

# Samhandling i kommuner – politisk og administrativ ledelse

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

**Mette Fjulsrud**

**Veileder**

Morten Øgård

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2013

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

## **Forord**

Jeg startet opp på Erfaringsbasert master i kommunal ledelse ved UiA våren 2011. Jeg fikk fritak for 3 emner, og tok metodeseminaret for masteroppgaven høst 2012.

Utgangspunktet for valg av problemstilling er egne erfaringer gjennom over 20 års yrkespraksis i ulike roller i det offentlige. Jeg ble utfordret av veileder Øgård på bastante rammer for oppgaven og ser i ettertid at jeg nok i for stor grad var ute etter å få bekreftet visse hypoteser i eget hode enn faktisk finne ut hvordan andre ledere opplever det. Gjennom prosessen med å utforme problemstillingen, finne ut spørsmål som kunne gi meg spørsmål på det jeg faktisk var ute etter og deretter å sammenstille disse fortellingene mot relevant teori, egne erfaringer og andre undersøkelser opplevde jeg at dette virkelig både er så relevant og så interessant som jeg har ment.

Takk til veileder Morten Øgård. Han har utfordret meg fra første utkastet til problemstilling til målstreken for denne prosessen. Jeg har lært mye, det har vært nyttig med en konstruktiv kritisk og støttende veileder underveis. Takk også til Linda Hye for praktisk bistand og informasjon. En særlig takk til respondentene som bidro med sine lederfortellinger.

Skien, mai 2013

Mette Fjulsrud

## Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven er samhandlingen mellom politikk og administrasjon, vurdert ut fra administrativ toppledelse. Jeg ønsket å få ledere på rådmannsnivå, dvs rådmann selv eller medlemmer av rådmannens ledergruppe, til å beskrive hvordan de opplever samhandlingen. Det var viktig for meg å få ledernes egne beskrivelser. Jeg valgte å invitere et utvalg med ledere i egen region. Alle som ble forespurt takket ja til å delta med sin fortelling. I oppgaven har jeg brukt lederfortellinger fra en meget avgrenset gruppe. Dette gir nyanser som er vanskelig å få fram i større spørreundersøkelser, samtidig er det ikke mulig å generalisere ut fra så lite informasjonsgrunnlag. Holdt opp mot andre relevante undersøkelser har det vært mulig å si noe om disse støtter opp om konklusjonene i disse og eventuelt hvordan.

Kommune-Norge er stort; 428 primærkommuner og 19 fylkeskommuner i tillegg til Oslo. Kommuner og fylkeskommuner skal ha i prinsippet de samme rammebetingelser som setter dem i stand til å løse sine oppgaver både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Staten styrer kommunesektoren økonomisk gjennom rammefinansiering og særlige øremerkede ordninger. Kommunene og fylkeskommunene skal ha rom for å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov. Øverste styre i en kommune er kommunestyret, som består av valgte politikere. Rådmannen leder administrasjonen og skal på best mulig måte legge til rette for kommunestyrets utøvelse av sitt ansvar. Samspillet mellom leder av politisk nivå ved ordfører og leder av administrasjonen ved rådmann blir særlig viktig.

Det teoretiske grunnlaget for oppgaven, har tatt utgangspunkt hovedsakelig i teorier og forskning knyttet til makt og utfordringer i maktforholdene på lokalt nivå. Makt innebærer å kunne påvirke noen til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. I politiske prosesser er makt sentralt. Teorigrunnlaget tar også for seg prosesser der andre grupperinger deltar; eksterne grupper, administrasjonen, enkeltpersoner, næringsliv osv. I kommunene skiller Kommuneloven klart mellom politisk nivå sitt ansvar og administrasjonssjefens (rådmannens) ansvar. Så er det opp til disse lederne å operasjonalisere dette skillet i retningslinjer for samhandling mellom politikk og administrasjon som har felles siktemål å komme fram til best mulig løsninger.

Hovedinntrykket ut fra denne oppgaven er at samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå er avklart på systemnivå. Samtidig kommer det fram at den utfordres av krevende saker og påvirkes av hvem som innehar de ulike funksjonene (i større grad enn hva slags politisk tilhørighet politisk ledelse har). En annen utfordring som virker inn er eksterne aktørers påvirkningsprosesser mot både politisk og administrativ side. I tillegg nevnes administrasjonens egen rolle og ryddighet i forhold til samhandlingen med politisk nivå – dette synes å gjelde i større grad saksbehandlere og/eller ledere på lavere nivå.

For å sikre tillit mellom politikk og administrasjon og trygghet for administrasjonen i sitt arbeid, er det viktig at dialogen er avklart og kjent. Dette ansvaret ligger til ordfører og rådmann i forhold til hhv politisk nivå og administrasjonen.

## Innhold

Sammendrag .....	3
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Oppgavens problemstilling og bakgrunnen for denne .....	7
1.2 Oppgavens struktur og oppbygging .....	11
1.3 Teoretisk grunnlag.....	12
2 Makt i kommunal virksomhet .....	13
2.1 Politisk og administrativ organisering i Telemark fylkeskommune.....	14
2.2 Forutsetninger for maktutøvelse .....	16
2.3 Utviklingen i makt på lokalnivå .....	18
2.4 Forholdet politikk - administrasjon .....	23
2.5 Utfordringer i samhandlingen .....	25
2.6 Relevante undersøkelser .....	27
3 Metode og forskningsdesign .....	32
3.1 Valg av forskningsdesign .....	32
3.2 Valg av metode.....	33
3.3 Undersøkelsesopplegget.....	35
3.4 Hvor gode er funnene?.....	37
3.5 Utfordringen med å forske på eget område .....	38
4 Lederfortellingene .....	39
4.1 Forklaring til fortellingene .....	39
4.2 Bakgrunn .....	39
4.3 Samhandlingen.....	40
4.4 Utfordringer i samhandlingen .....	51
4.5 Eksempler på tiltak/ordninger for best mulig samhandling.....	64
4.6 Sammenstilling av hovedfunn i fortellingene.....	71
5 Hva forteller fortellingene oss om lokalmakt? .....	74
5.1 Har vi et problem?.....	74
5.2 Topplederes erfaring av samhandling med politisk side.....	74
5.3 Hva peker seg ut som særlig problematisk? .....	77
5.4 Forskjeller .....	80
6 Avsluttende kommentarer og drøfting .....	84
6.1 Hvordan sikre at samhandlingen er innenfor «gjeldende rammer» av governance-begrepet	84

6.2	Oppgavens funn mot andre undersøkelser og teori.....	88
6.3	Sluttkommentar .....	89
	Litteraturliste.....	92
	Vedlegg.....	95
	Vedlegg 1 –brev til respondentene .....	95

### Figurliste:

Figur 1	Politisk organisering i Telemark fylkeskommune .....	15
Figur 2	Administrativ organisering i Telemark fylkeskommune.....	15
Figur 3	"Det kommunale kretsløp".....	24
Figur 4	De tolv prinsippene for godt styresett .....	86
Figur 5	Governance-tenkningens konsekvenser i forhold til kommuner.....	87

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Oppgavens problemstilling og bakgrunnen for denne

Jeg har innehatt topplederfunksjon i det offentlige de siste elleve år. Med toppleder mener jeg at jeg har vært del av rådmannens ledergruppe. Bortsett fra 2,5 år som økonomidirektør i Høgskolen i Telemark, har jeg vært økonomisjef i kommune og fylkeskommune. Jeg er nå økonomisjef i Telemark fylkeskommune. Jeg var konstituert fylkesrådmann i ti måneder i 2011/12. Dette var nyttig erfaring, og bidro til en forsterket interesse for temaet for denne oppgaven.

En viktig oppgave for administrativ ledelse er å legge til rette for politiske organers arbeid. Det er vesentlig at saker belyses og at rådmannens innstilling har i seg alle kjente sider ved en sak. I drøftingen/vurderingen vil forventninger, føringer, innspill og press kunne virke inn på det som rådmannen lander på. Min erfaring er at både administrativ og politisk ledelse er opptatt av, og innstilt på, god og ryddig samhandling der rådmannen uavhengig av politisk ledelse legger fram saker på best mulig måte. Men jeg har også erfart at det i saker med stor medieomtale og mange eksterne aktører på banen kan være utfordrende å ikke bli påvirket av dette. Politisk ledelse i egen kommune er ofte i slike saker i direkte kontakt med eksterne, og blir påvirket. Det er viktig som leder å være bevisst på at politikken utspilles på de formelle politiske arenaer og ikke i administrasjonen.

Min egen erfaring er at det jevnlig oppstår situasjoner der kommunalt ansatte må være bevisst på hva som er akseptabelt og ikke – både i forhold til hva man uttaler seg om og til hvem, hvilke roller man ikke kan takke ja til selv om lysten er aldri så stor og intensjonen er aldri så god. I tillegg er det nødvendig med «kritiske venner», dvs kollegaer som påtar seg ansvaret og stiller spørsmål om mulige problemstillinger i forhold til de rammer som ligger til grunn for administrasjonens ansvar og rolle og minner om hva som faktisk er politikken ansvarsområde. Rådmannens ledergruppe bør være en slik diskusjonsarena. Det er utfordrende når administrasjonen opplever at politikerne går inn på rådmannens ansvarsområder og ønsker å påvirke prosesser og vurderinger som skjer i denne delen av samspillet. Det kan også forekomme «kombinasjon»; dvs at saksbehandlere/ledere i administrasjonen og enkeltpolitikere brenner for samme sak og slik settes rammene for roller

og ansvar til side. Personlig er jeg opptatt av å ha en tydelig og i utgangspunktet streng tolkning av grensegangen mellom politikk og administrasjon – ut fra dette kan samhandlingen formes og tilpasses slik at linjene sikres, men allikevel at fokus er på best mulig resultat gjennom ryddige prosesser. Mine opplevelser er at det jevnlig er situasjoner der jeg som leder undrer meg over samhandlingen mellom politikk og administrasjon, roller i prosesser og åpenhet slik at alle parter har lik informasjon. Eksempel på det siste er ved henvendelser fra politikere til leder eller saksbehandler i ulike saker som enten legges fram eller i prosess mot politisk behandling; det svares ofte ut på faktaspørsmål i beste hensikt, men det sendes i varierende grad ut samme informasjon til alle i det politiske utvalget. Med tanke på roller i prosesser så har jeg erfart at det oppstår situasjoner der politisk ledelse går inn i rådmannens ansvarsområde ved at det tas kontakt med saksbehandlere og/eller leder og tar opp spørsmål/saker som ikke er kjent for rådmannen. Eksempler på sakstyper/-felt som trenger bevisst rolleavklaring:

- Tilskuddssaker; fylkeskommunen forvalter og fordeler betydelige beløp. For å sikre likebehandling skal disse gjøres kjent for alle aktører. Revisjonen har påpekt at i forbindelse med regionale utviklingsmidler så er det ikke tilfredsstillende eller i tråd med regelverket at disse tilskuddsmidlene kun gjøres kjent i ulike nettverk etc. De skal lyses ut i fylkesaviser ol.
- Habilitet; Ofte er det slik at ansatte og/eller politikere er med i prosjektgrupper, styringsgrupper ol knyttet til særskilte satsinger/prosjekt. Når disse da søker om midler er det viktig å sikre at det ikke er samme saksbehandler som den som sitter i prosjektet. For politikere er det viktig å vurdere habiliteten i forbindelse med politisk behandling. Vurdering av egen habilitet hos saksbehandlerne i administrasjonen i forbindelse med tilskuddssaker er påpekt av revisjonen.
- Sette dagsorden; Når rådmann tar opp sak skjer dette vanligvis som en oppfølging av en bestilling/vedtak/spørsmål fra eget styre eller fra eksterne. Dette er ryddig og det kan i saksframstillingen henvises til dette. Det er imidlertid ikke alltid slik. Jeg har nettopp erfart diskusjon knyttet til en sak som gjelder disponering av regnskapsmessig mindreforbruk. Det er fylkestinget som vedtar hvordan dette skal disponeres, rådmannen fremmer innstilling ut fra eventuelle politiske vedtak som trenger finansiering og foreslår for øvrig avsetning til disposisjonsfond. På denne måten er det opp til politisk behandling om de skal disponeres til konkrete formål og eventuelt hvilke. Den administrative diskusjonen gikk på om det skulle inn en sak som rådmannen ikke hadde mottatt noen henvendelse på, men som var kommet opp med



bakgrunn i et møte der både ordfører og rådmann var til stede. Diskusjonen gikk på om rådmann skulle ha tiltaket med i sitt forslag til disponering eller om dette burde være et politisk initiert forslag. Forslaget ble tatt med i rådmannens forslag.

- Saksbehandlingsprosess; Når en sak er i administrativ forberedelsesfase er det slik at den skal søkes belyst best mulig. Dette innebærer ofte kontakt med partene/aktørene. Det er viktig at saksbehandlingen ikke lar seg påvirke av aktørenes styrke, mulig kjennskap fra tidligere eller andre forhold. I en skoleutbyggingssak så var opprinnelig ikke lokalisering av nybygget noe tema før en lokal privat eiendomsutviklingsaktør kom på banen og la fram tilbud til rådmann om å bygge en ny skole på en tomt denne eide. Dette ble vurdert som interessant, litt usikkert hvem som besluttet dette. DA ble plutselig utbyggingssaken en lokaliseringssak. Det neste var at vertskommunens eiendomsselskap også kom på banen med tomt. Men i prosessen var det aldri slik at det ble lagt ut invitasjon til eventuelt andre aktører om å komme på banen. Etter at prosjektgruppas anbefaling var klar (som var forslaget til den private aktøren tett fulgt av eksisterende lokaliseringsalternativ), ba vertskommunens rådmann og ordfører om møte med samme nivå i fylkeskommunen. Dette kom midt i fasen med rådmannens saksforberedelse til politisk behandling. Vertskommunen fremmet sterk kritikk av faglighet og prosess. Det ble brukt mye tid på å svare ut detaljspørsmål, uten at dette egentlig førte til noe mer. Det var mye uro i politisk ledelse knyttet til saken. Som fersk og konstituert i rådmannsstolen så ser jeg i ettertid at egen forventning til å levere grunnlag som kunne gi et best mulig vedtak, gjorde at jeg vektla enkeltmomenter annerledes enn jeg ville gjort om ikke den eksterne og politiske aktiviteten var så høy.

Eksemplene over viser utvalg av saker der samhandlingen mellom politikk og administrasjon og eksterne er utfordrende og kan påvirke prosesser/utfall.

Jeg mener det er avgjørende for den administrativ-politiske samhandlingen hvordan samhandlingen mellom ordfører og rådmannen er og hvordan denne er gjort kjent for ledelse og ansatte. Men dette er ikke nok – dersom opplevelsen ikke samsvarer med det uttalte vil administrasjonen i mindre grad kjenne seg forpliktet grad til å følge spillereglene. Jeg mener offentlig forvaltning skal ha som ambisjon at det vi driver med skal «tåle avisens forside» - med dette mener jeg at dersom det stilles spørsmål til det offentliges rolle, prosess, involvering, habilitet så skal dette være ting vi har svar på når spørsmålet dukker opp. Jeg vil

heller kritiseres for å ha vært «firkantet» på skille mellom politikk og administrasjon, forsiktig mht habilitetsvurdering og omstendelig når det gjelder involvering i prosesser etc. enn å måtte «lage» svar som bygger opp under bildet av det offentliges som arena for «nettverk for de få», kameraderi, korrupsjon og inhabilitet. Rådmann og ordfører har med sine ledere et særlig ansvar for å sikre riktig holdning til slikt i egen organisasjon og signalisere dette til politisk nivå og administrasjon samt eksterne, og vise det gjennom egen utøvelse av lederrollen.

Mens forskningen på lokalmakt i stor grad er basert på studier i det amerikanske samfunnet, har forskning på makt innenfor de nordiske land og Norge sett på maktforhold i den sentrale delen av styringssystemet. Unntaket er Francesco Kjellberg som i sin doktoravhandling «Municipal Expenditures in Norway: Autonomy and Constraints in Local Government Activity» ser på hva slags handlingsrom lokale myndigheter faktisk har. Maktutredningene i Norge (NOU 1982:3 og NOU 2003:19) baserte seg på to store datainnsamlinger; Medborgerundersøkelsen i 2001 som kartla organisasjonsdeltakelse og påvirkningsmuligheter i befolkningen og Lederskapsundersøkelsen som så på samfunnstoppers sosiale bakgrunn, holdninger og strategier («hva er Makt», Fredrik Engelstad, 2005). Maktutredningen ble ikke brutt ned på region-/fylkes- eller kommunenivå.

Vi kan slå fast at det har vært relativt lite forskning knyttet til makt og påvirkning på lokalt nivå, dvs på fylkeskommunalt/kommunalt nivå her i landet. Debatten som pågår i forhold til åpenhet og innsyn i offentlig folkevalgt styre og forvaltning samt fokus på korrupsjon og forskjellsbehandling gjennom kjennskap og deres nettverk, mener jeg er like relevant på lokalt som sentralt nivå. De største sakene som kommer fram i media gjelder ofte på regjerings-/statlig nivå, men det er også eksempler fra den kommunale verden som både dekkes av media og som det er på sin plass å sette søkelys på.

Med bakgrunn i dette ønsker jeg å se nærmere på hvordan samhandlingen mellom politisk og administrativ ledelse er i den delen av det offentlige jeg har kjennskap til. Samfunnsdebatten retter seg i stor grad mot den sentrale maktdebatten. Min problemstilling og oppgave vil konsentrere seg om lokale forhold ved å kunne gi et bilde av hvordan et mindre utvalg av kommunale toppledere opplever samhandlingen mellom politikk og administrasjon sett ut fra deres erfaringsbakgrunn og ståsted. Min ambisjon er å knytte eksempler fra den «virkelige verden» til den teorien som ligger til grunn. Oppgaven baseres på utvalgte ledes beskrivelse av samhandlingen, og jeg vil forsøke å få fram særlige likheter/ulikheter i ledernes erfaringer.

Tema for oppgaven er samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå sett i perspektiv av hvordan makt utøves i denne relasjonen, basert på fortellinger fra et utvalg av ledere i kommunesektoren. Vi vet det foregår uformell samhandling. Jeg er nysgjerrig på dette fenomenet, og hvordan det virker inn på skillet mellom politikk og administrasjon og rådmannens rolle og administrasjonens arbeid. Jeg er nysgjerrig på hvordan ledere med ulik fartstid i det kommunale administrative styringssystemet opplever denne samhandlingen.

Problemstillingen min er:

*Hvordan foregår samhandlingen mellom politikk og administrasjon utenfor den formelle strukturen, hvordan oppleves denne, og hva kan være problematisk i samhandlingen i forhold til rådmannens (administrasjonssjefens) ansvar og myndighet, vurdert fra administrativ ledelses side.*

## 1.2 Oppgavens struktur og oppbygging

Problemstillingen er induktiv eksplorerende. I boka «Hvordan gjennomføre undersøkelser?» (Dag Ingvar Jacobsen, Høyskoleforlaget, 2005) beskrives induktiv som (side 23): «En induktiv tilnærming innebærer at forskeren samler inn empiri uten å ha for mange antagelser på forhånd.» Om eksplorerende problemstilling skriver Jacobsen (side 62): «En eksplorerende problemstilling vil ofte kreve en metode som får fram nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold». For å belyse en slik problemstilling er det viktig å velge ut få enheter og få fram nyanser gjennom å konsentrere seg om disse.

I denne oppgaven vil det være få respondenter som skal fortelle sine erfaringer ut fra et sett med spørsmål. Det er ikke satt opp skjematisk og utvalget er bedt om å komme med sine egne «fortellinger» ut fra spørsmålene. Målsettingen er å belyse om, og i tilfelle hvordan, administrative ledere opplever samhandlingen mellom politikk og administrasjon som utfordrende, og om denne påvirker de prinsipp og rammer som ligger til rådmannens ansvar og myndighet og for forsvarlig saksbehandling. Jeg ønsker også å finne ut om noen har iverksatt «tiltak» eller rutiner for å sikre at disse ivaretas.

Det er naturlig å trekke inn maktperspektivet i dette. Innledningsvis vil jeg gå noe mer inn i teori og tidligere undersøkelser knyttet til makt i det offentlige og se på om den uoffisielle samhandlingen mellom politikk og administrasjon kan påvirke de beslutninger som fattes.

### **1.3 Teoretisk grunnlag**

I teoriperspektivet vil jeg konsentrere meg om definisjon av makt, forutsetninger for makt og maktutøvelse og skissere utviklingen i maktteori knyttet til det lokale, dvs kommune/fylkeskommune.

Datainnhenting vil skje ved at ledergruppen i egen organisasjon samt rådmann i en stor og liten kommune i eget fylke får i oppdrag å skrive sin lederfortelling. Deres egne opplevelser og vurderinger danner grunnlaget for å se på hvordan disse topplederne i kommunene; a) opplever denne samhandlingen, b) om det er noen utfordringer i dette og c) hvordan man eventuelt kan sikre at samhandlingen ikke strider mot Kommunelovens rammer for skille mellom politikk og administrasjon og administrasjonssjefens (rådmannens) ansvar i forhold til saksforberedelse.

## 2 Makt i kommunal virksomhet

Innledningsvis i oppgaven trekker jeg fram eksempler for å illustrere hvorfor jeg har valgt å se på samhandlingen mellom politikk og administrasjon, med et særskilt fokus på politisk og administrativ ledelse. Alle aktører ønsker det som den enkelte definerer som et riktig resultat, og dette vil selvsagt variere blant aktørene. For å få gjennomslag for egen mening benyttes makt. Jeg går litt senere inn på forutsetninger for makt. De to maktutredningene i Norge så i stor grad på maktstrukturer i den sentrale forvaltningen og utelot lokalmaktperspektivet.

Internasjonalt er det imidlertid ikke noe nytt å se på makt i lokale beslutningsprosesser. Community power studies så på maktstrukturer i lokalsamfunn og hvem som faktisk fatter beslutninger. Utgangspunktet var USA på 1950- og 60-tallet. Robert Dahl mente at det foregår en rekke prosesser og fattes beslutninger som aldri når de offentlige fora. Han skriver i «Who Governs?» (1961) at det så ut til å være personer i ulike maktposisjoner som finner sammen for best mulig resultat. Det kunne også i visse situasjoner være konkurrerende koalisjoner som kjempet om å få gjennomslag.

Senere forskere går videre på å se på utviklingen i hvem/hvilke funksjoner som har makt. En annen retning har sett på hvordan makt oppnås og utøves. Peter Blau tar utgangspunkt i Webers teorier om byråkrati og maktstrukturer og ser i boken «Exchange & power in social life» (1998) på årsakene til at individer går sammen med andre og grupperer seg for å nå mål. Blau hevder at dynamikken har markedsliknende trekk og i stor grad styres av tilbud og etterspørsel og makten er i stor grad knyttet til å inneha posisjon, ressurser eller andre forhold som kan bidra til å styre/påvirke avgjørelser. Pfeffer ser på hvordan makt og innflytelse påvirker en organisasjons effektivitet i boken «Managing with power» (1992). Han går videre og ser på avgjørende forutsetninger/kriterier for å innta maktposisjoner i boka «Why some have it and others's don't» (2010). Disse vil gjelde på både sentralt og lokalt nivå.

Når jeg skal se på maktbegrepet setter jeg fokus på maktrelasjonen mellom politikk og administrasjon i kommunesektoren. I administrasjonen konsentrerer jeg meg om å se på den opplevelsen administrative toppledere har av samhandlingen. Med toppleder definerer jeg rådmannen selv og dennes ledergruppe.

Det finnes en rekke definisjoner av begrepet «makt». Felles for definisjonene er at de omhandler at noen påvirker noen andre/annet slik at ønsket resultat oppnås. Webers definisjon legges til grunn (Weber 1971:53):

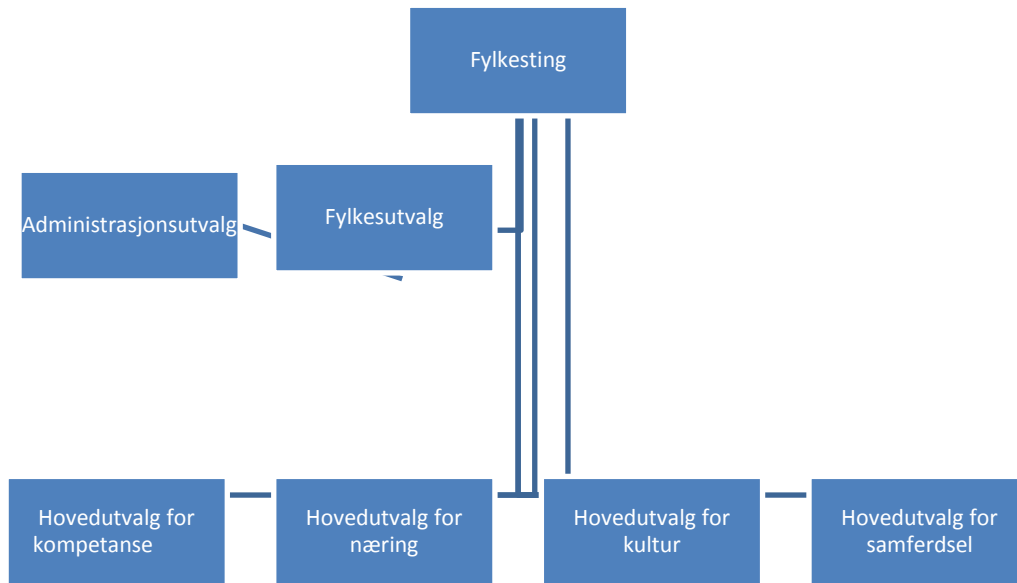
*«Ved «makt» vil vi her allment forstå et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive skulle gjøre motstand.»*

## **2.1 Politisk og administrativ organisering i Telemark fylkeskommune**

«Reglene for hvordan kommunene skal organiseres og drives, er gitt i Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992, senest endret 2011. Kommunene kan enten organiseres etter formannskapsprinsippet, eller de kan organiseres etter det parlamentariske prinsipp slik tilfellet er i Oslo, Bergen og Tromsø. Formannskapsprinsippet er det vanlige, og her utøves det kommunale styret med utgangspunkt i et kommunestyre valgt for fire år, med de samme regler for stemmerett som gjelder ved stortingsvalg med unntak av at utenlandske statsborgere har stemmerett ved kommunevalg etter en viss botid her i landet (for statsborgere fra de nordiske landene er det ikke krav om botid).» (Store norske leksikon)

Kommuner er organisert på ulike vis. Ordfører er øverste leder for den politiske delen, mens rådmann (administrasjonssjef) leder administrasjonen. Både den politiske strukturen og administrasjonens organisering varierer. Som en illustrasjon på mulig politisk og administrativ organisering har jeg under tatt inn organisasjonskartene for Telemark fylkeskommune.

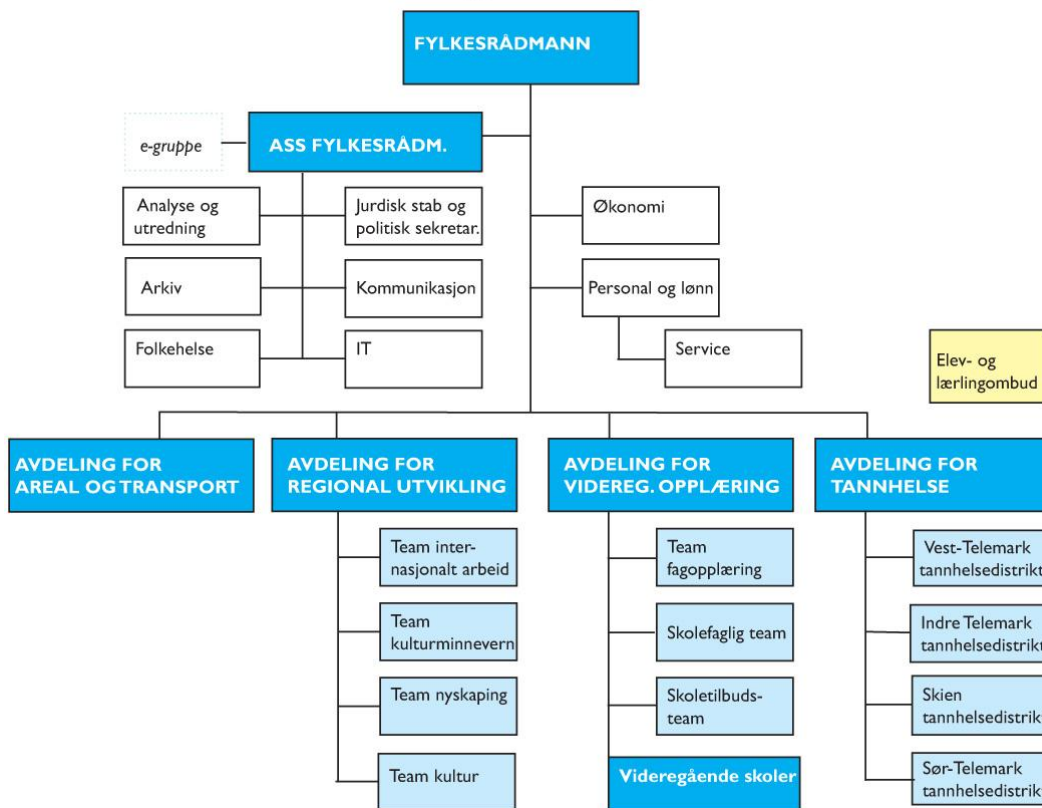
## Politisk organisering



Figur 1 Politisk organisering i Telemark fylkeskommune

## Administrativ organisering

### Administrativ organisering pr 1. nov. 2011



Figur 2 Administrativ organisering i Telemark fylkeskommune

Den formelle samhandlingen foregår innenfor strukturen skissert i figuren over som den politiske organiseringen. Det innkalles formelt, det er fastsatt dagsorden, egen referent og referatene er i all hovedsak (om ikke saker er lovhjemlet unntatt offentlighet) offentlige. De aller fleste møter er åpne. Tidligere har kontrollutvalgsmøter i stor grad vært lukkede møter, men stadig flere kommuner har i de senere år åpnet disse, herunder Tfk.

I tillegg til den formelle strukturen, er det behov for samhandling utenfor disse arenaene. Det er viktig å være bevisst på rammene for slik samhandling, både i forhold til «ramme», «dagsorden» og «rolle». Det kan oppleves utfordrende for administrasjonen. Dette gjelder for eksempel i saker som skal til politisk behandling og der det er mange pressgrupper.

## 2.2 Forutsetninger for maktutøvelse

Jakobsen (2007) redegjør for hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at makt skal kunne utøves («Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt.», En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner, UiT, 2007, side 10-22):

- *Avhengighet*; det må foreligge en avhengighet mellom partene for at det skal ligge en motivasjon til å utøve makt. I en kommune er politikk og administrasjon sammenvevde prosesser samtidig som de har klart definerte forskjellige roller. Og begge kan påvirke innholdet i saker. Man kan hevde at politikk og administrasjon har delvis overlappende sfærer (Svara, 1985).
- *Uenighet*; i Webers definisjon ligger det en forutsetning om at det foreligger en viss uenighet mellom de involverte partene. Det er kun ved uenigheter det er interessant å bruke makt for å få gjennomslag (Pfeffer 1981, Pfeffer & Salancik 1978; Reve & Nordhaug 1987). Jacobsen (1993b) hevder at der det ikke er uenighet vil samarbeid være rådende, der partene tilpasser seg hverandre frivillig.
- *Aktivering av maktbaser*; dersom det foreligger både avhengighet og uenighet vil det være stor sannsynlighet for at partene vil forsøke å aktivisere de maktbaser de har tilgang til for å få gjennomslag for egne meninger. Hvilke maktbaser har hhv politisk nivå og administrasjonen?
- *Ekspertise og argumentasjonsmakt*; administrasjonen forbereder saker som skal til politisk behandling. Administrasjonen har fagkompetanse som benyttes til å utrede og drøfte sakene. Hvordan sakene utredes, hva som vektlegges og hvordan



argumentasjonen bygges opp for å begrunne anbefalingen innebærer en betydelig maktfaktor. Makten er fordelt som konsekvens av systemet. Det er en utfordring for politikerne å gå inn i grunnlaget og kvalitetssikre det grunnlaget som er lagt fram av fagkompetanse hos rådmannen.

- *Informasjonskontroll*; administrasjonen vil ofte sitte med en bredere informasjonsbase enn politikerne i saker. I følge Simon (1976) er alle mennesker begrenset rasjonelle, dvs at ingen har full informasjon om alle sakskomplekser. I følge Jacobsen (2007) er det kombinasjonen av begrenset rasjonelle aktører og asymmetrisk informasjonsfordeling som danner grunnlag for maktutøvelse.
- *Meningsmakt*; alle organisasjoner har sin egen kultur. Det finnes en rekke likhetstrekk i kommuneforvaltningen, men hver enkelt organisasjon har noen som definerer hva som er rett og galt. Perrow (1986:129) omtaler dette som premisskontroll.
- *Potensiell og faktisk makt*; maktbasene nevnt over danner muligheter for å utøve makt. Det er når disse benyttes bevisst og målrettet i saker/prosesser at det blir faktisk maktbruk.
- *Utfall, dagsordenkontroll og konflikt*; Først når resultatene blir slik man ønsker det og har jobbet/påvirket for er det snakk om å se resultat av maktbruk. En viktig milepæl er å få en sak på dagsorden/sakskartet. Da er neste fase å utarbeide og argumentere i saken. Studier (Dahl 1961; Hunter 1963; Hagen 1995) som er gjort på avvik mellom vedtak som fattes mot administrasjonens forslag bygger på antakelsen om at jo mindre endringer politikerne gjør, jo større makt har administrasjonen.

Det finnes altså en rekke forutsetninger for at makt kan utøves. Hvor tett samspillet mellom de ulike aktørene er, vil variere. Det er grunn til å anta at kontakten mellom politikk og administrasjon er tettere i mindre kommuner. Samtidig er det slik at det i større kommuner og fylkeskommuner er et større antall politikere som er frikjøpt til å ivareta sitt politiske verv og slik sette kan ha kontakt med administrasjonen innenfor ordinær arbeidstid og også delta på en rekke eksterne arenaer der administrasjonen også deltar.

## 2.3 Utviklingen i makt på lokalnivå

I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i det Baldersheim (2005) omtaler som lokalmaktdebatten («Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til nettverksstyre»). Med lokalmaktdebatten menes utviklingen fra andre verdenskrig og fram til i dag knyttet til:

1. hva er den egentlige maktstrukturen eller maktfordelingen i samfunnet
2. hva er egnede og uegnede metoder til å avdekke maktstrukturer
3. en bredere debatt knyttet til tolkninger av samfunnsmakt der elitistene hevder at maktstrukturene er monopolisert rundt en liten elite (gjerne økonomiske forretningsinteresser) og pluralistene mener makten er spredt mellom konkurrerende eliter og ivaretar gjennom dette demokratiperspektivet i lokalsamfunnet.

Baldersheim ser på utviklingen av lokalmaktdebatten og de formene som har preget denne. I forhold til problemstillingen for denne oppgaven er det interessant å se hvordan samhandlingen mellom politikk og administrasjon har utviklet seg over tid. Politisk nivå og administrasjonen er sammensatt av et bredt utvalg av folket mht alder, kjønn og sosioøkonomisk bakgrunn. Dersom formene for maktutøvelse har endret seg, kan dette også vise seg i forhold til hvordan/hvor/når både administrasjon og politikk søker å påvirke/bruke makt.

Baldersheim skisserer følgende «generasjoner» av teorier og forskning på makt:

### 1) **Elitistene**

Studier fra 1920- og 30-tallet bygde i stor grad på beskrivelse ut fra dokumentstudier og intervju. Disse representerer førstegenerasjon lokalmaktforskere. Robert og Helen Lynd gjennomførte studie av «Middletown» og fant ut at det var en maktpyramide der familien X satt på toppen. Denne familien samarbeidet tett med sentrale næringsaktører og disse sikret sammen en positiv utvikling av lokalsamfunnet. Makten var meget konsentrert. Noe mer vitenskapelig basert forskning bekrefter dette (Hunter; 1963). En studie av lokale maktstrukturer i «Regional city» viser at maktstrukturen i all hovedsak består av en (eventuelt flere) «monolittisk pyramide». Maktstrukturen kjennetegnes ved et lagdelt lederskapssystem der toppen er de som fatter beslutninger («policy leaders») og nivåene under er iverksettere. I dette systemet er det utbredt bruk av adhoc-komiteer initiert ut fra behov og satt sammen slik toppen av pyramiden beslutter. Dette fungerer så lenge topplederne har felles interesser, verdier og meninger. Policylederne har gjerne etablert seg over lang tid og kjennetegnes ved

stor grad av solidaritet mellom aktørene. I en kommune skiftes den politiske ledelsen hvert 4. år ved valg. Dette innebærer imidlertid ikke at den faktisk skiftes, mange ordførere sitter i flere perioder og har i stor grad en kjerne av medlemmer med seg.

## 2) Pluralistene

Robert Dahl studerte maktstrukturen i New Haven i Connecticut («Who Governs?»; 1961). Han fant at makt og lederskap var meget spesialisert, og fant få gjengangere på sakfeltene som ble studert (bare 3 av 50 ledere utøvde makt på mer enn ett sakfelt). Imidlertid var det innenfor hvert sakfelt en klar lagdeling av lederskap. De som hadde lederfunksjoner var kjennetegnet av å ta initiativ til eller stoppe et tiltak. Hoveddelen av ledere var kollektive aktører (foretak, organisasjoner eller myndigheter). Ut fra dette kom Dahl fram til fem ulike lederskapsmønstre;

- a) Skjult samordning via økonomiske notabiliteter
- b) Storkoalisjon av ledere på tvers av parti- og sakfelt, gjerne forvaltet gjennom ordføreren
- c) En «høvding»-koalisjon
- d) Uavhengige segmenter med separate maktsfærer
- e) Konkurrerende segmenter

Dahl fant at det ofte var b som dominerte; et pluralistisk maktbilde der de ulike segmentene med eliter i seg, men som allikevel var lydøve for andre for å best mulig tekkes velgere/interessegrupper. Dahl fokuserte også på politiske ressurser, dvs hva en aktør har som incentiv for å påvirke en annen aktør. I sin studie av New Haven slo han fast at det var særlig to vilkår som gjorde det mulig å bygge opp en ordførerdrevet koalisjon; tilgjengelige ressurser («slack») og særlig kompetanse som politisk forhandler og entreprenør. I tillegg var det viktig at koalisjonen sikret støtte blant velgerne.

Dahl lanserte seks metodeprinsipp for forskning på lokalmakt: 1) kartlegge sosioøkonomisk bakgrunn til lokalpolitikere, 2) se på deltakingsmønsteret til visse sosioøkonomiske grupper, 3) undersøke vedtaksprosesser – se på hvem som kan innvirke på vedtak, 4) se på valg av aktører til utvalg mht sosioøkonomisk bakgrunn, 5) se på politisk deltakelse og til slutt 6) kartlegge endringer i partivalg i ulike sosioøkonomiske grupper. Dahl benyttet den tredje metoden for å fastslå at det var en pluralistisk maktstruktur – til forskjell fra studier fra første generasjons forskning på området.

### 3) «Neo-elitisme»

Kritikken mot andregenerasjonsforskningen gikk på at den i for stor grad var opptatt av de synlige sidene ved maktstrukturene. Bacrach og Baratz («Two Faces of Power», 1962) mente at de usynlige sidene er vel så viktige. Det å ha innflytelse over hvilke saker som kommer opp på dagsorden representerer i følge disse den virkelige makten. Like viktig som å få saker PÅ dagsorden er å HINDRE at saker kommer der. Det er knyttet en rekke utfordringer til å identifisere «nondecisions». I en kommune tas initiativ til saker på den politiske dagsorden flere måter;

- Som bestillinger fra politisk nivå gjennom vedtak
- Som følge av diskusjoner i rådmannens ledelse
- Som initiativ fra saksbehandler
- Som oppfølging av eksterne henvendelser

Det er flere nivå som har mulighet til å hindre at saker kommer på dagsorden. I egen organisasjon skal både teamleder, avdelingsleder og rådmann godkjenne saksframlegg før de kommer på den politiske dagsorden. Det framstår noe uklart hvem som i størst grad faktisk utøver makt i forhold til å sette dagsorden, da det ikke foreligger noen oversikt på hvor mange og hvilke saker som stanses av hhv teamleder og avdelingsleder. Det foregår også til en viss grad en vurdering av hvilke saker det utarbeides saksframlegg på av saksbehandler. Av egen erfaring så er det større sannsynlighet for å få en sak på dagsorden jo mer solid inntrykk saksframlegget gir.

### 4) Multivariat analyse

Fra fokus på lokalmaktstruktur dreier forskningen om lokalmakt seg nå mot å se på om denne egentlig spiller noen rolle for de vedtak som blir fattet i lokalpolitikken (Aiken & Radford; 1970). Det er ønskelig å finne mulige årsakssammenhenger. Dette krever at flere indikatorer trekkes inn i analysen. For å kunne analysere flere enn to og to variabler må vi benytte oss av en multivariat analyse. Fokus rettes her mot innovasjon. Teorien var at innovasjon blir drevet av: 1) en kollektivt orientert politisk kultur, 2) maktkonsentrasjon, 3) sentralisert administrasjon, 4) småskalafordeler og 5) kommunitære lokalsamfunnstrekk. Punkt 2 tar opp igjen funn som likner på elitistene. Aiken og Radford fant at det var mer innovasjon i byer preget av maktspredning. Det innebærer altså at et samfunn preget av elitisme i mindre grad er rustet for innovasjon.

## 5) «Vekstmaskiner»

Politikk innebærer i stor grad å fordele goder og byrder gjennom prosesser og vedtak. Peterson (1981) hevder at fordelingspolitikk er stridstemaet i lokalpolitikken. Han hevder videre at den dominerende koalisjonen ofte vil være en bred næringsvennlig vekstkoalisjon på tvers av klasser og interesseorganisasjoner, dette vil sikre at ingen blir FOR misfornøyde. Slike konstellasjoner kan være en risiko der de er inne på områder som er lagt til den lokalpolitiske arena å ivareta. Om prosessene foregår utenfor disse, kan det være en risiko for at det formelle beslutningssystemet (for eksempel kommunestyret) ikke har den rolle som var intensjonen.

## 6) Regimeteori

Stone (1989) så spesielt på hvordan maktstrukturer (som han omtaler som regimer: «koalisjoner som er nødvendige for kollektive handlinger») oppstår og blir holdt ved like. Makt blir til i samarbeid mellom flere parter, og er nødvendig for å produsere. Vesentlige faktorer er: 1) Hva skal løses, 2) Hvilke ressurser er nødvendig for å løse problemet, og 3) hvor lett/vanskelig er det for de med ressurser å gå sammen for å løse problemet. Der Dahl var opptatt av maktfordelingsmønsteret er Stone opptatt av maktproduksjonsprosessen. Stone fokuserer på makt *til* noe, dvs evne til kollektiv handling på tvers av institusjoner mellom koalisjoner eller regimer som kontrollerer relevante ressurser i forhold til det konkrete problemet.

## 7) I dag

Det har vært en utvikling i forskningen knyttet til lokalmakt, dette skyldes både utvikling av selve teoriene, men også en utvikling i forhold til verktøy og tekniske løsninger for datainnsamling og analyse. I Norden kom det maktutredninger på 1970- og 80-tallet, men disse fokuserte i liten grad på lokalmakt. Mye av tidligere forskning har skjedd i USA, og Baldersheim trekker fram noen vesentlige forskjeller mellom det amerikanske og norske mønsteret:

- a) Partiene spiller en større rolle i lokalpolitikken i Norge
- b) Norske kommuner har større ansvar knyttet til velferdssamfunnet og tjenester innenfor helse og velferd
- c) Norske kommuner er omfattende; de er byråkrati- og personaltunge

- d) Norske kommuner er ledd i et helhetlig offentlig velferdsmaskineri, dette innebærer at statlige aktører er sentrale aktører inn mot lokale forhold. Her kan for eksempel nevnes Samhandlingsreformen.

Forskningsmetodene har vært diskutert. Mens Peterson (1981:141) mener at de ulike metodene gir omtrent samme resultat, hevder andre (Freeman m. fl. 1963) at de ulike metodene avdekker ulike typer lederskap. Baldersheim slår fast at det ikke er grunnlag for å avskrive noen av metodene, men mer se på dem som utfyllende i forhold til hverandre.

## 8) Videre

Norske kommuner er en del av velferdsstaten Norge. Statlig og lokalt nivå forventes å samarbeide for å løse de oppgaver de er pålagt. Rammen for kommunene er både lokal, nasjonal og internasjonal. Baldersheim nevner fire teoritradisjoner som ser på hvordan overlokale faktorer kan virke inn på lokale makt- og styringsstrukturer:

- Reguleringssteori: denne tar utgangspunkt i forholdet mellom stat og kapital og bygger på nymarxistisk tenkning og legger vekt på behovet for mer fleksibilitet i oppgave- og tjenesteløsning/produksjon i det offentlige. Teorien hevder at dette vil legge press på og utfordre det etablerte i velferdssamfunnet vårt.
- Globaliseringsteori: globalisering sees på både som grunnlag for vekst og som trussel mot lokaldemokratiet. Vi vet at noen kommuner har kommet langt når det gjelder samarbeid på tvers av landegrenser for å legge til rette for utvikling/utveksling og vekst.
- Flernivåanalyse: her rettes fokus mot samspillet mellom ulike styringsnivå, med særlig vekt på hvordan lokale aktører kan vinne fram i store system som for eksempel EU.
- Nettverksteori: nettverk (Powell 1991) bygger på tillit. De er personbaserte koblinger mellom aktører med målsetting om best mulig resultat på en mest mulig effektiv måte. Det legger til rette for å koble ressurser fra de ulike aktørene for å løse ønskede oppgaver. Interkommunale samarbeid, OPS-samarbeid mm er eksempler der aktører finner andre former enn de tradisjonelle for å sikre at oppgaver blir løst best og med minst mulig ressursbruk. Det ligger en risiko for ansvarspulverisering i nettverk (Aars og Fimreite 2005) da disse ofte har styrer som i varierende grad rapporterer tilbake til eierne og der administrasjonen i liten grad orienteres.

Nettverksteorien er den som i størst grad kjennetegner kommune-Norge i 2013. Det finnes en rekke ulike samarbeid på tvers av kommune-/fylkesgrenser og samarbeid der private, statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører deltar. Disse organiseres på ulikt vis. De fleste har styrer sammensatt av eierne ved politisk nivå. Det er varierende rapporteringslinjer og form for disse nettverkene og deres «eiere».

## **2.4 Forholdet politikk - administrasjon**

Noe av det som er særegent i det offentlige er spenningsfeltet og utfordringene/mulighetene/begrensningene som ligger i forholdet mellom politikk og administrasjon. I konfliktløsningen/samfunnsbyggingen som kjennetegner et demokratisk system, finnes det to sett systemer, eller institusjoner. Det ene er det politiske og det andre det administrative.

Kommuner og fylkeskommuner (heretter omtalt som kommuner der det er sammenfall i beskrivelse) ivaretar en betydelig del av tjenesteproduksjonen i velferdssamfunnet vårt.

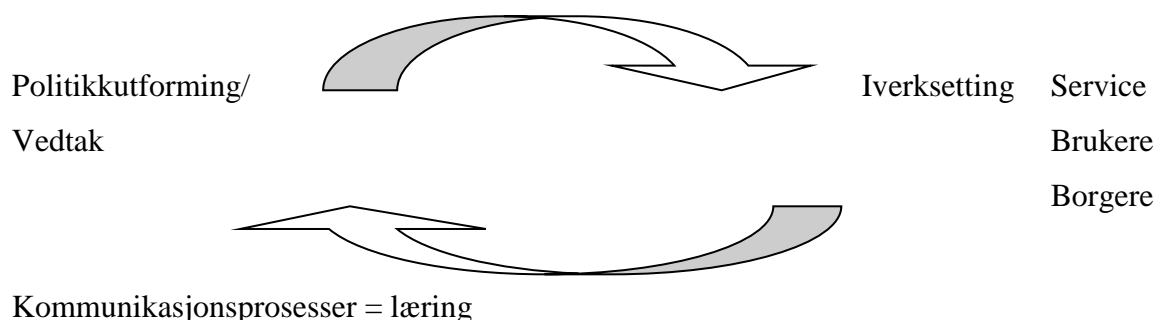
Kommuner er komplekse organisasjoner som spenner over svært vide ansvarsområder. Brukergruppene er mange, kommunens samlede befolkning skal ivaretas. Kommuner er demokratiske organisasjoner der et folkevalgt styre, politikerne, fatter beslutninger. Politikk kan defineres som demokratiets måte å løse konflikt på, og all samfunnsutvikling må på ulikt vis nødvendigvis forutsette håndtering av interessekonflikter.

Administrasjonen forbereder saker og iverksetter vedtak. Sett utenfra er ytterpunktene i motsetningene mellom politikk og administrasjon vedtak fattet med bakgrunn i politiske irrasjonelle og svært ofte uforutsigbare prosesser og beslutninger, mens det på den andre siden er administrasjonens iboende og grunnleggende forventning om at enhver beslutning bør være rasjonell, faglig og kunnskapsbasert – altså i tråd med rådmannens anbefaling. Dette er et problemfelt som gjør seg gjeldende og som er alvorlig langt ut over kommunikasjonen mellom den politiske og administrative lederen. Kommuneloven setter rammer for hhv politikkers og rådmannens ansvar og myndighet. For å sikre at demokratiet fungerer etter intensjonen er det viktig at disse rammene er kjent og respektert.

Kommuner og fylkeskommuner er styrt av politisk ledelse. Prinsippet om demokrati er det samme som på nasjonalt nivå; folket utpeker gjennom valg folkevalgte representanter, som på vegne av folket skal fastlegge rammebetingelser for samfunnsutviklingen og styre denne i

bestemte retninger. Johan P. Olsen (J. P. Olsen (1978). Folkestyre, byråkrati og korporativisme. i J. P. Olsen (ed.), Politisk organisering. Bergen: Universitetsforlaget) kaller dette «den parlamentariske styringskjede». Med dette mener han at regjeringen utgår fra flertallet i det folkevalgte organet på sentralt plan – Stortinget (tilsvarende fylkesting/kommunestyre på lokalt nivå) – og at regjeringen har til disposisjon et nøytralt organ – sentralforvaltningen (fylkeskommunal/kommunal administrasjon) – som utreder og forbereder saker og setter vedtak og politikk ut i livet. Administrasjonen skal effektivt utføre politiske vedtak. I tillegg skal administrasjonen legge til rette for best mulig saksgrunnlag for gode beslutningsprosesser. Til grunn for dette arbeidet brukes ulike typer kvalitetssikringsverktøy og måling av kvalitet. I dette ligger også samspill med brukerne/innbyggerne om erfaringer og behov. Dette illustreres i figuren "det kommunale kretsløp":

Ledelse = motivasjonsprosesser



Figur 3 "Det kommunale kretsløp"

Øgård (forelesning i kurset «Styringsverktøy i offentlig sektor: Muligheter og utfordringer»)

Figuren illustrerer sammenhengen mellom de vedtak som fattes politisk, og den prosess som skjer før iverksettelse av disse, samt hvordan tilbakemelde til politisk styre. Det er avgjørende at dette skjer. I hvilken form og i hvilke fora dette skjer varierer. Dersom en politiker får flere innspill på negativ kritikk på et ansvarsområde som kommunen har ansvar for, er det ikke uvanlig at dette tas opp direkte med ansvarlig leder for området. Hvordan denne tar et slikt innspill videre, vil variere med innholdet i kritikken og rutiner for slikt.

Både politisk og administrativ side kan oppleve at det kan være hensiktsmessig med en viss samhandling utover den formelle strukturen som nevnt over.



## 2.5 utfordringer i samhandlingen

Samhandlingen mellom politikk og administrasjon utover møter i formelle politiske utvalg er nødvendig for et best mulig resultat, men den er utfordrende. Intensjonene er gjerne de beste, men det blir krevende å holde fast ved skillet mellom hva som kan drøftes og diskuteres i ikke-offentlige rom der administrasjon og politikk møtes. Rådmannen er øverste administrative leder. Delegert myndighet fra politisk nivå delegeres til rådmannen. Denne skal, i tillegg til å legge til rette for godt politisk arbeid, ivareta "bedriftsledelse" for en stor og kompleks organisasjon. Det er ikke gitt at hele administrasjonen er enige i de løsningsforslag som fremmes. Interne prosesser i administrasjonen skal bidra til å belyse saken på best mulig måte og lande ned på en anbefaling, noen ganger med skisserte alternative løsninger.

Det er naturlig at det er behov for informasjonsutveksling og koordinering mellom rådmann og ordfører. Men hva med de andre nivåene? Er dette kjent for hhv ordfører og rådmann? Og hvem bestemmer hva som kan tas opp når og med hvem? Hvilke saker kan tas opp, hva kan det snakkes om, hva slags informasjon kan gis, hva med signal som kommer i møte? Og så kan man spørre; Hvorfor er dette utfordrende? Alle parter er vel opptatt av best mulig løsninger og slik sett vil dette kunne gi bedre løsninger ved at prosessen er bredere og involverer politikken underveis. Dette er riktig om det er åpne fora der politikk og administrasjon møtes (for eksempel åpne møter om budsjett, planprosesser mm). Men når dette skjer uten åpenhet utfordres deler av rammeverket som kommuner må forholde seg til. Dette gjelder i forhold til følgende:

**Kommuneloven** er tydelig på skillet mellom politikk og administrasjon. I følge § 23 om Rådmannens oppgaver og myndighet skal denne: *"2. Rådmannen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."* Sørums kommune var tidlig ute og vedtok "kjøreregler" for samspillet mellom folkevalgt og administrativt nivå i Sørums Kommune" (vedtatt i sak 87/96). Denne tar opp "streken" mellom politikk og administrasjon og er endret i flere runder, siste gang i 2008. I "Demokrati hele veien" – et idehefte for økt folkevalgt involvering er temaet noe det samme – med fokus på hvordan politikere kan involveres og aktiviseres, blant annet gjennom deltakelse i prosesser som administrasjonen ivaretar, men som handler om politiske strategiske valg.

Hensynet til **Offentlighetsloven**. For der politikk og administrasjon møtes. Hva med referat? Hva kan tas opp? Hva slags informasjon kan utveksles? Hva med politiske signaler? Det kan oppstå uklarheter om prosesser foregår administrativt eller om det oppleves som politiske uoffisielle "styringsgrupper". Det skal mye til for å lukke møter der administrasjon og politikk møtes. Som eksempel vises det til kommentaren i Kommunal Rapport 27.09.12 med tittelen "Motstand mot endring" som tar opp det faktum at politisk ledelse i Halden kommune har klaget på et åpent budsjettseminar som ble arrangert for formannskapet og administrasjonen. Det er rådmannens ansvar å avklare hva som er administrasjonens rolle og ansvar og når det kan forventes at politisk nivå trekkes inn i prosesser og har en rolle. Dette bør ikke tillegges den enkelte mellomleder eller ansatte å måtte tydeliggjøre og vurdere. På samme måte bør politisk ledelse tydeliggjøre for politikere om hva og hvordan samhandling med administrasjonen skal være. DERSOM det er slik at politisk nivå ønsker å legge klare føringer inn i en administrasjons saksforberedelse så må dette skje i formelle former; enten gjennom vedtaks form på føringer for arbeidet ELLER ved å kjøre prosessen under politisk ledelse, med administrasjonen som sekretærfunksjon. Min erfaring er at politisk ledelse sjelden ønsker å ta ansvaret for prosessene.

I tillegg er det hensynet til det **generelle omdømme** i befolkningen utover det som er forankret i lover. Det er avgjørende for ledere i det offentlige å opptre slik at det ikke er grunn for mistanke om "lukkede rom", «klikker», uoffisielle nettverk og andre konstellasjoner som ikke er allment godkjent. For brukerne er disse ønskelig så lenge de bidrar til «måloppnåelse», dvs vedtak ihht det som er ønskelig, men kan samtidig bli gjenstand for mistillit om det oppleves at et uønsket vedtak er basert på slike prosesser.

Som KL slår fast har rådmannen ansvar for å forberede og legge fram saker til politisk behandling. Til dette brukes administrasjonen. Denne består av fagfolk. Ofte høyt utdannede. De vil alltid lete etter løsninger og svar som er faglig holdbare. Dette vil ofte kunne være "sannheten" for administrasjonen. Politikerne er ikke ute etter de sanne løsningene, men de politiske, dvs. løsninger og svar hvor det ofte er helt andre hensiktsmessighetsbetraktninger som gjør seg gjeldende. Hvor mye tid og krefter bruker en administrasjon på prosessuell strategisk tenkning, for å sikre at politikerne ender opp med det "riktige" vedtaket? Og – hvordan opererer det politiske systemet for å sikre faglig legitimitet for sin politiske løsning? Hvordan er kontakten mellom administrasjon og politikk i saksforberedende faser? Dette er ikke uten videre samfunnsnyttige strategier. Og det er ikke uten videre gitt at slike prosesser

følger intensjoner og rammer for rådmannens myndighet (Kommuneloven), og samfunnets rett til innsyn og åpenhet (offentlighetsloven). Samtidig er det viktig å ha med seg at for befolkningen så kan en politisk fundert beslutning oppleves mer i tråd med behov og ønsker enn en faglig vurdert løsning. Det bør være et felles ønske å få belyst den løsningen som velges også ut fra faglige, økonomiske og juridiske hensyn. Hvordan sikres dette?

Både administrasjon og politikk har oppgaver og aktivitetsplikt i forhold til de samme mål og utfordringer. Det er gjort en rekke undersøkelser og skrevet mye om temaet knyttet til demokratiunderskudd, byråkratens makt og maktforvitring. Dag Ingvar Jakobsen har i sin avhandling «Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt» fra 2007 sett på hva slag og hvor mye makt den fast ansatte administrasjonen har i forhold til de valgte, politiske representantene. Dette bygger på en studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner. I tillegg har Linda Hye gjennomført Mellomlederundersøkelsen som er en omfattende spørreundersøkelse til mellomledere i landets kommuner. Masteroppgaven «Fylkespolitikeren – passiv aktør eller aktiv støttespiller?» (Birkeland; 2012) ser på hvordan fylkeskommunale mellomledere opplever den politiske støtten i sitt arbeid for å nå vedtatte mål, med utgangspunkt i Hye sin undersøkelse. Når jeg skal se på hvordan toppledere i kommunesektoren vurderer samhandlingen med politisk nivå, gir resultatene i denne oppgaven et interessant bilde å ha med.

## 2.6 Relevante undersøkelser

Mens tidlig forskning på makt og utvikling av maktteorier i USA tok utgangspunkt i lokale studier (Robert Dahl, «Who Governs?», 1961), er det i Norge i all hovedsak forsket på makt på sentralt nivå. De største og mest omtalte er maktutredningene; den første ble startet i 1972 og varte i ti år (NOU 1982:3) mens den andre ble lagt fram i 2003 (NOU 2003:19). Øyvind Østerud ledet den siste og hovedkonklusjonen i denne var at «demokratiet var i ferd med å forvitte, ettersom makt var blitt overført fra folkevalgte organer som sto til ansvar for borgerne i valg, til ikke-folkevalgte organer og rettsvesen, ved at innbyggerne var tildelt individuelle rettigheter.»

Det er ingen grunn til å tro at dette ikke er like aktuelt og relevant å se på i forhold til lokale maktforhold og i et demokratiperspektiv. Eksempler er framveksten av nettverkspregede

organisasjoner og etablering av offentlige foretak og selskap for å løse offentlige oppgaver. Det stilles jevnlig spørsmål om åpenhet, innsyn og beslutningsprosess på saker fra media, interessenter og andre aktører.

I denne oppgaven ser jeg på makt på lokalt nivå. Gjennom administrative topplederes fortellinger håper jeg å få fram hvordan samhandlingen mellom politikk og administrasjon fungerer og hva som eventuelt vurderes som problematisk. I det følgende ser jeg på noen utvalgte studier av maktforhold i et demokrati.

### **Politikk og administrasjon på lokalt nivå**

Dag Ingvar Jacobsens avhandling « Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt» (2007) inngikk som en del av arbeidet med den siste maktutredningen og tar for seg lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner. Avhandlingen forsøker empirisk å belyse hvor stor makt den lokale administrasjonen har i forhold til de lokale, valgte politikerne. Hovedkonklusjonene i undersøkelsen er:

*«Bildet som tegnes av forholdet mellom politikk og administrasjon i de studerte kommunene er som sagt generelt preget av relativ klar arbeidsdeling, liten interessekonflikt, klart definerte og legitime forvaltningsroller kombinert med høy grad av politisk tillit, samt et lavt konfliktnivå og liten opplevelse av at den andre parten presser eller legger hindre i veien for en.»*

Jacobsen slår fast at det er lite som tyder på at norske kommuner er preget av «rådmannssvelde». Det har i større grad preg av «landsbyliv» (Heclo & Wildawsky; 1974), dvs et politisk og administrativt miljø som er preget av «stor grad av felles verdier, en felles kultur og en felles utdanningsbakgrunn». Klimaet er i stor grad konfliktfritt og derigjennom liten grad av uenighet og slik sett lite grunnlag for å utøve makt, jfr redegjørelsen foran om forutsetninger for å utøve makt. I den grad det er konflikter er disse vanligvis saksavgrensede.

### **Politikk og administrasjon i egen kommune**

Det ble i 2011 gjennomført en stor mellomlederundersøkelse i kommunal sektor (primærkommuner) (Linda Hye). Hensikten var å kartlegge handlingsrommet til denne gruppe ledere. Birkeland har i sin masteroppgave «Fylkespolitikeren – passiv aktør eller aktiv

støttespiller?» (2012) tatt utgangspunkt i denne undersøkelsen og konsentrert seg om mellomledere i fylkeskommunene, der det kommer fram hvilke områder man er leder innenfor. I min oppgave er det ønskelig å se på samhandlingen mellom politikk og administrasjon på toppnivå, og det er derfor interessant å se hvilke funn som kommer fram i denne studien, særlig om det er forskjeller i opplevelsen knyttet til ulike områder innenfor fylkeskommunens ansvarsområder.

*a. Jeg har hyppig kontakt med de folkevalgte som har ansvar for mitt arbeidsområde*

Et lite flertall av respondentene svarer ikke-bekreftende. Ledere innenfor tannhelse var tydeligst uenig i dette, mens ledere innenfor samferdsel i stor grad opplever hyppig kontakt.

*b. Det er lite konflikt mellom de folkevalgte på mitt arbeidsfelt*

Et flertall av respondentene svarer bekreftende. Miljø/plan er det området der lederne i størst grad opplever denne konflikten mellom folkevalgte.

*c. De folkevalgte detaljstyrer ikke enheten og griper i liten grad inn i faglige beslutninger*

Et flertall av respondentene svarer bekreftende. Ledere i tannhelse og kultur opplever minst slik detalj- og overstyring.

*d. De folkevalgte opptrer saklig overfor administrasjonen*

Et stort flertall av respondentene svarer bekreftende. Lite variasjon mellom områdene, men tannhelse og kultur opplever største grad av saklighet overfor administrasjonen.

*e. De folkevalgte gir klare og entydige politiske signaler*

Her er det ikke et klart bilde ut fra svarene om respondentene opplever klare og entydige politisk signal.

*f. Fra de folkevalgtes side blir det stilt til rådighet tilstrekkelige budsjettmidler slik at vi kan gjennomføre pålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte*

Her er det ikke et klart bilde ut fra svarene om respondentene opplever at det blir stilt til rådighet tilstrekkelige budsjettmidler. Regional utvikling er tydeligst på at det stilles tilstrekkelige budsjettmidler til disposisjon.

*g. De folkevalgte har forståelse for min enhets utfordringer*

Her er det ikke et klart bilde ut fra svarene om respondentene opplever at folkevalgte har forståelse for utfordringene. Samferdsel, kultur, næring og regional utvikling opplever størst grad av forståelse.

*h. De folkevalgte er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendig*

Et lite flertall av respondentene svarer ikke-bekreftende. Leder innenfor miljø/plan, skole og samferdsel opplever manglende vilje hos de folkevalgte til å ta valg og prioriteringer.

*i. De folkevalgte gir ikke urealistiske løfter innenfor mitt fagområde*

Et lite flertall av respondentene svarer bekreftende. Samferdsel peker seg ut som det området der lederne opplever at det gis mest urealistiske løfter.

*j. De folkevalgte har visjoner for utviklingen av mitt arbeidsområde*

Her er det ikke et klart bilde ut fra svarene om respondentene opplever at folkevalgte har visjoner for utviklingen. Her er bildet sammensatt; tannhelse, miljø/plan og regional utvikling er tydelige på manglende visjoner fra de folkevalgte, mens samferdsel og næringsutvikling er de områdene der lederne opplever at de folkevalgte har visjoner.

*k. Det er aksept i det politiske miljøet for ukonvensjonelle løsninger*

Et lite flertall av respondentene svarer ikke-bekreftende. Ledere innenfor tannhelse og miljø/plan opplever minst aksept i forhold til dette.

*l. De folkevalgte er ikke for ettergivende overfor særinteresser/pressgrupper*

Et lite flertall av respondentene svarer ikke-bekreftende. Ledere innenfor miljø/plan skiller seg klart ut i forhold til at de opplever folkevalgte i større grad som ettergivende enn ledere innenfor andre områder.

*m. Det kommer ideer til kreative prosjekter og løsninger fra de folkevalgte*

Et klart flertall av respondentene svarer ikke-bekreftende. Dette er gjennomgående for alle områder, men tydeligst i forhold til tannhelse og næring.

Birkeland oppsummerer slik:

*«Hovedbildet er at forholdet mellom politikerne og lederne i fylkeskommunen gjennomgående er positivt sett fra mellomleders syn, med en gjensidig respekt og forståelse for hverandres oppgaver. Det mest overraskende negative funnet er hvor lite innovative og nytenkende politikerne fremstår, og hvor lett lederne mener de gir etter for pressgrupper og særinteresser.»*

Min problemstilling går på samhandlingen mellom toppledere i administrasjonen og politisk nivå. Det vil være interessant om funn i dette grunnlaget bekrefter eller viser annet bilde enn det disse to undersøkelsene konkluderer med.

### **Makt på sentralt nivå (regjeringsnivå)**

I artikkelen «Maktkonsentrasjon og politisk kontekst - Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer» (Kristoffer Kolltveit, 2012, PhD-stipendiat, Institutt for Statsvitenskap, UiO) konkluderes det med at regjeringskollegiet har mistet innflytelse. Bakgrunnen for denne konklusjonen er intervju med 19 statsråder fra Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringen. Kolltveit slår fast at beslutningsmakten har blitt tydeligere sentrert rundt det såkalte underutvalget som i tillegg til statsministeren også inneholder partilederne og finansministeren. I artikkelen antydes det at forhold som politiske avstander mellom koalisjonspartiene og regjeringens parlamentariske basis har hatt betydning for maktkonsentrasjonen. Statsråd for statsministerens kontor tillegges relativt stor betydning for hvilke saker som drøftes i selve regjeringskollegiet. Dette illustrerer at det på regjeringsnivå, som er øverste ledelse i landet, er knyttet utfordringer til hvem som involveres og derigjennom kan påvirke de ulike prosesser/saker som i utgangspunktet er definert/tenkt å skulle håndteres i regjeringskollegiet.

### 3 Metode og forskningsdesign

Metode er et hjelpemiddel for å beskrive av virkeligheten («Hvordan gjennomføre undersøkelser?», Jacobsen, 2005). Det er en måte å samle inn informasjon (empiri) på. Den metoden vi velger skal gi oss framgangsmåte for å få svar på de spørsmål vi stiller. I dette kapitlet tar jeg inn relevant teori som begrunnelse for de valg jeg har gjort i denne oppgaven.

#### 3.1 Valg av forskningsdesign

Jeg ønsker å se på samhandlingen mellom politikk og administrasjon med utgangspunkt i administrativt toppledernivå, dvs rådmann og dennes ledergruppe. Jeg ønsker å fokusere på samhandlingen som skjer utover de formelle fora som hovedutvalg, fylkesutvalg/formannskap, fylkesting/bystyre/kommunestyre osv. Jeg ønsker å finne ut hvordan samhandlingen skjer, hvem som er involvert og hvordan dette oppleves fra administrativ toppledelses side. Dersom samhandlingen utfordrer administrasjonssjefens ansvar og myndighet ihht Kommuneloven og Forvaltningslovens rammer for saksforberedelse/ saksbehandling og åpenhet, hva er disse og hvordan håndteres disse fra administrasjonens side? Det kan være relevant å se på om det er forskjell i opplevelsen av utfordring i forhold til kommuner og fylkeskommuner, politisk styre, kommunestørrelse, ansvarsområder, sakstyper eller enkeltsaker. Det er interessant i seg selv å få et bilde av om denne samhandlingen oppleves utfordrende.

For å få informasjon om dette har jeg valgt å invitere utvalgte administrative toppledere til å komme med sine fortellinger knyttet til denne problemstillingen. Ut fra disse fortellingene vil jeg forsøke å beskrive samhandlingen og forhold rundt denne. Respondentene er valgt ut fra praktiske hensyn. Ved å velge ut fra egen region har jeg plukket ut og forespurt et visst antall. Samtlige spurte svarte ja til å bidra med sin fortelling. Få respondenter og avgrenset geografisk ramme gir en utfordring i forhold til kravet om anonymisering. Det har vært jobbet bevisst med anonymisering av svarene slik at de i minst mulig grad kan trekkes direkte tilbake til hvem de ulike respondentene er.

Min ambisjon er ikke å samle inn data/underlagsmateriale for å kunne generalisere og si noe helhetlig på hvordan bildet på samhandling mellom politikk og administrasjon er i kommune-Norge. Jeg ønsker å gi et bidrag som kan være eksempler på slik samhandling og med tilhørende dypdykk på utfordringer i samhandlingen beskrevet med respondentenes egne ord.



Ambisjonen er å vise nyanser i både samhandling og utfordringer. Disse vil i tillegg til å være faktisk ulike i selve innretningen og fagområde, også kunne variere fra person til person. Det er interessant om disse kan kobles til bakgrunnsvariable som antall år i offentlig lederstilling, kjønn, kommunestørrelse og politisk styre. Det er den individuelle opplevelsen jeg er ute etter.

Jeg vil benytte en kvalitativ tilnærming. Denne metoden benyttes ofte når man ønsker nyanserte beskrivelser av hvordan en situasjon oppleves, problemstillingene til dels er uklare og det er behov for eksplorering. Designet er induktivt eksplorerende. I tillegg til å hente inn beskrivelser fra ulike kilder, ønsker jeg å gå i dybden i for å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig selve fenomenet (Jacobsen, 2005).

## 3.2 Valg av metode

### Metode – tilnærming til problemstillingen

Den metoden som velges er å betrakte som et hjelpemiddel for å få belyst problemstillingen, dvs finne «sannheten». Valg av metode har både ontologiske og epistemologiske sider. Med ontologisk menes læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Det er nesten umulig å komme fram til en omforent forståelse av dette. I følge Jacobsen (2005) er «dette en debatt om hvorvidt sosiale systemer – mennesker som samhandler – består av lovmessigheter eller om alt vi studerer, er unikt.» Dette vil igjen ha betydning for hva vi leter etter når vi skal gjennomføre en undersøkelse. Epistemologien tar for seg hvordan vi skal skaffe oss kunnskapen om virkeligheten på best mulig måte.

I forhold til begge disse så går debatten mellom vitenskapelige retninger. En slik, *positivismen*, mener at det er noen generelle lover i sosiale systemer og i forhold til et ontologisk utgangspunkt så vil forskningen gå ut på å kartlegge disse lovene. I forhold til et epistemologisk utgangspunkt er det tre teser som står sentralt (Jacobsen, 2005):

«

- Det finnes en objektiv verden utenfor oss selv
- Den objektive virkeligheten kan studeres på en objektiv måte
- Vi kan opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden»

Positivismen er kritisert fra flere hold, kalt i sum for den fortolkningsbaserte retningen. Denne mener at det å studere mennesker er noe annet enn å studere naturvitenskap og at det ikke er mulig å snakke om en virkelighet som er lik for alle. Forståelsen av virkeligheten vil variere fra person til person og det kan ikke sies at den enes opplevelse er mer riktig enn en annens. Et annet viktig moment som trekkes fram er at opplevelsen og forståelsen av virkeligheten ikke kan gjøres generelt gjeldende, alt må forstås i sin spesifikke sammenheng. Bolman og Deal (1991) understreker at det sentrale er hvordan folk tolker en hendelse, at ulike personer vil oppleve og dermed fortolke ulikt og at det «som er viktig for en organisasjons effektivitet, er ikke hvordan strukturen er utformet, men hvilke felles verdier og normer (fortolkninger) de ansatte i organisasjonen har.»

I min problemstilling vil dette siste være sentralt å ha med seg. Siden alle fortellingene kommer fra den kommunale verdenen vil man kunne anta ut fra et ontologisk utgangspunkt at det vil kunne finnes et sett av lovmessigheter som gjelder. Dette vil til en viss grad stemme da det er lovmessige strukturer som danner rammeverket for det formelle samspillet mellom politikk og administrasjon. Men min oppgave er å innhente lederfortellinger ut fra et epistemologisk utgangspunkt; å få hver enkelt leders egen erfaring, forståelse og refleksjon rundt samhandlingen mellom politikk og administrasjon utover de formelle strukturene.

### **Kvalitativ metode**

Jacobsen (2005) hevder vi bør se på kvalitativ og kvantitativ metode som ytterpunkter på en skala, ikke som direkte motsetninger i forhold til å hente inn informasjon om et fenomen. Den rene kvalitative metoden vil ofte være et spørreskjema med bare faste svaralternativ, mens en ren kvalitativ metode vil være en åpen samtale om et tema mellom den som undersøker og den som sitter med informasjon om fenomenet som undersøkes. Disse metodene kan kombineres; både ved at det legges inn åpne spørsmål i spørreskjemaer, og ved at det legges inn noen spørsmål med faste svar alternativ i et intervju. Jacobsen sier dette om ulikheten mellom kvalitativ og kvantitative data: «Forskjellen mellom de to typene data – tall og ord – er dermed om informasjonsinnsamlingen er forhåndsstrukturert eller om den er åpen.»

Mitt mål med oppgaven er å få belyst samhandlingen mellom politikk og administrasjon vurdert ut fra utvalgte topplederes ståsted. Jeg velger derfor en kvalitativ tilnærming. Jeg ønsker å legge minst mulig føringer på det som svares. Det er lagt inn åpne spørsmål jeg

ønsker å få respondentens svar på. Når alle tilbakemeldinger er samlet inn vil det være hensiktsmessig for videre analyse og vurdering å strukturere disse i en viss grad for å se på mulige likheter/sammenfallende momenter og ulikheter og om disse kan kobles mot andre faktorer i grunnlaget.

Det ville vært interessant å hente inn administrative topplederfortellinger i et større antall enn det denne oppgaven avgrenser seg til. Avveiningen har vært at det ville vært betydelig mer krevende å håndtere og at mitt mål har vært å gi et bidrag inn i debatten om makt og samhandling i det offentlige. Dette mener jeg kan gjøres ved å ha et relativt lavt antall respondenter som gir en relativt utfyllende beskrivelse av temaet. Jeg har i tillegg bedt om mulighet for utfyllende spørsmål og kommentarer slik at informasjonsgrunnlaget skal være best mulig med tanke på problemstillingen.

### 3.3 Undersøkelsesopplegget

#### **Fortelling**

Uansett valg av metode og undersøkelsesopplegg så må to krav være oppfylt:

- Validitet (gyldighet), dvs at vi måler det vi ønsker å måle
- Reliabilitet (pålitelighet), dvs at vi kan stole på den informasjonen vi samler inn

Innenfor kvalitativ metode er den vanligste formen for datainnsamling åpent individuelt intervju. Andre former er gruppeintervju, observasjon og dokumentundersøkelse.

Jeg har valgt en litt annen innfallsvinkel. Intervjuet er åpent i den forstand at det stilles en rekke spørsmål uten svaralternativ. Spørsmålene er i stor grad å betrakte som «hjelpespørsmål», dvs ment som hjelp til å skjønne hva jeg er ute etter at det skal fortelles om. I stedet for å intervju respondentene enkeltvis eller samlet så har jeg invitert en gruppe utvalgte toppledere i kommunal virksomhet til å komme med sine lederfortellinger ut fra en rekke med spørsmål som skal gi informasjon til å vurdere den problemstillingen jeg har. Jeg har også bedt om muligheten til å ta kontakt i etterkant av innsendt fortelling for oppklarende/utdypende spørsmål. Det er en rekke likhetstrekk med et åpent individuelt intervju ved:

- Relativt få enheter undersøkes. Hellevik (2002) omtaler det som «kvoteutvelging», dvs at utvalget er ikke tilfeldig valgt, men oppfyller visse kriterier. Jeg ønsker å hente inn informasjon fra toppledernivå, dvs rådmannen og dennes ledergruppe. Jeg har valgt ut 9 respondenter; ledergruppa i egen organisasjon samt rådmann i en stor og liten kommune i eget fylke. Dette er et utvalg som gjennom de formelle strukturene har jevnlig kontakt med politisk nivå. Ut fra dette er det interessant å få deres fortellinger om samhandlingen som finner sted utenfor disse strukturene.
- Jeg er interessert i hva den enkelte respondent har å fortelle. Ved å la respondentene skrive ned sine egne fortellinger ønsker jeg å få fram ulike beskrivelser. Målet er at dette skal gi et bilde av selve samhandlingen. Det er viktig at det ikke generaliseres ut fra den enkelte fortelling og lager dette til «sannhet» om en gruppe. Dette har mye å si for gyldigheten, fortellingene må ikke overdimensjoneres til å kunne fortelle hvordan «verden» er. I denne sammenheng vil det ikke være mulig å kunne si noe generelt om hvordan samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå er i kommune-Norge.
- Jeg er interessert i den enkeltes vurderinger og fortolkninger av samhandlingen. Dette legger spørsmålene opp til. Gjennom å beskrive sin egen opplevelse av samhandlingen, vurdere om det er utfordringer i denne og i tilfelle hva slags.

Med bakgrunn i de lederfortellinger som samles inn, vil det kunne oppstå et behov for utfyllende spørsmål eller vurderinger. I følge Jacobsen er det viktig å få til flere intervju med samme person for å sikre at vi får en mest mulig helhetlig og riktig forståelse av informasjonen.

### **Utvalg av respondenter**

I en kvalitativ metode kan vi ikke intervju mange personer. Jacobsen setter 20 som en kritisk grense. Utfordringen er å få inn tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne si noe om den oppsatte problemstillingen. Det er opplagt at man ikke kan generalisere fra et så lite utvalg. Ambisjonen må være å gi et bilde i forhold til problemstillingen.

I denne oppgaven er utvalget definert som respondenter. En respondent er en som selv har erfaring med det vi ønsker å undersøke. De representerer den gruppen vi ønsker å undersøke.

En informant er en person som har kompetanse om gruppen, men som ikke selv er medlem av gruppen.

Jeg ønsker å få kommunale topplederers vurdering av samhandlingen med politisk nivå. Jeg har definert toppledelsen som rådmannen og dennes ledergruppe. Disse ivaretar funksjoner som har definert samhandling med politisk gjennom utvalgsstruktur og prosesser.

Utvalget er ikke tilfeldig valgt, følgende kriterier er lagt til grunn:

- Avgrenset til eget fylke
- Rådmann eller i dennes ledergruppe
- Tre enheter; fylkeskommune, en større kommune, en mindre kommune

Min vurdering har vært at dette er en gruppe respondenter som har tilstrekkelig kunnskap og erfaring knyttet til problemstillingen. Utvalget er vurdert å ha svært god informasjon, i tillegg er det en viss bredde ved å velge ulikheter knyttet til kommunestørrelse/nivå.

### **3.4 Hvor gode er funnene?**

Hvor gode funnene i undersøkelsen er, avhenger i stor grad av validitet og reliabilitet som er omtalt foran.

Gjennom fortellingene og eventuelt oppfølgende spørsmål, er hensikten å gi et bilde av hvordan mitt utvalg av respondenter opplever problemstillingen. Jeg vil ikke kunne trekke generelle konklusjoner, det er heller ikke ambisjonen med oppgaven.

#### **Få respondenter**

Det ligger en potensiell svakhet i oppgaven ved at antall respondenter er få. Ved å bruke såpass få respondenter (9 stk) er det viktig å være bevisst på å bruke de ulike fortellingene til å balansere hverandre. Gjennom å velge få og definerte respondenter har det vært mulig å avklare i forkant av undersøkelsen om det er villighet til å delta. Alle forespurte bekreftet at dette vil de.

Det vil ligge en generell utfordring knyttet til om kildene er uavhengige av hverandre. Jeg mener allikevel at det vil være tilstrekkelig i forhold til målsettingen med oppgaven.

## **Anonymitet**

Dette er utfordrende i en undersøkelse med så få respondenter. Det er viktig at utvalget opplever at informasjonen vil bli behandlet konfidensielt. Opplevelsen av anonymitet er naturlig nok minst i personlige intervjuer. Ved utsending av skjema, eller i mitt tilfelle brev med «hjelpespørsmål», vil den personlige avstanden være større. I så måte vil nok den formen jeg har valgt, kunne sammenliknes med intervju da jeg også åpner for muligheten for oppfølgende møte/telefonsamtale.

Det er viktig at innsamlede data behandles forsvarlig og anonymiseres gjennom valg av analyseform/metode.

### **3.5 Utfordringen med å forske på eget område**

Ved å forske i sitt eget felt, bytter man rolle fra å være deltaker på feltet til å skulle innhente informasjon, analysere og si noe om det samme feltet. Å undersøke i sin egen hverdag innebærer at en studerer en del av sin egen virkelighet (Wadel 1991:18). Den virkeligheten jeg forsker på i denne oppgaven, er en virkelighet jeg i mange år har betraktet som min egen og som jeg fortsatt er en del av. Jeg er ikke bare del av de organisasjonene som det forskes på, jeg er medlem i den gruppen der de andre deltakerne er bedt om å komme med sine fortellinger.

Det er viktig å ha bevissthet knyttet til egen subjektiv oppfatning av tema og problemstilling for undersøkelsen. Det er umulig å definere seg selv som objektiv i forhold til dette, men et viktig «verktøy» er å sikre design og metode samt utvalg av respondenter som velges ut fra uttalte kriterier forankret i teori om undersøkelser. I tillegg er det vesentlig å velge en analysetilnærming som i størst mulig grad hindrer at mine egne synspunkt kan virke inn på de funn som trekkes fram koblet opp mot problemstillingen.

## 4 Lederfortellingene

### 4.1 Forklaring til fortellingene

Det er innhentet fortellinger fra ni administrative toppledere i norske kommuner. Brev ble sendt respondentene med et utvalg av spørsmål som retningsgivende for hva jeg ønsket svar på, jfr vedlegg. Med «toppleidelse» menes i denne oppgaven rådmann og medlemmer i dennes ledergruppe. Fortellingene presenteres under følgende hovedoverskrifter:

- Bakgrunn; kort omtale av erfaring
- Samhandlingen: Beskrivelse av samhandlingen mellom administrativ og politisk toppleidelse – slik den enkelte respondent kjenner den
- utfordringer i samhandlingen: Beskrivelser av eventuelle utfordringer i samhandlingen, spesielt knyttet til Kommunelovens rammer for ansvar, roller og samhandling mellom politikk og administrasjon – slik den enkelte respondent opplever det
- Beskrivelse av mulige løsninger/tiltak for å møte/løse eventuelle utfordringer og hva som bør ligge til grunn for best mulig samhandling mellom politisk og administrativ toppleidelse – ut fra respondentenes egne erfaringer

Som forklaring til strukturen/fortellingene:

- Alle respondenter betegnes som leder
- Fylkeskommune og kommune betegnes som «kommune»

### 4.2 Bakgrunn

#### *Antall år i kommunal/fylkeskommunal lederfunksjon?*

Respondentene representerer i «sum» nærmere 120 års erfaring med ledelse i kommunal/fylkeskommunal virksomhet – dvs ikke i lengde, men i «bredde» ved at erfaringene ikke kommer etter hverandre i tid, men i stor grad gjelder de samme årene, dvs fra om lag 1990 og fram til i dag.

### *Antall år i annen yrkesmessig lederfunksjon?*

Tjue år er lengst erfaring i kommunal lederfunksjon, mens den med kortest fartstid fra kommunal sektor har jobbet ett år. Fem av lederne har også erfaring fra ledelse i privat og frivillig sektor. Tre av lederne har sin hovedtyngde av praksis fra privat sektor, til dels også internasjonal erfaring.

### **4.3 Samhandlingen**

*Hensikten er å få fram hvordan de enkelte respondentene beskriver og opplever samhandlingen mellom politisk og administrativ ledelse.*

#### *Sentrale spørsmål er:*

*Hva slags kontakt er det utover formell samhandlingsstruktur når det gjelder politikk og administrasjon?*

*Er det avklart mellom ordfører og rådmann hvordan samhandlingen utover den formelle strukturen skal være?*

*Mener du denne avklaringen er tydelig?*

*Hvordan er den kommunisert i det administrative systemet, hhv til ledergruppa og videre derfra i systemet?*

*Opplever du at samhandlingsformen/«reglene» som er avklart mellom ordfører og rådmann overholdes av politisk nivå?*

*Hva med administrasjonen?*

*Hvem «styrer» denne samhandlingen?*

*Hva slags saker tas opp i disse?*

*Hvem deltar?*

**A:**

Kontakten mellom politisk og administrativt nivå har vært organisert gjennom ukentlig møte med rådmann, ordfører og varaordfører. I tillegg er det løpende dialog mellom rådmann og ordfører utover dette.



De faste møtene mellom ordfører, varaordfører og rådmann er i utgangspunktet styrt av ordfører. Rådmann orienterer om pågående saker. Møtet er formalisert ved at det er godt kjent for rådmannens ledergruppe. Det er i mindre grad kjent ute blant enhetslederne. I enkeltsaker hender det at andre aktører deltar; enten fra administrasjonen (kommunalsjefer) eller andre (interne saksbehandlere etter avtale med rådmannen eller eksterne, for eksempel fra næringslivet).

Stort sett opplevdes dialogmøtene som ryddige og greie fra administrativ leders side. En betydelig del av møtene går med til at rådmannen informerer politisk ledelse om ulike type saker i administrasjonen som for eksempel personalsaker med konsekvenser for tjenesteproduksjonen, utfordringer i tjenestene, saker til behandling i utvalg og ikke minst drøfting av regionale saker. Det var tidligere i liten grad forsøk på å styre rådmannen, men etter forrige valg, ble det endringer i politisk ledelse og det skjer oftere at politisk ledelse tar opp til drøfting detaljer i saker som opplagt er av administrativ karakter.

## **B:**

Samhandlingen med politisk ledelse har endret seg betydelig, med bakgrunn i økning av frikjøpte folkevalgte. Opplevelsen er at folkevalgte med mye frikjøp engasjerer seg i langt flere saker. Dette gjelder i stor utstrekning saker som tidligere ble overlatt til administrasjonen. Utvalgslederne har løpende kontakt med de aktuelle lederne. Dette skjer både uformelt og formelt. Rådmannen er tydelig på at uformelle møter kun skal være av praktisk karakter (sette opp møtekart, gjennomgå saker som er under forberedelse, organisere befaringer etc.) – men erfaringen er at dette er vanskelig å balansere. I tillegg brukes mye tid gjennom mailer, SMS og telefoner.

Rådmannen ønsker likebehandling og både posisjon og opposisjon gis tilbud om uformelle møter dersom det er ønske om ytterligere bakgrunnsinformasjon i saker.

Rådmannen har ukentlige uformelle møter med ordfører og varaordfører. Her gjennomgås og drøftes ulike henvendelser til kommunen og ansvar for oppfølging fordeles. Møtene har ingen fast agenda. Med kontor i samme hus blir det også mange uformelle «treffpunkter», og drøfting av hvordan aktuelle saker skal håndteres.

I tillegg møtes politisk og administrativ ledelse ofte offisielt eller uoffisielt på for eksempel konserter, idrettsarrangementer osv. Her kan det også bli snakk om saker og pågående

prosesser. Det kan skje at det diskuteres saker som ikke er politisk avklart, men erfaringen er at dette ikke er noe stort problem – disse møtene skal uansett ikke konkludere i slike saker.

I kommunen er det ingen formelle regler eller avtaler for samhandlingen. Det presiseres ofte at de folkevalgte kun «kjenner rådmannen», men i praksis er det ikke slik – det ville også være lite hensiktsmessig om ikke rådmannens ledergruppe hadde uformelle samtaler med sine utvalgsmedlemmer.

Når det gjelder øvrige folkevalgte oppleves det av og til at det tas direkte kontakt med saksbehandlere – det er vanskelig å styre.

### **C:**

Gjennom ulike kommunale lederroller har det har vært gode rutiner på jevnlig, uformelle møter mellom rådmann og ordfører der saker sjekkes ut og avklares. Dette har vært en møteform som ikke står i noe møtekart, bare på ordfører og rådmannens kalender. Disse «møtene» har vært uten dagsorden og referat og kan vel heller kalles et ukentlig treff/en prat. Det har heller ikke vært møter der det foreligger formell møteinnkalling. «Møtene» vurderes som av så uformell art, de ikke er underlagt krav til dokumentasjon og offentlighet. Hele organisasjonen har alltid vært kjent med denne «møteformen» og har bidratt til å skape trygge rammer rundt samspillet politikk / administrasjon. Ansatte i alle ledd ser, og opplever, at ordfører og rådmann møtes jevnlig og vet at dialogen er tett og god.

### **D:**

Det er kun rådmann og ledere som har faste kontaktpunkter eller regelmessig samhandling med politikere utover formelle møter. Utover dette er det uformell kontakt med enkeltpolitikere som har praktiske spørsmål eller som stikker innom kontoret og hilser på når de likevel er i nærheten. Ellers gjelder det matprat fra tid til annen i kantina og pauseprat under møter. Det er også noen politikere som er «venner» på facebook. (der jeg for øvrig er svært lite aktiv).

Den uformelle kontakten med politikere handler svært sjelden om konkrete saker som er under arbeid i administrasjonen eller under politisk behandling. Dersom det kommer opp

spørsmål om saker under arbeid, henvises det til rådmannen evt melder at spørsmålet videreformidles til rådmannen.

Erfaringen er at ordfører og rådmann har – eller rettere forsøker å ha – regelmessige kontaktmøter. Ellers er det jevnlig kontakt pr epost og telefon.

Innhold er nettopp hvordan samhandlingen skal være – generelt og i enkeltsaker, gjensidig informasjon om pågående og kommende saker som den annen part kan/vil bli involvert i, evt konfliktsituasjoner som er under håndtering, avklaring av deltakelse i ulike fora mv. Aktuelle tema er ellers avklaringsbehov i saker som befinner seg i gråsonen mellom politikk og administrasjon.

Kommunestyret har vedtatt egen sak som regulerer en viktig del av samspillet utenom de formelle politiske møtene og gir tydelige rammer for samspillet mellom rådmannen og det politiske miljøet.

Den faktiske kontakten mellom rådmann og ordfører er omrammet av fortrolighet, og det gis begrenset informasjon om møtenes innhold og konklusjoner til andre. Møtene er først og fremst er nødvendig for en trygg rolleutøvelse for de to partene.

Rådmannen trekker med leder i kontakten mellom partene bare ved eksplisitt behov. Det er mange «balanse ganger» å ivareta – og kan skape vanskeligheter fra tid til annen: behovet for å være samordnet kontra behovet for politisk handlingsrom, muligheten for ulike signaler fra hhv rådmannen og utvalgsleder mv.

Kommunikasjonslinjene mht uformell politisk/administrativ samhandling går altså ikke i ledergruppa, men skjer i direkte kontakt mellom leder og rådmann. Inntrykket er allikevel at politisk nivå opplever å ha et større handlingsrom enn å forholde seg til kontakten med rådmannen som en forpliktelse. Et «symptom» er at kontakten med administrasjonen har en tendens til å bli mer fragmentert og tilfeldig enn ambisjonene tilsier. Det oppleves mao ikke som en nødvendighet eller forpliktelse. Videre vil politisk nivå kunne agere i ulike eksterne fora, og kunne gi signaler der som blir oppfattet som løfter – uten at dette har vært uformelt og uformelt avklart på forhånd.

Opplevelsen er at rådmannen føler større forpliktelse til å opprettholde den uformelle kontakten enn politisk nivå. Et tegn på det er at spørsmål kan forbli uavklarte lenger enn ønskelig fordi det ikke har vært anledning til kontakt med politisk nivå.

På lavere administrativt nivå enn ledergruppen, er inntrykket at enkelte ledere ikke opplever seg forpliktet av å følge linjen – og gjerne benytter uformelle anledninger til å ta opp «sine» saker direkte med politisk nivå. I slike tilfeller vil rådmannens styringsmuligheter bli betydelig redusert. Erfaringen er at kontakten mellom ledere på lavere nivå og politisk nivå, i hovedsak er initiert fra administrasjonens side. Tema kan være «hjertesaker» som det er vanskelig å få gehør for administrativt eller det kan være saker de opplever et sterkt og selvstendig eierforhold til, og ikke ser behovet for å ta opp på høyere administrativt nivå. Det kan også skyldes tilstedeværelse i situasjoner der politikere møter engasjerte eksterne aktører, og administrative ledere opplever seg som «hjelpere» for politisk nivå i den aktuelle situasjonen.

## **E:**

Formell kontakt er der hvor leder deltar i politiske utvalg som representant for administrasjonen/rådmannen. I tillegg har det vært deltakelse i andre formelle politiske utvalg. Dette er en type kontakt som oppleves uproblematisk. Den er ryddig, tydelig og det er avklart mellom administrativ og politisk ledelse hvordan den skal og bør fungere.

Uformell kontakt er vanskeligere å avgrense. Eksempler på hva som defineres som uformell kontakt er følgende, tydeliggjort med noen eksempler:

- Uformell kontakt med politisk ledelse i forbindelse med forberedelse av møtene i utvalget er uformell kontakt fordi den ikke er formalisert, men nødvendig for gode møter. I et «strengt» regime skal administrasjonen legge sakene fram for politisk behandling ut fra perspektiv at administrasjonen skal tilstrekkelig opplyse saken slik at politikerne kan fatte vedtak på den bakgrunn. Kontakten har vært svært sporadisk med leder. Noen ganger etter eget initiativ og noen ganger på politisk leders initiativ. Kontakten har vært brukt til uformelle drøftinger av saker som skal legges fram for utvalget, samt praktiske ting i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av møter.
- Henvendelser fra politikere hvor de ber om opplysninger i forbindelse med konkrete saker som er til behandling. Erfaringen er at dette skjer på to måter. Enten for å få nærmere forklaring på det som står i selve saken, eller at de ønsker seg nye opplysninger for å underbygge sitt politiske ståsted. Dette siste stiller krav til saksbehandler om å kunne se forskjellen.

- Noen av politikerne er også styreledere i kommunale foretak/selskap. Enkelte ganger kommer henvendelser fra disse med spørsmål knyttet til saksutfordringer de har opplevd de har hatt. Opplevelsen har vært at de da var ute etter å få råd.
- Annen uformell kontakt er tilfeldige treff gjennom dagen hvor det av og til blir til at det snakkes om de tingene administrasjonen jobber med, samt hva som er oppe i tiden. Disse «møtene» kan være i kantine, eller tilfeldig i gangen e.l.

## **F:**

Leder har kontakt med opposisjonspolitikere og posisjonspolitikere under møter i utvalg og henvendelser fra politikere per telefon, epost eller direktekontakt mellom møtene. Disse enkelthenvendelsene gjelder oftest helt konkrete faglige spørsmål innenfor fagområdet, og oppleves lite problematiske i forhold til grensesnittet administrasjon og politikk.

Leder har jevnlig og konkret samhandling med utvalgsleder. Ambisjonen er å sette av tid til to samtaler mellom hvert utvalgsmøte:

- et møte tidlig mellom to utvalgsmøter der det er «løse agenda» med temaer fra området generelt (hva skjer lokalt, regionalt og nasjonalt). Møtet benyttes også til å avklare og presisere innhold i politiske vedtak/bestillinger dersom det var uklarheter med tanke på effektivering av vedtaket.
- et møte rett før utvalgsmøtet der leder informerer om saker som blir lagt fram i kommende møte.

Ønske om en slik kontakt ble signalisert fra tidligere politisk ledelse og av tidligere administrativ toppledelse. Dette var også tema på møte i rådmannens ledergruppe og fagavdelingen kjenner til at disse møtene gjennomføres. Det informeres muntlig fra disse møtene/samtalene til fagavdelingen når dette er nødvendig. På samme måte bringes innspill fra fagavdelingen til møtet med utvalgsleder dersom det er saker/vedtak som bør avklares med denne.

Det er en felles forståelse i rådmannens ledergruppe at administrativ ledelse skal være tydelige på skillet mellom administrasjon og politikk. Leder opplever ikke at møtene med utvalgsleder er problematiske når det gjelder dette skillet. Rådmannen har heller ikke hatt innvendinger på denne kontakten. Møtene/samtalene er svært nyttige for at administrasjonen

skal gjøre politikerne i stand til å fatte «gode» politiske vedtak, basert på solid faglig kompetanse.

## **G:**

Inntrykket er at ordfører og rådmann er enige om hvordan samhandlingen skal foregå. Ordfører står fritt i å fremme og ta opp saker som er viktige for kommunen. Det er ordfører og rådmann som har jevnlig kontakt. Tidligere hadde politisk ledelse (utvalgsledere samt ordfører og varaordfører) faste møter med administrativ ledelse (rådmannen og dennes ledergruppe). Hensikten var å sikre at kommunikasjonen fra administrasjonen var entydig og kongruent, samtidig som det frigjorde tid for medlemmer i ledergruppa. Referatene fra nåværende møter med ordfører og rådmann har vært begrenset, og kontakten med politisk ledelse er betydelig redusert.

Inntrykket er at samhandlingen mellom administrasjonen og politikerne fungerer godt. Rådmannen deltar på mange ulike arenaer sammen med politikerne, og dette fungerer utmerket. Om et tettere samarbeid mellom rådmannens ledergruppe og politikerne hadde vært bedre, er vanskelig å vurdere. Muligens hadde politikerne hatt en bedre forståelse for hvordan virksomhetene fungerer i det daglige, hvilke små og store utfordringer man har som ikke er politiske, og derved hadde hatt bedre innsikt for helhetlige vurderinger når de leser offisielle dokumenter og fatter vedtak på grunnlag av disse, bl.a. i forbindelse med styringsdokumentene.

Innenfor administrasjonen fungerer samhandlingen godt, men inntrykket er at politikerne i større grad er styrt av sitt politiske engasjement, og vil kjempe på tvers av retningslinjer hvis de mener det er nødvendig. De er valgt av folket og tenker nok mye på å sikre sin posisjon både i folket og partiet.

Som leder i en meget faglig preget virksomhet er det leders ansvar å være en faglig rådgiver for politikerne, og forberede dem på hvordan ny lovgivning og endringer i samfunnet vil kreve endringer i rammevilkårene for virksomheten for å nå pålagte og ønskede målsetninger. Utvalgsleder ba om en presentasjon hvor utvalgets medlemmer kunne få bedre innsikt i status og planer for videre framdrift for å nå målene. Informasjonen opplevdes å vær etterlengtet. Presentasjonen inneholdt de positive og viktige beslutningene de hadde tatt; de har tydelig bidratt til at virksomheten har en infrastruktur som styrker både samhandling mellom ulike

yrkesgrupper både innen- og utenfor organisasjonen og har bidratt til en langt bedre kontinuitet og rekruttering til ledige stillinger. Det ble gitt en ganske omfattende beskrivelse av avdelingens oppgaver og forpliktelser, hvilke kompetanser den er avhengig av og hvilke uheldige konsekvenser sparing gjennom vakanser har. Det siste hadde vært tilnærmet «praksis» begrunnet i vansker med å rekruttere kvalifisert personal. Gjennom denne praksisen skyves problemene framover i tid og når man møter dem igjen er kostnadene for å få rettet opp skadene blitt betydelig mer ressurskrevende på alle måter.

Utvalgspolitikerne var overraskende interessert og hadde mange gode spørsmål. De kom med god respons på framstilling av utfordringene, og hadde også forslag til hvordan utfordringene kunne løses. Det ga trygghet på at dersom protestene skulle komme, var de iallfall blitt forberedt og at de ville støtte rådmannen. Konklusjonen på denne historien er at politikerne satte pris på å møte leder av området, få mer kunnskap om mål og midler og opplevde nytt engasjement og at vilje til å gjøre det beste for at virksomheten ville jobbe hardt for å oppfylle politikernes krav innenfor gjeldende økonomiske rammer.

## **H:**

Det er en utfordring å drive prosjekter og prosesser uten stor grad av tillit fra rådmann. Det er en stor mengde saker og prosesser med en stor mengde møteplasser – formelle og uformelle. Det er en tilnærmet umulig oppgave å holde rådmann oppdatert på alt som skjer til enhver tid. Det må være avklart på overordnet nivå og styringssignalene må være kjent. Videre blir deler av dette ansvaret delegert ned til rådgivere som jo faktisk er på arenaene og jobber innenfor de forskjellige fagområdene. Og her begynner utfordringene.

Det kan være god forankring av styring og kommunikasjonslinjer på toppledelse og mellomledernivå. Til lenger ut i systemet man kommer til mer vag blir denne forankringen og til sterkere blir det faglige eierskapet.

## **I:**

Det er jevnlig møter med faglig leder og leder for utvalg hvor saker og opplegg for utvalgsmøter blir klarert. I hovedsak skjer det i form av forslag fra administrasjon om saker

som er forberedt, og saker det er ønskelig å informere om. I tillegg til saker det er vedtatt å bli informert om i tidligere utvalgsmøter, og innspill fra utvalgsleder.

Den uformelle samhandling mellom administrasjon og politikk har i hovedsak foregått muntlig, i form av uformelle dialoger/møter, telefoner/ sms og mail. Det har vært forskjellig struktur på den uformelle dialogen. I perioder har posisjon satt dagsorden ved at all politisk dialog med administrasjon har gått via rådmann, som viderefordelte oppgaver i administrasjonen, til en annen motsats med en rekke henvendelser fra enkeltpolitikere direkte til de ulike lederne, spesielt fra politikere i posisjon. Hovedinntrykket er at det er rådmannen som har direkte kontakt med ordfører, men når det kommer til spesielle områder innenfor saksfeltet blir leder trukket inn i dialogen.

Det er rådmannens oppgave å være bindeleddet mellom politikk og administrasjon, men inntrykket er at det ikke foreligger noen avklart struktur, utover at rådmann har bedt om å bli orientert om eventuell dialog med politisk ledelse. Dette har vært formidlet i ledermøter, men ikke formalisert utover dette internt. I hvilken grad dette har vært avklart med ordfører er ikke kjent, men det virker som ordfører i større grad setter rådmann som kopimottager enn ved henvendelser fra andre politikere. Det nærmeste som har vært formalisering av den uformelle dialogen, var en kortere periode med uformelle orienteringsmøter mellom administrativ og politisk ledelse.

Erfaringen er at det administrativt er store forskjeller på grad av uformell politisk dialog, og ikke minst ønske om uformell politisk dialog. Ledere og saksbehandlere kan oppleve det som status å ha direkte dialog med politisk ledelse. Det er fra administrativt hold blitt hevdet at denne dialogen er nødvendig for å kunne følge opp politiske vedtak, eller forberede saker slik at de blir forståelige/ tar opp i seg det de er opptatt av politisk. Argumenter som «vi har så god dialog, at denne saken vinner vi» er grunnleggende feil, da en administrasjon skal belyse en sak fra flere sider så objektivt som mulig, og deretter gi en begrunnet anbefaling. Det er aldri snakk om at administrasjonen skal vinne!

På den andre siden registreres det politisk ledelse som ønsker å gi føringer for den administrative oppfølgingen utover det som står i vedtaket, samt i forberedelsen til nye saker. Dette blir gjort gjennom uformell dialog med leder eller enkeltsaksbehandler politisk ledelse kjenner godt. Det er stor forskjell på saksbehandlere/ ledere om de orienterer sin overordnede om dette. Dette fører til uklare linjer, og etter mitt syn illojalitet og uklare grenser.



I all hovedsak er det opp til administrasjonen selv å sikre objektivitet så langt det er mulig i saksbehandlingen. Erfaringen er at det kommer telefonhenvendelser og mailer fra politikere som ønsker å gi innspill til videre saksbehandling, for eksempel hvem som kan være medspillere i videre prosesser eller viktige elementer å ta tak i. Det er en utfordring ikke å la disse henvendelsene styre videre prosess, og uansett så objektiv en ønsker å være vil det være innspill som henger i bakhodet, og en må forholde seg til i videre prosesser da en vet en kan få innspill på dette.

Administrasjonens oppgave vil imidlertid alltid være å forholde seg til vedtak, og kunne redegjøre ryddig for den videre saksbehandling. Ved usikkerhet vil det være rådmannen som er avklaringspunkt for administrasjonen, og de signaler som denne gir for videre arbeid. Uformelle politiske henvendelser til leder vil derfor alltid være vesentlig å få luftet med rådmannen. En viktig forutsetning for å få et ryddig samspill vil være rådmannens ryddighet, og vilje/ evne til å kjøre ryddige prosesser og opparbeide tillitt hos politikerne.

Det vil også være vesentlig å få opparbeidet en kultur, hvor det er politisk respekt for at administrasjonen drøfter politiske vedtak og oppfølgingen av disse internt med rådmannen. Erfaringen er at der hvor rådmannen ikke har hatt politisk tillit, åpner dette for enkeltlederes mulighet til å kjøre sine saker med politisk ledelse, og dermed opparbeidet en kamparena og uryddighet internt på hvem som har «best» kontakt med politisk ledelse. Dette er igjen tegn på en illojal organisasjon, samt manglende administrativ ledelse.

### Oppsummert

<b>Respondent</b>	<b>Beskrivelse av samhandlingen mellom politikk og administrasjon ut fra eget ståsted</b>
<b>A</b>	De faste møtene mellom ordfører, varaordfører og rådmann er i utgangspunktet styrt av ordfører. Rådmann orienterer om pågående saker. Møtet er formalisert ved at det er godt kjent for rådmannens ledergruppe. Det er i mindre grad kjent ute blant enhetslederne.
<b>B</b>	Samhandlingen med politisk ledelse har endret seg betydelig, med bakgrunn i økning av frikjøpte folkevalgte. Opplevelsen er at folkevalgte med mye frikjøp engasjerer seg i langt flere saker. Dette gjelder i stor utstrekning saker som tidligere ble overlatt til administrasjonen.
<b>C</b>	Gjennom ulike kommunale lederroller har det har vært gode rutiner på jevnlike,

	uformelle møter mellom rådmann og ordfører der saker sjekkes ut og avklares. Dette har vært en møteform som ikke står i noe møtekart, bare på ordfører og rådmannens kalender.
<b>D</b>	Det er kun rådmann og ledere som har faste kontaktpunkter eller regelmessig samhandling med politikere utover formelle møter.
<b>E</b>	Uformell kontakt er vanskeligere å avgrense enn de formelle samhandlingene; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uformell kontakt med politisk ledelse i forbindelse med forberedelse av møtene i utvalget er uformell kontakt fordi den ikke er formalisert, men nødvendig for gode møter. Denne oppleves ryddig og nødvendig.</li> <li>• Henvendelser fra politikere hvor de ber om opplysninger i forbindelse med konkrete saker som er til behandling. Erfaringen er at dette skjer på to måter. Enten for å få nærmere forklaring på det som står i selve saken, eller at de ønsker seg nye opplysninger for å underbygge sitt politiske ståsted. Dette siste stiller krav om å kunne se forskjellen.</li> </ul>
<b>F</b>	Leder har kontakt med opposisjonspolitikere og posisjonspolitikere under møter i utvalg og henvendelser fra politikere per telefon, epost eller direktekontakt mellom møtene. Disse enkelthenvendelsene gjelder oftest helt konkrete faglige spørsmål innenfor fagområdet, og oppleves lite problematiske i forhold til grensesnittet administrasjon og politikk.
<b>G</b>	Inntrykket er at ordfører og rådmann er enige om hvordan samhandlingene skal foregå. Ordfører står fritt i å fremme og ta opp saker som er viktige for kommunen. Det er ordfører og rådmann som har jevnlig kontakt.
<b>H</b>	Erfaringen er at ulike rådmenn har ulike innfallsvinkler til samhandlingene med politisk ledelse; en har vært klar på at kommunikasjonslinjene skal følges overfor politisk gjennom rådmann, og andre som det har vært avklart at kontakten skulle gå direkte fra leder, men med rådmann i loop.
<b>I</b>	Det er jevnlig møter med faglig leder og leder for utvalg hvor saker og opplegg for utvalgsmøter blir klarert.

Oppsummeringen viser at den etablerte samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå skjer i første rekke mellom ordfører og rådmann, uten andre involverte. Ledere med ansvar for utvalg har jevnlig dialog med politisk leder av utvalget. Utover dette er det mer sporadisk

kontakt ved at politikere tar kontakt for avklaringer og informasjon – det nevnes her at det er viktig at den som svarer kjenner sin egen rolle og rammene for å svare på slike henvendelser.

#### **4.4 utfordringer i samhandlingen**

*Hensikten er å få fram om de enkelte respondentene beskriver og opplever samhandlingen den faktiske mellom politisk og administrativ ledelse som utfordrende i forhold til kjente og lovfestede roller og oppgaver hhv administrasjon og politisk nivå har i norske kommuner.*

*Sentrale spørsmål:*

*Har du opplevd/reflektert over om dette kan være utfordrende i forhold til Kommuneloven og Forvaltningslovens rammer for saksforberedelse/ saksbehandling eller utfordrende på annet vis?*

*Hvis ja:*

*Generelt utfordrende – hvordan?*

*Spesielle saker?*

*Spesielle områder?*

*Personavhengig?*

*Politisk avhengig?*

**A:**

Etter endringer i posisjonens sammensetning etter forrige valg, opplevde rådmann at politisk ledelse markerte seg ganske snart gjennom at den hadde saker som det var ønskelig å få gjennomført. Rett før rådmannen sitt budsjettframlegg var klart, fikk rådmann presentert den politiske avtalen og klar melding om at de sakene som var nevnt i avtalen måtte innlemmes i budsjettet. Tilbakemeldingen fra rådmannen var at denne ikke lar seg styre av politiske avtaler og at styring av rådmannen skjer gjennom politiske vedtak jfr Kommuneloven. Men det ble understreket at rådmannen selvsagt lytter til politiske signal, og prøver å innlemme de i budsjettet så langt det er forsvarlig. Rådmannens budsjettframlegg gjenspeilet i liten grad den politiske avtalen. Resultatet var at rådmannens budsjett ble endret på svært mange punkt. Dette har også hatt konsekvenser for de ukentlige dialogmøtene mellom politisk og

administrativ ledelse. Møtene har endret seg. Inntrykket er at politisk ledelse enkelte ganger er lite samsnakket i forkant av møtene med rådmannen, og dette gir uklarheter i dialogen. Det innebærer at det avholdes utsjekkingsmøter mellom rådmann og ordfører utenom de faste møtene. Disse er i varierende grad oppklarende.

Administrativ ledelse opplever at samhandlingen ikke lenger er like god, og i alle fall mindre forutsigbar. Det har i flere tilfeller oppstått situasjoner som har utfordret rådmanns rolle og ansvar, særlig i forhold til Kommuneloven. Det gjeld særlig saker knyttet til konkrete fagområder der det ofte er mange lokale interesser og aktører med.

En sentral utfordring er i forhold til at det i den politiske avtalen ligger opprettelse av et «utvalg» som ikke eksisterer i delegasjonsreglementet, men som har eksistert i mange år og vært operativ. «Utvalget» besto av politisk toppledelse (ordførernivå) og kom fram til konkrete saker som de ville arbeide videre med. Det innebar ofte instruksjon av leder uten godkjenning fra rådmannen, og politikerne plasserte også ofte seg selv på utførersiden uten å ha politiske vedtak i ryggen. På grunn av at leder ble langtidssykemeldt forsvant aktiviteten i «utvalget» ut, og siden hele konstruksjonen var i strid med Kommuneloven, både når det gjaldt sammensetning og arbeidsform, gjorde rådmannen lite for å holde denne i aktivitet. Dette «utvalget» er nå «vekket til live». I den senere tid har dette vært den saken som har utfordret forholdet mellom administrasjon og politikk mest. Denne saken viste at til tross for politikeropplæring, så ble nemnda så innarbeidet i det politiske miljøet at den ble vedtatt gjenopprettet i kommunestyret sammen med en rekke andre ulike utvalg, nemnder og råd. Siden saken kom fra valgmennda med formannskapssekretæren som saksbehandler hadde rådmann ikke prioritert å lese hele saken. På selve møtet hadde rådmann stedfortreder. I møtet ble «utvalget» valgt med samme deltakere som sist, men med tillegg av en leder fra administrasjonen (som også er lokalpolitiker). Det er uklart hva slags posisjon sistnevnte er valgt ut fra. Valget vurderes å være i strid med Kommuneloven dersom «utvalget» består av to posisjonspolitikere og en representant fra administrasjonen. Rådmann har ikke lyktes med å overbevise varaordfører om at denne konstellasjonen er ulovlig. Det ble vist til lange tradisjoner og gode resultat av «utvalget» sitt arbeid. Løsningen ble å legge fram en sak til kommunestyret, der «utvalget» fikk karakter av ad-hoc utvalg og utvidet med en posisjonspolitiker og der rådmannen ble bedt om å stille sekretær. «Utvalget» fikk en konkret, avgrenset strategisk utviklingsoppgave. Dette ble vedtatt, men det er en rådmannsbekymring knyttet til om «utvalget» skal bli så operativ at den går inn i administrasjonens oppgaver, og at

den vil instruere fagområdet ved leder direkte utenom rådmannen såfremt denne ikke selv møter i disse møtene.

Utover dette blir rådmannen stadig utfordret av deler av politisk ledelse. Inntrykket er at mest mulig skal behandles som enkeltsaker og ikke sees og vurderes i en helhet. Rådmannen blir kritisert dersom det argumenteres for en mer restriktiv politikk på konkrete fagområder og om begrunnelsene er av økonomisk karakter.

I tillegg er det etablert en ny arena som rådmannen opplevde nødvendig. I dette møtet deltar kun rådmannen og leder av opposisjonen. Møtet er initiert av rådmannen med bakgrunn i at det hovedsakelig er opposisjonen som blir kontaktet av tillitsvalgte og andre ansatte. Spesielt gjelder dette informasjon knyttet til konfliktsaker som skaper uro ute i organisasjonen.

I hovedsak har rådmannens utfordringer vært knyttet til problemstillinger med utspring i Kommunelova.

Etter min vurdering er nok disse problemstillingene personavhengige. Politisk ledelse oppleves ikke som avklart i forhold til aktuelle saker, dette gir krevende rammer for administrasjonen.

**B:**

Samhandlingen med politisk ledelse er forholdsvis uproblematisk.

**C:**

Erfaringen er at kontakten på tvers av administrativ og politisk nivå har vært et svært viktig grunnlag for å kunne lykkes i samspeilet om å utvikle en god kommune – uten å gå inn på hvilke målsettinger som ligger i både verdigrunnlag og målstyringsdokumenter knyttet til en «god» kommune, men retter dette inn mot de målsettinger som ligger både i utviklings- og forvaltningsoppdraget generelt.

Erfaringen baserer seg på samhandling i mange ulike former; uformelt og mer regulert i et formelt samhandlingsmønster, egenopplevd og gjennom andre kolleger.

Rådmannsrollen i små og mellomstore kommuner kan være krevende nettopp når det gjelder samspill. Dette skyldes blant annet:

- Du er synlig/ «alle» vet hvem du er
- Du blir lett kontaktet når det gjelder saker/oppdrag som går inn i den kommunale forvaltning; både på butikken, i private selskap, på gata osv.
- Habilitetsspørsmålet er sentralt i svært mange sammenhenger; har du egeninteresser i en sak gjennom sosial tilknytning/medlem i et organisert fellesskap mv. I små samfunn blir ikke habilitetsspørsmålet alltid knyttet til det formelle/lovmessige, men gjennom daglig prat knyttet til enkeltsaker, noe som kan svekke din legitimitet i videre saksbehandling.

Utfordringer i samhandling og rolleavklaring illustreres ved følgende eksempler:

#### *Fra statlig til kommunal praksis:*

I departementene møter politisk ledelse med departementsråd og rådgivere gjerne sammen i jevnlig møter. Når denne praksis flyttes til kommunalt nivå med ukentlige «sjefsmøter» der hele politisk ledelse og rådmannens ledergruppe møtte samtidig, rundt samme bord, ga dette grunnlag for usikkerhet; hvem legger hvilket løp og hvem skal følge opp hva? Opplevelsen var administrative toppledere som ikke visste om de skulle rapportere og diskutere saker med rådmannen først, eller om de skulle presentere dette for politisk ledelse når «runden gikk rundt bordet» før vi skulle samles i administrativt ledermøte. Rådmann tok dette opp med ordfører og det ble praksis at ordfører kjører sine møter med sine politikere som det passer ordfører, og at rådmann har møte med sine ledere uten at politisk ledelse deltar. Så tar ordfører og rådmann sine bestillinger på saker og oppfølging i formell form, i tillegg til at ordfører og rådmann har sin ukentlige prat om «det som skjer» før rådmannen går i møte med sin ledergruppe.

#### *Politiske ledermøter:*

I tidligere kommuner ble det praktisert «politiske ledermøter» 1 gang pr måned. Her møttes alle gruppelederne i kommunestyret, innkalt av ordfører. Rådmannen var ikke en del av disse møtene. (Kommunal rapport har tatt opp denne møteformen og pekt på at dette blir feil ut fra at da dette er rent politisk styrt). Disse møtene utviklet seg etter hvert slik at politikerne tok opp spørsmål som de ville ha svar på, svar som ofte lå hos rådmannen. Dersom de likevel fant rådmannen på kontoret (møter på ettermiddagene, da rådmann ofte var på jobb) ble

rådmannen hentet inn i deres møter. Dette var rådmann ubekvem med og tok opp saken med dem; opplevelsen var at rådmannen ble spurt om saker, og ga svar, som «bare» de som var til stede i møtet fikk, og ikke andre. Dette var jo møter som ikke var annonsert, ikke hadde formell innkalling, ikke referat og var ikke åpne. Etter innspill fra rådmannen gikk man etter hvert over til at ordfører sendte spørsmål til rådmann på mail, som en oppsummering av det som kom frem på møtene, og så ga rådmann skriftlig tilbakemelding. Alle politiske partier fikk rådmannens tilbakemelding og den ble også arkivert. Det ble også innført praksis med at dagsorden ble sendt ut fra ordfører til lokal media (lokalavis og lokalradio) i forkant av møtene, men for øvrig ikke annonsert.

De politiske ledermøter var opprinnelig en samarbeidsform etablert for å «sjekke ut» tunge politiske saker på tvers av partigrenser. Politikerne så at dette ble feil arbeidsform både ut fra krav om offentlighet og formell dokumentasjon, og valgte å avvikle møtene i denne form. Dersom det var behov for en «politisk lufting» på saker møtte de hverandre over en kaffekopp på nærmeste kafe, eller i andre uformelle drøftinger.

I oppfølgingen av dette hadde vi fortsatt en god praksis på at dersom ordfører så at det kunne ligge an til at en eller annen tung politisk sak var i ferd med å dukke opp fikk rådmann et tips i de uformelle møter. Dette var greit å være litt obs på dersom administrasjonen hadde på gang arbeid som kunne grense opp mot det som ble signalisert.

## **D:**

Samhandling mellom politisk og administrativ ledelse kan være utfordrende dersom det virker forstyrrende på og svekker styringsprosesser/systemer og rådmannens administrative ansvar.

Inntrykket er at dette til dels er personavhengig, og til dels en kulturelt betinget atferd i enkelte miljøer. «Handlekraftige» ledere med sterkt engasjement for sitt fagområde, blir sett på/ser seg selv også som interessemiljøers forlengede arm inn i byråkratiet. I dette ligger det positiv respons i vente. Den negative risikoen er som regel begrenset – fordi regimet er slik at saker kommer inn i prosesser med ansvar høyere oppe i systemet, og det ikke er rutiner for negative sanksjoner.

Utfordringen er også i en viss grad politisk avhengig gjennom at politikere kan ha sammenfallende interesser med aktørene, og se mulighetene til å få realisert egne politiske

ambisjoner. Omtanken for «byråkratiske systemer og prosedyrer» kan være tilsvarende liten, og heller oppfattes som en hindring for å oppnå det de ønsker. Inntrykket er at politikere i mindre grad opplever det som en sterk forpliktelse at det er deres ansvar å ivareta lovverket knyttet til ansvarsdeling og roller i saksbehandlingen og samhandlingen – dette er rådmannens og administrasjonens oppgave og bekymring. I den grad de er personlig ansvarlige, blir dette en sterkere bekymring enn når de opptrer i kollegiale organer.

## **E:**

Erfaringen er at samhandlingen mellom politisk og administrativ ledelse i utgangspunktet er definert og avklart. Dette er definert gjennom ulike delegasjonsreglementer, noen politisk vedtatt og noen administrativt vedtatt. Likevel er det noen erfaringer av at det har vært politisk bevegelse inn på administrasjonens ansvarsområde og motsatt, hvor det som er avtalte ikke er blitt overholdt. Dette belyses ved følgende eksempler:

- *Politikere som opptrer som talsperson/tillitsvalgt for ansatte.*

Erfaringen er at det blir vanskelig å utøve ledelse når politisk ledelse griper direkte inn i saker på underordnet nivå. Et eksempel er ordfører som innkalte rådmann og leder til samtale knyttet til en samtale ordfører hadde hatt med en ansatt som det foregikk en prosess knyttet til. Spørsmålet som ble tatt opp fra politisk ledelse gjaldt status og videre plan. Rådmann svarte og ordfører ville svære gjerne selv gå tilbake til vedkommende underordnet for å meddele dette - hvilket rådmann tillot. Prosessen fortsatte, men administrasjonens handlingsalternativer i forhold til vedkommende var klart begrenset. Det var uklart hvilken kontakt det var mellom politisk leder og den ansatte. Dette ble utfordrende for den videre prosess.

- *Politisk ledelse med tette relasjoner til enkelt ansatte.*

Tidligere politisk ledelse hadde en særlig oppmerksomhet rettet mot visse fagområder og de i administrasjonen som jobbet med dette. Inntrykket av dette var at politisk ledelse hadde tett dialog med disse uten at rådmannen var informert eller hadde nærmere kjennskap til hva som skjedde. Forsøk ble gjort for å prøve å skape en forståelse av at dette ikke var i tråd med hvordan administrasjonen mente dette burde være. At politisk ledelse har sine hjertesaker og pleier nær kontakt med de som representerer disse skapte en ubalanse og utrygghet i organisasjonene. Politisk ledelse virket alltid bedre og mer informert om sakene enn hva rådmannen var. Når det oppstod utfordringer i dette miljøet,



ble det vanskelig å ta tak på grunn av den tette kontakten med politisk ledelse. De ansatte som opplever at de har tettere bånd til politisk ledelse enn andre, kan tenke at de har en høyere «status» enn andre ansatte, med misunnelse fra kollegaer som resultat. Erfaringen er at politikere bør være svært varsomme med å «dyrke sine» i den administrasjonen som samtidig skal levere inn til politisk nivå.

- *Politikers involvering i arbeidsmiljøutfordringer.*

Hvor mye politikerne skal involveres i interne arbeidsmiljøprosesser i administrasjonen oppleves og erfares utfordrende. Deler av en sannhet kan lett bli hele sannheten. I et politisk spill kan deler av noe blir brukt for å prøve å fortelle alt. Politisk ordre om å «rydde opp, raskt og effektivt» på bakgrunn av deler av noe er ikke alltid lett å etterleve når en har formelle prosesser og prosedyrer å forholde seg til. Fagkompetanse og prosessarbeid på områder kan bli underkjent fordi politikere vil ha raske løsninger. Respekten for arbeidslivets generelle regler for samspill og samarbeid mellom partene i arbeidslivet kan bli satt til side i politikerens krav om å få satt «ordnet opp».

- *Politikers omtale av administrasjonen og vise versa.*

Det er lett å lage karikaturer av hverandre og i opphetede debatter kan fristelsen til å gjøre det være stor. Det oppleves svært uheldig når politikere karikerer underordnede i den administrative ledelsen eller deler ut karakterer til saksbehandlere. Politikere skal adressere rådmannen i saker som blir lagt fram for politisk behandling. Uheldig omtale av saksbehandlere gjør noe med samarbeidsklimaet - ikke bare mellom administrasjon og politikere, men også internt i organisasjonen.

- *Ansattes eierskap til enkelt saker.*

Når administrasjonen har fullført sin saksbehandling og levert sitt forslag til vedtak til politisk ledelse kan ansattes eierskap til saken settes på prøve når utfallet av den politiske behandlingen ikke blir slik saksbehandleren hadde foreslått. Det har kommet til uheldige omkamper igangsatt av saksbehandlere i mangel på respekt for lovlig politisk fattet vedtak. Saksbehandlere må respektere grensen mellom politikk og administrasjon selv om de ikke liker resultatet etter politisk behandling. Samtidig må de selv unngå å ytre seg som om de var politiker når de selv er saksbehandler for konkrete saker.

- *Politikere som ber om møte med underordnet nivå uten at overordnet nivå får delta.*

En spesiell situasjon oppstod da politisk ledelse ba om møter med underordnet administrativt nivå uten at overordnet administrativt nivå får lov å delta. Når agenda for møte i tillegg synes å være noe diffus og uklar, skaper det en opplevelse hos administrativ

ledelse av at det er ledelsen som er tema og at politisk ledelse er ute etter å få vite underordnetes synspunkt.

**F:**

Opplevelsen er at samhandlingsformen/«reglene» overholdes fra politisk og administrativ side. Til tross for dette oppstår situasjoner som oppleves utfordrende:

- Sak om framtidig innretning innenfor et fagområde. Politikerne vedtar dette på detaljnivå. Fram til 2005 var lederne i linja invitert til diskusjon med politikerne i et formøte til utvalgsmøtet, dvs etter at rådmannen hadde lagt fram sin tilråding. Etter 2005 er det slik at når rådmannen har lagt fram sin anbefaling, så er den interne saksbehandlingsprosessen slutført, og lederne (som alle andre i linja under rådmannen) skal være lojale i forhold til rådmannens innstilling og ikke legge fram sine ønsker/forslag for politikerne. Det skjer fortsatt at politikerne tar kontakt med enkeltlederne og ber om uttalelser til faktaopplysninger som er lagt fram i saken. Det ryddigste ville være om politikerne tar kontakt med administrativ leder for hele området.
- For to år siden gjennomførte politikerne møte med alle lederne ute i organisasjonen uten at rådmannen ble orientert. På spørsmål fra rådmannen til politisk ledelse om bakgrunn og hensikt med dette møtet, ble det ikke gitt noe utfyllende svar. Dette var en engangshendelse.
- Utvalget har mange og omfattende bestillinger. Dette kan være utredninger som kan være veldig tidkrevende, og der administrasjonen trenger å hente inn ekstern kompetanse. Politikerne er i sin fulle rett til å be om dette, men ansvarlig leder skulle ønske at det i noen sammenhenger var litt større forståelse for at det er raskere å komme med omfattende bestillinger enn å besvare dem. Dette er for øvrig også et forhold som leder har tatt opp i møte med utvalgsleder tidligere.
- Politikerne kan av og til ta noen raske beslutninger som de der og da ikke ser alle konsekvenser av. Som leder har man plikt til å si i fra dersom «det går litt fort i svingene». Å nå fram i slike tilfeller kan være krevende.

## **G:**

Erfaringen er at lederkollegaer har opplevd at avtalt struktur for samarbeid er brutt ved flere anledninger. Eksempel fra eget område er at det kom direkte henvendelse fra leder for utvalget i en liten, svært konkret sak. Det dreide seg om en vakans i en stilling i en liten kommune hvor ansvarlig leder på stedet hadde tilrådd nedleggelse av stillingen. Den gjenværende ansatte hadde et annet syn på saken, betonte at behovet var betydelig og leder hadde et møte med de to. Resultatet var at leder ba den gjenværende ansatte innhente noen faktiske opplysninger om reelt behov slik at disse kunne bruke disse i en eventuell prosess. I mellomtiden hadde ordfører i den aktuelle kommunen kontaktet leder i utvalget som kontaktet administrativ leder for området direkte og ba denne se nærmere på saken. Kort tid etter ble det organisert et møte hvor politisk og administrativ ledelse i den aktuelle kommunen møtte ledelsen på området. Resultatet av møtet ble at stillingen ble utlyst, og per i dag er tilbud om stillingen sendt ut til en meget velkvalifisert kandidat.

Det er usikkert om dette var en «problematisk» sak i henhold til kommune- og forvaltningsloven, men erfaringen var god og viktig, fordi den tydeliggjorde at politikerne er åpne både for å bidra med nødvendig informasjon, og at de er villige til å iverksette nødvendige tiltak basert på konkrete tall.

## **H:**

I utviklingsprosjekter og prosesser – som kanskje ikke er av langvarig art – har det politiske nivået en stor mulighet til å synliggjøre handlekraft og resultater innenfor rimelig tid. Det er også prosjekter og prosesser i samfunnsutvikling som skaper debatter, der politisk nivå kan delta og synliggjøre sine politiske standpunkt. Det er forskjell på å hamre på Staten for å få til langsiktig satsing, til å klare å gjennomføre lokale satsinger som tegn på handlekraft i inneværende valgperiode.

Når administrative ansatte med sterkt faglig eierskap og politikere med ønske om politisk handlekraft møtes, så er erfaringen at hensyn til kommunikasjonslinjer blir tilpasset og brukt for å få det formelle på plass. Det vil si sikre finansiering, kopling mot statlige kilder, forhold til diverse lovverk etc. Hvis behov for finansiering går utover eksisterende rammer, er opplevelsen at det kommer et politisk vedtak i budsjettsaken eller årsoppgjørsaken. Og det er jo dette samspillet som for mange er spennende på både politisk nivå og administrativ nivå –

begge parter oppnår resultater innenfor sitt område og jobber med engasjement for å oppnå noe for samfunnet. Utgangspunktet er positivt engasjement. Utfordringen er å legge til rette for ryddige prosesser ihht til rammeverket.

Et eksempel på en annen utfordring er hvordan politisk nivå klarer å håndtere press fra eksterne – når administrasjonen er satt til via vedtak å kjøre en prosess og hvordan dette håndteres. Dette gjelder både på tvers av det politiske nivået og mellom politisk ledelse og administrasjon. Eksemplet gjelder organisering av et fagområde som går utover kommunale geografiske grenser. Etter politisk vedtak og på direkte oppdrag fra alle aktører som deltok fikk kommunen i oppdrag å drive en prosess knyttet til vedtaket. Politisk ble ansvaret lagt til et utvalg. Før prosess settes i gang ble prosess og finansiering avklart i form av politisk vedtak i utvalg. Det ble arrangert flere dialogmøter for å få inn alle mulig innspill og forankre. I tillegg så ble det gjennomført en formell skriftlig høring til løsning som ble sendt ut bredt til aktørene. Tilbakemeldingene både fra dialogmøtene og høringen var tydelig i en retning, og løsning i forhold til dette ble lagt fram til politisk behandling. Samtidig ble ny overordnet strategi for området lagt fram – der forslag til løsning er tilsvarende modeller det jobbes med lokalt. Det var en begynnende ytring av misnøye fra noen få aktører. For å sikre at disse ble hørt, ble et nytt utvalgsmøte avtalt der disse aktørene ble invitert til dialog med utvalget direkte. Dette ble arrangert uten at det førte til endringer i det politiske vedtaket; administrasjonen skulle arbeide videre med prosess, men tilpasse til det som skjer overordnet og vurdere skrittene etter hvert.

I de påfølgende to måneder så oppstod det et høyt press overfor det politiske nivået om å stoppe arbeidet – til tross for at det ble jobbet etter politiske vedtak. Dette resulterte i at ordfører tok til orde for å stoppe prosessen, og rådmannen fulgte dette. Dette til tross for et enstemmig vedtak i utvalget og ett års prosess der utvalget vartett koplet på og fattet vedtak for vedtak i prosessen for å bygge stein på stein.

Bakgrunnen for at dette eksemplet trekkes fram er at til tross for formelle linjer og arbeid etter vedtak og full åpenhet, så kan sterkt press fra en liten gruppering gjøre så mye inntrykk på politisk ledelse at arbeidet blir stoppet. Det vil si at det på arenaer som ikke er transparente er mulig for enkeltinteresser å velte en lang politisk prosess.

## I:

Kommunelovens rammer knyttet til saksforberedelser og saksbehandling definerer at de folkevalgtes ansvar og rolle i hht kommuneloven er å bestemme hva som skal gjøres gjennom vedtak, og det er administrasjonens oppgave å bestemme hvordan vedtaket skal løses, så sant det ikke er gitt spesifikke føringer for dette. Hensikten med dette skillet skal være å gi politikerne muligheten til å konsentrere seg om de lange linjer, og gi administrasjonen muligheten til å løse oppgavene så effektivt og faglig som mulig. Det er et skarpt skille mellom administrasjon og politikk i kommuneloven, og det er rådmannens ansvar å tolke vedtak og ta ansvaret for oppfølgingen.

Erfaringen er at det som lokalpolitiker er vanskelig å holde seg til det langsiktige, prinsipielle nivå. Det er ikke det som sikrer medieoppslag eller velgere blir imponert over, og fokuset blir på de konkrete enkeltsakene. Konkrete enkeltsaker skaper større overskrifter og oppmerksomhet. På den annen side blir prinsipper og strategier viktige, når administrasjonen klarer å holde seg fast til disse ved oppfølging, eksempelvis langsiktige program for prioriteringer på området, hvor kommunen over en fire års periode og gjennom et valg har klart å holde på strategien og de prioriteringer som er gjort. Når det oppleves at strategiene/ det overordnede betyr noe i praksis blir dette mer vesentlig for politikerne. Administrasjonen har derfor et vesentlig ansvar i å holde fast på politiske vedtatte strategier for å sikre kommunelovens intensjoner.

I følge forvaltningsloven har administrasjonen en alminnelig veiledningsplikt, som må tilpasses det enkeltes organs situasjon og kapasitet. Ved henvendelser fra enkeltpolitikere som ønsker mer detaljert informasjon om saker, vil dette være utfordrende mht kapasitet. Inntrykket er at det er noen politikere som ønsker til dels svært konkret og detaljert informasjon som det er tidkrevende å fremskaffe. Det er også en utålmodighet i å få svar, og det er fra noen politikere forventninger om at vi «står på pinner». I en hektisk hverdag med stort arbeidspress og stram prioritering av oppgaver, må det settes av rom til veiledning. Veiledningsplikten er retta mot «samfunnet» og enkeltindividet, mer enn enkeltpolitikere.

Den informasjon/ veiledning som gis til politikere bør gis likt til alle politikerne i et utvalg. For å kunne gi et så likt beslutningsgrunnlag som mulig, bør politiske henvendelser i hovedsak være tatt opp i politiske møter, eller gjennom rådmannen, og bli svart ut gjennom politiske møter, slik at det blir gitt lik informasjon som grunnlag for politiske beslutninger. Ved henvendelser fra politikere i utvalg om svar som forventes uavhengig av møte, bør derfor

svar gis med kopi til hele utvalget, slik at beslutningsgrunnlaget og informasjonen blir lik. Det foreligger ikke klare retningslinjer om dette i den administrative organisasjonen. Det kan raskt bli feil dersom dette ikke følges opp administrativt, og det kan raskt bli ukulturer som må ryddes opp i. Eksempelvis er det svært uheldig når enkeltpolitikere ber om mye detaljinformasjon fra administrasjonen knyttet til deler i større saker. Fra administrasjonen ble det jobbet mye for å gi gode svar på spørsmålet, politikeren sier seg fornøyd med svar fra administrasjonen, saken blir behandlet politisk med tilleggsvedtak til administrasjonens forslag. Men etter vedtak kommer det et omfattende leserinnlegg i alle lokalavisene med misnøye til administrasjonen, fra den politikeren som hadde etterspurt mer informasjon. Dette bygger ikke tillit, og bidrar ikke til en effektiv og konstruktiv samhandlingskultur. Kritikkk må kunne tas internt, og ryddes opp internt.

### Oppsummert

<b>Respondent</b>	<b>Beskrivelse av utfordringer i samhandlingen mellom politikk og administrasjon ut fra eget ståsted</b>
<b>A</b>	Etter endringer i posisjonens sammensetning etter forrige valg, opplevde rådmann at politisk ledelse markerte seg ganske snart gjennom at den hadde saker som det var ønskelig å få gjennomført. Administrativ ledelse opplever at samhandlingen ikke lenger er like god og i alle fall mindre forutsigbar. Det har i flere tilfeller oppstått situasjoner som har utfordret rådmanns rolle og ansvar, særlig i forhold til Kommuneloven. Det gjeld særlig saker knyttet til konkrete fagområder der det ofte er mange lokale interesser og aktører med.
<b>B</b>	Samhandlingen med politisk ledelse er forholdsvis uproblematisk.
<b>C</b>	Politiske ledermøter (uten rådmann tilstede) var opprinnelig en samarbeidsform etablert for å «sjekke ut» tunge politiske saker på tvers av partigrenser. Politikerne så at dette ble feil arbeidsform både ut fra krav om offentlighet og formell dokumentasjon og valgte å avvikle møtene i denne form. I oppfølgingen av dette hadde vi fortsatt en god praksis på at dersom ordfører så at det kunne ligge an til at en eller annen tung politisk sak var i ferd med å dukke opp fikk rådmann et tips i de uformelle møter, dette var greit å være litt obs på dersom administrasjonen hadde på gang arbeid som kunne grense opp mot det som ble signalisert.

<b>D</b>	Samhandling mellom politisk og administrativ ledelse kan være utfordrende gjennom. Inntrykket er at dette til dels er personavhengig, og til dels en kulturelt betinget atferd i enkelte miljøer. «Handlekraftige» administrative ledere med sterkt engasjement for sitt fagområde blir sett på/ser seg selv også som interessemiljøers forlengede arm inn i byråkratiet. I dette ligger det positiv respons i vente. Den negative risikoen er som regel begrenset – fordi regimet er slik at saker kommer inn i prosesser med ansvar høyere oppe i systemet, og det ikke er rutiner for negative sanksjoner. Utfordringen er også i en viss grad politisk avhengig gjennom at politikere kan ha sammenfallende interesser med aktørene, og se mulighetene til å få realisert egne politiske ambisjoner.
<b>E</b>	Erfaringen er at samhandlingen mellom politisk og administrativ ledelse i utgangspunktet er definert og avklart, men det er eksempler på politisk bevegelse inn på administrasjonens ansvarsområde og motsatt, hvor det som er avtalt ikke er blitt overholdt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikere som opptrer som talsperson/tillitsvalgt for ansatte.</li> <li>• Konflikt mellom politisk og administrativtoppledelse</li> <li>• Politisk ledelse med tette relasjoner til enkeltansatte.</li> <li>• Politikers involvering i arbeidsmiljø/personalsaker</li> <li>• Politikeres omtale av administrasjonen og vise versa.</li> <li>• Ansattes eierskap til enkelt saker.</li> </ul>
<b>F</b>	Opplevelsen er at samhandlingsformen/«reglene» overholdes fra politisk og administrativ side. Til tross for dette oppstår situasjoner som oppleves utfordrende, for eksempel da politikerne hadde møte med alle lederne ute i organisasjonen uten at rådmannen ble orientert. På spørsmål fra rådmannen til politisk ledelse om bakgrunn og hensikt med dette møtet, ble det ikke gitt noe utfyllende svar. Dette var en engangshendelse.
<b>G</b>	Erfaringen er at lederkollegaer har opplevd at avtalt struktur for samarbeid er brutt ved flere anledninger.
<b>H</b>	Når administrative ansatte med sterkt faglig eierskap og politikere med ønske om politisk handlekraft møtes, så er erfaringen at hensyn til kommunikasjonslinjer blir tilpasset og brukt for å få det formelle på plass. Sterkt press fra en liten gruppering kan gjøre så mye inntrykk på politisk ledelse at prosesser blir stoppet. Det vil si at det på arenaer som ikke er transparente er mulig for enkeltinteresser

	å velte en lang politisk prosess.
<b>I</b>	Administrasjonen har et vesentlig ansvar i å holde fast på politiske vedtatte strategier for å sikre kommunelovens intensjoner. For å kunne gi et så likt beslutningsgrunnlag som mulig, bør politiske henvendelser i hovedsak være tatt opp i politiske møter, eller gjennom rådmannen, og bli svart ut gjennom politiske møter, slik at det blir gitt lik informasjon som grunnlag for politiske beslutninger.

Flere respondenter peker på utfordringer i samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Dette slår begge veier;

- dels ved at politikere ønske å påvirke direkte inn på områder der ansvaret klart tilligger rådmannen som for eksempel ansvar for personalforvaltning i administrasjonen, og
- dels ved at enkeltaktører i administrasjonen forsøker å påvirke utfall av saker som skal til politisk behandling – utover formell saksbehandling.

Utfordringene oppleves ulikt, noen har erfaring med at politikerne griper inn i prosesser og saker som er politisk behandlet og vedtatt, mens andre i større grad opplever pågangen i det løpende knyttet til å hente ut informasjon for å bygge egen argumentasjon i framtidig politisk behandling.

Utfordringene knyttet til at ansatte i administrasjonen forsøker å få gjennomslag for egne saker ligger til rådmannens ansvar.

#### **4.5 Eksempler på tiltak/ordninger for best mulig samhandling**

*Hensikten er å få fram eksempler på tiltak/ordninger i den enkelte kommune for å legge til rette for ryddig samhandling der intensjonen er å sikre best mulig helhet for kommunen.*

**Sentrale spørsmål:**

*Hvordan mener du dette kan løses?*

*Har det vært satt i verk tiltak for å sikre at samhandlingen er innenfor de rammer som er akseptable i forhold til lovverket?*



*Har du opplevd hva som fungerer/ikke fungerer? Tanker om hvorfor?*

*Generelt; Hva mener du er det viktigste å være bevisst på som toppleder i den uoffisielle samhandlingen mellom politikk og administrasjon i kommunen?*

**A:**

Det er ikke lett å skildre en konkret løsning på de utfordringer som ligger i samhandlingen. Avklaringer mellom ordfører og rådmann på tolkninger av regelverket som ligger til grunn for samspillet og virksomheten er avgjørende. I krevende saker som utfordrer dette, er rådmannens strategi å styre “med strømmen”, og prøve å finne løsninger som er innenfor akseptable rammer, samtidig som de ivaretar de politiske målsettingene. Dette innebærer selvsagt at rådmann må løfte disse sakene fram til politisk behandling, slik at rådmannen kan argumentere for administrasjonens syn og beskrive formelle rammer. Dette har fungert relativt bra så langt.

Et annet viktig forhold er at rådmannen har tettere kontakt med ordfører utenom de faste møtene for å bygge en allianse i de sakene som ikke fullt ut er i tråd med regelverket. Det som rådmann oppnår er i en viss grad å få støtte i de vanskeligste sakene som kommer opp i dialogmøtene.

*«.....den beste strategien er å vise handlekraft og gjennomføringsevne i de “enkle” sakene slik at rådmann ikke blir oppfattet som uten vilje til å ta politiske signal samtidig som rådmannen holder fast på og minner om hva som er en ryddig rollefordeling.»*

**B:**

Fra administrasjonens side er det helt klart og bevisst at posisjon og opposisjon har rett på samme innsyn og informasjon – dette føles ikke som noe stort problem. Det har vært eksempler på at folkevalgte har kontaktet leder og rådmann for å få argumenter til støtte for sine synspunkter – her gjelder det å trå varsomt uten at det er mulig med klare kjøreregler.

*«Være forsiktig med å uttrykke egne oppfatninger dersom disse ikke etterspørres. I størst mulig grad å skille privatliv og jobb ved uformelle møter utenfor kommunen. Sørg for å behandle opposisjon og posisjon likeverdig.»*

## C:

Det er viktig å være tydelig på linjer og roller og kommunisere dette ut i hele organisasjonen. Erfaringen er ordførere som har opptrådt på samme måte: Saker som gjelder administrasjon skal gå via rådmannen og politikk skal gå via ordfører. Når både ordfører og rådmann praktiserer dette, blir det raskt godtatt og oppleves som en styrke for hele organisasjonen – de som klager er de som har vært vant med å kunne løpe «snarveien» /ta opp en sak politisk fordi de ikke har fått administrativ støtte. I tilfeller der ansatte har bedt om møte med ordføreren har ordfører spurt om dette er tatt opp med rådmann, eller nærmeste overordnede, og dersom dette ikke er gjort har vedkommende blitt oppfordret til å følge linjen. Det kan også ha vært en sak der både ordfører og rådmann har møtt. Når politikere har kommet uformelt innom og tatt opp saker har rådmannen alltid «koblet» ordfører på, enten lagt til rette for et felles møte eller sendt svar pr e-post med kopi til ordfører, evt gitt et svar der og da (ved enkle saker) og gjort ordfører oppmerksom på spørsmålet og hva rådmannen har svart.

Som rådmann bør det foreligge en formell samhandlingsavtale med politisk ledelse. For noen kommuner er dette nytt. Denne gir rådmann både rammer for egen avtale og får landet en struktur på rådmannens utviklingssamtale med politisk utvalg. I tillegg til formelle utviklingsområder inneholder avtalen:

- Hva kan formannskapet/fylkesutvalget forvente av rådmannen?
- Hva kan rådmannen forvente av formannskapet/fylkesutvalget?
- Vår samhandlingsform, og hvordan opptrer vi dersom noe ikke fungerer.

De samme punktene er med inn som ramme til den avtale rådmann skal etablere mellom rådmannen og medlemmer av rådmannens ledergruppe: Hva kan rådmannen forvente av rådmannen og hva kan leder forvente av rådmannen – fulgt opp av mer spesifikke arbeidsmål gjeldende for året. Med et slikt grunnlag – åpne og offentlige avtaler, både mellom politisk ledelse og rådmannen og mellom rådmannen og topplederne, legges grunnlag for en organisasjon der vi har trygge linjer og en rimelig grad av forutsigbarhet i vår samhandlingsform.

Det er viktig å skille mellom jobb og privatliv. Både samfunnet rundt og egne ansatte må vite hvordan toppledelsen omgås. Erfaringen er at dette er det forståelse for, og at rådmannen får respekt ved å sette slike (uskrevne) leveregler. Dersom befolkningen, og ansatte, ser at ordfører (eller andre sentrale politikere) og rådmann opptrer sammen i ulike sosiale lag og

som nære venner, vil en ikke kunne se skillet mellom formelle saker og drøftinger til skillet mellom vennskapelige diskusjoner; hva blir vurdert når, i hvilken sammenheng og hva spiller inn?

*«Rådmannen må være opptatt av at alle parter i en sak ser hva administrasjonen svarer og vet, på forhånd, hvor linjene går. .. at det ikke «går saker» mellom ordfører og andre, saker som egentlig skulle vært løst under rådmannens delegasjon. Opplevelsen er at det alltid er viktig å melde fra til ordfører når rådmannen får spørsmål som kan angå det politiske system, og være åpen på at rådmann forholder seg slik til den til enhver tid gjeldende politiske ledelse.»*

#### **D:**

I et politisk styrt system er det vanskelig helt å unngå situasjoner som kan være krevende å håndtere mht lover og regler. Det kan forebygges gjennom god politikeropplæring, saksbehandler- og lederopplæring samt tydelige styringsprosesser og bygge kultur for å følge disse.

*«... en toppleder må forstå politikens vesen og drivkreftene i en offentlig organisasjon – og hvilke potensielle konflikter og utfordringer som kan ligge i dette. Videre at lojaliteten til lover og styringssystemer ikke nødvendigvis – eller alltid - er den sterkeste drivkraften for politikere eller administrative ledere, og at det er toppleders ansvar å etablere ordninger, forståelse/kultur og forpliktelse til å sørge for en god forvaltningspraksis.»*

#### **E:**

*«Med bakgrunn i min erfaring skal en, så langt som mulig, rendyrke den modell hvor møtepunkter blir det formaliserte. Ethvert forsøk på å gå omveier gjør noe med organisasjonen som helhet som er uheldig. Det er ordfører og rådmannens ansvar å sørge for at dette fungerer etter sin hensikt.»*

## **F:**

I den uoffisielle og offisielle samhandlingen som toppleder, er det vesentlig å ha et bevisst forhold til at administrasjonens oppgave er å gjøre politikerne i stand til å fatte de riktige beslutningene – ut fra sitt ståsted – basert på faglige fakta av høy kvalitet. Arbeidet skal alltid være basert på faglig skjønn/kunnskap og intet annet. Det er politikernes oppgave å bruke sitt politiske skjønn og det skal administrasjon ikke nærme seg.

*«... god kommunikasjon er en forutsetning for å lykkes i samhandlingen mellom administrasjonen og politikerne. Dette gjelder før, under og etter alle politiske møter. I bunnen for denne kommunikasjonen er det vesentlig at administrasjonen og politikerne har et bevisst og avklart forhold til skille mellom politikk og administrasjon.»*

## **G:**

Dokumentasjon av behov, realistiske prognoser og mulige risikofaktorer er nødvendige for å få gjennomslag for forslag som krever omstilling av ulik art. Erfaringen i forhold til offentlig forvaltning er at hoveddokumenter i saker er langt kortere, tydeligere og «oversiktlige» i næringslivet, men at bakgrunns materialet som analyser i ulike vedlegg er minst like omfattende som det er i offentlig virksomhet.

*«Innenfor administrasjonen mener jeg retningslinjene for samhandel fungerer godt, men har inntrykk av at politikerne i større grad er styrt av sitt politiske engasjement og vil kjempe på tvers av retningslinjer hvis de mener det er nødvendig. De er valgt av folket og tenker nok mye på å sikre sin posisjon både i folket og partiet.»*

## **H:**

Erfaringen er at det foregår samtaler og diskusjoner på andre arenaer enn de offentlige og formelle, som i større eller mindre grad kan styres. Utfordringen er hvordan administrasjonen møter dette.

*«Ja, vi er avhengig av åpenhet og linjer – men opplevelsene er at når det drar seg til – og interessene blir store nok – så er det tilleggsprosesser som legger premissene – prosesser som foregår i ikke transparente arenaer. Hvordan møter rådmannen en slik problemstilling?»*

*Hvordan kan man bygge en kultur for åpenhet for å sikre dette? Er etikk nok på dagsorden? Er det en trussel mot demokratiet?»*

**I:**

Respekt og forståelse for hverandres roller er grunnleggende for å få til den gode, uformelle samhandlingen, samt tillit. Dette kan kun opparbeides gjennom praksis om å holde rollene ryddige også i den uformelle samhandlingen, og administrativ vilje til å stå på for å være effektiv og positiv i oppfølging av oppgaver.

I dette er det imidlertid helt avgjørende å ha en administrasjon som kan «hive seg rundt» i forhold til den politiske dagsorden, og gi veiledning i og gjennomføre ryddige, effektive prosesser slik at det blir god og demokratisk framdrift i prosesser.

Administrasjonen har en viktig rolle i å veilede politikerne. Dersom enkeltpersoner får en for stor maktposisjon og andre rundt blir med på fiksing og miksing, vil dette kanskje få resultat i enkelte gjennomførte prosjekt, men skape stor usikkerhet og begrensa tillitskultur, som vil være ødeleggende.

*«Generelt bør toppledelsen ha stor fokus på kulturen, og umiddelbart ta tak i mistillitskulturer mellom administrasjon og politikere som raskt kan sette spor både politisk, administrativt og i samfunnet generelt.»*

<b>Respondent</b>	<b>Eksempler på tiltak/ordninger i den enkelte kommune for å legge til rette for ryddig samhandling der intensjonen er å sikre best mulig helhet for kommunen.</b>
<b>A</b>	<i>«...den beste strategien er å vise handlekraft og gjennomføringsevne i de “enkle” sakene slik at rådmann ikke blir oppfattet som uten vilje til å ta politiske signal samtidig som rådmannen holder fast på og minner om hva som er en ryddig rollefordeling.»</i>
<b>B</b>	<i>«Være forsiktig med å uttrykke egne oppfatninger dersom disse ikke etterspørres. I størst mulig grad å skille privatliv og jobb ved uformelle møter utenfor kommunen. Sørgje for å behandle opposisjon og posisjon likeverdige.»</i>
<b>C</b>	<i>«Opplevelsen er at det alltid er viktig å melde fra til ordfører når rådmannen får spørsmål som kan angå det politiske system, og være åpen på at rådmann</i>

	<i>forholder seg slik til den til enhver tid gjeldende politiske ledelse.»</i>
<b>D</b>	<i>«...lojaliteten til lover og styringssystemer ikke nødvendigvis – eller alltid - er den sterkeste drivkraften for politikere eller administrative ledere, og at det er toppleders ansvar å etablere ordninger, forståelse/kultur og forpliktelse til å sørge for en god forvaltningspraksis.»</i>
<b>E</b>	<i>«Med bakgrunn i min erfaring skal en, så langt som mulig, rendyrke den modell hvor møtepunkter blir det formaliserte.»</i>
<b>F</b>	<i>«I bunnen for denne kommunikasjonen er det vesentlig at administrasjonen og politikerne har et bevisst og avklart forhold til skille mellom politikk og administrasjon.»</i>
<b>G</b>	<i>«Innenfor administrasjonen mener jeg retningslinjene for samhandel fungerer godt, men har inntrykk av at politikerne i større grad er styrt av sitt politiske engasjement og vil kjempe på tvers av retningslinjer hvis de mener det er nødvendig.»</i>
<b>H</b>	<i>«Ja, vi er avhengig av åpenhet og linjer – men opplevelsene er at når det drar seg til – og interessene blir store nok – så er det tilleggsprosesser som legger premissene – prosesser som foregår i ikke transparente arenaer.</i>
<b>I</b>	<i>«Generelt bør toppledelsen ha stor fokus på kulturen, og umiddelbart ta tak i mistillitskulturer mellom administrasjon og politikere som raskt kan sette spor både politisk, administrativt og i samfunnet generelt.»</i>

## Oppsummert

Det kommer klart fram at bevissthet knyttet til skillet mellom politikk og administrasjon er den vesentligste faktoren for en ryddig samhandling. Det er ingen av respondentene som trekker fram egne retningslinjer eller «kjøreregler» for samarbeidet, slik for eksempel Sørums kommunen (vedtatt i 1996, sist justert i 2012). Erfaringene synes å være at krevende saker og prosesser utfordrer de ryddige linjene, og at rådmannen har et særlig ansvar for overholdelse av disse.

## 4.6 Sammenstilling av hovedfunn i fortellingene

Under er «hovedfunnene» sammenstilt. Sammen med de utfyllende beskrivelsene i pkt 4.3-4.5 danner dette grunnlag for drøftingene i kapittel 5.

<b>Respondent</b>	<b>Beskrivelse av samhandlingen</b>	<b>Beskrivelse av utfordringer i samhandlingen</b>	<b>Tiltak/ordninger for ryddig samhandling</b>
<b>A</b>	Faste møter mellom ordfører, varaordfører og rådmann, styrt av ordfører der rådmann orienterer om pågående saker.	Det har i flere tilfeller oppstått situasjoner som har utfordret rådmanns rolle og ansvar, særlig i forhold til Kommuneloven.	«...vise handlekraft og gjennomføringsevne .. samtidig som rådmannen minner om hva som er en ryddig rollefordeling.»
<b>B</b>	Samhandlingen med politisk ledelse økt med økt omfang av frikjøp av folkevalgte.	Samhandlingen med politisk ledelse er forholdsvis uproblematisk.	«...forsiktig med å uttrykke egne oppfatninger dersom disse ikke etterspørres. ...skille privatliv og jobb ved uformelle møter utenfor kommunen. .. behandle opposisjon og posisjon likeverdig.»
<b>C</b>	Faste uformelle møter mellom rådmann og ordfører der saker sjekkes ut og avklares. Dette har vært en møteform som ikke står i noe møtekart, bare på ordfører og rådmannens kalender.	Politiske ledermøter (uten rådmann tilstede) hadde til hensikt å «sjekke ut» tunge politiske saker på tvers av partigrenser. Ble endret og videre praksis ble at dersom ordfører så at det kunne ligge an til politisk sak så fikk rådmann vite dette..	«... viktig å melde fra til ordfører når rådmannen får spørsmål som kan angå det politiske system, og være åpen på at rådmann forholder seg slik til den til enhver tid gjeldende politiske ledelse.»
<b>D</b>	Det er kun rådmann og ledere som har faste kontaktpunkter eller regelmessig samhandling med politikere utover formelle møter.	Samhandling mellom politisk og administrativ ledelse kan være utfordrende. Dette er til dels personavhengig, og til dels en kulturelt betinget atferd.	«...toppleders ansvar å etablere ordninger, forståelse/kultur og forpliktelse til å sørge for god forvaltningspraksis.»

<b>Respondent</b>	<b>Beskrivelse av samhandlingen</b>	<b>Beskrivelse av utfordringer i samhandlingen</b>	<b>Tiltak/ordninger for ryddig samhandling</b>
<b>E</b>	Uformell kontakt med politisk ledelse i forbindelse med forberedelse av møtene i utvalget samt henvendelser fra politikere hvor de ber om opplysninger i konkrete saker som er til behandling.	Det er eksempler på politisk bevegelse inn på administrasjonens ansvarsområde og motsatt, hvor det som er avtalt ikke er blitt overholdt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk inngripen i rådmannens ansvarsområde</li> <li>• Ansattes eierskap til enkelt saker.</li> </ul>	«... så langt som mulig, rendyrke den modell hvor møtepunkter blir det formaliserte.»
<b>F</b>	Leder har kontakt med opposisjonspolitikere og posisjonspolitikere under møter i utvalg og henvendelser fra politikere per telefon, epost eller direktekontakt mellom møtene. Disse enkelthenvendelsene gjelder oftest helt konkrete faglige spørsmål innenfor fagområdet, og oppleves lite problematiske i forhold til grensesnittet administrasjon og politikk.	Opplevelsen er at samhandlingsformen/«reglene» overholdes fra politisk og administrativ side. Kan allikevel oppstå situasjoner som oppleves utfordrende, for eksempel møter mellom politikere og ledere ute i organisasjonen uten at rådmannen er orientert.	«I bunnen for denne kommunikasjonen er det vesentlig at administrasjonen og politikerne har et bevisst og avklart forhold til skille mellom politikk og administrasjon.»
<b>G</b>	Inntrykket er at ordfører og rådmann er enige om hvordan samhandlingen skal foregå. Ordfører står fritt i å fremme og ta opp saker som er viktige for kommunen. Det er ordfører og rådmann som har jevnlig kontakt.	Erfaringen er at lederkollegaer har opplevd at avtalt struktur for samarbeid er brutt ved flere anledninger.	«Innenfor administrasjonen mener jeg retningslinjene for samhandel fungerer godt, men har inntrykk av at politikerne i større grad er styrt av sitt politiske engasjement ....»



<b>Respondent</b>	<b>Beskrivelse av samhandlingen</b>	<b>Beskrivelse av utfordringer i samhandlingen</b>	<b>Tiltak/ordninger for ryddig samhandling</b>
<b>H</b>	Ulike rådmenn har ulik innfallsvinkel til samhandlingen med politisk ledelse.	Når administrative ansatte med sterkt faglig eierskap og politikere med ønske om politisk handlekraft møtes, blir kommunikasjonslinjer tilpasset og brukt for å få det formelle på plass. Sterkt press fra små grupperinger på arenaer som ikke er transparente påvirker prosesser.	«... vi er avhengig av åpenhet og linjer – men opplevelsene er at når det drar seg til – og interessene blir store nok – så er det tilleggsprosesser som legger premissene – prosesser som foregår i ikke transparente arenaer.»
<b>I</b>	Jevnlige møter med faglig leder og leder for utvalg hvor saker og opplegg for utvalgsmøter blir klarert.	Administrasjonen har et vesentlig ansvar i å holde fast på politiske vedtatte strategier for å sikre kommunelovens intensjoner. Politiske henvendelser bør i hovedsak være tatt opp i politiske møter, eller gjennom rådmannen, og bli svart ut gjennom politiske møter, slik at det blir gitt lik informasjon som grunnlag for politiske beslutninger.	«Generelt bør toppledelsen ha stor fokus på kulturen, og umiddelbart ta tak i mistillitskulturer mellom administrasjon og politikere som raskt kan sette spor både politisk, administrativt og i samfunnet generelt.»

## 5 Hva forteller fortellingene oss om lokalmakt?

### 5.1 Har vi et problem?

Intensjonen med å hente inn lederfortellinger var å få grunnlag for å kunne si noe om det er slik at prinsippene for demokratiske prosesser og skillelinjene i ansvaret mellom politisk og administrativt nivå i kommuneverdenen utfordres av samhandling mellom disse nivåene som ikke er kjent og åpen. Sentrale spørsmål er:

- Har vi et problem/ er det en utfordring i den uformelle samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå? Kan det være utfordrende i forhold til Kommuneloven og Forvaltningslovens rammer for saksforberedelse/ saksbehandling eller utfordrende på annet vis?
- Hvordan kan vi si om det er et problem? Hvordan kommer dette til syne? Er det avklart mellom politisk og administrativ toppledelse hvordan samhandlingen utover den formelle strukturen skal være, og er denne avklaringen tydelig, kommunisert i det administrative systemet? Overholdes de avklarte linjene, eller er det samhandling utover dette mellom politisk nivå og administrativt nivå?
- Hva kan vi eventuelt gjøre? Finnes tiltak for å sikre at samhandlingen er innenfor de rammer som er akseptable i forhold til Kommunelovens rammer? Hva må prege topplederens bevissthet rundt samhandlingstemaet i en kommune?

I kapittel 4.6 er hovedfunnene i fortellingene sammenholdt. Jeg vil i dette kapitlet se disse funnene i fortellingene opp mot spørsmålene over.

### 5.2 Topplederes erfaring av samhandling med politisk side

#### **Det er samhandling mellom politisk og administrativ ledelse**

Lederfortellingene slår fast at det er samhandling utover de formelle arenaene mellom politisk og administrativ ledelse. Bakgrunnen er behovet for jevnlig dialog med bakgrunn i avklaringer av ren praktisk art, og behov for å oppdatere/informere hverandre om saker som pågår/kommer.

De praktiske avklaringene dreier seg mye om planlegging og innretting av politiske møter framover. I tillegg koordineres deltakelse på ulike invitasjoner.

Saker som diskuteres tas vanligvis rett over bordet, i enkelte sammenhenger er det eposter i forkant. Dette skjer vanligvis om det er behov for noe forberedelse, som for eksempel lesing av dokumenter. Det er noe uklart om sakenes innhold diskuteres, eller om samtalene kun ser på prosess og innretning og at det utover dette er ren informasjon. Det kan virke som det i enkelte tilfeller også gis politiske signaler til rådmannen i denne kommunikasjonen.

Samhandlingen skjer i all hovedsak mellom rådmann og ordfører. I noen av fortellingene går det fram at varaordfører også er med. Fra administrasjonen er det ikke i noen av fortellingene andre deltakere i disse møtene. Det betyr ikke at det ikke er møter mellom politisk ledelse og rådmann og andre ledere i dennes ledergruppe. Utvalgsledere har jevnlige møter med administrativ leder for området. Samhandlingen mellom rådmannens ledergruppe og politisk ledelse er i stor grad av samme art som den mellom rådmann og ordfører der praktisk planlegging og uklarheter avklares og administrativ leder orienterer om pågående/kommende saker. Intensjonen er heller ikke i dette møtet å gi/motta politiske føringer.

I tillegg er det møter med rådmann og politisk ledelse om konkrete saker og/eller prosesser. Her deltar vanligvis rådmann, administrativ leder for fagområdet og i enkelte tilfeller også saksbehandler. Det er ikke med bakgrunn i møter med politisk nivå at rådmannens innstilling i saker utarbeides. Ihht Kommunelovens § 23 2. om Rådmannens oppgaver og ansvar står bla:

*«... Rådmannen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet...»*

Dersom det kommer politiske signaler i de uformelle samtalene mellom politisk og administrativ ledelse – det kan være mellom ordfører og rådmann eller mellom rådmannens leder for et område og ansvarlig utvalgsleder fra politisk nivå – så er det viktig at disse behandles bevisst, dvs at de ikke tas inn som faktagrunnlag og slik er en del av rådmannens samlede saksframstilling.

Ledere i administrativ toppledelse som har ansvarsområder som ikke har egne politiske utvalg, har ingen kontakt med politisk ledelse av den typen som er mellom ordfører og rådmann.

*Møtene er for de få – ingen møter der samlet politisk og administrativ ledelse deltar.*

## **Samhandlingen er preget av lite struktur og åpenhet**

### *Jevnlige møter*

All samhandling mellom politisk og administrativ ledelse har en viss rytme i seg. Det virker som det er vanlig med ukentlige møter mellom ordfører og rådmann, mens møtene mellom utvalgslederne og de administrative lederne for områdene legges opp i forhold til møtekalenderen for det aktuelle utvalget.

### *Ingen fast agenda*

Det framstår som det sjelden er noen avtalt agenda for møtene. Allikevel går det fram at praktiske avklaringer mellom rådmann og ordfører tas i dette møtet (i tillegg til eposter, sms, telefon utenfor møtene). I tillegg så er det orientering fra begge parter om saker, henvendelser, invitasjoner. Rådmannen orienterer dersom det er særlige forhold i administrasjonen som ordfører bør være kjent med – dette kan for eksempel være saker som kan gi mediaoppmerksomhet, særlig om denne er av negativ art. Slik sette er ordfører noe mer kjent med saken enn det som kommer fram, og kan svare på best mulig måte dersom media kontakter for kommentar.

### *Ikke-åpne møter*

Møtene er ikke åpne. Men de er ikke skjult i den forstand at de ikke framgår av ledernes kalendre. Siden møtene ikke har noen fast agenda og ikke har noen besluttende myndighet, foreligger det heller ikke noe krav til referat. Dette gjelder alle typer møter mellom politisk og administrativt nivå utenfor de formelle strukturene.

### *Rådmann rapporterer tilbake til de aktuelle lederne i egen ledergruppe*

Det framstår som rådmannen i varierende grad orienter sine ledergrupper om saker som tas opp i samtalene, men det er grunn til å tro at den enkelte leder får informasjon som er relevant for eget område.

### *Arena for utsjekk av sakskompleks preget av «wicked issues»*

Jevnlig kommer det opp saksproblem/områder som kommunen er forventet å håndtere, men som vanskelig lar seg løse på en bestemt måte innenfor ett saksfelt. Flere og flere saker er sektor-, kommune- og nivåoverskridende i sin karakter. Ofte er det også slik at problemene ikke kan løses en gang for alle. Men allikevel er det forventninger til at kommunen skal foreta seg noe og ha en aktiv holdning til området. Store samfunnsutfordringer som klima, folkehelse og samfunnssikkerhet, er noen eksempler på såkalte «wicked issues» offentlig forvaltning i de fleste land nå må håndtere. Likeså kan små lokale saker skape mye uro, et godt eksempel er lokaliseringssaker; det være seg skoleplasseringer, næringsetableringer eller vegutbygginger.

### **5.3 Hva peker seg ut som særlig problematisk?**

#### **Samhandling på krevende saker/områder («wicked issues»)**

I disse sakene går det fram av fortellingene at det er en styrke for helheten at rådmann og ordfører er mest mulig orientert og enige om hvordan prosess skal skje. Påtrykk og interesse fra eksterne aktører, ofte med interesser i saken, kan da besvares og håndteres ihht avtalte retningslinjer/kjøreregler. I en fortelling er det nevnt en slik sak der ordfører fra talerstolen i kommunestyret stanset en prosess til tross for politiske vedtak om å kjøre prosessen. Bakgrunnen synes å være press fra en mindre gruppe eksterne interessenter. Rådmann svarer med å stanse prosessen. Hvorvidt dette var avklart i forkant mellom rådmann og ordfører er utydelig – også om den ansvarlige administrative lederen for området var kjent med dette.

«Utvalget» som er nevnt i en av fortellingene synes å ha som intensjon å ta opp mer krevende saker i fora på siden av det øvrige formelle vedtakssystemet. Hvorvidt dette bidrar til bedre prosesser og løsninger er uklart. Men det framstår som administrativ ledelse opplever dette som delvis i strid med Kommuneloven, spesielt siden utvalget har svært få deltakere og rollene til dels er uklare.

## **Samhandling mellom politisk nivå og administrativt nivå utover toppledelsen**

De uformelle møtene mellom ordfører og rådmann og rådmannens ledere på ulike ansvarsområder og tilhørende utvalgsledere, framstår som etablerte arenaer i den forstand at det er allment kjent at disse finner sted – og forståelse for at praktiske avklaringer samt gjensidig informasjon er nødvendig for best mulig styring og ledelse av kommunen.

Flere av fortellingene peker imidlertid på utfordringen som ligger i at ledere lenger ned og ut i organisasjonen har direkte kontakt med politisk nivå – uten at administrativ toppledelse er til stede. Disse møtene er i varierende grad formelle og offentlige. Noen er det i form av skolebesøk der media også kan delta, mens andre er møter mellom enkeltpolitikere og enhetsledere. Dersom dette er midt i en administrativ saksbehandlingsprosess eller etter at rådmannen har lagt fram sin innstilling så er dette problematisk. Den administrative saksbehandlingen er som nevnt foran rådmannens ansvar (om ikke annen prosess er politisk vedtatt – kan skje i helt spesielle saker der rådmannen stiller med sekretærfunksjonen), det skal da ikke gå prosesser parallelt der administrasjonen har direkte kontakt med politisk side. Det er i den administrative prosessen alle parter skal komme til orde. Dette innebærer imidlertid ikke at alle kan få gjennomslag for sine synspunkt. Om ledere i organisasjonen er i direkte kontakt med politikere, så kan dette oppleves illojalt i forhold til den linje som ligger under rådmannen. Det er heller ikke riktig av ledere i organisasjonen å jobbe i forhold til politikerne når saken er lagt fram fra rådmannens side. Det kan i saker være et betydelig trykk fra politikere og andre om å uttale seg – det er da viktig å ha tydelig kommunikasjonsstrategi slik at alle vet hvordan slike henvendelser skal svares ut.

Mange saksbehandlere har saker de brenner ekstra for. I all hovedsak er dette positivt, men flere av fortellingene tar opp at kobling av saksbehandlere og politikere med felles «hjertesaker» som ofte har egne prosesser for å sikre at «deres sak» får gjennomslag slik disse ønsker. Dette er ikke riktig. Det er rådmannens argumenter og samlede vurdering som skal være det som legges fram for politisk behandling. Saksbehandlere tar også opp saker med politikere som de ønsker fokus på. Ved å få politisk bestilling er de med på å sette dagsorden. Dette er en myndighet som ikke er lagt til deres rolle. Selvsagt kan enhver fremme forslag til saker for sin leder, det forutsettes imidlertid at saken har sin begrunnelse i form av henvendelse fra eksterne, konsekvens av andre politiske vedtak eller andre hensyn (for eksempel endringer i regel-/rammeverk).

## **Politisk inngripen i rådmannens ansvarsområde ihht Kommuneloven**

Dette dreier seg om erfaring med at politisk ledelse griper direkte inn i administrasjonen, dvs det som klart ligger til rådmannens ansvarsområde i følge Kommuneloven:

*«§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

*1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.»*

En av fortellingene beskriver en politisk ledelse som gjentatte ganger tok kontakt med en leder i rådmannens ledergruppe for å undersøke og komme med innspill knyttet til enkeltansatte, også ledere. Kontakten ble tatt uten at rådmann var kjent med saken, og det opplevdes for leder som det ikke var ønskelig å ta dette opp med rådmann slik «normal» prosedyre ville være – i den grad politisk ledelse skal gå inn i rådmannens administrative ansvarsområde. I et annet tilfelle ble det tatt opp med rådmann en sak som gjaldt en enkeltsaksbehandler. Ønsket var å få status, men det viste seg at politisk ledelse etterpå tok direkte kontakt med saksbehandleren og la dermed føringer inn i en administrativ personalprosess.

En annen fortelling beskriver at rådmann har tatt initiativ til jevnlige møter med opposisjonens leder med siktemål å være best mulig kjent med mulige konflikter og uro i organisasjonen – saker som ikke er fanget opp av de ordinære systemene. Hensikten er å unngå at slike saker tas opp i de formelle møtene. Dette er forhold innenfor rådmannens ansvarsområde. Det er uklart om politisk ledelse er kjent med disse møtene.

## 5.4 Forskjeller

Fortellingene viser til dels sammenfallende utfordringer og til dels ulike opplevelser av samhandlingen. Siden antall respondenter er så lite, har det ikke vært forsvarlig å hente inn og gruppere inn etter detaljerte bakgrunnsvariabler på grunn av hensynet til anonymitet.

### *Kjønn*

Kjønn er en forklaringsvariabel i mange undersøkelser. Som eksempel kan nevnes at i Birkeland din undersøkelse «Fylkespolitikeren – passiv aktør eller aktiv støttespiller?» (2012) trekkes dette fram som en forklaringsvariabel og hypotesen om at «*Det vil ikke fremkomme kjønnsforskjeller hos lederne på opplevd støtte fra det politisk nivå*» ble avkreftet ved at undersøkelsen viste «*tydelige og store variasjoner i svarene fra kvinner og menn.*»

Respondentgruppa er jevnt fordelt på kjønn. Det er ikke grunnlag for å hevde at samhandlingen oppleves mer utfordrende av ett kjønn framfor det andre. Det kan være nyanser i fortellingene som tyder på at det er ulike ting som trekkes fram som utfordrende av hhv kvinner og menn, men uten oppfølgende spørsmål og videre undersøkelser kan ikke dette trekkes fram som et «kjennetegn».

### *Alder*

Respondentene ligger i aldersgruppa 45-60 år.

Birkeland slo fast i sin undersøkelse at «*... ledere med høy alder og lang ansiennitet har et mer positivt syn på politisk støtte enn de med lav alder og kort ansiennitet.*»

Hovedtyngden av respondentene ligger mellom 50 og 60 år. Administrativ toppledelse har vært målgruppen for mine undersøkelser, her vil ofte snittalderen være noe høyere enn organisasjonen samlet. Alder blir derfor i liten grad en faktor å forklare fortellingene ut fra.



### *Kommunal toppledererfaring*

Til sammen har respondentgruppa 84 års erfaring fra kommunal administrativ toppledelse. Antall år med lederfaring fra kommunal toppledelse varierer, men begge kjønn har om lag samme antall år samlet sett og også om lag samme fordeling innenfor kjønnsgruppen. Det er allikevel spenn i antall år:

Antall år i kommunal toppledelse	Antall respondenter
0 - 5	4
5 - 10	2
10 - 15	
15 -	3

Oversikten viser at nesten halvparten av lederne har 5 år eller mindre med toppledererfaring fra kommunen. Alle disse har relativt lang lederfaring gjennom lavere ledernivå i kommune eller fra privat sektor. Flere av respondentene har erfaring fra ulike nivå i kommunene, og noen har også erfaring fra ulike topplederroller i kommunen.

Det kan synes som en tendens at relativt sett flere av lederne med lengre toppledererfaring og erfaring fra flere kommunale topplederroller opplever samhandlingen mindre utfordrende og mer avklart.

### *Politisk ledelse*

Ingen av fortellingene trekker fram at politisk tilhørighet i politisk ledelse har betydning for samhandlingen og eventuelle utfordringer i denne.

En respondent trekker fram at omfang av frikjøpte politikere bidrar til økt pågang fra politisk ledelse/nivå – også inn på saker som tidligere er delegert til og håndtert av rådmannen.

En fortelling beskriver endringer i samhandlingen og avtalte skillelinjer mellom politikk og administrasjon etter endringer i parti-/personsammensetningen i politisk ledelse. Det blir behov for justeringer i samhandlingen for å sikre ryddighet og klare roller.

Politisk ledelse har også ulik bakgrunn. Noen har relativt kort fartstid med å inneha posisjonen i kommunen. Høyt ambisjonsnivå i forhold til å få gjennomført «sine» fanesaker

kan påvirke samhandlingen, dette er trukket fram i noen av fortellingene. Erfaring fra andre politiske topplederverv vil også påvirke form og samhandlingserfaring ut fra hva politisk ledelse har nyttige erfaringer med.

### *Personavhengig*

Retningslinjer og rutiner for samhandling baserer seg på system og roller. Faktisk samhandling skjer i møte mellom mennesker – i dialog i møter, på epost, telefon, sms, sosiale medier, ulike møteplasser utenfor de klart definerte osv. I dette er personlig kjemi en faktor som ikke skal undervurderes. Noen er man «på nett» med umiddelbart – tross ulike roller OG ulike ståsted og mening. I dette samspillet er det mye som er preget av «opplevelsen av» bla:

- Tillit
- Åpenhet
- Redelighet
- Skjulte agendaer
- «spill»

Ved gjennomlesing av fortellingen vil jeg påstå at dette er det som i størst grad er felles kjennetegn på at samhandlingen oppleves utfordrende. I artikkelen «Politisk lederskap» (20.04.2013) tar leder av Civita, Kristin Clemet, opp dette på sentralt nivå:

*«... Lederpolitikken i forvaltningen er svakt utviklet. Det er for liten sammenheng mellom ansvar og konsekvens, både når resultatene er gode og dårlige. Lederlønnssystemet brukes ikke godt nok, og det er for liten bruk av mulighetene til å omplassere og si opp ledere. Vi kunne dessuten trengt en diskusjon om hva som skal til for at vi skal få flere innovative og dristige ledere i forvaltningen.*

*Konsekvensen av den svake lederpolitikken er ansvarsuklarhet og transporterering av ansvar på tvers og oppover i systemet. Det fører ofte til et umenneskelig arbeidspress på mange av de lederne som sitter helt på toppen.*

*Hvem har så ansvaret for at det er slik og for å gjøre noe med det?*

*Det har den politiske ledelsen, dvs. statsrådene og i siste instans statsministeren. De er de øverste lederne.*

*Dessverre er politisk ledelse enda mindre vektlagt enn administrativ ledelse. I politikken er det ofte helt andre ting enn gode lederegenskaper som teller – så som kjønn, geografi, politisk teft, popularitet og talegaver. Men ingen av disse egenskapene garanterer for at man er en habil leder for et departement og etater som skal gjennomføre politikk. Noen ganger er det tvert om: Dyktige politikere, som får gode terningkast i avisene, kan være elendige ledere innad – og omvendt....»*

Artikkelen tar utgangspunkt i sentrale maktforhold på nasjonalt nivå. Clemet peker på det hun mener er svakheter ved ledelsen i forvaltningen, oppsummert så er ledelsen og kultur for dette i forvaltningen for svak og for lite tydelig. Hun plasserer imidlertid også helt klart ansvaret for dette på den politiske ledelse og mener også at det er svakheter i denne og hvordan denne rekrutteres.

Dette tar jeg ikke stilling til i denne oppgaven, men samhandling på lokalt nivå har visse likhetstrekk med samhandlingen på sentralt nivå. Demokratiperspektivet ligger i bunn og skillelinjene mellom politisk ledelse og forvaltning/administrasjon er viktig å ha bevisst forhold til uansett nivå. Det er grunn til å tro at noen av de påstandene Clemet trekker fram i artikkelen også vil kunne gjelde om det var kommunale forhold som ble vurdert.

## 6 Avsluttende kommentarer og drøfting

### 6.1 Hvordan sikre at samhandlingen er innenfor «gjeldende rammer» av governance-begrepet

Noen ser utviklingen innenfor governance-begrepet (Fimreite et al 2011) som en trussel mot demokratiet og den bestående institusjonelle orden, mens andre igjen ser det som en nødvendig utvikling for å kunne håndtere såkalte ”wicked problems” som ikke lar seg håndtere innenfor rådende opptrukne grenser og forståelsesrammer.

#### **Governance**

Governance er for det første et analytisk begrep som tar for seg samstyring eller flernivåstyring. Samstyring innebærer at skillet mellom offentlig og privat sektor, mellom det nasjonale og overnasjonale nivået, og mellom stat og kommune blir mer uklare (Fimreite et al. 2011). Det er en gjensidig avhengighet mellom aktører som tilpasser sin atferd i lys av andre aktørers atferd, noe som også fordrer at samhandlingen er basert på gjensidig tillit (Andersen og Røiseland 2008). Den andre tilnærmingen retter oppmerksomheten mot policynettverk. Slike policynettverk kan variere fra løse saksnettverk til sterkt institusjonalisert samarbeid mellom politikere, byråkrater og private aktører (Kasa 2011a). Mens samstyringslitteraturen retter søkelyset mot tillitsrelasjoner, handler policynettverk om maktrelasjoner og ser på hvordan maktforhold bidrar til å prege offentlig politikk og de institusjonelle betingelsene for politikk.

Samtidig er governance en styringsideologi, der komplekse problemer best løses gjennom samarbeid mellom berørte aktører. Slikt samarbeid vil bidra til å gjøre prosessen mer effektiv: For det første fordi aktørene samler sine ressurser og for det andre fordi flere deltakere kan åpne for nye og bedre løsninger. Like viktig er deltakelse, dvs at aktører som besitter nødvendige ressurser for å gjennomføre et vedtak, får være med og forme vedtaket. Gjennom å invitere sentrale aktører til å delta i beslutningsprosessen kan man sikre deres oppslutning om prosessens utfall, og dermed at vedtak blir iverksatt. Samtidig ivaretas hensynet til beslutningenes legitimitet. Tanken er at aktører som berøres av et vedtak, bør få anledning til å delta i utformingen av det.

## «Good governance»

Good governance ligger til demokratiteorien. Grunntesen knyttet til governance-teorien er at det skal være (Agere (2000): Promoting Good Governance. Principles, Practices and Perspectives):

- I. Legitimitet og demokrati:
  - a. Åpenhet
  - b. Innsyn
  - c. Deltakelse
  - d. Forståelse
- II. Effektivitet:
  - a. Kostnad; manglende åpenhet kan bidra til økte kostnader
  - b. Kvalitets-/resultateffektivitet
- III. Makt:
  - a. Gitt at organisasjonen holder noe skjult så kan makt korrumpere organisasjonen
  - b. Kamp om makt kan bidra til risiko for korrupsjon, etiske utfordringer

Disse forholdene henger sammen, og påvirker hverandre.

Europarådet har vedtatt 12 prinsipp for det de kaller «godt styresett». Et samarbeid mellom KRD, KS basert på disse prinsippene har resultert i «Strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå» som kom i 2008. Målet er å øke kvaliteten i den lokale styringen i samsvar med prinsippene for godt demokratisk styresett. Strategien er ment å hjelpe kommuner til å forbedre deres myndighetsutøvelse og til å forbedre tjenestene overfor befolkningen. Prinsippene er som følger (neste side):

## De tolv prinsippene for godt styresett på lokalt nivå

### ➔ Prinsipp 1

#### Rettferdige valg, representasjon og deltakelse

- Lokalvalgene er frie og rettferdige, i tråd med internasjonale standarder og nasjonal lovgivning, og de gjennomføres uten fusk.
- Borgerne er i sentrum for offentlig virksomhet og de involveres systematisk i det offentlige liv.
- Alle menn og kvinner kan delta i beslutningsprosessene, enten direkte eller gjennom interesseorganisasjoner. Deltakelse er basert på ytrings-, møte- og foreningsfrihet.
- Alle stemmer, inkludert mindre privilegerte og sårbare grupper, blir hørt og tatt hensyn til i forbindelse med beslutningsprosessene, også beslutninger som angår fordeling av ressurser.
- Det gjøres alltid redelige forsøk på å mekle mellom ulike legitime interesser og i å nå bred enighet om hva som er til det beste for hele samfunnet og hvordan dette kan oppnås.
- Beslutninger tas i tråd med flertallets vilje, mens mindretallets rettigheter og interesser blir respektert.

### ➔ Prinsipp 2

#### Respons

- Mål, regler, strukturer og prosedyrer er tilpasset innbyggernes legitime forventninger og behov.
- Offentlige tjenester blir levert, og forespørsler og klager blir besvart innen rimelige frister.

### ➔ Prinsipp 3

#### Effektivitet

- Resultatene tilfredstiller avtalte mål.
- Ressursene utnyttes optimalt.
- Et velfungerende styringssystem gjør det mulig å evaluere og forbedre kostnadseffektiviteten i tjenesteytingen.
- For å bedre ytelsen, foretas revisjoner med jevne mellomrom.

### ➔ Prinsipp 4

#### Åpenhet

- Beslutninger tas og gjennomføres i samsvar med lover og regler.
- Det er offentlig tilgang til all informasjon som ikke er unntatt offentlighet av godt definerte grunner iht. lov.
- Informasjon om beslutninger, implementering av politikk og resultater offentliggjøres på en måte som gjør det mulig for innbyggerne å følge med og bidra i kommunens arbeid.

### ➔ Prinsipp 5

#### Rettssikkerhet

- Kommunene holder seg til loven og til rettslige bestemmelser.
- Regler og reguleringer håndheves upartisk.

### ➔ Prinsipp 6

#### Etikk

- Fellesinteresser går foran individuelle interesser.
- Det finnes effektive midler for å motvirke og bekjempe alle former for korrupsjon.
- Interessekonflikter klargjøres i god tid, og personer som er inhabile avstår fra å ta del i relevante beslutninger.

### ➔ Prinsipp 7

#### Kompetanse og kapasitet

- Administrasjonens styringskompetanse styrkes og vedlikeholdes kontinuerlig.
- Offentlige ansatte motiveres til hele tiden å forbedre ytelsene.
- Praktiske metoder og prosedyrer opprettes og benyttes for å ømdanne ferdigheter til kapasitet og for å produsere bedre resultater.

### ➔ Prinsipp 8

#### Innovasjon og åpenhet for forandringer

- Det søkes etter nye og effektive løsninger på problemer, og i tjenesteytingen utnyttes fordelene ved moderne metoder.
- Det er interesse for å prøve ut nye løsninger og lære av andres erfaringer.
- Det skapes et klima for endring for å oppnå bedre resultater.

### ➔ Prinsipp 9

#### Bærekraft og langsiktighet

- Det tas hensyn til fremtidige generasjoners behov i dagens politikk.
- Det blir hele tiden tatt hensyn til samfunnets bærekraft. Beslutningene søker å få med alle kostnader og ikke overføre problemer og spenninger, enten de er miljømessige, strukturelle, finansielle, økonomiske eller sosiale, til fremtidige generasjoner.
- Det er et bredt og langsiktig perspektiv for utviklingen av lokalsamfunnet, ved siden av en forståelse av hva som kreves for å oppnå en slik utvikling.

- Det er en forståelse for de historiske, kulturelle og sosiale forhold i lokalsamfunnet som framtidsperspektivet bygger på.

### ➔ Prinsipp 10

#### Sunn finansiell styring

- Avgiftene overstiger ikke det tjenesten koster. Avgifter settes ikke slik at etterspørselen reduseres vesentlig, særlig for sentrale kommunale tjenester.
- Ansvarlig finansiell styring, herunder ved inngåelse av kontrakter og låneopptak, estimering av ressurser, inntekter og reserver, og i bruk av ekstraordinære inntekter.
- Økonomiplaner for flere år utarbeides i konsultasjon med innbyggerne.
- Risiko er skikkelig vurdert og håndtert, herunder ved publisering av regnskapet og ved offentlig-privat samarbeid, gjennom realistisk deling av risiko.
- Kommuner tar del i interkommunalt samarbeid, hvor byrder, goder og risiko deles.

### ➔ Prinsipp 11

#### Menneskerettigheter, kulturelt mangfold og sosial samhörighet

- Innenfor lokale myndigheters innflytelsesområde, blir menneskerettigheter respektert, beskyttet og implementert, og diskriminering på alle grunnlag blir bekjempet.
- Kulturelt mangfold vurderes som en berikelse, og det arbeides kontinuerlig for å sikre at alle deltar og inkluderes i lokalsamfunnet.
- Sosial samhörighet og integrering av geografisk vanskeligstilte områder fremmes.
- Tilgjengelighet til viktige tjenester opprettholdes, særlig for vanskeligstilte deler av befolkningen.

### ➔ Prinsipp 12

#### Ansvarlighet

- Alle beslutningstakere, kollektive og individuelle, tar ansvar for sine beslutninger.
- Beslutninger blir rapportert, forklart og kan sanksjoneres.
- Det finnes effektive tiltak mot ulovlig styring og mot handlinger fra kommuner som krenker borgerrettigheter.

Figur 4 De tolv prinsippene for godt styresett

Øgård presenterte på Kommuneplankonferansen 13, «Den usynlige dirigent» 12.02.2013 under overskriften «Styringsutfordringer og utviklingstrekk i kommunal sektor», det han mener er konsekvensene av governance for kommunene:

## Governance tenkningens konsekvenser i forhold til kommuner

<b>Dagens kommuner må ta hensyn til:</b>	
<b><i>Ikke bare</i></b>	<b><i>Men i økt utstrekning</i></b>
Organisatorisk lederskap	Nettverk lederskap
Politikk områder og strategi	"Politicking": Balansere ulike strategiske interesser
Strategisk personalforvaltning	Kunnskapsforvaltning
Prosessfokus	Interne og eksterne relasjoner
Måling av objektive og subjektive resultater	Måling av multidimensjonell resultatoppnåelse
Fokus på autoritet	Utvikle "good local governance" (kreative og lærende lokale nettverk)
Ikke bare tjenestekvalitet	Men også livskvalitet og demokrati (involvering)

Figur 5 Governance-tenkningens konsekvenser i forhold til kommuner

De aller fleste kommuner har bevisst forhold til å etablere systemer, retningslinjer og rutiner for å sikre at grunntesen i governance-teorien oppfylles. Utfordringen er oppfølgingen om dette følges. Ledelsen er avgjørende – om denne går foran og følger de rammer som er lagt, vil dette være en avgjørende forutsetning for at resten av organisasjonen kan forventes å gjøres det samme. Dette er altså i større grad et organisasjonsprosjekt der kultur for rolleutøvelse og samhandling er sentralt. De ansatte må forventes å ta ansvar for utøvelse av sin egen rolleutøvelse, men denne vil bli påvirket av rådmannens form og innhold i opplevde situasjoner – og ikke hva som vises på samlinger og som ofte sies med store ord. I forhold til administrasjonen i en kommune, er det rådmannen som er ansvarlig for administrasjonens utøvelse av sin rolle. Samsvar mellom uttalt ambisjon og faktisk opplevelse i «virkeligheten» vil styrke kulturen og være med på å legge grunnlag for ivaretagelse av prinsippene i «good governance».

Denne oppgaven tar for seg administrativ side i den kommunale forvaltningen. På samme måte som rådmannen har ansvar for at denne er i tråd med «good governance», er ordfører ansvarlig for den politiske siden. Dette går jeg ikke inn på i denne oppgaven.

## 6.2 Oppgavens funn mot andre undersøkelser og teori

I kapittel 2.6 omtaler jeg kort tre relevante undersøkelser som tar for seg liknende problemstillinger:

1. Jacobsens «Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt» (2007) slår fast at det er lite som tyder på at norske kommuner er preget av «rådmannsvelde». Klimaet er hovedsakelig konfliktfritt og derfor lite grunnlag for å utøve makt. I den grad det er konflikter er disse saksavgrensede. *Fortellingene* jeg har hentet inn er enkeltlederens opplevelse av samhandlingen med politisk nivå. Dette innebærer flere nyanser enn å kunne si at funnene støtter opp om, eller er i konflikt med denne konklusjonen. Hovedinntrykket er at samhandlingen fungerer bra, og at utfordringene i større grad enn å være saksavgrensede er politisk ambisjonsstyrte, dvs på områder der det er synlige resultater vil den generelle samhandlingen oppleves mer utfordrende enn «roligere» tjenesteområder.
2. Birkeland sin oppgave «Fylkespolitikeren – passiv aktør eller aktiv støttespiller?» (2012) konkluderer med at mellomlederne (som er målgruppen i denne oppgaven) i all hovedsak opplever at forholdet mellom politisk og administrativt nivå er preget av gjensidig respekt og forståelse for hverandres oppgaver. Det mest negative er manglende innovasjonsevne hos politikerne og «hvor lett lederne mener de (politikere) gir etter for pressgrupper og særinteresser.» *Fortellingene* jeg har hentet inn beskriver en samhandling som hovedsakelig er ryddig og avklart, altså i tråd med funnet i oppgaven – til tross for noe ulik målgruppe å innhente informasjon fra. *Fortellingene* støtter opp under konklusjonen om at administrativ ledelse opplever at politisk nivå lett gir etter for pressgrupper og særinteresser.
3. Kolltveit sin artikkel «Maktkonsentrasjon og politisk kontekst – Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer» (2005) konkluderer med at beslutningsmakten er betydelig sentrert rundt statsministerens underutvalg som inneholder statsminister, partilederne og finansministeren. I tillegg tas politisk avstand i koalisjonen og etableringen av statsråd for statsministeren inn som forklaringer på opplevelsen blant de øvrige statsrådene om at saker vedtas på annen arena enn det som var forventet.



*Fortellingene* beskriver samhandlingen mellom politisk og administrativ ledelse. Det kommer i liten grad fram eksempler på at saker vedtas i disse møtene – uten at fagansvarlig toppleder involveres. Men samtidig trekkes det fram saker og prosesser der det er uklart hvem som bestemte hva og når uten å peke på mulige svar.

Fortellingene som danner basis for denne oppgaven, bekrefter i en viss grad funn i andre undersøkelser innenfor liknende tema. Denne oppgaven er avgrenset til å se på den faste samhandlingen på et bestemt nivå, toppledernivået. Dette innebærer at samhandlingen i prosesser der det for eksempel opprettes egne arbeidsgrupper, utvalg osv ikke direkte omfattes. Dette ville kunne gitt et mer nyansert bilde av samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå.

### 6.3 Sluttkommentar

Mitt utgangspunkt var om lag 20 års erfaring fra administrasjonen i offentlig sektor, hovedsakelig kommunesektoren. Jeg ønsket å se på samhandlingen mellom politikk og administrasjon med utgangspunkt i toppledelsen. Bakgrunnen er dels egne erfaringer med en «ryddighet» som utfordres ved krevende saker og prosesser, og en generell interesse gjennom alle disse årene på dette temaet. Det er jevnlig å lese i for eksempel Kommunal rapport om eksempler på «samrøre». Det alvorlige er at det kan skape tvil rundt de beslutninger som fattes i det offentlige – hvordan folks skattepenger disponeres og om det er kameraderi utover det akseptable mellom ulike grupperinger både innenfor og utenfor de system som skal fatte beslutningene.

I oppgaven har jeg brukt lederfortellinger fra en meget avgrenset gruppe. Dette gir nyanser som er vanskelig å få fram i større spørreundersøkelser. Samtidig er det ikke mulig å generalisere ut fra så lite informasjonsgrunnlag. Holdt opp mot andre relevante undersøkelser, har det vært mulig å si noe om disse støtter opp om konklusjonene i disse og eventuelt hvordan.

Jeg har kun innhentet lederfortellinger fra administrativ toppledelse. Det ville vært meget interessant å sammenholde disse med fortellinger fra politisk toppledelse.

Hovedinntrykket ut fra denne oppgaven er at samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå er avklart på systemnivå. Samtidig kommer det fram at den utfordres av krevende saker og påvirkes av hvem som innehar de ulike funksjonene (i større grad enn hva slags politisk tilhørighet politisk ledelse har). En annen utfordring som virker inn er eksterne aktørers påvirkningsprosesser, mot både politisk og administrativ side. I tillegg nevnes administrasjonens egen rolle og ryddighet i forhold til samhandlingen med politisk nivå – dette synes å gjelde i større grad saksbehandlere og/eller ledere på lavere nivå.

I denne sammenheng ville det være interessant å se nærmere på «hvordan saker oppstår». Med det mener jeg de saker som kommer til politisk behandling. HVEM setter faktisk dagsorden. De eksterne formelle henvendelsene er opplagte. Men i kommuneverdenen oppstår jo ofte saker på bakgrunn av pågående prosesser internt/eksternt der flere parter er med. HVEM kobler dette mot saker i egne kommuner? Er det saksbehandlere? De har ikke myndighet til å sette saken på kartet. Er det ledere på lavere nivå? Kan være. Er det avdelings-/etatsledere? Kan være. Er det rådmannen? Ja. I tillegg kommer selvsagt politiske bestillinger. Kommer disse alltid som formelle bestillinger gjennom vedtak i et utvalg? Kan enkeltpolitikere be om sak til behandling på siden av de formelle linjene? Sentralt i disse spørsmålene er makt til å sette dagsorden, og likeså viktig; å holde saker vekk fra dagsorden. Dette er tidligere i oppgaven omtalt som «non-decisions», dvs makt til å holde saker UNNA dagsorden. Det kan være ulike begrunnelser for å ønske dette – risikoen ved å bli «oppdaget» og bli stilt spørsmål hvorfor saken/spørsmålet ikke er brakt videre er da sentral, også i forhold til tillitsforholdet mellom politikk og administrasjon.

For å sikre tillit mellom politikk og administrasjon og trygghet for administrasjonen i sitt arbeid, er det viktig at dialogen er avklart og kjent. Organisasjonen må kjenne igjen det som sies skal være strukturen på samhandling i faktisk handling. Kommuner er store, komplekse virksomheter. I tillegg ledes de «delt» med politisk og administrativ ledelse. Om alle diskusjoner og avklaringer skulle måtte tas på de formelle arenaer, ville det være meget ressurskrevende og lite hensiktsmessig.

Ansvar for å sikre ryddighet i samhandlingen ligger til ordfører og rådmann i forhold til hhv politisk nivå og administrasjonen. I en kronikk i Kommunal Rapport 28.02.2013 skriver Matz Sandman under overskriften «Frist oss inn i ledelse»:

*«Av og til blir jeg spurt om hvem som er sjefen: Ordføreren eller rådmannen. Svaret er: Ingen av dem. Det er kommunestyret eller fylkestinget som er sjefen. Det vi har erfart, er at*

*spilleregler er viktigere enn organisasjonskart og praksis viktigere enn prinsipper. Uansett metoder, prosesser og strukturer, så ender vi alltid opp med kjernen i organisasjonen: Menneskene. Når menneskene får virke, så virker organisasjonene, nær sagt uansett hvordan de er konstruert. Heldigvis.»*

## Litteraturliste

- Agere, Sam (2000): Promoting Good Governance. Principles, Practices and Perspectives. London: Commonwealth Secretariat
- Anderssen, O. J. og Røiseland, A. (red)(2008): *Partnerskap, Problemløsning og Politikk.* . Bergen: Fagbokforlaget.
- Bachrach, P. & Morton S. B. (1962): *The Two Faces of Power.* American Political Science Review, vol 56:947-952
- Baldersheim, H. (2000), *Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller.* I Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Oslo: Fagbokforlaget
- Birkeland, G. (2012), *Fylkespolitikeren – passiv aktør eller aktiv støttespiller?*, masteroppgave UiA, Kristiansand
- Blau, P. M.(1964), *Exchange & power in social life*
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (1991), *Leadership and management effectiveness: A multiframe, multi-sector analysis.* Wiley Periodicals, Inc., A Wiley Company
- Clemet, K. (2013), *Politisk lederskap.* Civita – den liberale tankesmien.
- Dahl, R. A.(1961), *Who governs?* New Haven: Yale University Press
- Engelstad, F. (2005), *hva er Makt.* Oslo. Universitetsforlaget
- Fimreite, A. L. og Aars, J.(2005) : *Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics»* Scandinavian Political Studies, Vol 28, no 3.
- Fimreite, A. L., Lægreid, P. og Rykkja, L. H. (2011), «*Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering»* i *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, Fimreite A. L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L. H.. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forskningsrådet (2012), *Demokrati, styring og planlegging. Funn fra forskningen 2005–2010.* Oslo

Freeman m. fl. (1963), *Vol.X Foundation for Economic Education*, Irvington-on-Hudson: New York.

Hagen, Terje P. (1995), *Rådmannsvelde eller flertallsstyre?*, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, vol 11, no 2:83-113

Heclo, H. & Wildawsky, Aa. (1974): *The Private Government of Private Money*.

Berkley: University of California Press

Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Hernes, G. (1978), *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget

Hunter, F.(1963), *Community Power Structures*, Chapel Hill: University of North Carolina Press

Høibråten, Helge (1999): *Kommunikativ makt og*

Jacobsen, D. I. (1993), *Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon\**, <http://www.sivil.no/magma.asp?FILE=1998/01/011jacobsen.html>

Jacobsen, D. I. (2007), *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt*. Doktoravhandling, UiT.

Jacobsen, D. I. (2005), *Hvordan gjennomføre undersøkelser?2. utgave*, Kristiansand: Høyskoleforlaget

Kasa, S. (2011a), «*Innovasjonspolitikkenes maktkamper*» i *Energirikdommens paradokser*, Hanson, J., Kasa, S., og Wicken, O. Oslo: Universitetsforlaget.

Kolltveit, Kristoffer (2012), *Maktkonsentrasjon og politisk kontekst - Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer*. PhD-stipendiat, UiO, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 2012 nr 01

KRD (1993, sist endret 01.07.2012), *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

KRD, KS, EU (2011), *Strategi for innovasjon og godt styringsett på lokalt nivå*.

Kjellberg, F. (1976), «*Municipal Expenditures in Norway: Autonomy and Constraints in Local Government Activity*», Doktoravhandling, UiO

LOV-2006-05-19-16 *Offentleglova – offl. Rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova).

LOV-1992-09-25-107 *Kommuneloven – koml. Kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)

NOU 1982: 3 *Maktutredningen, Sluttrapport*

NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*

Olsen, J. P. (1978), *Folkestyre, byråkrati og korporativisme*. I J. P. Olsen (ed.), *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget)

Perrow, C. (1986), *Complex organizations: a critical essay*, New York: Random House

Peterson, P.E. (1981), *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.

Pfeffer, J. (1992), *Managing with power*, Cambridge, US: Harvard Business School Press

Pfeffer, J. (2010), *Why some have it an other's don't*, New York: Harper Collins

Pfeffer, J.(1981), *Power in organizations*, New York: Harper Collins

Powell, W.W. & DiMaggio, P. J. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.

Sandman, M (2012), *Frist oss inn i ledelse*, kronikk i Kommunal rapport 28.02.2013

Simon, H. A. (1976), *Administrative Behaviour (3rd edition)*, New York: Macmillian

Stone, C. N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas.

Svara, J. H. (1985), *Sharing the load of governance: the manager's responsibilities*

Sørums kommune (1996/2012), *"Kjøreregler" for samspillet mellom folkevalgt og administrativt nivå i Sørums kommune*.

Wadel, C. (1991): *Feltarbeid i egen kultur*. Seek AS

Weber, M. (1971), *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal

www.telemark.no

## Vedlegg

### Vedlegg 1 – brev til respondentene

Til respondenten

Skien 21.02.13

Mitt navn er Mette Fjulsrud, og jeg er i gang med den avsluttende masteroppgaven i studiet Master i kommunal ledelse ved Universitetet i Agder. Dette er en erfaringsbasert videreutdanning, og det er naturlig å vinkle masteroppgaven mot den erfaringsbakgrunn og jobbhverdag den enkelte har.

I min oppgave ønsker jeg å se på samhandlingen mellom politikk og administrasjon med utgangspunkt i administrativt toppledernivå, dvs rådmann og dennes ledergruppe. Jeg ønsker å fokusere på samhandlingen som skjer utover de formelle fora som hovedutvalg, fylkesutvalg/formannskap, fylkesting/bystyre/kommunestyre osv. Jeg ønsker å finne ut hvordan samhandlingen skjer, hvem som er involvert og hvordan dette oppleves fra administrativ toppledelses side. Dersom samhandlingen utfordrer administrasjonssjefens ansvar og myndighet ihht Kommuneloven og Forvaltningslovens rammer for saksforberedelse/ saksbehandling og åpenhet, hva er disse og hvordan håndteres disse fra administrasjonens side? Det kan være relevant å se på om det er forskjell i opplevelsen av utfordring i forhold til kommuner og fylkeskommuner, politisk styre, kommunestørrelse, ansvarsområder, sakstyper eller enkeltsaker. Det er interessant i seg selv å få et bilde av om denne samhandlingen oppleves utfordrende.

Som grunnlag for en slik vurdering ønsker jeg å ta utgangspunkt i lederfortellinger fra utvalgte ledere i egen fylkeskommune og en stor og en liten kommune i eget fylke. Fortellingene vil kun bli brukt som grunnlag for oppgaven og vil ikke legges ved. Svarene vil anonymiseres ved at det ikke henvises navn ved referanse til fortellingsgrunnlaget for analysen. Det vil bli anledning til å lese gjennom alle sitat som eventuelt brukes.

#### **Det er ønskelig at fortellingen skal gi svar på følgende spørsmål:**

Antall år i kommunal/fylkeskommunal lederfunksjon?

Antall år i annen yrkesmessig lederfunksjon?

Hva slags kontakt er det utover formell samhandlingsstruktur når det gjelder politikk og administrasjon?

Er det avklart mellom ordfører og rådmann hvordan samhandlingen utover den formelle strukturen skal være? Mener du denne avklaringen er tydelig? Hvordan er den kommunisert i det administrative systemet, hhv til ledergruppa og videre derfra i systemet? Opplever du at samhandlingsformen/«reglene» som er avklart mellom ordfører og rådmann overholdes av politisk nivå? Hva med administrasjonen?

Hvem «styrer» denne samhandlingen?

Hva slags saker tas opp i disse?

Hvem deltar?

Har du opplevd/reflektert over om dette kan være utfordrende i forhold til Kommuneloven og Forvaltningslovens rammer for saksforberedelse/ saksbehandling eller utfordrende på annet vis?

**Hvis ja:**

Generelt utfordrende – hvordan?

Spesielle saker?

Spesielle områder?

Personavhengig? Politisk avhengig?

Hvordan mener du dette kan løses?

Har det vært satt i verk tiltak for å sikre at samhandlingen er innenfor de rammer som er akseptable i forhold Har du opplevd hva som fungerer/ikke fungerer? Tanker om hvorfor?

Generelt; Hva mener du er det viktigste å være bevisst på som toppleder i den uoffisielle samhandlingen mellom politikk og administrasjon i kommunen?

Universitetet i Agder er ansvarlig for undersøkelsen, som vil pågå i perioden februar-mai 2013. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS og godkjent.. Din deltakelse er frivillig, og ved eventuell deltakelse kan du trekke tilbake ditt samtykke så lenge studien pågår. Alle opplysninger i undersøkelsen vil bli behandlet konfidensielt. Forskningsgruppen er underlagt taushetsplikt og vil være de eneste personer som har tilgang til opplysningen i spørreskjemaet. Materialet vil bli behandlet på en slik måte at opplysninger, knyttet til enkeltpersoner eller kommuner, ikke kan gjenkjennes.

Jeg håper du vil bidra med din fortelling. Omfanget av fortellingen kan være 2-5 sider, kom gjerne med eksempler for å utdype poeng. Jeg ønsker å ha mulighet til å følge opp med utfyllende samtale i etterkant av fortellingen for å avklare eventuelle uklarheter og utdype visse tema. Din lederfortelling håper jeg du kan sende meg innen 10. mars.

Masteroppgaven skal leveres 01.06.13.

Som veileder har jeg professor Morten Øgård (tlf 38 14 17 71) og prosjektleder Linda Hye (tlf 38 14 11 61) ved Universitetet i Agder.

Mvh

Mette Fjulsrud  
(tlf 90 26 06 04)