

Lillian Rognstad

Europarådets utmerkelse for godt lokalt styresett

Hvilke handlinger fører til god styring?



**Masteroppgave i styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2016**

Sammendrag

Vi er alle mer eller mindre aktive innbyggere i det samfunnet vi lever i. I Norge i dag tar vi for gitt at vi som innbyggere har en stemme og at vi kan være med på å forme det samfunnet vi lever i, og som våre barn skal vokse opp i. I store deler av verden er dette ingen selvfølge, og våre demokratiske verdier har ikke kommet av seg selv. Nettopp de demokratiske verdiene og styreformene er tema for min oppgave. Europarådet har utviklet et sett med styringsprinsipper som fremmer godt lokaldemokrati og god styring, og på bakgrunn av disse deles det hvert år ut en utmerkelse til norske kommuner som kommer godt ut i de årlige demokratiundersøkelsene. Undersøkelsene foretas både blant innbyggerne og blant de folkevalgte i kommunen.

Problemstillingen i denne oppgaven er: **Hvilke handlinger fører til god styring?** De underliggende forskningsspørsmålene er; Hvilke bakenforliggende forklaringer gir kommunens administrative og politiske ledelse til utmerkelsen for godt styresett?

Hvilke aktiviteter og tiltak i kommunen antas å bidra til å styrke innbyggernes opplevelse av god styring i kommunen?

For å kunne svare på disse spørsmålene, har jeg benyttet meg av deskriptivt design og forsøkt å kartlegge politisk og administrativ ledelses årsaksforklaringer til de gode resultatene i kommunene. Oppgaven er basert på både kvalitative data i form av eget intervju materiale, og kvantitative data i form av resultater fra fire ulike innbyggerundersøkelser foretatt av Kommunenes Sentralforbund. Alle resultater er hentet fra året 2014, og jeg har valgt å se nærmere på fire av de ti kommunene som fikk utmerkelsen dette året.

Funnene i min oppgave vil langt på vei støtte opp under teorier om hva som sies å kunne gi godt styresett. Mine informanter ga overraskende mange like svar på spørsmålene som ble stilt – noe som gir grunnlag for å tro at de fire kommunene ikke er så ulike hva kommer til demokratiske prosesser og indre og ytre struktur i kommunene.

Det er foretatt noen studier av hva som kan sies å være kriteriene for god styring. NIBR (By- og regionsforskningsinstituttet) utga en rapport i 2013, som underbygger mange av mine funn rundt de mest sentrale demokratiske standarder for godt lokaldemokrati; pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre.

Abstract

Council of Europe- award for good governance

What actions lead to good governance?

We are all more or less active citizens in the society we live in. In Norway today, we often seem to take for granted that we as citizens have a voice and that we can be involved in shaping the society we live in. In many countries around the world, democracy is not obvious. The democratic values in our country have a long history, and "the democratic values and forms of government" is the topic of my thesis. The Council of Europe has developed a set of management principles that promote good governance, and based on these principles several Norwegian municipalities receive an award if they come out well in the annual democracy studies. The annual surveys are conducted among citizens and among the elected officials of the municipality. The research question of this thesis is; **What actions lead to good governance?** The underlying research questions are; 1) What underlying explanations do municipal, administrative and political management give for good governance? 2) What activities and measures in the municipality are considered to help strengthen citizens' experiences of good governance in the municipality? To answer these questions, I have availed myself of descriptive design and attempted to map the political and administrative management's explanations to the good results in the municipalities. The thesis is based on qualitative data from my group interviews, and quantitative data in the form of results from four different population surveys conducted by Kommunenes Sentralforbund. All results are taken from the year 2014 and I have selected four out of ten municipalities that received the award this year. The findings of my task will largely support the theories on good governance. My respondents gave a surprising number of similar answers to the questions in my survey - which gives grounds to believe that the four municipalities are not so different what comes to democratic processes and internal and external structure in the municipalities. NIBR (Norwegian Institute for Urban and Regional Research) published a report in 2013, which underpins many of my discoveries around the most important democratic standards of good local democracy; reliable steering, charge control, citizen close control and effective board.

Forord

Da jeg bestemte meg for å skrive om godt styresett, var det en heller lunken begeistring å spore hos de rundt meg. Hvorfor? Vel, det er muligens ikke det folk flest går rundt og er opptatt av i det daglige, i alle fall ikke som bevisste tanker. Jeg kan bare håpe at min oppgave kan vise at lokaldemokrati og styring ikke er noe som angår alle andre, men at det angår deg og meg, hver dag, hele livet. Det omgir oss i det daglige, gjennom tjenester du mottar fra krybbe til grav, og omfatter nær sagt alle områder i livet. Det ligger politikk og bevisste valg og prosesser bak alt. Det er det som gjør tematikken spennende!

Jeg vil gjerne få takke min veileder Pål Veiden ved Høyskolen i Oslo og Akershus for gode innspill, stor forståelse og ikke minst tålmodighet med meg i denne prosessen. Mye sykdom i familien, og en akutt lumbago i ryggen helt på tampen har gjort skriveprosessen ekstra tung. Men jeg kom i mål, dog ett år senere enn planlagt.

Takk til Kommunenes Sentralforbund som ga meg det lille dyttet i riktig retning, og fikk meg til å konkretisere og definere hva jeg skulle skrive om.

Jeg vil takke informantene mine i de fire kommunene Ås, Ski, Lørenskog og Asker. I en travel hverdag som ledere i en kommune, satte dere av tid til å svare på mine spørsmål – noe jeg setter veldig stor pris på! Forhåpentligvis vil oppgaven bidra til en enda større bevissthet rundt hva som gjør akkurat deres kommune så gode! Og kanskje har dere noe å lære av hverandre?

Sist, men ikke minst vil jeg takke familie og venner, som har støttet og oppmuntret meg til å fullføre dette studiet. Den største takken går til min mann John, som har rigget og lagt til rette for best mulige skriveforhold hjemme. Utallige tekopper er kommet på bordet, det samme med lakris i store mengder. Ikke minst dytting og motivering når det var som tyngst. Uten deg hadde jeg ikke klart det.

Mvh
Lillian Rognstad

Oslo, April 2016

Innholdsfortegnelse

Sammendrag

Abstract

Forord

1.0 Innledning

| | |
|--|---|
| 1.1. Bakgrunn for valg av tema..... | 7 |
| 1.2. Formålet med oppgaven..... | 8 |
| 1.3. Oppgavens tema og problemstilling | 8 |

2.0 Teori

| | |
|---|----|
| 2.1. Definisjoner..... | 10 |
| 2.2. Styring i offentlig sektor..... | 11 |
| 2.3. Politisk-administrativ kultur..... | 11 |
| 2.4. Kanaler for innflytelse..... | 12 |
| 2.5. Konflikt eller harmoni?..... | 14 |
| 2.6. Forholdet til innbyggerne..... | 15 |
| 2.7. Kommuneøkonomiens betydning for god styring..... | 16 |
| 2.8. Medienes innflytelse..... | 16 |
| 2.9. Europarådets 12 prinsipper for godt styring..... | 17 |

3.0 Metode

| | |
|---|----|
| 3.1. Valg av forskningsdesign..... | 20 |
| 3.2. Undersøkellesobjekter og utvalg..... | 21 |
| 3.3. Datainnsamling..... | 21 |
| 3.4. Validitet og reliabilitet..... | 22 |
| 3.5. Dataanalyse..... | 23 |
| 3.6. Ethiske hensyn..... | 23 |

4.0 Analyse

| | |
|---|----|
| 4.1. Oversikt over informantene og kommunene..... | 24 |
| 4.2. Innbyggerundersøkelsene, tall og fakta..... | 26 |
| 4.3. Åpenhet..... | 28 |
| 4.4. Etikk..... | 32 |
| 4.5. Innovasjon og åpenhet for forandringer..... | 35 |
| 4.6. Ansvarlighet..... | 38 |
| 4.7. Sunn finansiell styring..... | 40 |
| 4.8. Oppsummering av analysen..... | 43 |

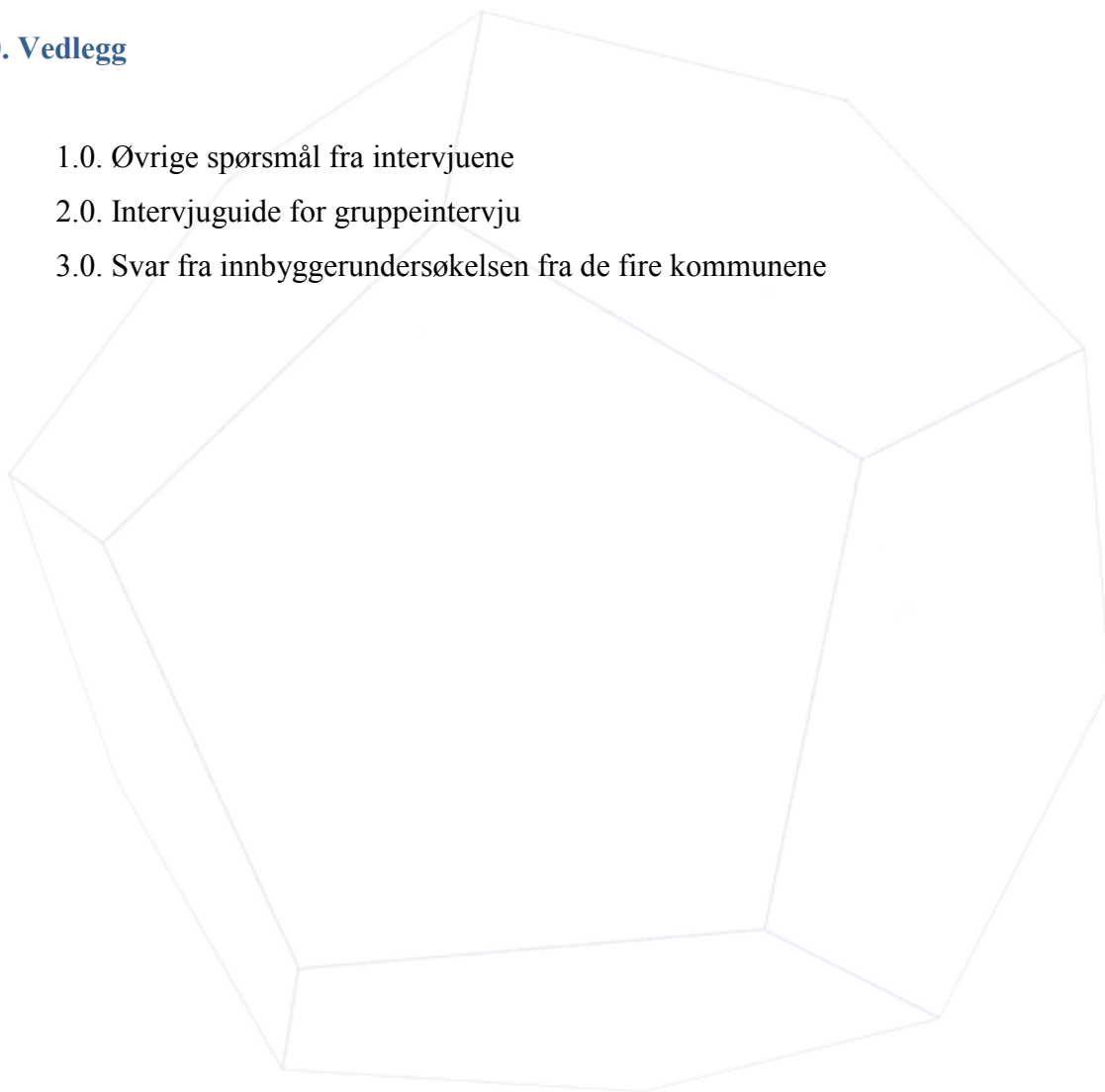
5.0. Konklusjon

| | |
|-------------------------------|----|
| 5.1. Mine viktigste funn..... | 44 |
|-------------------------------|----|

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 6.0. Litteraturliste..... | 47 |
|----------------------------------|-----------|

7.0. Vedlegg

- 1.0. Øvrige spørsmål fra intervjuene
- 2.0. Intervjuguide for gruppeintervju
- 3.0. Svar fra innbyggerundersøkelsen fra de fire kommunene



1.0. Innledning

1.1. Bakgrunn for valg av tema

For en stund tilbake ledet jeg et stort EØS finansiert prosjekt i regi av Oslo kommune. Prosjektet hadde som målgruppe, utsatte grupper i Romania. Prosjektets mål var å bistå en kommune i Romania med å utvikle tjenestetilbudet til utsatte grupper i den valgte kommunen, inkludert romfolket. Prosjektet var ett av åtte prosjekter under paraplyen «Poverty Alleviation Programme» finansiert av Norway Grant ordningen (www.norwaygrants.org). Videre var målsettingen å jobbe aktivt med «good governance» for å bevisstgjøre våre rumenske partnere på arbeid som kunne forhindre korrupsjon, sikre bedre fordeling av goder, styrke demokratiske prosesser, samt styrke innbyggernes rettssikkerhet. I forbindelse med dette arbeidet ble jeg kjent med Europarådets 12 prinsipper for godt styresett, og der ble min interesse for temaet vekket. Jeg kommer tilbake til de 12 prinsippene senere i oppgaven.

I forbindelse med masteroppgaven, ønsket jeg å ta utgangspunkt i mitt arbeid i Romania, men jeg byttet jobb før masteroppgaven ble påbegynt. Derfor valgte jeg å se på godt styresett her hjemme, og da særskilt Europarådets utmerkelse som har blitt delt ut til norske kommuner hvert år siden 2010. Kommunene må selv melde seg på, etter innbydelse fra Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som er de som deler ut utmerkelsen til kommunene. Professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo har analysert kommunenes resultater, og han har i tillegg ledet ekspertgruppen som ble opprettet for å vurdere søknader fra kommunene.

I forbindelse med forstudiene til masteroppgave, var jeg i kontakt med KS for å høre om de hadde noe de ønsket å fordype seg i, i tilknytning til Europarådets utmerkelse. Deres «bestilling» til meg var å se nærmere på hvilke faktiske handlinger eller aktiviteter som utføres i kommunene som skårer høyt på godt styresett. NIBR (By- og regionsforskningsinstituttet) utga i 2013 en rapport hvor de undersøkte årsakene til at det er variasjoner i innbyggere og folkevalgtes tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen. I rapporten tar de blant annet for seg de 12 europeiske prinsippene, i tillegg til to andre standarder for å måle demokratikvaliteter. Jeg håper at min oppgave vil være et lite supplement til denne rapporten og bidra til ny viten, og forhåpentligvis komme til nytte både i forskningsfeltet og i praksisfeltet.

1.2. Formålet med oppgaven

Formålet med denne oppgaven er å forsøke å gi et innblikk i hva som kan være de bakenforliggende årsakene til at innbyggerne i en kommune opplever at kommunen styres godt og etter gode lokaldemokratiske prinsipper. De fleste kommuner i Norge i dag foretar jevnlig undersøkelse både blant sine innbyggere og lokalpolitikere, for å måle temperaturen på hvordan innbyggere opplever tjenestetilbudet i kommunen sin, eller hvordan de opplever tilliten til lokalpolitikere. Disse undersøkelsene danner grunnlaget for utdeling av utmerkelsen for god styring. Jeg vil, med hjelp fra mine utvalgte kommuners administrative og politiske ledelse, forsøke å gi noen mulige årsaksforklaringer til hvorfor innbyggerne har scoret sine kommuner høyt innenfor de ulike styringsprinsippene. Innbyggerundersøkelsene jeg tar for meg i denne oppgaven sier altså lite om *hvorfor* innbyggerne svarer som de gjør, og det er dette jeg vil forsøke å belyse i min oppgave.

1.3. Oppgavens tema og problemstilling

Oppgavens tema handler om hva som gir et godt lokalt styresett i en kommune. Jeg har tatt utgangspunkt i Europarådets 12 prinsipper for godt styresett, da det er disse prinsippene som ligger til grunn for utmerkelsen til kommunene. Undersøkelsene bygger på fire standarder for demokrati-kvalitet; *Pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre*. I 2014 ble det i tillegg lagt til en ekstra standard; *fornyelse og solidaritet*. Dette for å få en bedre dekning av Europarådets 12 prinsipper (Baldersheim og Rose, 2015, Universitetet i Oslo). Prinsippene handler om at kommunen legger til rette for rettferdige valg, representasjon og deltakelse. De handler også om at kommunen drives effektivt, at etiske hensyn ivaretas, at kommunen er innovativ, og at kommunen støtter opp om, og arbeider for menneskerettigheter og kulturell mangfoldighet (www.regjeringen.no/no/dep/komd/id504/).

Kommunene kan kvalifisere til utmerkelsen etter å ha gjennomført en innbygger- og lokalpolitikerundersøkelse. Indikatorene for godt styresett bygger på 15 spørsmål (A-O) som skal belyse innbyggernes og folkevalgtes vurdering av forskjellige sider ved lokaldemokratiet. Indikatorene benytter en skala fra 1 til 4, der verdien 4 står for den mest positive vurderingen. (Baldersheim og Rose, 2015, Universitetet i Oslo). For å komme i betraktning som kandidat til utmerkelsen, må innbyggerundersøkelsen ha en gjennomsnittsverdi på indikatorene A til O

sammenlagt på mer enn 2,6. Det er stilt spørsmål som dekker de 12 prinsippene i Europarådets strategi.

For å avgrense oppgaven, har jeg valgt å se nærmere på fem av styringsprinsippene, og kun valgt å ta utgangspunkt i besvarelsene i innbyggerundersøkelsene. Dette har jeg valgt for å avgrense oppgaven, slik at materialet blir overkommelig. De fem prinsippene jeg har valgt ut, er valgt på bakgrunn av besvarelsene fra de fire kommunene jeg har sett nærmere på. 10 kommuner fikk utmerkelsen i 2014, og av disse har jeg sett nærmere på kommunene Ås, Ski, Asker og Lørenskog. Disse valgte jeg av geografiske årsaker, da de ligger i nærheten av mitt hjemsted Oslo, og på så måte gjorde mulig å gjennomføre intervjuene innenfor tiden jeg hadde til rådighet.

Det er viktig å ha med seg at flere av prinsippene fra Europarådet glir over i hverandre, og at det i praksis kan være vanskelig å skille de tydelig fra hverandre.

De fem prinsippene jeg har valgt ut er;

- Åpenhet
- Innovasjon og åpenhet for forandringer
- Sunn finansiell styring
- Ansvarlighet
- Etikk

Problemstilling:

Hvilke handlinger fører til god styring?

Forskningsspørsmål

1. Hvilke bakenforliggende forklaringer gir kommunens administrative og politiske ledelse til utmerkelsen for godt styresett?
2. Hvilke aktiviteter og tiltak i kommunen antas å bidra til å styrke innbyggernes opplevelse av god styring i kommunen?

Ved hjelp av gruppeintervjuer, og besvarelser fra innbyggerundersøkelsene skal jeg forsøke å finne noen svar på disse spørsmålene. Til å begynne med skal vi se litt på noen teorier knyttet til tematikken, slik at vi har dette med oss som et bakteppe når vi senere skal analysere funnene.

2.0. Teori

2.1. Definisjoner

Til å begynne med er det noen begreper jeg ønsker å definere, da disse er gjennomgående begreper som brukes i oppgaven.

Demokrati – en klassisk definisjon av demokrati er kort og godt «styring av, ved og for folket». I praksis er dette imidlertid en svært forenklet beskrivelse av demokrati. Demokrati innebærer mange og kompliserte relasjoner mellom de styrte og de styrende for at idealene skal kunne realiseres (Hentet fra rapporten «Veier til god lokaldemokratisk styring», utgitt av NIBR, 2013, s.25).

Styring – styring handler om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte (Røyseland og Vabo, 2012, s.10). Styring er, i motsetning til ledelse, systemorientert (Vabo og Ladegård, 2010).

Ledelse- definisjonene av ledelse er mange. Vabo og Ladegård ser ledelse og styring som to aspekter ved det totale settet av virkemidler som brukes for å koordinere og påvirke atferd bevisst. Det mest vanlige er å definere ledelse som lederatferd rettet direkte mot medarbeidere og kan sies å være *personorientert* (Vabo og Ladegård, 2010). Ledelse brukes for å påvirke andre eller skape resultater gjennom andre.

Politisk styresett defineres som det sett av verdier, strategier og institusjoner som ligger til grunn for et samfunns bruk av politisk makt og kontroll for å forvalte sine ressurser for sosial, politisk og økonomisk utvikling i samspill mellom staten, sivil samfunn og næringslivet (<https://www.norad.no/tema/demokrati-og-styresett/styresett/>)

Verdier kan defineres som kvaliteten ved noe; det som er godt ved noe. En tings verdi sies gjerne å bestemmes dens viktighet med hensyn til hvordan vi bør gjøre våre vurderinger og beslutninger (Store Norske Leksikon, <https://snl.no/verdi>)

Etikk sier oss hvordan man *bør* handle, og å forstå begrepene vi bruker når vi *evaluerer* handlinger, personer som handler og utfall av handlinger.

Sentrale begreper om handling som etikken anvender og studerer, er «riktig» og «gal», «tillatelig» og «utillatelig», «god» og «dårlig». Store Norske Leksikon, <https://snl.no/verdi>)

2.2. Styring i offentlig sektor

Som tidligere definert, er styring systemorientert, og ledelse personorientert. Begge kan sies å være to sett av virkemidler som er gjensidig avhengig av hverandre for å gi en virksomhet retning og mål. Det er imidlertid vanskelig å finne noen klart avgrensede fenomener av det ene eller det andre i en organisasjon, da begge former flyter i hverandre og er gjensidig avhengig av hverandre (Vabo og Ladegård, 2010). Et viktig trekk ved styring som virkemiddel er at det alltid innebærer en form for standardisering. Standardisering har til hensikt å skape økt effektivitet og bedre rasjonalitet. Videre har det stadig økende kravet til kontroll og gjennomsiktighet i organisasjoner vært medvirkende til økt standardisering, nettopp for å gjøre beslutninger mindre personavhengig og mindre skjønnsbasert (Vabo og Ladegård, 2010, s 29).

Noe av det som skiller en offentlig organisasjon fra en privat, er at offentlige organisasjoner har en folkevalgt ledelse. En demokratisk valgt politisk ledelse er overordnet ansvarlig for at den offentlige organisasjonen handler på vegne av de politisk valgte myndighetene og at det styres etter et skrevet lov- og regelverk. Det som videre skiller offentlig virksomhet fra den private, er at de er multifunksjonelle, dvs at de skal dekke delvis motstridende hensyn, som politisk styring, kontroll, åpenhet, innsyn, likebehandling, medbestemmelse, upartiskhet, kvalitet, kostnadseffektivitet m.m. Det er meget vanskelig å balansere de ulike hensynene mot hverandre, slik at alle parter blir tilfredse (Christensen, Læg Reid m.fl.2013).

Den multifunksjonelle organisasjonsmodellen gjør offentlige organisasjoner spesielt kritikkutsatte. Det er vanskelig å tilfredsstille alle behov, men samtidig er det en viss fleksibilitet og muligheter for innflytelse i slike organisasjoner.

2.3. Politisk- administrativ kultur

Det er dynamikken og handlingsrommet mellom administrasjon og politikk som, etter min erfaring, preger hverdagen som overordnet leder i en kommune eller bydel. Når jeg var medlem av en ledergruppe i en administrasjon måtte jeg til enhver tid forholde meg til allerede fattede vedtak fra politikerne, eller jobbe med utredninger på bestilling fra politikerne. Gjennom årenes løp har jeg erfart at noen «bestillinger» fra lokale politikere kan

være svært smale, noe som minner om at lokale politikere også er innbyggere i det samme lille samfunnet, med mandat til å fremme lokale saker. Av og til på vegne av sin egen familie, naboer eller bekjente, men også til innbyggerne for øvrig. Lojaliteten og nøytraliteten kan bli satt på en prøve!

Det er ikke noe sylskarpt skille mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå. For det første er det en god del kontakt mellom de to sfærene. For det andre er det svært få som mener at forholdet mellom politikk og administrasjon er helt klart, samtidig som mange mener at det fattes politiske beslutninger på lokalt nivå. For det tredje er det en viss personellmessig sammenblanding av politikk og administrasjon ved at relativt mange politikere også er ansatt i den kommunen de arbeider i. Men man skal likevel ikke konkludere med at det er en fullstendig sammenblanding, og dermed ikke noe skille mellom politikk og administrasjon. Samtidig er sammenblandingen til en viss grad avhengig av hvilken kontekst man befinner seg i. For de fleste er relasjonen relativt avklart, mens det for enkelte er mer vanskelig å trekke en klar grense.

I Norge er det en vanlig oppfatning hos mange at vi har en kultur hvor likhets- og fellesskapsverdier er fremtredende. Dette gjennomsyrrer også organisasjonskulturen i politisk-administrative systemer i landet vårt. Fokuset på forhold som upartiskhet, likebehandling, rettssikkerhet, åpenhet og informasjon er elementer vi kjenner igjen fra offentlig forvaltning i dagens Norge. Balansen mellom lojalitet og nøytralitet i forholdet mellom politisk ledelse og administrasjonen er et fellestrekk ved disse systemene. Administrasjonen må utvise fleksibilitet og forholde seg til ulike politiske styrer, samtidig som de må ivareta sine faglige normer slik at man fatter beslutninger på solide faglige begrunnelser (Christensen, Læg Reid mfl. 2013). Et godt samarbeidsklima mellom politisk og administrativ ledelse ble trukket frem av samtlige av mine respondenter, som et viktig kriterium for god styring. Dette kommer jeg tilbake til i analysedelen av oppgaven.

2.4. Kanaler for innflytelse i norske kommuner

I den demokratiske styringskjeden som utgår fra folket, er de folkevalgte et viktig mellomledd som skal påse at administrasjonen prioriterer de sakene og leverer de tjenestene som de folkevalgte har vedtatt på vegne av folket. Derfor er samspillet mellom de folkevalgte og kommunenes administrasjon av stor betydning (NIBR-rapport 2013:24). Det er imidlertid også andre kanaler som har innflytelse i norske kommuner. Norske kommuner inngår i det vi

kan kalle en enhetsstat. Dette betyr at den er sentralstyrt. Dermed er den makt som er lagt til kommunalt nivå i prinsippet avledet statsmakt. Dette fører også til at staten regulerer det som skjer i kommunene på mange ulike måter, for eksempel gjennom ulike former for lovregulering, påbud og kontroller.

Norge knyttes stadig sterkere sammen med andre land, først og fremst gjennom tilknytning til EU gjennom EØS, men også gjennom godkjenning av flere internasjonale avtaler. På den måten påvirker også internasjonale føringer hvordan norske kommuner styres.

Jeg benytter meg av en modell hentet fra en doktorgradsavhandling skrevet av Dag Ingvar Jacobsen, som har gjort en studie av forholdet mellom politikk og administrasjon (Jacobsen, 2007).

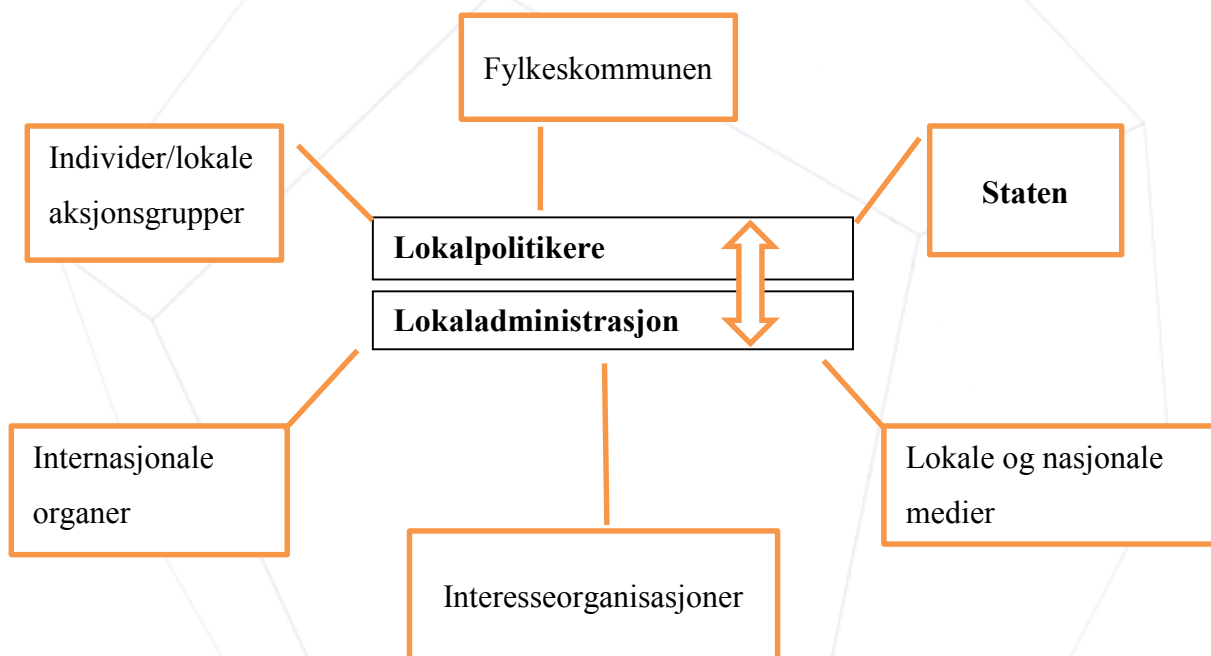


Fig. 1: Kanaler for innflytelse i norske kommuner

I tillegg til påvirkning gjennom stat og fylkeskommune, vil det også være andre aktører som kan gjøre forsøk på å påvirke det som skjer i norske kommuner. Denne påvirkningen kan komme «utenfra» fra lokale aktører som har interesse av å påvirke det som skjer i kommunale organer, som for eksempel arbeidstakerorganisasjoner. Media spiller både en rolle som kontrollorgan ved å overvåke hvordan vedtak fattes, og for å sette saker på den politiske dagsorden.

Til slutt har vi innflytelse «nedenifra» fra befolkning og velgere. Deres mulighet til å påvirke det politiske nivå skjer selvfølgelig gjennom valg, men også i perioden mellom valg kan

lokale aktører påvirke det som skjer i kommunen. Det er i dette komplekse nettverket at lokale politikere og lokaladministrasjonen kan utøve sin makt.

Med begrepet «makt» vil vi her 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 liv skulle gjøre motstand.”

Webers klassiske definisjon av makt (Weber, 1971 s.53)

Med et offentlig system som det norske, basert på idealer om en uavhengig og dermed fast ansatt administrasjon, vil nye politikere måtte forholde seg til en administrasjon med lang erfaring. Dermed vil nye politikere – muligens grupper med brennende ønsker om å forandre ting i løpet av en kort periode, (noe som jo er en del av politikens drivkraft) møte en administrasjon som forteller om hvordan ting har skjedd før, hva som er mulig å gjennomføre med tilgjengelige ressurser, hva man ikke har lov til, osv. Dette kan selvfølgelig ta form som en ren faktaopplysning om hvordan forholdene er, men det kan også ses som en bevisst teknikk for å forme politikernes oppfatninger av hva som er mulig eller ikke, bra eller dårlig. Hvis denne formen for makt utøves vil vi anta at politikernes preferanser over tid vil nærme seg de vi finner i administrasjonen. Dermed bør studier av makt også være åpne for at fravær av uenighet også kan være et uttrykk for makt. For å få tak i dette må man studere grupper preferanser over tid, og om de nærmer seg hverandre.

2.5. Konflikt eller harmoni?

Med teoriene om kultur, makt og innflytelse som et bakteppe, er det naturlig å se litt nærmere på forholdet mellom harmoni og konflikt i den administrative-politiske sfæren. Undersøkelser både fra Norge, Europa og USA viser at forholdet mellom politikk og administrasjon generelt betegnes å ha et meget lavt konfliktnivå (Jacobsen, 2007). Disse undersøkelsene viser at konflikten er lavest med ordfører, og noe høyere i forhold til andre politikere.

Administrasjonen opplever mindre press fra politisk hold enn det politikerne gjør fra administrasjonen. Vi kan regne med at den generelle opplevelsen av konflikt mellom de to sfærene er relativt liten, både fordi man i stor grad deler de samme verdiene, fordi kulturen er konsensuspreget og fordi relativt god tilgang på ressurser ikke nødvendiggjør dramatiske prioriteringer mellom grupper i samfunnet (Jacobsen, 2007).

Hovedpoenget er at Norge generelt sett er et land preget av relativt få dype konflikter. At dette også vil smitte over på forholdet mellom politikk og administrasjon burde ikke forbause noen.

2.6. Forholdet til innbyggerne

Ansvarsforholdet mellom politiske ledere og borgere er blitt mer komplisert og uklart. Den tradisjonelle borgerrollen er blitt erstattet med klientrolle, bruker eller kunde av ulike tjenester i det offentlige tjenesteapparatet. Borgerne er blitt svært rettighetsbevisste og mange også svært kvalitetsbevisste, de stiller krav til både service, kvalitet og tilgjengelighet på tjenester. En av demokrati-kvalitetene hentet fra Baldersheim og Rose, er begrepet «borgernærhet» (Baldersheim og Rose, 2015, Universitetet i Oslo). Hva som ligger i begrepet varierer med kommunestørrelse. I små kommuner defineres «borgernærhet» gjerne som å kjenne noen eller at det sitter representanter fra de enkelte bygdene i kommunestyret. I større kommuner legges det vekt på at man har tilgang til beslutningsarenaer og at de finnes kanaler for påvirkning (NIBR-rapport, 2013:24). I et informasjonssamfunn er også behovet for og ønske om informasjon stort. Christopher Pollitt gjør en distinksjon med hensynet til intensiteten i samhandlingen mellom offentlige organisasjoner og publikum. Det kan enten være enveis informasjon fra offentlige organisasjoner til publikum, eller toveis konsultering og offentlig deltakelse, hvor publikum involveres direkte i beslutningsprosessene (Pollitt, 2000).

Motivene for økt deltakelse fra publikum er at dette vil forbedre tjenestekvalitet, styrke oppslutningen om beslutninger og øke legitimiteten til offentlige organisasjoner. Utviklingen av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi har bidratt til at innbyggere deltar i politikkkutforming på en ny måte, blant annet gjennom innbyggerundersøkelser, brukerundersøkelser etc. Folket kan følge med direkte fra politiske møter, uten selv å være fysisk tilstede. Deretter kan de sende mail eller chatte med politikere eller administrasjonen og komme med reaksjoner/innspill til politikken. Dette kan både direkte og indirekte påvirke politikere og administrasjonens beslutningsprosesser. Det knytter seg imidlertid en del utfordringer til økt deltakelse fra publikum/innbyggere, særlig dersom tillitsforholdet mellom politikerne og administrasjonen er lav. Politikerne blir i så tilfelle stående i et spenningsfelt mellom innbyggerne og administrasjonen, og skal i prinsippet overlate noe av sin makt til de ikke-folkevalgte (Christensen, Læg Reid m.fl. 2013). Borgerne har sprikende interesser og behov og politikerne er ofte ganske løst koplet til det tjenesteytende nivået. Dette skaper spenninger og konflikter om plassering av ansvar, særlig når problemer oppstår (op.cit.).

Innbyggere i en kommune skal kunne stille de styrende til ansvar for de beslutningene som fattes.

2.7. Kommuneøkonomiens betydning for god styring

Et annet sentralt trekk ved kommunene er deres økonomiske situasjon, hvor stort økonomisk «slingringsmonn» kommunen har. Norske kommuner varierer stort både i inntekter og utgifter, selv om inntektssystemet til en viss grad kompenserer for begge typer forskjeller. Også økonomisk situasjon kan påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon, og da spesielt tilstedeværelsen av såkalt organisatorisk «slakk» (Bozeman & Slusher 1979; Galbraith 1977; Johnsen 1999). Dette innebærer hvor mye ressurser en kommune har til å løse sine oppgaver i forhold til de krav og forventinger kommunen møter. En måte å måle dette på er gjennom å se på hvilke inntekter kommunen har per innbygger, mens en annen måte er å legge til grunn kommunens «frie midler», som skatteinntekter og rammetilskudd korrigert for utgiftsbehov. Grad av slakk kan tenkes å påvirke hvordan man definerer sin rolle, graden av interaksjon, opplevd konflikt og opplevd innflytelse av ulike aktører.

Det kan også godt tenkes at den politiske tilliten til administrasjonen er høyere i kommuner med god økonomi. At tillit er lettere å utvise i situasjoner med god økonomi skyldes at man i slike sammenhenger opplever at risikoen er mindre (Gambetta, 1988). I en situasjon med anstrengt økonomi kan man anta at brudd på tillit vil, relativt sett, ha større konsekvenser. Derfor kan det være vanskeligere å utvise tillit i situasjoner med stram økonomi.

Den økonomiske situasjonen i kommunen ser også ut til å ha påvirkning på innbyggernes syn på den demokratiske styringen. God økonomi og et høyt netto driftsresultat pr innbygger henger positivt sammen med effektivitet og «borgernærhet» (NIBR-rapport, 2013:24).

2.8. Medienes innflytelse

Lokale medier er blitt en viktigere politisk maktfaktor på lokalt nivå de siste tiårene, spesielt når det gjelder den dagsordensettende funksjon. Mediene er viktige fordi de påvirker politikken gjennom sin tilstedeværelse og arbeidsform. Flere har påpekt medias viktige rolle som «vaktbikkje». Gjennom pågående journalistikk, og ved at politiske debatter løftes ut i offentligheten, kan media medvirke til at det er vanskeligere for administrasjonen å skjule informasjon for politikere. I lokale medier legges det mer vekt på sak enn på person og

dramatikk. Men igjen kan dette tolkes som at lokale medier er mindre fokusert på elitens beslutninger, og mer på det som angår befolkningen direkte, nemlig tjenesteytingen. Dermed vil oppmerksomheten rettes mer mot institusjoner, lavere nivåers ledere og eventuelt de enkelte tjenesteytere, noe som kan forklare at det er disse som opplever presset som sterkest. For det andre er det en klar tendens til at kommuner med god økonomi opplever mediepresset som lavere enn kommuner med strammere økonomi. Igjen kan dette forklares med graden av konflikt i en kommune. Knappe ressurser vil høyst sannsynlig øke konflikten (Bozeman & Slusher 1979), og konflikt er noe som passer til medias «dramaturgi». Dermed blir kommuner med dårligere økonomi viet mer oppmerksomhet. Det kan også være at ulike aktører i kommunene – både i og utenfor kommunal politikk og administrasjon – i større grad bruker mediene aktivt i en politisk prosess når ressursene er knappe. Slik kan også mediene bli en mer profilert politisk arena i kommuner med konflikter over knappe ressurser.

2.9. Europarådets 12 prinsipper for god styring

Strategien er utviklet for å fremme lokaldemokratiet blant Europarådets medlemsland, og angir 12 prinsipper som beskriver sentrale demokratiske verdier på lokalt nivå. Strategien ble vedtatt i mars 2008, og er ment å være et praktisk verktøy som kan gi synergier mellom alle interessenter, lokale, regionale, nasjonale og europeiske, ved å arbeide sammen med felles verktøy. Målet med strategien er å øke kvaliteten i den lokale styringen i samsvar med de 12 prinsippene for godt demokratisk styresett. De 12 prinsippene er som følger;

Prinsipp 1-Rettferdige valg, representasjon og deltakelse

Prinsipp 2-Respons (omhandler saksbehandlingsrutiner, frister, forventninger og imøtekommelse av innbyggernes henvendelser)

Prinsipp 3-Effektivitet (ressursutnyttelse, kostnadseffektivitet m.m.)

Prinsipp 4-Åpenhet (innsyn, offentlig tilgang på dokumenter, tilsyn av lover og regler)

Prinsipp 5-Rettssikkerhet (kommunen overholder lover og regler, upartiskhet m.m.)

Prinsipp 6-Etikk (antikorrupsjon, habilitet, fellesinteresser fremfor individuelle)

Prinsipp 7-Kompetanse og kapasitet (styringskompetanse opprettholdes, motivasjon til bedre ytelse)

Prinsipp 8-Innovasjon og åpenhet for forandringer

Prinsipp 9-Bærekraft og langsiktighet (langsiktige perspektiver)

Prinsipp 10-Sunn finansiell styring

Prinsipp 11-Menneskerettigheter, kulturelt mangfold og sosial samhörighet

Prinsipp 12-Ansvarlighet (beslutningstakere i alle ledd tar ansvar for sine beslutninger)

(www.coe.int/localdemocracy)

Disse prinsippene omfatter de grunnleggende verdiene i europeisk demokrati.

Jeg vil i det følgende gi en nærmere redegjørelse for hva som ligger i de fem prinsippene jeg har sett nærmere på;

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 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 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 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 12 – Ansvarlighet

- Alle beslutningstakere, kollektive og individuelle, tar ansvaret 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.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/lokaldemokrati/strategien_for_innovasjon_og_godt_styresett.pdf

I teorikapittelet startet jeg med å si noe generelt om styring i offentlig sektor, for deretter å komme inn på forholdet mellom politikk og administrasjon, herunder politisk-administrativ kultur. Vi så videre på kanaler for innflytelse i kommunene og var så vidt innom maktbegrepet og forholdet mellom konflikt og harmoni i den administrative-politiske sfæren. Forholdet til innbyggerne er viktig i denne oppgaven og her ble det påpekt at dette er blitt mer komplisert og uklart med årene. Begrepet «borgernærhet» har blitt nærmere diskutert, og medienes innflytelse og kommunenes økonomi er to andre aspekter vi har vært innom i denne delen av oppgaven. Avslutningsvis har vi hatt en gjennomgang av de 12 europeiske prinsippene for godt styresett.

Nå vil jeg i det følgende gi en redegjørelse for valg av metode. Som nevnt innledningsvis, har jeg forsøkt å kartlegge politisk og administrativ ledelses årsaksforklaringer til de gode resultatene i kommunene. Jeg forsto tidlig at det var kvalitativ metode jeg måtte benytte, da

min «bestilling» var å finne informanter som kunne utdype spørsmålene fra innbyggerundersøkelsene.

3.0. Metode

Før man starter arbeidet med et forskningsprosjekt, må man gjøre en vurdering av hva slags metode eller design man skal benytte i arbeidet. Dette må ses i lys av *hva* man ønsker å finne ut av og *hvordan*. Metode er en planmessig fremgangsmåte, gjerne grunnet på visse regler og prinsipper – det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011). Jeg vil i det følgende ta for meg valg av forskningsdesign og hvordan selve datainnsamlingen har foregått og hvordan den er analysert.

3.1. Valg av forskningsdesign

Et design kan sies å være en grov skisse til hvordan en konkret undersøkelse skal utformes (Ringdal, 2013, s 35). Jeg har valgt å benytte et deskriptivt design og ved hjelp av kvalitativ metode har jeg gjennomført delvis semistrukturerte samtaleintervjuer av totalt 10 informanter fra fire ulike kommuner. Et semistrukturert intervju er en mer fleksibel form for intervju, der forskeren har mulighet for å tilpasse spørsmålene til situasjonen, og det gis anledning til å utdype eventuelle uklarheter. Jeg har imidlertid forsøkt å holde en viss struktur i spørsmålene, da det var viktig for meg å se etter eventuelle likhetstrekk mellom kommunene. For å kunne svare på problemstillingen, vurderte jeg det som viktig å foreta et kvalitativt dypdykk i noen av kommunene som vurderes å ha godt styresett. Målet var å klare å identifisere konkrete handlinger/årsaker til hva som har medført at innbyggerne har høy tillit til folkevalgte og offentlige ansatte. Kjernespørsmålet i en forklarende undersøkelse er hvilke faktorer (x) som er årsak til et fenomen (y), eller hvilke fenomener (y) som er konsekvenser av et fenomen (x). Det dreier seg om å finne årsakssammenhenger (Johannessen og Tufte, 2011, s60). I mitt tilfelle handlet det om å lete etter bakenforliggende årsaker til at kommunens innbyggere opplever god styring i sin kommune.

Utviklingen av spørreundersøkelsen bygger på resultatene fra innbyggerundersøkelsene i de fire kommunene. Mitt mål var at intervjuene skulle nyansere forståelsen av hva som lå til grunn for innbyggernes besvarelser.

3.2. Undersøkellesobjekter og utvalg

Å foreta et utvalg handler om å definere hvilken målgruppe som må delta for at problemstillingen kan belyses på best mulig måte (Johannessen m. fl., 2011).

Valg av kommuner for mitt dypdykk ble valgt ut fra geografiske hensyn, og ut fra definerte kommuner som har kvalifisert for utmerkelsen. Jeg har valgt fire kommuner som ligger i nærhet til Oslo, hvor jeg bor. Dette gjorde det mulig for meg å få gjennomført intervjuene, siden jeg er i fulltids arbeid ved siden av studiene. Innbyggerundersøkelsene viser til en rekke kriterier som er innfridd, og dermed har ført til prisen. Det undersøkelsene imidlertid ikke sier noe om, er *hvordan* kriteriene er oppfylt. Spørsmålene i min intervjuguide er formulert som spørsmål om hva som konkret er gjort i kommunene, og som er synlige for innbyggerne, som kan ha medført den aktuelle skåren i undersøkelsen. Et eksempel på spørsmål er hvilke konkrete handlinger eller aktiviteter som er blitt gjort, eventuelt ikke gjort, for at innbyggerne vurderer at kommunens folkevalgte ikke misbruker sin stilling til egen fordel. En må anta at det er noen konkrete opplevelser som har medført en slik «tillit», og ikke kun en antakelse eller følelse av at de folkevalgte er redelige. Mitt ønske var å intervju både administrativ og politisk ledelse i alle fire kommuner, og dette ble gjennomført med ett unntak. I en av kommunene (Ski), var kun administrativ ledelse til stede. Ideelt sett burde man ha foretatt en dybdeundersøkelse blant innbyggerne, men dette er ikke noe jeg ser som gjennomførbart i denne konteksten. Jeg har derfor valgt informanter fra kommunens ledelse for å få deres hypoteser og begrunnelser for de høye skårene hos innbyggerne. Antallet informanter begrunner jeg med tidsbruk for intervjuer, samt bearbeiding og analyse av tekstmateriale. Jeg har gjennomført fire gruppeintervjuer, med til sammen 10 informanter. Årsaken til at det ble gjort gruppeintervjuer fremfor individuelle intervjuer, er kommunenes eget ønske om å effektivisere tiden.

3.3. Datainnsamling

Samtaleintervju kan beskrives som en målrettet samtale, hvor forsker og informant møtes ansikt til ansikt. Samtaleintervju er eksempel på datainnsamling med lav standardisering, dvs at forskeren har muligheten for å utvise stor grad av fleksibilitet (Ringdal, 2013, s.119).

Samtaleintervju er lite standardisert og kan brukes fleksibelt.

Dette er imidlertid ikke bare uproblematisk – å analysere materialet i ettertid kan bli både tidkrevende og kaotisk. Det vil derfor være en fordel å forsøke å være strukturert i

intervjuguiden, og stille de samme spørsmålene til alle informantene så langt det er mulig. Min tanke var å forsøke å sammenligne resultater – det var derfor viktig for meg å strukturere intervjuet på en slik måte at informantene fikk de samme spørsmålene. Dette gjør sammenligningsgrunnlaget lettere i analysedelen.

Det finnes to typer data, primær- og sekundærdata. Primærdata er data som forskeren selv må innhente, mens sekundærdata er datakilder som allerede eksisterer. Primærdata kan samles enten gjennom observasjoner, eksperimenter eller gjennom intervjuer. Jeg har benyttet meg av begge i min oppgave. Mine sekundærdata er resultater fra fire innbyggerundersøkelser foretatt av KS. Primærdata er mine egne data samlet inn ved hjelp av intervjuer. KS har samlet inn svar på innbyggerundersøkelser foretatt i de fire kommunene, og disse finnes på webportalen www.bedrekommune.no. Dette har vært viktig datamateriale for meg i tillegg til min egen datainnsamling. Jeg har utarbeidet en intervjuguide med spørsmål som belyser problemstillingen min, og som var forståelige for respondentene mine. Ved å være fysisk tilstede under intervjuene, kunne jeg skape en trygg ramme og oppklare eventuelle misforståelser underveis. Jeg hadde muligheten for å tilpasse og styre spørsmålene, samt observere kroppsspråk hos informantene. Målet mitt var å få frem informantenes erfaringer og tanker knyttet til de ulike styringsprinsippene, og hvilke konkrete handlinger som er utført.

3.4. Validitet og reliabilitet

Validitet, eller gyldighet, går på om en faktisk måler det en vil måle. Reliabilitet handler om pålitelighet og går på om gjentatte målinger gir samme resultat (Ringdal, 2013, s96). I min undersøkelse benyttet jeg meg av både primær- og sekundærdata. Når det gjelder primærdata som jeg selv innhentet, er det flere utfordringer knyttet til den kvalitative metoden samtaleintervju. I følge Ringdal er det en fare for at informantene kan vri svarene i en retning av det som er sosialt ønskelig, nemlig å vise en positiv grunnholdning. Dette var en liten utfordring, da personene jeg intervjuet ikke nødvendigvis ønsket å gi et ufordelaktig eller negativt bilde av sin egen kommune. På den annen side var det slik at jeg kom i det henseende å ha fokus på hva de har fått til, og ikke på hva som ikke fungerer. Respondentene kan også huske feil, jeg kan misforstå eller notere ned feil (Ringdal, 2013). En annen utfordring som kan oppstå, er analyse og systematisering av datamateriale fra samtaleintervjuene. Det vil være en fare for at materialet blir svært omfattende, og at koding og kategorisering vil bli svært krevende arbeid. Dette har jeg forsøkt å unngå, ved å tilstrebe å stille de samme spørsmålene til alle informantene. Videre har man ikke den samme muligheten for å beregne

seg frem til like pålitelige og gyldige resultater i en kvalitativ metode som i en kvantitativ metode. Påvirkning fra meg som forsker er en annen utfordring å være bevisst på. Det er viktig med en balanse i forholdet nærhet og distanse til materialet. Det er en kunst å velge ut fra skjønn hva jeg som forsker ønsker å fremheve fra materialet, forskeren kan bevisst eller ubevisst velge ut sitater eller meninger som tiltaler forskeren, eller som svarer på problemstillingen på en måte som forskeren ønsker (men som ikke nødvendigvis er den eneste «sannheten») (Ringdal, 2013, s.254).

Fordelene ved å benytte seg av kvalitativ metode er flere. Ved å være tilstede under intervjuene med informantene, kan spørsmålene utdypes, justeres og tydeliggjøres i dialog med informanten. Lesing av kroppsspråk kan være en annen fordel. Man får en dypere forståelse og en større dybde i svarene enn man ville fått ved en spørreundersøkelse. Åpenhet og nærhet til fenomenet er altså et stort fortrinn.

3.5. Dataanalysen

I etterkant av intervjuene har jeg foretatt en kategorisering av besvarelsene gitt av informantene. I analysen har jeg vært opptatt av meningsinnholdet i datamaterialet, og lest resultatene fortolkende. Hensikten er å komme frem til essensen i opplevelsen; det viktigste alle opplever (Ringdal, 2013, s.109). Jeg har sett etter sammenhenger i besvarelsene mellom de fire kommunene, og mellom den enkelte innbyggerundersøkelse og intervjusvarene fra hver kommune. Ved å kategorisere svarene, har jeg lettere kunnet sammenligne resultatene mellom de fire kommunene. Hvordan materialet skal presenteres er viktig. Jeg har forsøkt å trekke frem resultater ved hjelp av diagrammer, i kombinasjon med relevante teorier og «krydret» oppgaven med sitater fra informantene, som støtter opp under teoriene.

I min spørsmålsguide hadde noen spørsmål som jeg ikke har brukt i oppgaven. Jeg har imidlertid lagt besvarelsene med som et vedlegg til oppgaven.

3.6. Ethiske hensyn

I mitt datamateriale finner vi en mengde informasjon om den enkelte kommune. Imidlertid er det få negative funn eller noe som kan sies å være kontroversielt fra innbyggerundersøkelsen, ei heller fra mitt intervjumateriale. Det foreligger ingen personlige opplysninger knyttet til enkeltindivider i mitt materiale. Jeg har derfor valgt å navngi den enkelte kommune, og

benytte meg av sitater fra intervjumaterialet mitt, og mener etiske hensyn er vurdert og funnet tilfredsstillende.

I det følgende kapittelet vil jeg gjøre en analyse av funnene fra mitt materiale og fra innbyggerundersøkelsene hentet fra www.bedrekommune.no.

4.0. Analyse

I dette kapittelet vil jeg forsøke å sette mine funn inn i en teoretisk forståelse og drøfte mulige sammenhenger. Jeg vil først kort presentere kommunene og mine respondenter, for deretter å presentere resultatene fra innbyggerundersøkelsene, og til slutt vil jeg redegjøre for mine funn fra intervjuene gjennom en skjematisk fremstilling. I drøftingsdelen vil jeg benytte meg av både kvantitative og kvalitative data når jeg ser etter sammenhenger og mulig støtte i teorien.

4.1. Oversikt over informantene og kommunene

Informantene i denne oppgaven er administrative eller politiske ledere i kommunen. I tre av kommunene intervjuet jeg både politisk og administrativ ledelse, mens en kommune kun hadde administrativ ledelse tilstede (Ski kommune).

Tabell 1: Oversikt over informanter i mitt intervjumateriale, som består av totalt 10 informanter

| Navn | Stilling | Kommune |
|--------------------|-------------------------------------|-----------|
| Lene Conradi | Ordfører | Asker |
| Trine Groven | Juridisk rådgiver | Asker |
| Audun Fiskvik | Rådmann | Ski |
| Arne Rønhovde | Virksomhetsleder for administrasjon | Ski |
| Kjell Sæther | Kommunikasjonssjef | Ski |
| Ola Nordal | Ordfører | Ås |
| Trine Christensen | Rådmann | Ås |
| Wenche Vedhugnes | HR-ansvarlig | Ås |
| Ragnhild Bergheim | Ordfører | Lørenskog |
| Jan-Bendix Byhring | Organisasjonsdirektør | Lørenskog |

Kort om de fire kommunene:

Lørenskog kommune ligger i Akershus fylke, og er de seneste årene blitt en urban forstad til Oslo. Lørenskog har ca 35 000 innbyggere. Kommunen er i sterk vekst, og har blant annet blitt kåret til den beste barne- og ungdomskommune i 2009. Kommunen har god økonomi, og har et sosialistisk styre, med ordfører fra Arbeiderpartiet.

Kommunens verdier er: Åpen, troverdig, engasjert

Asker kommune ligger også i Akershus, og har ca 59 000 innbyggere. Kommunen er den største av de fire i mitt utvalg. Som Lørenskog er Asker en forstadskommune til Oslo, men har et borgerlig styre, med ordfører fra Høyre. Asker har en solid økonomi.

Kommunens verdier er: Åpenhet, troverdighet, gjensidig respekt

Ås kommune er den minste av de fire kommunene, med en befolkning på ca 18 000 innbyggere. Ås ligger i Follo i Akershus og har et sosialistisk styre, med ordfører fra Arbeiderpartiet.

Kommunens verdier er: Fellesskap, glede og utvikling.

Ski kommune har et befolkningstall på ca 30 000 innbyggere. Ski kommune ligger også i Akershus, og er nabo til Ås kommune. Hovednæringen i Ski er handels- og industrinæring. Arbeiderpartiet har ordførervervet.

Kommunens verdier: Åpenhet og respekt.



Figur 2: Kart over Akershus, med markering av de fire kommunene Ås, Lørenskog, Ski og Asker

4.2. Innbyggerundersøkelsen

Kommunal- og regionaldepartementet og KS samarbeider om å implementere strategi for godt styresett i norske kommuner. Strategien er utviklet for å fremme lokaldemokratiet blant Europarådets medlemsland, og angir 12 prinsipper som beskriver sentrale demokratiske verdier på lokalt nivå. Norske kommuner har gjennom dette fått mulighet til å måle standard på eget lokaldemokrati, og kommuner som når et visst nivå kan motta en europeisk utmerkelse. Undersøkelsen består av 15 spørsmål med en svarskala fra 1 til 4, der verdien 4 står for den mest positive vurderingen av lokaldemokratiet, og verdien 1 for den mest negative vurderingen. Kommuner som foreslås som kandidat til utmerkelsen har i innbyggerundersøkelsen innfridd kravene ved å ha en gjennomsnittsverdi på indikatorene sammenlagt på minst 2,6. I tillegg har minst 60% av innbyggerne gitt kommunen denne sammenlagtskåren.

Tabell 2: Innbyggernes vurderinger av lokaldemokratiet. Jo høyere skår, jo mer positivt vurderes kommunen (Baldersheim og Rose, Universitetet i Oslo, 2015)

| Kommunenavn 2014 | Innbyggerne Gj.sn.indeks A-O | Innbyggerne %>2,6 | N |
|-----------------------------|---|---------------------------------|----------|
| Ski | 2,69 | 62 | 279 |
| Ås | 2,72 | 63 | 280 |
| Lørenskog | 2,70 | 61 | 280 |
| Asker | 2,81 | 75 | 288 |

Som vi ser av tabellen varierer innbyggernes vurderinger av kommunepolitikken ikke i særlig stor grad i tre av de fire utvalgte kommunene. Asker fremhever seg imidlertid noe med høy prosentandel (75%) som har gitt kommunen en sammenlagt skår på 2,6 eller mer på de 15 spørsmålene om lokaldemokrati.

I mitt materiale har jeg valgt ut kun fem av de tolv prinsippene for godt styresett, og har på bakgrunn av dette valgt ut spørsmål fra innbyggerundersøkelsen som er knyttet til de fem prinsippene og utformet intervjuguiden etter disse. Jeg har deretter laget en tabell utfra eget materiale og funnet prosentandelen som har svart «passer godt» eller «passer svært godt»

innenfor de fem ulike prinsippene. Tre av prinsippene (Åpenhet, Etikk og Ansvarlighet) er knyttet til to spørsmål i innbyggerundersøkelsen, men de to siste (Åpenhet for innovasjon og forandring og Sunn finansiell styring) knytter seg til ett av spørsmålene i undersøkelsen. Der det er to spørsmål, har jeg funnet et gjennomsnitt av de to, noe som gjør tabellen noe unøyaktig. Imidlertid gir det en indikasjon på hvorvidt det er en høy eller en lavere skår.

Tabell 3: Antall innbyggere i prosent pr kommune som har svart passer godt eller svært godt på de fem utvalgte prinsippene

| Kommune | Prinsipp 4 Åpenhet (knyttet til spørsmål D og F i undersøkelsen, et gjennomsnitt) | Prinsipp 6 Etikk (knyttet til spørsmål A og B i undersøkelsen, et gjennomsnitt) | Prinsipp 8 Åpenhet for innovasjon og forandring (knyttet til spørsmål M i undersøkelsen) | Prinsipp 10 Sunn finansiell styring (knyttet til spørsmål K i undersøkelsen) | Prinsipp 12 Ansvarlighet (knyttet til spørsmål I og N i undersøkelsen, et gjennomsnitt) |
|------------------|---|---|--|--|---|
| Ås | 70,3% | 72% | 40,6% | 62,3% | 71% |
| Ski | 71,8% | 64,3% | 51,0% | 66,3% | 71,8% |
| Lørenskog | 73,5% | 67% | 61,4% | 47,4% | 70% |
| Asker | 83,5% | 75,5% | 70,6% | 78% | 81% |

En rask analyse av tallene viser at over 50% av innbyggerne har svart passer godt eller svært godt på de fleste prinsippene for godt lokaldemokrati (to unntak). Asker kommune skiller seg tydelig ut, ved at de har den høyeste andelen av positivt skår på alle de fem prinsippområdene. De andre tre kommunene skiller seg ikke nevneverdig fra hverandre. I Ås kommune svarer 40,6% at de er godt eller svært godt fornøyd med kommunens åpenhet for innovasjon og forandring. Dette er den laveste skåren blant de fire kommunene innfor dette prinsippet. Det kan være vanskelig å finne noen åpenbar forklaring på dette, da Ås kommune er en kommune i sterkt vekst, blant annet med et nytt universitet og, ifølge ordføreren, et studentmiljø med høye forventninger til innovasjon og utvikling. Kanskje er ordførerens nøkternhet og forsiktighet knyttet til kommuneøkonomien en medvirkende årsak til at innovasjon og forandring ikke peker seg ut blant de høyeste skårene i undersøkelsen.

«Vi har generelt stramme rammer i kommunen, så vi er gode på å omfordele midler før vi ber om mer. Vi har helt klart utfordringer på investeringssiden, men vi vil ikke gå inn i «sløseprosjekter».»

Ola Nordal, ordfører i Ås kommune

I Lørenskog kommune svarer 47,4% av innbyggerne at de er godt eller svært godt fornøyd med kommunen når det gjelder sunn finansiell styring. Det er tilnærmet 15% lavere enn nestemann på listen, som er Ås, med en svarprosent på 62,3%. Her forteller ordfører og organisasjonsdirektør at kommunen ikke opplever at de har noen økonomisk utfordringer som ikke kan løses. De gjør grundige utredninger på økonomisk prosjekter, og de har mange av dem. På spørsmål om hva slags utfordringer kommunen vil søke å løse i fremtiden, svarer de blant annet at de ønsker større åpenhet knyttet til økonomi.

«Vi må ha lesbare dokumenter for innbyggerne våre. Vi må avmystifisere det som skjer blant politikere og i administrasjonen og ha større åpenhet rundt økonomi.»

Jan Bendik Byhring, organisasjonsdirektør, Lørenskog kommune

Vi ser for øvrig at skårene knyttet til de andre prinsippene jevnt over ligger svært høyt i alle de fire kommunene. Asker er den kommunen som skårer høyest på alle prinsippområdene, og er også kommunen med best kommuneøkonomi pr innbygger. Dette underbygger funnene fra rapporten utarbeidet av NIBR, som fant at den økonomiske situasjonen i kommunen ser ut til å ha påvirkning på innbyggernes syn på den demokratiske styringen. God økonomi og et høyt netto driftsresultat pr innbygger henger positivt sammen med effektivitet og «borgernærhet» (NIBR-rapport, 2013:24).

4.3. Funn knyttet til prinsippet åpenhet

Åpenhet er knyttet til den muligheten borgerne har til å få innsyn i beslutningsprosessene (Baldersheim og Rose, 2015, Universitetet i Oslo). Europarådets beskrivelse av hva som ligger i prinsippet handler om at beslutninger tas og gjennomføres i samsvar med lover og regler, at det er tilgang til all informasjon som ikke er unntatt fra offentlighetsloven, og at 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.

Mitt spørsmål til kommunene var formulert som følger; «Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet åpenhet, og hva mener dere er årsaken til at dere skårer høyt på dette i undersøkelsen?» I tabell 4 kan vi finne kommunenes svar. Avkrysningen betyr kun at kommunen har oppgitt disse årsakene under intervjuene. Det betyr ikke at listene er uttømmende – det kan være at kommunene har flere årsaksforklaringer, men at disse ikke ble nevnt under intervjuene. Dette gjelder for alle tabeller knyttet til de fem prinsippene.

Tabell 4: Faktiske aktiviteter/handlinger knyttet til åpenhet

| Aktivitet/antatt årsak | Ås | Ski | Lørenskog | Asker |
|------------------------------------|----|-----|-----------|-------|
| Hjemmeside | x | x | x | x |
| Facebook | x | x | x | x |
| Twitter | | x | | x |
| Instagram | x | x | | |
| LinkedIn | | x | | |
| Høringer på nett | x | x | x | x |
| Folkemøter | x | x | x | x |
| Ordførerbenk/ordførertime | x | | | x |
| Streaming av møter i kommunestyret | x | x | x | x |
| Aktiv lokalpresse | x | x | x | x |
| Åpne politiske møter | x | x | x | x |
| Brukerråd for alle tjenester | | x | | x |
| Aktiv kommunikasjonsavdeling | x | x | x | x |
| Servicetorg | x | x | x | x |
| Nyhetsbrev/avis | | x | | x |
| Nettprat/chat | | | | x |
| Åpent postarkiv | x | x | x | x |

Som vi ser av tabellen, har alle kommunene en rekke tiltak og aktiviteter som fremmer åpenhet rundt kommunens politiske og administrative arenaer. Når det gjelder digitale medier, har alle kommunene egen hjemmeside og Facebook-side. To av kommunene benytter Twitter,

en er på LinkedIn, og en gir innbyggerne anledning til nettprat/chatting. Alle kommunene streamer møtene i kommunestyret, hvilket gir innbyggerne muligheter for å delta i møtet hjemme i sin egen stue. Kommunene Ås og Asker har i tillegg det de kaller «ordførertime» jevnlig. Her gis innbyggerne anledning til å snakke direkte med ordfører, uten avtale på forhånd.

I Ås kommune har de innført «Ordførerbenken». Denne befinner seg på det lokale kjøpesenteret, hvor ordføreren stiller en gang pr uke for å møte innbyggerne. Det henger et stort bilde av ordføreren ved siden av sofaen han sitter i, og dette blir lagt merke til. Alle som ber om et møte med ordføreren får det. De opplever at det er lav terskel for å ta kontakt med politikerne, og mange politikere deltar i stor grad i samfunns- og organisasjonslivet i kommunen.

I Asker kommune er det ikke uvanlig at en familie kan bli invitert på en kopp te på ordførerens kontor. Av og til dukker det opp enkeltsaker som trenger litt ekstra oppmerksomhet, og det er mulig å be om en samtale med ordføreren. Denne borgernærheten trekkes frem av Baldersheim og Rose som en av de fire standardene for demokrati-kvalitet. Det er imidlertid ikke helt uproblematisk med en slik form for borgernærhet, da den kan komme i konflikt med prinsippet om likebehandling (NIBR-rapport, 2013:24).

«Noe av det jeg synes var viktig når jeg ble ordfører, var å ha nærhet til innbyggerne. Derfor innførte jeg «Lene-timen». Da sitter jeg på kulturhuset en lørdag i måneden og svarer på spørsmål fra innbyggerne.»

Lene Conradi, ordfører i Asker

Asker trekker videre frem de ulike komiteene i kommunen, som de har systematiske dialoger med. Komiteene har stor påvirkningsmulighet overfor rådmannen i kommunen, og de er svært aktive spesielt i budsjettprosesser. I tillegg har de et aktivt kommunalt FAU (Foreldrenes Arbeidsutvalg) for barnehage og skole, samt ulike brukerråd. Alle møter i kommunestyret er åpne for publikum, også kontrollutvalgets møter.

Lørenskog kommune forteller at alle skal slippe til i administrasjonen hos dem. De har en «åpen-dør» politikk og er opptatt av tilgjengelighet. Kommunen har øremerkede funksjoner som tar seg av henvendelser fra publikum gjennom for eksempel sosiale medier og andre

elektroniske kommunikasjonsformer. Synlighet et viktig stikkord for Lørenskog kommune, Lørenskog er en kulturkommune, med et yrende musikkliv, idrett og mye frivillig aktivitet. Kommunen har fokus på omdømmebygging.

«Hos oss skal man møte et menneske, man skal bli sett og hørt når man henvender seg til kommunen.»

Jan Bendix Byhring, organisasjonsdirektør i Lørenskog kommune

Ås kommune har utarbeidet serviceerklæringer, som legger vekt på at alle skal møtes med respekt, de skal bli sett og hørt. Servicetorget er meget høyt besøkt – her blir innbyggerne lovet til riktig sted. I tillegg har alle tjenester i kommunen egne tjenestebeskrivelser som er tilgjengelige for innbyggerne.

I alle de fire kommunene deltar lokalpressen i kommunestyremøtene. Videre benytter mediene seg aktivt av kommunenes postarkiver, og velger ut saker derfra. Samtlige kommuner tar selv initiativ til å fremme saker i lokalpressen. Ås kommune sier de ønsker en presse som kontrollerer dem, og at dette ønskes velkommen som en del av åpenhetspolitikken i kommunen. Pensjonistene trekkes særskilt frem som en aktiv gruppe i lokalpressen, spesielt gjennom leserinnlegg. Dette er en viktig kilde til informasjon om hvordan kommunens tjenester oppleves for de eldre.

Alle fire kommuner har egne kommunikasjonsavdelinger eller funksjoner som tar seg særskilt av mediasaker og kommunikasjon for øvrig. Dette sier noe om at kommunikasjon og åpenhet oppleves som et svært viktig område for kommunene. Ingen opplyser om negativ omtale i sine lokalaviser, tvert imot virker det som om det er få konfliktområder eller kontroversielle saker i noen av kommunene. Dette stemmer godt med Bozeman & Slusher's teorier om at kommuner med god kommuneøkonomi har relativt lavt konfliktnivå, og dermed få saker som har stor medieinteresse (Bozeman & Slusher 1979). Dette kan forklare den «snille» pressen alle fire kommuner opplever.

Seks til åtte ganger i året kommer Askers egen avis ut til alle husstander i kommunen. Her får innbyggerne informasjon om kommunens fremtidige planer, tjenestetilbudet, lokalpolitiske prosesser og vedtak, kulturarrangementer etc. Ski kommune opprettet nyhetsbrev med

utgangspunkt i kommunereformen. De så på dette som en viktig informasjonskanal fra kommunen og ut til innbyggerne.

Alle fire kommuner opplyser å ha et fysisk servicetorg. Tanken bak opprettelsen av servicetorg rundt om i landet, var å forenkle kontakten mellom innbyggerne og det offentlige byråkratiet. Én dør inn, og veiledning til rett instans skulle bedre tjenestetilbudet til innbyggerne. De senere årene er det mer vanlig med elektronisk servicetorg, det vil si gjennom digitale medier og selvbetjening på nett. Asker kommune var en av de første kommunene som opprettet et fysisk servicetorg for ti år siden.

Dagens teknologi kombinert med kommunenes fokus på tilgjengelighet og åpenhet overfor innbyggerne fører til en nærmest ubegrenset mengde med informasjon – for de som oppsøker den. De bakenforliggende årsaksforklaringene til kommunens ledere og politikere på dette området gir en plausibel forklaring på innbyggernes opplevelse av en åpenhetskultur i kommunen sin. Den viser også en høy grad av «borgernærhet», som er en av demokratikvalitetene til Baldersheim og Rose (2015, Universitetet i Oslo). Alle de fire kommunene skåret svært høyt på dette prinsippet. Mellom 70 og 80 prosent av innbyggerne svarte at de var godt fornøyd eller svært godt fornøyd med åpenheten i sin kommune.

4.4. Funn knyttet til prinsippet **etikk**

Etiske retningslinjer og verdier er kommet sterkt i norske kommuner de senere årene. Alle kommuner med respekt for seg selv, har egne sett med verdier! I Oslo kommune, der jeg selv var ansatt i mange år, var for eksempel verdier og etikk en obligatorisk del av intervjuprosessen ved ansettelse. Som leder måtte jeg huke av på et skjema for å bekrefte at dette hadde vært tema under intervjuet. Kommuner over hele landet bruker verdier for å markedsføre sin kommune, både for å rekruttere folk til jobber og til bosetting. De etiske retningslinjene regulerer også de ansattes handlinger og opptreden og er ment å virke forebyggende på uønsket atferd. Spørsmålet jeg stilte til kommunene knyttet til prinsippet etikk var; «Hvilke faktiske aktiviteter eller rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet etikk, og hva mener du er årsaken til at dere skårer høyt på dette i undersøkelsen?» I tabell 5 finner vi svarene fra kommunene.

Tabell 5: Bakenforliggende forklaringer til funnene knyttet til etikk i undersøkelsen

| Aktivitet/antatt årsak | Ås | Ski | Lørenskog | Asker |
|---|----|-----|-----------|-------|
| Ingen store negative mediasaker | x | x | x | x |
| Stor grad av planstyring | x | x | x | x |
| Innarbeidede strukturer | x | x | x | x |
| Stor grad av enighet mellom de store politiske partiene | x | x | x | x |
| Etablerte etiske retningslinjer | x | x | x | x |
| Egne verdier for kommunen | x | x | x | x |
| Etikk en del av opplæringsprogrammet i kommunen | | x | x | |
| Medlem av Transparency International | | x | | |
| Våken lokalpresse (vaktbikkje) | x | x | x | x |
| Gode varslingsrutiner | | | x | |
| Fokus på etikk hos virksomhetslederne | | x | x | |
| Rådmannens lederavtale åpen for innsyn | | | | x |
| Habilitet sjekkes ut før møter i kommunestyret | | | | x |

Europarådet beskriver det etiske prinsippet som at fellesinteresser går foran individuelle interesser, at det finnes effektive midler for å motvirke og bekjempe alle former for korrupsjon. Videre at interessekonflikter klargjøres i god tid, og at personer som er inhabile avstår fra å ta del i relevante beslutninger.

Lørenskog kommune legger vekt på å jobbe mye med verdier og etiske retningslinjer ut mot sine ansatte. Lederne stimuleres til å spre gode verdier og ha høy etisk moral overfor sine ansatte ute i organisasjonen.

«I vår kommune har vi fokus på etikk – det skal være en sammenheng mellom liv og lære. Vi kjører halvdagskurs om etikk for alle ansatte i kommunen, og stimulerer lederne til å ta dette videre ut i organisasjonen».

Jan Bendix Byhring, organisasjonsdirektør i Lørenskog kommune

Ås forklarer innbyggernes skår med at de ikke har hatt noen kontroversielle saker som handler om habilitet. Kommunen er veldig planstyrt, og det er lite fokus på saker på individnivå. Videre sier de at handlingsrommet er relativt begrenset på grunn av den sterke planstyringen og det faktum at det er stor enighet blant de store politiske partiene.

Arne Rønhovde i Ski kommune sier at ledelsen er veldig opptatt av og gode på å etterleve verdiene som er satt for kommunen. De etiske retningslinjene er blant annet en del av opplæringen for nyansatte. Kommunen er også medlem av Transparency International, en organisasjon etablert i 1993 med det formål å kjempe mot korrupsjon. Alle virksomhetsledere skal ha etikk på dagsorden i sine virksomheter. I Ski kommune er de etiske retningslinjene vedtatt av kommunestyret.

«Alle virksomhetsledere skal ha etikk på dagsorden i sine virksomheter.»

Arne Rønhovde, virksomhetsleder for administrasjon Ski kommune

Kommunenes Sentralforbund deler ut en etikk-pris årlig, og Asker kommune er blitt innstilt og ble nummer to. De folkevalgte er også forpliktet til å følge de etiske retningslinjene. Dersom det oppstår noe, er de flinke til å rydde opp. Ordføreren åpner all møter med å kommentere om det kan foreligge habilitetsproblemer i forbindelse med behandling av saker. Dette gjør hun for å øke bevisstheten rundt habilitetsspørsmål.

Samtlige kommuner fremhever ordførerens rolle i forbindelse med prinsippet om etikk. Ordføreren blir en viktig kulturbærer og en som går foran som et godt og synlig eksempel. Signalene fra både rådmenn og ordførere sildrer både ut blant innbyggerne og innad i organisasjonen.

Alle kommunene har utarbeidet et eget sett med verdier. Disse verdiene skal forfekte noe av det kommunen står for og er opptatt av i sin samhandling med innbyggerne. Tre av kommunene har tre verdier, mens en kommune har kun to.



Fig. 5: Hvilke verdier er mest brukt i de fire utvalgte kommunene?

Ordskyen over i figur 5, viser at den verdien som er hyppigst brukt i de fire kommunene er Åpenhet, tett etterfulgt av Troverdighet og Respekt. Etikk og åpenhet henger nøye sammen. Flere av informantene knyttet disse prinsippene sammen og mente at de var gjensidig avhengige av hverandre. Man kan ikke ha en høy etisk bevissthet og standard uten å tilstrebe åpenhet, og man kan ikke være åpen om beslutninger, politiske prosesser og bekjempe korrupsjon uten høy etisk standard. Hvilket gir mening.

4.5. Funn knyttet til prinsippet **innovasjon og åpenhet for forandringer**

Under dette prinsippet vektlegges det at kommunen viser interesse for å prøve ut nye løsninger og lære av andres erfaringer. Videre at det søkes etter nye og effektive løsninger på problemer, og at fordelene ved moderne metoder utnyttes i tjenestene (Regjeringen.no). Til sist legges det vekt på at det skal skapes et klima for endring for å oppnå bedre resultater.

Samfunnet vårt er i rask utvikling, ikke minst innenfor teknologi. Det stilles store krav til det enkelte individ så vel som til overordnede systemer når det kommer til utvikling. Det er ikke uvanlig at stillingsutlysninger i dag inneholder ordene; endringsvilling, innovativ, kreativ, løsningsorientert og pro-aktiv. Arbeidsgivere i dag er på jakt etter ansatte som både kan formes og som kan drive organisasjonen fremover i takt med utviklingen. For noen, særlig eldre jobbsøkere, kan dette virke skremmende, og enkelte vil føle at de ikke kan leve opp til disse beskrivelsene. Spørsmålsformuleringen min til dette prinsippet var; «Hvilke faktiske aktiviteter eller rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet

innovasjon og åpenhet for forandringer, og hva mener du er årsaken til at dere skårer høyt på dette i undersøkelsen?» I tabell 6 finner vi svarene kommunene ga til dette spørsmålet.

Tabell 6: Bakenforliggende forklaringer til funnene knyttet til innovasjon og åpenhet for forandringer

| Aktivitet/antatt årsak | Ås | Ski | Lørenskog | Asker |
|--|----------------|-------------------------|-----------|-------|
| «Ildsjeler» i organisasjonen | | | x | |
| Evaluering av innovasjonsprosjekter | | x | | |
| Nærhet mellom folkevalgte og innbyggere | x | x | x | x |
| Store synlige prosjekter | x(Universitet) | x(dobbeltspor Oslo-Ski) | | x |
| Egen innovasjonsstrategi | | | | x |
| Samhandlingsreformen* | x | | | |
| Partnerskap/samstyringsprosjekter med frivilligheten | | | x | x |
| Driver innovasjonsledelse | | | | x |
| Balansert målstyring | | | | x |

*Samhandlingsreformen er en reform av helse- og sosialtjenestene i Norge, som trådte i kraft 1.januar 2012

Asker kommune er den kommunen som hadde flest kommentarer til dette prinsippet. Kommunen har utarbeidet en egen innovasjonsstrategi, og definerer sin ledelsesform som innovasjonsledelse. Alle virksomhetsledere i kommunen utfordres til å komme med minst tre forslag til områder det kan skapes nye løsninger for hvert år. Partnerskap, samskaping, og felles problemløsning er ordførerens mantra. Det legges også stor vekt på å støtte opp under det frivillige arbeidet som utføres i kommunen. Ordføreren presiserer at det må være lov å gjøre feil, og at dette er en del av det å drive innovasjon. Det er god kultur for å melde avvik, også på seg selv. De driver balansert målstyring i kommunen, og det er et krav at alle er i endring og utvikling.

«Du får ikke lov å stå stille....men du får lov å gjøre feil».
Ordfører Lene Conradi i Asker kommune om innovasjon

I Ski kommune forteller de at de har hatt en del store innovasjonsprosjekter i kommunen. I 2015 ble det gjennomført en egen studie av innovasjonsprosjektene. Ca 20 prosjekter ble undersøkt, hvorav ti fikk leve videre. Kommunen er i sterk vekst, og de siste årene er det stort fokus på hvordan kommunen skal klare å møte veksten i takt med utviklingen. Det har vært avholdt folkemøter og åpen kveld på Rådhuset, hvor innbyggerne har fått stille spørsmål til planleggerne. I tillegg er det lagt ut informasjon på internett. Velferdsteknologi er det neste på trappene nå, sier rådmann Audun Fiskvik.

Når det gjelder innovasjon og åpenhet for forandringer sier Ås kommune at det her er en forskjell i svarene fra de folkevalgte og innbyggerne i undersøkelsen. Innbyggerne er langt mer positive i sine skår enn det de folkevalgte er. Kommunen har ingen umiddelbar forklaring på hva dette kan skyldes. Ås har nå et universitetsmiljø som forventer nytenkning og innovasjon. I alle skolene er det fokus på utvikling. For eksempel har elevene ved skolene fått I-Pad. Det benyttes også nye hjelpemidler i hjemmetjenesten. Ser vi på skårene for innovasjon og åpenhet for forandringer i Ås kommune, ser vi at de har den laveste prosentandelen som har svart passer godt eller passer svært godt på dette prinsippet (40, 6%).

Lørenskog fremhever at de har et godt rykte når det gjelder nytenkning rundt integrering. De har vunnet «Mangfoldsprisen» for sitt arbeid med integrering. Kommunen opplever imidlertid at de har litt å gå på når det gjelder valgdeltakelse fra innvandrer miljøene i kommunen. Dette er noe de vil ha fokus på i tiden som kommer, og forsøke å gå mer i dialog med innvandrergroppene. Planen er å lage en ny arena for dialog!

«De folkevalgte går i dialog med næringslivet, for eksempel når det er snakk om å bygge en innendørs skihall!»

Ragnhild Bergheim, ordfører i Lørenskog kommune

Vi har ivrige folk som går foran, en gå-på-vilje og en kultur for innovasjon, sier organisasjonsdirektør Jan- Bendix Byhring i Lørenskog kommune. Kommunen satser mye på skoler og det å ha et aktivt og levende kulturhus. Lørenskog Hus er identitetsbyggende og gir stolte innbyggere! Kommunen har vunnet prisen for å være beste barne- og ungdomskommune i år 2009, noe de fremdeles er stolte over!

Innovasjon er et overskuddsfenomen, var det en leder som sa til meg en gang. Det er noe du kan holde på med når alle «må» - oppgavene er løst. I en travel hverdag som enhetsleder

opplevde jeg at det var nettopp sånn. Etter hvert ble jeg heldigvis klokere. Innovasjon og endring må være en del av den du er som leder. Det er en måte å jobbe på, eller som ordføreren i Asker sa; problemløsning og nytenkning er mitt mantra! Men med stadig økende krav til kontroll og dokumentasjon blir lederens rolle kanskje i større grad å være en «fødselshjelper», en som gir handlingsrom til «ildsjelene» som ordføreren i Lørenskog snakket om.

4.6. Funn knyttet til prinsippet **ansvarlighet** i undersøkelsen

Ansvarlighet defineres i denne sammenhengen som at alle beslutningstakere, kollektive og individuelle, tar ansvaret for sine beslutninger. Videre at beslutninger blir rapportert, forklart og kan sanksjoneres, og til slutt at de finnes effektive tiltak mot ulovlig styring og mot handlinger fra kommuner som krenker borgerrettigheter (Regjeringen.no).

Ansvarlighet er knyttet til begrepene redelighet og pålitelighet, og kan knyttes til fravær av korrupsjon og de folkevalgtes vilje til å følge demokratiske og juridiske spilleregler (Baldersheim og Rose, 2015, Universitetet i Oslo) Spørsmålsformuleringen min til dette prinsippet var; «Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet ansvarlighet, og hva mener du er årsaken til at dere skårer høyt på dette i undersøkelsen?» I tabell finner vi svarene fra informantene.

Tabell 7: Bakenforliggende forklaringer til funnene knyttet til ansvarlighet

| Aktivitet/antatt årsak | Ås | Ski | Lørenskog | Asker |
|--|----|-----|-----------|-------|
| Innbyggere kan be om møte med ordfører | x | x | x | x |
| Mange ikke-lovpålagte tjenester | | | x | x |
| Serviceerklæringer | x | x | | x |
| Tjenestebeskrivelser | x | | | |
| Positiv medieomtale om kommunens økonomi | | x | | x |
| Synlige/lydhøre folkevalgte | x | x | x | x |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| Aktiv bruk av Facebook/Twitter | x | x | x | x |
| Rask responstid på henvendelser på sosiale medier (1-2 dager) | x | x | x | x |
| Introduksjonsprogram for nyansatte | x | | | |
| Godt tverrfaglig samarbeid | x | x | x | x |

I tabell 2 kunne vi se at i alle de fire kommunen har over 70 prosent av innbyggerne svart passer godt eller svært godt på spørsmålene om ansvarlighet. Ansvarlighet er tett knyttet til neste prinsipp i denne oppgaven; sunn finansiell styring. Informantene fant det noe vanskelig å skille disse spørsmålene fra hverandre, men i denne sammenhengen handler i hovedsak om å ta ansvar for beslutninger som tas, og ivareta innbyggerne behov og ønsker i den grad det er mulig. Som vi kunne se i teorikapittelet mener Christensen m.fl. at borgerne ofte har sprikende interesser og behov og at politikerne ofte er ganske løst koplet til det tjenesteytende nivået. Dette kan skape spenninger og konflikter om plassering av ansvar, særlig når problemer oppstår (Christensen, Lægred m.fl. 2012).

Innbyggere i en kommune skal kunne stille de styrende til ansvar for de beslutningene som fattes.

Ansvarlighet og «borgernærhet» har et krysningspunkt, gjennom at borgeren kan holde politikerne ansvarlige for sine beslutninger gjennom for eksempel direkte kontakt.

«Borgernærhet» kan sies å være et kjennetegn på kommunepolitikken generelt – i motsetning til rikspolitikken, hvor avstanden mellom borgerne og politikerne er større.

Vi har mange lydhøre folkevalgte som er opptatt av de som faller utenfor. De folkevalgte har et stort nettverk med mange kontakter, og mulighetene for å kunne formidle din sak til en politiker eller til en kommuneansatt er stor. Her brukes de digitale kommunikasjonsarenaene mye, sier ordfører Ragnhild Bergheim.

«Ansvarlighet er også å stå imot og si nei når det trengs.»

Ragnhild Bergheim, ordfører i Lørenskog kommune

Ordfører i Asker opplever at innbyggerne får god hjelp, og at de har en servicekultur i kommunen. De har anledning til å ha en rekke ikke-lovpålagte tjenester, kanskje mer enn man kan forvente i en kommune. Dette kommer innbyggerne til gode.

I Ski kommune er det rådmannen som påser at vedtak blir fulgt opp, det samme gjelder pressen og de folkevalgte, som følger godt med!

4.7. Faktiske aktiviteter knyttet til **sunns finansiell styring**

Europarådets beskrivelse av dette prinsippet går ut på at kommunen skal ha en ansvarlig finansiell styring, herunder ved inngåelse av kontrakter og låneopptak, estimering av ressurser, inntekter og reserver, og i bruk av ekstraordinære inntekter. Videre at økonomiplaner for flere år utarbeides i konsultasjon med innbyggerne. Risiko er skikkelig vurdert og håndtert, herunder ved publisering av regnskapet og, ved offentligprivat samarbeid, gjennom realistisk deling av risiko.

Kommunen skal ta del i interkommunalt samarbeid, hvor byrder, goder og risiko deles. Og til slutt at avgiftene ikke skal overstige det en tjeneste koster. Avgifter settes ikke slik at etterspørselen reduseres vesentlig, særlig for sentrale kommunale tjenester.

Spørsmålsformuleringen min til dette prinsippet var; «Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet ansvarlighet, og hva mener du er årsaken til at dere skårer høyt på dette i undersøkelsen?» I tabell 8 kan vi lese svarene.

Tabell 8: *Bakenforliggende forklaringer til funnene knyttet til sunns finansiell styring*

| Aktivitet/antatt årsak | Ås | Ski | Lørenskog | Asker |
|---|-----------|------------|------------------|--------------|
| God kommuneøkonomi | (x) | x | x | x |
| Ingen behov for større kutt | | x | x | x |
| Høy grad av tillit mellom folkevalgte og administrasjon | x | x | x | x |
| Positiv medieomtale | | x | | x |
| Gode rapporteringssystemer | x | x | x | x |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Månedlig gjennomgang av budsjett | x | x | x | x |
| Høy grad av ansvarliggjøring av ansatte (ledere) | x | x | x | x |
| Gjennomarbeidet Finanssystem | x | x | x | x |
| Lokalpolitikere med økonomisk bakgrunn/næringsliv | | | | x |
| Stramme rammer | x | | | |
| Fokus på budsjettstyring | x | x | x | x |
| Ordfører sterkt inne, som et «ombud» | x | | | |

Felles for de fire kommunene, oppgir de alle at det er et svært godt samarbeid og stor grad av tillit mellom administrasjon og politikere. En av ordførerne problematiserte imidlertid dette harmoniske samleverskapet noe, ved at det kunne utgjøre en fare for demokratiet – for stor grad av enighet og harmoni fører ikke nødvendigvis til et kritisk blikk på politiske beslutningsprosesser og prioriteringer. Han etterlyste rett og slett litt mer diskusjoner i kommunestyret. Dette er et interessant innspill, særlig da vi ser på teoriene bak forholdet mellom politikk og administrasjon, som betegnes å ha et meget lavt konfliktnivå.

«Det kunne godt ha vært noe mer diskusjoner i kommunestyret. For stor grad av enighet kan være en fare for demokratiet.»

Ola Nordal, ordfører i Ås kommune

Dette lave konfliktnivået og konsensuspregede atmosfæren kan også skyldes et misforhold i maktbalansen. En stabil administrasjon med sterke fagpersoner, kan bevisst eller ubevisst påvirke de folkevalgtes oppfatninger av hva som er mulig eller ikke, bra eller dårlig (Jacobsen 2007).

«Vi har et lavt spenningsnivå mellom politikerne og administrasjonen»

Ragnhild Bergheim, ordfører Lørenskog

Hvis denne formen for makt utøves vil vi anta at politikernes preferanser over tid vil nærme seg de vi finner i administrasjonen. Dermed bør studier av makt også være åpne for at fravær

av uenighet også kan være et uttrykk for makt. For å få tak i dette må man studere grupperes preferanser over tid, og om de nærmer seg hverandre.

Lørenskog kommune opplever ikke nå at de har økonomiske utfordringer som ikke kan løses. Det stilles høye krav ute blant innbyggerne – det er en balansegang mellom fattig-rik identitet. Når det gjelder fremtidens mål for Lørenskog, sier ordfører at de har som mål å få en større åpenhet rundt økonomi, blant annet gjennom å produsere dokumenter som er lesbare for innbyggerne. De ønsker å avmystifisere. De opplever å ha sterk kontroll på økonomien og budsjettene sine.

De fremhever at det er stor tillit mellom administrasjon og politikerne, som de mener har en tydelig rolleavklaring, og opplever jevnbyrdighet og respekt for hverandre. Det er små skiller mellom opposisjon og posisjonspartiene. Spenningsnivået mellom politikerne og administrasjonen er lavt, noe som jeg tidligere har nevnt får støtte i teoriene.

De som roper høyest om pengebruk, er kanskje ikke representative, mener Byhring. Det er høye krav der ute, og en fin balansegang mellom en identitet som fattig og som rik.

Kommunen har fokus på å ivareta behovene i lokalsamfunnet på en god måte, og forsøker å ha en tydelig profil utad. Politikerne i kommunen er lydhøre, og har et øye for de svake gruppene i kommunen, fortsetter Byhring.

Asker kommune er en kommune med en solid økonomi. På spørsmålet om hvorfor innbyggerne skårer høyt på sunn finansiell styring, svarer ordføreren at de har ansvarlige politikere, et gjennomregulert finansreglement og politikere med bakgrunn fra næringsliv/økonomisk bakgrunn. De har en generell høy bevissthet på sunn finansiell styring. Dette gjør at kommunen kan yte mer overfor innbyggerne sine enn det som er forventet. Kommunen har hatt og har mange ikke-lovpålagte tjenester og en gjennomsyret servicekultur. Innbyggerne i Asker kommune opplever å få god hjelp.

Ordføreren fremhever det gode samspeillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Det er stor grad av tillit mellom partene, og rollene er tydelig avklart. Ingen overilte beslutninger tas i budsjettprosessene.

I Ås kommune er de i stor grad planstyrt og har i mindre grad fokus på individer.

Plandokumenter og handlingsplaner regulerer mye av det daglige livet i kommunen. Den økonomiske situasjonen i kommunen er generelt stram. De har utfordringer på investeringssiden, men er bevisste på at de ikke ønsker å gå inn i «sløseprosjekter».

Kommunen har jobbet mye med budsjettstyring, og ordfører har gått dypt inn i finansene og blitt et «ombud» som følger godt med. De har ingen budsjettsprikk, men heller ingen investeringer.

Ås kommune har en styringsmodell med fokus på enighet mellom de store partiene, og handlingsrommet beskrives som begrenset. Det er åpenhet og god dialog mellom politikere og rådmann, men ordfører etterlyser imidlertid noe mer diskusjoner i kommunestyret. Det oppleves at det er klare forventninger til rollene, og at de har hatt systemer og godt samarbeid over tid.

Rådmann Audun Fiskvik i Ski kommune har fokus på budsjetter månedlig med sine virksomhetsledere. Alle ansatte ansvarliggjøres og de tillitsvalgte er med å månedlige budsjettgjennomganger. Han mener selv at han som rådmann har en viktig rolle i å være en kulturbærer, være synlig og ha en åpen dør for de som måtte trenge å diskutere for eksempel økonomi.

Vi ser av tabellen at samtlige kommuner har sterk grad av standardisering knyttet til økonomi. Vabo og Ladegård underbygger dette ved å poengtere at det stadig økende kravet til kontroll og gjennomsiktighet i organisasjoner har vært medvirkende til økt standardisering, nettopp for å gjøre beslutninger mindre personavhengig og mindre skjønnsbasert (Vabo og Ladegård, 2010, s 29).

4.8. Oppsummering av analysen

Jeg har i analysedelen av oppgaven forsøkt å få frem mest mulig informasjon om hva informantene har hatt av forklaringer til svarene i innbyggerundersøkelsen.

Tilbakemeldingene har vært en kombinasjon av «harde» og «myke» fakta. Noen av svarene viser faktiske tiltak eller aktiviteter, mens andre beskriver en kultur eller samarbeidsstrukturer som kan ligge som bakenforliggende årsaker til den høye skåren fra innbyggerne.

Jeg vil i avslutningen gå noe nærmere inn på hva jeg mener er de viktigste funnene, og hva som kan være spennende å forske videre på innenfor temaet godt styresett.

5.0. Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å beskrive hva kommunenes ledelse mener er de bakenforliggende årsakene til at deres kommune skårer høyt innenfor kriteriene for godt styresett.

Gjennom teoridelen av oppgaven valgte jeg å trekke frem ulike områder innenfor organisasjonsteori spesielt, for å forsøke å sette mine data inn i en teoretisk ramme. Jeg har valgt å sette fokus på styring i kommunene, forholdet til innbyggerne, medias og andre kanalers påvirkning, kommuneøkonomiens betydning, forholdet mellom administrasjon og politikk, litt om konflikt og harmoni, og til slutt en gjennomgang av de 12 prinsippene utarbeidet av Europarådet. Min oppgave har, etter min vurdering, kun skrapet litt i overflaten av hva som kan være noen av årsakene til fornøyde innbyggere. Jeg vil allikevel presentere noen av mine hovedfunn her i konklusjonen.

5.1. Mine viktigste funn

Først vil jeg poengtere at jeg ble noe overrasket over de mange likhetene mellom kommunene. Nå skal det sies at de fire kommunene er relativt like hva kommer til innbyggerstørrelse, økonomi og at de alle ligger i nærhet til hovedstaden. Asker kommune skiller seg ut ved at de skårer høyere enn de fire andre kommunene innenfor alle de fem prinsippområdene. Kommunens økonomi gjør at de har anledning til å tilby innbyggerne mange ikke-lovpålagte oppgaver. Dette kan vi anta øker innbyggertilfredsheten. De tre andre kommunene oppgir også at de har en solid kommuneøkonomi. Ås kommune oppgir samtidig at de har en stram økonomi, men at de har kontroll og at de ikke har måttet foreta noen større kutt. Ingen av de fire kommunene har hatt noen negativ medieomtale knyttet til økonomiske vanskeligheter eller store kutt i tjenester. Alle kommunene oppgir at de har gode rutiner knyttet til økonomistyring, samtlig har månedlige gjennomganger av budsjettene, og alle har stort fokus på ansvarliggjøring og myndiggjøring av sine virksomhetsledere. Det kan derfor se ut til at alle de fire kommunene overfor sine innbyggere viser at de har kontroll på økonomien og at de har en sunn finansiell styring.

Innenfor prinsippet innovasjon og åpenhet for forandringer ser vi for eksempel at Asker kommune har utviklet en egen innovasjonsstrategi. Det er grunn til å anta at kommunens svært solide økonomiske situasjon gjør kommunen i stand til å ha stort fokus på innovasjon

og utvikling. Dette alene er imidlertid ikke nok. Det må i tillegg ligge en kultur for forandring i organisasjonen. Dette opplevde jeg at alle fire kommuner har. Alle presiserte at de legger til rette for og oppmuntrer til nytenkning i organisasjonen. Ildsjelene ble trukket frem av Lørenskog som en viktig faktor for utvikling. Lydhørhet hos ledelse og politikere ble trukket frem hos samtlige informanter, «åpen dør» filosofien likeså. Mitt inntrykk er at de fire kommunene forfekter åpenhet og medvirkning i sin lederfilosofi i stor grad. Et annet viktig moment som ble trukket frem hos samtlige, er nærheten til de folkevalgte. Innenfor flere av prinsippområdene ble kontakten mellom innbyggerne og politikerne fremhevet som en styrke. Et eksempel på dette er «ordførertimen» og «ordførerbenken» i Ås og Asker kommune. Folkemøter er et annet eksempel. Sist, men ikke minst gir digitale medier innbyggerne anledning til å fremme sine synspunkter og komme med innspill og forslag til forandringer i kommunene.

Når vi ser på funnene knyttet til prinsippet åpenhet, er det svært like årsaksforklaringer fra kommunenes politiske og administrative ledelse. Listen er lang over tiltak og aktiviteter som fremmer åpenhet. Det er lettere å trekke frem ulikhetene enn likhetene innenfor dette prinsippet. Vi ser for eksempel at det er noen forskjeller i type digitale medier som benyttes. To kommuner benytter Twitter, to er på LinkedIn, mens en kommune gir anledning til nettsamtale. Alle har aktive Facebooksider og en hjemmeside som er svært godt besøkt. Alle kommuner har egen kommunikasjonsavdeling eller funksjoner som er øremerket dette arbeidet. Det forteller meg at kommunene er svært opptatt av å utvise åpenhet og gjennomsiktighet overfor innbyggerne sine. Åpne postarkiver og åpne møter i kommunestyret vitner også om stor grad av innsynsrett/mulighet for publikum. Dette styrker innbyggernes oppfatning av kommunen som åpen og redelig, noe som styrker tilliten til de folkevalgte og til kommunens administrasjon.

Under prinsippet etikk er listen over årsaksforklaringer også lang. Egne etiske retningslinjer og kommuneverdier ligger hos alle kommunene. Åpenhet og troverdighet fremstår som to verdier med stor betydning for alle fire. Kun en kommune oppgir at de har gode varslingsrutiner. Jeg tror imidlertid dette er på plass også i de andre kommunene, men at dette ikke er nevnt spesielt under intervjuene. Så vidt meg bekjent, er dette et krav i alle kommuner i Norge.

Til slutt vil jeg fremheve samarbeidet mellom lokalpolitikere og administrasjonen, som var et tema i alle de fire kommunene. Godt samarbeidsklima og få konflikter var gjennomgående for alle de fire kommunene. Her støtter teoriene opp om dette, da vi i Norge sies å ha en konsensuspreget kultur, noe som kan ha sin forklaring i relativt god tilgang på ressurser. Denne «harmonimodellen» kan imidlertid være noe problematisk, og kan være til fare for demokratiet. Som en av ordførerne påpekte, så ønsket han seg noe mer diskusjoner i kommunestyret. Som vi kunne se i teoridelen kan dette være mer aktuelt i små kommuner enn i store. Gjennom mange års egen erfaring fra ledelse i en bydel, kjenner jeg igjen samspillet mellom administrasjon og politikk. Samtidig mener jeg at det var til tider stor uenighet mellom de politiske partiene, og mellom politikerne og administrasjonen. Det var ikke uvanlig å gå både en og to runder i forbindelse med saker hvor politikerne frontet innbyggernes behov, og hvor administrasjonen måtte begrunne faglig hvorfor de mente det motsatte. Det at lokalpolitikere er innbyggere i det samme lokalsamfunnet de skal leve i og arbeide politisk for, gjør rollen komplisert og utfordrende. Men det er samtidig det som er essensen i lokalpolitikk – nærheten til borgerne og en representativ deltakelse fra nettopp borgerne i politikken.

Jeg håper med denne oppgaven å ha funnet noe mer detaljerte funn knyttet til årsaksforklaringer til godt styresett, og at KS kan bruke noe av mitt materiale til videre forskning. Alt dette som omgir oss i det daglige som innbyggere i en kommune er ingen selvfølgeligheter. Bak ligger det mye arbeid, og bevisste handlinger for å styrke tilliten mellom oss som borgere, og de styrende beslutningsorganene.

6.0. Litteraturliste

- Baldersheim og Rose (2015): *Lokaldemokratiet og godt lokalt styre 2014. Innbyggernes og folkevalgtes vurderinger*. Universitetet i Oslo.
- Bozeman, Barry & E.A. Slusher (1979): *Scarcity and Environmental Stress in Public Breaking of Cooperative Relations*. Oxford UK, Basil Blackwell.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G., Røvik, K.A., (2013) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2.utgave. Universitetsforlaget
- Dag Ingvar Jacobsen (2007): *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt. En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Universitetet i Tromsø.
- Galbraith, Jay W. (1977): *Organization design*. Reading MA, Addison Wesley
- Gambetta, Diego (1988b): *Can We Trust?* I Gambetta, Diego (red): *Trust: making and Organization: A Conjectural Essay. Administration and Society*, vol 11:335-356.
- Johannessen, A., Kristoffersen L og Tufte, P., A.(2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, 2.utgave. Oslo: Abstract forlag.
- Johnsen, Åge (1999): *Performance Measures in Local Government*. Dr.Oecon dissertation, Bergen, NHH
- Pollitt, Christopher (2000): *How Do We Know How Good Public Services Are?* Montreal, McGill Queen's University Press
- Ringdal, K. (2013): *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røyseland, A., og Vabo, S.I.(2012): *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Vabo, S.I.,og Ladegård, G. (2010) *Ledelse og styring*. Fagbokforlaget.
- Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo, Gyldendal
- Winsvold, M. (2013) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24
www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/lokaldemokrati/strategien_for_innovasjon_og_godt_styresett.pdf (lastet ned 15.09.15)
www.regjeringen.no/no/dep/komd/id504/ (lastet ned 10.10.15)
www.norad (lastet ned 30.03.16)
www.bedrekommune.no (lastet ned 15.09.15)
www.storenorskeleksikon.no (lastet ned 15.04.16)

Vedlegg 1

Øvrige spørsmål stilt under intervjuet:

1. Hvem tok initiativet til å melde på kommunen til Europarådets utmerkelse?

Ås; KS kontaktet kommunen og inviterte kommunen til å delta i undersøkelsen om lokaldemokrati.

Ski; Vi ble forespurt av KS om å delta i undersøkelsen.

Lørenskog; Kommunen ble invitert til å delta, og det var rådmannen og ordfører som sammen besluttet at de ønsket å delta.

Asker; Det var et medlem i KS administrasjonen som tok kontakt. Vi er opptatt av å svare på undersøkelser og følge opp.

2. Var kommunens ansatte og politisk ledelse orientert om de 12 prinsippene for godt styresett da dere søkte om å få delta i konkurransen?

Ås; KS kom i kommunestyret og presenterte de 12 prinsippene for kommunen.

Ski; KS orienterte om prinsippene i kommunestyret. De andre ansatte ble orientert av rådmannen. Politikerne føler nok mest «stasen» ved utmerkelsen.

Lørenskog; Mange av verdiene var kjent fra før, de ligger i «ryggmargen». Men vi kjente ikke til de 12 prinsippene fra Europarådet.

Asker; Vi lærte om prinsippene gjennom prosessen, men vi har mange planer og dokumenter som viser til flere av prinsippene. Vi har jobbet oss systematisk gjennom de 12 prinsippene i etterkant.

3. Hvordan ansvarliggjøres og motiveres kommunens ansatte til å følge gode styringsprinsipper?

Ås; Gjennom møteforaer, i forbindelse med budsjettprosesser, tillitsvalgt-møter og andre samarbeidsforaer. Kommunen har laget egne lederprinsipper. Rådmannen er tydelig på forventingene til sine virksomhetsledere. Alle vet hvor de kan gå for å få hjelp, alle blir skolert i oppgavene, og de motiverer de ansatte til videreutdanning.

Ski; Vi avholder månedlige møter med alle virksomhetsledere og med tillitsvalgte, og ukentlige møter med kommunalsjefer. Der har vi fokus på innbyggerne og på tjenesteutvikling, samt går gjennom kommunebarometeret! Rådmannen legger frem budsjettet og de ansatte inviteres til å komme med fremlegg. Rådmannen er en verdibærer og kulturbærer i vår kommune, og har alltid åpen dør, sier Kjell Sæther, kommunikasjonssjef i kommunen.

Lørenskog; Vi er opptatt av myndiggjøring og ansvarliggjøring av medarbeiderne våre. De skal ha sterk kontroll på økonomi og resultater.

Asker; Rådmannen er tungt inne i prosessen med å utvikle lederne hos oss. Vi har lederutvikling og kompetanseløft på agendaen. Vi har et godt trepartssamarbeid med de tillitsvalgte også, og satser på mellomlederne våre. Vi vil myndiggjøre medarbeiderne våre.

4. Hvordan følger dere opp resultatene fra innbyggerundersøkelsen?

Ås; Vi har gjort noen rutineendringer som følge av undersøkelsen.

Ski; Vi skal behandle en forespørsel om ny innbyggerundersøkelse i morgen. I tillegg har vi en årlig medarbeiderundersøkelse som gir oss noen indikasjoner på situasjonen.

Asker; Vi følger opp med ny innbyggerundersøkelser hvert år. Vi har et fireårig hjul, med brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. I tillegg følger vi opp med KOSTRA og Kommunepasset.

5. Er dere kjent med hvilke resultater deres kåret lavt på?

Ås; Kanskje vi skårer lavt når det gjelder byggesaker?

Ski; Vi har noe å gå på når det gjelder psykisk utviklingshemmede og rus/psykiatri

Lørenskog; Nei

Asker; Ja, på spørsmål C i undersøkelsen, som handlet om at de som har personlige forbindelser i kommunen lettere får ivare tatt sine interesser. (Dette skåret alle de fire kommunene lavt på)

6. I hvilken grad mener dere at kommunenes ledelse har spilt en rolle i forbindelse med de gode resultatene fra 2014?

Ås; Vi mener at vi har systemer og godt samarbeid over lengre tid. God dialog og avklaringer i forhold til politiske vedtak. I tillegg har vi gode rapporteringsrutiner.

Asker; Vi har en ydmyk rådmann som er en god lytter. Han er åpen for kritikk og har ingen skjult agenda.

7. I hvilken grad mener dere at politisk ledelse har spilt en rolle i forbindelse med de gode resultatene fra 2014?

Ås; Vi har hatt samme ordfører over mange år, så det har vært stor grad av forutsigbarhet. Mange av lokalpolitikere har sittet over mange år, de lengste i 30 år. Åpenheten og den gode dialogen mellom rådmann og politikere har vært viktig. Klare forventninger til hverandre og tydelighet på funksjon og person.

Asker; Vi har et godt samspill mellom politikere og administrasjonen. Det er stor grad av respekt for rollene.

8. Har kommunen utarbeidet konkrete strategier for godt styresett, i så fall er disse kjent for kommunens ansatte og innbyggere?

Ås; Strategien er minst mulig byråkratisering og myndiggjøring av ansatte.

Ski; Vi har kommuneplan, budsjett og handlingsplaner. Mange planer i bunnen!

Lørenskog; Verdiane våre og plandokumentene er vår strategi. Tilgjengelighet og tillit er viktig og at innbyggerne blir tatt godt imot.

Asker; Ja, vi har en egen ledelsesstrategi i tillegg til godt planverk som vi styrer etter.

9. Vil dere si at kommunens ansatte og politisk ledelse gjorde en ekstra innsats for å vinne prisen?

Ås; Prisen kom som en hyggelig overraskelse!

Ski; Nei, prisen kom som en overraskelse!

Asker; Nei, her var det «business as usual!»

10. Mener dere at kommunen har noe forbedringspotensial, og i så fall hvilke?

Ås; Nei☺

Lørenskog; Vi må ha fokus på økt valgdeltakelse fra innvandremiljøene og skape nye dialogarenaer. Lørenskog kommune ser at de har noen utfordringer foran seg, som folkehelse,

frivillighet og større valgdeltakelse fra innvandremiljøene. Biblioteket har blant annet prosjekter mot radikaliserings.



Vedlegg 2

Spørsmålsguide til intervju i forbindelse med masteroppgave i styring og ledelse for Lillian Rognstad, Høyskolen i Oslo og Akershus 2016

- 1.Hvem tok initiativet til å melde på kommunen til konkurransen om å vinne Europarådets pris?
- 2.Var kommunens ansatte og politisk ledelse orientert om de 12 prinsippene for godt styresett da dere søkte om å få delta i konkurransen om å vinne Europarådets pris?
3. Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet «Åpenhet» (knyttet til spørsmål D og F i innbyggerundersøkelsen), og hva mener du er årsaken til at dere skåret høyt på dette i undersøkelsen?
- 4.Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet «Etikk» (knyttet til spørsmål A og B i innbyggerundersøkelsen), og hva mener du er årsaken til at dere skåret høyt på dette i undersøkelsen?
- 5.Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet «Innovasjon og åpenhet for forandringer» (knyttet til spørsmål M i innbyggerundersøkelsen), og hva mener du er årsaken til at dere skåret høyt på dette i undersøkelsen?
- 6.Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet «Ansvarlighet» (knyttet til spørsmål I og N i innbyggerundersøkelsen), og hva mener du er årsaken til at dere skåret høyt på dette i undersøkelsen?
7. Hvilke faktiske aktiviteter/rutiner er synlige for innbyggerne i deres kommune knyttet til prinsippet «Sunn finansiell styring» (knyttet til spørsmål K i innbyggerundersøkelsen), og hva mener du er årsaken til at dere skårer høyt på dette i undersøkelsen?
- 8.Hvordan ansvarliggjør og motiverer dere ansatte i deres kommune til å følge gode styringsprinsipper?
- 9.Hvordan følger dere opp resultatene fra innbyggerundersøkelsene som ligger til grunn for prisen?
- 10.Er dere kjent med hvilke prinsipper dere skåret lavt på, og i så fall, kjenner dere til hvilke aktiviteter og/eller rutiner som er mangelfull eller fraværende for innbyggerne knyttet til disse?

11. I hvilken grad mener du at kommunens ledelse har spilt en rolle i forbindelse med de gode resultatene fra 2014?

12. I hvilken grad mener du at politisk ledelse i kommunen har spilt en rolle i forbindelse med de gode resultatene fra 2014?

13. Har kommunen utarbeidet konkrete strategier for godt styresett, og i så fall, er disse kjent for ansatte og innbyggere i kommunen?

14. Vil du si at kommunens ansatte og politisk ledelse gjorde en ekstra innsats for å vinne prisen?

15. Mener du at kommunen har noe forbedringspotensialer, og i så fall hvilke?

Intervjuet vil ta 1-1,5 time, og det vil bli benyttet lydopptaker under intervjuet.

Masteroppgaven vil være tilgjengelig for kommunen etter endt eksaminering.

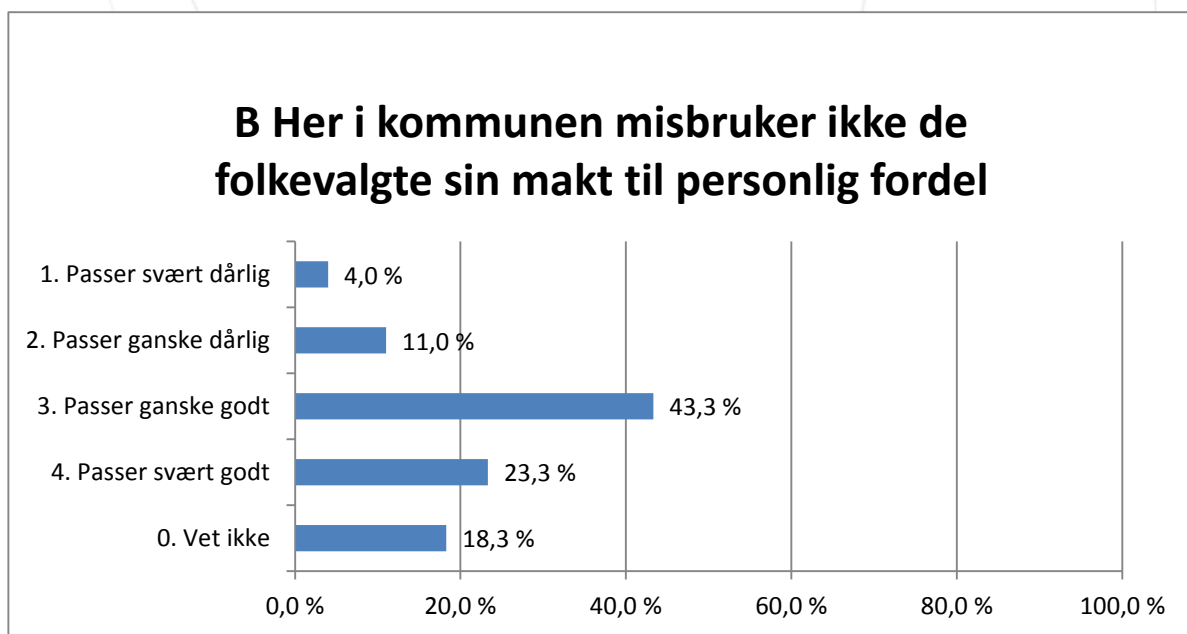
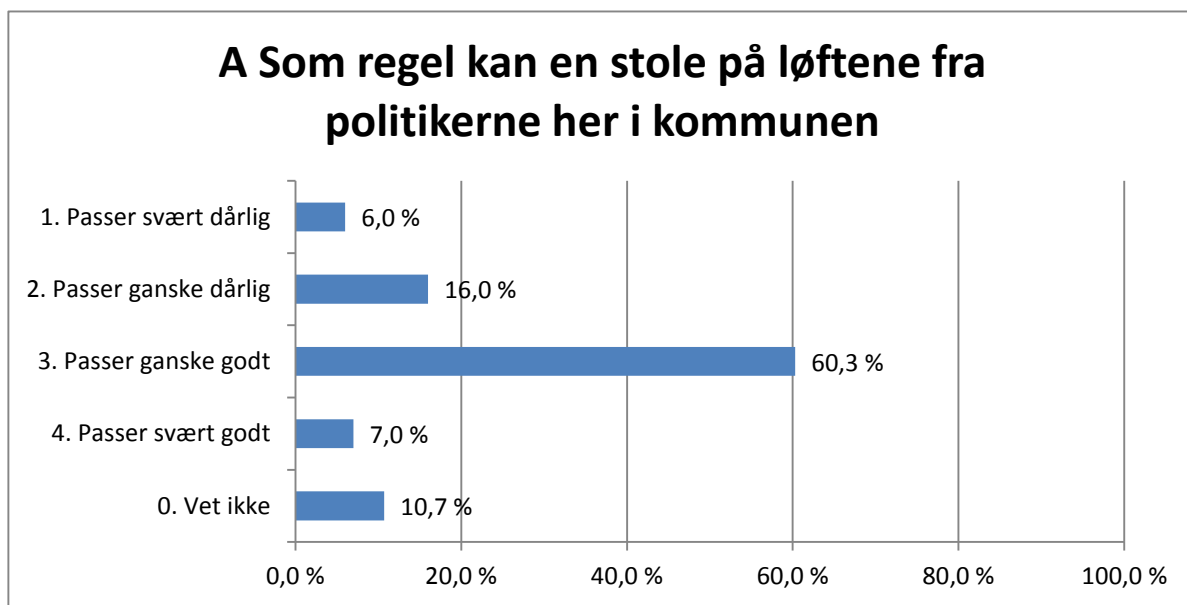
Tusen takk!



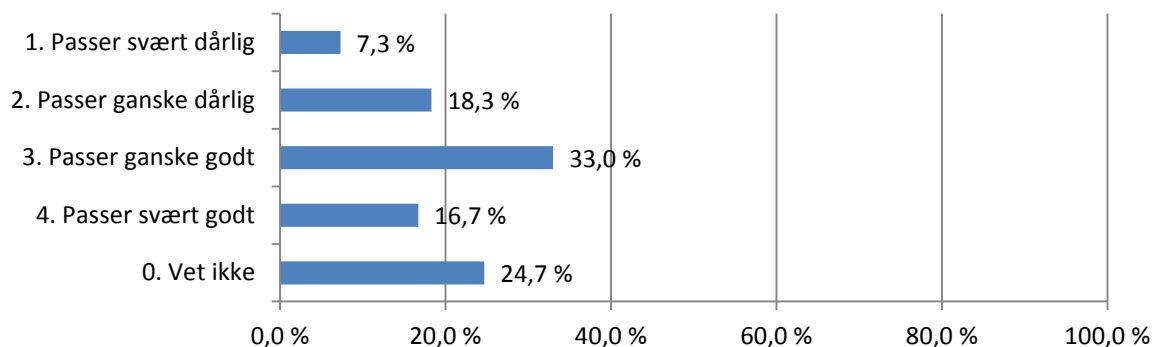
Lillian Rognstad

Vedlegg 3 Innbyggerundersøkelsene (www.bedrekommune.no)

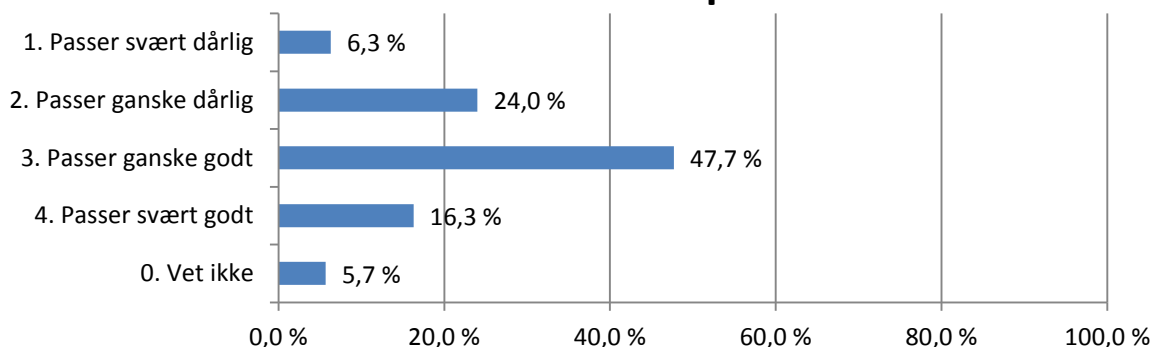
Innbyggere Lørenskog kommune



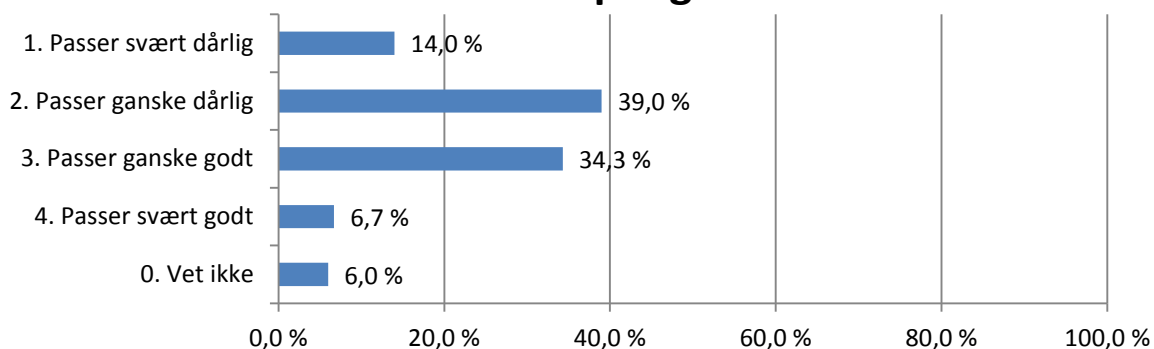
C De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får lettere ivaretatt sine interesser



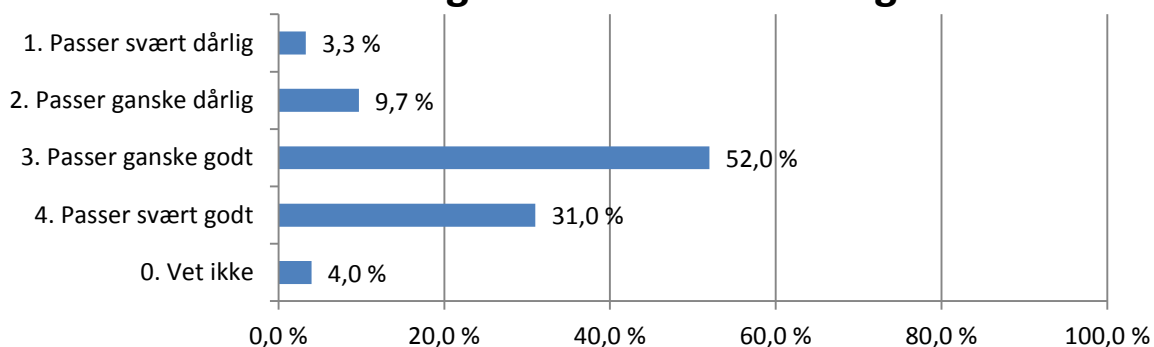
D Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken



E Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene



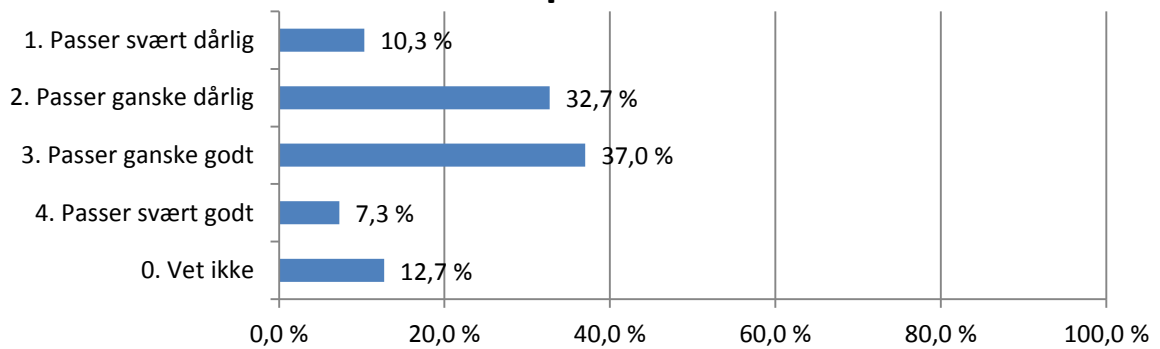
F Stort sett vet jeg nok om forholdene her i kommunen til å bruke min stemmeseddel på en fornuftig måte i kommunevalget



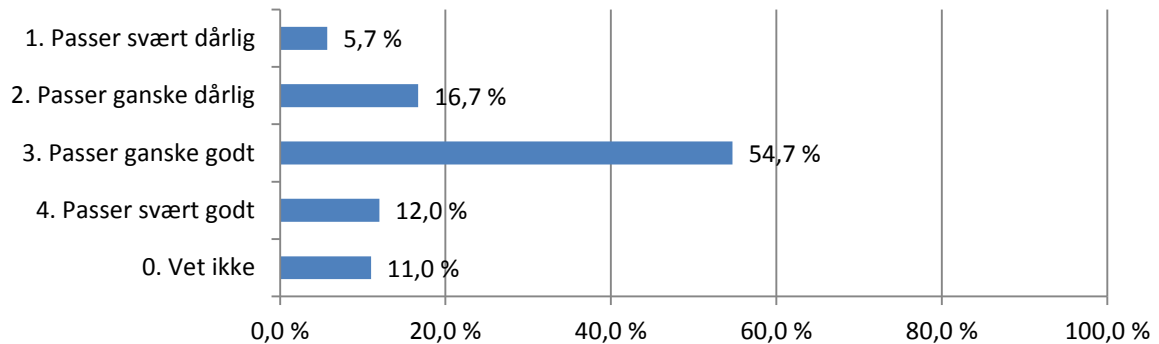
G Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg



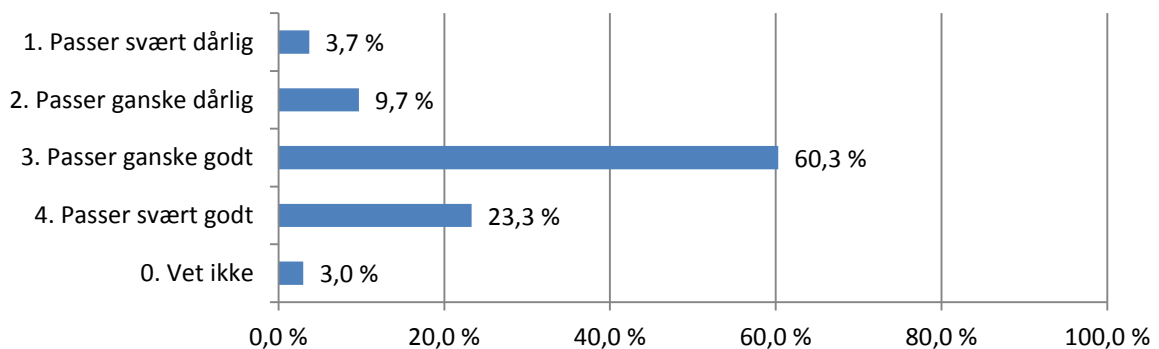
H Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer



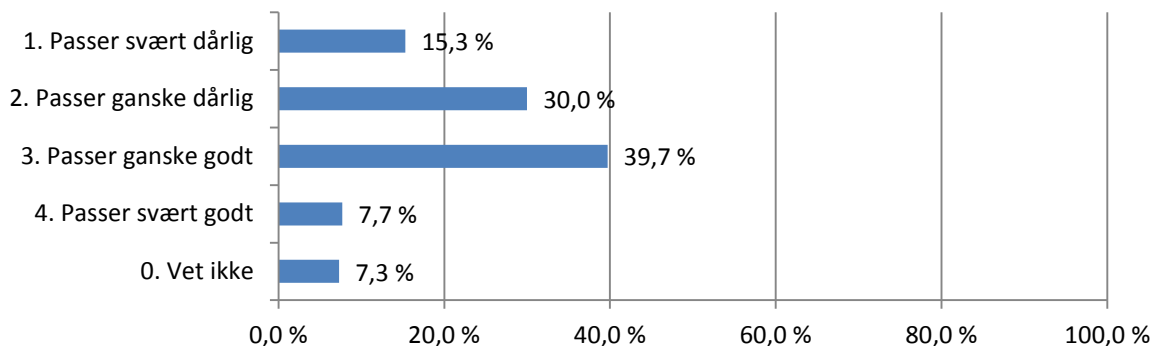
I Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne.



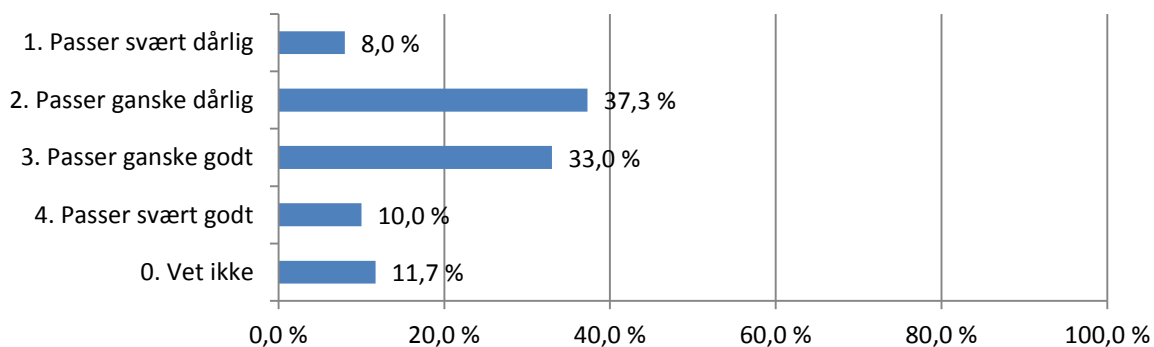
J I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud



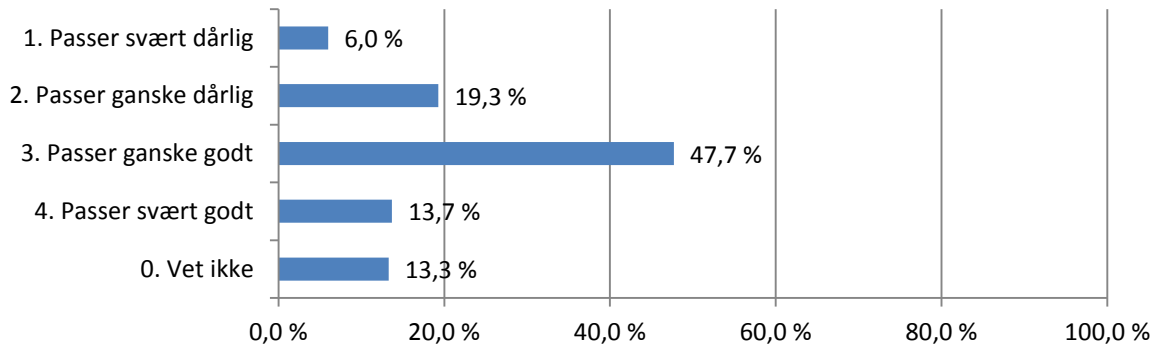
K I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte



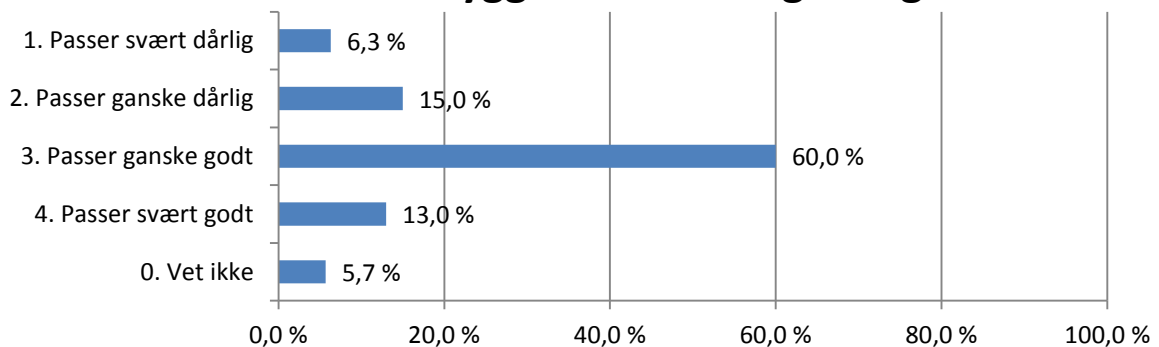
L Jeg er lite fornøyd med måten kommunen takler de langsiktige utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor



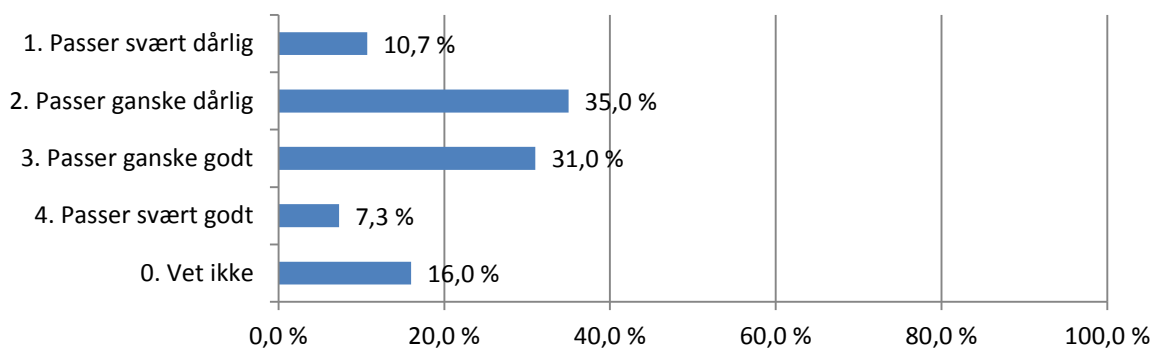
M Denne kommunen skal ha ros for fornyelse og nytenking i måten oppgavene løses på



N Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggers behov og rettigheter

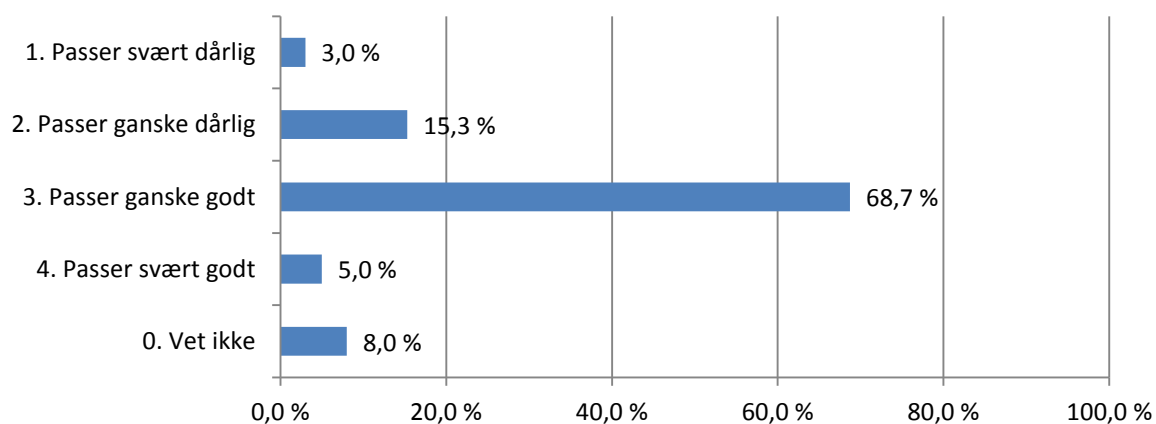


O Denne kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet

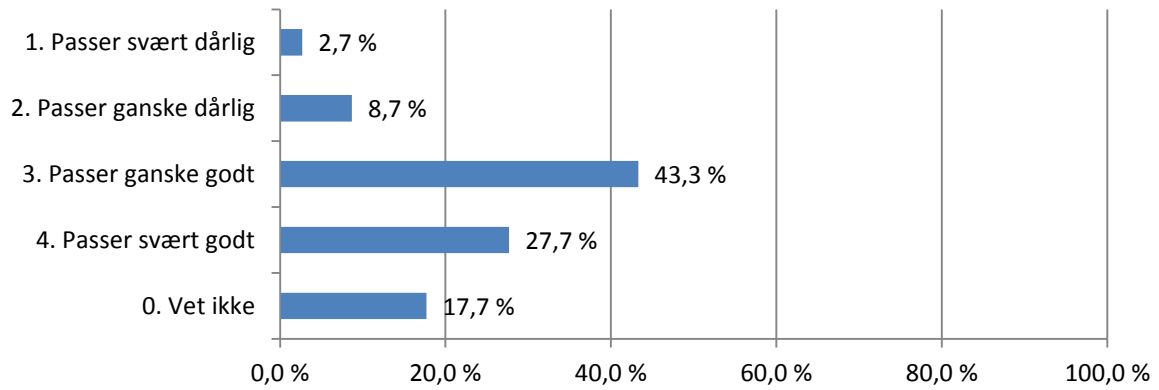


Innbyggere Ås kommune

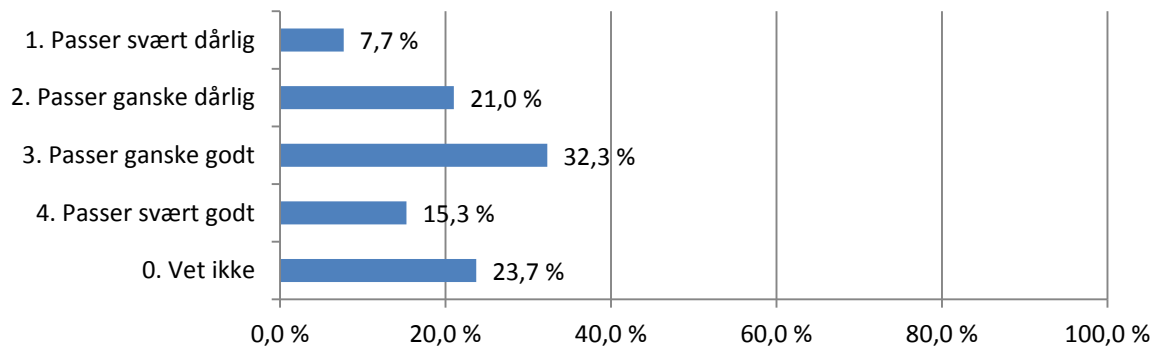
A Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen



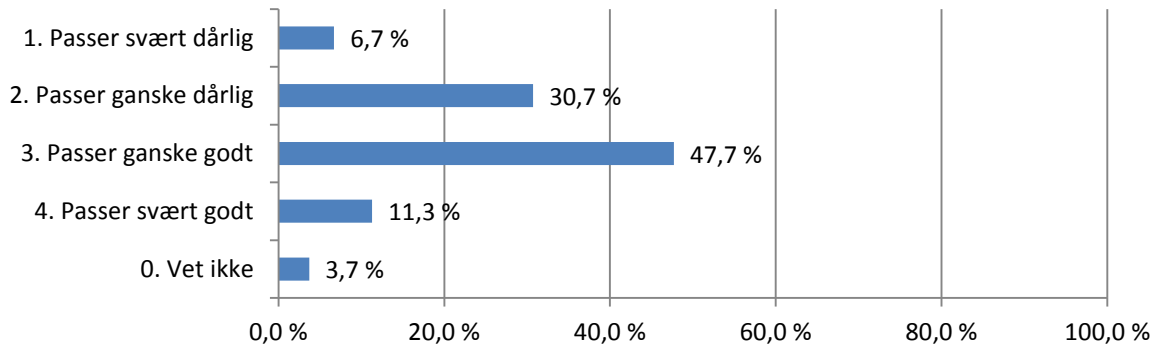
B Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel



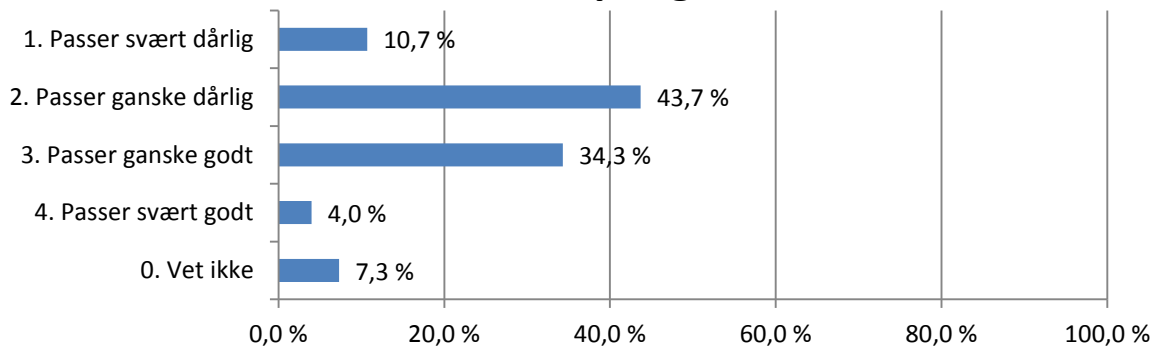
C De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får lettere ivaretatt sine interesser



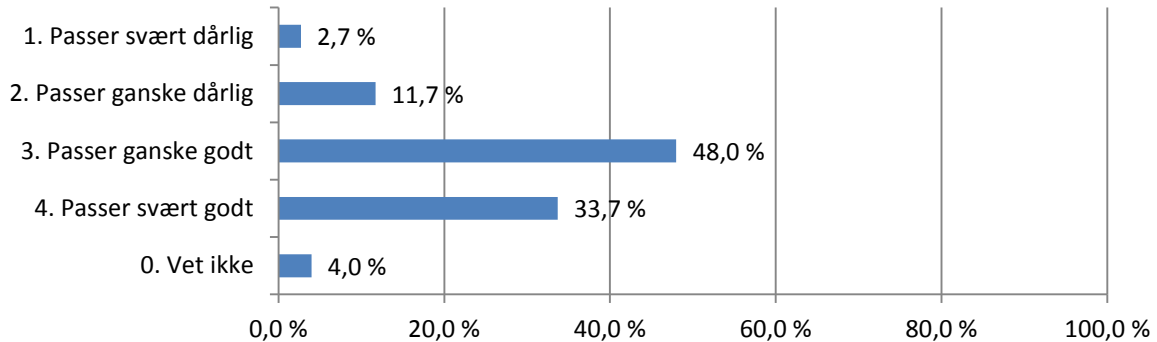
D Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken



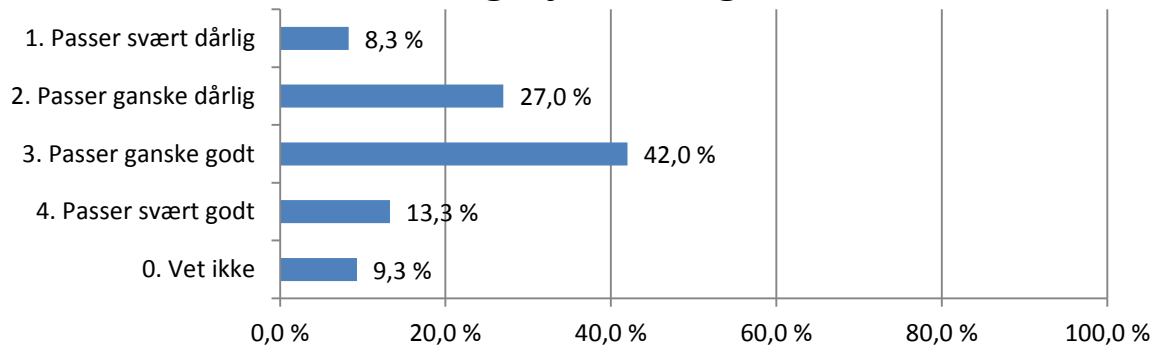
E Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene



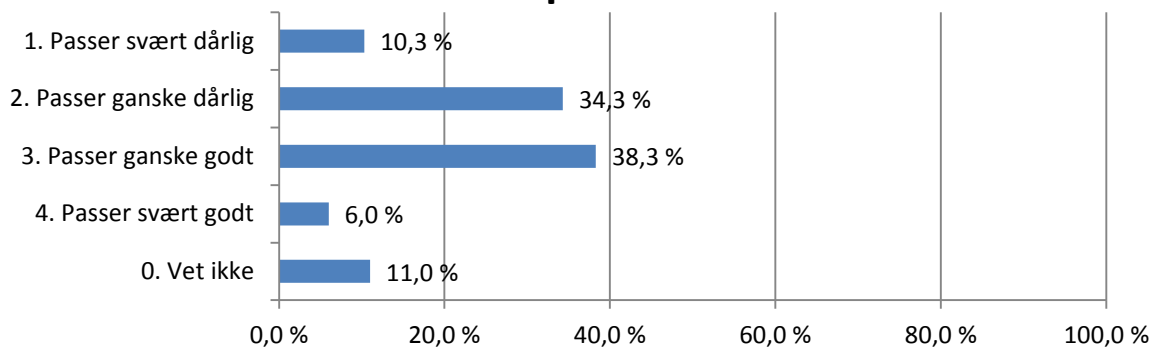
F Stort sett vet jeg nok om forholdene her i kommunen til å bruke min stemmeseddel på en fornuftig måte i kommunevalget



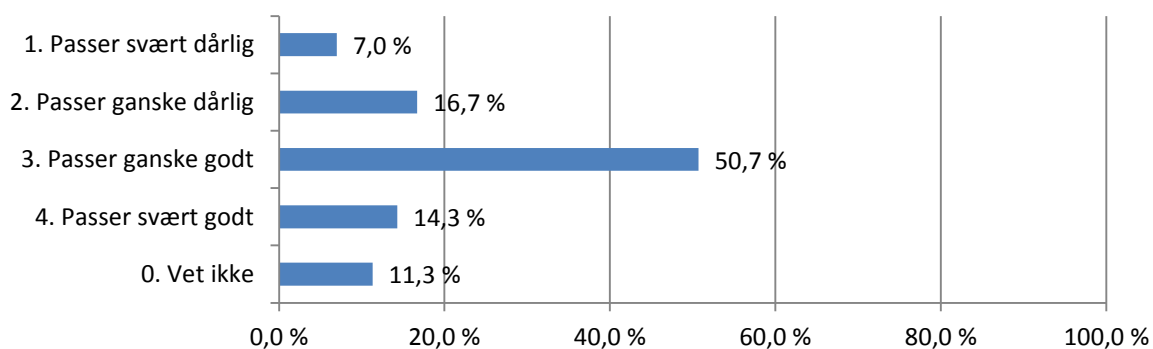
G Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg



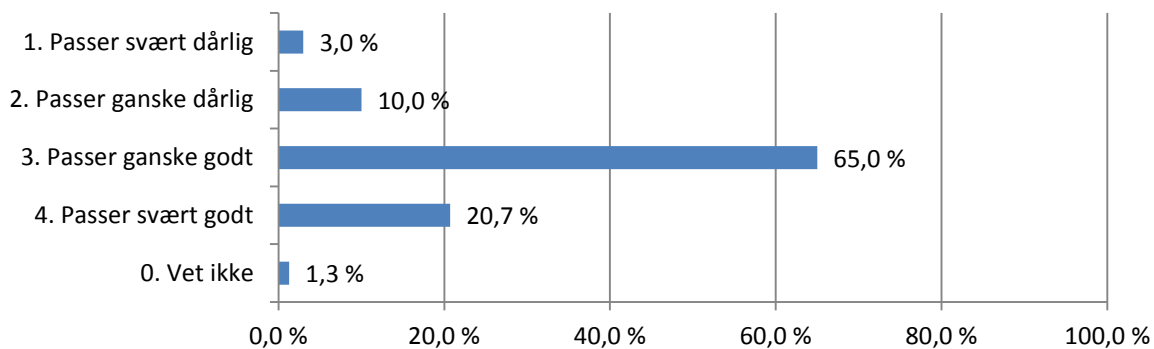
H Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer



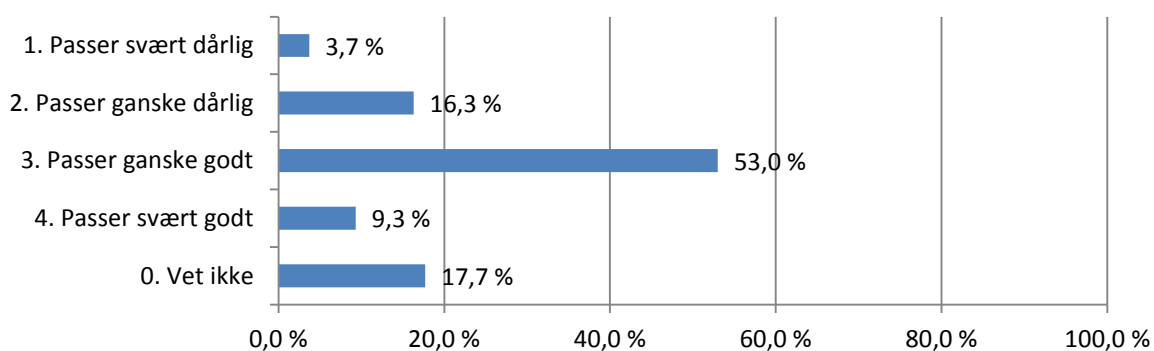
I Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne.



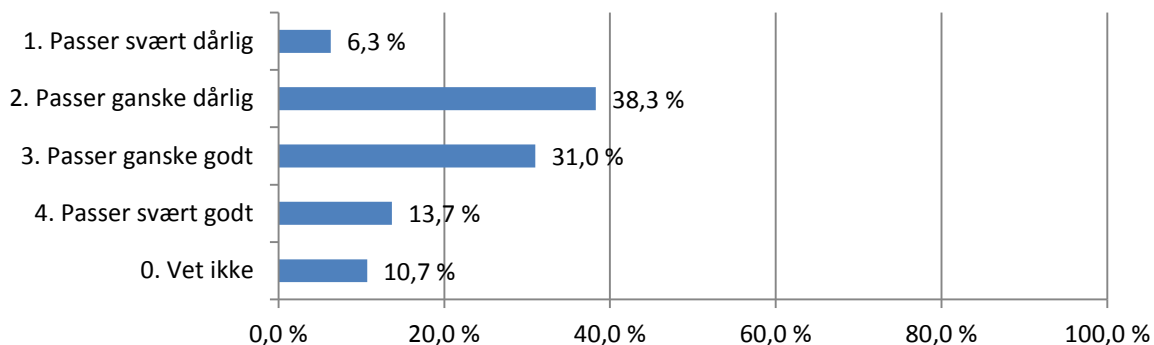
J I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud



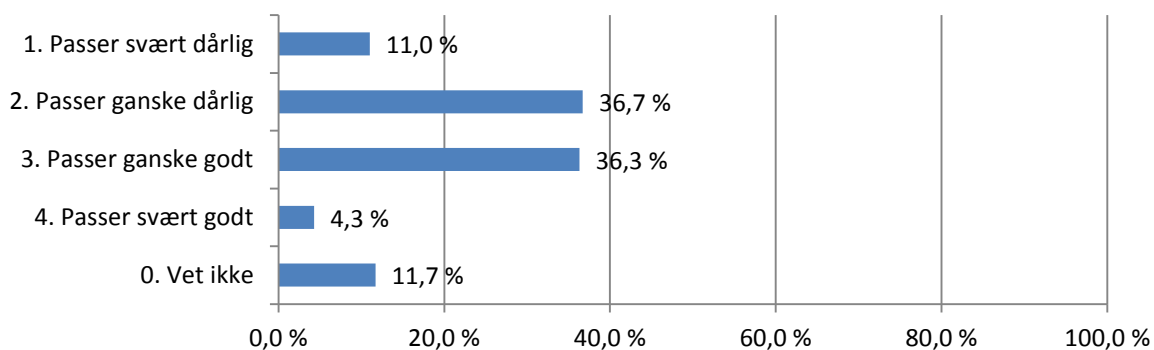
K I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte



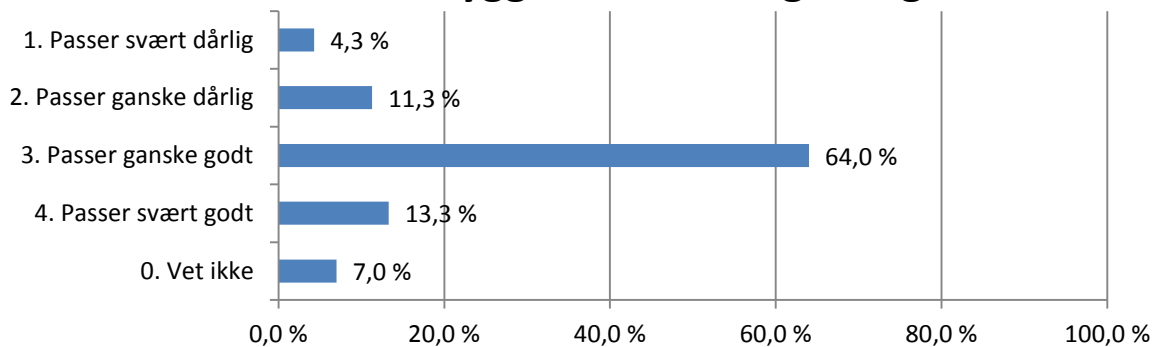
L Jeg er lite fornøyd med måten kommunen takler de langsiktige utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor



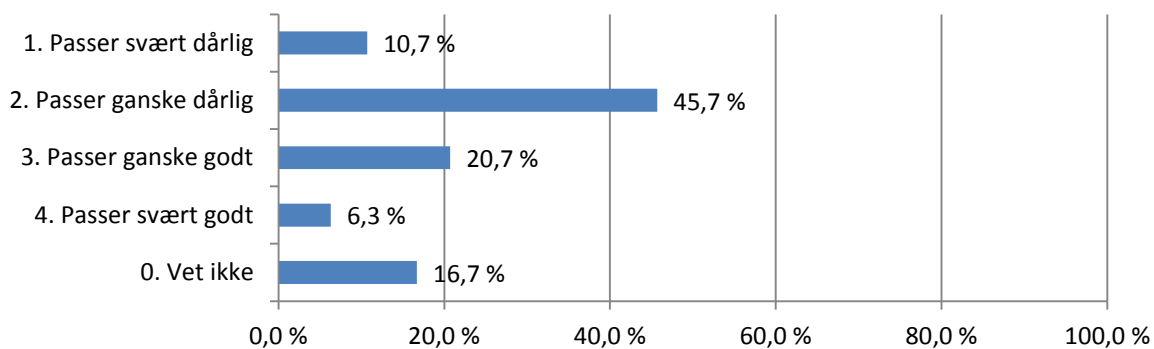
M Denne kommunen skal ha ros for fornyelse og nytenking i måten oppgavene løses på

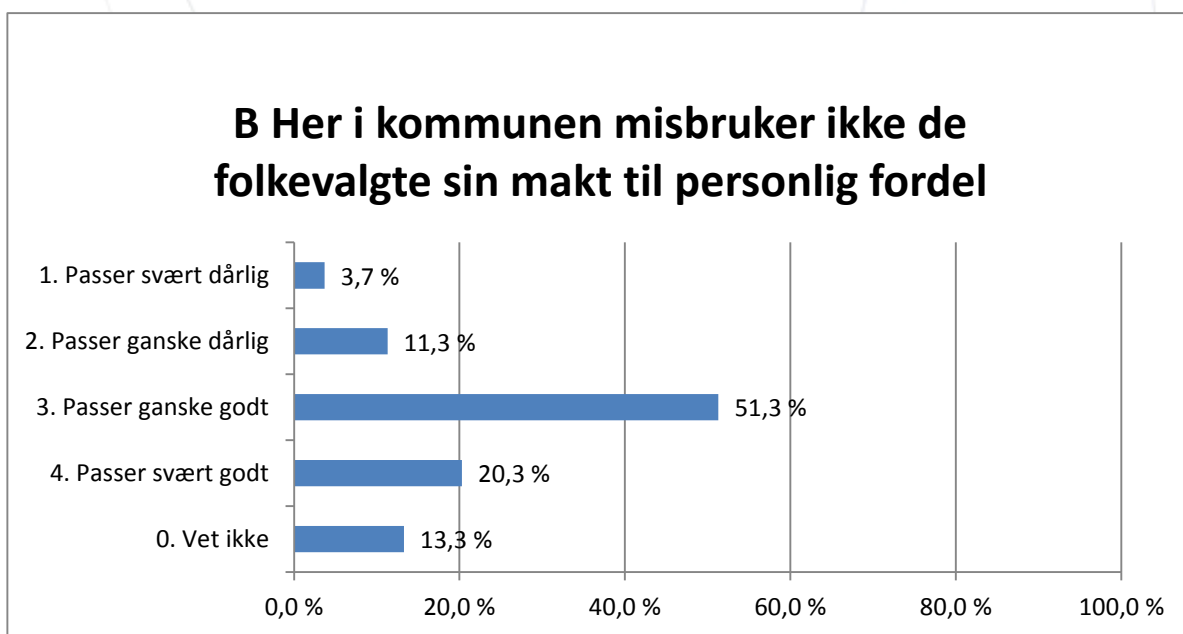
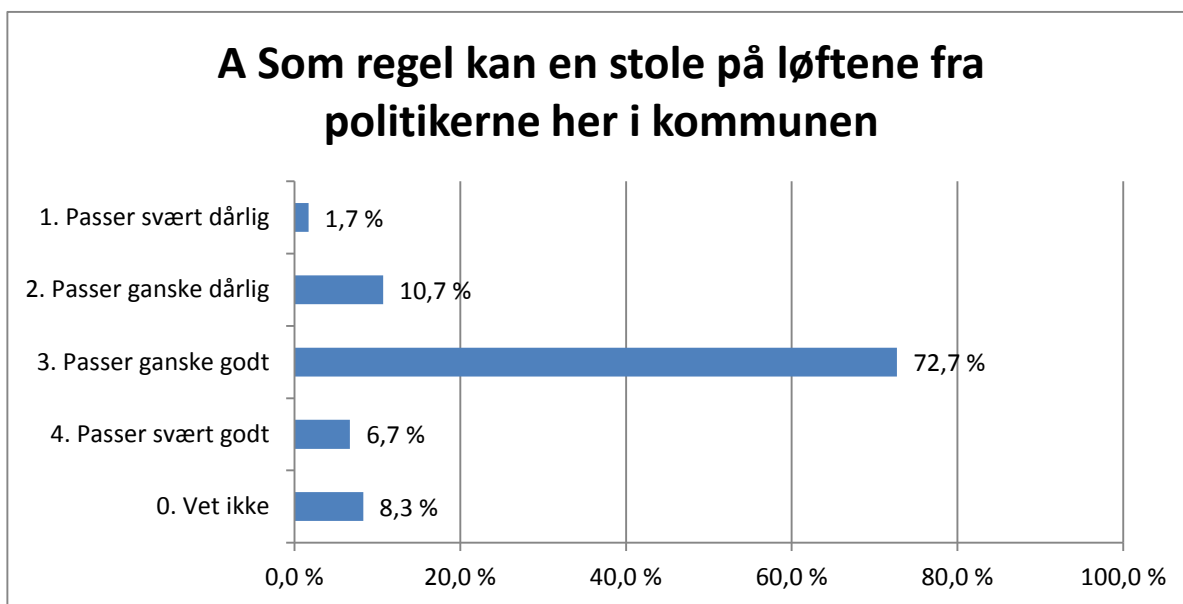


N Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggeres behov og rettigheter

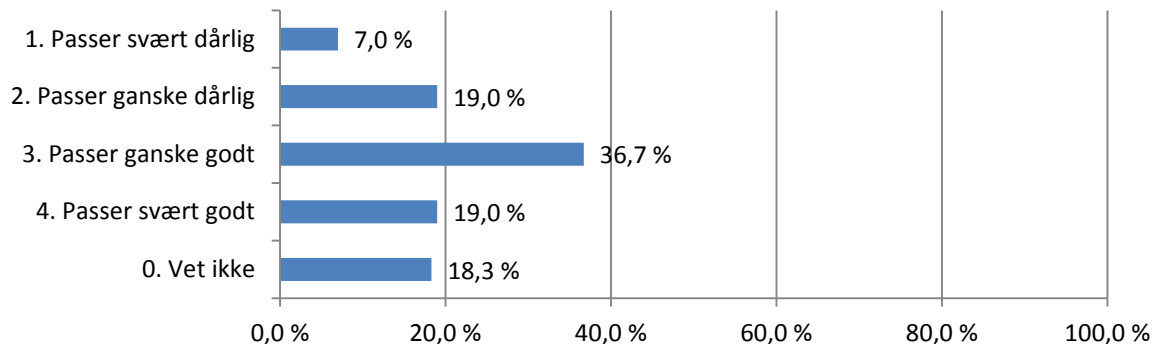


O Denne kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet

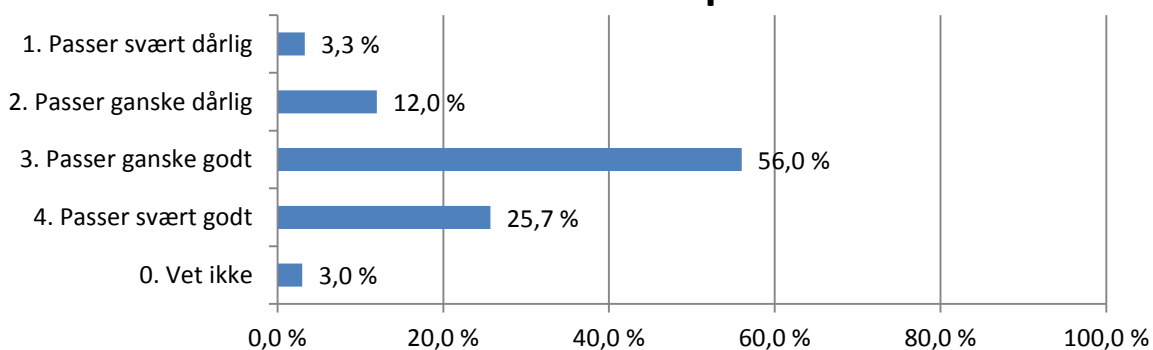




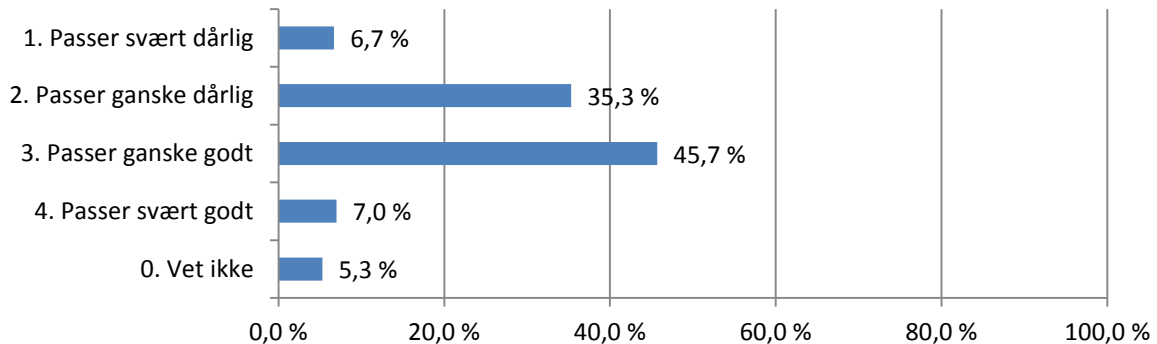
C De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får lettere ivaretatt sine interesser



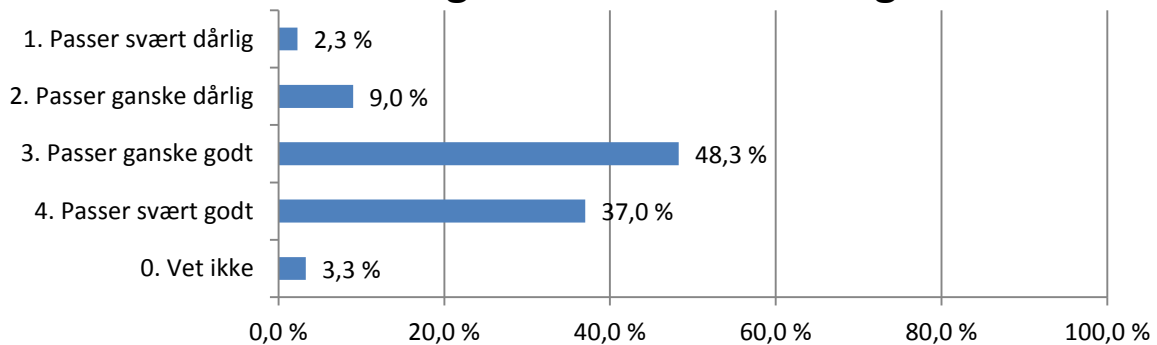
D Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken



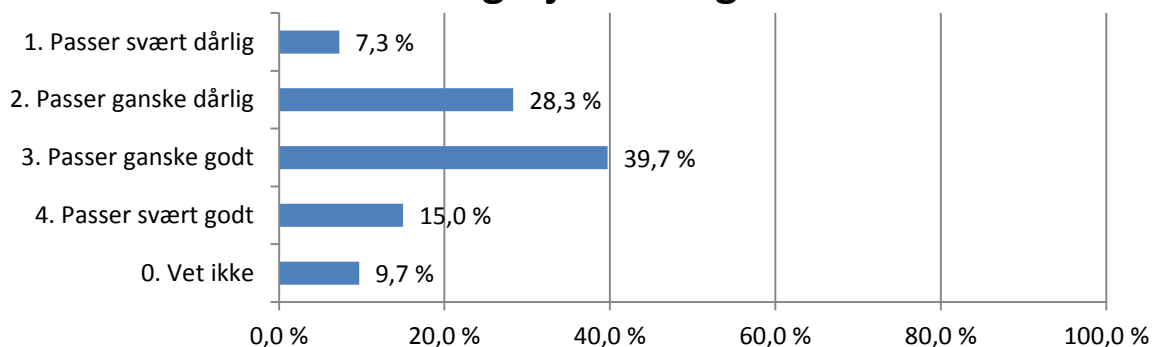
E Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene



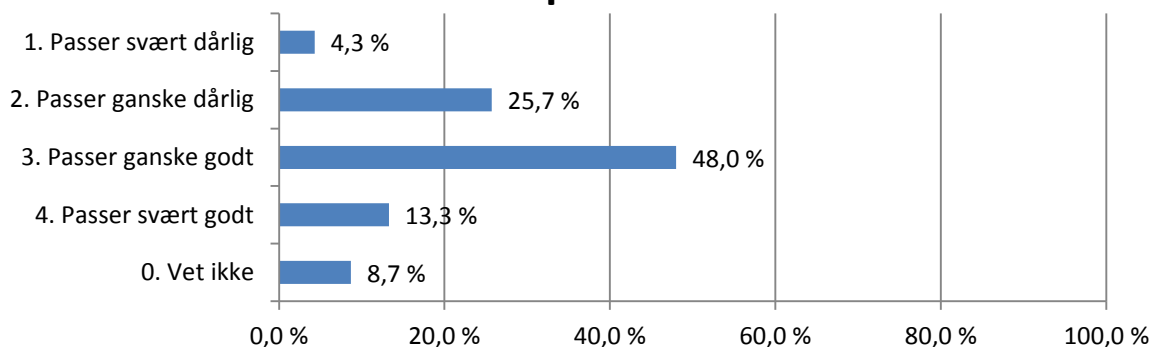
F Stort sett vet jeg nok om forholdene her i kommunen til å bruke min stemmeseddel på en fornuftig måte i kommunevalget



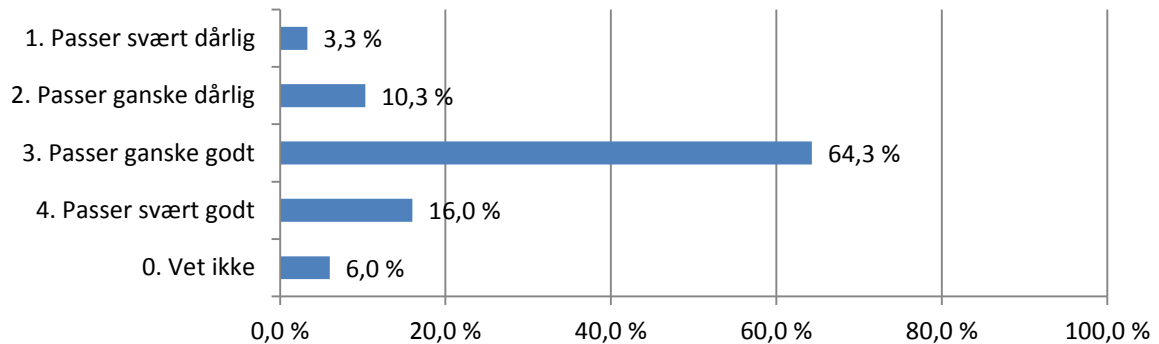
G Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg



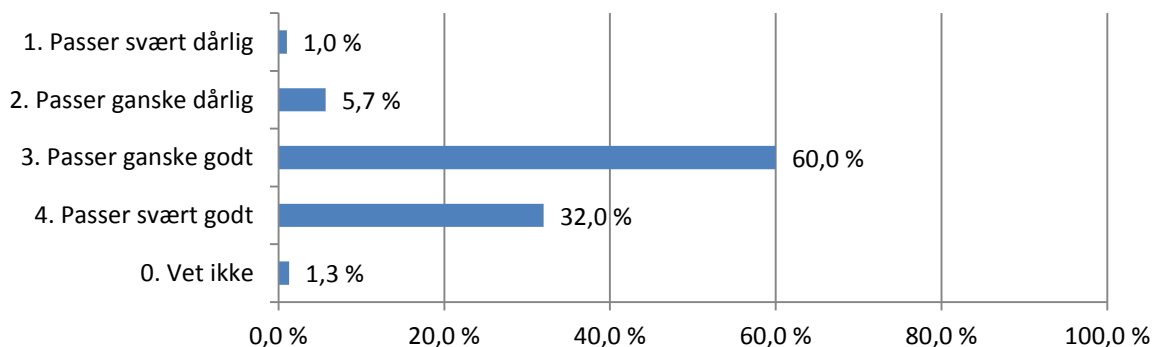
H Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer



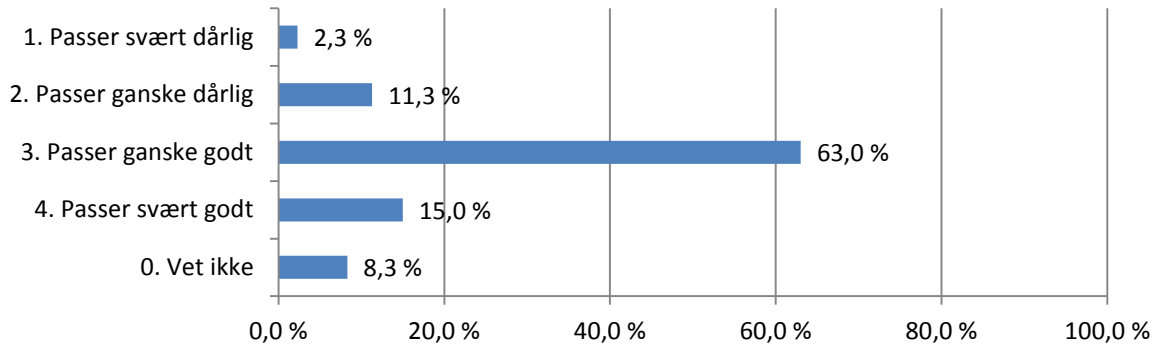
I Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne.



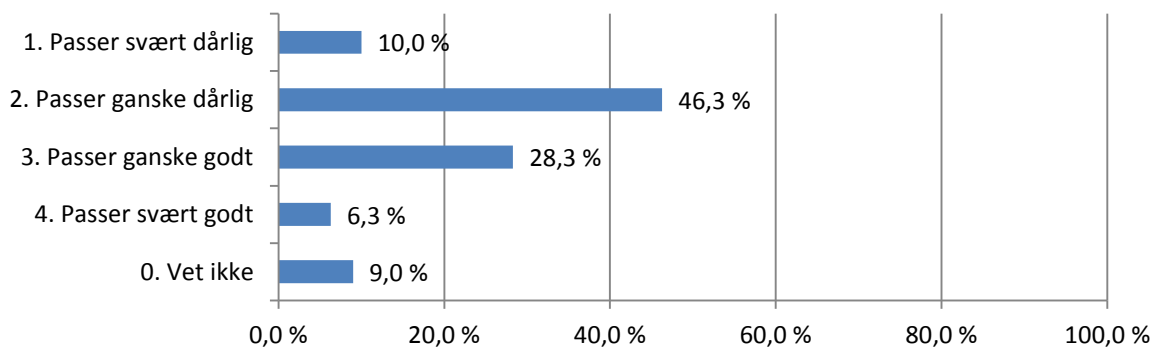
J I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud



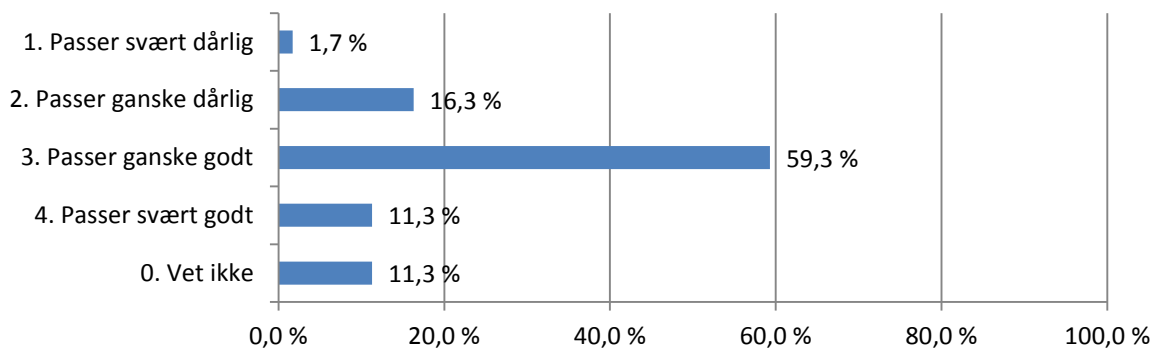
K I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte



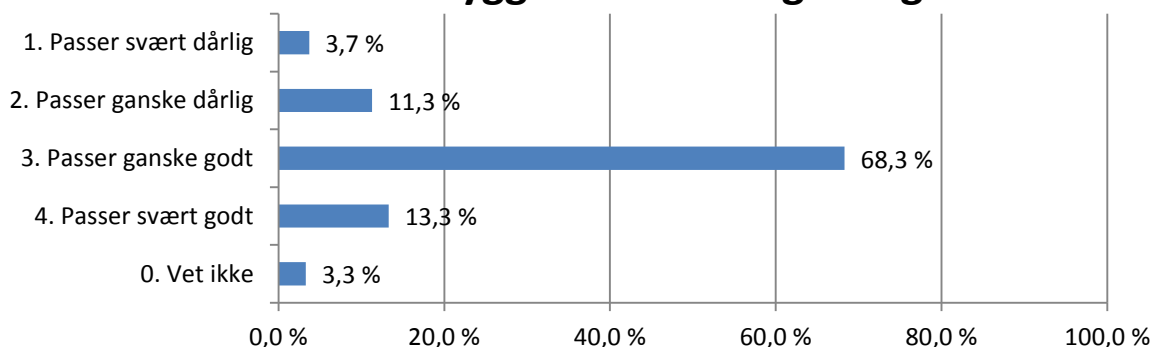
L Jeg er lite fornøyd med måten kommunen takler de langsiktige utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor



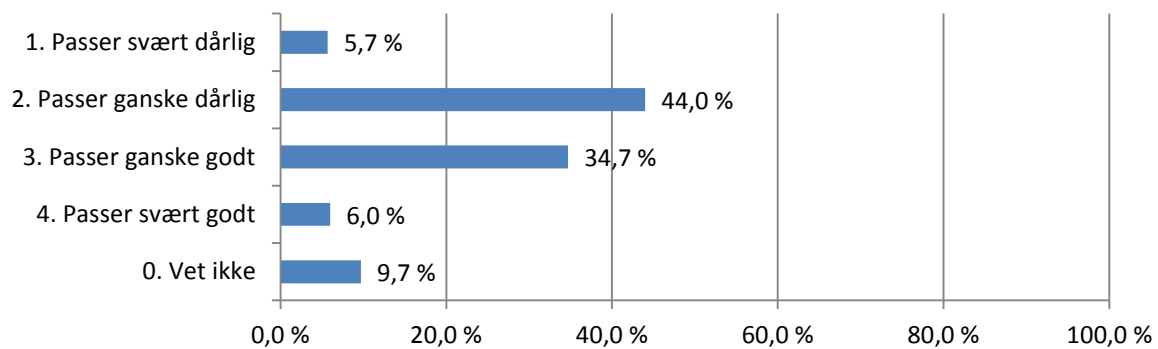
M Denne kommunen skal ha ros for fornyelse og nytenking i måten oppgavene løses på



N Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggers behov og rettigheter

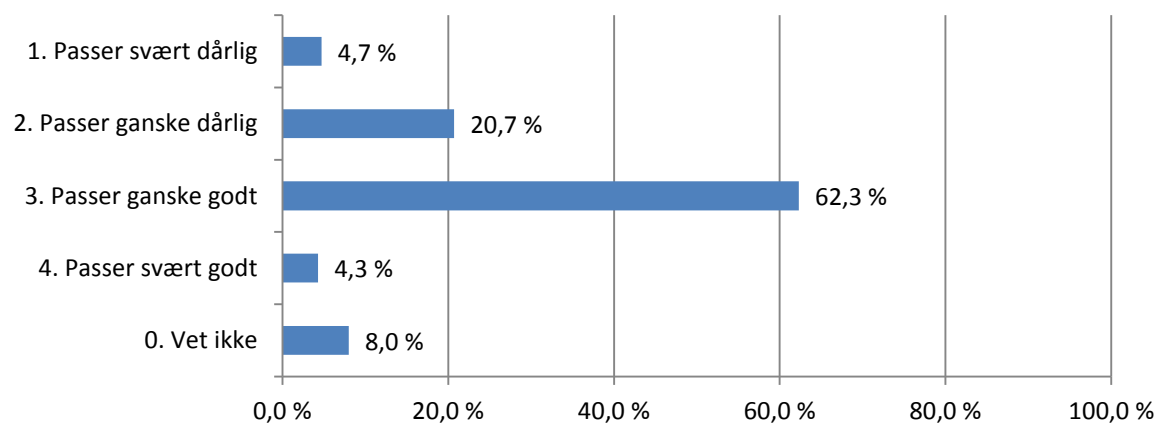


O Denne kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet

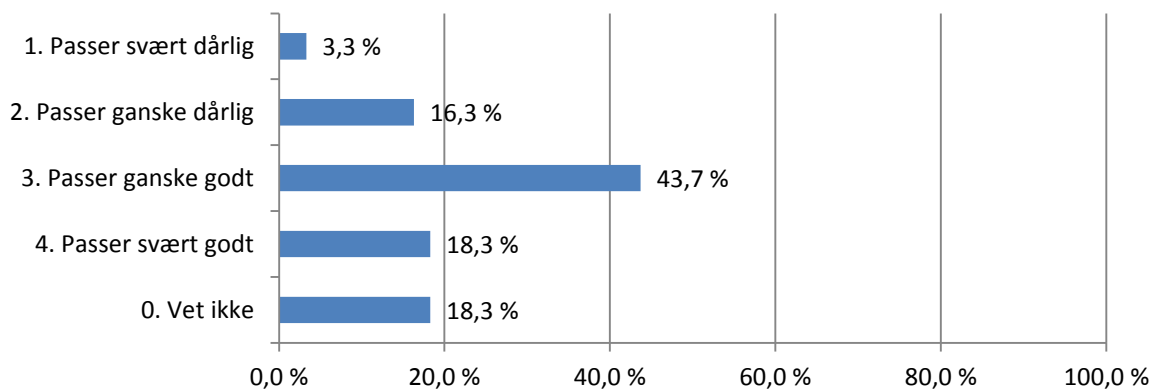


Innbyggere Ski kommune

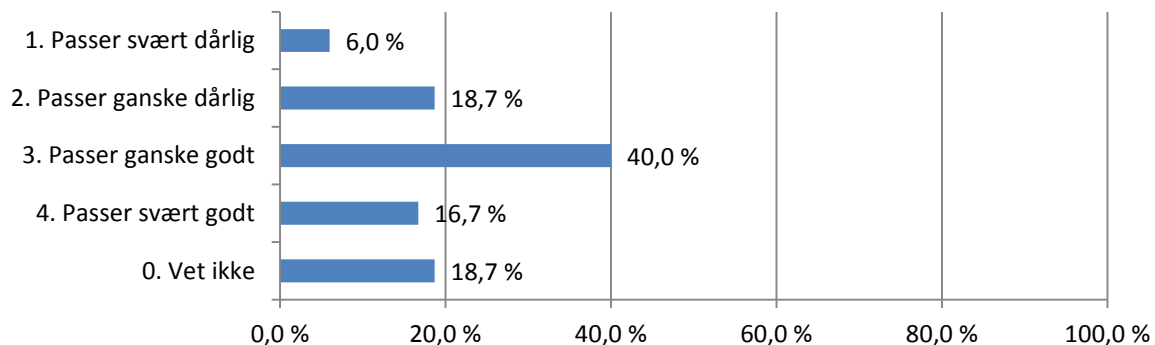
A Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen



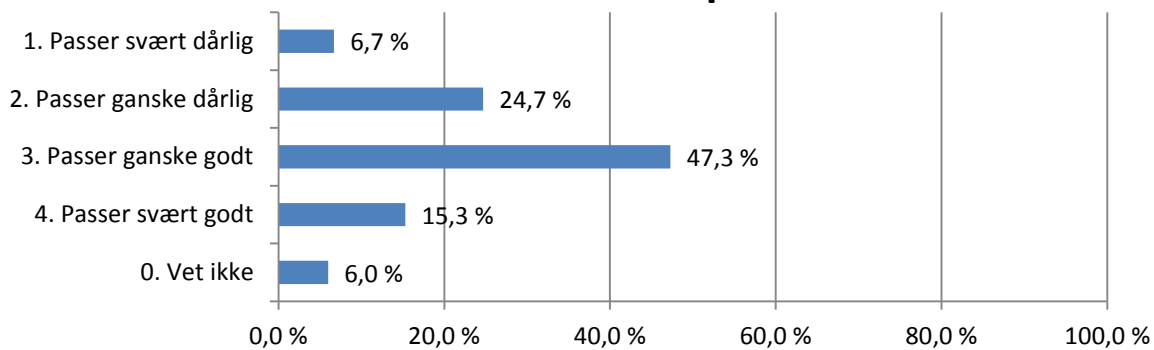
B Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel



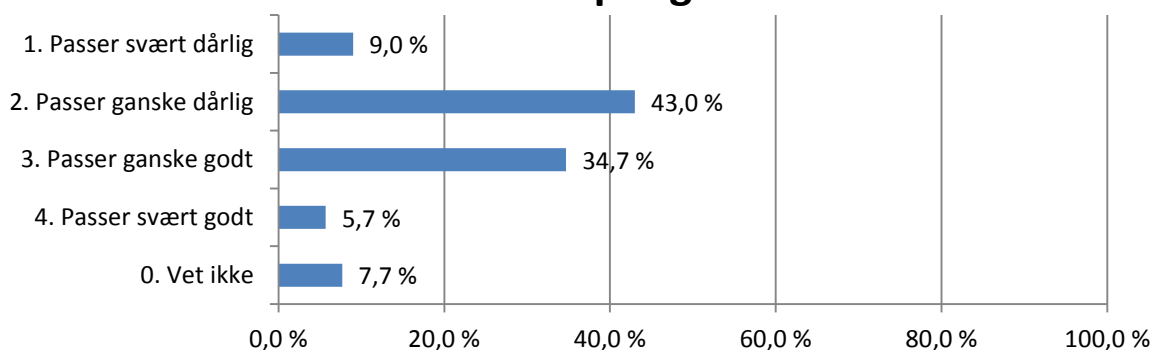
C De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får lettere ivare tatt sine interesser



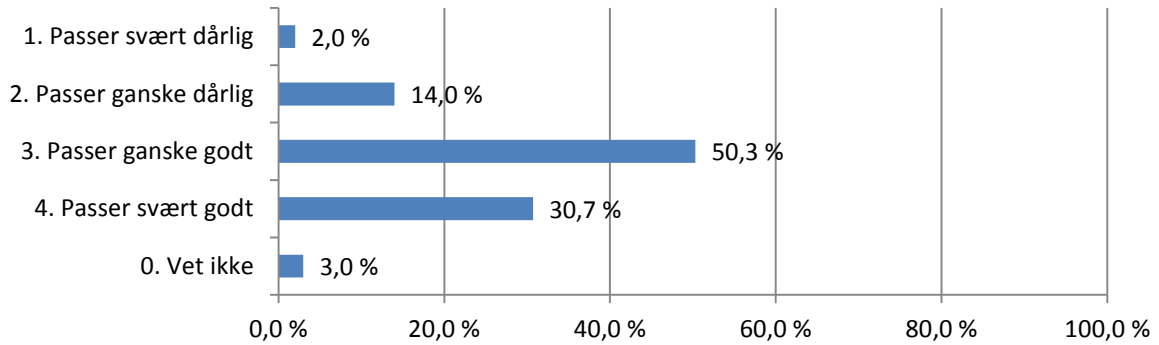
D Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken



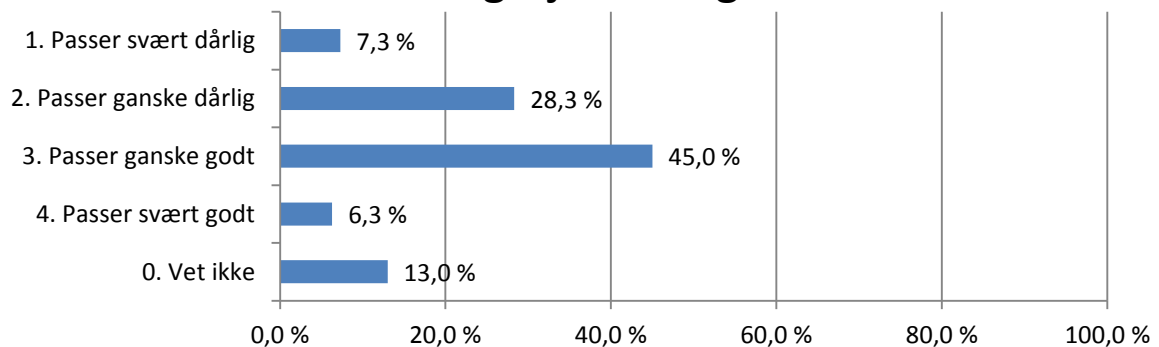
E Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene



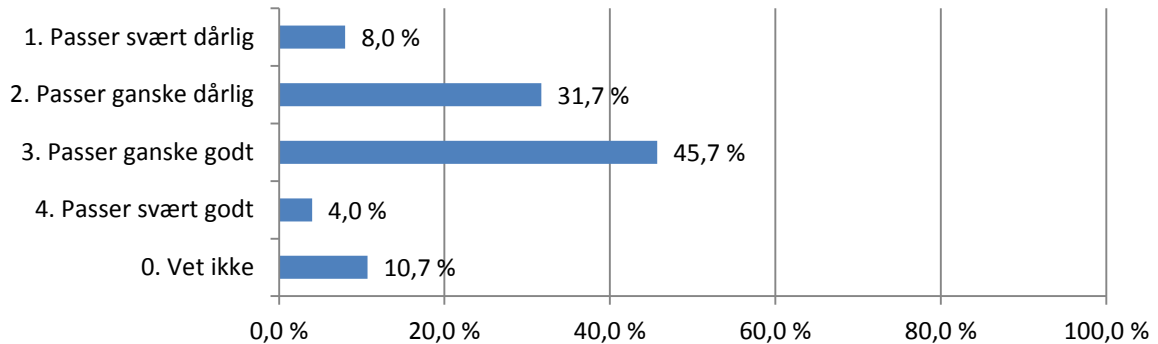
F Stort sett vet jeg nok om forholdene her i kommunen til å bruke min stemmeseddel på en fornuftig måte i kommunevalget



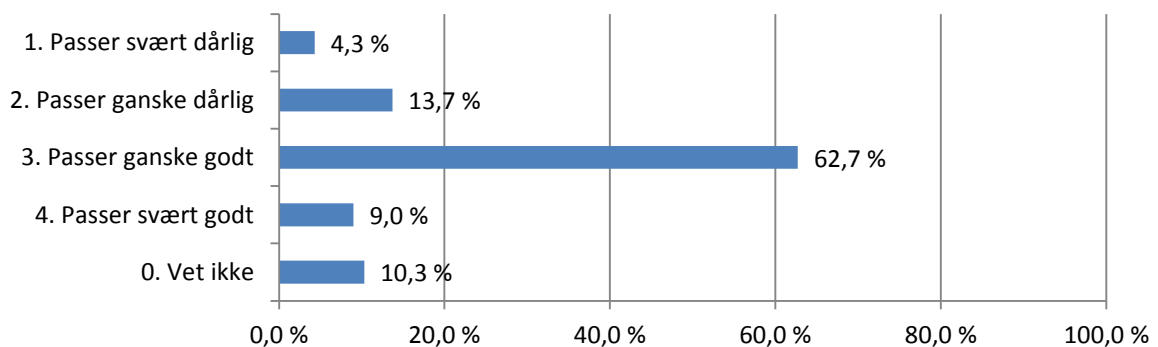
G Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg



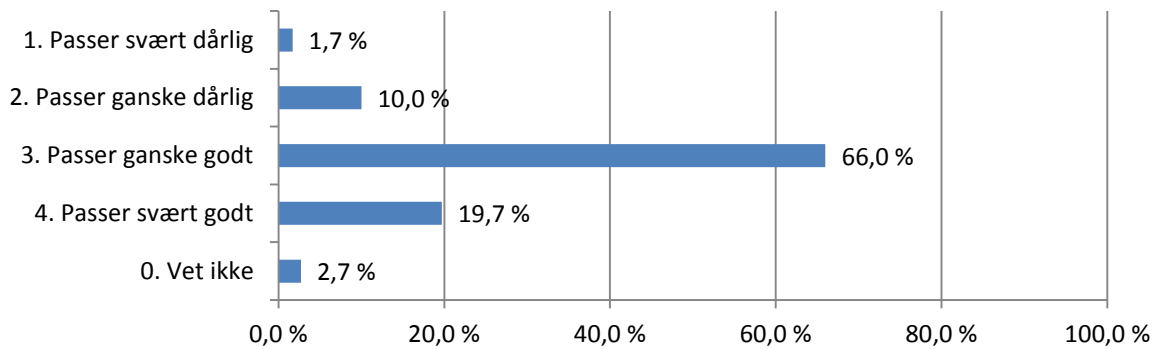
H Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer



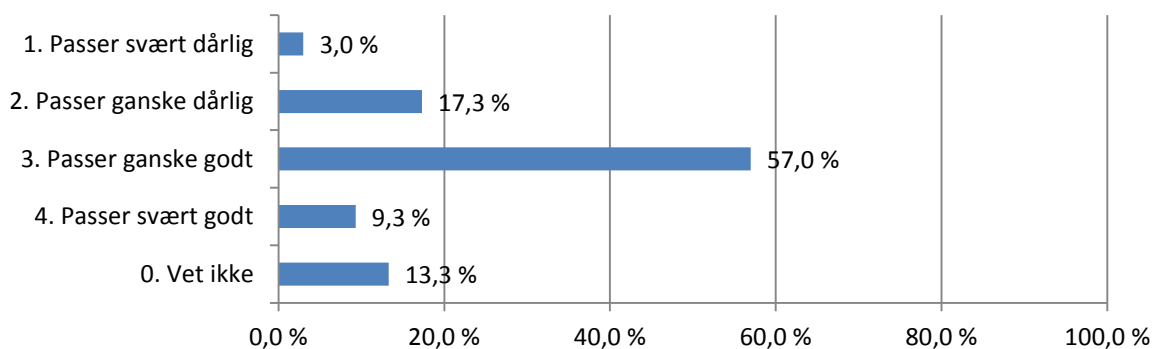
I Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne.



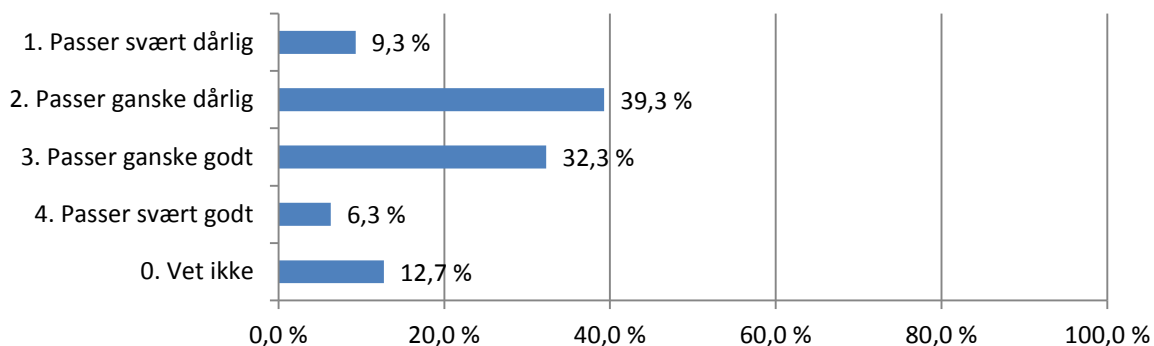
J I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud



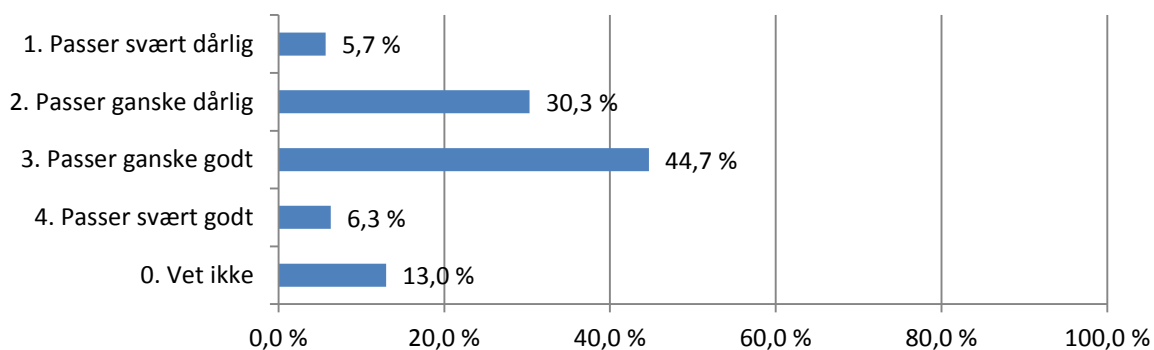
K I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte



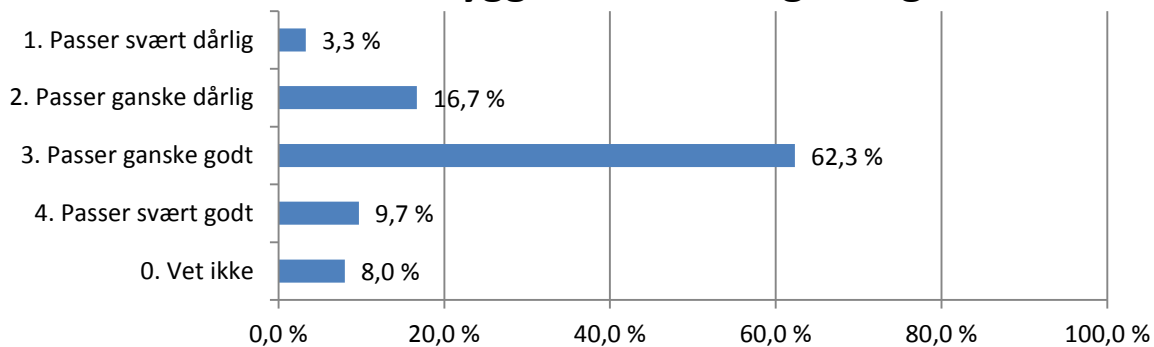
L Jeg er lite fornøyd med måten kommunen takler de langsiktige utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor



M Denne kommunen skal ha ros for fornyelse og nytenking i måten oppgavene løses på



N Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggeres behov og rettigheter



O Denne kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet

