville bli benyttet diktafon. De ble videre informert om at opptaket ville bli slettet etter transkribering, og at alle opplysningene ville bli behandlet konfidensielt.

Min problemstilling berører ikke enkeltpersoner, men organisasjoner. Et etiske aspektet var hvorvidt det kunne oppstå sydebukker, som det lett kan gjøre hvis problemstillingen i større grad berører enkeltpersoner. Min avhandling omhandler samarbeid mellom politikk og administrasjon på et kommunalt nivå, og er derfor skrevet ut fra et kommunalt syn. En oppgave skrevet med et statlig eller politisk syn vil mest sannsynlig se annerledes ut.

Ingen av forskningsdeltakerne lar seg identifisere. Data fra fokusgruppen er sammenfattet med de individuelle intervjuene.

Kjønn og alder var i funnene ikke viktig. Funn og forskningsdeltakere blir derfor ikke presentert i forhold til dette, noe som styrker en anonymisering. Kommunene er også anonymisert for ikke å kunne kobles mot hverandre, noe som bidrar til konfidensialitet for forskningsdeltakerne (Ryen 2012:209). Designet trengte ikke godkjenning av NSD (vedlegg 3).

#### **4.10 Nærhet og distanse**

Med utgangspunkt i at jeg velger å holde fokusgruppe med respondenter fra egen kommune, kan jeg risikere at respondentene ikke kommer med ærlige tanker. Jeg vurderte dette nøye opp mot fokusgruppe respondenter fra andre kommuner. Jeg innså at jeg ville kunne få store utfordringer med å samle en gruppe eksterne respondenter, og i tillegg få de til å komme til den kommunen jeg jobber. Jeg mener likevel at fordelene ved å kjenne respondentene er stor. Jeg kan plukke ut respondenter jeg vet har mye

kunnskap om forskningsspørsmålet mitt. Og som i tillegg hadde nærhet til problemstillingen. Ulempen ved dette er at jeg kan velge respondenter utfra min forforståelse, noe som kan resultere i at man velger respondenter med samme forforståelse (Jacobsen 2012).

Forskningsdeltakerne til intervjuet er både ”kjente” og ukjente. Jeg har over beskrevet fordelene og ulempene ved ”kjente” respondenter til fokusgruppe. Det samme gjelder for respondenter til intervju. Jeg velger derfor å konsentrere meg om fordeler og ulemper ved eksterne, ukjente respondenter. For å få ærlige svar forutsetter det at det er etablert en tillit mellom intervjuer og forskningsdeltaker. Det kan være vanskelig å etablere denne tillitten i løpet av et intervju. Å gjennomføre intervjuet på deres ”hjemmebane” kan muligens ha samme virkning som tillitt. En annen ulempe kan være reisevei og vanskelig å etablere møtetid. Ordfører, rådmenn og politikere er opptatte mennesker, som kan være vanskelig å nå.

Fordelen med eksterne respondenter er at de ikke er kjent med min opplevelse og erfaring, og sjansen for å få flere svar som ikke er ”farget” av min organisasjonskultur er stor (Jacobsen 2012).

## **5.0 Empiriske funn, analyse og drøfting**

Jeg vil i dette kapitlet presentere aktuelle empiriske funn. Funnene vil bli drøftet under følgende deskriptive kategorier: *samhandling, makt, profesjonalitet og roller og arbeidsdeling og lederskap*. Kategoriene glir i mange sammenhenger over i hverandre. Derfor kan samme tema bli tatt opp flere ganger.

Deretter vil funnene drøftes ved hjelp av analytiske kategorier som har sitt utspring i de deskriptive kategoriene. Videre vil funnenes betydning for forskningsspørsmålene bli drøftet, og til slutt vil funnene drøftes i lys av undersøkelsens problemstilling: *Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon i en kommune*. Relevant teori blir presentert underveis og benyttet i drøftingen for å belyse og gi mening til funnene.

Begrepene folkevalgte og politikere vil bli brukt litt om hverandre. Årsaken til dette er at informantene bruker begge begrepene.

Direkte sitater fra informantene vil bli markert med innrykk og kursiv. Det vil ikke i alle tilfeller bli skilt på hvilken empiri som kommer fra fokusgruppen, og hva som kommer fra de individuelle intervjuene.

### **5.1 Hva sier funnene i undersøkelsen**

Arbeidet med å strukturere funnene, slik det er beskrevet i delkapittel 4.5 har resultert i fire deskriptive kategorier som vist i tabellen under. Til disse hører det et antall underkategorier som bidrar til å strukturere funnene ytterligere (Merriam 2009: 181). Funnene vil bli presentert etter kategoriene i *Tabell 1 Kategorisering av undersøkelsens funn*.

<b>Kategorisering av undersøkelsens funn</b>			
<b>Samhandling</b>	<b>Makt</b>	<b>Profesjonalitet</b>	<b>Arbeidsdeling og lederskap</b>
Samarbeid	Delegasjon	Arbeidsgiveransvar	Tillitt
Roller	Maktfordeling	Etikk	Effektivitet
Opplæring	og		Arbeidsdeling
Ledelse	fagkompetanse		
	Styring		
	lederevner		
	Standardisering		

Tabell 1: Kategorisering av undersøkelsens funn

## 5.2 Samhandling

De undersøkte kommunene er organisert etter formannskapsmodellen (Lov om kommune og fylkeskommuner) hvor politikere styrer gjennom et kommunestyre med ordfører, og rådmann er øverste administrative leder. Funnene knyttet til samhandling handler om roller, opplæring, ledelse og samarbeid.

### *Samarbeid*

Alle forskningsdeltakerne opplever samarbeidet mellom politikere og administrasjon på generelt grunnlag som bra. De fleste forskningsdeltakerne er enige om at forholdet mellom ordfører og rådmann fungerer godt. Det pekes også på faste samarbeidsmøter mellom disse to, som viktig. Forskningsdeltakerne sier videre at disse møtene blir brukt til å luften ting med hverandre, ta opp ting og sjekke ut ting. Forskningsdeltakerne tror det er veldig viktig at man har en slik type åpen ventil, mellom politikk og administrasjon.

Enkelte av forskningsdeltakerne peker på enkeltpolitikere som årsak hvis samhandlingen ikke fungerer. Det gis eksempler hvor enkeltpolitikere har angrepet saksbehandlere. Det understrekes at det skjer sjelden, men i de tilfeller hvor samhandlingen stopper er det på grunn av eksempelet over. Forskningsdeltakerne oppgir også som årsak at det noen ganger kan være forskjellig virkelighetsoppfatning mellom administrasjon og politikere. En av forskningsdeltakerne uttrykker det slik:

*”De gangene det fungerer dårligst er når vi får en forskjellig virkelighetsoppfatning mellom politikk og administrasjon. Hvis for eksempel administrasjonen er flinkere til å forholde seg til strukturen i den økonomiske virkeligheten og de rammene som er der ute, enn politikerne”*

Samarbeidets endring over tid blir diskutert, og nesten alle forskningsdeltakerne er enige om at det har endret seg til det bedre. Det pekes på at det er valg av folkevalgte hvert 4. år, samt at ansatte slutter og det kommer inn nye. På bakgrunn av det vil samarbeidet ikke være konstant.

Enkelte av forskningsdeltakerne sier at samarbeidet varierer hele tiden. Tillitten mellom politikere og administrasjonen svinger, særlig i saker med store økonomiske omkostninger. Videre sier de, at på tross av at det har blitt bedre, kan det fremdeles være mye kritikk av rådmannen. For eksempel at saksfremlegg er for dårlig, selv om rådmannen har gjort det han har fått beskjed om.

Det blir pekt på at selv om det er høy grad av samarbeid, så hender det at de folkevalgte opplever litt sendrektighet fra administrasjonen, etter å gjennomføre vedtak. Dette begrunnes med eksempler på saker hvor administrasjonen har hatt en bestemt oppfatning av hva som skal være løsningen, også får de et annet vedtak. Et vedtak som går i en helt annen retning enn administrasjonen forventet.

Det er uenighet rundt i hvor stor grad dette preger samarbeidet mellom politikere og administrasjonen. Enkelte mener at organisasjonen responderer bedre på politiske vedtak nå enn før. En av forskningsdeltakerne sier følgende om dette:

*”Det er nok et eksempel på inkonsistens at ambisjonene ofte kan være høyere politisk, enn det reelt sett er økonomi til. Det har den positive effekten at noen er hare og løper foran. Men det kan også ha den negative effekten at det blir strekk i laget.”*

Det diskuteres hva som kjennetegner samhandlingen i dag, og hva som bør kjennetegne samhandling mellom politikere og administrasjonen. Forskningsdeltakerne kommer frem til at saklighet, tillitt, samarbeid, respekt, gjensidighet, åpenhet, ærlighet, forutsigbarhet, profesjonalitet og raushet er verdier som kjennetegner samhandlingen i

dag. Det er også enighet om at det er disse verdiene som bør kjennetegne samhandlingen.

### *Roller*

Det oppleves at de aller fleste har god rolleforståelse.. I de ulike kommunene har man forstått administrasjonens rolle som saksforbereder, tilrettelegger og gjennomfører. Dog er et ulik oppfatning av om politikere forstår sin rolle på samme måte. Men forskningsdeltakerne er enige om at de aller fleste folkevalgte forstår veldig godt at de skal være beslutningstakere, bestillere og pådrivere. En av forskningsdeltakerne sier følgende om rolleforståelse:

*”Men det vil jo noen ganger være litt sånn, at det blir grenseoverskridende tenkning. Det er jo sånn forholdet mellom administrasjon og politikk er, at det ikke er vanntette skott.”*

Det gis inntrykk av at tjenestene har blitt mer komplekse med årene. Dette krever mye av partene i forhold til samarbeid. Forskningsdeltakerne trekker frem at informasjon og forventningsavklaring i forhold til roller, er viktig med tanke på samarbeid.

Når samarbeidet fungerer best mener enkelte av forskningsdeltakerne at det skyldes god rolleforståelse. Da har man avklart hvilke roller ordfører og rådmann skal ha, og spredt dette nedover i organisasjonen. Og motsatt så fungerer det ikke hvis man ikke har jobbet nok med rolleforståelsen til ordfører og rådmann. En av forskningsdeltakerne uttrykker det slik:

*”Hvis ordfører går med budskap om at vi må stole på rådmann, det er en bra rådmann. Så er det helt grunnleggende. Hvis det motsatte skjer, så rakner det fort.”*

Enkelte av forskningsdeltakerne tror at relasjonen mellom ordfører og rådmann kan påvirkes av hvilken posisjon ordfører har ovenfor rådmann. Dette begrunnes med en påstand om at ordfører som ansetter rådmann, og ordfører som arver rådmann har to forskjellige utgangspunkt. Dette forklares videre med at det å sitte i en posisjon til å ansette rådmann, gjør til at ordfører – rådmann alltid vil få et bra forhold. Da er

rådmannen ønsket. Og i motsatt fall, den som arver rådmann, er ”stuck” med han/henne. Flere av forskningsdeltakerne uttrykker det på denne måten:

*”Hvis ikke den gode relasjonen mellom ordfører og rådmann er tilstede, så overlever ikke rådmannen lenge. Fordi en ordfører med litt ambisjoner og power, orker ikke dra på en rådmann som han/hun ikke liker.”*

Enkelte forskningsdeltakere hevder at jo lenger en rådmann sitter, speiler rolleforståelsen mellom politikk og administrasjon på best måte. At det da er en god rolleforståelse hvis rådmannen sitter lenge.

#### *Administrasjonens rolle*

Flere av forskningsdeltakerne opplever at forståelsen for administrasjonens rolle ikke er så bra. Forskningsdeltakerne begrunner dette med at når det er mange nye i kommunestyret som ikke har fått opplæring, preger dette samarbeidet.

Forskningsdeltakerne sier videre at de opplever utfordringer i forhold til hva politikerne forventer av administrasjonen. Funnene viser at politikere har veldig vanskelig for å forstå at administrasjonen ikke bare sitter å skriver saker, men at de har fullt hyre med å drive vanlig operativt arbeid hver eneste dag. Forskningsdeltakerne forklarer videre at på bakgrunn av dette, har de etablert en hospiteringsordning som gjør at politikerne kan være med ut i den operative tjenesten, og få et innblikk i hverdagen til administrasjonen.

I denne debatten annen har man hatt mange diskusjoner om kommunelovens grenser. Forskningsdeltakerne forklarer dette med at det til tider kan være uklare roller, som fører til at veldig mange av de faglige utredningene er politiker styrt. Det har derfor blitt brukt tid på grensesnittet, og at rollene etterhvert blir bedre avklart.

En av forskningsdeltakerne sier at det er noen politikere som ikke forstår at når administrasjonen fremmer forslag til saker, så vil det være med utgangspunkt i vedtatt politikk. Forskningsdeltakerne utdyper det slik:

*”For eksempel så vil en rådmann som foreslår en bestemt sak, ha fått en bestilling av kommunestyret i en annen sak tidligere. Eksempelvis handlingsplan og budsjett. Så fremmer han da arbeiderparti politikk på en måte. Fordi det er det han har fått beskjed om å gjøre. Da vil det være noen i kommunestyret som ikke skjønner det.”*

Forskningsdeltakeren kaller dette sviktende rolleforståelse:

*” Administrasjonen er partipolitisk nøytral og jobber utfra faglige råd og tilrådninger. Men de jobber på bakgrunn av det kommunestyret har vedtatt. Er det et typisk rød – grønt flertall, så vil det jo komme rød – grønn politikk ut av rådmannen også.”*

På den annen side er det flere av forskningsdeltakerne som mener at det i deres kommune er stor grad av forståelse for administrasjonens rolle. Det virket som om det var omtrent delt mellom forskningsdeltakerne hvordan de så på politikernes forståelse av administrasjonens rolle.

#### *Politikernes rolle*

På spørsmål om forskningsdeltakerne opplever at administrasjonen forstår politikernes rolle, svarer de også ganske delt. De fleste av forskningsdeltakerne er enige om at de på toppleder nivået i kommunen forstår den rollen i stor grad.

En av forskningsdeltakerne sier dog at det har tatt lenger tid å jobbe med at administrasjonen skal forstå politikernes rolle, enn omvendt.

*” Det er kanskje ett eller to år siden jeg hørte noen ansatte si om en sak, at dette ønsker ikke politikerne. Dette vet vi av tidligere vedtak at politikerne ikke ønsker.”*

Forskningsdeltakeren mener at dette er et klart bevis på at man ikke har den nødvendige rolleforståelsen. Videre hevdes det at administrasjonen skal skrive det som er faglig godt, og det de mener er rett. Forskningsdeltakeren sier det slik:

*” I den grad administrasjonen begynner å tilrå det de folkevalgte ønsker, da har man på et vis tuklet til grensesnittet mellom politikk og administrasjon. Og man fører de folkevalgte litt bak lyset.”*



Flere av forskningsdeltakerne mener at administrasjonen kanskje ikke helt skjønner at det å være folkevalgt, er noe enkeltpersoner gjør på fritiden. Forskningsdeltakerne sier videre at det investeres mye tid fra de folkevalgte på å sette seg inn i saker, og:

*” At folket styrer selv, er det beste systemet vi har. Og folket består av mange raringer.”*

Flere av forskningsdeltakerne sier at det har vært lagt ned mye arbeid i rolleforståelsen mellom politikk og administrasjon. Intervjuer kan få et inntrykk av at det har vært jobbet mye med over tid. Og at det er en kontinuerlig prosess.

### *Opplæring*

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) gir folkevalgtopplæring til de politikere som måtte ønske det, som sitter i et kommunestyre.

Forskningsdeltakerne trekker frem folkevalgtopplæring som en forutsetning for et godt samarbeid. Samtlige kommuner har gjennomført denne opplæringen for representanter i kommunestyret og utvalg. Forskningsdeltakerne er enige om at folkevalgtopplæringen er en viktig forutsetning for at samhandlingen fungerer. Det pekes på at grunnlaget for samarbeidet legges her.

Enkelte av forskningsdeltakerne trekker frem opplæring av nytilsatte i administrasjonen som like viktig, som opplæring av folkevalgte. Dette begrunnes med at begge parter må lære å ikke ”trække i hverandres bedd”. Men derimot lære å være ryddig, tydelig og avklare saker i forkant. Videre peker forskningsdeltakerne på at tjenestene har blitt så spesialiserte, at man tror det er lettere for en administrasjon å bli politisk, hvis man ikke har avklarte roller.

Flere av forskningsdeltakerne tror opplæringen burde gis til flere enn politikere som sitter i kommunestyret. Det nevnes at den burde inkludere utvalgsledere også. Det trekkes også frem at en mulig årsak til uenigheter/ munnhuggeri mellom politikere og administrasjon kan skyldes at folkevalgte ikke har fått god nok opplæring.

### *Ledelse*

Flere av forskningsdeltakerne mener at det som gjør samspillet og samarbeidet bra er at de folkevalgte faktisk bestemmer, og at administrasjonen utøver det som blir bestemt. Bekymringen derimot er at politikere har ulik oppfatning av arbeidsgiver rollen. En annen av forskningsdeltakerne sier følgende:

*”Det er nok mye sektortankegang her. Jeg opplever til tider at politikerne har tunnelsyn. De ser alt utfra utvalgets side. Da tror jeg man mister helhetsbilde, og mye informasjon blir kastet på båten.”*

Alle forskningsdeltakerne er enige om at nok ressurser er helt avgjørende for et godt samarbeid, mellom politikk og administrasjon. Fokusgruppe informantene uttrykker det slik:

*”Systemet med politisk styring medfører prioriteringer og kø. Og det er ikke noe galt i det. Vi må bare ha det klart for oss at det betyr at man bruker penger på noe som ikke gir fortjeneste. Og det er hele vitsen med et politisk system.”*

Noen av forskningsdeltakerne peker på at det finnes nok av rapporteringer, styringsverktøy og statistikker som kan gi de folkevalgte den informasjonen de trenger for å fatte gode beslutninger. Uten at man trenger å kontrollere alt som blir lagt frem, ved å gå inn i organisasjonen på detalj nivå. Det mener dette handler om å ha tillitt til det som blir lagt frem.

Forskningsdeltakerne nevner også at rådmannens lederavtale og resultat samtale er viktige ledd i et godt samarbeid. Noen av forskningsdeltakerne tar også frem formannskaps seminar som et samarbeids fora. Det blir gjennomført årlig, og er et fora hvor rådmannen får mulighet til å informere formannskapet, og å speile organisasjonen.

### *Politisk ledelse*

Flere av forskningsdeltakerne hevder at uforutsigbarhet i den politiske styringen kan være årsak til dårlig samhandling. Det pekes på nye kommunestyre med nye og andre konsultasjoner. En av forskningsdeltakerne viser til en usikkerhet knyttet til ulike konsultasjoner i kommunestyret. Hvis de ulike partiene ikke har en politisk avtale seg

imellom, men kun en samarbeidsavtale om posisjoner, kan man få de underligste flertall i kommunestyret. Dette gir en form for uforutsigbarhet som kan være vanskelig å forholde seg til. En av forskningsdeltakerne sier følgende:

*”Jeg tenker at det går seg til, når de skjønner mer helheten. Fordi det er noe med å forstå hvor de har innflytelse. Det er jo noen som tenker at, bare de ringe så skal det bli sånn. De har fått en makt og da skal det bli som de vil.”*

Forskningsdeltakerne mener at sånn er det å ha et folkevalgtsystem. Og slik skal det være. Man får stadig inn nye politikere som må læres opp i forholdet mellom politikk og administrasjon. Forskningsdeltakerne har også erfaring med, at selv om man lærer opp politikere, så vil man kanskje alltid ha noen politiker typer som er interessert i å detalj regulere de ansatte.

Enkelte av forskningsdeltakerne trekker frem at ting må være forutsigbart, men sier samtidig at politikere kanskje har et stort behov for å se hvordan ting fungerer, konkret. Dette kan muligens virke inngripende for administrasjonen.

Flere av forskningsdeltakerne mener at man er midt i kjernen på samhandling når man diskuterer dette. Det uttrykkes at hvis politikere har behov for en slik type detaljstyring som nevnes over, har de ikke tillitt til administrasjonen. Forskningsdeltakerne kaller det at politikere har mistillit til administrasjonen og at en slik form for ledelse kan resultere i mistrivsel.

Forskningsdeltakerne peker på noen årsaker til at samhandlingen ikke fungerer. Årsaken til at det ikke fungerer tror noen skyldes at enkelt politikere tar/ får for mye ”spillerom”. Det nevnes at enkeltpolitikere kan virke forstyrrende på prosesser og trenere pågående saker. En annen årsak som blir oppgitt er ung alder blant politikere. Det gir administrasjonen en indikasjon på uerfarenhet, som igjen kan føre til at man ikke klarer å se helheten.

Enkelte av forskningsdeltakerne opplever også at noen politikere er styrt av det som kalles ”partipisk”, disse sitter ofte i utvalgene og er kanskje ikke blant de tyngste

politikere. Da kan man oppleve at man har politikere i utvalg som ikke tør å mene så mye, med forbehold om at de må endre mening senere.

Forskningsdeltakerne tror at folk går inn i politikken med ulik motivasjon. Noen er veldig opptatt av et lite fagområde, mens andre er opptatt av detaljkunnskap. Og mener de kan mer enn administrasjonen. Informanten tror at man alltid vil finne slike politikere. Den type politiker kan resultere i at samspeillet fungerer dårlig.

Forskningsdeltakerne tror det er en evigvarende prosess å snakke om skillelinjer, roller og hvordan man skal opptre mot hverandre. Enkelte forskningsdeltakerne mener videre at det er forskjell på store og små kommuner. Dette begrunnes med at faren for at enkelt politikere ”springer inn” i administrasjonen med egen agenda, er større i en stor kommune med heltidspolitikere.

*”Hvis en kommune er i en vanskelig økonomisk situasjon, eller en sak er sterkt politisert, så vil det innebære at de folkevalgte har mye å tape eller vinne. I slike situasjoner tror jeg forholdet til administrasjonen er ekstra sårbart.”*

Noen få av forskningsdeltakerne mener at de folkevalgte får for dårlig beslutningsgrunnlag. Det vises til at man tidligere kjente til ledere på alle de ulike nivåene men at den praksisen er endret og nå kjenner man bare til rådmannen i en organisasjon. Forskningsdeltakerne peker på at denne løsningen er et politisk valgt system, ideologisk valgt system, som etter forskningsdeltakerne syn kompliserer prosessen.

*”Jeg oppfatter dette som en ideologisk strid. Den ene siden handler om matrise og samarbeid på alle nivåer, hvor det da blir konflikter og rolle misforståelser. Denne siden gir politisk innsikt. Den andre siden handler om et system hvor alt skal gjennom rådmannen. Denne siden mener jeg er skadelig for det politiske demokratiet.”*

Her er det uenighet mellom forskningsdeltakerne. På den andre siden mener enkelte av forskningsdeltakerne at nettopp slike uttalelser, ikke fordrer godt samarbeid. Dette begrunnes med at delegasjonsreglementet regulerer ansvarsområde og myndigheten ut i

ytterste ledd i mange kommuner. Og at man må sette seg inn i gjeldende system for den kommunen man arbeider i, eller er politiker i.

På spørsmål om hva som preger samhandlingen i deres kommune i dag svarer enkelte av forskningsdeltakerne at man til tider opplever usaklighet både fra administrasjonen og politikere. Forskningsdeltakerne tror at det brukes mye tid på usaklighet uten at de kan vise til at dette er undersøkt. Likevel oppleves samhandlingen til også å være preget av selvstendighet.

*”Jeg synes noen ganger det kan være fristende å snakke litt folkeskikk, om hvordan man snakker til hverandre,”*

Dog fremstår det som sentralt for enkelte av forskningsdeltakerne å snakke om den delen av samhandlingen som de opplever er preget av kontroll. Dette begrunnes med et delegasjonsreglement hvor lite er delegert til rådmannen og hans/hennes ledere. Det diskuteres videre hvorvidt dette får konsekvenser for samhandlingen i form av manglende tillitt. Har politikerne behov for mye kontroll, mener enkelte at det kan det tolkes som om de har liten tillitt til administrasjonen.

Flere av forskningsdeltakerne opplever at i balansen mellom selvstendighet og kontroll så har rådmannen ganske frie hender, innenfor det området han er gitt myndighet. Forskningsdeltakerne sier samtidig at de opplever at administrasjonen forsøker å være flinke til å melde tilbake på hvordan de utøver den myndigheten de har. Informantene mener at dette handler om å opprettholde en tillitt.

Forskningsdeltakerne tror at både ansatte og politikere har helt samme mål. I hovedsak opplever alle forskningsdeltakerne at det er en faglig administrativ enighet, og en politisk enighet. Forskningsdeltakerne tror at flere uformelle fora, hvor politikere og administrasjon kan treffes, er viktig for samhandlingen. Forskningsdeltakerne tror det ville gitt mer innsikt på begge sider.

Flere av forskningsdeltakerne trekker frem at sakligheten av den politiske behandlingen i råd og utvalg, øker etter hvert som prosessen trer frem.

Samtidig opplever forskningsdeltakerne at dette med høyt utdanningsnivå, kanskje i noen tilfeller kan gi manglende forståelse for at rådmannen skal levere godt nok, til å fatte en politisk beslutning. Men ikke til å utrede på et forskningsbasert nivå.

En av forskningsdeltakerne peker på at det i alle kommuner er to typer logikk, en administrativ og en politisk. Dette forklares med at den administrative logikken er enkel informanten sammenlikner den med matematisk logikk, at en pluss en er to.

Forskningsdeltakerne sier videre at den politiske logikken er komplisert. Det handler om hva partiet gikk til valg på, hva det partipolitiske valgprogrammet sier, samt hva man må forsake i prosessen. Forskningsdeltakerne hevder at hvis man ser og forstår den politiske hverdagen, skjønner man at dette er veldig konsistent og langt mer komplisert enn hvordan administrasjonen driver.

*”Det vakreste i vårt demokrati, er at så ulike utgangspunkt, kan klare å finne frem til omforente løsninger. Samtidig så er det klart at man kan få beslutninger som ingen ønsker i utgangspunktet.”*

#### **Hva mener forskningsdeltakerne fremmer samarbeid? (Fokus på samhandling)**

Forskningsdeltakerne tar fremhever rolleforståelse og informasjon som viktig i forhold til å fremme samarbeid mellom politikere og administrasjon. Videre legges det vekt på opplæring og saklighet i samarbeidet.

#### **Hva mener forskningsdeltakerne hemmer samarbeid? (Fokus på samhandling)**

Her pekes det på at utydelig eller svak politisk ledelse og dårlig rolleforståelse kan virke hemmende på et samarbeid. Videre oppleves uforutsigbarhet i den politiske styringen på grunn av utskiftninger i kommunestyret, og snevre delegeringsreglement som belastende for samarbeidet.

### **5.3 Makt**

Samtlige informanter har opplevd at det har oppstått dårlig stemning mellom politikere og administrasjon. Funnene knyttet til makt handler om delegasjon, maktfordeling og fagkompetanse, styring, lederevner, samt standardisering.

### *Delegasjon*

På spørsmål om forskningsdeltakerne har opplevd dårlig stemning mellom politikere og administrasjonen, opplever enkelte at det er ganger hvor rådmannen utøver sin myndighet på en måte, de folkevalgte opplever ubehagelig. Rådmannen må stå i en del ting som skaper ubehag for kommunen utad og de folkevalgte. Det erfares likevel at de folkevalgte respekterer rådmannens myndighetsutøvelse, og trer et steg tilbake i forhold til å kommentere det offentlig.

Forskningsdeltakerne tror det kan oppstå dårlig stemning, hvis politikere og administrasjonen tolker delegasjonen til rådmann forskjellig. Dette begrunnes med at grenseoppgangen mellom politikk og administrasjon er hårfin. Rådmannen kan mene at han/ henne har handlet innenfor rådmanns delegerte myndighet, mens politikerne kan mene at rådmannen bedriver politikk.

Videre mener enkelte at det kan oppstå dårlig stemning ved at politikerne synes at rådmannen får for stor makt. Dette begrunnes med at når administrasjonen legger frem saker, så har rådmannen makt i å legge frem sin faglige vurdering, og være tydelig på den. Politikerne kan da kanskje noe ganger oppleve, at de ikke har nok kunnskap til å gå mot rådmannen. Og dermed gis makten til rådmannen.

### *Maktfordeling og fagkompetanse*

På generelt grunnlag mener forskningsdeltakerne at makten ligger hos kommunestyret. Enkelte av forskningsdeltakerne mener at den politiske makten har stor respekt blant administrasjonen. Det oppleves også at lojaliteten mot politiske vedtak er stor. Dog pekes det på at det muligens finnes mye uformell makt i fagkompetanse.

Flere forskningsdeltakerne trekker frem at administrasjonen noen ganger bruker sin fagkompetanse til å overkjøre politikere i utvalg og kommunestyret. Dette begrunnes med at det blir så fagspesifikt at de folkevalgte ikke har muligheten til å motsi administrasjonen. Det fremstår som om det er noe uklart om dette er bevisst eller ubevisst.

Forskningsdeltakerne mener at dette kan gi administrasjonen en stor maktfaktor. Det begrunnes på samme måte som over, at organisasjonene er så komplekse at det kreves

fagkompetanse på alle nivå. Forskningsdeltakerne mener at her kan det være fare for at administrasjonen blir politisk. Forskningsdeltakerne mener derfor at det er viktig å gi de politiske sakene bredde og alternative løsninger.

Enkelte av forskningsdeltakerne viser til at det har oppstått dårlig stemning mellom politikere og administrasjon i store økonomiske saker, som eksempelvis budsjett. Dette begrunnes i at politikere mener de har fått for dårlig beslutnings grunnlag, for dårlig tid og hvordan store overskridelser har blitt håndtert.

### *Styring*

Informantene er enige om at de ikke opplever ofte at det er dårlig stemning. Når informantene får spørsmål om hva det kan skyldes at det kan oppstå dårlig stemning mellom politikere og administrasjon er svarene delt.

Enkelte av forskningsdeltakerne mener at det kan skyldes at kommunen har hatt dårlig styringsstruktur og dårlige rapporteringsrutiner.

Andre forskningsdeltakerne mener at det kan skyldes at det er manglende tillitt mellom politikere og administrasjonen. Dette begrunnes med at politikere ønsker å detaljstyre administrasjonen, fordi de føler at de har for liten innflytelse.

På spørsmål om forskningsdeltakerne har opplevd personlig munnhuggeri, irettesettelser eller personlig sjikane mellom politikere og administrasjon, svarer forskningsdeltakerne at de har opplevd dette i en eller annen grad. Alle har eksempler hvor administrasjonen har blitt kalt ulike navn fra talerstolen i kommunestyret.

Noen av forskningsdeltakerne kaller dette et ”fenomen” og mener at det er enkelt politikere som utsetter administrasjonen for slik munnhuggeri. Det vises også til eksempler hvor dette har oppstått mellom politiker og administrasjonen utenfor talerstolen, i åpent landskap. En av forskningsdeltakerne forklarer det slik:

*”Jeg lærte meg til å tenke at det er ikke meg som privatperson de angriper, det er rollen min. Så bare ta imot.”*



Forskningsdeltakerne mener at årsakene til at ”fenomenet” over har skjedd, er mange. Det kan være enkelt individer som har en personlig agenda. Det nevnes også at enkelt politikere kan ha en politisk vilje, til å få til noe, som man egentlig ikke bør prøve å få til. Dette forklares slik:

*”Det hender jo også at noen politikere har en sånn forståelse av at de blir aktører for enkeltindivider som mener at de ikke har fått akkurat det de skal ha av kommunen.”*

Flere av forskningsdeltakerne hevder at noen politikere har som strategi å drive med personlig munnhuggeri. Noen har det som strategi, fordi partiet deres har som grunnprinsipp, at man skal svekke tillitten til autoriteter. Og noen har det som strategi for å gjøre seg selv større. For å få mer personlig makt ved å gå ut og liksom sette administrasjonen på plass. Forskningsdeltakerne sier også om disse politikerne med egen strategi, at de har store egoer. De har ambisjoner, makt og innflytelse. Disse kan noen ganger velge å bruke makt politiske triks, og velge å ta det utover en annen politiker eller å ta rådmannen, selv om det ikke er rettfærdig. Men man ønsker å fremme sin egen sak.

På spørsmål om hvem som har ansvaret for å påpeke grensen mellom saklig og usaklig oppførsel i en kommune, svarer forskningsdeltakerne noe ulikt.

Flere sier at den oppgaven er delt i deres kommune, og det bør den være.

Forskningsdeltakerne er enige om at ordføreren må ta ansvar for politikere og rådmannen må ta ansvaret for administrasjonen. Andre forskningsdeltakerne mener at den oppgaven ligger til kommunestyret, og til dels ordfører. Noen mener også at den oppgaven også må ligge til utvalgslederne, i tillegg til kommunestyret. En av forskningsdeltakerne sier følgende:

*” Det hendte tidligere at folkevalgte gikk ut i pressen å kritiserte administrasjonen. Jeg har fått lov til å tydeliggjøre mine forventninger/ å påpeke grensen til politisk side. Jeg forventet det at de folkevalgte, særlig kommunestyret medlemmene som har tilgang på kommunens fremste talerstol, er tøffe nok til faktisk å møte rådmannen i åpent lende fra talerstolen.”*

Forskningsdeltakerne mener i all hovedsak at grensen mellom saklig og usaklig oppførsel, blir påpekt når det er behov for det.

#### *Lederevner*

Forskningsdeltakerne svarer noe ulikt på spørsmål om hvilke egenskaper de mener, at den personen som påpeker grensen mellom saklig og usaklig oppførsel skal ha.

En av forskningsdeltakerne mener at det er en fordel om den personen er myndig, klar og tydelig. Forskningsdeltakerne sier videre at det er likevel viktig at den personen har elementer av diplomati. Dette begrunnes med at folkevalgte styrer kommunen på frivillig basis, til tross for at de er valgt. Forskningsdeltakerne utdyper det slik:

*” Du er ikke i et arbeidsgiver – arbeidstaker forhold til de folkevalgte. En ordfører kan ikke være sjefen til de på samme måte som en rådmann er til sine ansatte. Så derfor må det gjøres med en viss form for kløkt.”*

Enkelte av forskningsdeltakerne mener at sosial intelligens og ”tentakler” er viktige egenskaper man må inneha for å kunne påpeke grensen mellom saklighet og usaklighet. Forskningsdeltakerne begrunner dette med at man må både kunne jobbe med langsiktig grensesetting, og den direkte grensesettingen. En av forskningsdeltakerne sier det slik:

*”Hvis rådmannen går på talerstolen, må rådmannen være veldig bevisst på hva han gjør. Stiller man en folkevalgt i forlegenhet, da har du skaffet deg en fiende for livet.”*

Forskningsdeltakerne mener at å bli utsatt for slik munnhuggeri kan svekke omdømme til kommunen. Dette begrunnes med at ved munnhuggeri, eller ved at man snakker dårlig til hverandre, så synliggjør man at det ikke er tillitt mellom de to viktigste partene i styringen av kommunen. Og det kan være ødeleggende. Forskningsdeltakerne tror at munnhuggeri og slikt på sikt kan være med på å undergrave det demokratiske styret.

Flere av forskningsdeltakerne påpeker at en annen konsekvens kan være dårlig stemning og dårlig klima en periode.

Forskningsdeltakerne er enige om at væremåten mellom politikere og administrasjon har endret seg over tid. Den har endret seg til det positive. Det oppleves at partene har mer respekt for hverandres roller, og at de opptrer mer profesjonelle enn tidligere. Flere av forskningsdeltakerne mener at forholdet mellom politikere og administrasjon er mer tillitsbasert enn tidligere.

Enkelte av forskningsdeltakerne peker på at væremåte vil endre seg hele tiden. De begrunner dette med at de mener væremåte er personavhengig, og at nye mennesker kommer til og nye konsultasjoner dannes hele tiden.

### *Standardisering*

De fleste av forskningsdeltakerne sier videre at det er behov for å sette standard for hva som er akseptabel oppførsel mellom politikere og administrasjon. Enkelte sier det slik:

*” Det er viktig å ha en standard, og det er viktig å speile seg i den hele tiden ”*

Andre mener derimot at det ikke er behov for å sette standard i form av retningslinjer, men at man hele tiden må minne hverandre om roller og forstå hverandres ståsteder. En av forskningsdeltakerne forklarer det slik:

*” Det er en evigvarende folkeoppdragelse det med væremåte. ”*

Forskningsdeltakerne har forskjellige ideer om hvordan man kan sette en standard for akseptabel oppførsel mellom politikere og administrasjon. Flere av forskningsdeltakerne mener standarden settes ved at ordfører eller varaordfører bruker ”klubba”. En av forskningsdeltakerne mener at man må være flinke til å jobbe med gruppelederne. På begrunnelse for dette, svarer forskningsdeltakeren:

*” Det er viktig å bruke gruppelederne aktivt. Å innkalle de gruppelederne som sitter. Du ser på stortinget hvor viktig rolle gruppelederne har i forhold til presidentskap og slikt. Ansvaret som ligger på en gruppeleder, er blant annet å sørge for at spilleregler blir fulgt i den gruppen man har tatt på seg ansvar for. ”*

Flere av forskningsdeltakerne mener at man setter en standard for akseptabel oppførsel via å etablere felles etiske retningslinjer.

En av forskningsdeltakerne forteller at de i deres kommune har laget et ”manifest” på hvordan folkevalgte skal opptre ovenfor administrasjonen. Forskningsdeltakerne sier videre at dette ikke hjalp nevneverdig. Forskningsdeltakerne tror dette handler om at alle ser at det er behov for det, men opplever at det er variabelt hvor mye den enkelte politiker er interessert i å rette seg etter det.

I følge forskningsdeltakerne er det ulik praksis i kommunene på formaliserte standarder for akseptabel oppførsel. Noen av forskningsdeltakerne viser til at det finnes felles etiske retningslinjer i deres kommune. Men ikke alle kommunene har det. De fleste forskningsdeltakerne viser til at det i dag finnes en rekke styringsdokumenter som er med å regulere standarden på oppførsel. Det nevnes eksempler som kommunikasjonsstrategi, delegasjonsreglement og arbeidsgiverstrategi som eksempel på dette, og det forklares slik:

*” Det er en rekke dokumenter vi har som er styringsdokumenter, hvor dette grensesnittet selvfølgelig også er tatt opp.”*

Andre forskningsdeltakerne peker på kommunestyret reglement og reglement for utvalgene, som et verktøy til å regulere standard for oppførsel. En av forskningsdeltakerne sier videre:

*” Men det meste av dette er uformelle normer som man må overføre gjennom å sette et godt eksempel selv, og gjennom å ha gode strukturer på ting. Man må være ryddig på hva som tillates og ikke tillates, fra kommunestyrets talerstol.”*

### **Hva mener forskningsdeltakerne fremmer samarbeid? (Fokus på makt)**

Forskningsdeltakerne trekker frem at i de kommuner hvor det er tillitt mellom politikere og administrasjon og at man viser hverandre respekt, fremmer dette samarbeid. Dette resulterer også i en profesjonalitet i organisasjonen som de mener er viktig. Videre trekker forskningsdeltakerne frem tydelig politisk ledelse og etiske retningslinjer som eksempler på hva som kan fremme samarbeid.

### **Hva mener forskningsdeltakerne hemmer samarbeid? (Fokus på makt)**

Dårlig styringsstruktur og rapporteringsrutiner blir nevnt som hemmende for samarbeidet. Det vises også til at hvis det er mangel på tillitt og rolleforståelse kan dette hemme samarbeidet.

#### **5.4 Profesjonalitet**

Profesjonalitet er ofte et ord man kan finne igjen i kommuners visjoner og mål. Funnene knyttet til profesjonalitet handler om arbeidsgiveransvar og etikk.

##### *Arbeidsgiveransvar*

Arbeidsgiveransvaret til folkevalgte er et område som har fokus hos alle forskningsdeltakerne. Samtlige svarer at det er den delen av folkevalgtoppdraget som de folkevalgte ofte kjenner dårligst til. En av forskningsdeltakerne mener at politikerne ikke forholder seg spesielt til arbeidsgiveransvaret fordi det er ubehagelig for politikerne.

En annen av forskningsdeltakerne viser til at strategisk arbeidsgiverdokument regulerer det formelle. Samtidig så pekes det på at slike typer styringsdokumenter bør rullere ofte, får å bevisstgjøre de folkevalgte på blant annet arbeidsgiveransvaret.

Kun en av forskningsdeltakerne formidler at i deres kommune er arbeidsgiveransvaret veldig klart for politikerne. Det er lite som er delegert ut, slik at politikerne er arbeidsgivere helt ned i organisasjonens minste ledd.

Min opplevelse er at forskningsdeltakerne er opptatt av å bevisstgjøre politikerne på sitt arbeidsgiveransvar. Forskningsdeltakerne er enige om at de folkevalgtes arbeidsgiveransvar bør være på det overordnede nivå. Enkelte av forskningsdeltakerne mener at det er helt vesentlig, at man holder fast ved KS linjen, hvor kommunestyret vedtar arbeidsgiverstrategi. Slik at det operative arbeidsgiveransvaret delegeres til rådmannen.

En av forskningsdeltakerne sier følgende:

*” I det daglige tenkes arbeidsgiver ansvaret ikke mye på. Vi har en arbeidsgiver strategi som er vedtatt i kommunestyret. Og i den sammenheng så drøftes det. De aller fleste kommuner har et administrasjonsutvalg hvor tillitsvalgte møter folkevalgte. Det utgår fra formannskapet. Jeg forsøker ganske ofte å drøfte ting og forankre i administrasjonsutvalget. Det kommer ingen overraskelser av de tingene jeg driver med, uten at administrasjonsutvalget vet det. Selv de vanskeligste personalsakene orienterer jeg om der. Det igjen betyr at administrasjonsutvalget ikke får noen henvendelser fra omverdenen, på vanskelige personalsaker, som ikke de er kjent med.”*

Forskningsdeltakerne mener at den riktige måten å utøve arbeidsgiveransvaret på, er ved at administrasjonsutvalget og ordfører har arbeidsgiver rollen ovenfor rådmannen. Det er de som bør følge opp rådmannen via medarbeidersamtaler, utviklingssamtaler og lederavtaler. Forskningsdeltakerne sier igjen at politikere ikke skal ha direkte arbeidsgiver ansvar for noen andre enn rådmannen. En av de sier det slik:

*” Det er rart skjønner du. Det er veldig lett i festtaler at rådmannen snakker om at politikerne må være seg bevisst arbeidsgiveransvaret. Men hva hvis politikerne virkelig begynner å mene noe om det som skjer inni haugen? Da er det galt også skjønner du.”*

### *Etikk*

På spørsmål om på hvilken måte det kan oppstå etiske utfordringer i rollen som politiker ovenfor administrasjonen svarer forskningsdeltakerne litt forskjellig.

En av forskningsdeltakerne peker på viktigheten av at det er en viss distanse mellom ordfører og rådmann. Dette begrunnes med at ordfører er rådmannens sjef, og det kan være vanskelig å utøve den rollen hvis man kommer for nær.

En annen av forskningsdeltakerne mener en etisk utfordring kan være hvis rådmannen går inn i politikken. Eller motsatt hvis de folkevalgte velger å gå inn på banehalvdelen til administrasjonen. Forskningsdeltakeren mener at dette kan skape konflikter, og da får man etiske utfordringer, og forklarer dette på denne måten:

*”Det er en kamp som rådmannen aldri kan vinne. Det går ikke an å skille privat personen mot politiker. Er du valgt som politiker er du valgt som deg selv. Rådmann og paven, i all beskjedenhet funksjon og person.”*

Forskningsdeltakerne viser også til politikere og partier som har en egen agenda. Dette kan føre til at en politiker, eller et parti har lyst til å få gjennomslag i en sak. Noen kan da velge å droppe alt av etiske betenkeligheter og presse på. Dette kan gå utover både administrasjon og innbyggere.

Facebook og internett brukes aktivt av politikere, både som privatpersoner og som politisk arena. Noen av forskningsdeltakerne sier de har et ganske avslappet forhold til det. De ser på det som ytringer og en del av demokratiet, som nå utvikler seg, og som politikere og administrasjon må klare å håndtere. Forskningsdeltakerne mener at hvis noen går over streken på sosiale medier, så må det håndteres på lik linje som alt annet av rådmannen eller ordfører. Noen kommuner har klare spilleregler for sosiale medier, andre ikke.

En av forskningsdeltakerne tror det er viktig å tenke på at folkevalgte har et engasjement. Personligheten til de folkevalgte er med på å forme den rollen de tar. Forskningsdeltakerne sier videre at han tror det er viktig at man viser litt av seg selv på sosiale medier.

Videre sier flere av forskningsdeltakerne at de tror rollekonflikten i forhold til sosiale medier er verst for administrasjonen. Dette begrunnes med at hvis en ansatt ”liker” noe som en politiker har sagt eller gjort på face book, så blir han/ henne assosiert med det politiske partiet.

Alle forskningsdeltakerne sier at alle som representerer kommune, på en eller annen måte, må tenke gjennom atferden sin på sosiale medier. Innbyggere og andre oppfatter stort sett rollen til folk, og ikke privat personen.

Enkelte forskningsdeltakerne trekker frem at negativ atferd i sosiale medier kan påvirke omdømme og tillitten til en kommune. Forskningsdeltakerne mener at man må jobbe for

å få både tillitt og godt omdømme, men tror at omdømme dekker veldig mye som en kommune kanskje ikke skal bry seg om.

En av forskningsdeltakerne mener som de andre at det bør være felles etiske retningslinjer, men hevder samtidig at det gir seg ulikt utslag. Forskningsdeltakeren tror også at forventningene til folkevalgte gjør at det er vanskeligere å gjennomføre den etiske standarden på folkevalgsiden enn på den administrative siden. Dette begrunnes med logikken og at administrasjonen er gjennomfører. Administrasjonen skal ikke gjenvelges. Samtidig er det sjelden det følger med nok penger fra staten til å gjennomføre alle de nye oppgavene og rettighetene som kreves. Forskningsdeltakeren forklarer det slik:

*”Rådmanns jobben består langt på vei i å vurdere hvilke lover man skal bryte. For på et vis er det ikke mulig å oppfylle alt, selv om det er en plikt vi har etter kommuneloven.”*

En annen forskningsdeltaker er ikke sikker på om det bør være akkurat samme etiske regelverk for politikere og ansatte, men mener dog at det bør stilles samme type krav til begge parter. Forskningsdeltakeren sier at han tror dette er riktig fordi de folkevalgte bør gå foran med et godt eksempel. Forskningsdeltakeren tror ikke det vil være lett for en rådmann eller administrasjon å få aksept for etiske holdninger og krav, hvis ikke politisk ledelse går foran med et godt eksempel.

#### **Hva mener forskningsdeltakerne fremmer samarbeid? (Fokus på profesjonalitet)**

Forskningsdeltakerne trekker frem å være bevisst sitt ansvar, samt å bruke etiske retningslinjer som områder som fremmer samarbeid.

#### **Hva mener forskningsdeltakerne hemmer samarbeid? (Fokus på profesjonalitet)**

Forskningsdeltakerne peker på politikere med egen agenda som forstyrrende. I tillegg trekkes det frem at opptreden i sosiale medier kan hemme samarbeidet.



## **5.5 Arbeidsdeling og lederskap**

De undersøkte kommunene er opptatt av tillitt og effektivitet i organisasjonen. Funnene knyttet til arbeidsdeling og lederskap handler derfor om tillitt, effektivitet og arbeidsdeling.

### *Tillitt*

Forskningsdeltakerne signaliserer at de mener politikere og administrativt ansatte bidrar til å skape en tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard. Det oppleves at både politikere og ansatte går foran med et godt eksempel.

Enkelte av forskningsdeltakerne mener at den største utfordringen i kommune Norge i dag, er de forventningene som ligger til roller og tjenester ute. Det nevnes også forventningene til hva de folkevalgte kan gjøre, som er urealistiske.

Forskningsdeltakerne tror at de folkevalgte har større utfordringer med å håndtere forventningspresset enn administrasjonen.

Forskningsdeltakerne mener at det bør stilles samme etiske krav til folkevalgte og ansatte. Forskningsdeltakerne begrunner dette med at felles etiske retningslinjer er helt sentralt for tillitt til demokratiet. De sier at tillitt er grunnleggende for å utvikle demokratiet.

### *Effektivitet*

Forskningsdeltakerne sier at på generelt grunnlag jobbes det effektivt i kommunene. Men enkelte forskningsdeltakerne tenker at det finnes områder i organisasjonen, hvor det går an å jobbe smartere og få mer ut av ressursene. En av forskningsdeltakerne har tro på strategisk plan for innovasjon, hvor nytenkning og nyskapning legges til grunn. Forskningsdeltakeren sier videre at han tror det er mer effektivt enn effektiviseringsprosesser. Begrunnelsen for disse argumentene er at effektiviseringsprosesser ofte bidrar til å finne ut hvor du skal kutte, mens innovasjonsprosesser kan være å finne ut nye arbeidsmetoder, hvor man kan bruke teknologi i mye større grad.

Alle forskningsdeltakerne mener at man aldri kommer unna effektivisering i kommuner. Dette begrunnes med at man har trang økonomi i kommune Norge, og ressursene må derfor utnyttes på best mulig måte. En av forskningsdeltakerne sier det slik:

*”Effektivitet måles jo ofte i hvor fort du springer, ikke hva du får til. Jeg opplever likevel at våre politikere er mer opptatt av hva vi får til, enn hvor fort vi springer.”*

En annen forskningsdeltaker opplever at det til tider drives ineffektivt. Begrunnelsen for det er at administrasjonen opplever at de skal serve politikere på veldig mange vis. Forskningsdeltakeren viser til et eksempel hvor man skal ha gjennomgang av hovedtariff avtalen bare for de folkevalgte. Dette gjøres for at de folkevalgte skal få kunnskap nok. Slike eksempler mener forskningsdeltakeren viser at organisasjonen driver ineffektivt på grunn av manglende delegasjon. Forskningsdeltakeren tror at på en annen siden så vil de folkevalgte miste en form for makt og styring ved å endre delegasjons reglementet. Forskningsdeltakeren sammenlikner dette med skinnmakt. Skinnmakt forklarer forskningsdeltakeren ved at administrasjonen noen ganger må forklare politikere at de ikke kan ta den avgjørelsen de er i ferd med å ta. Administrasjonen må peke på konsekvensen.

Flere av forskningsdeltakerne opplever at de folkevalgte har høye forventninger til administrasjonen om effektivitet. Det påpekes at på tross av at de folkevalgte får beskjed om at administrasjonen har kuttet i stillinger og spart flere millioner, så fortsetter politikerne å komme med bestillinger og forventninger om at dette skal leveres like fort, og enda fortere. Dette utdypes slik:

*”Med det økte omfanget av tjenester, så klarer vi likevel å løse det uten å få tilført ressurser. Det kaller jeg effektivitet. Slik at når man blir møtt med effektiviseringstiltak i tillegg, altså kroner og øre. Så blir det etter mitt syn på en måte en dobbelt effektivisering.”*

Forskningsdeltakerne understreker at fokus på effektivitet er en bra ting. Eneste ulempen er at forventningene fra politikerne til administrasjonens leveranser, kan noen ganger være for høye.

### *Arbeidsdeling*

Arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjonen, mener noen av forskningsdeltakerne er avklart. Flere av forskningsdeltakerne sier likevel at selv om hovedprinsippet er at de folkevalgte er de som fatter overordnede vedtak i budsjett og

planer og setter mål, og administrasjonen iverksetter og forbereder, er det enkelte politikere som gjerne vil være med å iverksette. Enkelte sier at arbeidsdelingen henger tett sammen med rolleforståelsen på denne måten:

*”Man må skjønne at som politiker så setter du målet, legger premissene og styrer. Du er ikke den som forteller hva som er det beste tiltaket. Politikere er ikke fagfolk, selv om noen har fagkompetanse. Man må forstå sin rolle.”*

En av forskningsdeltakerne påpeker at politikere beslutter, tar initiativ til debatter og reiser saker. Mens administrasjonen utreder og gjennomfører. Forskningsdeltakeren sier videre at i praksis så kan det nok være litt annerledes. Det hender at en politisk leder er involvert i/ får informasjon om, og deltar i diskusjoner uten å delta i beslutninger, som går ut over føringene for formannskapsmodellen.

På spørsmål om hva som hadde vært annerledes hvis man kunne endret noe svarer forskningsdeltakerne forskjellig. En av forskningsdeltakerne sier at han skulle ønske at opposisjonen brukte administrasjonen mye mer. Forskningsdeltakeren påpeker at rådmann ikke bare tilhører en gruppe folkevalgte, men alle. Praksis i dag er at flertallet bruker administrasjonen langt mer i saker, enn opposisjonen.

Flere av forskningsdeltakerne ønsker en gjennomgang av delegasjonsreglementet. Forskningsdeltakerne begrunner dette med at delegasjonsreglementet er begrenset slik som det er i dag. Forskningsdeltakerne tror også det er viktig å rydde i delegasjonsreglementet, for å sikre likebehandling.

Enkelte av forskningsdeltakerne nevner dette med gode leveranser fra administrasjonene, som et område som de ønsker skal bli bedre. Forskningsdeltakerne sier at gode leveranser til riktig tid, ovenfor kommunestyre skaper mer tillitt til administrasjonen. Evnen administrasjonen har til å levere på det de folkevalgte bestiller, mener en av forskningsdeltakerne også har med rådmannens rolle å gjøre. I hvor stor grad rådmannen er tøff nok til å slå i bordet for sine egne.

Flere av forskningsdeltakerne ønsker seg tydeligere politisk ledelse. Forskningsdeltakerne tror det er viktig fordi det bidrar til å sette grensene mellom

politikk og administrasjon, som man er avhengig av for å kunne drive effektivt og tillitsbasert. Forskningsdeltakerne mener at dette er et område som kanskje fokuseres lite på i både opplæring og det daglige. Forskningsdeltakerne ønsker mer fokus på viktigheten av at politisk ledelse skal lede kommunen gjennom gode vedtak, som rådmannen skal effektivt utføre.

Folkevalgt opplæring er et tema som dukker opp flere ganger gjennom intervjuene. Forskningsdeltakerne er opptatt av at den må være av god kvalitet.

### **Hva mener forskningsdeltakerne fremmer samarbeid? (Fokus på arbeidsdeling)**

Forskningsdeltakerne påpeker at felles etiske retningslinjer og strategisk plan for innovasjon kan føre til økt effektivitet, som fremmer samarbeid. Videre er forskningsdeltakerne opptatt av rolleforståelsen, tillit, opplæring og tydelig ledelse.

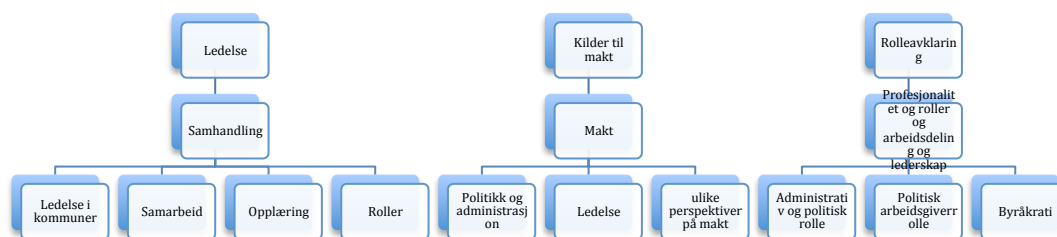
### **Hva mener forskningsdeltakerne hemmer samarbeid? (Fokus på arbeidsdeling)**

Her trekkes urealistiske forventninger fra samfunnet/ innbyggerne frem. Økt fokus på bestillinger fra folkevalgte til administrasjonen og manglende delegasjon er også områder som kan hemme samarbeid hevder forskningsdeltakerne.

## **5.6 Hva betyr funnene?**

I denne delen vil funnenes betydning for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål drøftes. I drøftingen anvendes tre analytiske kategorier: *Ledelse*, *Kilder til makt og Rolleavklaring*. Dette er kategorier som bygger på teori og de deskriptive kategoriene, og som derfor vil gripe inn i hverandre. Til disse tre analytiske kategoriene hører det deskriptive kategorier. Drøftingen vil bli presentert etter de deskriptive kategoriene i *Tabell 2 Kategorisering av drøfting*. I tillegg vil jeg i tabellen under forsøke å vise de ulike underkategoriene til de deskriptive kategoriene.

Tabell 2: Analytiske og deskriptive kategorier, samt teori



Funnene som dreier seg om *ledelse* vil bli drøftet ved hjelp av teori om ledelse på organisasjonsnivå, særlig mellom politikk og administrasjon. Videre vil funnene som omhandler *kilder til makt og rolleavklaring* bli drøftet både på organisasjonsnivå og individnivå. Dette er gjort som et forsøk på å strukturere drøftingen. Jeg ønsker likevel å påpeke at flere av de deskriptive kategoriene faller inn under alle tre av de analytiske kategoriene.

Drøftingen av de empiriske funnene gjøres ved hjelp av de analytiske kategoriene og vil peke frem mot selve problemstillingen: *Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikk og administrasjon i en kommune.*

### 5.6.1 Ledelse

For å svare på min problemstilling har jeg i en av de analytiske kategoriene fokusert på Ledelse. Den deskriptive kategorien som knyttes til den analytiske kategorien ledelse er: *samhandling*. Funnene drøftes ved hjelp av teori om ledelse i kommuner, ulike perspektiver på samarbeid, ulike perspektiver på opplæring, samt ulike perspektiver på roller.

Funnene viser at alle informantene opplever samarbeidet mellom politikere og administrasjon på generelt grunnlag som bra. Informantene opplever at det både er god rolleforståelse og et godt samspill.

Mange sosiologer ser samhandling, også kalt *sosial interaksjon*, som en nøkkel til å forstå samfunn og sosiale aktiviteter. Andre fester seg ved at samhandlingsdeltagere er ute etter gevinster (samhandling betraktet som bytte, transaksjon eller spill). Når man går på butikken og kjøper en vare er det et eksempel på en transaksjon.

Samhandling kan innebære gjensidig forståelse og utbytte, men også konflikt, utbytting og manipulering (Noack og Tjoa 2014).

Godt samspill mellom politikk og administrasjon bør kanskje baserer seg på respekt og tillitt. Det er begreper som utvikles over tid. Det tar lang tid og bygge opp, og kort tid å rive ned (Schaug 2010:97).

På en annen side synes lokalpolitiske uenigheter å ha en særegen evne til å skape tillitt. Kompromisser skapes mellom skiftende interesser. Ansvar er konkret og forpliktende ovenfor et fellesskap der mange kjenner hverandre. Tillitt er slik sett et produkt av spesielle måter å løse konflikter på. Selv de sterkeste uenigheter blir sjelden til alvorlig konflikter (KS Folkevalgtprogram 2015-2019).

Enkelte av informantene mener det kan utgjøre en forskjell om en ordførere ansetter eller ”arver” en rådmann. Dette kan kanskje også sees i sammenheng med teori som sier at ordfører og rådmann kan utfylle hverandre når det gjelder erfaring og bakgrunn. Men forskjellene mellom disse to kan også føre til uenigheter i samspillet mellom politikk og administrasjon. Det er aldri lett å være den som er ny, og fagkunnskap satt opp mot praktisk og personlig erfaring, gir sjelden en problemfri situasjon (Baldersheims 1993).

Redaktør i ukesavisen Ledelse, Magne Lerø, sa følgende (07.02.2005):

*” Å ha et kommunestyre som sjef, ville for mange næringslivsledere ha fortonet seg som et mareritt. For rådmenn som faktisk har en slik sjef, opplever de det i alle fall som å forholde seg til et mangehodet troll til tider. Rådmenn kan fortelle at de bombarderes med motstridende styringssignaler, og blir bedt om å forholde seg til vedtak som mer er å betrakte som halvkvedede viser.”*

Det kan kanskje være en idé å lage regler for godt samspill. Man bør muligens avklare roller og forventninger i ”fredstid”. Det bør opprettes en arena for uformelle samtaler, en dialog der det skapes kultur for åpen og ærlig meningsutveksling (Schaug 2010:101).

Funnene viser at ledere er avhengig av nok ressurser for å kunne drive god ledelse og ”levere” på bestillinger fra politikere. Det fremstår som at det kan være en evig kamp mellom å effektivisere/ innsparing og å ha nok ressurser (Schaug 2010).

Undersøkelser viser at ansatte kan trenge tett oppfølging fra en leder. Dette kan ha betydning for arbeidsmiljø, faglig utvikling og god ressursutnyttelse. Trenden de siste årene har kanskje vært at ressurser, spesielt innen omsorgssektoren, i størst mulig grad skal kanaliseres til tjenesteproduksjon, og bort fra administrasjon. På tross av at kravene til lov og avtaleverk, dokumentasjon og tjenesteutførelse blir større (Schaug 2010:77).

Funnene viser også at det ikke alltid er enkelt for ledere å forholde seg til beslutninger som tas, på grunn av uforutsigbarhet i det politiske landskap.

Uforutsigbar politikk kan muligens virke begrensende på noen lederes handlingsrom. Politiske vedtak kan endres og politiske saker kan ta tid å behandle. (Schaug 2010:59).

En leder skal til enhver tid kunne balansere mellom politikk og administrasjon, ledelse og medarbeidere, det offentlige og det private og økonomi og utvikling (Schaug 2010). Funnene viser at det er vanlig praksis at noen politikere gjerne vil detalj styre administrasjonen. Samtidig kan det virke som at man må ha spesialkompetanse for å kunne gå i dybden på tjenestene. Kommunene er styrt etter prinsippet ”leg styrer lærd”, som viser til at det er legmanns enkle fornuft som skal styre viktige prinsipper som den lærde skal styre etter. Kravene til fagkunnskap, effektivitet og ledelse fremtvinger mer typiske proaktive ledere. Denne type ledere kan muligens ha vanskeligere for å akseptere at politikere blander seg direkte inn i administrasjonens oppgaver. Dette kan kanskje forhøye spenningen og føre til konflikter mellom politikk og administrativ sektor (Schaug 2010:100).

Kontrasten til en slik form for ledelse kan kanskje være det Busch kaller for ”la – det – skure” ledelse. Dette er en form for ikke – ledelse, hvor lederen sjelden griper inn i det medarbeiderne gjør. Denne ledelsesteorien legger i stor grad opp til aktiv bruk av selvledelse. Og kan muligens bygge på enten likegyldighet eller en vurdering av at medarbeider ikke trenger noen ledelse. Det kan kanskje også defineres som utydelig ledelse, som igjen kanskje vil føre til usikkerhet blant ansatte (Busch 2012:156).

Funnene viser at det bør være et klart skille mellom administrative saker og politiske saker, for at samarbeidet skal være bra. Rådmannen skal drive med politikk når saker utredes til politisk behandling. Dog må rådmannen være forsiktig med å drive partipolitikk, å bruke politisk argumentasjon for sitt syn i saker som går til politisk behandling eller å gå inn i den politiske behandlingen av saker. I det hele tatt må rådmannen være bevisst sin opptreden i folkevalgte fora (Schaug 2010).

Funnene viser at en av suksess kriteriene for en god samhandling, kan være at det finnes en ”åpen ventil” (felles informasjonsutveksling) mellom politikere og administrasjon. Tilbakeholdelse av informasjon mellom politikere og administrasjon kan muligens skape mistro og mistillit (Schaug 2010:49).

Et hovedprinsippet i demokratiet er at legmannens enkle fornuft skal styre viktige prinsipper og rammer som den lærde skal arbeide etter. Dette prinsippet er på kollisjonskurs med styringsprinsippet om at styring skal baseres på innsikt og kunnskap. Denne motstriden mellom legmannsstyre og ekspertstyre kan muligens være med på å hemme samarbeidet, fordi en kommune i større grad enn tidligere styres av mer kompliserte lover, reformer, rikspolitiske retningslinjer og budsjetter. Det har blitt nødvendig å overlate en større del av styringsarenaen til den som kan faget (Schaug 2010:19).

Funnene viser at det er enighet blant informantene om at god samhandling påvirkes at gode relasjoner basert på tillitt og trygghet mellom ordfører og rådmann. Det kan virke som at de undersøkte kommunene opplever denne tillitten og tryggheten som god. Ordfører og rådmann bør være lojale mot hverandre, og forsvare hverandre i ”egne” fora. Lojaliteten bør kanskje vises i form av frem snakking i sine respektive fora (Schaug 2010:101).

Det kan likevel se ut som at ikke alle informantene opplever grenseoppgangen som like tydelig i sin kommune. Skillet mellom politikk og administrasjon har blitt drøftet blant fagfolk i mange år. Om det er et klart skille diskuteres fortsatt. Weber hevder at en administrativ sak kan lett få politisk betydning, særlig hvis det oppstår et problem. Flere teoretikere støtter denne tankegangen. Hovedforklaringen kan være at offentlig politikk



en kontinuerlig prosess, hvor utforming og iverksetting går hånd i hånd (Jacobsen 2009:35ff).

På den andre siden er det flere ideer som viser til at det er mulig å gjøre skillet tydeligere, via eksempelvis politisk kontroll. Enkelte hevder at hvis kontrollen er god, så kan politikerne fra sak til sak bestemme hva som er politisk og hva som er administrative områder (ibid).

Videre er det muligens få som er uenige i at kontroll med administrasjonen er nødvendig, selv om enkelte vil hevde at kontroll ødelegger for administrasjonens kreativitet, initiativ og produktivitet. Det at man mener at det er behov for kontroll med administrasjonen, behøver ikke bety at man antar at alle i administrasjonen har uærlige hensikter (Jacobsen 2009:153).

Funnene viser at god informasjon bør være en forutsetning for god samhandling. Det kan likevel virke som at det kanskje svikter i informasjonsflyten mellom politikere og administrasjon i enkelte kommuner.

En kommunal leder har som hovedmål å styre kommunens virksomhet etter de lover, forskrifter og regler som gjelder for virksomheten, kommunens egne styringsdokumenter og ikke minst de vedtak som gjøres i kommunestyret og i kommunens forskjellige utvalg. Ulempen kan muligens være at det ikke alltid er samsvar mellom tidligere vedtatte planer og hovedprinsipper, og enkeltvedtak som senere fattes. Det er muligens upopulært hvis administrasjonen påpeker dette ovenfor politikerne. På en annen side er det kanskje en måte å fremme samarbeid på. Dette opplevde jeg som et viktig område for informantene. Funnene viser at dette område til tider kan by på utfordringer. Det kan virke som at det mangler både god informasjonsflyt og kunnskap fra både politikere og administrasjonens side (Schaug 2010:55).

Når vedtak og mål er motstridende, kan det oppstå misforståelser. Dette kan igjen føre til at gjennomføringen av vedtaket, som er administrasjonens oppgave, ofte blir offer for kritikk fra politikernes side (Schaug 2010).

Funnene viser at man som leder i det offentlige må stå i ulike utfordringer, som for eksempel håndtering av media.

Dette er noen spesielle utfordringer som ledere i kommuner må ta med i betraktning i tillegg til de mer generelle kravene til ledere. Disse utfordringene er at kommunale ledere må ikke være redd for å stå frem i offentlighetens lys. De må ikke være redd for kritikk, samtidig som de ikke må være spesielt trygghetssøkende. Ledere i det kommunale må videre leve med usikkerhet. De bør ikke være avhengige av å ha full kontroll hele tiden. Og sist men ikke minst så må de akseptere lojalt vedtak man ikke helt ser er begrunnet. Det kan for meg se ut som at politikere føler at de til tider blir fratatt myndigheten til å styre, på grunn av manglende kunnskap (Schaug 2010).

Offentlige ledere kan kanskje sammenliknes med gullfisker i en glassbolle. De utsettes for sterke krav om innsyn fra media og offentligheten, blant annet på grunn av offentlighetsloven og forvaltningsloven. Men også på grunn av de problemområdene de er satt til å forvalte. Ledere i offentlig sektor er muligens i mindre grad orientert mot materialistiske verdier. De er kanskje mer motivert for å tjene allmenninteresser (Schaug 2010:49).

Funnene viser videre at kommunene er opptatt av at man har en god administrativ ledelse som har fått riktig opplæring.

Max Weber hevder om dette at basert på teknisk, faglig kunnskap skal administrasjonen kunne si noe om hvilke tiltak som er mulig å gjennomføre. Administrasjonen skal videre si noe om hvilke politiske mål som er for ambisiøse, hvis det settes av for lite ressurser til gjennomføring o.l. Det hevder Weber er administrasjonens faglige plikt å påpeke. Weber mener at dette ikke nødvendigvis betyr at administrasjonen opptrer politisk, er partisk eller illojal. Han mener at det kan bety at det finnes et faglig misforhold mellom politikernes ønsker og det som er mulig å gjennomføre (Jacobsen 2009:24).

Funnene viser at tydelig ledelse er av stor betydning for samarbeidet mellom politikere og administrasjon. En rådmannen befinner seg i spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon. Dette er et område som kanskje kan være uforutsigbart. Rådmannen har et omfattende lederansvar innad i administrasjonen, samtidig som han har ansvar for måloppnåelse og gjennomføring av politiske vedtak. Rådmannen bør muligens inneha

egenskaper som å være klar og tydelig, en utpreget lagspiller og teamutvikler (Schaug 2010:82ff).

Funnene viser at det til tider kan være uenigheter mellom politikere og administrasjon. Det snakkes ofte om den politiske og administrative banehalvdel. Dette er muligens en dårlig metafor, fordi spillere på forskjellige banehalvdeler spiller mot hverandre, mot forskjellige mål. Ordfører og rådmann bør kanskje spille på samme lag, mot samme mål, men kanskje i litt forskjellige posisjoner (Schaug 2010:101).

Politikere har og forventes å ha sterke meninger, holdninger, kjepphester, interesser og mål. Samtidig har de et ønske om å bli gjenvalgt og er bundet til et partiprogram. Dette kan muligens føre til at den politiske avgjørelsen kan bli ganske forskjellig fra den opprinnelige anbefalingen fra administrasjonen, som mest sannsynlig er basert på objektive, logiske og saklige fakta. (Schaug 2010:36). Dette bekrefter funnene som viser at politikerrollen kan være vanskelig.

Funnene viser at enkelte mener at det finnes to typer logikk. En politisk logikk og en administrativ logikk. Dette kan muligens også ha sammenheng med grenseoppgangen som nevnes tidligere i oppgaven.

Wilson og Weber mener det bør være et klart skille mellom politikk og administrasjon. De refererer begge til to hovedlinjer i dette skillet. De mener begge at politikk og administrasjon har to ulike typer logikker. Det vises til at der administrasjonen dreier seg om å finne de tekniske beste løsningene på et politisk problem, dreier politikk seg om å definere de verdiene man vil skal styre utviklingen i samfunnet (Jacobsen 2009:25).

Max Weber snakker også om to typer logikk. Weber kaller dette for ulike typer rasjonalitet. Han forklarer dette med at politikk er å konsentrere seg om målrasjonalitet, å finne de beste målene (velge mellom ulike typer verdier), så er byråkrati å finne de beste midlene til å nå målet, uansett hvilket mål det er snakk om. Weber hevder videre at målrasjonalitet best bli ivaretatt gjennom kamp, diskusjon og overtalelse, der ulike synspunkter blir veid mot hverandre (ibid).

Funnene viser at det er viktig med en tydelig rolleavklaring i forhold til grenseoppgangen mellom politikk og administrasjon, for at samhandlingen skal være god.

For å jobbe som kommunal leder bør man muligens ha tro på at det politiske demokratiske system er viktig, slik at man kanskje er bedre rustet til å møte de konfliktene som kan oppstå. Lederne bør også være forberedt på at deres egne saksutredninger og anbefalinger muligens ikke alltid vil være avgjørende for politikernes vurderinger. De kommunale lederne bør muligens stille seg lojalt bak de beslutninger som fattes, og kanskje arbeide aktivt for at beslutningene iverksettes. Det kan se ut som administrasjonen i de undersøkte kommuner er lojale ovenfor beslutninger som fattes (Schaug 2010:36).

Transformasjonsledelse har blitt benyttet i organisasjoner helt tilbake til 1970- tallet.

Burns benyttet denne teorien opp mot politisk ledelse i sitt forfatterskap.

Transformasjonsledelse vil kunne gi ansatte mestringsfølelse og en mer følelsesmessig tilknytning til organisasjonens verdier. Dette kan muligens gi resultater som lojalitet og respekt ovenfor organisasjonen og lederen. Lojalitet og respekt kan kanskje fremme samarbeidet mellom politikk og administrasjon (Busch 2012:154).

Funnene fra enkelte kommuner viser at det er gjort forsøk på å lage et ”manifest” mellom politikere og administrasjon, med god effekt.

De fleste offentlige institusjoner, er styrt av regelverk. I følge verdibasert ledelsesteori er det regler som skal til, for at byråkratiet skal fungere. Til tross for dette eksisterer historiene om politikere og ansatte som har en negativ atferd (Busch 2012:93).

Å bevisstgjøre et godt samarbeidsklima kan kanskje være et skritt i retning av å fremme samarbeid. Det finnes eksempler fra kommuner hvor man har utarbeidet regler for arbeidsformer, og nedfelt dette i en avtale mellom politikere og administrasjon (Schaug, 2010:102).

På en annen side trekker Weber frem standardisering som en styringsmekanisme.

Standardisering innebærer at beslutningene som tas er standardiserte gjennom regler.

Alle saker innordnes under en regel, og denne regelen skal gi et svar på hvilke

handlingsalternativer man står ovenfor. Her er det ikke rom for å drive skjønn (Jacobsen 2009:42).

Funnene viser at i alle de undersøkte kommunene er det eksempler på at administrasjonen har blitt offentlig kritisert av politikere, noe som muligens kan føre til dårlig samarbeidsklime.

I noen kommuner brukes kommunestyrets talerstol til negativ kritikk av enkeltpersoner i administrasjonen. Mange markeringsbevisste politikere mener at slik kritikk er populær blant velgerne, og at den øker muligheten for gjenvalg. En slik måte å kritisere sine ansatte på, strider mot en av de viktigste prinsippene for god ledelse: ”ros i plenum, ris på kammerset”. Ved offentlig kritikk kan man fort oppnå at administrasjonen føler behov for å forsvare seg, og man kan få en markert økning av spenningen som ofte finnes mellom folkevalgte organer og administrasjonen. Flere kommuner er bevisste på at det bør skapes et best mulig samarbeidsklime mellom folkevalgte og administrasjon. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å utarbeide regler for arbeidsformer (Schaug 2010).

På en annen side kan en slik offentlig kritisering handle om en bevisst handling. Enkelte forklarer det med hersketeknikker som benyttes blant annet i politikken. Det finnes mange varianter av hersketeknikker man kan benytte hvis ikke man liker budskapet som leveres av administrasjonen. Man kan eksempelvis lete etter skjulte motiver hos administrasjonen (Sandvik og Risdal 2010).

Folkeskikk er muligens et begrep som burde vært en større del av en obligatorisk opplæring for både politikere og administrasjonen. Folkeskikk kan kanskje være en god egenskap å ha med seg inn i et samarbeid. Mangel på dette kan skape det motsatte, konflikter (Schaug 2010:102).

### **5.6.2 Kilder til makt**

For å svare på min problemstilling har jeg i neste analytiske kategori fokusert på kilder til makt. Den deskriptive kategorien som kan knyttes til denne analytiske kategorien er: *makt*. Mens drøftingen i Ledelse hadde et mer organisatorisk perspektiv, vil drøftingen i denne delen også ha fokus på makt på individnivå. Dog kan det være vanskelig å ha et klart skille mellom organisasjonsnivå og individnivå. Drøftingen i dette kapittelet

relateres til teori om *politikk og administrasjon, ulike teori om ledelse, og teori om ulike perspektiver på makt.*

I følge funnene mener hovedvekten av respondentene at makten ligger i kommunestyret. Videre sier funnene at det er der den bør og skal ligge. Makt er ofte definert av statsvitere som evnen til å påvirke atferden til andre med eller uten motstand. I et demokrati bør ikke makt være av negativ betydning, enkelte mener det tvert imot er helt nødvendig for å få et demokrati til å fungere (Hanssen m. Fl 2008.)

Når vi snakker om makt i organisasjonsteorien så kan dette beskrive relasjonen mellom forskjellige aktører. Det kan muligens beskrive en situasjon der en gruppe påvirker andre grupper (Thorsvik 2013).

En god kommune er ledet av et par, rådmann og ordfører. Disse har et godt og profesjonelt forhold, og de praktiserer kommunelovens bestemmelser om de formelle kontaktlinjene mellom politikk og administrasjon. Og de har forstått lovens intensjoner (Zahl 2009).

De oppgavene og myndigheten som er nedfelt i lovverket, gir noen klare myndighetsområder, men åpner også for større fullmakter som kommunestyret kan beslutte. På bakgrunn av dette er det i enhver kommune behov for en ytterligere og en mer detaljert presisering av rådmannens fullmakter. Denne grenseoppgangen mellom rådmannens og politikernes ansvar, kan være beskrevet i rådmannens stillings beskrivelse eller i et kommunalt reglement (Schaug 2010).

Funnene viser at det i noen kommuner delegeres lite fra kommunestyret til rådmann. Det kan muligens tyde på mangel på tillitt. Noe som igjen på sikt kan føre til dårlige politiske beslutningsprosesser, og/ eller virker hemmende på samarbeidet.

Å delegere myndighet kan være en forutsetning for å lykkes i en stor organisasjon som en kommune. Gjennom delegeringsreglementet kan kommunestyret få et aktivt forhold til organisasjonen og sitt eget maktgrunnlag. Delegering av myndighet til andre politiske organer kan også være avgjørende for gode politiske beslutningsprosesser (KS folkevalgprogram 2015-2019:90).

Funnene viser at delegeringen ikke praktiseres likt i de undersøkte kommunene. I noen kommuner er alt delegert ut, mens i andre er lite delegert til administrasjonen.

Funnene viser at grensesnittet mellom politikk og administrasjon kan være vanskelig. Det kan virke som at politikere og administrasjon stadig beveger seg inn på hverandres områder. Dette kan muligens skape usikkerhet i samarbeidet.

Skillet mellom politikk og administrasjon kan kanskje være utydelig. Det kan være politikk i mange saker som tilsynelatende er av administrativ karakter. Det kan være forskjellige meninger av hva som er politikk og hva som er administrasjon, både blant de folkevalgte og blant de ansatte i kommunen. Det er kanskje ikke mulig å avklare rolleforståelsen. Dette er muligens noe man til enhver tid må drøfte seg imellom, for å være seg bevisst usikkerheten (KS Folkevalgtprogram 2015-2019:93).

Funnene peker på at det i de undersøkte kommunene kan oppleves som maktinngripende (begrensende) for samarbeidet, når administrasjonen legger frem sin fagkunnskap.

Et ikke ukjent fenomen er at rådmannen har for mye makt. I dette ligger muligens realiteten den økonomiske og juridiske styringen fra staten. Ikke alle politikere sitter kanskje med denne kunnskapen, og dette er muligens med på å skape et forventningspress overfor brukere av kommunal tjeneste produksjon. Dette kan på sin side føre til betydelig mindre rom for politiske preferanser og løsninger. Det er rådmannens ansvar å opplyse om og påpeke de føringer og begrensninger som ligger i den detaljerte statlige styringen (Schaug 2010).

På en annen side er hovedoppgaven til offentlige ansatte å iverksette politiske beslutninger. Den sentrale verdien her er politisk lojalitet. Politikerne må kunne stole på at administrasjonen iverksetter deres vedtak, etter beste evne. Videre bør offentlige ansatte kunne stilles til ansvar for sine beslutninger med hensyn til iverksetting av politikken, hvis de ikke arbeider etter klare politiske beslutninger. Ansatte bør kanskje derfor kunne tolke politiske signaler, og noen ganger oversette politikken til nye anvendelsesområder (Busch 2012:52).

Funnene viser at politiske saker ikke alltid nødvendigvis har den bredden de bør ha, ei heller alternative løsninger. Men at de muligens blir formet av saksbehandleren.

Et alternativ er at man bare ser på noen løsninger, vurderer noen konsekvenser av ulike løsninger for så å velge den første tilfredsstillende løsningen. Dette har blitt godtatt i de fleste samfunnsvitenskapelige disipliner. Hvis man ikke har oversikt over alle løsninger og konsekvenser, åpner dette for at de løsningene som administrasjonen presenterer, ofte blir løsningene politikerne har å velge mellom. På den måten kan administrasjonen spille en politisk rolle gjennom bare presentere spesielle alternativer, eller ved bevisst eller ubevisst unnlate å presentere enkelte løsninger. Det kan kanskje være en idé å utrede ulike alternativ til løsninger, med fordeler og ulemper, i enhver sak som utredes (Jacobsen 2009:37).

Den indirekte makten er mer usynlig og er rettet mot å påvirke hvilke saker som legges frem til beslutning, og å påvirke i hvor stor grad en beslutning blir implementert. Den første formen kan føre til at en rekke problemer holdes utenfor beslutningsprosessen. Den andre formen kan føre til at visse beslutninger ikke settes ut i livet. Den første formen for indirekte makt som er nevnt over, handler om å styre eller påvirke dagsorden. Den andre formen for indirekte makt som nevnes, handler om å blokkere for implementering av beslutninger. Dette kan være en effektiv form for maktbruk som kan utøves av personer, som ikke har hatt innflytelse i beslutningsprosessen. Funn viser at enkelte saker fra administrasjonen kan mangle bredde, og at bruk av indirekte makt kanskje kan ha stor påvirkning på samarbeidet (Busch 2014).

Enkelte mener at det ikke finnes noen fast oppskrift på hva som er en god beslutningsprosess. De begrunner dette med at det er mange forhold som virker inn. Sakens omfang og betydning er viktig. Åpenhet er kanskje en viktig forutsetning for en god beslutningsprosess. Det er muligens også viktig at rådmannen sørger for at saker er utredet på en faglig god måte. De folkevalgte ansvar bør muligens være å sørge for at administrasjonen har motivasjonen og gode rammevilkår, slik at den kan opprettholde og videreutvikle sin faglige kompetanse. (KS folkevalgtprogram 2015-2019:59).

En god beslutningsprosess er muligens avhengig av om skillet mellom politikere og administrasjon er tydelig. Både gode beslutningsprosesser og et tydelig skille, kan kanskje være forutsetninger som muligens bør være på plass for å sikre et godt



samarbeid. Og hvis dette ikke er mulig å oppnå, vil det muligens kunne påvirke samarbeidet på en negativ måte (Jacobsen 2009).

På en annen side hvis beslutningsprosesser varierer mellom god og dårlig, fra sak til sak, vil dette også kanskje føre til at samarbeidet ikke er konstant, men variere på samme måte (ibid).

Funnene viser at informantenes opplevelse er at enhver kommune bør ha en tydelig politisk ledelse, for at makten skal fordeles likt mellom politikk og administrasjon, og for at samarbeidet skal fungere.

Transformasjonsledelse legger vekt på at medarbeiderne skal bli seg bevisst både organisasjonens målverdier og instrumentelle verdier, heve seg over egne personlige interesser til fordel for overordnede mål, samt orientere seg mot høyere behov knyttet til prestasjoner og selvrealisering. Transformasjonsledelse kan føre til at medarbeiderne utvikler tillitt, lojalitet og respekt overfor ledere, og de kan bli motivert til å gjøre mer enn de opprinnelig var villig til (Busch 2012:154).

På en annen side virker utviklingen til å gå dithen at kommunene i dag ønsker seg proaktive ledere. Det vil si en leder som forholder seg til gitte rammer, men som er i forkant av problemene og som utvikler. Dette er muligens en leder som kan ha en mer uklar rolle i forhold til å bevege seg mellom politisk og administrativ side. Dette kan likevel styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Men på en annen side kan det hemme samarbeidet i den grad maktfordelingen blir for uklar (Schaug 2010:34ff).

Funnene fra enkelte av kommunene viser at noen politikere/ ansatte muligens bruker makt for egen interesse.

Et særtrekk ved koalisjonssystemet er at interessentene kan bruke makt for å fremme egne interesser, noe som stimulerer til politiske prosesser. Noen av disse prosessene er regulert gjennom lover og avtaler. Mens andre konfliktområder er i større grad uregulerte og kan være vanskelige å håndtere. Dersom en interessent velger å bruke makt for å ivareta egne interesser blir det et viktig spørsmål om maktbruken strider mot de instrumentelle verdiene som er tilstede i organisasjonen (Busch 2014).

Feil maktutøvelse i organisasjonen kan risikere at det oppstår negative oppfatninger blant folk, og at det svekker tiltroen og samarbeidet. Omdømme kan være en ressurs som representerer den typen overbevisninger som legger grunnlaget for tillitt (Brønn og Ihlen 2012).

Det er mange former for maktutøvelse som er akseptert i samfunnet, og som ikke kommer i konflikt med våre verdier. Den makten som utøves i politiske organer på kommunalt nivå, er et eksempel på det. Selv om maktstrategiene er tydelige og konfliktene store, er de akseptert som en viktig del av vårt politiske system, og de er i pakt med sentrale demokratiske verdier. Kanskje ikke man skal tenke så mye på ordet maktutøvelse som negativt (Busch 2014).

Funnene viser at folkevalgt opplæring nevnes som et mulig godt tiltak for godt samarbeid. Videre viser funnene at Ordfører som bruker ”klubba” når det er nødvendig, muligens benytter makt balansen bra.

Ordføreren er den viktigste folkevalgte lederen i norske kommuner. Også andre folkevalgte kan utøve individuelt lederskap. Det nevnes gruppeledere og utvalgsledere som eksempel.

Tillitten som skal utvikles mellom de folkevalgte og administrasjonen, bør muligens ordføreren legge til rette for. Dette kan kanskje bety mye for de folkevalgtes rolleforståelse, trivsel og opplevelse av åpenhet (KS folkevalgtprogram 2015-2019).

Funnene viser at kommunene har ulike reglementer og prinsipper som fremstår som viktige for et godt samarbeid. det kan nevnes kommunikasjonsstrategi, delegasjonsreglement, arbeidsgiverstrategi og etiske retningslinjer.

Når det gjelder retningslinjer, har vi verdier som antas å være atferds regulerende i jobbsammenheng. Disse verdiene kan være profesjonalisme, ærlighet, moral, etisk bevissthet og integritet. Profesjonalisme representerer mange dimensjoner knyttet til profesjonelle yrker. Den er derfor en sammensatt verdi hvor innholdet til en viss grad varierer mellom profesjonene, selv om det alltid finnes en felles kjerne. Resten av verdiene er mer generelle, og dreier seg om en del personlige kvaliteter, som det er ønskelig at ansatte i offentlig virksomhet har. Alle verdiene er viktige, og kan være med i formelle etiske retningslinjer (Busch 2012).

På en annen side så vil det å benytte regler og styringsverktøy innen komplekse organisasjoner, kanskje fungere kun til en viss grad. Disse verktøyene kan si noe om hvem som skal mene noe om hva, men på en annen side sier de sjelden noe om alle detaljer i en hel organisasjon (Repstad 2012).

### **5.6.3 Rolleavklaring**

De deskriptive kategoriene som kan knyttes til denne analytiske kategorien er: *profesjonalitet og roller og arbeidsdeling og lederskap*. Funnene drøftes ved hjelp av teori om forskjellige perspektiver på administrativ og politisk rolle og ulike perspektiver på politisk arbeidsgiver rolle, samt teori om forskjellige perspektiver på byråkrati. Videre ved hjelp av teori om transformasjonssystem og teori om effektivitet.

Funnene viser at kommunene er opptatt av det er god rolleforståelse og avklarte roller mellom politikk og administrasjon, for at det skal være en god samarbeidsatmosfære. Ideen om at politikk og administrasjon er ulike sfærer, som både Wilson og Weber påpeker, har stått sentralt i debatten rundt den offentlige sektor de siste 150 til 200 år. Dette gjelder ikke bare i Norge, men også i andre europeiske land, samt USA (Jacobsen 2009:30).

På den andre side ser det ut til å være en vanlig syklus i det norske demokratiet at den politiske grupperingen som sitter i opposisjon, ofte anklager administrasjonen for å være for politisk lojal. Og de anklager også den sittende politiske majoriteten for å ”politisere” administrasjonen. En opposisjon vil ofte vektlegge de tradisjonelle byråkratiske verdiene nøytralitet og faglig uavhengighet, sterkere enn verdien ”politisk lojalitet”. Dette bekreftes av funn i undersøkelsen (Jacobsen 2009:109).

En ordfører og rådmann skal jobbe tett på hverandre. I de tilfeller hvor politikerne ikke forstår rådmannens rolle, blir det gjerne slik at de tillegger vedkommende forskjellige motiver. Gjerner av privat karakter, og de kan komme i opposisjon i forhold til sin egen rådmann. Dette kan kanskje føre til et dårlig samarbeidsklima (Schaug 2010:85).

På tross av at kommuneloven er den formelle basis for rolleutøvelsen, praktiseres ordførerrollen og rådmannsrollen veldig ulikt fra kommune til kommune. Dette kan muligens føre til at rollene blir uklare, og at samarbeidet mellom politikk og

administrasjon blir anstrengt. Kanskje har dagens kommunelov gitt for mye handlingsrom til ordførerrollen og rådmannsrollen (Jacobsen 2009:100).

I Webers byråkratiske idealmodell er det politikerne som tar verdivalg. Politikerne har lidenskap og styrere med følelser. Administrasjonen derimot skal iverksette de politiske verdivalgene, på en teknisk mest effektiv måte, uten å ta hensyn til egne verdier. Muligens er dette det som er med på å prege funnene i de undersøkte kommunene hvor det er høy grad av profesjonalitet og saklighet (Jacobsen 2009:21).

På den annen side kreves det i dag formell kompetanse og spesialisering innen mange yrker. Dette gjør muligens organisasjonene og ansatte mer profesjonelle og verdibevisste enn tidligere (Kirkhaug 2013:39).

Funnene viser at det er fokus på å bevisstgjøre politikere på arbeidsgiverrollen, for å opprettholde et godt samarbeid med administrasjonen. Det kan i enkelte kommuner hemme samarbeidet, når politikere ikke utøver arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret. Den daglige utøvelsen av arbeidsgiveransvaret er delegert til rådmannen gjennom delegeringsreglement (KS folkevalgtprogram 2015-2019:36).

Sentralt i utøvelsen av arbeidsgiverrollen er delegeringsreglementet og forankringen av den lokale arbeidsgiverpolitikken og arbeidsgiverstrategien. I denne sammenheng er det delegeringsreglementet som er viktig for å avklare myndighet og roller mellom folkevalgte og administrasjon. Det kan virke som at det i de undersøkte kommunene er uklart hvordan arbeidsgiverrollen til politikerne skal utøves, både for politikerne selv og administrasjon. Dette kan muligens skape dårlig samarbeidsklima (ibid).

Mellom de ulike kommunene er det store forskjeller. Den mest interessante forskjellen for denne oppgaven er kanskje kulturen i folkevalgte organer som legger rammene for ledelsen. Denne forskjellen ser man muligens innenfor de fullmakter som er delegert til administrasjonen. I én kommune kan den administrative ledelsen kanskje ha ganske vide fullmakter, i en annen kommune kan fullmaktene være snevre. De største forskjellene ligger muligens innenfor området personalledelse og personalpolitikk (Schaug 2010:58).

Politiske føringer gis til rådmannen fra formelle folkevalgte organer gjennom vedtak. Det hender at enkeltpolitikere kommer med politiske utspill. Dog er kommuner styrt etter formannskapsmodellen, organisert på en slik måte at enkeltpolitikere ikke kan utøve arbeidsgiverrollen eller styringsrollen utenfor det folkevalgte organet som har myndighet til det. (KS folkevalgt program 2015-2019:95)

De senere årene har utviklingen gått i retning hvor delegering av myndighet til administrasjonen når det gjelder personalansvar har vært økende. Både når det gjelder ansettelse, opprettelse og nedleggelse av stillinger og gjennomføring av lokale forhandlinger. Man tror at den viktigste årsaken til dette er at personalpolitiske prosesser i kommunen har blitt relativt kompliserte, og at svært mange av sakene kan ikke behandles av politiske organer (Schaug 2010:89).

Funnene viser at det kreves spesifikk fagkompetanse på de fleste områder en kommune skal betjene. Hovedårsaken til er først og fremst at styringen av kommunen blir stadig mer komplisert. Det er ikke lenger tilstrekkelig å styre kommunens virksomhet ut fra et politisk skjønn, det må også tas hensyn til lover og regler. Det er et viktig juridisk prinsipp om likebehandling som må etterleves. Dette legger klare restriksjoner på det generelle politiske skjønn. Hvis man legger overnevnte prinsipper til grunn, vil muligens dette kreve mye tillit (Schaug 2010).

Funnene viser at de undersøkte kommunene opplever til tider mye detaljstyring fra politikerne. Den deltakende kontrollen har vært kritisert ut fra mange forhold. Den viktigste knytter seg til hvordan politisk deltakelse påvirker administrativ effektivitet og muligheten for å drive politikk. Direkte politisk deltakelse i administrative prosesser kan være en innrømmelse av at skillet mellom politikk og administrasjon ikke er klart, og muligens skape et anstrengt samarbeidsklima (Jacobsen 2009).

Det som særpreger et profesjonelt byråkrati, er å ha hovedfokus på tjenesteproduksjon, stor grad av desentralisering, stor grad av spesialisering og styring gjennom formelle krav til ansattes kvalifikasjoner.

Profesjonalisme handler om det kompetansemessige innholdet i et yrke. De to viktige dimensjonene i kompetanse er kunnskap og ferdigheter. Kunnskaper representerer en teoretisk innsikt om hvordan oppgaven innenfor profesjonen skal utføres. Ferdigheter er

evnen til å utføre en bestemt handling i praksis. Hvis vi setter dette i sammenheng med ordfører og rådmann, understøtter det kanskje informantenes påstand om at det bør være en viss avstand mellom ordfører og rådmann for å få til et profesjonelt samarbeid (Busch 2012).

Åpenhet og diskusjon om etiske dilemmaer kan kanskje være med på å unngå feilvurderinger. Etiske prinsipper og retningslinjer og en kontinuerlig gjennomgang av disse, i kommunene kan være viktige hjelpemidler i vanskelige situasjoner (KS 2015-2019:42).

Funnene viser at kommunene ser at det er behov for både etiske reglement og regler for sosiale medier. Ikke alle de undersøkte kommunene har dette i dag.

I senere tid er det flere på folkevalgte som har lagt ut innlegg på sine private Facebook eller Twitter profiler, som ikke var ment for offentligheten. Det anbefales derfor å ha en felles forståelse om at det man ikke kan si i offentlig rom, heller ikke egner seg for spredning i sosiale medier. Det man kanskje også bør huske på er at det som engang er publisert på internett, kan være vanskelig å slette (KS 2015-2019:115).

På den annen siden kan det å benytte sosiale medier kanskje bidra til å gi kommunene godt omdømme. Muligens kan også føre til at ansatte føler mer stolthet over kommunen som arbeidsplass (ibid).

Funnene viser at ikke alle de undersøkte kommunene er enige i at det skal lages etiske retningslinjer som er felles for politikere og administrasjon. Argumentene mot å etablere et etisk regelverk er at dette ikke nødvendigvis bidrar til utvikling av bedre etisk praksis, eller styrker samarbeidet. Det kan i stedet skape en avhengighet av reglene som hindrer etisk refleksjon og fleksibilitet. Man kan da få en type regelstyring som fratrar medarbeiderne det etiske ansvaret for deres egen praksis. De kan bli mer opptatt av å følge reglene enn å reflektere over om de opptrer i samsvar med overordnede verdier (Busch 2014).

Funnene fra enkelte kommuner viser at man muligens burde fokusert mer på å utarbeide en strategisk plan for innovasjon, i arbeidet med effektivisering av tjenestene. I etterspørselen etter en ny type ledelse, effektivisering og arbeidsoppgaver, i dagens

kommuner. Glemmer man muligens å ta høyde for at handlingsrom som slik ledelse krever, ikke er tilstede i dagens kommuner. De folkevalgte er kanskje fremdeles motvillige til å gi administrative ledere det handlingsrommet. I de tilfeller hvor handlingsrommet er gitt, kan det like fort trekkes tilbake. Det kan kanskje ofte også være ledere selv som er uvillig til å ta i bruk det handlingsrommet som er der. Disse forskjellene kan kanskje påvirke samarbeidet i positiv eller negativ retning (Baldersheim og Rose 2000).

Transformasjonssystemet er i utgangspunktet et rasjonelt system. I både private og offentlige organisasjoner er det ønskelig å produsere varer og tjenester effektivt, slik at man kan utnytte ressursene på best mulig måte. Dette gjør til at det er en kontinuerlig streben etter forbedringer. Samtidig må utviklingen av transformasjonssystemet alltid tilpasse seg den verdimesige kontekst i organisasjonen og samfunnet for øvrig. Hvis det er utviklet en organisasjonskultur og en verdibasert ledelse som verdsetter medvirkning av medarbeidere, er det eksempelvis krevende å innføre styringssystemer som bryter ned disse verdiene. Kanskje det kan tenkes at effektivisering noen ganger kan være til hinder for god ledelse. Man må muligens passe seg så man ikke ved å effektivisere får motsatt virkning. Hvis man skal tolke funnene dithen at effektivisering er å kutte i tjenester, vil man kanskje se at belastningen blir større på de stillingene som er igjen. Antall brukere av kommunale tjenester vil med all sannsynlighet øke i årene som kommer (Busch 2014).

På den ene siden er folkevalgte under press fra staten, gjennom finansiering og lovregulering av tjenester setter staten rammer for lokalpolitikernes handlingsrom. Samtidig er de folkevalgte under press fra innbyggere, som forventer å bli hørt og få innflytelse i saker som angår dem. I tillegg merkes muligens politikerne press fra et voksende antall oppgaver og beslutningsprosesser. Til slutt kommer presset utenfra, fra en våken og kritisk presse (KS 2015-2019:37).

Samfunnet har et økende behov for innovasjon og nyskaping både i et kortsiktig perspektiv og i et mer langsiktig perspektiv. Dette innebærer muligens at man må jobbe mot gode samspill mellom administrasjonen, de ansatte, lokalsamfunnet og de folkevalgte. Effektivitet også handler om å få mest mulig ut av hver krone på hvert tjenesteområde. I et rammefinansiert system har kommunene ansvar for egen

ressursbruk. Dermed har de også et insentiv til å holde kostnadene nede. En kommune som greier å effektivisere virksomheten, kan selv beholde gevinsten. (KS folkevalgtprogram 2015-2019:26).

Effektiv ledelse er et begrep som har blitt forsket på de senere årene. Både Bennis og Nanus (1985), og Collins (2001) har gjort undersøkelser på området. Undersøkelsene viser at effektiv ledelse er en form for ledelse som gir arbeidet i organisasjonen retning og fokus. Det er ledere som utformer en visjon og klarer å formidle denne effektivt. Effektiv ledelse bygger relasjoner og skaper tillitt (Bolman og Deal 2009:385ff).

Funnene viser at alle de undersøkte kommunene jobber med effektivitet på ulike nivå. På samme måte som politikerne ofte må bruke mye tid på å sette seg inn i administrative saker, så bringer ofte politikere med seg elementer som kan virke uheldig inn på det som kalles administrativ effektivitet. Administrativ effektivitet forklares med at man handler utfra et klart sette med kriterier. I politikken diskuterer man i utgangspunktet de verdimeslige sidene av en sak. Denne innblandingen av politisk logikk i administrative affærer kan være et problem (Jacobsen 2009:160).

Funnene viser at politikere bestiller hyppig saker av administrasjonen. Kommuneloven regulerer saksbehandlingen i politiske utvalg. Det presiseres at en sak skal være så godt belyst som mulig før vedtak treffes. Den enkelte medarbeider skal videre behandle sakene så raskt og effektivt som mulig. I avveiningen mellom grundighet og hurtighet bør den enkelte virksomhet ha etablert en praksis for hva som er ”godt nok” i forhold til forskjellige sakstyper. Muligens kan det være en løsning å utarbeide en praksis for ”godt nok” med de politiske utvalgene administrasjonen skal levere saker til (Schaug 2010).

Det er mange som fra forskjellige ståsteder har påpekt at administrativ effektivitet er tett knyttet til en viss frihet i valg av virkemidler. De fleste oppgaver som løses i det offentlige i dag, er lite forutsigbare, og kan bare i liten grad la seg standardisere. I de fleste tilfeller må det anvendes en viss grad av skjønn i den enkelte beslutning. Jo mer skjønn administrasjonen tillater å utøve, desto mer effektivitet vil man kunne tilpasse seg til ulike forhold, og desto mer effektivt vil man kunne løse et problem (Jacobsen 2009:213).



Funnene viser videre at kommunene er opptatt av at effektivitet, ikke skal gå utover kvaliteten på tjenestene. Dette begrunnes med at man må ha tillitt til ansatte, delegere oppgaver og myndiggjøre de ansatte.

En slik form for effektivitet eller en slik fristilling av offentlig sektor, kan føre til at politikk underkastes en instrumentell rasjonalitet. I de mest ekstreme tilfellene kan politikk reduseres til å sette klare mål, og å måle om de ønskede resultater blir oppnådd (Jacobsen 2009:213).

Wilson hevder at administrasjonens effektivitet er avhengig av en viss skjerming fra innblanding utenfra. Effektiv produksjon av varer og tjenester forutsetter, stadig i følge Wilson, at administrasjonen ikke utsettes for store forstyrrelser. Flere teoretikere innen organisasjonsteori støtter utsagnet til Wilson. Dette støttes av funn (Jacobsen 2009:160).

Weber derimot legger mer vekt på dilemmaet som oppstår mellom behovet for administrativ fristilling på den ene siden, og politisk styring på den andre siden (Jacobsen, 2009:21).

### **5.7 Hva betyr funnene for forskningsspørsmålene?**

Utfra den foregående drøftingen vil jeg forsøke å gi svar på oppgavens to forskningsspørsmål.

*I hvilken grad har ledelse betydning for samarbeidet mellom politikere og administrasjon?*

Ledelse og særlig tydelig ledelse ser ut til å ha stor betydning for samarbeidet mellom politikk og administrasjon. De snakkes om to typer ledelse. Den ene baserer seg på administrativ ledelse og den andre på politisk ledelse.

Videre kan de se ut som at en viktig leder oppgave både for en administrativ leder og en politisk leder, er å tydeliggjøre grenseoppgangene på ulike arenaer. Disse arenaene kan være mellom politikk og administrasjon og mellom usaklig og saklig oppførsel.

Det ser også ut til å være av betydning hvilke egenskaper en administrativ og politisk leder har. Disse egenskapene går i all hovedsak ut på det samme. Egenskaper som myndig, tydelig, diplomati og lederkompetanse har stor betydning for samarbeidet mellom politikk og administrasjon.

*Hvordan bør politikere forholde seg til retningslinjer som gjelder for ansatte i samme organisasjon?*

Felles etiske retningslinjer kan virke til å ha en stor betydning for samarbeidet. Det virker som at flertallet mener at dette er helt sentralt for tillitt til demokratiet. Videre kan det se ut som at de ulike kommunene er noe delt i forhold til utfallet av felles etiske retningslinjer. Enkelte av kommunene peker på at det er vanskeligere for politikere å følge felles etiske retningslinjer, på grunn av forventingen til folkevalgte.

Det konkluderes derfor med av en av kommunene at det ikke nødvendigvis bør være felles etiske retningslinjer, men at det bør stilles samme krav til begge parter.

## 6.0 Oppsummering og veien videre

Det er i denne oppgaven brukt empiri og teori for å belyse hva som hemmer og hva som fremmer samarbeid mellom politikk og administrasjon.

Funnene bygger på en kvalitativ undersøkelse der semistrukturerte intervjuer er benyttet for å belyse oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling.

Funnene ble i kapittel 5 drøftet i lys av relevant teori. Dette danner grunnlaget for svarene på undersøkelsens problemstilling i delkapittel 6.1. Deretter blir det presentert innspill til videre arbeid med samarbeid mellom politikk og administrasjon., også blir det gitt noen avsluttende kommentarer om undersøkelsens resultat, og forslag til videre forskning.

## 6.1 Svar på undersøkelsens problemstilling

Undersøkelsens problemstilling er: *Hva fremmer og hva hemmer samarbeid mellom politikk og administrasjon i en kommune.* Funnene viser at det er flere svar på dette.

Funnene viser at det er viktig med god rolleforståelse mellom folkevalgte og administrasjonen. Dette høres sammen med profesjonalitet og godt samspill. For å få til godt samarbeid er det en forutsetning at det er klare avklarte roller mellom partene.

Videre sier funnene at tillitt og respekt er viktig for et godt samarbeid. Da er det spesielt tillitten mellom rådmann og ordfører som hentes frem som tegn på godt samarbeid. Funnene viser at hvis det er tillitt mellom disse to nivåene, vil samarbeidet fungerer godt. Respekten for hverandres roller viser seg å være optimalt for samarbeidet.

Det viser seg også at det er sammenheng mellom detalj styrende politikere og overarbeidet administrasjon. Det kan være destruktivt for samarbeidet. Funnene viser at selvstendighet blant administrasjonen er viktig for godt samarbeid. kontrollerende /detaljstyrende politikere kan vanskeliggjøre et slikt godt samarbeid. Behov for mye kontroll oppleves som mangel på tillitt. Og som det vises til over er tillitt viktig for samarbeidet.

Felles etiske retningslinjer utmerker se også blant funnene som et godt verktøy til samarbeid. Funnene viser også at styringsdokumenter generelt er viktig for et godt

samarbeid. En felles tolkning av disse styringsdokumentene vises å ha en betydning for om samarbeidet er bra eller dårlig.

Riktig maktbalanse er også et av funnene. Maktbalansen mellom politikere og administrasjon må være på en slik måte at administrasjonen ikke får for mye makt via sin kunnskap. Det vises til at i slike tilfeller er det viktig at alle saker blir belyst riktig, for at samarbeidet skal bli optimalt. Det viser seg at det kan ligge mye uformell makt i fagkompetanse.

Arbeidsgiveransvaret tas frem som viktig for å fremme det gode samarbeidet.

Funnene viser at det ofte kan være en egen agenda blant politikere, som påvirker samarbeidet. Politikere går inn i politikken med ulik motivasjon. Det kan være politisk agenda eller en skjult agenda. Det kan se ut som dette ikke skaper de beste forutsetninger for samarbeidet. Det foreslås opplæring av utvalgsledere i tillegg til politikere i kommunestyret.

Funnene viser at tydelig ledelse er bra for samarbeidet. Lederavtalen til rådmann tas frem som et ledd på veien til et godt samarbeid. Tydelighet er en lederegenskap som en leder bør inneha, for at det skal være et bra samarbeid, viser funnene. Videre vises det til at ledelse generelt er viktig for å fremme samarbeid mellom politikere og administrasjon.

God opplæring av både politikere og administrasjonen viser seg å ha en betydning for samarbeidet.

Generelt viser funnene at samarbeidet er bedre nå enn tidligere. Det antas at det har med kvaliteten på opplæringen av folkevalgte og administrasjonen å gjøre.

Samtidig kan funnene og den teorien som er anvendt bidra til å diskutere noen innspill til videre arbeid med samarbeid mellom politikk og administrasjon, og dermed bidra til kunnskapsbygging om emnet (Merriam 2009).

## **6.2 Undersøkelsens resultat og veien videre**

Det har vært interessant å forske på samarbeid. Samarbeid mellom politikk og administrasjon handler om mye, blant annet roller, opplæring og ledelse. Et godt eller dårlig samarbeid vil kunne påvirke mange, både ansatte og innbyggere i en kommune. Hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid er sammensatt, og er som drøftingen i oppgaven viser avhengig av mange forskjellige faktorer.

Min forforståelse har bare delvis blitt bekreftet i arbeidet med oppgaven, men gjennom denne masteren har jeg oppdaget andre sammenhenger. Og kanskje endret litt syn på hva som fremmer og hva som hemmer samarbeid mellom politikere og administrasjon.

Oppgavens styrke mener jeg ligger i at den er belyst både fra politikeres og administrasjonens perspektiv i fire kommuner. Dett har gitt meg en bredere mulighet til å sammenlikne svarene. En annen styrke mener jeg er at jeg benyttet meg av både dybdeintervju og fokusgruppeintervju. Her fikk jeg muligheten til å sammenlikne opplevelsene av samarbeidet på flere nivåer.

Som nevnt innledningsvis er det nok mye som kan påvirke samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Underveis i oppgaven har jeg reflektert over andre områder, som kunne vært forsket på innenfor denne problemstillingen. Områder som kunne vært spennende å undersøke i en ny oppgave. Jeg velger nå å lukke oppgaven, mens jeg reflekterer videre.

## Referanser

### Litteratur

- Baldersheim, H og Lawrence E. R. (2000). *Det kommunale laboratorium – teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Bolman, L, G, og Deal, T, E. (2012). *Nytt perspektiv på Organisasjon og ledelse – struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Brønn, P. S og Ihlen, Ø. (2012). *Åpen eller innadvendt – omdømmebygging*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Busch, T. (2014). *Ledelse, kultur og verdier*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Halkier, B. (2010). *Fokusgrupper*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hanssen, G.S, Helgesen, M. K, Vabo, S. I. (2008). *Politikk og demokrati – en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Jacobsen, D. (2012). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. (2009). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jacobsen, D og Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kaarbø, A. (2018). *Politisk lederskap- Beretninger fra statsrådskontorene*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Kaufmann, A. og Kaufmann, G. (2013). *Psykologi i organisasjon og ledelse*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kirkhaug, R. (2014). *Verdibasert ledelse. Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- KS. (2015). *KS folkevalgtprogram 2015-2019*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Kvale, S og Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative Research – a guide to Design and Implementation*. San Fransisco: Jossey – Bass.
- Norges lover. (2015). *Kommuneloven*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Repstad, P. (2012). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryen, A. (2012). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Sandberg, N. (2005). *Stats – og kommunalkunnskap – en innføring*. Oslo: Spartacus forlag.
- Sandvik, H. Og Risdal, J. (2010). *Hersketeknikk*. Oslo: Spartacus forlag.
- Schaug, N. (2010). *Leder i kommunen – I samspill med administrasjon, politikere og innbyggere*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Westersjø, M, Kval, K, Andreassen, O og Henningsen, R. (2015). *Mangfold*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap – innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

### **Artikler og andre kilder**

Adresseavisen. *Artikkel om Politikere som må ta rådmannens uro på alvor*.

<https://www.adressa.no/mening/leder/2018/01/23/Politikerne-m%C3%A5-ta-r%C3%A5dmannens-uro-p%C3%A5-alvor-15952322.ece>

Lesedato 15.03.18

Fjulsrud, M. (2013). *Samhandling i kommuner – politisk og administrativ ledelse*

*Lederfortellinger fra et utvalg administrative toppledere i kommuner om hvordan de opplever samhandlingen med politisk nivå*. Universitetet i Agder.

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/136353/Fjulsrud%2C%20Mette%20Oppgave.pdf?sequence=1>

Hartman, M. (2016). *Å lykkes i lag- samhandling mellom administrasjon og politikk*.

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2435662/Hartman.pdf?sequence=1>

- Jacobsen, D.I. (2003). *Vi har det så greit ... En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 66, juni 2003.
- Noack, T. og Torja, A. (2014). *Store norske leksikon*.  
<https://snl.no/samhandling>  
Lesedato 10.01.16
- Regjeringen. *Artikkel om etikk*.  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativveilederen/del-a/etikk/id2424157/>  
Lesedato 15.04.18
- Rivenes, F. (2003). *Forholdet mellom politikk og administrasjon i ny kommunevalgperiode*.  
<https://kommunal-rapport.no/debatt/2003/10/forholdet-mellom-politikk-og-administrasjon-i-ny-kommunevalgperiode>  
Lesedato 15.10.15
- Zahl, B. (2009). *Forbruk av rådmenn*.  
[https://kommunal-rapport.no/artikkel/forbruk\\_av\\_radmenn](https://kommunal-rapport.no/artikkel/forbruk_av_radmenn)  
Lesedato 20.01.2016



## **Vedlegg 1: Brev til respondentene**

Hei

Fredrikstad 21.01.2016

Jeg tar en master i organisasjon og ledelse. Jeg holder nå på med masteravhandlingen min. Der undersøker jeg forholdet mellom politikere og administrasjon.

Problemstillingen er:

**Hva fremmer og hva hemmer samarbeidet mellom politikere og administrasjon i en kommune.**

I den forbindelse ønsker jeg å intervju ordfører og rådmann i 2-3 kommuner. I tillegg skal jeg invitere noen politikere og noen representanter fra administrasjon til fokusgruppe.

Min oppgave er anonymisert så alle opplysninger behandles konfidensielt.

Intervjuet vil ta ca 1,5 timer, og jeg sender spørsmålene i forkant. Hvis dere ser at dere har anledning og synes dette virker interessant, så er det flott hvis dere tar kontakt meg beskjed. Jeg tilpasser meg i forhold til tid og sted.

Mvh

Sandra Edvardsen

(mobil 404105608)

## Vedlegg 2: Intervjuguide

### Intervjuguide

#### Samhandling:

1. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom politikere og administrasjon I din kommune på generelt grunnlag?
  - a. Hva fungerer best? (nevn inntil fire forhold)
  - b. Hva fungerer dårligst? (nevn inntil fire forhold)
  - c. Hva tror du er årsakene til at de forholdene du beskriver fungerer best/ og dårligst?
2. I hvilken grad har dette samarbeidet endret seg over tid?
3. På hvilken måte vil du si at samarbeidet har endret seg?
  - a. Hva preger samhandlingen? (Eget skjema)  
På en skala fra 1 til 6, hvor 6 er høy grad og 1 er lav grad.

Usaklighet	Saklighet
Selvstendighet	Kontroll
Oppfølging	Likegyldighet
Enighet	Konflikt
Samarbeid	Motstand
Inkonsistens	Konsistens
Respekt	Mangel på respekt
Tillit	Mistillit
4. Hvilke verdier kjennetegner samarbeidet mellom politikere og administrasjonen?
  - a. Hvilke verdier bør kjennetegne samarbeidet?

#### Makt:

5. I hvilken grad har du opplevd at det har oppstått dårlig stemning mellom politikere og administrasjonen?
  - a. Kan du nevne eksempler?

- b. Hva kan dette skyldes?
  - c. Hvor ofte har du opplevd dette?
  - d. Hvilke konsekvenser får det?
6. I hvilken grad har du opplevd personlig munnhuggeri, irettesettelser eller personlig sjikane mellom politikere og administrasjon?
- a. Kan du nevne eksempler?
  - b. Hva kan det skyldes?
  - c. Hvor ofte har du opplevd dette?
  - d. Hvilke konsekvenser får det?
7. I Hvilken grad har væremåte mellom politikere og administrasjonen endret seg over tid?
- a. På hvilken måte?
8. I hvilken grad er det behov for å sette standard for hva som er akseptabel oppførsel mellom politikere og administrasjonen?
9. Hvordan kan man gjøre det?
- a. På hvilken måte?
10. I hvilken grad finnes det i dag retningslinjer som legger føringer for dette?
11. Hvem i din kommune har ansvaret for å påpeke grensen mellom saklig og usaklig oppførsel?
- a. På hvilken måte opplever du at den grensen blir påpekt?
  - b. Hvilke egenskaper tenker du at denne personen har?

**Profesjonalitet og roller:**

- 12. I hvilken grad opplever du at politikere forstår administrasjonens rolle?
- 13. I hvilken grad opplever du at administrasjonen forstår politikernes rolle?
- 14. Hvordan blir folkevalgtes arbeidsgiveransvar synliggjort og forankret i din kommune?
- 15. Hvilke etiske utfordringer og dilemmaer tror du kan oppstå i rollen som politiker ovenfor administrasjonen?
- 16. I hvilken grad kan det oppstå rollekonflikter når politikere og/eller administrativt ansatte bruker sosiale medier?

### **Arbeidsdeling og lederskap:**

17. I hvilken grad opplever du at politikere og administrativt ansatte bidrar til å skape en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?
18. I hvilken grad bør det stilles samme etiske krav til folkevalgte som til administrativt ansatte?
  - a. Hvorfor?
19. I hvilken grad opplever du at samhandlingen mellom politikere og administrasjonen er preget av krav om effektivitet?
20. Hvordan er arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjonen?
  - a. I hvilken grad synes du at denne arbeidsdelingen fungerer?
21. Hva fremmer samarbeidet mellom politikere og administrasjon?
22. Hva hemmer samarbeidet mellom politikere og administrasjon?
23. Hvis du skulle endre på noe, angående samarbeidet mellom politikere og administrasjonen, hva ville du si var det viktigste? (nevnt inntil tre forhold)

## Vedlegg 3: NSD



### **Resultat av meldeplikttest: Ikke meldepliktig**

Du har oppgitt at hverken direkte eller indirekte identifiserende personopplysninger skal registreres i forbindelse med prosjektet.

Når det ikke registreres personopplysninger, omfattes ikke prosjektet av meldeplikt, og du trenger ikke sende inn meldeskjema til oss.

Vi gjør oppmerksom på at dette er en veiledning basert på hvilke svar du selv har gitt i meldeplikttesten og ikke en formell vurdering.

Til info: *For at prosjektet ikke skal være meldepliktig, forutsetter vi at alle opplysninger som registreres elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.*

*Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, hverken:*

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

*Vi forutsetter videre at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.*

Med vennlig hilsen,

NSD Personvern